

**Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
«Уральский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»**

Кафедра социально-экономических дисциплин

О. А. Школик

ФИНАНСЫ

Учебник

**Екатеринбург
2025**

ББК 65.26
Ш67

Школик О.А.

Ш67 **Финансы: учебник** / О.А. Школик. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2025. – 194 с.

ISBN 978-5-907866-62-1

Рецензенты: **Л. Я. Смирнова**, начальник кафедры социально-экономических и гуманитарных дисциплин Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат экономических наук, доцент;
 О. Ю. Филиппов, начальник кафедры экономической теории и финансового права Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент;
 Д. В. Назарычев, начальник кафедры финансов, налогов и кредита учебно-научного комплекса противодействия экономическим и налоговым преступлениям Нижегородской академии МВД России, кандидат экономических наук, доцент

В настоящем учебнике автор с учетом действующего законодательства последовательно раскрывает вопросы теории финансовой науки, особенности национальной финансовой системы и финансовой политики; содержание и роль финансового контроля в современных условиях; особенности бюджетного устройства, порядка формирования, распределения и использования бюджета; понятие и структуру государственного и муниципального кредита, воздействие финансов на экономику и социальную сферу; понятия, значение и виды внебюджетных фондов; роль финансов в развитии международного сотрудничества. Содержание издания соответствует актуальным требованиям федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования.

Учебник предназначен для обучающихся по специальностям 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности, 38.05.01 Экономическая безопасность и направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (бакалавриат), а также профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России.

Обсужден на заседании кафедры социально-экономических дисциплин УрЮИ МВД России (протокол № 18 от 30 октября 2024 г.).

Рекомендован к использованию в образовательном процессе методическим советом УрЮИ МВД России (протокол № 4 от 18 ноября 2024 г.).

ISBN 978-5-907866-62-1

ББК 65.26

© О.А. Школик, 2025
© Уральский юридический институт МВД России, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
Тема 1. Сущность и функции финансов. Роль в системе денежных отношений	5
Тема 2. Финансовая система страны	18
Тема 3. Финансовая политика. Финансовое планирование и прогнозирование	40
Тема 4. Управление финансами. Финансовый контроль	54
Тема 5. Бюджетная система. Бюджетное устройство и бюджетный процесс	75
Тема 6. Государственный и муниципальный кредит	104
Тема 7. Воздействие финансов на экономику и социальную сферу. Внебюджетные фонды	112
Тема 8. Роль финансов в развитии международного сотрудничества	126
Тема 9. Финансовые рынки	131
Тема 10. Финансовые посредники	149
Тема 11. Коллективное инвестирование	176
Заключение	189
Список рекомендуемой литературы	190

ПРЕДИСЛОВИЕ

После долгого эволюционного пути развития, в настоящее время финансы стали одной из наиважнейших сфер общественных взаимоотношений. Имеется множество индикационных параметров и критериев, характеризующих высокую динамику протекающих в финансовом секторе процессов, отражающих бурный рост количественных и качественных показателей, а также свидетельствующих о наличии ярко выраженных тенденций к инфраструктурным преобразованиям. Степень охвата финансовых отношений и их интеграции в экономическую и социальную жизнь общества настолько высока, что даже индивидам, далеким от экономической науки и практики, абсолютно очевидно то, что исследование и изучение данной сферы общественных отношений относится к одной из насущных задач для каждого.

Действительно, в настоящее время каждый правовой субъект, будь то юридическое лицо или гражданин, вне зависимости от его возраста, материального или социального положения, профессионального сегмента или каких-то иных факторов, прямо или опосредованно, активно или пассивно, но является участником финансовых отношений.

В то же время финансовый сектор национальной экономики, государственное управление в сфере финансового регулирования и контроля, финансовые рынки пока еще не относятся к области высокой эффективности, надлежащего уровня правопорядка, экономической безопасности и защиты общественных интересов. В свою очередь это означает, что изучение дисциплины «Финансы» приобретает наивысшую значимость для обучающихся по экономическим и юридическим специальностям.

Данное издание рассчитано для использования в образовательном процессе по учебной дисциплине «Финансы». Последняя является структурным компонентом основной профессиональной образовательной программы по специальности 38.05.01 Экономическая безопасность, который развивает и закрепляет необходимые в профессиональной деятельности сотрудников подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции знания, умения и навыки анализа финансово-хозяйственной деятельности государственных органов и организаций различных форм собственности и принятых решений в различных областях жизнедеятельности в целях выявления, предупреждения и пресечения соответствующих преступлений.

Учебник предназначен для профессорско-преподавательского состава, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России. Кроме того, указанный учебник может быть использован в качестве дополнения к основной литературе по дисциплине «Финансовое право», преподаваемой обучающимся по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности и направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция, учебной дисциплине «Деньги, кредит, банки», реализуемой в рамках специальности 38.05.01 Экономическая безопасность, дисциплине «Финансово-кредитная система», изучаемой слушателями направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

ТЕМА 1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ. РОЛЬ В СИСТЕМЕ ДЕНЕЖНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В науке имеется определенное количество точек зрения относительно сущности категории «финансы». Большинство этих определений сводится к тому, что финансы представляют собой систему общественных отношений, денежных и перераспределительных по своему характеру, имеющих в качестве своей цели формирование денежных фондов. Однако в приведенных характеристиках упущено центральное звено, которое является главной определяющей характеристикой данных отношений, – их причинность и целенаправленность изначально связана с государством. Иными словами, финансы обусловлены существованием института «государство» и необходимостью реализации возложенного на этот институт функционала. Именно этой обусловленностью и необходимостью характеризуется и неотъемлемость финансов от государства.

На данный общественно-политический институт возложен определенный функционал, который является сущностным элементом государства, поскольку только через реализацию своих функций государство может выполнить государственные задачи и достигнуть целей, ради которых оно возникло и существует. Функции государства, в свою очередь, распределяются по отраслевым направлениям, образуя тем самым отрасли государственности, в рамках которых формируется соответствующий госаппарат, разграничиваются предметы ведения, определяются и делегируются полномочия, формируется правовая база и т. д. Иными словами, в рамках отрасли государственности реализуется конкретная деятельность государства в определенной сфере отношений.

На протяжении длительного пути своего развития любое государство находится под влиянием различных процессов, трансформирующих и модифицирующих его форму. Параллельно с формой государства трансформируются и отрасли государственности. Этот процесс обусловлен причинно-следственной связью, поскольку иная политическая идеология, государственный режим, форма правления либо другие внешние обстоятельства ставят перед властью, олицетворяющей государство, иные цели и задачи. Поэтому в разные исторические периоды развития конкретного государства его функционал меняется, меняются методы осуществления власти, ее структура, отсюда происходит пересмотр значимости отраслей. Но все же безусловным является то, что ни одно государство, на какой бы стадии развития оно не находилось, не может существовать вне финансовой отрасли.

Финансовая отрасль является одной из форм материального воплощения государства и его власти. Формируемая в рамках отрасли система государственных финансов является материальной первоосновой всего государства, поскольку консолидирует и перераспределяет ресурсы, необходимые для его существования, для реализации государственной деятельности. Поэтому финансовая отрасль является неотъемлемым элементом государственности в целом. Историческая характеристика финансов указывает на то, что основные сущностные характери-

стики данной экономической категории не могут кардинально меняться со смежной общественно-экономических формаций¹.

Закономерным умозаключением будет то, что познание такой публичной категории, как «финансы», должно прежде всего основываться на познании другой публичной категории – «государство», теорий его образования, становления и развития. Например, Георг Еллинек² в своих работах высказывал мнение, что анализ классических теорий государства является необходимым элементом не только понимания системы финансов, целей и задач их формирования, но и постижения путей их дальнейшего развития и совершенствования³. Ряд тезисов, зафиксированных в его трудах, указывают на то, что теория государства, исследование его задач и стремлений, соотношения государства и общества, где государство является представителем общих интересов своего народа, позволяют познать его природу, природу его властных образований и первооснову формируемых им публичных систем (финансовой, правовой и т. д.)⁴.

Среди деятелей современной отечественной науки также есть представители, разделяющие такую позицию. Например, доктор экономических наук, профессор Афанасьев М. П. в своих научных работах указывает: «С раскрытием генезиса и определения "государства" в настоящее время теснейшим образом связываются категории бюджетной теории, финансового права и фискальной политики. Первоочередной задачей в построении теории государственных финансов представляется анализ эволюции учения о государстве...», «в непосредственной связи с эволюцией учений о государстве находится эволюция государственных финансовых учений»⁵. Более того, здесь же он указывает: «Сущность науки о государственных финансах понимается как изучение способов получения и рационального перераспределения средств государством», в этой связи является очевидным, что «...предметом науки о государственных финансах является исследование способов наилучшего удовлетворения материальных и денежных потребностей государства».

Можно утверждать, что посредством исследования производных категорий – казна, налоги и т. д., категория «финансы» в некоем обособленном состоянии появляется в философских рассуждениях приверженцев теологической теории государства. Мыслителем, который внес значительный вклад в ее развитие, был религиозный философ Фома Аквинский (XIII в. н. э.), согласно которому государство как политическая общность возникает по естественной причине – изначально

¹ Сабанти Б. М. Модель финансов социалистического государства. Нальчик: Эльбрус, 1989.

² Георг Еллинек (1851–1911) – выдающийся ученый конца XIX – начала XX веков, буржуазный государствовед, представитель государственно-правового позитивизма, основоположник немецкой социологии права. Профессор Гейдельбергского, Венского и Базельского университетов.

³ Еллинек Г. Общее учение о государстве. 2-е изд. СПб.: Издание Юридического Книжного Магазина Н. К. Мартынова, 1908. 970 с.

⁴ Paulson S.L., Schulte M. Georg Jellinek – Beiträge zu Leben und Werk. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000. 248 p.

⁵ Афанасьев М. П., Кривоногов И. В. Предпосылки формирования теории государственных финансов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 50–72.

ному стремлению людей к объединению⁶. Между тем существующий миропорядок установлен богом, следовательно, человек, государство и власть есть божья воля. В своих трудах и изречениях Фома Аквинский конкретизирует задачи и функции государства, а также сущность формируемых им публичных систем. Он указывает, что «тяжелые налоги» противоречат «общей пользе», а значит, противоречат самому государству, ведь «цель государства есть достижение общего блага»⁷. Без следования этой цели налог становится под стать «узаконенной форме грабежа»⁸. Отсюда следует, что система государственных финансов, система налогов, вся публичная власть и все её институты должны не только способствовать достижению общего блага, но и сами должны быть благообразными.

В эпоху Нового времени широкое распространение получила «Договорная теория», в основе которой лежит идея о возникновении государства в силу общественного договора, заключенного между людьми с целью обеспечения справедливости. Основной её тезис – «государство есть совершенный союз свободных людей для охранения права и для общей пользы», впервые был выражен в работах английского теолога Ричарда Хукера (1554–1600 гг.)⁹ и голландского философа Гуго Гроция (1583–1645 гг.)¹⁰. Однако как научная, данная теория начала разрабатываться английским философом-материалистом Томасом Гоббсом (1588–1679 гг.). Он исходил из того, что в общественном состоянии существует конфликт всех против всех, следовательно, для прекращения конфликта необходимо отказаться от части прав путем заключения договора, в результате которого государство образуется из индивидов (сторон договора)¹¹. Особенностью мысли Гоббса было то, что, по его мнению, власть государства неограниченна и безусловна, но не властитель, а только человеческие индивиды заключают между собой общественный договор, следовательно, институты государственной власти образуются для высшей общественной (государственной) цели. Он рассуждает о сущности и о функциональности государства, затрагивает вопросы сущности и целей государственных финансов, где говорит об абсолютном праве государя, следуя целям государства, облагать подданных налогами. И считает справедливым, то есть соответствующим общественному договору, когда в случае появления «...трудностей взимания денег, необходимых для потребностей государства», «...верховная власть начинает бороться с народом орудием закона», поскольку «...она в конце концов приводит народ к требуемому повиновению, иначе государство должно погибнуть». Более того, здесь же он указывает: «К равной справедливости относится также равномерное налогообложение, равенство которого зависит не от равенства богатства, а от равенства долга всякого человека государству за свою защиту. Ибо налоги, которыми верховная власть облагает людей,

⁶ Боргош Ю. Фома Аквинский. М.: Мысль, 1975. 183 с.

⁷ Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир / под ред. Б. Е. Ланина. М.: Прогресс, 1992. 408 с.

⁸ Брызгалин А. В., Головкин А. Н. Интересные факты о налогах и налогообложении // Налоги и финансовое право. 2008. № 4. С. 320–322.

⁹ Grotius H. *Mare Liberum* (The Free Sea). N.Y., 2004. 570 p.

¹⁰ Hooker R. *Of the laws of ecclesiastical polity*. L., 1907. 322 p.

¹¹ Гоббс Т. Сочинения. Т. I. М.: Мысль, 1991. 736 с.

есть не что иное, как жалованье, причитающееся тем, кто держал государственный меч для защиты людей, занимающихся различными промыслами и ремеслами»¹².

В дальнейшем развитие теории было продолжено в трудах многих мыслителей того времени, где они рассуждали о сущности государства, государственном аппарате, публичных финансах и налогообложении. Одним из них был Жан-Жак Руссо (1712–1778 гг.), который принципиально иначе развивает свою концепцию «Договорной теории». Он принимает государство как данность, стремясь объяснить не то, как оно возникло, а как его изменить, привести к надлежащему. В своих работах он исходит из того, что свобода не может быть отделена от существования человека, и поэтому от нее нельзя отказаться, следовательно, государство должно быть основано на общественном договоре, участники которого подчиняются общей воле, в которой содержится воля каждого отдельного индивида. Только в таком государстве каждый остается подчиненным только самому себе, и по этой причине свобода сохраняется в самом государстве¹³. Параллельно он развивает свои мысли о финансах и налогах: «Общественные финансы – это кровь, которую мудрая экономия, выполняющая функции сердца, гонит, чтобы она по всему телу разносила пищу и жизнь», «То, что приносит обложение, переходит из рук государя или финансиста в руки тех, кто занимается ремеслом и торговлей»¹⁴. При этом он не только говорит о понимании категорий, но и представляет свое видение их развития: «...обложение с головы более свойственно состоянию рабства, а обложение вещей более подобает состоянию свободы», «...для того, чтобы обложение было справедливым и действительно пропорциональным, оно должно производиться не только в соответствии с размером имущества плательщиков, а на основе сложного соотношения различий в их положении и излишков их имуществ»¹⁵.

Основные постулаты «Марксистской теории» происхождения государства изложены в работах её основоположников Карла Маркса (1818–1883 гг.) и Фридриха Энгельса (1820–1895 гг.). Марксизм связывает возникновение государства с развитием производственных отношений, возникновением частной собственности, расколом общества на классы и классовым антагонизмом (классовой борьбой)¹⁶. Фридрих Энгельс в своей работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства» указывает: «Так как государство возникло из потребности держать в узде противоположность классов; так как оно в то же время возникло в самих столкновениях этих классов, то оно по общему правилу является государством самого могущественного, экономически господствующего класса, который при помощи государства становится также политически господствующим классом и приобретает таким образом новые средства для подавления и экс-

¹² Марков А.В. Государство. Что о нем пишут философы. М.: АСТ, 2024. 221 с.

¹³ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. СПб., 1907. 630 с.

¹⁴ Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. А. Д. Хаютина и В. С. Алексеева-Попова. М.: КАНОН-пресс, 1998. 416 с.

¹⁵ Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов. М.: Финансы и статистика, 2005. 256 с.

¹⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения: в 3 т. М.: Политиздат, 1986. 639 с.

плуатации угнетенного класса»¹⁷. Позже В. И. Ленин (1870–1924 гг.) выразил основные тезисы указанной работы в формуле: «Государство есть продукт и проявление непримиримых классовых противоречий»¹⁸. Одним из основных положений марксизма является учение об общественно-экономических формациях, то есть об исторических типах общества, основывающихся на определенном способе производства. Карл Маркс подчеркивал, что именно базисные, производственные отношения определяют соответствующее социальное качество: «В своей совокупности (они) образуют то, что называют общественными отношениями, и притом образуют общество, находящееся на определенной ступени исторического развития, общество с своеобразным отличительным характером»¹⁹. Каждой классовой общественно-экономической формации соответствует определенный исторический тип государства. Смена исторических типов государства есть закономерный процесс ликвидации устаревших форм государственной организации общества, сменяющих его развитие, и замены их новой государственностью, способствующей складыванию и упрочению более развитого социального строя. В связи с этим функции каждого последующего типа государства, методы их осуществления и его политические формы богаче и сложнее, чем организация политической власти предшествующих формаций. Марксистские рассуждения о функциональной сущности государства основывались на том, что на протяжении длительного исторического периода государство являлось орудием господства имущего меньшинства над эксплуатируемым большинством. В этих условиях основная функция государства состояла в закреплении и охране экономических и политических условий господства имущих классов, эксплуатации и подавлении сопротивления неимущих масс населения. Между тем, как официальный представитель общества и управляющая система, государство не может не осуществлять и общесоциальную деятельность, призванную поддерживать необходимые условия существования цивилизованного человеческого общежития (просвещение, здравоохранение и т. д.). Поэтому Маркс выделял в его деятельности «...выполнение общих дел (функций), вытекающих из природы всякого общества, и специфические функции, вытекающие из противоположности между правительством и народными массами»²⁰. Исследуя сущность государства, К. Маркс и Ф. Энгельс затрагивали, в том числе, вопросы финансовой науки – налогов, бюджета, государственного долга, кредита и т. д. Однако вопрос о вкладе марксистской теории в развитие теории финансов остается весьма дискуссионным, поскольку характерным для последних 30 лет Новейшего времени является мнение о том, что в части финансов мысли приверженцев марксистской теории были направлены не на определение категории «финансов» и ее места в общественных отношениях коммунистического социума, а на достижение политической цели – ниспровержение существующего капиталистического строя. Например, написанное ими в марте 1850 г. «Обращение Центрального комитета к Союзу коммуни-

¹⁷ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. М.: Политиздат, 1982. 240 с.

¹⁸ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 25–33. М.: Политиздат, 1974.

¹⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. М.: Партиздат, 1933. 619 с.

²⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения: в 3 т. М.: Политиздат, 1986. 639 с.

стов» определяло политическую тактику пролетарской партии, в том числе и в вопросах государственных финансов: «...Если мелкие буржуа предлагают выкупить железные дороги и фабрики, рабочие должны требовать, чтобы эти железные дороги и фабрики, как собственность реакционеров, были просто конфискованы государством без всякого вознаграждения. Если демократы предлагают пропорциональный налог, рабочие должны требовать прогрессивного; если сами демократы предлагают умеренно-прогрессивный налог, рабочие должны настаивать на налоге, ставки которого растут так быстро, что крупный капитал при этом должен погибнуть; если демократы требуют регулирования государственных долгов, рабочие должны требовать объявления государственного банкротства. Следовательно, требования рабочих всюду должны будут соотноситься с уступками и мероприятиями демократов»²¹.

Однако нужно отметить, что в советский период взгляды отечественных деятелей науки были прямо противоположными. В частности, видный деятель отечественной экономической науки 1950-х – 1990-х годов Э. А. Вознесенский крайне положительно характеризовал вклад основоположников марксизма-ленинизма в развитие теории финансов, указывая при этом, что вклад выражается в раскрытии характера и сущностных черт основных публичных категорий, производных от финансов, таких как бюджет и налогообложение, государственный долг и других, а также в раскрытии взаимосвязи этих категорий с капиталистическим воспроизводством²².

Очевидно, что основной вклад в первичное формирование и развитие теории финансов сделан европейскими мыслителями, а потому абсолютно естественным является и то, что сам термин «финансы» имеет европейское происхождение. Считается, что термин «финансы» возник в период классического Средневековья на территории Италии, соответственно, он имеет латинские корни и произошел от слова *finis*, что весьма вероятно подразумевало под собой окончание (финиш) материальных (денежных) обязательств (расчетов). Причем профессор В. Н. Сутормина, которая внесла значимый вклад в исследование истории возникновения термина «финансы», отмечала в одной из своих работ, что факт исполнения лицом своих денежных обязательств в пользу публично-властных субъектов подтверждался соответствующим документом, именуемым словом *fine*, а в последующем развитие данных терминов привело к возникновению термина *financia*, в узком смысле подразумевающего сугубо платеж в денежной форме, а в широком смысле – всю совокупность публичных доходов и расходов. Отметим, что параллельно с термином «финансы» от латинского слова *fiscus* образовался термин «фиск» (казна) и его производная категория – «фискальный», которыми обозначали денежные и материальные ресурсы в иных формах, которые находились в собственности государства²³.

²¹ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. 2-е изд. Т. 7–25. М.: Партиздат, 1955–1981.

²² Вознесенский Э. А. Финансы как стоимостная категория. М.: Финансы и статистика, 1985. 160 с.

²³ Сутормина В. Н. Финансы капиталистических государств: учеб. для экон. вузов по спец. «Финансы и кредит». 2-е изд., перераб. и доп. Киев: Вища школа, 1983. 311 с.

Касаясь исторических предпосылок появления финансов и связанных с ними отношений, возникающих между субъектами, начать нужно с того, что в результате первых буржуазных революций в Центральной Европе власть правящих монархий стала весьма ограничена, в том числе и в части привилегии практически единоличного распоряжения казной. Вместо этого возникают фонды денежных средств, единые для каждого конкретного государства, – бюджеты, которыми правители уже не могли пользоваться единолично.

В дальнейшем процедура формирования, распределения и использования бюджетных средств стала носить регулярный характер. Это и привело к возникновению упорядоченной системы государственных доходов и расходов с четко определенной структурой, элементами и нормативным регулированием. Тогда же были обозначены приоритетные направления расходования бюджетных средств: военные расходы, расходы на управление, расходы в экономической сфере и расходы на социальные нужды. В свою очередь, это потребовало пересмотра принципов и механизма формирования доходной части бюджета. Происходит постепенный отход от взимания налогов в виде натуральных податей и трудовых повинностей к денежной форме доходов бюджета, которая и приобрела повсеместно преимущественный характер. Само по себе возникновение, существование и развитие как финансов, так и отношений, связанных с ними, неразрывно связано с появлением и развитием государств. Это логично, т. к. финансовые отношения представляют, прежде всего, взаимодействие субъектов по накоплению и распределению, последующему перераспределению национального богатства. При этом следует отметить, что указанное перераспределение необходимо именно для реализации государством своих функций. В период активного развития рыночных отношений финансовые отношения также становятся более сложными и разносторонними. В первую очередь, как уже говорилось, ликвидируется привилегия единоличного использования общегосударственных средств правителем. Появляются и совершенствуются особые отношения, при которых натуральные повинности и оброки заменяются более прогрессивной формой налогообложения – денежной. Дальнейшие этапы развития финансовых отношений связаны с демократизацией общества. В частности, во многих государствах формируется парламентская власть, зарождается социально ориентированная политика, что, в свою очередь, подразумевает перераспределение средств в пользу наиболее бедных слоев, установление социальных гарантий в форме разнообразных пособий и пенсионного обеспечения, формирования и внедрения в практику социального обеспечения специализированных государственных программ, связанных с социальной защитой и поддержкой населения, прежде всего, в сфере медицины, образования, обеспечения занятости.

Денежный оборот составляет материальную основу финансов. Реальный денежный оборот – это экономический процесс, вызывающий движение стоимости и сопровождающийся потоком денежных платежей и расчетов.

Объектом реального денежного оборота являются финансовые ресурсы как источники финансирования расширенного воспроизводства. К ним относятся прибыль, доходы от различных видов предпринимательской деятельности и др. За счет финансовых ресурсов формируются фонды денежных средств. Они име-

ют строго целевое назначение и служат инструментом финансирования расширенного воспроизводства.

Реальный денежный оборот представляет собой экономический процесс, вызывающий изменение стоимости и сопровождающийся разнонаправленными денежными потоками в форме платежей и расчетов. Объектом же реального денежного оборота являются финансовые ресурсы – источники финансирования воспроизводства – прибыль и доходы от различных видов деятельности. За счет указанных ресурсов и формируются фонды денежных средств, имеющие целевое назначение и служащие инструментом финансирования расширенного воспроизводства. Каждый элемент финансовых отношений закономерно оказывает влияние на процесс воспроизводства, реализуя присущие только ему функции. В частности, финансы предприятий обслуживают материальное производство. Через государственный бюджет аккумулируются ресурсы в основной централизованный фонд государства и реализуется перераспределение средств между отраслями экономики, регионами, социальными группами населения.

Сформировав первичное теоретическое представление из различных воззрений на финансы и производные от них категории, а также рассмотрев вопросы возникновения финансов, перейдем непосредственно к познанию сущности и признаков финансов как научно-практической категории. Товарно-денежные отношения и их историческая эволюция являются базовым фактором образования и дальнейшего развития целой системы стоимостных экономических категорий, каждая из которых характеризуется своими особенностями и ролью в общественном воспроизводстве. Финансы как одна из таких категорий обладает своими специфичными признаками²⁴.

Итак, первый признак сводится к тому, что финансы – это уникальная сфера экономических отношений, причинность и целенаправленность которых изначально (исторически) связана с государством и возложенными на него функциями. В текущем моменте они неотъемлемы от этого общественно-политического института, в связи с чем и имеют преимущественно публичную (государственно-властную) форму проявления.

Развитие общественных взаимодействий в рамках экономической системы сопровождалось переходом от архаичных товарообменных операций, характерных для ранних этапов социального развития, к товарно-денежным отношениям. Таким образом, натуральные платежи уступали место денежным расчетам, в том числе и в части исполнения публичных обязательств, поскольку значение денежных поступлений при формировании государственных доходов существенно возрастало.

Отсюда, второй признак сводится к тому, что финансы выражают сугубо денежные отношения, складывающиеся между разными участниками процесса общественного воспроизводства.

Общественное воспроизводство есть непрерывное возобновление в масштабе общества процесса производства как единства производительных сил и произ-

²⁴ Казак А. Ю. Финансы, денежное обращение и кредит. Екатеринбург: РИФ «Солярис», 2001. 200 с.

водственных отношений²⁵. Иными словами, воспроизводство представляет собой воссоздание израсходованных факторов производства²⁶, в разрезе трех неотъемлемых элементов: материальных благ, представленных предметами потребления и средствами производства; рабочей силы; производственных отношений.

В ходе общественного воспроизводства формируется совокупный общественный продукт, а также осуществляется процесс первичного распределения его стоимости.

Совокупный общественный продукт есть совокупность материальных благ и услуг, произведенных в некоем текущем периоде²⁷. В экономике, основанной на рыночных принципах, его первичное распределение осуществляется без участия государства. Вместе с тем нужно отметить, что практика, свойственная государствам с недемократическими политическими режимами, где государство вмешивается либо тотально контролирует все стороны общественной жизнедеятельности, в том числе и сферу экономики, характеризует лишь политические, а не экономические особенности.

Распределительный процесс идет параллельно с производственным, поскольку они взаимозависимы. Ведь производственный процесс есть постоянное движение, которое невозможно поддерживать без выполнения трех обязательных условий постоянности.

Первое условие сводится к тому, что в ходе производственного процесса расходуются средства производства – здания и сооружения, машины и оборудование, сырье, запасы, энергия и т. п., таким образом, без возмещения стоимости израсходованных средств (обозначим их как *mp* – сокр. от *means of production*) на регулярной основе производство остановится. На этом этапе происходит распределение части стоимости совокупного общественного продукта между хозяйствующим субъектом – производителем и хозяйствующим субъектом – поставщиком сырья, полуфабрикатов, услуг и т. д.

Второе условие сводится к тому, что труд и трудовые ресурсы являются неотъемлемым фактором производства, таким образом, без оплаты труда (обозначим их как *sw* – сокр. от *salary and wages*) производство также остановится. На этом этапе происходит распределение части стоимости совокупного общественного продукта между хозяйствующим субъектом – производителем и его работниками.

Третье условие сводится к тому, что производственный процесс имеет коммерческую целенаправленность, характеризующую его как одновременное качественное и количественное движение, таким образом, без извлечения и распределения прибыли (обозначим их как *pd* – сокр. от *profit and dividend*) производство опять же остановится. На этом этапе происходит распределение части стоимости совокупного общественного продукта между хозяйствующим субъектом – произ-

²⁵ Демографический энциклопедический словарь / редкол.: Д. И. Валентей (гл. ред.) и др. М.: Сов. энциклопедия, 1985. 608 с.

²⁶ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2006. 495 с.

²⁷ Лопатников Л. М. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Дело, 2003. 520 с.

водителем и потребителем, хозяйствующим субъектом – производителем и его собственниками (акционерами).

В ходе обозначенного распределительного процесса формируется материальный базис жизнедеятельности субъектов, непосредственно (предприятие, работники) или опосредованно (поставщики, акционеры) участвующих в производственном процессе. Те же субъекты, которые остаются за пределами процесса первичного распределения, не имеют материального базиса жизнедеятельности.

Соответственно, третий признак сводится к тому, что финансам присущ глубоко перераспределительный характер. Ведь государство является носителем публичного (общественного) функционала. Между тем функции не могут быть реализованы без закрепления за выполняющим эти функции субъектом соответствующих властных полномочий. В то же время нужно осознавать, что любое функциональное властное полномочие базируется на материальном обеспечении. На это, например, обращает внимание профессор В. И. Терехин, указывая, что анализ государственных функций и их обеспечивающих расходных полномочий является отправной точкой в процессе понимания и разработки механизмов финансового обеспечения всей государственной деятельности, на различных ее уровнях²⁸.

Таким образом, государство в силу наличия объективной необходимости формирует систему перераспределительных отношений, в рамках которых из сферы материального производства осуществляется изъятие части стоимости распределенного совокупного общественного продукта и производится его вторичное (последующее) распределение.

С помощью системы налогообложения, а также различных платежей и отчислений предприятий в государственный бюджет и другие централизованные фонды государство через свои финансовые органы реализует право собственности на средства производства, изымая у предприятий часть их прибыли, т. е. государство получает от предприятий средства. Но финансовый поток на этом уровне не односторонний. Предприятия также могут получать от государства средства. Государственная финансовая поддержка предприятий осуществляется посредством прямых ассигнований, например централизованных капитальных вложений и дотаций, а также как предоставление различных экономических льгот (по налогообложению, через освобождение от уплаты определенных платежей). Поэтому возникают разветвленные финансовые потоки в обоих направлениях. Такие связи занимают пока ведущее место в экономике страны. Однако по мере разгосударствления экономики и развития коллективной и частной собственности они ослабевают, а взаимодействие государства с предприятиями коллективной и частной собственности, включая предпринимательские предприятия, усиливается. Финансовые отношения между государством и предприятиями негосударственных форм собственности различаются видами денежных поступлений и платежей. Взаимоотношения этого типа строятся в соответствии с экономической ролью государства, функцией которой является создание средств государственного, республиканского и местных бюджетов, идущих на удовлетво-

²⁸ Терехин В. И., Шумаков Е. С. Макроэкономическая модель экономики региона // Вестник РГРТА. 1998. № 4. С. 127–133.

ние общественных потребностей. Эти средства создаются через их изъятие, прежде всего, у предприятий. Это основной канал финансовых поступлений в государственный бюджет. И хотя изъятие средств у предприятий уменьшает их интерес к получению прибыли, государству приходится это делать.

И наконец, четвертый признак финансов увязывается с признаком, который мы обозначили первым. Он проявляется в том, что государство посредством экономико-правового регулирования, осуществляемого путем публичной нормативно-правовой регламентации, целенаправленно сводит рассматриваемые денежные перераспределительные отношения в обособленную систему, в рамках которой формируются и используются централизованные и децентрализованные фонды.

Аккумулируя приведенные доводы, мы можем с уверенностью сказать, что в ранее приведенном понятии финансов не хватает очень важного аспекта – факта правового регулирования финансов. Поэтому предлагаемое нами понятие финансов приобретает следующий вид:

Финансы – это система общественных отношений, регулируемых нормами права, которым присущ денежный и перераспределительный характер, основное целевое назначение которых сводится к формированию и использованию денежных фондов.

На фоне рассмотренных признаков приобретает актуальность вопрос о сферах существования финансов, поскольку приведенное обоснование указывает на то, что финансам, кроме как в публичной сфере, в общем-то нигде места нет. Ведь обширная номенклатура денежных отношений, складывающихся в частной сфере, не обладает всей совокупностью признаков, присущих категории «финансы».

Однако ранее не случайно было указано, что финансы имеют преимущественно публичную (государственно-властную) форму проявления, – преимущественно, но не исключительно. Это обусловлено тем, что в экономической системе есть особый сектор, в рамках которого складывающиеся отношения соответствуют признакам финансов, – им является финансовый рынок, т. е. сфера частных общественных отношений, в области денежного обращения и расчетов, оборота валюты, деятельности банковских, страховых и иных финансовых организаций.

Графически сферы функционирования финансов можно изобразить в следующем виде:

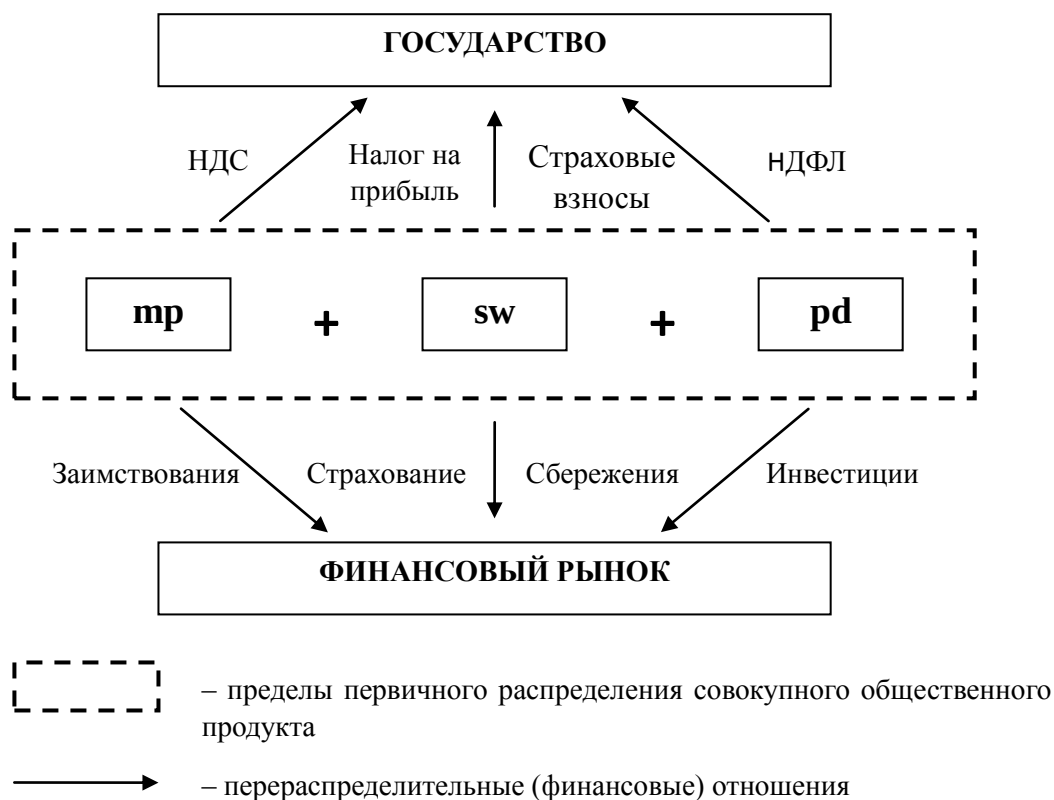


Рис. 1. Сферы функционирования финансов

Обозначив сферы функционирования финансов, нельзя не коснуться и вопросов о функциях, ими выполняемых. При общей схожести различных взглядов на функции финансов нужно признать отсутствие единого мнения о составе и количестве этих самых функций, а также об их терминологическом обозначении. Ряд авторов выделяют не менее трех функций финансов на выбор – распределительную / перераспределительную, регулирующую, контрольную и т. д., в противовес им некоторые авторы, к которым относится и автор настоящего издания, отмечают, что данным специфическим отношениям присуще не более двух фундаментальных функций – перераспределительная и контрольная.

Как уже было отмечено выше, посредством финансовых категорий – бюджет и налоги – государство изымает и перераспределяет часть стоимости от произведенного совокупного общественного продукта. Таким образом, результатом изъятия является то, что в публичном пространстве последовательно образуются разнообразные денежные фонды, представленные преимущественно бюджетами публично-территориальных образований и иных государственных субъектов. В ходе конкретного и целенаправленного использования этих фондов, то есть последующего распределения накопленных в них финансовых ресурсов, осуществляется материальное обеспечение содержания и функционирования государственного аппарата, создание и поддержание рациональной и эффективной структуры общественного производства, обеспечение материальной поддержки немущих и т. д. Именно данным образом реализуется перераспределительная функция финансов в публичной сфере.

Аналогичным образом реализуется перераспределительная функция финансов в частной сфере, где посредством финансовых инструментов – займов и кредитов, сбережений и инвестиций, а также иных инструментов, происходит перераспределение (изъятие и распределение) финансовых ресурсов между частными, а также между частными и публичными экономическими субъектами.

Контрольная функция финансов неотъемлема от них и реализуется одновременно с перераспределительной функцией финансов, что проявляется в реализации функциональной деятельности финансовых органов по контролю в процессе распределения валового внутреннего продукта.

Поскольку финансы предстают как система общественных отношений, регулируемых нормами права, то, соответственно, формируется и реализуется данная система посредством финансовых правоотношений. ***Финансовое правоотношение*** – это урегулированное нормами финансового права общественное отношение, складывающееся в сфере финансовой деятельности. Таким образом, можно заключить, что финансовые отношения и финансовые правоотношения, существующие в условиях развитого правового государства, являются тождественными понятиями.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте происхождение финансов как категории и термина. В чем заключается сущность финансов?
2. Перечислите признаки финансов.
3. Опишите теории возникновения государства с позиции общих и противоположных взглядов на финансы и их производные категории.
4. Перечислите функции финансов, раскройте их содержание.
5. Определите сущность финансовых ресурсов.
6. Опишите взаимосвязь финансов и денежного оборота.
7. Обозначьте роль финансов в общественном воспроизводственном процессе.
8. Раскройте сущность финансовых отношений.
9. Охарактеризуйте производный характер категории «налоги».
10. Охарактеризуйте финансовые отношения, складывающиеся между различными участниками.

ТЕМА 2. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА СТРАНЫ

Финансы, складывающиеся в публичной и частной сфере, в основе своей имеют единый сущностный базис, однако формы организации финансовых отношений и их видовая реализация достаточно различны. Касаясь организации финансовых отношений, некоторые деятели науки обращают внимание на отдельную экономическую категорию – «система финансов». Так, например, профессор Казак А. Ю. в своих работах указывал: «Система финансов – это совокупность различных сфер финансовых отношений, объединенных принципиальным единством в рамках общей объективной категории – "финансы", но характеризующихся, во-первых, своими специфическими особенностями в формировании и использовании денежных фондов (доходов); во-вторых, различной ролью (значимостью) в общественном воспроизводстве и экономической системе в целом»²⁹.

В ходе истории развития финансов их система испытала на себе длительный эволюционный процесс. На первичных этапах формирования финансовых отношений они по объективным причинам не характеризовались системностью структуры. Иными словами, структура финансов ограничивалась только одним звеном – государственными финансами.

После перехода к новой общественно-экономической формации – к классическому капитализму – система финансов претерпела революционные изменения, поскольку в большинстве государств западной цивилизации образовалось второе звено национальной системы финансов – местные финансы. Причем отметим, что в полной мере данный опыт характерен для России, и на ее примере данное эволюционное развитие просматривается достаточно четко.

Во многих работах современных авторов ретроспектива российских финансов начинается от средних веков³⁰. Это существенно отличает их позицию от позиции некоторых финансистов начала XX века. Например, российский экономист, член-корреспондент Академии наук СССР М. И. Боголепов в одной из своих работ указывает: «Госбюджет в его современных формах не восходит далее первых десятилетий XIX в.»³¹. Практически аналогичной позиции придерживается его современник, отечественный государствовед и финансист А. А. Никитский, который в своих работах указывает: «...Можно найти следы ещё более древних росписей, относящихся к таким временам, когда и в более просвещенных странах финансы пребывали в состоянии дикости, – однако только с 1863 года появляется у нас нечто, заслуживающее названия бюджета»³². Такие суждения обусловлены тем, что именно в период начала XIX–XX веков, появляются предпосылки бюджетного процесса, формируются первые правовые источники, регу-

²⁹ Финансы и кредит: учеб. / А. Ю. Казак и др.; под ред. А. Ю. Казака. Екатеринбург: Ява, 1997. 629 с.

³⁰ См., например: Винокурова Т. В. Финансовое управление в Московской Руси // История государства и права. 2008. № 6. С. 23–24.

³¹ Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. СПб.: Изд-во О. Н. Поповой, 1907. 334 с.

³² Никитский А. А. Основы финансовой науки и политики. М.: Книгоиздательство «Польза», 1910. 472 с.

лирующие финансовые отношения, в результате чего в российской правовой системе закладывается базис бюджетного права и первоосновы финансовой дисциплины.

Начало данного временного промежутка приходится на тот исторический период, когда взор российского реформатора Сперанского М.М., среди реформ государственного устройства и управления, обращается к вопросам реформирования экономики и финансов³³. Труд, разработанный им в 1810 году и получивший наименование «План финансов», консолидировал в себе базисные идеи, необходимые для реформы государственных финансов. Основная цель документа сводилась к упорядочению финансовой системы, ликвидации бюджетного дефицита, внедрению контроля за финансовой деятельностью государственного аппарата, а также к нормативному регулированию бюджетного устройства и бюджетного процесса³⁴. Одна из фундаментальных идей, отраженных в данном документе, заключалась в установлении публичной процедуры, осуществляемой соответствующими государственными органами, в ходе которой должны рассматриваться и утверждаться все бюджетные предложения. Иными словами, здесь говорилось о том, что бюджетный план на соответствующий год должен приниматься в ходе законодательной процедуры, в рамках которой он проходит стадии рассмотрения и одобрения Государственным Советом и вступает в силу после его утверждения Императором. В дополнение был принят ведомственный нормативный акт – «Наказ Министру финансов», в котором содержались бюджетные правила, регулирующие вопросы составления и исполнения государственной росписи доходов и расходов.

К 1862 году Российская Империя вплотную подошла к этапу реализации финансовой реформы. Её начало было ознаменовано разработкой и утверждением новых бюджетных правил – «Правил о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении Государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений»³⁵. Отныне построение бюджетных отношений осуществлялось на принципах законности и гласности. В первую очередь это обозначало, что теперь законодательная процедура рассмотрения и принятия бюджетной росписи, а также раскрытие информации о бюджете посредством публикации соответствующих докладов, являлись обязательным и неотъемлемым элементом бюджетного процесса. Это в полной мере соответствовало уровню развития, на котором находилось российское государство, уровню развития финансовой науки и мировой практики построения бюджетного процесса.

Однако несмотря на бурное реформистское развитие государственных финансов в России того периода, финансовые отношения не характеризовались системностью организации, поскольку образовывали только одно звено – государственные финансы. И можно однозначно утверждать, что только лишь в обозна-

³³ Ялбулганов А. А. У истоков финансового права / под ред. А. Н. Козырина. М.: Статут, 1998. 277 с.

³⁴ Лушин С. И. «План финансов» М. М. Сперанского // Финансы. 2004. № 1. С. 70–74.

³⁵ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 37. Отделение 1 // Электронная библиотека АНО «Руниверс» [Электронный ресурс]. URL: <https://runivers.ru/lib/book3136/9937/> (дата обращения: 01.09.2024).

ченном периоде образуется второе звено отечественной системы финансов, что было обусловлено началом процесса формирования основ местного самоуправления и формированием местных бюджетов.

Профессор Тархов С. А. в одной из своих исследовательских работ указывает, что в рассматриваемом историческом периоде административно-территориальное устройство России предполагало деление её территории на области и губернии, в границах которых располагались уезды, на территории которых, в свою очередь, уже располагались волости³⁶. Получается, что характерной чертой России того времени было сложное, многоуровневое административно-территориальное деление. В то же время правовой статус этих административных единиц не был определен, поэтому система финансов могла быть представлена только одним звеном – государственными финансами.

Система отечественных финансов существенно изменилась с принятием целого ряда нормативных актов, заложивших основу местного самоуправления и определивших статус административных единиц. Первым нормативным актом было принятое в 1861 году «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», один из разделов которого регулировал вопросы крестьянского (волостного) самоуправления³⁷. Вторым документом было «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», принятое в 1864 году, которое регулировало вопросы самоуправления в губерниях и уездах³⁸. Третьим документом стало принятое в 1870 году «Городовое положение», регулировавшее вопросы самоуправления городов³⁹. Именно с принятием указанных нормативных актов, в том числе регулирующих вопросы формирования публичных доходов и осуществления публичных расходов в целях непосредственной реализации самоуправления, образуется второе звено российской системы финансов – местные финансы.

В целом, количество звеньев и структура любой национальной системы финансов находится в статичном и неизменном состоянии, пока она обеспечивает эффективное формирование финансовых ресурсов и аккумуляцию их в соответствующих фондах, посредством которых реализуется финансирование деятельности государства и его национальной экономики.

С учетом всего вышеизложенного, а также принимая во внимание освещенные в предыдущем разделе сферы функционирования финансов, очевидным умозаключением будет то, что современная система финансов в обобщенном виде включает в себя три основных звена – государственные финансы, местные (муниципальные) финансы и частные финансы, которые объединяют в себе всю обширную совокупность финансовых отношений, возникающих между частными (негосударственными) субъектами по поводу перераспределения финансовых ресурсов.

³⁶ Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. 2001. № 15. С. 25–28.

³⁷ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 36. Отд. 1. URL: <https://runivers.ru/lib/book3136/9934/> (дата обращения: 01.09.2024).

³⁸ Там же. Т. 39. Отд. 1. URL: <https://runivers.ru/lib/book3136/9942/> (дата обращения: 01.09.2024).

³⁹ Там же. Т. 45. Отд. 1. URL: <https://runivers.ru/lib/book3136/9957/> (дата обращения: 01.09.2024).

Категории «система финансов» и «финансовая система» являются принципиально разными, поскольку, несмотря на общий предмет, квалифицирующий их сущность и предопределяющий их природу, они являются воплощением кардинально разных явлений.

Финансовая система представляет собой совокупность конкретных профильных государственных органов, а также публичных и частных институтов, на которые возлагается практическая реализация государственной финансовой политики.

В рамках финансовой системы каждый из ее институтов формирует финансовые ресурсы обособляя их в финансовых (денежных) фондах. При этом нужно учесть, что наиболее обобщенные научные взгляды трактуют финансовые ресурсы как денежные поступления, используемые субъектом финансовых правоотношений для обеспечения своей деятельности.

Финансовая система страны всегда является отражением тех народнохозяйственных и социально-экономических процессов, которые происходят в обществе. Так, российская экономика функционирует в условиях капиталистических отношений, соответственно, финансовая система как элемент системы государственного управления призвана реализовывать конкретные функции.

Вместе с тем нередко в научной среде можно встретить комбинированный подход, в рамках которого категории «система финансов» и «финансовая система» сливаются воедино. Согласно такому подходу, финансовая система представляет собой совокупность финансовых отношений в связи с формированием, перераспределением и использованием фондов денежных средств государства, хозяйствующих субъектов, домашних хозяйств, непосредственно воплощаемую в организационной структуре финансовых органов и институтов, вступающих в эти отношения. Каждое звено финансовой системы выполняет свои задачи и обслуживает определенную группу финансовых отношений, причем его состав и функции зависят от конкретных форм и методов формирования доходов и денежных фондов.

Финансы предприятий и организаций государственной и муниципальной форм собственности

Весьма распространенным в современной науке и практике является мнение, согласно которому в системе финансов также можно выделить обособленные звенья или элементы, например финансы предприятий (корпоративные финансы), финансы домохозяйств или персональные (личные) финансы и т. д. Такой подход отчасти разнится с позицией автора настоящего издания на фундаментальном уровне, поскольку ранее уже были приведены доводы о том, что уникальный перераспределительный характер финансов выделяет их из всего многообразия экономических отношений, в рамках которых осуществляется первичное распределение части стоимости совокупного общественного продукта, а следовательно, оперировать термином «финансы» при описании и исследовании первичного распределения посредством денежных ресурсов частных субъектов является не совсем корректным. Тем не менее, нужно отметить и то, что автор не находит значимых оснований, которые бы препятствовали применению, с указанной вы-

ше оговоркой, термина «финансы» при рассмотрении вопросов о денежном хозяйствовании частных субъектов (коммерческих и некоммерческих организаций, граждан и индивидуальных предпринимателей).

Изучение финансов предприятий и организаций необходимо начинать с осознания того, что их специфика функционирования зависит от многих факторов. В частности, она зависит от того, осуществляет ли этот корпоративный юридический субъект свою деятельность во имя достижения коммерческих целей или он действует на некоммерческой основе, от того, какова его организационно-правовая форма, к какому виду собственности он относится, ну и естественно, не в последнюю очередь она зависит и от его отраслевой принадлежности.

Развитие экономической среды на рыночном базисе невозможно без конкуренции, в рамках которой каждый хозяйствующий субъект, обладая самостоятельностью, способен нести и всю ответственность за принимаемые экономические решения.

В условиях монополизма государственной формы собственности, как известно, конкуренции быть не может. Историческая практика множества государств, особенно стран социалистического лагеря, свидетельствует о том, что преодолению монополизма способствует реальная программа приватизации. Только собственник способен распоряжаться своим имуществом с максимальной степенью эффективности. В результате борьбы собственников за получение максимальной прибыли формируются реальные отношения конкуренции. Поэтому важнейшим условием формирования полноценного рынка является приватизация, способствующая формированию класса собственников и преодолению монопольного положения государства на рынке. Нужно отметить, что в рамках общественной риторики последних лет итоги приватизации рассматриваются с позиции публичной и социальной справедливости. На наш взгляд, такой подход несет в себе два серьезных недостатка. Во-первых, он не имеет сколько-нибудь продуктивной перспективы, поскольку любая форма восстановления справедливости нанесет удар по национальной экономике. Во-вторых, при таком подходе без внимания остаются до сих пор не решенные проблемы. Безусловно, первичный этап приватизации позволил преодолеть абсолютный монополизм государства в сфере экономики, однако процесс приватизации нельзя считать завершенным. Прежде всего, против этого свидетельствует высокий уровень монопольного присутствия государства в отдельных отраслях национальной экономики, что, в свою очередь, весьма несвойственно экономикам, основанным на принципах свободного рынка. Следовательно, процесс приватизации должен быть продолжен и доведен до своего логического завершения.

В общем плане, приватизация означает приобретение юридическими и физическими лицами у государства и местных органов власти в собственность предприятий и их подразделений; материальных и нематериальных активов предприятий; долей, паев, акций государства в капитале акционерных обществ и товариществ, совместных предприятий, банков, концернов и т. д.

После осуществления процесса приватизации собственник по своему усмотрению владеет, пользуется и распоряжается своим имуществом. В соответствии с действующим законодательством, собственник имеет право решать вопросы, свя-

занные с созданием предприятия, его реорганизацией и ликвидацией, определять цели и вид деятельности, распоряжаться финансовыми ресурсами, проводить самостоятельную финансовую политику по развитию фирмы, осуществлять контроль за эффективным использованием имущества и денежных средств.

В советский период основу национальной экономической системы составляла социалистическая собственность на средства производства. Это обусловило то, что отечественная правовая система того времени оперировала сильно ограниченным перечнем видов собственности: государственная (общенародная) собственность; колхозно-кооперативная и личная собственность. Новая политическая система, иная социальная структура, а также рыночные условия хозяйствования в экономике потребовали кардинального реформирования отечественной правовой системы. В результате, с момента разработки нового гражданского законодательства Российской Федерации была внедрена и совершенно новая классификация обширных видов собственности. Ее основным критерием выступает субъект, вступающий в отношения собственности, или, другими словами, это то лицо, которое непосредственно и присваивает объект собственности. Прежде всего, речь идет о публичных формах собственности – государственной и муниципальной, о частной (личной или корпоративной) собственности, о собственности некоммерческих организаций и общественных объединений, а также о смешанных формах собственности.

Отметим, что в российском законодательстве под частной собственностью понимается индивидуальное присвоение. Этот момент представляется очень важным, поскольку граждане могут быть субъектами не только в индивидуальных частных предпринимательских формах, но и в рамках других форм собственности, например, коллективных.

В рамках вышеперечисленных видов собственности отечественное законодательство закрепляет разнообразные виды и организационно-правовые формы предприятий. В части коммерческих предприятий установленные организационно-правовые формы представлены в табл. 1.

Таблица 1

Организационно-правовые формы коммерческих предприятий

Название организационно-правовой формы предприятия	Учредитель	Статус имущества	Ответственность
Хозяйственные товарищества	Физические, юридические лица, индивидуальные предприниматели, публично-правовые образования	В собственности	Субсидиарная
Хозяйственные партнерства	Физические, юридические лица	В собственности	Партнеры несут ответственность в пределах вклада в складочный капитал Партнерства, которое в свою очередь несет ответственность всем своим имуществом
Крестьянское (фер-	Физические лица	В собст-	Субсидиарная

мерское) хозяйство		венности	
Общество с ограниченной ответственностью	Физические и юридические лица	В собственности	Учредители несут ответственность в пределах своих вкладов, ООО несет ответственность всем своим имуществом
Акционерные общества (публичные и непубличные)	Физические и юридические лица	В собственности	Акционеры несут ответственность в пределах своих вкладов, АО несет ответственность всем своим имуществом
Производственный кооператив	Физические и юридические лица	В собственности	Субсидиарная
Государственные и муниципальные унитарные предприятия	Государство от имени публично-правового образования (государственного органа или органа местного самоуправления)	На праве хозяйственного ведения или оперативного управления	Отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Собственник имущества казенного предприятия несет субсидиарную ответственность по обязательствам предприятия при недостаточности его имущества

Многообразие форм юридических лиц, представленное в гражданском законодательстве, отражает дифференциацию финансовых отношений различных форм собственности и целей их деятельности. Предприятия и организации могут создаваться с различными целями и разными учредителями – одним или несколькими физическими лицами, физическими и юридическими лицами, государственными органами, государственными органами и юридическими лицами, государственными органами и физическими лицами. Учредителями определяется, в какой форме и каким имуществом наделить учреждаемое предприятие или организацию. Создавая предприятие в любой организационно-правовой форме, его учредители становятся его собственниками и, согласно законодательству, могут управлять его деятельностью разными способами – единолично, коллективно, с привлечением профессионалов и т. д.

Во всем многообразии организационно-правовых форм можно ясно увидеть формы существования как частных, так и государственных предприятий. Это обусловлено тем, что государство стоит на позиции полноценного участника хозяйственных и социальных отношений, складывающихся в национальной социально-экономической сфере, при этом в роли организатора и реализатора перераспределения доходов и социальных услуг и благ в обществе.

В большинстве стран мира, и в России в том числе, существует сектор государственной собственности, однако в отличие от развитых стран здесь он весьма обширный. Нужно отметить, что существование государственной собственности в форме юридического субъекта (организации) есть объективная необходимость. Прежде всего, это касается стратегических отраслей, которые представлены, например, предприятиями военно-промышленного комплекса, атомной энергетики

и т. д. Естественно, их функционирование государство не может передать в руки частных экономических субъектов. Помимо этого существует ряд отраслей, которые, как правило, не относятся к высокодоходным сферам деятельности либо относятся к отраслям, очень емким по капиталовложениям. Следовательно, они не представляют предпринимательского интереса для частного бизнеса.

Но продукция (услуги) этих (и других подобных) отраслей чрезвычайно важна для полноценного цивилизованного развития любого общества. Поэтому государство, если оно заинтересовано в выполнении своих функций, делегированных ему обществом, всегда оказывает финансовую поддержку важнейшим отраслям народнохозяйственного комплекса, в том числе и путем создания в той или иной сфере деятельности собственно государственных предприятий и их соответствующего финансирования.

Государственная собственность существует во всех странах, однако ее удельный вес и значение в экономике каждого государства различен и зависит от множества факторов. Более того, даже роль каждого фактора в каждом отдельно взятом государстве весьма различна, однако в большей степени зависит от курса социальной и экономической политики власти.

Казалось бы, в Гражданском кодексе РФ представлено достаточно организационно-правовых форм, способных охватить и частный и государственный секторы экономических отношений, сложившихся в обществе.

Но наряду с Гражданским кодексом РФ и предусмотренными в нем организационно-правовыми формами предприятий и организаций, в России действует Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Он расширяет перечень предприятий и организаций, которые могут быть созданы для решения социальных проблем, развития гражданского общества.

В соответствии с данным законом некоммерческой организацией является организация, не имеющая основной целью своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками. При этом данным законом оговаривается, что некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, а также в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи и в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

В соответствии со ст. 7.1 и 7.2 Закона «О некоммерческих организациях» предусмотрены такие формы некоммерческих организаций, как государственная корпорация и государственная компания.

Государственная компания – это некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная Российской Федерацией на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления.

Государственная корпорация – это некоммерческая организация, не имеющая членства, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного

взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Каждая новая государственная компания или корпорация создается на основании отдельно принимаемого федерального закона о создании соответствующей компании или корпорации. Таким образом, получается, что создаваемые государственные компании и корпорации не подчиняются единому законодательству, а фактически имеют приоритет перед другими «рядовыми» предприятиями и организациями. И хотя цели их деятельности одновременно и коммерческие, и общегосударственные, их выделение несет в себе основы монополизации сфер их деятельности.

Монопольное положение государственных компаний и корпораций на рынке обуславливается тем, что они защищены законом, на основании которого они созданы. Благодаря этому государство защищает государственные компании и корпорации от внешних экономических факторов, с целью выполнения ими части государственных функций. Такая защита охраняет государственные интересы в тех сферах деятельности, где функционируют конкретные государственные компании и корпорации, и обеспечивают стабильное получение обществом необходимых ему услуг и благ. Государство при этом сохраняет независимость в стратегически важных сферах.

Однако монополизация любой сферы деятельности приводит к снижению эффективности. Отсюда возникает мнение, что работа государственных компаний и корпораций малоэффективна, однако госкорпорации могут создаваться лишь в тех сферах, где конкуренция отсутствует в принципе. Поэтому негативное отношение к монопольному положению на рынке государственных компаний и корпораций является неоднозначным и не объясняет симбиоз выполняемых ими уникальных функций.

Если создание государственных компаний и корпораций подразумевает выполнение заказа по реализации определенных государственных функций, то государство выступает от лица общества по формированию данного заказа. Тем не менее одним из проблемных аспектов деятельности государственных компаний и корпораций остается эффективность инвестирования государственных средств (управления финансовыми ресурсами).

Объем и порядок инвестирования временно свободных средств государственных корпораций определяются их высшими органами управления. Согласно п. 3.2 ст. 7.1 закона «О некоммерческих организациях», инвестирование временно свободных средств государственной корпорации осуществляется на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности приобретаемых ею активов (объектов инвестирования). При этом Правительство РФ вправе установить перечень разрешенных активов (объектов инвестирования), порядок и условия инвестирования временно свободных средств государственной корпорации, порядок и механизмы контроля за инвестированием этих средств, порядок совершения сделок по инвестированию временно свободных средств государственной корпорации, формы отчетов об инвестировании временно свободных средств государственной корпорации, порядок предоставления и раскрытия этих отчетов.

По сути, получается, что государственные компании и корпорации, выполняя государственный заказ, реализуя определенные функции, вынужденно принимают на себя и часть обязательств государства по отношению к обществу, не характерных для юридического лица. Отсюда вытекает и широта целей их деятельности, и монопольное положение в экономике, и неоднозначное распределение их средств.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что государство организует финансовые отношения, активно участвует в экономической жизни общества, влияет на нее не только на законодательном уровне, но и являясь крупным собственником.

Для описания деятельности предприятий и организаций с государственной формой собственности можно выделить понятие «финансы предприятий», т. к. их деятельность связана с постоянным участием в ней государства, выполнением государственных и социальных задач и предоставлением услуг на уровне ежедневной хозяйственной деятельности. Данное утверждение не является общепринятой точкой зрения. Однако если рассмотреть категорию «финансы предприятий», отталкиваясь от понимания того, что такое «финансы», то ясно можно увидеть специфику и отличия денежных отношений предприятий частной и государственной (и муниципальной) форм собственности.

Наиболее наглядно понятие «финансы предприятий» можно раскрыть при рассмотрении деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий, которая регулируется Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником, т. е. государством, субъектом РФ или муниципальным образованием. Её учреждение осуществляется на основании соответствующего решения (правового акта), принятого Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления в соответствии с актами, определяющими компетенцию таких органов.

Унитарное предприятие осуществляет свою деятельность путем совершения юридических и фактических действий с имуществом, которое закрепляется за ним на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. При этом порядок определения состава имущества, а также порядок утверждения устава унитарного предприятия и заключения контракта с его руководителем устанавливается Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

Стоимость имущества, закрепляемого за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, при его учреждении определяется в соответствии с законодательством об оценочной деятельности. Имущество унитарного предприятия формируется за счет:

– имущества, закрепленного за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления собственником этого имущества;

– доходов унитарного предприятия от его деятельности;

– иных не противоречащих законодательству источников.

Права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, органы местного самоуправления в рамках их компетенции.

Собственник имущества государственного или муниципального предприятия имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении такого предприятия.

В целом, унитарному предприятию присущи общие характерные черты, свойственные любому юридическому лицу: от своего имени приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права; несет обязанности; выступает истцом и ответчиком в суде; имеет самостоятельный баланс; несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом; не несет ответственности по обязательствам собственника имущества и т. д.

В то же время статус и правомочия унитарных предприятий имеют ряд существенных ограничений, которые выделяют их на фоне частных организаций (юридических лиц). В частности, имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, а отсюда следует, что оно является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия.

Более того, унитарные предприятия не вправе создавать в качестве юридического лица другие унитарные предприятия путем передачи им части своего имущества (дочерние предприятия), но по согласованию с собственником имущества они могут создавать филиалы и открывать представительства.

Создание унитарных предприятий на основе объединения имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, не допускается.

Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование не несут ответственность по обязательствам государственного или муниципального предприятия, за исключением случаев, если несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана собственником его имущества. В указанных случаях на собственника при недостаточности имущества государственного или муниципального предприятия может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам.

Государственное или муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются Правительством Российской Федерации, уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

Порядок распределения доходов казенного предприятия определяется Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

Своим имуществом государственное или муниципальное предприятие распоряжается только в пределах, не лишаящих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия.

Федеральное, государственное или муниципальное казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия Правительства РФ или уполномоченного им федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченного органа местного самоуправления.

Деятельность казенного предприятия осуществляется в соответствии со сметой доходов и расходов, утверждаемой собственником имущества казенного предприятия.

Собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия определяет цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия, а также дает согласие на участие унитарного предприятия в ассоциациях и других объединениях коммерческих организаций; определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия; осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества; утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение; дает согласие на создание филиалов и открытие представительств унитарного предприятия; дает согласие на участие унитарного предприятия в иных юридических лицах; вправе изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество; доводит до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. При этом собственник не отвечает по обязательствам предприятия.

Казенное предприятие может быть реорганизовано или ликвидировано по решению Правительства РФ, то есть не может быть подвергнуто процедурам банкротства.

Приведенные характеристики государственных и муниципальных предприятий позволяют сопоставить признаки финансов, проявляющиеся в государственных (муниципальных) и частных предприятиях (табл. 2). Как видно из таблицы, специфика деятельности хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной форме собственности, предопределяет наличие у них всех признаков финансов. В денежные отношения в полной мере вовлечены как государственные, так и частные предприятия, все остальные признаки финансов для частных предприятий менее характерны или вообще не применимы. При этом для частных предприятий, занятых в материальном производстве товаров и услуг, финансовые отношения с государством имеют ограниченный характер и возникают в процессе перераспределения денежных средств в пользу государства на безвозвратной основе, т. е. уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей.

Создание государственных предприятий полностью зависит от нужд государства и необходимости выполнения им своих функций, в то время как частные предприятия занимаются созданием и воспроизводством материальных благ для удовлетворения нужд общества и получения прибыли от своей деятельности и не нуждаются в существовании государства. Наоборот, и это проявляется в перераспределительном характере финансов, государство заинтересовано в расширении материального производства, т.к. именно доходы частных предприятий являются основой для формирования стоимости совокупного общественного продукта, который и служит основой для формирования государственного бюджета. А государственные предприятия участвуют в финансовых отношениях в ходе перераспределения части стоимости совокупного общественного продукта путем получения средств из бюджета, получения доходов от использования государственного имущества, уплаты налогов, получения дотаций и субвенций из бюджета на покрытие расходов и т. д.

Одним из ярких отличий предприятий частной собственности от предприятий государственной (муниципальной) собственности являются отношения с государством при выполнении им фискальной функции. Если частное предприятие лишь уплачивает налоги в бюджет, подтверждая фискальную функцию государства, то государственное предприятие, отдавая государству часть чистой прибыли, а также уплачивая налоги, еще имеет право на получение дотаций и субвенций из бюджета на финансирование своей деятельности.

Деятельность частного предприятия ограничена лишь предпринимательскими интересами собственников и их ожиданиями в части доходности, в то время как деятельность государственного предприятия четко регламентирована государством, даже в отношении получения самостоятельных доходов и их распределения, государственное предприятие ограничено видом деятельности, установленным государством. Например, учреждение здравоохранения может предоставлять платные услуги, но полученные доходы должны быть потрачены в рамках уставной деятельности. При этом повседневная деятельность государственных предприятий подчинена выполнению государственного заказа, а хозяйственная деятельность устроена на представлении и выполнении смет доходов и расходов.

Таблица 2

Проявление некоторых признаков финансов в денежных отношениях предприятий различных форм собственности

Признак финансов	Государственное предприятие	Частное предприятие
Денежные отношения	Денежными средствами: – формируется уставный фонд; – финансируется деятельности в рамках сметы затрат; – происходит получение субвенций и дотаций из бюджета; – оплачивается выполнение государственного заказа;	Денежными средствами: – формируется уставный фонд; – финансируется хозяйственная деятельность; – осуществляются расчеты по частным обязательствам;

	– осуществляются расчеты по частным обязательствам; – осуществляются расчеты по публичным обязательствам; – распределяется прибыль; – осуществляются операции с кредитами и займами и т. д.	– осуществляются расчеты по публичным обязательствам; – распределяется прибыль; – осуществляются операции с кредитами и займами и т. д.
Обусловленность государством и необходимостью выполнения им своих функций	Государственные предприятия создаются государством и участвуют в финансовых отношениях в силу необходимости выполнения им своих функций	Первичное распределение стоимости совокупного общественного продукта осуществляется частными предприятиями вне зависимости от наличия государства
Перераспределительный характер	Государственные предприятия участвуют в финансовых отношениях в ходе возникновения перераспределительной части стоимости совокупного общественного продукта (бюджета) путем получения средств из бюджета; получения доходов от использования государственного имущества; уплаты налогов; получения дотаций и субвенций из бюджета на покрытие расходов	Доходы частных предприятий являются основой для формирования стоимости совокупного общественного продукта

При привлечении кредитов и займов также видны различия частного и государственного предприятий. Частное предприятие может привлекать дополнительное финансирование из любого доступного источника – от учредителей, при привлечении новых акционеров, от контрагентов, за счет банковского кредита, путем получения страховых выплат, путем привлечения инвесторов и т. д. Государственное предприятие не так свободно в поиске дополнительных средств. Для них установлена лишь возможность получения кредитов и займов. Остальные формы дополнительного финансирования их деятельности сведены к возможности получения субвенций и дотаций из бюджета.

Основные отличия государственных и частных предприятий с точки зрения их участия в финансовых отношениях и проведения ими операций с финансовыми ресурсами представлены в табл. 3.

Таблица 3

Отличия государственных и частных предприятий

	Государственное	Частное
Виды деятельности	Регламентированы государством	Могут быть изменены по решению собственников
Формирование уставного капитала	За счет средств бюджета	За счет средств собственников, акционеров
Распределение прибыли	Часть чистой прибыли поступает в бюджет	Прибыль распределяется по решению собственников
Отношения с бюджетом	Уплата налогов. Получение дотаций и суб-	Уплата налогов. Возможно получение налогово-

	венций	го кредита (ограниченно)
Взаимоотношения с контрагентами	Выполнение государственного заказа. Предоставление социальных благ населению	Выполнение заказов в рамках заключенных договоров
Дополнительное финансирование на рынке капитала	Получение и погашение кредитов жестко регламентируется государством	Разнообразные связи с собственниками, инвесторами, кредиторами и др. участниками рынка капитала

Среди обширного количества организаций, относящихся к государственной форме собственности и рассмотренных выше, нами без внимания оставлена отдельная категория таких организаций – бюджетные учреждения.

Бюджетное учреждение – это особый вид некоммерческой организации, создаваемый на одном из уровней власти – центрального правительства, субъекта РФ или муниципального образования, экономико-правовая «особенность» или специфика которого предопределена тремя неотъемлемыми факторами:

первый фактор – это то, что на фундаментальном уровне создание и деятельность бюджетного учреждения всегда узкоцелевые и сводятся к выполнению работ и / или оказанию услуг, то есть производство какой-либо продукции здесь не предусмотрено;

второй фактор – это то, что его создание и деятельность всегда имеют лишь одно направление, которое сводится к обеспечению реализации полномочий (публичных функций) органов государственной власти или местного самоуправления;

третий фактор – это то, что деятельность бюджетных учреждений всегда ограничена социальными и гуманитарными сферами – образованием и наукой, социальной защитой, культурой, здравоохранением, физической культурой и спортом и т. д.

Основой финансовых отношений бюджетных учреждений являются денежные средства и имущество, переданные им государством или муниципальным образованием в оперативное управление. Однако текущая финансовая деятельность бюджетных учреждений покрывается за счет средств бюджетов разных уровней, государственных внебюджетных фондов, выручки от реализации товаров, работ, услуг, доходов, получаемых от собственности бюджетного учреждения, добровольных взносов и пожертвований и других не запрещенных источников.

Основным источником финансовых ресурсов для бюджетного учреждения является бюджетное финансирование. Финансирование бюджетных учреждений происходит за счет субсидирования расходов. Оно бывает двух видов – формирование «брутто-бюджета» и «нетто-бюджета». Способ финансирования зависит от того, насколько бюджетное учреждение зависит от бюджетного финансирования и есть ли у него самостоятельные источники денежных средств. Если учреждение имеет возможность самостоятельно изыскивать финансовые средства, то для его финансирования применяется система «нетто-бюджета». Если бюджетная организация полностью зависит от бюджетного финансирования, то все статьи расхо-

дов покрываются за счет бюджетных средств. Такая система финансирования называется «брутто-бюджет».

Вторым по важности источником финансовых ресурсов для бюджетных учреждений являются собственные средства от реализации товаров, работ, услуг, доходы, получаемые от собственности бюджетного учреждения, добровольные взносы и пожертвования и другие поступления.

Самостоятельно изысканные средства могут быть использованы на расширение и развитие основной деятельности бюджетного учреждения или непосредственно связанной с основной деятельностью, в соответствии с утвержденной сметой расходов и бюджетной классификацией. Причем, подчиняясь казначейской системе учета средств, сначала все средства поступают на счет бюджетного учреждения, открытый ему в подразделении Федерального казначейства.

Бюджетные учреждения являются одним из типов государственных организаций, поэтому им присущи те же принципы деятельности, что и всем государственным предприятиям, такие как плановость, оптимальность, финансовая устойчивость. Однако реализуются эти принципы в отношении работы бюджетных организаций с учетом их особенностей.

Принцип плановости деятельности бюджетной организации предполагает, что все показатели деятельности планируются. На основе плановых показателей формируется смета предполагаемых доходов и расходов организации на предстоящий финансовый год. Причем фактически составляется две сметы – смета бюджетного финансирования и смета самостоятельно изысканных средств (помощь спонсоров, плата за предоставление платных услуг, добровольные взносы и т. д.). Средства из разных источников финансирования распределены на отдельных счетах.

Из принципа плановости для бюджетной организации выделяется еще один принцип деятельности – целевого финансирования, который ограничивает расходование средств строго финансированием той деятельности, которая определена предметом и целями создания бюджетного учреждения.

Принцип обеспечения оптимальной структуры капитала равносильно для всех государственных учреждений, в том числе он действует и для бюджетных организаций. Он означает, что на формирование совокупного капитала, переданного бюджетной организации в оперативное управление, должно быть использовано государственных средств и имущества не более, чем необходимо для выполнения задач, возложенных на нее государством.

Финансы предприятий и организаций частной формы собственности

Государственный сектор в национальной экономике России занимает весьма внушительную долю. Данный тезис является аксиомой, то есть не требует доказательства и подтверждается хотя бы тем фактом, что среди отечественных хозяйствующих субъектов крупнейшими компаниями по совокупности рыночных параметров – по капитализации, доле рынка, объемам производства, являются именно государственные компании, то есть находящиеся преимущественно в государственной собственности. Однако нужно учитывать, что в процессе создания

и распределения валового внутреннего продукта предприятия частной формы собственности как участники финансовых отношений играют важную роль.

Рассматривая финансовые отношения предприятий и организаций частной формы собственности, необходимо учитывать разницу в их предпринимательском статусе, то есть относятся ли они к коммерческим субъектам или нет.

Финансы коммерческих организаций и предприятий – это система отношений, экономических по своей сути и связанных с процессом формирования, распределения и использования денежных ресурсов отдельных хозяйствующих субъектов в процессе осуществления ими хозяйственной (предпринимательской) деятельности, направленной на получение прибыли, как основной цели деятельности. Роль финансов коммерческих организаций в функционировании финансовой системы страны сводится к тому, что они являются:

- основным источником образования централизованных денежных фондов;
- главным направлением регулирующих действий государственных органов власти;
- ведущим источником образования финансовых ресурсов домашних хозяйств;
- основой для организации непрерывного процесса удовлетворения общественных потребностей;
- ключевым звеном в распределении и потреблении произведенного валового продукта.

Финансы некоммерческих организаций – это система отношений, тоже экономических по своей сути, однако связанных с процессом формирования, распределения и использования денежных ресурсов при реализации некоммерческих целей, то есть не связанных с извлечением прибыли, таких как социальные, гуманитарные, профессиональные, образовательные, религиозные и иные общественные цели и задачи. Предпринимательскую деятельность некоммерческая организация может осуществлять лишь в рамках решения поставленных перед ней целей и задач.

Финансы домашних хозяйств – система формирования и использования денежных доходов отдельных групп лиц, ведущих общее хозяйство в целях совместного потребления и накопления. Если признать право на существование такой категории финансов, т. е. по сути «семейных финансов», то тогда будет необходимо отметить, что одной из специфических характеристик, присущих данной категории денежного хозяйствования, является то, что данная сфера отношений имеет наименьшую степень нормативно-правового регулирования со стороны государства, что, в свою очередь, обусловлено весьма небогатым инструментарием для их регулирования.

Финансы индивидуальных предпринимателей совмещают в себе особенности финансов коммерческих организаций, финансов домохозяйств и личных финансов, при этом акцент смещается в сторону коммерческих финансов, поскольку деятельность индивидуальных предпринимателей связана, в первую очередь, с коммерческой деятельностью, направленной на получение прибыли в условиях полного принятия рисков.

Финансовые ресурсы предприятия, используемые им для производства и реализации товаров и услуг, воспроизводства капитала и рабочей силы, как и почти любого иного частного субъекта, образуются из ограниченного перечня источников, к которым относятся: а) собственные средства, формирующиеся, в свою очередь, из денежных доходов и накоплений; б) привлеченные и заемные средства, по своей сути являющиеся денежными поступлениями извне.

Финансы коммерческих предприятий связаны с такой категорией, как коммерческий расчет. Он синтезирует в себе как функции менеджмента, так и экономические рычаги, инструменты, и направлен на соизмерение затрат и результатов, обеспечение прибыльности производства. Коммерческий расчет связан с целями предприятия в области распределения инвестиций, размещения производства, развития технологий, кадровой политики, обеспечения рентабельности и сбыта, финансирования и кредитования, структуры капитала и т. д.

В рамках коммерческого расчета в силу предоставления оперативной самостоятельности отдельным подразделениям на предприятии развивается внутрифирменный расчет – система взаимоотношений внутри предприятия (табл. 4).

Таблица 4

Коммерческий и внутрифирменный расчет

Коммерческий расчет	Внутрифирменный расчет
1. Предполагается ведение расчетов между различными собственниками внутри предприятия	1. Осуществляется в рамках собственности единого подразделения
2. Цены отражают реальный процесс производства	2. Цены устанавливаются исходя из общей ценовой политики предприятия

В основе организации финансов предприятия лежат следующие принципы:

- самостоятельность в области финансово-хозяйственной деятельности;
- самофинансирование;
- заинтересованность в результатах работы;
- ответственность за эти результаты;
- образование финансовых резервов;
- разделение средств на собственные и заемные;
- первоочередность выполнения обязательств перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами;
- финансовый контроль за деятельностью предприятия.

В составе финансов предприятий, преимущественно коммерческих, традиционно обособляют несколько групп денежных отношений организации с внешними субъектами:

а) с контрагентами – по поводу формирования первичных доходов, образования и использования целевых фондов внутрихозяйственного назначения (уставного капитала, фондов накопления и потребления, резервных фондов и др.);

б) с организациями и предприятиями – по поводу распределения финансовых ресурсов, при котором движение финансовых ресурсов осуществляется в нефондовой форме (уплата и получение штрафов при нарушении договорных обязательств, внесение различных паевых взносов, участие в распределении прибыли

ли от совместной деятельности, приобретение ценных бумаг других предпринимательских организаций и государства, получение по ним дивидендов и др.);

в) с потребителями продукции, вступая в контакты с которыми, предприятия самостоятельно выбирают форму и вид договоров, определяют условия выполнения обязательств и порядок установления санкций, формируют цены на свою продукцию и услуги, оценивают обоснованность цен поставщиков;

г) со страховыми организациями – по поводу различных видов обязательного и добровольного страхования;

д) с государством – по поводу образования государственных и муниципальных бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов, а также использования этих финансовых (бюджетных) ресурсов;

е) с вышестоящими управленческими структурами – «вертикальные» и «горизонтальные» взаимосвязи по поводу внутрикорпоративных перераспределений финансовых ресурсов;

ж) с кредитно-банковской системой – по поводу получения и обслуживания кредитов и займов, предоставления последней в этих целях услуг расчетно-кассового обслуживания.

Кредитно-банковская система – элемент финансовой системы страны

Кредитно-банковская система – это совокупность различных кредитно-денежных институтов, действующих на рынке ссудных капиталов и осуществляющих аккумуляцию и распределение денежного капитала. Финансовые посредники в процессе деятельности создают новые требования и обязательства, что является основным товаром в современной кредитно-банковской системе. Так, принимая вклады клиентов, финансовые посредники создают новое обязательство, а выдавая ссуду, – новое требование к заемщику. Через кредитную систему реализуется сущность и функции кредита.

Современная кредитная система состоит из нескольких институциональных звеньев (уровней): 1) Центральный банк; 2) коммерческие банки; 3) специальные небанковские кредитные институты.

Основной частью кредитной системы выступает банковская система, предполагающая совокупность банковских учреждений. В настоящее время характерными для банковской системы России являются следующие тенденции:

1. Для Российской Федерации характерны универсальные банки, практически не развита сеть специализированных банков, например ипотечных.

2. Основной целью банковской системы выступает кредитование экономики в лице трех экономических агентов – населения, предпринимателей и государства.

3. В структуре пассивных операций основную долю занимают рублевые вклады населения и юридических лиц.

Постепенно совершенствуясь, банковская система РФ становится все более развитой, и не только внешне, но и по сути проводимых операций. Расширяется сеть филиалов, представительств и внутри страны, и за рубежом, увеличивается сеть небанковских кредитных учреждений.

Ключевое положение в кредитной системе занимает Центральный банк (ЦБ), главной задачей которого является управление эмиссионной, кредитной и рас-

четной деятельностью. Он является мегарегулятором финансовой системы страны. К основным функциям Центрального банка относятся:

1. Эмиссионная функция – старейшая и одна из наиболее важных функций ЦБ. Хотя в современных условиях безналичные деньги играют более важную роль, эмиссия центральных банков сохраняет свое значение, поскольку наличные деньги по-прежнему необходимы для осуществления значительной части платежей (в России наличные деньги составляют 30–37 % совокупной денежной массы).

2. Функция аккумуляции и хранения кассовых резервов для коммерческих банков заключается в том, что каждый банк обязан хранить на резервном счете в Центральном банке сумму в определенной пропорции к размеру вкладов, сделанных в данный банк. Изменение нормы резервов – один из основных методов денежно-кредитной политики государства.

3. ЦБ является хранителем официальных золотовалютных резервов страны.

4. ЦБ осуществляет кредитование коммерческих банков и кассовое обслуживание государственных учреждений.

5. ЦБ осуществляет предоставление кредитов и выполнение расчетных операций для правительственных органов. Ведет счета правительственных учреждений и организаций, местных органов власти, аккумулирует на этих счетах средства и проводит выплаты с них. Кроме того, он осуществляет операции с государственными ценными бумагами; предоставляет государству кредит в форме прямых, краткосрочных и долгосрочных ссуд или покупки государственных облигаций. ЦБ также проводит по поручению правительства операции с золотом и иностранной валютой.

6. ЦБ осуществляет безналичные расчеты, основанные на зачете взаимных требований и обязательств (клиринг).

7. ЦБ разрабатывает и реализует денежно-кредитную политику.

Особое положение центральных банков в кредитной системе проявляется в том, что они не имеют целью получение максимальной прибыли и не конкурируют в сфере бизнеса с коммерческими банками, не обслуживают население и предприятия.

Коммерческие банки являются основой кредитной системы. Современный коммерческий банк является кредитно-финансовым учреждением универсального характера: он не только принимает вклады населения и предприятий, выдает кредиты, но и выполняет финансовое обслуживание клиентов.

Операции коммерческого банка подразделяются на пассивные (привлечение средств) и активные (размещение средств). Кроме того, коммерческие банки могут заниматься посредническими операциями (по поручению клиента на комиссионной основе) и доверительными операциями (управление имуществом, ценными бумагами).

Пассивные операции включают:

- 1) привлечение вкладов и депозитов населения и предприятий;
- 2) привлечение межбанковских кредитов;
- 3) выпуск и размещение собственных ценных бумаг (векселей, облигаций, дополнительная эмиссия акций).

Активные операции банков делятся:

- а) на кредиты населению и предприятиям;
- б) приобретение ценных бумаг предприятий и банков (инвестиции в акции, приобретение векселей, облигаций);
- в) приобретение ценных бумаг правительства (государственных облигаций);
- г) кредиты другим банкам;
- д) приобретение иностранной валюты;
- е) учет векселей и др.

Коммерческие банки могут быть универсальными и специализированными. Первые выполняют все банковские операции. Вторые могут обслуживать определенную отрасль, сферу хозяйствования, группу клиентов либо выполнять небольшое число операций:

1) инвестиционные и инновационные банки специализируются на аккумуляции денежных средств на длительные сроки, в т.ч. посредством выпуска облигационных займов. Среди активных операций выделяются долгосрочные кредиты;

2) учетные и депозитные банки специализируются на осуществлении краткосрочных кредитных операций (3-6 месяцев) по привлечению и размещению средств. В общей сумме активных операций большой удельный вес занимают кредитные и учетные операции с краткосрочными коммерческими векселями;

3) сберегательные банки строят свою деятельность за счет привлечения мелких вкладов на определенный срок. Среди активных операций доминируют вложения в ипотеки под залог жилых строений и иные ценные бумаги, а также кредитование населения;

4) ипотечные (земельные) банки осуществляют кредитные операции по привлечению и размещению средств на долгосрочной основе под залог недвижимого имущества; привлекают средства путем выпуска ипотечных облигаций.

К специализированным кредитно-финансовым институтам относят страховые компании, пенсионные фонды, инвестиционные и лизинговые компании.

Инвестиционные компании занимаются эмиссионно-учредительской деятельностью, т.е. проводят операции по выпуску и размещению на фондовом рынке ценных бумаг, получая на этом доход. Они не имеют права принимать депозиты и привлекают капитал, как правило, путем продажи собственных акций или за счет кредита коммерческих банков. Свой капитал они используют для долгосрочного кредитования различных отраслей хозяйства.

Для страховых компаний характерна специфическая форма привлечения средств – продажа страховых полисов. Полученные доходы они вкладывают прежде всего в облигации и акции других компаний, государственные ценные бумаги. Они предоставляют долгосрочные кредиты предприятиям.

Пенсионные фонды различаются по организации и управлению, по структуре активов. Так, имеются фонды застрахованные (управляемые страховыми компаниями) и незастрахованные (управляемые предприятиями или по их доверенности банками).

Кредитная система государства складывается из банковской системы и совокупности так называемых небанковских банков, т.е. небанковских кредитно-финансовых институтов, способных аккумулировать временно свободные сред-

ства и размещать их с помощью кредита. В мировой практике небанковские кредитно-финансовые институты представлены инвестиционными, финансовыми и страховыми компаниями, пенсионными фондами, сберегательными кассами, ломбардами и кредитной кооперацией. Эти учреждения, формально не являясь банками, выполняют многие банковские операции и конкурируют с банками. Однако несмотря на постепенное стирание различий между банками и небанковскими кредитно-финансовыми институтами, ядром кредитной инфраструктуры остается банковская система.

Вся совокупность банков в национальной экономике образует банковскую систему страны. В настоящее время практически во всех странах с развитой рыночной экономикой банковская система имеет два уровня.

Первый уровень банковской системы образует центральный банк (или совокупность банковских учреждений, выполняющих функции центрального банка, например, Федеральная резервная система США). За ним законодательно закрепляются монополия на эмиссию национальных денежных знаков и ряд особых функций в области кредитно-денежной политики.

Второй уровень двухуровневой банковской системы занимают коммерческие банки. Они концентрируют основную часть кредитных ресурсов, осуществляют в широком диапазоне банковские операции и финансовые услуги для юридических и физических лиц.

Вопрос для самоконтроля

1. Охарактеризуйте сущностное содержание понятий «финансовая система», «система финансов».
2. Раскройте фундаментальную разницу между категориями «система финансов» и «финансовая система».
3. Опишите количество и состав звеньев системы финансов.
4. Раскройте суть каждого из звеньев современной системы финансов.
5. Обоснуйте, чем обусловлены количество звеньев и структура системы финансов?
6. Охарактеризуйте особенности и специфику финансов предприятий государственной формы собственности.
7. Раскройте содержание финансов предприятия.
8. Перечислите, какими институтами представлена кредитно-банковская система страны.
9. Раскройте суть категории коммерческий расчет.
10. Опишите специфику финансов учреждений и организаций, осуществляющих некоммерческую деятельность.

ТЕМА 3. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА.

ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ

Финансовая политика – это конечная цель управления финансами, его конкретный результат. Финансовая политика представляет собой совокупность государственных мероприятий, направленных на достижение определенной степени эффективности в мобилизации финансовых ресурсов, их перераспределении и использовании в рамках единой экономической системы, с целью обеспечения выполнения государством его функций и, в конечном счете, создания условий для экономической стабилизации и прогресса общества.

Финансовая политика является ключевым элементом, составной частью экономической политики государства и относится к надстройке. В основу осуществления финансовой политики должен быть положен целый ряд общих и частных (специфических) принципов.

Под финансовой политикой можно понимать особую сферу деятельности в области финансовых отношений, направленную на формирование необходимого объема финансовых ресурсов для решения конкретных задач и достижения поставленных целей экономического и социального развития.

Содержание финансовой политики состоит в формировании ключевых направлений использования финансов в среднесрочной и долгосрочной перспективе для решения экономических и социальных задач, с учетом особенностей функционирования экономики и социальной сферы.

Формирование концепции финансовой политики предполагает проработку трех аспектов:

- 1) определение ключевых целей и задач, основных направлений социально-экономического развития;
- 2) создание и реализация оптимального финансового механизма;
- 3) управление финансовой деятельностью государства и других субъектов экономики.

Задачи финансовой политики сконцентрированы на создании необходимых условий, которые обеспечат максимизацию объема финансовых ресурсов при минимизации операционных и капитальных затрат, а именно:

на разработке и внедрении наиболее рациональной системы оперирования финансовыми ресурсами;

организации социально-экономического регулирования и воздействия на общественные процессы путем применения финансовых методов;

формировании и обеспечении работы финансового механизма, а также его модернизации и развитии согласно изменениям основной финансовой стратегии государства;

на создании гибкой системы управления финансами, обеспечивающей высокий уровень эффективности.

Традиционно, при классификации финансовой политики используют три критерия (признака), в соответствии с которыми она подразделяется:

- 1) по отношению к субъекту – внешняя и внутренняя;

2) по периоду действия финансовых решений – кратко-, средне- и долгосрочная;

3) по функциональным направлениям – учетная, налоговая, антикризисная, инвестиционная, управления издержками, управления денежными потоками.

Относительно субъекта формирования финансовую политику можно подразделить на внешнюю (построение взаимоотношений с представителями внешней среды по финансовым вопросам) и внутреннюю (формирование системы финансовых отношений внутри субъекта).

Исходя из продолжительности периода и характера решаемых задач, финансовую политику разделяют на стратегическую или долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную.

Долгосрочная финансовая политика – это долговременный курс управления финансами, рассчитанный на перспективу свыше 5 лет и предполагающий решение крупномасштабных задач развития организации. В процессе ее разработки прогнозируют основные тенденции развития производственного и финансового потенциала, намечают принципы финансовых отношений с государством (налоговая политика) и партнерами по бизнесу (поставщиками, покупателями, инвесторами, кредиторами, страховщиками и др.). На государственном уровне долгосрочный прогноз разрабатывается на 10-летний период. На основе этого прогноза Правительство РФ организует разработку концепции социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу.

Среднесрочная финансовая политика предполагает формирование вектора развития на период от 3 лет исходя из тех целей и задач, которые поставлены разработчиком финансовой политики.

Краткосрочная финансовая политика направлена на обеспечение текущего внутригодового управления финансами.

Помимо обозначенных критериев классификации финансовой политики, ее можно классифицировать по субъектному уровню разработки и реализации. На этом основании можно говорить о международной финансовой политике (политике межгосударственных объединений – Европейский союз и подобные), о финансовой политике отдельно взятого государства, а также о финансовой политике каждого отдельного хозяйствующего субъекта.

Финансовая политика государства представляет собой совокупность методов и направлений влияния государства на функционирование финансовой системы. Целью этого влияния является укрепление экономического потенциала страны.

С помощью финансовой политики государство финансирует потребности расширенного воспроизводства, регулирует масштабы и пропорции развития общественного производства, совершенствует его отраслевую и территориальную структуру.

К основным направлениям финансовой политики государства относятся:

- накопление финансовых ресурсов и их распределение внутри государства между регионами, отраслями и секторами народнохозяйственного комплекса, повышение эффективности их использования;
- содействие развитию предпринимательской деятельности, создание условий для обеспечения экономического роста в государстве;

- оптимизация структуры доходов и расходов на государственном уровне;
- усовершенствование государственного и местного финансового законодательства;
- формирование и распределение финансовых ресурсов на обеспечение социальных гарантий, повышение уровня жизни населения.

Финансовая политика государства зависит от многих внешних и внутренних факторов.

К внешним факторам относятся:

- зависимость государства от экономических взаимоотношений с другими государствами относительно поставок сырья, материалов, готовой продукции;
- экспортные возможности самого государства;
- уровень интеграции с мировыми экономическими системами.

К внутренним факторам можно отнести:

- форму собственности на основные средства производства;
- структуру экономики;
- уровень благосостояния населения и его интеллектуальный уровень;
- стабильность денежной системы;
- развитие форм кредитования.

Современная финансовая политика России основывается на следующих постулатах:

- а) признание свободы предпринимательства; введение разнообразных форм хозяйствования;
- б) приватизация государственной собственности и переход к смешанной экономике;
- в) отказ государства от директивного управления;
- г) переход отношений организаций и государства на налоговую основу.

Финансовая политика организации – это совокупность мероприятий по целенаправленному формированию и использованию финансов для достижения целей хозяйствующего субъекта, способствующая реализации стратегических и тактических задач с учетом внешних и внутренних условий функционирования.

Содержание финансовой политики организации включает:

- разработку оптимальной концепции управления финансовыми потоками, обеспечивающей сочетание высокой доходности бизнеса и защиты от коммерческих рисков;
- выявление основных источников формирования и направлений использования финансовых ресурсов на плановый период с учетом возможностей развития собственной производственной деятельности и состояния макроэкономической конъюнктуры;
- осуществление практических действий, направленных на достижение поставленных целей, т. е. проведение финансового анализа и контроля, выбор способа финансирования организаций, оценка эффективности реальных инвестиционных проектов и финансовых активов и т. д.

К основным стратегическим задачам финансовой политики организации относятся:

- максимизация прибыли как источника экономического развития;

- оптимизация стоимости и структуры капитала, обеспечение финансовой устойчивости, деловой и рыночной активности;
- достижение финансовой прозрачности для собственников (акционеров), инвесторов и кредиторов;
- использование рыночных механизмов привлечения финансовых средств с помощью финансового лизинга, эмиссии ценных бумаг, проектного финансирования и др.;
- разработка эффективного механизма финансового менеджмента на основе диагностики финансового состояния с учетом постановки стратегических целей деятельности организации, адекватных рыночным условиям, и поиск путей их достижения.

Различают политику доходов и политику расходов: а) политика доходов сконцентрирована на максимизации финансовых поступлений; б) политика расходов ориентирована на оптимизацию использования мобилизованных финансовых ресурсов в целях удовлетворения потребностей организации.

При формировании финансовой политики современные организации для успешного функционирования должны учитывать подвижность факторов внешней финансовой среды:

- высокую динамику основных макроэкономических показателей;
- темпы технологического прогресса;
- частые колебания конъюнктуры финансового рынка;
- непостоянство государственной экономической политики и форм регулирования финансовой деятельности.

Реактивная форма управления финансами в организации, т. е. проведение управляющих воздействий в качестве реакции на возникновение текущих проблем, в настоящее время ведет к усугублению финансовых и экономических рисков организации. Отсутствие действенной системы управления финансами, адаптированной к изменениям факторов внешней среды, впоследствии может стать результатом того, что финансовые решения приведут к снижению эффективности финансовой деятельности в целом, ограничат возможности развития организации и нивелируют ее конкурентные преимущества.

Разработка и реализация финансовой политики организации в соответствии с общей стратегией развития должна осуществляться в условиях понимания общности задач маркетинговых, коммерческих, производственных и других служб, организации, взаимодействия и взаимосвязи между ними.

В общем плане финансовая политика подразделяется на финансовую тактику и финансовую стратегию.

Финансовая тактика направлена на решение задач конкретного этапа развития. Ее реализация заключается в своевременном изменении способов и форм организации финансовых отношений в соответствии с экономическими потребностями общества на данный отрезок времени.

Финансовая стратегия является эффективным инструментом управления финансовой деятельностью организации на долгосрочную перспективу, направленного на реализацию целей развития в условиях объективных изменений макроэкономических показателей, системы государственного регулирования рыночных

процессов, конъюнктуры финансового рынка. Примером стратегических задач является внедрение собственной денежной единицы, проведение прозрачной приватизации, преодоление инфляции и спада производства.

Как уже было отмечено, финансовая стратегия ориентирована на длительный период развития макроэкономических процессов, а текущие задачи в ее рамках реализуются как этапы достижения главной стратегической цели. Таким образом, содержание финансовой политики всегда определяется стратегической направленностью использования финансов в экономической системе.

В свое время именно отсутствие стратегического подхода не позволило Правительству своевременно сделать должные выводы из постоянно ухудшающегося финансового положения страны, роста несбалансированности сводного финансового баланса государства и выработать финансовую стратегию, которая могла бы способствовать своевременному обеспечению необходимых структурных сдвигов в экономике, предотвратить ее сползание до критического состояния в 1990-х годах.

В течение длительного периода времени в СССР роль финансов и, соответственно, финансовой политики недооценивалась. В связи с этим на определенном этапе была полностью утрачена активная роль финансовых регуляторов в стабилизации и развитии экономической системы. Централизованное управление финансами оказалось чрезмерно зарегламентированным и базировалось в основном на волевых решениях.

В основе организации принципиально новой финансовой политики должно лежать прежде всего изменение традиционного подхода к денежным (финансовым) отношениям в рамках экономической системы. Путем рационального использования системы государственных расходов (централизованных капитальных вложений), соответствующего регламентирования условий формирования прибыли и затрат предприятий, условий кредитования (учетная ставка) и применения системы специальных налоговых льгот оперативного характера и т. п. государство может оказывать прямое влияние на структурную перестройку экономической системы, сознательно регулируя посредством конкретной финансовой политики все ее основные параметры.

Таким образом, совокупность финансовых регуляторов (налоги, государственные расходы и т. п.), наряду с денежно-кредитным механизмом, являются сердцевинной современной финансовой политики. Ее эффективность в каждый конкретный момент зависит от степени компетенции государства в обеспечении комплексного использования финансово-кредитных рычагов и стимулов, с отдачей предпочтения тому из них, потребность в использовании которого в тот или иной период является наибольшей с точки зрения процесса стабилизации экономической системы в целом.

Опять же обратим внимание на то, что финансовая политика есть совокупность государственных мероприятий, но в то же время она является составной частью государственной политики вообще. Соответственно, вопросы разработки комплексной финансовой политики как совокупности (комплекса) государственных мероприятий, в конечном счете, относятся к компетенции и исполнительной и законодательной ветвей власти.

Вместе с тем в силу того, что Российская Федерация является федеративным государством с республиканской формой правления смешанного типа, что, в свою очередь, предопределяет особый конституционный статус и исключительно высшее положение главы государства в иерархии органов государственной власти, приоритет в определении государственной политики вообще и финансовой политики в частности принадлежит Президенту РФ.

Ежегодно глава государства выступает с посланием перед Федеральным Собранием, в котором высшим должностным лицом страны определяются основные направления государственной политики на текущий год, а также на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

До 2014 года помимо общих посланий глава государства ежегодно направлял в адрес Федерального Собрания Бюджетные послания Президента РФ, где определялись основные направления и задачи бюджетной политики на предстоящий финансовый год и плановый (двухлетний) период. Необходимо отметить, что в финансовой политике любого государства место центрального элемента занимает именно бюджетная политика, которая представляет собой деятельность государства, направленную на достижение определенной степени эффективности по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета, управления государственным долгом.

В научной среде и в научной литературе нередко отмечается тот факт, что на протяжении всей суверенной истории России финансовая политика государства была оторвана от реального решения задач социально-экономического развития, поскольку в основном сводилась к декларированию приоритетных (очевидных) целей политики, таких как формирование бездефицитного бюджета, обеспечение финансовой стабильности и т. д.

Если говорить о финансовой политике государства на современном этапе исторического развития, то судить о ней можно исходя из положений, отраженных в указанных посланиях Президента РФ, адресованных Федеральному Собранию, где указаны основные задачи, которые необходимо решить Российской Федерации, особенно в бюджетно-налоговой сфере:

- 1) обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики при безусловном исполнении всех обязательств государства и выполнении задач, поставленных Президентом Российской Федерации;
- 2) оптимизация структуры расходов федерального бюджета;
- 3) развитие программно-целевых методов управления;
- 4) принятие решений, обеспечивающих долгосрочную сбалансированность и прозрачность пенсионной системы;
- 5) создание новых механизмов финансирования развития инфраструктуры;
- 6) переход к формированию государственного задания на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения;
- 7) развитие налоговой системы и повышение ее конкурентоспособности;
- 8) развитие межбюджетных отношений.

Иными словами, цели и ориентиры государственной финансовой политики существенно не изменились, как, впрочем, и её реализация, она до сих пор носит преимущественно декларативный характер, следовательно, нельзя утверждать, что финансовая политика государства перешла на качественно иной уровень.

Финансовый механизм

Процесс управления финансами осуществляется путем целенаправленного воздействия органов государственного управления на финансовые отношения посредством функционирования финансового механизма.

Как мы уже отмечали, финансовый механизм есть средство воздействия субъекта на объект финансовой системы, внешняя форма проявления практической реализации функций финансов. Финансовый механизм предстает как совокупность различных форм и методов использования государством финансов в целях обеспечения реализации соответствующей финансовой политики в рамках экономической системы.

Финансовый механизм состоит из ряда взаимосвязанных подсистем (блока финансовой информации, блока финансового планирования (прогнозирования), блока финансового права, блока финансового контроля, блока финансового оперативного управления (финансового регулирования)), в совокупности обеспечивающих требуемый уровень воздействия финансового механизма на сферу финансовых отношений.

Блок финансовой информации имеет важнейшее функциональное назначение. Действительно, любое грамотное управленческое решение в области финансов может приниматься лишь на базе анализа достаточной и достоверной финансовой информации. Только полная и своевременная информация позволяет успешно анализировать ход осуществления финансовых процессов в обществе, при необходимости внося в него те или иные коррективы с тем, чтобы не девальвировалось (искажалось) общее содержание финансовой политики. Финансовая информация включает в себя различные формы бухгалтерской, статистической, оперативной и т. п. отчетности, предоставляемой по всем звеньям финансовой системы.

Блок финансового планирования – один из центральных в системе финансового механизма. В процессе планирования и прогнозирования всесторонне оценивается состояние финансов во всех звеньях финансовой системы, определяются потенциальные возможности для увеличения финансовых ресурсов. Именно на стадии планирования должны определяться все основные формы и методы воздействия финансового механизма на общее состояние экономической системы.

Блок финансового права включает в себя совокупность правовых норм и законов, законодательных и подзаконных актов в области финансов, на основе которых регулируются все финансовые отношения в рамках экономической системы.

Блок финансового контроля охватывает деятельность финансового аппарата, руководствующегося нормами финансового права по проверке и обеспечению правильности и законности осуществления всех финансовых процессов (операций) в обществе.

Блок финансового оперативного управления (финансового регулирования) представляет собой комплекс мероприятий по обеспечению текущего процесса маневрирования финансовыми ресурсами в рамках экономической системы. Главное содержание данного блока материализуется в обеспечении проведения соответствующей фискальной политики: бюджетной (государственные расходы) и налоговой. Осуществляя процесс непосредственного финансового регулирования, государство через увеличение или уменьшение доли предприятий, регионов в национальном доходе может стимулировать либо ограничивать их развитие. В таком же порядке регулируется и состояние непродовольственной сферы, чрезвычайно восприимчивой к бюджетным ассигнованиям.

В целом, в единстве всех своих составляющих, финансовый механизм оказывает комплексное влияние на функционирование всей системы финансовых отношений – общегосударственных финансов, местных финансов, финансов государственных предприятий, организаций и учреждений, конкретные параметры деятельности которых в своей совокупности в тот или иной период времени составляют содержание и результат финансовой политики.

Финансовое планирование и прогнозирование

Планирование и прогнозирование выступают одними из наиважнейших инструментов управления финансами.

Как мы уже отмечали, в процессе планирования и прогнозирования всесторонне оценивается состояние финансов во всех звеньях финансовой системы, определяются потенциальные возможности для увеличения финансовых ресурсов.

Планирование и прогнозирование взаимосвязаны между собой, с одной стороны, они не имеют существенных различий в текущем моменте – и планирование, и прогнозирование направлены в будущее. С другой стороны, планирование имеет в своей основе субъективный базис, а прогнозирование – объективный, что их существенно отличает.

По сути, прогнозирование представляет собой определение вероятности и формирование оценки относительно объективных событий и явлений в будущем. Планирование же представляет перспективную роспись субъективных событий и действий с учетом или исходя из объективного (прогнозного) состояния.

Основываясь на этих рассуждениях, можно утверждать, что финансовое прогнозирование хронологически должно предшествовать процессу финансового планирования. Вместе с тем нужно понимать, что на практике планирование и прогнозирование серьезно переплетены между собой, они неразрывно связаны, поэтому наиболее верным будет утверждать, что, как правило, они реализуются параллельно. Это обусловлено тем, что результаты финансового прогнозирования в итоге во многом зависимы от субъективного финансового воздействия, реализуемого в текущем моменте в соответствии с разработанным финансовым планом.

Финансовое прогнозирование, представляя собой систематизированное определение наиболее вероятного развития финансовых отношений и оценку будущего финансового состояния государства, является неотъемлемым структурным элементом системы социально-экономического прогнозирования.

Нормативно-правовой базис социально-экономического прогнозирования составляют положения Бюджетного кодекса РФ⁴⁰ и отдельный законодательный акт – Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В соответствии с указанными нормативными правовыми актами государственное прогнозирование социально-экономического развития РФ есть система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития РФ, основанных на законах рыночного хозяйствования.

Результаты государственной деятельности по формированию научно обоснованных представлений воплощаются в форме специального документа – прогноза социально-экономического развития, который непосредственно используется законодательными (представительными) органами и исполнительными органами власти РФ при принятии конкретных решений в области социально-экономической политики государства, в том числе политики финансовой.

Указанный прогнозный документ формируется на каждом уровне публичного управления – государственный, региональный, местный.

На федеральном уровне обеспечение разработки государственных прогнозов социально-экономического развития возложено на Правительство РФ. Непосредственную же разработку прогнозов, в сотрудничестве с другими ведомствами, осуществляет Министерство экономического развития РФ.

На уровне субъекта РФ обеспечение разработки прогноза социально-экономического развития субъекта РФ возлагается соответственно на высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (региональное правительство), а непосредственная разработка прогноза традиционно относится к компетенции регионального ведомства соответствующего профиля.

На уровне местного самоуправления прогноз социально-экономического развития разрабатывается администрацией муниципального образования в лице отдельного органа или должностного лица местной администрации. Исключение здесь составляют поселения, расположенные на территории муниципального района, поскольку им предоставлено право заключить по этому вопросу отдельное соглашение с местной администрацией муниципального района. В рамках этого соглашения функциональные полномочия по разработке прогноза социально-экономического развития поселения могут быть переданы районной администрации.

Прогнозы разрабатываются на каждом уровне публичного управления, в том порядке, который устанавливается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией, в разрезе краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективы. При этом прогноз социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального района (городского округа) разрабатывается на период не менее трех лет, а прогноз поселений – на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период.

⁴⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. 12 августа.

На федеральном уровне порядок разработки прогноза социально-экономического развития регламентируется Постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Согласно установленному порядку, разработка прогноза осуществляется в три этапа:

1) Минэкономразвития РФ совместно с Минфином РФ, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и с участием Центрального банка РФ разрабатывает сценарные условия функционирования экономики РФ и основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период;

2) Минэкономразвития РФ совместно с Минфином РФ, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и с участием Центрального банка РФ на основе вариантов прогноза развития видов экономической деятельности, секторов, сфер экономики и социально-экономического развития субъектов РФ, а также иных материалов, необходимых для разработки соответствующих разделов прогноза, подготовленных федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, разрабатывает прогноз и представляет его в Правительство РФ;

3) Минэкономразвития РФ разрабатывает уточненный прогноз социально-экономического развития РФ.

Прогноз разрабатывается в нескольких вариантах и формируется в целом по РФ, по субъектам РФ, по видам экономической деятельности.

Базовый вариант прогноза характеризует основные тенденции и параметры развития экономики в условиях прогнозируемого изменения внешних и внутренних факторов при сохранении основных тенденций изменения эффективности использования ресурсов.

Целевой вариант прогноза характеризует параметры социально-экономического развития РФ, достижение которых обеспечивает реализацию целей социально-экономического развития РФ и приоритетов социально-экономической политики Правительства РФ исходя из Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ и Основных направлений деятельности Правительства РФ.

Помимо прогноза социально-экономического развития, важную роль в системе финансового прогнозирования играет сводный финансовый баланс, которому в отличие от прогноза присущ сугубо финансовый характер.

Сводный финансовый баланс – это специальный сложно структурированный документ, который характеризует объем валового национального располагаемого дохода, характеризует использование этих финансовых ресурсов, а также характеризует кредитно-денежные и иные финансовые отношения в экономике и обществе. Составляется данный документ в целях реализации аналитических и прогнозных задач, поскольку сущность его сводится к тому, что он выступает особым инструментом, используемым для прогнозирования в сфере публичных финансов. Непосредственно составление данного документа осуществляется при

разработке прогноза социально-экономического развития, что, в свою очередь, позволяет оценить влияние централизованной государственной политики в сфере социально-экономического развития, сформировать видение и понимание тех процессов, которые проистекают в социальной и экономической сферах жизни страны, и т. д. Иными словами, данный документ отражает прогнозные показатели в части суммарного объема финансовых ресурсов, генерируемых в юрисдикции государства, а также основные направления их распределения и социально-экономический эффект от мер государственной финансовой политики, наблюдающийся на макроуровне.

Разработка сводного финансового баланса относится к компетенции Минэкономразвития РФ⁴¹. Порядок разработки сводного финансового баланса РФ определяется Правительством РФ, однако до настоящего момента нет единого внятного документа, который определял бы этот порядок.

Финансовое планирование представляет собой деятельность органов власти по определению конкретных действий, установлению необходимых пропорций финансовых ресурсов и поддержанию финансового баланса в целях обеспечения социально-экономического развития государства и эффективного выполнения им своих функций.

В ходе процесса финансового планирования формируются целевые установки относительно различных будущих параметров системы финансов, в том числе величина финансовых ресурсов и источники их образования, объемы и направления публичных расходов, уровень и объем соотношения ресурсов (дефицит / профицит) и т. д.

В рамках финансового планирования публичная власть непосредственно определяет потребность в финансовых ресурсах, необходимых ей для решения государственных задач, а также намечает количественные параметры формирования и использования бюджетов разных уровней.

Касаясь целей планирования, нужно отметить, что, с одной стороны (и в приведенном понятии это указывается), иной цели финансового планирования, кроме как обеспечение социально-экономического развития государства и эффективного выполнения им своих функций, быть не может. С другой стороны, финансовое планирование – это отдельное направление государственной деятельности, и как любое другое отдельное направление оно должно возыметь свое результирующее действие (целевой результат), через которое субъекты деятельности достигнут основной цели. Целевым результатом финансового планирования является формирование финансового плана либо целой их системы.

Главным документом (планом) в системе финансового планирования, безусловно, является бюджет как документ, отражающий собой роспись перспективных доходов и расходов государства или муниципальных образований. Вопросы бюджетного планирования будут рассмотрены в последующих главах учебника.

Помимо бюджета, в системе финансового планирования выделяется отдельный акт – среднесрочный финансовый план субъекта РФ или муниципального

⁴¹ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 21.11.2013) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2008. № 24. Ст. 2867.

образования, под которым понимается документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта РФ или местного бюджета.

Данный документ разрабатывается ежегодно по форме и в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией муниципального образования с соблюдением положений Бюджетного кодекса РФ.

Проект среднесрочного финансового плана субъекта РФ или муниципального образования утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией муниципального образования и представляется в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом бюджета.

Содержание среднесрочного финансового плана должно отражать следующие параметры:

- прогнозируемый общий объем доходов и расходов соответствующего бюджета и консолидированного бюджета субъекта РФ или муниципального района;

- объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам классификации расходов бюджетов либо объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств, государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности;

- распределение в очередном финансовом году и плановом периоде между муниципальными образованиями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты, устанавливаемые (подлежащие установлению) законами субъекта РФ (муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований);

- дефицит (профицит) бюджета;

- верхний предел государственного внутреннего долга субъекта РФ, верхний предел государственного внешнего долга субъекта РФ (при наличии такового), верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода).

Помимо этого, среднесрочный финансовый план субъекта РФ должен включать такой параметр, как прогнозируемый объем доходов, расходов и дефицита (профицита) территориального государственного внебюджетного фонда.

Показатели среднесрочного финансового плана носят индикативный характер и могут быть изменены при разработке и утверждении среднесрочного финансового плана на очередной финансовый год и плановый период.

Существуют следующие методы финансового планирования:

1. Нормативный метод предполагает расчет потребности хозяйствующего субъекта в финансовых ресурсах на основе заранее установленных норм и технико-экономических нормативов. Нормами являются ставки налогов, ставки тарифных сборов и взносов, нормы амортизационных отчислений, нормативы потреб-

ности в оборотных средствах и др. Этот метод является самым простым методом финансового планирования.

2. Метод экономического анализа заключается в определении базовых закономерностей в изменениях натуральных и стоимостных показателей, выявлении внутренних резервов организации. Этот метод целесообразно применять в тех случаях, когда отсутствуют финансово-экономические нормативы, а выявленная в процессе анализа взаимосвязь показателей стабильна и сохранится в плановом периоде.

3. Метод балансовых расчетов основан на прогнозе поступления средств и затрат по основным статьям баланса на определенную дату. Применение балансового метода обеспечивает сбалансированность доходов и поступлений с расходами и отчислениями, т. е. соответствие источников финансовых ресурсов и финансирования за счет них. Балансовый метод используется, прежде всего, при планировании распределения прибыли, планировании потребности поступлений средств в финансовые фонды: фонд накопления, фонд потребления и др.

4. Метод многовариантности расчетов позволяет разработать альтернативные варианты планов и дальнейший выбор оптимального варианта на основе определенных критериев.

В качестве критериев выбора могут выступать:

а) критерии минимума – текущих затрат; времени оборота капитала (авансируемых средств);

б) критерии максимума – дохода на рубль вложенного капитала, сохранности финансовых ресурсов (сокращения финансового, кредитного, процентного, валютного рисков).

5. Метод денежных потоков удобен для прогнозирования размеров и сроков поступления необходимых финансовых ресурсов – предположение ожидаемых поступлений денежных средств на определенную дату и бюджетирование издержек и расходов.

6. Метод экономико-математического моделирования применяется для выявления уровня корреляционной взаимосвязи между финансовыми показателями и основными факторами, их определяющими. Модель представляет собой математическое отображение финансового процесса, зависимость совокупности факторов, характеризующих структуру и закономерности данного финансового процесса. Может выражаться с помощью математических символов, уравнений, неравенств, таблиц, графиков и т. д. В модель включаются только основные (определяющие) факторы.

7. Расчетно-аналитический метод состоит в том, что на основе анализа достигнутой величины финансового показателя, принимаемого за базу, и индексов его изменения в плановом периоде рассчитывается плановая величина этого показателя. Этот метод финансового планирования применяется в тех случаях, когда отсутствуют технико-экономические нормативы, а взаимосвязь между показателями может быть установлена косвенно, на основе анализа их динамики и связей. В основе этого метода лежит экспертная оценка.

Методы финансового прогнозирования делятся на две основные группы: статистические и экспертные. Статистические методы финансового прогнозиро-

вания позволяют на основе объективных данных при использовании специальных математико-статистических инструментов проанализировать динамику прошлых периодов и сформулировать требуемые прогнозы вариантов финансовых операций и их последствий. Экспертные методы прогнозирования основываются на информации, полученной от профильных специалистов. Экспертные методы отличаются высокой степенью субъективности, однако применение их параллельно со статистическими методами оптимизирует процесс прогнозирования и способствует формированию достаточно достоверного результата.

Финансовое прогнозирование, как правило, не ограничивается созданием одного варианта развития; составляется несколько сценариев с использованием различных параметров и предполагаемых состояний внешней и внутренней среды (например, используя концепцию «рассчитывай на лучшее», «рассчитывай на худшее», «наиболее вероятный вариант»).

Грамотное применение методов прогнозирования на предварительном этапе планирования позволяет создать корректные и рациональные планы, сократить управленческие и финансовые риски финансовой деятельности.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение финансовой политики.
2. Назовите отличия финансовой стратегии и тактики.
3. Раскройте содержание и задачи финансовой политики.
4. Опишите сущность финансового механизма.
5. Определите роль финансового механизма в финансовой политике.
6. Охарактеризуйте финансовую политику государства.
7. Раскройте содержание финансовой политики предприятия.
8. Перечислите цели финансового планирования и прогнозирования. В чем заключается их содержание?
9. Перечислите формы финансового планирования.
10. Охарактеризуйте методы прогнозных и плановых расчетов финансовых показателей.

ТЕМА 4. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

В общем плане управление – это целенаправленное воздействие субъекта управления на его объект с целью достижения определенного результата в рамках конкретной экономической системы.

В случае, когда речь идет об управлении финансами, необходимо оперировать следующими взаимосвязанными и взаимозависимыми понятиями – «финансовая система», «финансовые отношения», «финансовый механизм», «финансовая политика».

Совокупность финансовых отношений является объектом финансовой системы. В свою очередь, ее субъектом выступают соответствующие финансовые органы, поскольку финансовая система представляет собой совокупность конкретных финансовых органов и институтов, призванных на практике осуществлять реализацию государственной финансовой политики.

Таким образом, управление финансами – это целенаправленное воздействие финансовых органов (субъекта финансовой системы) на ее объект (финансовые отношения). Сам процесс данного воздействия осуществляется посредством функционирования финансового механизма.

Финансовый механизм – это средство воздействия субъекта на объект финансовой системы, внешняя форма проявления практической реализации функций финансов. Финансовый механизм можно представить и как совокупность различных форм и методов использования государством финансов в целях обеспечения реализации соответствующей финансовой политики в рамках экономической системы.

Финансовая политика – это конечная цель управления финансами, его конкретный результат. Финансовая политика представляет собой совокупность государственных мероприятий, направленных на достижение определенной степени эффективности в мобилизации финансовых ресурсов, их перераспределении и использовании в рамках единой экономической системы, с целью обеспечения выполнения государством его функций и, в конечном счете, создания условий для экономической стабилизации и прогресса общества.

Таким образом, управление финансами – это цель достижения соответствующей финансовой политики; финансовый механизм – средство достижения данной цели; финансовая политика – конечный (итоговый) результат соответствующего процесса управления финансами.

Установив иерархическую зависимость между понятиями «финансовая система», «финансовые отношения», «финансовый механизм», «финансовая политика», можно дать следующее определение управления финансами.

Управление финансами – это совокупность мер государства (финансовых органов) по обеспечению целенаправленного и непрерывного функционирования финансового механизма с целью достижения эффективного функционирования всей совокупности финансовых отношений и реализации на этой основе соответствующей финансовой политики.

В зависимости от характера процесса управления, которое бывает перспективным (стратегическим) и текущим (оперативным), подразделяются и органы управления финансами.

Общее стратегическое управление финансами традиционно осуществляют высшие органы государственной власти и управления. Во многом построение системы управления финансами и структура органов, осуществляющих общее стратегическое управление, зависит от формы и типа государства. Вместе с тем они подчинены общим принципам разделения полномочий между ветвями публичной власти. Поэтому полномочия по общему стратегическому управлению финансами распределены между представительными (законодательными) и исполнительными органами власти, а в некоторых случаях относятся и к компетенции главы государства.

Например, в Федеративной Республике Германия, которая является парламентской республикой, – это Бундестаг (законодательный орган) и Федеральное Правительство (исполнительный орган); в Соединенных Штатах Америки (президентская республика) – это Конгресс (законодательная ветвь), Президент и Кабинет Соединенных Штатов (исполнительная ветвь), в частности Административно-бюджетное управление Исполнительного офиса Президента США.

В Российской Федерации, которая является федеративным государством с республиканской формой правления смешанного типа (президентско-парламентская республика), к органам, осуществляющим общее стратегическое управление финансами, относятся: Президент РФ (Глава государства) и его администрация; Федеральное Собрание РФ (двухпалатный законодательный орган); Правительство РФ (орган исполнительной власти). В частности:

- *Президент РФ* посредством издания указов осуществляет регулирование финансовых правоотношений, в рамках Бюджетного послания Федеральному Собранию, определяет бюджетную политику государства, является участником бюджетного процесса и т. д.;

- *Федеральное Собрание РФ* осуществляет бюджетно-налоговое регулирование посредством принятия финансовых нормативных правовых актов (законов) и т. д.;

- *Правительство РФ* обеспечивает проведение единой финансовой политики, разрабатывает и представляет в законодательном органе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение, представляет отчет об его исполнении, разрабатывает и реализует налоговую политику, обеспечивает совершенствование бюджетной системы, осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом РФ и др.

Текущее управление финансами возложено на финансовый аппарат в лице Министерства финансов и находящихся в его ведении федеральных служб, финансовых органов субъектов Федерации, финансовых органов муниципальных образований, финансовых отделов предприятий и т. д.

Структура финансового аппарата тоже во многом зависима, прежде всего, от конкретной национальной системы организации государственного управления. Вместе с тем оно также подчинено общим принципам реализации финансового управления. Поэтому основные функциональные полномочия по текущему

управлению финансами традиционно распределяются в трех направлениях: финансово-бюджетные (общие финансовые), казначейские и налоговые.

Иными словами, текущее финансовое управление реализуется, как правило, специально созданными органами с функционально ограниченной финансовой компетенцией, преимущественно в соответствии с указанными выше направлениями.

В Федеративной Республике Германия, например, это Федеральное Министерство финансов (общие финансовые полномочия), а также Центральное Федеральное налоговое управление (налоговые полномочия). До 1969 года в Германии существовало специальное ведомство – Федеральное казначейство. Оно осуществляло казначейские и иные (нефинансовые) функции, однако впоследствии оно было реорганизовано, а финансовые полномочия были переданы Федеральному Министерству финансов.

В Соединенных Штатах Америки к таким органам относятся Министерство финансов США и Налоговое управление США, известное также под названием «Служба внутренних доходов».

В Российской Федерации основные функциональные полномочия по текущему финансовому управлению отнесены к компетенции Министерства финансов РФ, а также находящихся в его ведении федеральных служб – Федерального казначейства и Федеральной налоговой службы.

В ходе исторического процесса, в конце XX – начале XXI веков отечественные финансовые органы нередко попадали под действие реформ государственного аппарата. Нынешнее Министерство финансов РФ⁴² образовано в 1992 году в результате реорганизации тогда только-только сформированного (объединенного) Министерства экономики и финансов РСФСР⁴³.

Министерство финансов РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в различных сферах, а именно:

- бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности;
- кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности;
- финансовых рынков;
- государственного долга;
- аудиторской деятельности;
- бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности;
- производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней;
- таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров;
- формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений;
- организации и проведения лотерей, азартных игр;

⁴² Указ Президента РФ от 19.02.1992 № 156 «Об образовании Министерства экономики Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 9. Ст. 436.

⁴³ Указ Президента РСФСР от 11.11.1991 № 190 «О Министерстве экономики и финансов РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1576.

- производства и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции;
- финансового обеспечения государственной службы;
- государственного регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев и актуариев по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию (за исключением государственного регулирования правоотношений между негосударственным пенсионным фондом и участниками негосударственного пенсионного фонда, застрахованными лицами и их правопреемниками, а также в части правоотношений, субъектом которых является Пенсионный фонд Российской Федерации);
- бюро кредитных историй⁴⁴.

Таким образом, Министерству финансов как органу исполнительной власти присущ многопрофильный управленческий характер. В финансово-бюджетной сфере оно обладает следующими полномочиями:

- принимает нормативные акты в установленной сфере деятельности;
- организует составление и составляет проект федерального бюджета, представляет его в Правительство РФ, принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;
- осуществляет методологическое руководство в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- разрабатывает и представляет в Правительство РФ основные направления бюджетной и налоговой политики;
- ведет реестр расходных обязательств РФ;
- разрабатывает прогноз основных параметров бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе прогноз консолидированного бюджета РФ;
- получает от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ и органов (должностных лиц) местных администраций муниципальных образований материалы, необходимые для составления проекта федерального бюджета, прогноза основных параметров бюджетов бюджетной системы РФ и прогноза консолидированного бюджета РФ;
- проектирует предельные объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета либо субъектам бюджетного планирования;
- разрабатывает по поручению Правительства РФ программу государственных внутренних заимствований РФ, условия выпуска и размещения государственных займов РФ, выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг РФ, проводит государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг;

⁴⁴ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 02.11.2013) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 31 июля.

- осуществляет по решению Правительства РФ сотрудничество с международными финансовыми организациями;
- разрабатывает по поручению Правительства РФ программу государственных внешних заимствований РФ и является уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственные внутренние и внешние заимствования, разрабатывает программу государственных гарантий РФ в иностранной валюте и программу государственных гарантий РФ в валюте РФ;
- представляет Российскую Федерацию в договорах о предоставлении государственных гарантий РФ;
- представляет Правительство РФ на переговорах о предоставлении государственных гарантий РФ и предоставляет (выдает) от имени РФ государственные гарантии РФ;
- ведет Государственную долговую книгу РФ;
- учитывает представляемую органами, ведущими государственные долговые книги субъектов РФ, информацию о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих государственных долговых книгах субъектов РФ и муниципальных долговых книгах муниципальных образований;
- осуществляет управление государственным долгом и государственными финансовыми активами РФ на основании полномочий, предоставленных Правительством РФ;
- организует исполнение федерального бюджета, устанавливает порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета, бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета и кассового плана исполнения федерального бюджета;
- устанавливает порядок составления и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений, а также порядок ведения бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях;
- устанавливает порядок ведения сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- составляет и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета и представляет показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета в Федеральное казначейство;
- представляет в Федеральное казначейство лимиты бюджетных обязательств по главным распорядителям средств федерального бюджета;
- устанавливает единую методологию бюджетной классификации РФ и бюджетной отчетности;
- утверждает коды составных частей бюджетной классификации РФ, являющихся в соответствии с законодательством едиными для бюджетов бюджетной системы РФ;

- утверждает коды бюджетной классификации РФ, порядок ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности по операциям, связанным с кассовыми поступлениями, не являющимися доходами и источниками финансирования дефицита федерального бюджета, в соответствии с законодательством РФ и соглашениями между государствами – участниками Таможенного союза об установлении и о применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие);
- разрабатывает проекты методик распределения и порядок предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы РФ (за исключением межбюджетных трансфертов, предоставляемых иными главными распорядителями средств федерального бюджета);
- направляет в финансовые органы субъектов РФ методики (проекты методик) распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы РФ (за исключением межбюджетных трансфертов, предоставляемых иными главными распорядителями средств федерального бюджета);
- устанавливает порядок представления финансовыми органами субъектов РФ (муниципальных образований) показателей бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов);
- обеспечивает предоставление бюджетных кредитов, за исключением бюджетных кредитов, на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, в порядке, установленном Правительством РФ;
- осуществляет методологическое руководство подготовкой и устанавливает порядок представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований;
- устанавливает порядок составления бюджетной отчетности федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов РФ и бюджетной отчетности РФ, представляет в Правительство РФ бюджетную отчетность РФ;
- устанавливает план счетов бюджетного учета и единую методологию бюджетного учета;
- осуществляет методологическое руководство по бухгалтерскому учету и отчетности юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм, если иное не предусмотрено законодательством РФ;
- осуществляет нормативное и методическое обеспечение управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и управляет этими средствами в порядке, определяемом Правительством РФ;
- обладает правом приостановления предоставления межбюджетных трансфертов;
- осуществляет проверку финансового состояния принципала и ликвидности (надежности) предоставляемого обеспечения исполнения обязательств принципала, которые могут возникнуть в будущем в связи с предъявлением гарантом,

исполнившим в полном объеме или в какой-либо части обязательства по гарантии, регрессных требований к принципалу;

- устанавливает основания, порядок и условия списания и восстановления в учете задолженности по денежным обязательствам перед Российской Федерацией субъектов РФ, муниципальных образований, юридических лиц;

- устанавливает порядок размещения, обращения, обслуживания, выкупа, обмена и погашения государственных займов РФ, если иное не установлено Правительством РФ;

- осуществляет нормативное и методическое обеспечение деятельности по осуществлению государственного и муниципального финансового контроля федеральными органами исполнительной власти, а также методическое обеспечение такой деятельности органами исполнительной власти субъектов РФ и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований;

- исполняет судебные акты по искам к РФ в порядке, определенном законодательством;

- определяет состав и устанавливает порядок размещения и предоставления информации на едином портале бюджетной системы РФ, а также порядок его создания и ведения;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом, иными актами бюджетного законодательства РФ и актами Президента РФ и Правительства РФ.

По мере перехода российской экономики на рыночный путь развития роль Министерства финансов в области управления финансами резко возросла.

В условиях нестабильной экономической ситуации все основные экономические диспропорции – падение уровня производства, достаточно высокие темпы инфляции и др., находят свое концентрированное выражение в государственном бюджете – основном финансовом плане страны. Дефицитность бюджетов на различных уровнях публичного управления и внебюджетных фондов не позволяет осуществлять кардинальные экономические преобразования в обществе и обуславливает первоочередную необходимость проведения жесткой финансовой политики.

В этой связи, как никогда раньше, Министерство финансов должно иметь возможность осуществлять жесткий и оперативный контроль за движением бюджетных средств, прогнозировать его динамику с тем, чтобы предвидеть макроэкономические изменения в области поступлений и расходования средств и их совокупное воздействие на бюджет; принимать своевременные соответствующие решения по корректировке расходов. При этом данные корректировки не должны быть спонтанными и нарушать утвержденные бюджетные приоритеты.

В целях повышения эффективности финансового управления, еще в конце 1992 года было принято решение о создании в рамках Министерства финансов специального подразделения – казначейства, на которое были возложены основные функции и обязанности по финансовому управлению правительственными операциями. С этого момента, посредством формирования специальных финан-

совых служб, находящихся в ведении Министерства финансов, начался процесс обустройства финансового аппарата.

В декабре 1992 года был издан Указ Президента России⁴⁵, в соответствии с которым Правительство РФ в августе 1993 года своим постановлением утвердило Положение о федеральном казначействе⁴⁶. Впоследствии регулятивный базис деятельности Федерального казначейства не раз подвергался реформированию и доработке.

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

Единая централизованная система органов Федерального казначейства состоит из центрального аппарата Федерального казначейства, Межрегионального операционного управления, более чем восьмидесяти территориальных органов – управлений Федерального казначейства (УФК) по субъектам РФ, а также более двух тысяч подчиненных им отделений Федерального казначейства в муниципальных образованиях.

В сфере своей компетенции Федеральное казначейство осуществляет следующие полномочия:

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;
- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;
- открывает в Центральном банке РФ и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством РФ, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;
- открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;
- составляет и представляет в Министерство финансов РФ оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ;
- получает в установленном порядке от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов РФ, государ-

⁴⁵ Указ Президента РФ от 08.12.1992 № 1556 «О Федеральном казначействе» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 24. Ст. 2101.

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 27.08.1993 № 864 «О Федеральном казначействе Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 35. Ст. 3320.

ственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;

- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством РФ;

- осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;

- осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;

- осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

- обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы РФ от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;

- осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

- осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств;

- обобщает практику применения законодательства РФ в установленной сфере деятельности и вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по его совершенствованию;

- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

- ведет реестр государственных контрактов, заключенных от имени РФ по итогам размещения заказов;

- осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

История современного налогового ведомства России берет свое начало с Государственной налоговой службы СССР, которая была учреждена Постановлением Совета Министров СССР в январе 1990 года⁴⁷.

На базе этого постановления в феврале – мае 1990 года была разработана и принята целая совокупность законодательных, подзаконных и ведомственных нормативных правовых актов, которые, во-первых, предписывали приступить к созданию налоговых инспекций на всех уровнях государственного и местного управления; во-вторых, определяли функции и структуру налоговых инспекций, а также правовой статус налоговых органов в разрезе их прав, обязанностей и от-

⁴⁷ Постановление Совмина СССР от 24.01.1990 № 76 «О государственной налоговой службе» // СП СССР. 1990. № 5. Ст. 28.

ветственности. Таким образом, уже на основе этих нормативных правовых актов в апреле 1990 года были созданы Государственные налоговые инспекции по субъектам, входящим в состав Российской Советской Федеративной Социалистической Республики.

Однако в июне 1990 года была принята Декларация Съезда народных депутатов РСФСР № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»⁴⁸, которая стала первым шагом на пути к распаду СССР.

Именно на этой политической основе стал формироваться юридический базис кардинальных преобразований всей российской и советской государственности. Принятый в последствии Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. № 295-1 «О формировании бюджетов в РСФСР в 1991 году»⁴⁹ запустил процесс обособления российской бюджетной системы внутри бюджетной системы СССР. Это повлекло за собой необходимые изменения финансовой системы. Поэтому принятый в марте 1991 года Закон РСФСР № 943-1 «О Государственной налоговой службе РСФСР»⁵⁰ выступил логичным продолжением этих финансовых изменений.

В соответствии с указанным законодательным актом, Государственная налоговая служба представляла собой единую систему контроля за соблюдением налогового законодательства, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, установленных законодательством РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР. При этом закреплялось, что Единая система Государственной налоговой службы состояла из Главной государственной налоговой инспекции при Министерстве финансов, а также иных функциональных и территориальных структурных единиц. Иными словами, Государственная налоговая служба РФ находилась в ведении Министерства финансов.

В конце 1998 г. Государственная налоговая служба была преобразована в самостоятельное ведомство – Министерство Российской Федерации по налогам и сборам⁵¹. Однако уже в 2004 г. оно было вновь преобразовано в Федеральную налоговую службу, которая была передана в ведение Министерству финансов РФ⁵².

Сегодня Федеральная налоговая служба (ФНС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов в случаях, предусмотренных законодательством Российской

⁴⁸ Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

⁴⁹ Закон РСФСР от 31.10.1990 № 295-1 «О формировании бюджетов в РСФСР в 1991 году» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 22. Ст. 262.

⁵⁰ Закон РСФСР от 21.03.1991 № 943-1 «О Государственной налоговой службе РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492.

⁵¹ Указ Президента РФ от 23.12.1998 № 1635 «О Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам» // Российская газета. 1998. 25 декабря.

⁵² Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2004. 11 марта.

Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов. Помимо этого, налоговая служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

В сфере своей компетенции Федеральная налоговая служба осуществляет следующие полномочия:

- контроль и надзор за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также иных нормативных правовых актов о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей;
- контроль и надзор за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями;
- контроль и надзор за полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей;
- государственная регистрация юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств;
- учет в установленном порядке всех налогоплательщиков;
- ведение в установленном порядке Единого государственного реестра юридических лиц, Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей и Единого государственного реестра налогоплательщиков;
- принятие в установленном законодательством РФ порядке решения об изменении сроков уплаты налогов, сборов и пеней;
- проверка в установленном порядке деятельности юридических лиц, физических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств в установленной сфере деятельности;
- осуществление иных функций в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Говоря о налоговом ведомстве, нужно отметить, что до недавнего времени Россия была в числе немногих стран мира, где сокрытие доходов и уклонение от уплаты налогов не каралось государством в уголовном порядке.

В этих условиях созданная и функционировавшая Государственная налоговая служба Российской Федерации, в компетенцию которой, помимо непосредственного контроля за соблюдением налогового законодательства, полнотой, правильностью исчисления и своевременностью взносов в государственный бюджет всей установленной на территории государства совокупности налогов и плате-

жей, входил и целый ряд функций по текущей работе с налоговым законодательством, была не в состоянии обеспечить жесткий контроль за всеобщим исполнением налоговой повинности юридическими и физическими лицами в рамках экономической системы.

В марте 1992 г. при Государственной налоговой службе было создано Главное управление налоговых расследований (Государственная налоговая полиция), включающее в себя соответствующую систему территориальных подразделений. Прежде всего, создание специальной подструктуры было вызвано тем, что в то время около 40 % налогов укрывалось от уплаты недобросовестными налогоплательщиками. При этом нужно понимать, что недобор налогов в масштабе государства усиливает несбалансированность государственного бюджета со всеми вытекающими отсюда экономическими последствиями деструктивного порядка.

В связи с этим главными задачами Государственной налоговой полиции являлись, во-первых, предупреждение нарушений налогового законодательства; во-вторых, оперативное пресечение нарушений в этой области. Поэтому Государственная налоговая полиция наделялась широкими полномочиями. Ей предоставлялось право ведения оперативно-розыскной деятельности с возбуждением в необходимых случаях уголовных дел.

В мае 1993 г., с принятием Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции»⁵³ Главное управление налоговых расследований было преобразовано в Департамент налоговой полиции, а уже в 1995 г. указанный департамент был наделен статусом федеральной службы и переименован в Федеральную службу налоговой полиции⁵⁴.

Однако в дальнейшем функции по правовой охране и обеспечению правопорядка в налоговой сфере, а именно функции по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений и правонарушений, были переданы Министерству внутренних дел РФ. Сама Федеральная служба налоговой полиции с 1 июля 2003 года была упразднена. Вместе с тем одна из основных проблем, ради которой и создавалась указанная служба, – проблема недоимок и сокрытия налоговой базы, остается как никогда актуальной. Согласно статистической информации, собираемость основных налогов в России составляет всего 70 %, оставшиеся 30 % в бюджет не поступают, в то время как в развитых странах показатель эффективности органов, обеспечивающих правопорядок и правовую охрану в налоговой сфере, гораздо выше – 90 %⁵⁵.

В целом, система управления финансами в России до сих пор находится в стадии становления и продолжает совершенствоваться, ибо укрепление рыночных отношений в обществе объективно сопровождается активизацией финансовой политики, эффективность которой прямо пропорциональна оптимальной структуре системы управления финансами и уровню ее компетенции.

⁵³ Закон РФ от 24.06.1993 № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции» // Российская газета. 1993. 15 июля.

⁵⁴ Федеральный закон от 17.12.1995 № 200-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4973.

⁵⁵ Зыкова Т. От налога не уйти // Российская газета. Столичный выпуск. 2021. 11 октября.

Финансовый контроль

Финансовый контроль в процессе управления финансами играет чрезвычайно важную роль. Однако относительно существа финансового контроля существует, по крайней мере, два подхода.

Первый подход характеризуется тем, что финансовому контролю приписывается помимо контрольного характера еще и аналитико-управленческий. Согласно данной позиции, финансовый контроль выходит за пределы сугубо контрольного функционала и вторгается в сферу оперативного финансового регулирования. В этом ракурсе финансовый контроль непосредственно связан с контрольной функцией финансов.

Безусловно, данная позиция не лишена оснований, однако мы придерживаемся мнения, что категория «финансовый контроль» существует в иной плоскости. Контрольная функция финансов имманентно присуща финансам как экономической категории и реализуется одновременно с первой функцией финансов – формирование денежных фондов, либо со второй функцией – использование денежных фондов.

Финансовый контроль представляет собой деятельность финансового аппарата, руководствующегося нормами финансового права по проверке и обеспечению правильности и законности осуществления всех финансовых процессов (операций) в обществе. В остальном же все, что касается анализа и корректировки финансового процесса, относится к финансовому оперативному управлению.

Иными словами, финансовый контроль как вид государственной деятельности направлен на обеспечение соблюдения субъектами финансовых отношений финансового законодательства, финансовой дисциплины, а также на выявление, профилактику и устранение финансовых правонарушений.

Государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Если исходить из различных точек зрения относительно существа финансового контроля, то можно представить достаточно обширную классификацию форм контроля. Государственный и муниципальный финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Внутренний государственный и муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере финансового контроля, органов государственного и муниципального финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций (далее – органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля), Федерального казначейства (финансовых органов субъектов РФ или муниципальных образований).

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

Между тем наиболее целесообразно разделить финансовый контроль еще на два вида: парламентский и правительственный.

Парламентский финансовый контроль реализуется специально созданным органом – Счетной палатой РФ. Правовой базис регулирования задач, функций, полномочий и непосредственной деятельности Счетной палаты составляет Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁵⁶. В соответствии с указанным нормативным правовым актом Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), который подотчетен Федеральному Собранию РФ.

Счетная палата в рамках задач, определенных законодательством РФ, обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий палат Федерального Собрания РФ.

Задачами Счетной палаты являются:

1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития РФ;

3) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития РФ;

4) анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;

5) развитие возможностей и методов аудита (контроля) эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, включая выбор и оценку ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития РФ;

6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, со-

⁵⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

вершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

7) определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;

8) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных кредитных организациях РФ;

9) обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

В рамках выполнения своих задач Счетная палата осуществляет следующие функции:

1) осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений;

2) экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, проверка и анализ обоснованности их показателей, подготовка и представление палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ;

3) экспертиза проектов федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ, подготовка и представление палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ;

4) внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, годовых отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджета субъекта РФ в пределах компетенции, установленной Бюджетным кодексом РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;

5) проведение проверки бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

6) проведение оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году;

7) подготовка предложений по формированию системы ключевых национальных показателей (индикаторов), определяющих уровень и качество социально-экономического развития РФ, а также выбор критериев и методов их оценки;

8) оценка влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения целей социально-экономического развития РФ;

9) оценка эффективности формирования, управления и распоряжения федеральными ресурсами в целях обеспечения безопасности и социально-экономического развития РФ;

10) проведение по месту расположения объектов аудита (контроля) ревизий и тематических проверок по отдельным разделам (подразделам), целевым статьям и видам расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

11) экспертиза проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств РФ, а также государственных программ РФ;

12) проведение аудита систем финансовых расчетов в целях содействия формированию эффективной национальной платежной системы;

13) проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля);

14) подготовка ежеквартальных оперативных докладов о ходе исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, их представление палатам Федерального Собрания и направление Председателю Правительства РФ аналитической записки о ходе исполнения федерального бюджета за отчетный период;

15) аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга РФ, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета;

16) экспертиза международных договоров РФ, документов стратегического планирования РФ, в том числе государственных программ РФ, межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, и иных документов, затрагивающих вопросы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, а также проблемы бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в РФ в пределах компетенции Счетной палаты;

17) по обращению федерального государственного органа, органа управления государственным внебюджетным фондом оказание содействия в организации системы внутреннего аудита, методологической и методической помощи при разработке стандартов внутреннего аудита;

18) проверка и анализ эффективности внутреннего аудита, осуществляемого в объектах внешнего государственного аудита (контроля);

19) систематический анализ итогов проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

20) взаимодействие с высшими органами государственного аудита (контроля) иностранных государств и их международными объединениями на двусторонней и многосторонней основе;

21) взаимодействие с государственными контрольными, правоохранительными и иными органами, заключение с ними соглашений о сотрудничестве;

22) взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе по вопросам внешнего государственного аудита (контроля), заключение с ними соглашений о сотрудничестве;

23) внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений о совершенствовании законодательства по вопросам, относящимся к компетенции Счетной палаты;

24) регулярное представление палатам Федерального Собрания информации о результатах проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

25) обеспечение развития и функционирования информационной системы в целях обмена информацией с другими контрольными и надзорными органами, иными государственными органами, объектами аудита (контроля);

26) иные функции в соответствии с федеральными законами.

Для реализации поставленных перед Счетной палатой задач и выполнения возложенных на нее функций данный орган наделен следующими полномочиями:

1) осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности;

2) направляет по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий соответственно представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, информационные письма, а также при выявлении данных, указывающих на признаки составов преступлений, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы;

3) получает в сроки, установленные для осуществления своих функций, информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления внешнего государственного аудита (контроля), включая действующую государственную и ведомственную статистическую или иную отчетность, а также осуществляет формирование предложений к плану статистических работ и запрос данных государственной статистики;

4) получает постоянный доступ к федеральным государственным информационным системам, необходимый для осуществления внешнего государственного аудита (контроля);

5) запрашивает сведения о составе данных ведомственных информационных систем объектов аудита (контроля);

6) привлекает к участию в проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий государственные контрольные, правоохранительные и иные органы и их представителей, а также на договорной основе аудиторские, научно-исследовательские, экспертные и иные учреждения и организации, отдельных специалистов, экспертов, переводчиков;

7) осуществляет по обращениям контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований или законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления оценку (анализ) деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, дает заключения о соответствии деятельности этих органов законодательству о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле и рекомендации по повышению ее эффективности;

8) организует взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе по вопросам планирования и проведения на территориях соответствующих субъектов РФ и муниципальных образований совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

9) оказывает контрольно-счетным органам субъектов РФ и муниципальных образований организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействует в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований;

10) анализирует и формирует предложения по составу макроэкономических и других ключевых показателей (индикаторов) социально-экономического развития РФ, а также критериев и методов их оценки;

11) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законодательством.

К контрольным полномочиям Федерального казначейства и финансовых органов субъектов РФ, муниципальных образований по осуществлению внутреннего государственного и муниципального финансового контроля относятся:

- контроль за не превышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;

- контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации РФ, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств;

- контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета.

При осуществлении полномочий по внутреннему государственному и муниципальному финансовому контролю Федеральным казначейством, а также финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований проводится санкционирование операций. Методами осуществления государственного и муниципального финансового контроля являются: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

1. **Проверка** – совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного учета и бюджетной отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

2. **Ревизия** – комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности.

3. **Обследование** – анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля.

4. **Санкционирование операций** – совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Объектами государственного и муниципального финансового контроля являются:

- главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- финансовые органы (главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы РФ;
- государственные и муниципальные учреждения;
- государственные и муниципальные унитарные предприятия;
- государственные корпорации и государственные компании;
- хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах;
- юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах), индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, договоров (соглашений) о предоставлении государственных или муниципальных гарантий;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;
- кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.

Управление финансами предприятия

Организация процесса управления финансами предприятия должна строиться на следующих принципах:

1. Принцип самоокупаемости и самофинансирования. Самоокупаемость означает, что финансовые средства, вкладываемые в текущую деятельность и развитие предприятия, должны окупаться, т. е. получаемый организацией доход должен соответствовать минимальному уровню рентабельности. Самофинансирование основано на полной окупаемости затрат на производство и реализацию продукции, а также инвестирование в целях расширения производства.

2. Принцип самоуправления, или хозяйственной самостоятельности. Данный принцип выражается в самостоятельном определении организацией перспектив развития (в первую очередь на основе спроса на производимую продукцию, вы-

полняемые работы или оказываемые услуги) и направлений инвестирования в целях извлечения прибыли; планировании всей деятельности; распоряжении выпущенной продукцией, реализуемой по ценам, самостоятельно устанавливаемым, а также полученной чистой прибылью. Самостоятельность предприятий в рыночных отношениях существенно увеличилась.

3. Принцип материальной ответственности. Данный принцип означает, что в организации должна присутствовать система ответственности за итоги деятельности.

4. Принцип заинтересованности в результатах своей деятельности. Основной целью любого предпринимателя является получение прибыли. Этим и обусловлена необходимость соблюдения данного принципа. Чтобы заинтересовать работников предприятия в результатах деятельности, руководство разрабатывает формы, системы и размеры оплаты труда, стимулирующие и компенсирующие выплаты, а также использует определенные социальные гарантии.

5. Принцип осуществления контроля над финансово-хозяйственной деятельностью организации. В каждой организации должен вестись финансовый контроль, т. к. одной из функций финансов предприятия является функция контроля.

6. Принцип формирования финансовых резервов. Деятельность организации в современных условиях сопряжена с риском. Поэтому для обеспечения непрерывности хозяйственной деятельности организаций могут формироваться финансовые резервы. Основой для формирования финансовых резервов предприятия является чистая прибыль после уплаты налогов и других обязательных платежей.

Функции финансового управления можно разделить на три крупных блока: традиционные, нетрадиционные и специальные функции. Под традиционными функциями понимают финансовое планирование, финансовый учет и контроль.

Финансовое планирование на предприятии в общем виде включает в себя бюджетирование и бизнес-планирование. Предприятие в своей деятельности разрабатывает множество бюджетов (бюджет капитала; бюджет движения денежных средств; бюджет доходов и расходов; сводный бюджет предприятия). В случае бизнес-планирования финансовое управление сводится к грамотному составлению финансового раздела бизнес-плана инвестиционного проекта.

В рамках финансового учета и контроля на предприятии речь идет об организации комплексного учета денежных средств предприятия, составления финансовой отчетности, организации контроля за исполнением финансовых решений. Реализация этой функции требует развития управленческого учета.

Нетрадиционные функции в практике российских предприятий появились относительно недавно и сводятся к управлению ликвидностью, финансовой устойчивостью и инвестиционной деятельностью.

Специальные функции представлены такими компонентами, как: управление акционерным капиталом; управление эмиссионной деятельностью корпорации; дивидендная политика; управление процессами слияний и поглощений.

Структура финансовых служб предприятия строится, как правило, по функциональному принципу, который предполагает четкое определение функций каждого структурного подразделения и работника. В зависимости от масштаба предприятия во главе службы могут быть финансовый директор, финансовый ме-

неджер, главный бухгалтер. На малых предприятиях обычно функции финансового директора (менеджера) возлагаются на главного бухгалтера, на средних – выделяются отдельно функции учета, исполняемые бухгалтерией, и функции финансового директора (менеджера), которые в данном случае включают в себя планирование, прогнозирование, анализ, контроль, поиск источников финансирования и т. д. На крупных предприятиях отличительной особенностью финансовой службы выступает большая степень функциональной детализации, в соответствии с которой и формируются структурные подразделения предприятия. Для крупной компании наиболее характерно обособление специальной службы, руководимой вице-президентом по финансам (финансовым директором) и, как правило, включающей бухгалтерию и финансовый отдел. Вне зависимости от организационной структуры управления фирмой финансовый менеджер отвечает за принятие решений в области управления финансов или выработку рекомендаций высшему руководству, за анализ финансовых проблем.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите основные принципы управления финансами.
2. Назовите и раскройте цели финансового управления.
3. Определите функции управления финансами.
4. Представьте организационную схему управления финансами.
5. Опишите управление финансами предприятия.
6. Раскройте внедрение системы бюджетирования, управленческого учета.
7. Дайте определение и объясните понятие «кредитная политика предприятия».
8. Дайте понятие, перечислите и раскройте задачи финансового контроля.
9. Назовите виды, формы и методы финансового контроля, приведите примеры.
10. Перечислите субъекты исполнительной власти, осуществляющие финансовый контроль.

ТЕМА 5. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА.

БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

Бюджет определяется как экономическая категория, т. е. совокупность экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств.

Как правовая категория бюджет – это основной финансовый план государства, роспись его доходов и расходов.

По всему материальному содержанию бюджет – это государственный централизованный фонд денежных средств.

Согласно БК РФ бюджет определяется как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджет государства играет значительную роль в политической и хозяйственной жизни страны. Бюджет государства должен обеспечивать необходимым финансированием социально-экономическое развитие страны, ее обороноспособность и другие потребности. Разработка бюджета государства осуществляется на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на конкретный год.

Бюджетное устройство государства определяется его государственным устройством, закрепленным в Конституции РФ. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация «есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». РФ состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов РФ.

Бюджетная система является основой всей системы финансов любого государства. Согласно нормативному определению, закрепленному в российском законодательстве, бюджетная система РФ есть основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Категория «бюджетная система» напрямую связана с такой финансовой категорией, как «бюджетное устройство», которая, в свою очередь, предполагает характеристику организации национальной бюджетной системы с позиции её структуры и принципов её функционирования.

С точки зрения структуры отечественная бюджетная система, как мы уже отмечали, является трехуровневой: федеральный уровень, региональный уровень и местный (муниципальный) уровень.

Первый уровень бюджетной системы представлен федеральным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Второй уровень представлен бюджетами регионов и бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов. Третий уровень бюджетной системы представлен местными бюджетами муниципальных образований.

Каждый из указанных бюджетов предназначен для исполнения расходных обязательств публичного характера на соответствующем уровне власти, будь то уровень государственной власти федерации, её субъекта либо уровень местного самоуправления.

В ходе управления бюджетными отношениями, складывающимися в национальной бюджетной системе, у государственных органов – субъектов управления – возникает необходимость в получении обобщенных статистических данных о текущем состоянии бюджетной сферы в разрезе конкретной территории. Данная необходимость реализуется посредством категории «консолидированный бюджет».

Согласно нормативному определению, закреплённому в российском законодательстве, консолидированный бюджет представляет собой свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории, в котором не учитываются межбюджетные трансферты между этими бюджетами, а также, в который не включаются бюджетные показатели государственных внебюджетных фондов. Таким образом, консолидированный бюджет есть финансовая расчетно-аналитическая категория, основное назначение которой проявляется в характеристике совокупных доходных и расходных показателей бюджета конкретной территории.

Функционирование бюджетной системы и построение бюджетных отношений осуществляется на основе нормативно закреплённых принципов:

1. Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации, который означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, который означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований. При этом органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица не преду-

смотренные законодательством Российской Федерации финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий.

3. Принцип самостоятельности бюджетов, который означает:

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

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных бюджетным законодательством;

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

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

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

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

- недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

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

4. Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, который означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов

Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными бюджетным законодательством РФ. При этом, договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие бюджетному законодательству РФ, являются недействительными.

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

6. Принцип сбалансированности бюджета, который подразумевает баланс расходов и доходов, с учетом источников финансирования дефицита.

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

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

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

9. Принцип прозрачности (открытости), который означает:

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

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

- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;

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

При этом секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

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

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

12. Принцип подведомственности расходов бюджетов, который подразумевает ведомственную подчиненность при реализации бюджетных прав и обязанностей, при распределении финансовых ресурсов между участниками финансовых правоотношений.

13. Принцип единства кассы, который предполагает ведение всех кассовых операций бюджета с единого бюджетного счета, за исключением операций, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

Бюджетный процесс

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, бюджетный процесс – это регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Элементной базой бюджетного процесса является единая функционально-предметная бюджетная классификация – важный и неотъемлемый инструмент управления бюджетным процессом в любой национальной юрисдикции. Более того, бюджетная классификация является одним из тех инструментов, который при соблюдении принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы РФ призван обеспечить соблюдение первейшего её принципа – принципа единства, тем самым поддерживая и укрепляя структурную и методическую целостность бюджетной системы РФ.

Таким образом, бюджетная классификация направлена на решение важных государственных задач, в том числе таких, как обеспечение методических основ контроля за составом и структурой доходов и расходов, генерируемых в бюджетах бюджетной системы РФ; обеспечение стандартизации получаемой сводной финансовой информации; обеспечение сопоставимости получаемой сводной финансовой информации; формирование инструментального базиса законодательного контроля при осуществлении бюджетного процесса и т. д.

Непосредственно, бюджетная классификация представляет собой группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используемую для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающую сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ.

Нормативно-правовой базис бюджетной классификации составляет совокупность нормативных правовых актов, во главе которой стоит Бюджетный кодекс РФ. Изначально нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с классификацией доходов и расходов при осуществлении бюджетного процесса, было отнесено к компетенции Министерства финансов РФ и непосредственно регулировалось Приказом Министерства финансов РФ от 14 августа 1992 г. № 71⁵⁷.

С развитием финансовых отношений и постепенной стабилизацией бюджетного процесса требовалось более эффективное регулирование вопросов, связанных с классификацией. Поэтому Министерством финансов РФ был принят новый нормативный акт, где вместо термина «классификации доходов и расходов» применялся новый термин – «бюджетная классификация»⁵⁸.

Следующим этапом реформирования системы нормативно-правового регулирования бюджетной классификации стало принятие отдельного Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации РФ»⁵⁹. Таким образом, из сферы ведомственного нормативного регулирования бюджетная классификация попала в сферу законодательного регулирования. Это, безусловно, свидетельствует о качественно ином уровне финансово-регулятивной деятельности государства, но, с другой стороны, это же существенно затруднило возможность оперативного финансового регулирования.

⁵⁷ Приказ Минфина РФ от 14.08.1992 № 71 «Об утверждении Классификации доходов и расходов бюджетов в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁸ Приказ Минфина РФ от 29.12.1994 № 177 «О бюджетной классификации Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁹ Федеральный закон от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4030.

С момента принятия в 1998 году Бюджетного кодекса РФ, в последующей череде его бесконечных переписываний и изменений, государственный аппарат постепенно шел к возвращению старой системы. Отдельный регулятивный акт оказался уже не нужен, – базовые положения закреплены в Бюджетном кодексе, поэтому Федеральный закон «О бюджетной классификации РФ» был отменен. Таким образом, на сегодняшний момент определение принципов и непосредственное формирование единой структуры и кодов классификации, как и в целом руководство в этой сфере, вновь осуществляются Министерством финансов РФ. При этом стоит отметить, что, несмотря на возврат к старой системе, методы и подходы регулирования остались характерными условиям современности. Так, например, только за последние пять лет по вопросам бюджетной классификации Министерством финансов было принято свыше 40 нормативных актов, из которых 3/4 актов касались только внесения изменений.

В структуру бюджетной классификации РФ включаются следующие элементы:

- классификация доходов бюджетов;
- классификация расходов бюджетов;
- классификация источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификация операций публично-правовых образований (классификация операций сектора государственного управления – КОСГУ).

Назначение кодов бюджетной классификации осуществляется в соответствии с тремя принципами: единства, стабильности (преемственности), открытости назначения кодов.

Принцип единства сводится к тому, что назначение кодов бюджетной классификации осуществляется на условиях единства для всех бюджетов бюджетной системы РФ следующих параметров: а) структуры кодов; б) порядка их формирования; в) порядка их применения.

При этом в ходе формирования классификационного кода для классификации доходов бюджетов, расходов бюджетов и источников финансирования дефицита бюджетов используется единая двадцатизначная разрядность.

Принцип стабильности (преемственности) сводится к тому, что назначение кодов бюджетной классификации осуществляется на условиях стабильности и (или) преемственности кодов бюджетной классификации отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

В том случае, если изменяются коды бюджетной классификации, равно как и их составные части, то Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ, финансовые органы муниципальных образований обеспечивают сопоставимость изменяемых и (или) вновь вводимых правовыми актами указанных органов кодов бюджетной классификации. Сопоставимость обеспечивается путем составления и размещения на своих официальных сайтах в сети «Интернет» таблиц соответствия изменяемых кодов бюджетной классификации РФ.

При этом в случае реорганизации / ликвидации государственного или муниципального органа, органа управления государственным внебюджетным фондом, государственного и муниципального учреждения, которым был присвоен код главного распорядителя бюджетных средств / код главного администратора до-

ходов бюджетов, присвоенный ему код не может быть использован в бюджетной классификации ранее, чем через пять лет с года, следующего за годом реорганизации (ликвидации) этого участника бюджетного процесса.

Принцип открытости назначения кодов означает открытость бюджетной классификации, а именно перечня кодов бюджетной классификации и правил их установления и применения, для всеобщего ознакомления.

Во исполнение этого принципа, правовые акты, регулирующие вопросы применения бюджетной классификации, а также таблицы соответствия изменяемых кодов бюджетной классификации являются публичными и размещаются в сети Интернет на официальных сайтах органов власти, принявших указанные правовые акты.

Консолидируя представленную в этом параграфе информацию, нужно сказать, что вся система бюджетной классификации в итоге сводится к обеспечению соблюдения единых принципов формирования и исполнения бюджетов, а также обеспечения единой методической основы бюджетного процесса на базе разработки, внедрения и использования классификационных кодов с единой двадцатизначной разрядностью. Суть и структура кода бюджетной классификации, в разрезе классификации доходов бюджета раскрывается в табл. 5, на примере налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов РФ, которому соответствует следующий код бюджетной классификации (КБК): 182 1 01 01012 02 0000 110.

Таблица 5

Структура кода классификации доходов бюджетов

Код главного администратора доходов бюджета			Код вида доходов бюджетов										Код подвида доходов бюджетов				Код классификации операций сектора государственного управления		
			группа доходов	подгруппа доходов		статья доходов		подстатья доходов			элемент доходов								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	8	2	1	0	1	0	1	0	1	2	0	2	0	0	0	0	1	1	0

Основы организации бюджетного процесса

По сути, бюджетный процесс – это совокупность действий органов власти и управления в бюджетной области, начиная с фазы составления бюджета, его представления, рассмотрения, утверждения, и заканчивая исполнением, а также контролем за ним.

Бюджетный процесс воплощается в бюджетных процедурах. Термин «бюджетная процедура» означает совокупность юридических и неюридических принципов, регулирующих разработку и принятие бюджета, с одной стороны, его исполнение – с другой, и контроль за исполнением бюджета – с третьей стороны.

В России бюджетный процесс базируется на следующих основных принципах бюджетной политики: универсальности, единства, годичности, самостоятельности и специализации.

1. Принцип универсальности означает, что бюджет должен охватывать всю совокупность доходов и расходов.

2. Несмотря на то, что в ходе бюджетного процесса существует несколько видов бюджетных документов, принцип единства означает, что может существовать только один окончательный документ, принимаемый за основу. Все прилагаемые к бюджету дополнительные документы могут лишь дополнять и детализировать бюджет, и их роль, в основном, является информативной.

3. Принцип годичности заключается в том, что независимо от периодичности планирования и утверждения финансовых параметров, на каждый финансовый год должен существовать только один бюджет.

4. Принцип самостоятельности обеспечивается наличием собственных доходных источников в каждом звене бюджетной системы, правом определять направления их использования и расходования, а также процессуальными полномочиями органов власти на каждом соответствующем им уровне публичного управления.

5. Принцип специализации означает, что каждая бюджетная статья должна включать не только определенную сумму средств, но и цель ее расходования. Статья является основной составной единицей бюджета, а сам бюджет принимается постатейно.

В Российской Федерации бюджетный процесс организуется и строится в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, а также принимаемыми в соответствии с ним профильными законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Непосредственную реализацию бюджетный процесс находит в материальных и процессуальных правоотношениях, возникающих между участниками бюджетного процесса.

Участниками бюджетного процесса являются:

- Президент РФ;
- высшее должностное лицо субъекта РФ;
- глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;
- исполнительные органы государственной власти;
- исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований;
- Центральный банк Российской Федерации;
- органы государственного и муниципального финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

– получатели бюджетных средств.

Статус и роль участников бюджетного процесса предопределяются возложенными на них бюджетными полномочиями, которые закрепляются национальным финансовым законодательством.

Применительно к главе государства финансовое законодательство РФ не выделяет из общей группы полномочий высшего органа власти отдельного направления – бюджетных полномочий Президента РФ. Как мы уже замечали, это обусловлено особым конституционным статусом и исключительно высшим положением главы государства в иерархии органов государственной власти.

По сравнению с остальными участниками бюджетного процесса, особенно в сравнении с органами, входящими в финансовый аппарат, в ходе осуществления бюджетного процесса глава государства не осуществляет интенсивных действий. Между тем и в этой части финансовой деятельности государства приоритет принадлежит Президенту РФ, поскольку им не только формируются основы государственной финансовой политики, им также принимаются решения и совершаются процессуальные действия, выступающие началом или завершением для различных этапов бюджетного процесса. Таким образом, Президент РФ инициирует бюджетный процесс, утверждает принятый Федеральным Собранием законопроект бюджета и т. д.

Традиционно в рамках бюджетного процесса выделяют 4 стадии:

- 1) составление проекта бюджета;
- 2) рассмотрение и утверждение проекта бюджета;
- 3) исполнение бюджета;
- 4) составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

Продолжительность бюджетного процесса можно рассматривать с двух точек зрения. Если учитывать, что бюджетный процесс, в разрезе всех его стадий, привязан к определенному бюджетному периоду – финансовому году, то соответственно он ограничен первой и последней стадией, а следовательно, имеет свое начало и окончание. В этом плане временная продолжительность бюджетного процесса различна, поскольку данный период зависит от длительности составления и рассмотрения бюджета в законодательном органе и времени, которое уходит на составление и утверждение отчета об исполнении бюджета. Как правило, бюджетный процесс длится около, а иногда и свыше трех календарных лет. Это обусловлено тем, что начало процесса приходится на год, предшествующий финансовому году, в котором бюджет будет исполняться, а окончание бюджетного процесса приходится на год, следующий за финансовым годом, в котором исполнялся бюджет, но не всегда в него укладывается.

Между тем, если рассматривать бюджетный процесс не с позиции привязки стадии бюджетного процесса к финансовому году, а наоборот, с позиции привязки текущего финансового года к стадиям бюджетного процесса, то мы увидим, что бюджетный процесс есть деятельность постоянная, по сути имевшая свое начало и стремящаяся к бесконечности (табл. 6). Ведь в текущем финансовом году участники бюджетного процесса находятся во всех стадиях одновременно, но применительно к разным финансовым годам.

***Распределение стадий бюджетного процесса
внутри текущего финансового года (2024)***

Финансовый год	Составление, рассмотрение и утверждение проекта бюджета	Исполнение бюджета	Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности
2023	2022	2023	2024
2024	2023	2024	2025
2025	2024	2025	2026

Развитие и реформирование бюджетного процесса

Касаясь развития и реформирования бюджетного процесса, прежде всего, нужно обратиться к одному из первичных документов – Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, одобренной Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249⁶⁰. Период реализации данной концепции был рассчитан на 2004–2006 годы, однако она так и не была реализована. При этом нужно отметить, что вопросы развития и реформирования в области правового регулирования бюджетного процесса в основной массе остаются актуальными.

Одной из первых к реализации была поставлена задача перехода к трехлетнему бюджетному планированию. Внедрение этой системы началось с 2007 финансового года. Трехлетний бюджет позволяет составлять среднесрочные планы распорядителям и получателям бюджетных средств, тем самым, повышая их ответственность и заинтересованность в достижении социально значимых результатов. Но все же основная практическая цель трехлетнего бюджета заключается в возможности использования среднесрочных контрактов на поставки товаров, работ, услуг для государственных нужд. Такой режим способствует эффективному и экономному использованию бюджетных средств, снимает пик платежей в конце года, обеспечивает результативность бюджетных расходов.

Период экономической нестабильности, обусловленный влиянием мирового финансового кризиса, отрицательно сказался на практике внедрения трехлетнего бюджетного планирования и на достоверности среднесрочных финансовых планов. Во время кризисной стагнации, поскольку неопределенность существенно возрастает, качество и достоверность прогнозов снижается пропорционально длительности периода прогнозирования. В целях оперативного управления бюджетными средствами, которые направлялись на реализацию антикризисной политики государства, в 2009 году временно был возвращен порядок утверждения федерального бюджета на один финансовый год. В текущий момент можно с уверенностью сказать, что переходу на реальное среднесрочное бюджетное планирование мешают те политические, социальные и экономические потрясения, а также их последствия, которые произошли в течение предшествующих 25 лет.

⁶⁰ Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

Составление проекта бюджета

Начальным элементом, с которого запускается бюджетный процесс, является Бюджетное послание Президента Российской Федерации.

Бюджетное послание Президента РФ имеет ключевое значение для всего бюджетного процесса, так как в нем определяется бюджетная политика государства на очередной финансовый год и плановый период, т. е. на среднесрочную перспективу (3 предстоящих финансовых года).

Послание направляется Федеральному Собранию РФ не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году. Однако здесь необходимо отметить, что за последние 20 лет данное положение, закрепленное в Бюджетном кодексе РФ, соблюдалось редко.

Процессу разработки проекта бюджета предшествует деятельность по составлению и корректировке целой совокупности финансовых прогнозов, которые имеют большое значение с позиции обоснованности бюджетных величин, а также с позиций возможности определения и оценки результатов реализации бюджетной политики.

Основным в данном случае является прогноз социально-экономического развития территории. В бюджетном планировании данный прогноз играет исходную роль, поскольку степень надежности и достоверности показателей, отраженных в прогнозе, определяют реалистичность расчета ожидаемых показателей по доходам и расходам бюджета.

Порядок и сроки составления проекта бюджета устанавливаются Правительством РФ, высшим исполнительным органом власти субъекта РФ, администрацией муниципального образования.

В частности, на федеральном уровне процессы составления проекта бюджета регулируются Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2018 г. № 326 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Данный документ регулирует вопросы о том, какие планы и прогнозы какие министерства и ведомства готовят, в какие сроки предоставляют, как согласовывают. Этот документ в целом регулирует вопросы непосредственного формирования проекта бюджета. В частности, здесь определяются основные этапы составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований.

Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В части федерального бюджета Министерство финансов РФ организует составление и составляет проект бюджета на очередной финансовый год и плановый период, в ходе которого:

- разрабатывает проект основных направлений налоговой политики и проект основных направлений бюджетной политики;
- разрабатывает проектировки основных характеристик федерального бюджета, а также осуществляет расчеты объема бюджетных ассигнований федерального бюджета на исполнение действующих и принимаемых расходных обязательств;
- устанавливает порядок и методику планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета;
- подготавливает заключения на проекты нормативных правовых актов и предложения субъектов бюджетного планирования, которые связаны с изменением объема и (или) структуры расходных обязательств РФ;
- разрабатывает проект распределения бюджетных ассигнований федерального бюджета на исполнение принимаемых расходных обязательств в очередном финансовом году и плановом периоде;
- разрабатывает и направляет субъектам бюджетного планирования проектировки предельных объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета по субъектам бюджетного планирования;
- осуществляет методологическое руководство подготовкой и устанавливает порядок представления субъектами бюджетного планирования реестров расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета по соответствующим главным распорядителям средств федерального бюджета;
- подготавливает совместно с главными администраторами доходов федерального бюджета и главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета прогноз по статьям классификации доходов федерального бюджета и источникам финансирования дефицита федерального бюджета;
- формирует и представляет в Правительство РФ проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также документы и материалы, подлежащие представлению в Государственную Думу Федерального Собрания РФ одновременно с проектом закона о бюджете;
- реализует иные функциональные полномочия.

Процесс разработки проекта бюджета представляет собой длительный процесс согласования различных финансовых и социально-экономических характеристик, основанный на межведомственном взаимодействии. По итогам согласования бюджетных характеристик Министерство финансов выходит на завершающий этап разработки – сведение проекта бюджета в единый документ.

В дальнейшем Министерство финансов в срок до 11 августа текущего года, вносит указанный проект вместе с сопроводительной документацией в Правительство РФ. Правительство РФ, в свою очередь, рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете и сопроводительные документы не позднее 20 августа текущего года.

Рассмотрение и утверждение бюджета

Регулирование процесса рассмотрения и утверждения бюджета осуществляется самостоятельно на каждом уровне публичного управления, но в пределах, установленных Бюджетным кодексом РФ. Это обусловлено принципом самостоятельности бюджетов бюджетной системы РФ.

Таким образом, законодательным (представительным) органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления предоставлено право самостоятельно определять порядок и сроки рассмотрения и утверждения бюджета, но в пределах, установленных федеральным финансовым законодательством. При этом процесс рассмотрения и утверждения бюджета должен быть завершен до начала очередного финансового года.

В частности, на федеральном уровне определяются предельные сроки для этапа внесения проекта бюджета на рассмотрение законодательного (представительного) органа:

- 1) федеральный бюджет – не позднее 1 октября текущего года;
- 2) бюджет субъекта РФ – не позднее 1 ноября текущего года;
- 3) местный бюджет – не позднее 15 ноября текущего года.

Процесс рассмотрения и утверждения бюджета производится в несколько этапов. В целом он представляет собой череду однотипных циклических процедур, поскольку основная суть данного процесса сводится к рассмотрению и утверждению проекта закона о бюджете законодательным (представительным) органом власти и главой государства, главой субъекта РФ или главой муниципального образования соответственно властному уровню. Отличительной чертой данного процесса на уровне субъектов РФ и местного самоуправления является наличие специальной процедуры – публичных слушаний по проекту бюджета.

На примере федерального бюджета процесс рассмотрения и утверждения выглядит следующим образом.

Правительство РФ в установленные сроки вносит на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Проект закона направляется в профильный комитет (Комитет по бюджету и налогам) Государственной Думы РФ для проверки его на соответствие основным требованиям. В соответствии с заключением профильного комитета, Советом Государственной Думы РФ принимается решение о принятии проекта бюджета к рассмотрению или о возвращении его на доработку, на которую отводится не более 10 дней.

Принятый к рассмотрению проект в течение 3 дней направляется в Совет Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату Российской Федерации для дачи заключения.

В течение 10 дней со дня внесения в Государственную Думу РФ проекта комитеты готовят и направляют в профильный комитет заключения по указанному законопроекту и предложения о принятии или об отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения.

На основании заключений комитетов и субъектов права законодательной инициативы профильный комитет готовит свое заключение по указанному законопроекту, а также проект постановления Государственной Думы о принятии или отклонении в первом чтении проекта бюджета и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 60 дней в трех чтениях.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития РФ, в том числе указываемые в федеральном законе о федеральном бюджете прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, основные направления бюджетной политики РФ и основные направления налоговой политики РФ.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении являются основные характеристики федерального бюджета.

При рассмотрении в первом чтении Государственная Дума заслушивает доклад Правительства, содоклады профильного комитета и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития, доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта.

В случае отклонения проекта в первом чтении Государственная Дума РФ:

- 1) либо передает проект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы РФ, представителей Совета Федерации и представителей Правительства РФ, для разработки согласованного варианта;
- 2) либо возвращает его на доработку.

Следующим этапом является второе чтение проекта бюджета, предметом которого являются текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете, а также приложения к нему.

В ходе рассмотрения проекта бюджета в третьем чтении утверждается приложение, содержащее ведомственную структуру расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам РФ и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета) в соответствии с распределением бюджетных ассигнований, утвержденным во втором чтении. При этом для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой закон о бюджете в течение 5 дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации, который рассматривает его в 14-дневный срок и принимает в целом.

В случае отклонения Советом Федерации закона о бюджете он передается в согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, которая в свою очередь в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы согласованный закон о бюджете. Здесь Государственная Дума повторно рассматривает его в одном чтении и передает в Совет Федерации.

В случае одобрения закон направляется в течение 5 дней Президенту РФ для подписания и обнародования.

В случае отклонения Президентом закона о бюджете, он передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. При этом в состав согласительной комиссии включается представитель Президента. Далее он снова проходит по одному чтению в Палатах Федерального Собрания.

Исполнение бюджета и отчет об исполнении бюджета, анализ бюджетных показателей

Исполнение бюджетов соответственно уровню публичного управления организуется Правительством РФ, высшим исполнительным органом власти субъекта РФ, местной администрацией.

Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.

Сводная бюджетная роспись – документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Кассовый план – прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году.

В финансовом законодательстве определяются основные процедуры исполнения бюджетов.

В разрезе доходов, исполнение бюджетов прежде всего предусматривает зачисление налоговых и неналоговых поступлений на единый счет бюджета.

Исполнение бюджетов по доходам осуществляется на едином счете бюджета. Методологической основой единого счета бюджета является принцип единства кассы.

Исполнение бюджета по расходам, естественно, предусматривает осуществление расходных операций (санкционирование оплаты денежных обязательств).

Для отражения операций по исполнению бюджета применяется единая методология и стандарты бюджетного учета и бюджетной отчетности, которые устанавливаются Министерством финансов РФ согласно положениями Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии с финансовым законодательством бюджетный учет – это упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства.

Он осуществляется в соответствии с планом счетов, включающим в себя бюджетную классификацию РФ.

Бюджетная отчетность включает в себя пять элементов:

1) отчет об исполнении бюджета, который содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией РФ;

2) баланс исполнения бюджета, который содержит данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах РФ, субъектов РФ и муниципальных образований на первый и последний день отчетного периода по счетам плана счетов бюджетного учета;

3) отчет о финансовых результатах деятельности, который содержит данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде и составляется по кодам классификации операций сектора государственного управления;

4) отчет о движении денежных средств, который отражает операции по счетам бюджетов по кодам классификации операций сектора государственного управления;

5) пояснительную записку.

Главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета составляют и представляют сводную бюджетную отчетность в казначейские органы в установленные этими органами сроки. Отчетность объемна и включает в себя ежемесячную, ежеквартальную и ежегодную.

Основы отчетности по исполнению федерального бюджета были заложены в Приказе Федерального казначейства от 27 декабря 2011 г. № 17н «О сроках представления сводной месячной, квартальной и годовой бюджетной отчетности главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета в Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства в 2012 году».

Годовой отчет, после его внешней проверки Счетной палатой РФ, с ее заключением направляется в Правительство (местную администрацию).

Далее производится рассмотрение годового отчета и дополнительной документации к нему, в том числе проекта закона об исполнении, по итогам которого принимается решение о принятии или отклонении законопроекта. Данные процедуры устанавливаются законодательными органами соответствующего уровня.

На федеральном уровне процедура выглядит следующим образом.

Федеральное казначейство составляет и представляет бюджетную отчетность в Министерство финансов, которое представляет её в Правительство.

Квартальная отчетность утверждается Правительством и направляется в Федеральное Собрание и Счетную палату Российской Федерации.

Годовой отчет не позднее 1 июня направляется Правительством в Счетную палату. При этом Главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность также в Счетную палату РФ для внешней проверки.

Счетная палата готовит заключение на годовой отчет и представляет его в Государственную Думу и Правительство не позднее 1 сентября текущего финансового года.

Правительство не позднее 1 августа представляет годовой отчет и проект закона об исполнении в Государственную Думу, которая рассматривает их на заседании, в рамках которого заслушиваются:

1. Доклад Министра финансов об исполнении федерального бюджета;
2. Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации о заключении Счетной палаты Российской Федерации на годовой отчет об исполнении федерального бюджета.

По предложению Председателя Государственной Думы либо по собственной инициативе Генеральный прокурор Российской Федерации, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации могут выступить или представить доклады с анализом рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства Российской Федерации.

По результатам рассмотрения Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральный закон об исполнении федерального бюджета. Государственная Дума принимает федеральный закон об исполнении федерального бюджета не позднее 1 октября текущего года.

Государственные доходы

Необходимо различать термины «государственные доходы», «доходы государственного бюджета» и «бюджетные доходы», которые не идентичны друг другу. В первом случае речь идет о более широкой группе отношений, ибо в состав государственных доходов помимо доходов государственного бюджета включаются доходы государственных предприятий, ресурсы государственных внебюджетных фондов и т. п. Доходы государственного бюджета России включают в себя доходы федерального бюджета и доходы бюджетов субъектов Российской Федерации. Бюджетные доходы – это категория, которая охватывает все виды доходов бюджетов, образуемых на всех уровнях бюджетной системы.

Во всех странах независимо от их общественно-экономического устройства и политической ориентации основным источником формирования государственных доходов выступает национальный доход. Однако история знает немало примеров, когда государства для обеспечения покрытия необходимых расходов (главным образом, чрезвычайных расходов) прибегали к использованию национального богатства, созданного предыдущими поколениями. В этой связи показательным является период Второй мировой войны, когда большинство воюющих стран финансировали свои военные расходы за счет золотого запаса.

Национальное богатство одной страны может при определенных условиях выступать источником формирования государственных доходов другого государства. Это происходит либо цивилизованным (в виде использования внешнего займа, получения репараций и т. п.), либо насильственным путем (как правило, в результате военных действий).

Во всех экономически цивилизованных государствах основными методами перераспределения национального дохода с целью мобилизации государственных доходов являются налоги, займы и эмиссии.

Главным финансовым инструментом перераспределения национального дохода, решающим источником формирования государственных доходов и, соответственно, доходов государственного бюджета выступают налоги. Например, основная масса доходов (60–90 %), собираемых на территории России на протяжении более чем 30 предыдущих лет, приходится на четыре вида налогов, основными плательщиками которых выступают предприятия и организации всех форм собственности: государственной, муниципальной, акционерной, частной, а также население:

- 1) налог на прибыль;
- 2) налог на добавленную стоимость;
- 3) акцизы;
- 4) подоходный налог с физических лиц.

Несмотря на то, что доходная часть государственного бюджета в течение этого периода постоянно реструктуризировалась и перераспределялась в пользу прямых налогов, обращает на себя внимание тот факт, что в структуре бюджетных доходов на косвенные налоги всегда приходилась значительная доля. Более того, в последнее время Правительство ведет речь о расширении номенклатуры косвенных налогов, о потенциальной возможности возвращения налога с продаж и введения косвенных фискальных платежей для отдельных категорий предпринимателей. В принципе, это естественно, ибо мировая практика определенно свидетельствует о том, что в условиях экономической нестабильности, кризиса правительства всегда прибегают к усилению косвенного налогообложения. Поскольку потребление предметов первой необходимости и товаров массового спроса практически не зависит от цены (уже содержащей налог), постольку косвенная система налогообложения позволяет обеспечить бюджет более или менее устойчивыми доходами. Однако сам по себе (без кардинальных сдвигов в экономической системе) это неперспективный (временный) путь обеспечения бюджетного равновесия.

Бюджетные доходы формируются в порядке и в соответствии с бюджетным законодательством, законодательством о налогах и сборах, а также в соответствии с законодательством об иных обязательных платежах. В рамках классификации бюджетных доходов, прежде всего, произведено их разграничение по видовым группам: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

Группу налоговых доходов бюджетов составляют доходы от предусмотренных отечественным налоговым законодательством федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, которые предусмотрены специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

В группу неналоговых доходов включаются 6 подгрупп доходов:

1. Доходы, образующиеся от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.
2. Доходы, получаемые от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.
3. Доходы, получаемые от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями.

4. Доходы, образуемые за счет средств, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.
5. Доходы, образуемые за счет средств самообложения граждан.
6. Иные неналоговые доходы.

Нужно заметить, что данная группа бюджетных доходов обладает рядом особенностей. Прежде всего, это касается регулирования неналоговых доходов, которое выходит за пределы финансового права и финансового законодательства. Вопросы образования источников неналоговых доходов, их взимания (удержания) и перечисления находятся в сфере не только финансового права, но и таких отраслей, как гражданское, уголовное, административное, муниципальное право и других. Иными словами, на всех уровнях бюджетной системы регулирование неналоговых доходов бюджетов осуществляется целым комплексом нормативных правовых актов.

Данный факт существенно отличает неналоговые доходы от налоговых, однако это отличие не единственное. Налоговые доходы, например, по общему правилу имеют обязательный характер, в то время как неналоговые доходы могут быть обязательного, добровольного и принудительного характера.

Более того, ранее финансовое законодательство определяло, что доходы бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов власти соответствующего уровня. Однако здесь скрывалась определенная коллизия, камнем преткновения которой был вопрос о безвозмездности. И в первую очередь это связано с тем, что некоторые неналоговые поступления обусловлены возмездным характером их образования, так как их взимание связано с ответными действиями государства: предоставление плательщику права на занятие определенной деятельностью; оказание услуг со стороны государства, имеющих юридическое значение; предоставление в пользование государственного имущества и т. д.

Ещё одним отличием неналоговых доходов является то, что, как правило, по отношению к ним не определяются ставки, сроки уплаты, льготы и другие элементы, которые характерны для налогов. Хотя из этого правила есть исключения. Сюда, например можно отнести административные санкции, которые изначально базируются на фиксированных величинах и сроках.

Также неналоговые и налоговые доходы отличаются субъектным составом, содержанием прав и обязанностей участников бюджетных отношений, складывающихся в связи с уплатой и перечислением в бюджет неналоговых доходов.

Помимо этого, нужно учитывать, что структура и объемы налоговых доходов нормативно регламентируются законодательством, в то время как изыскание источников неналоговых доходов бюджета и управление ими на практике является прерогативой исполнительных органов власти.

Описанные особенности указывают на то, что в рамках управления неналоговыми доходами бюджетов необходимо учитывать множество аспектов на разных уровнях публичного управления.

В группу бюджетных доходов, представленных безвозмездными поступлениями, включаются 5 подгрупп доходов:

1. Доходы, полученные в виде дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ.

2. Доходы, полученные в виде субсидии из других бюджетов бюджетной системы (межбюджетные субсидии).

3. Доходы, полученные в виде субвенций из федерального бюджета или из бюджетов субъектов РФ.

4. Доходы, полученные в форме иных межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы.

5. Доходы, представленные безвозмездными поступлениями от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Если давать оценку перечисленным видам безвозмездных поступлений, то становится очевидной разница в их сущностном наполнении и тех последствиях, которые они влекут за собой.

Так, например безвозмездные поступления в виде дотаций представляют собой, межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и/или условий их использования. Иными словами, это трансферт с широкими возможностями, основанный на двухэлементной конструкции. Специфика этой конструкции заключается в том, что дотация может предусматривать целевой характер финансирования, а может и не предусматривать. В том случае, если трансферт предусматривает целевое финансирование, то его получатель определять направления по расходованию получаемых средств не полномочен. Но в любом случае, даже тогда, когда трансферт носит целевой характер, получатель самостоятельно определяет условия его использования. Таким образом, дотации являются идеальным средством для латания бюджетных дыр в депрессивных территориях, поскольку они не предусматривают каких-либо сложных процедурных условий.

Безвозмездные поступления в виде субсидий представляют собой трансферты с возможностями несколько уже. Субсидии – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ, по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. В основе данных трансфертов опять же лежит двухэлементная конструкция. Её суть сводится к тому, что, во-первых, субсидии всегда предполагают софинансирование, то есть федеральный уровень власти оказывает региональному уровню государственной власти поддержку, но с условием, что часть необходимого финансирования получатель ищет самостоятельно. Во-вторых, субсидии предполагают, что федеральная поддержка предусматривает финансирование тех расходов, которые изначально должны осуществляться только за счет бюджетных средств самого региона, либо за счет совместных средств региона и федерации.

На фоне обозначенных видов безвозмездных поступлений, субвенции представляются трансфертами с жесткими условиями. Субвенции – это межбюджетные трансферты, предоставляемые региональным бюджетам в целях финансового

обеспечения их расходных обязательств и/или расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий самой Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и/или органам местного самоуправления. Иными словами, данные трансферты обусловлены тем, что федерация передает на уровень региона или муниципального образования определенные государственные полномочия. Однако любые переданные полномочия предполагают наличие их соответствующего материального обеспечения. Именно в этом случае задействуется трансфертный механизм, в рамках которого соответствующий уровень власти получает субвенции для финансового обеспечения этих функций.

Безвозмездные поступления, большей частью, по своей экономической сути являются финансовой помощью, которая оказывается определенной территориальной единице в целях покрытия дефицита её бюджета. Таким образом, в рамках безвозмездных поступлений осуществляется финансовое выравнивание бюджетной обеспеченности территорий.

Касаясь классификации категорий бюджетных доходов, нужно отметить, что их регулирование претерпело ряд изменений. Изначально законодатель предусматривал классификационное разграничение доходов на 2 категории: собственные и регулирующие доходы.

К первой категории относились те виды доходов, которые в полном объеме или в его части, на постоянной основе закреплялись за соответствующими бюджетами законодательно.

Ко второй категории относились налоги и иные платежи, по которым на очередной финансовый год, либо на долговременной основе, в процентах устанавливались нормативы отчислений, направляемых из вышестоящих бюджетов в бюджеты, формируемые на нижестоящем уровне публичного управления. Впоследствии категория «регулирующие доходы» была исключена.

Таким образом, текущая классификация к собственным доходам бюджетов относит все виды доходов, за исключением отдельных безвозмездных поступлений (субвенций), что само по себе нецелесообразно с точки зрения теории и практики бюджетного управления. Классификация категорий бюджетных доходов должна производиться по основаниям территориального источника права собственности на доходы бюджета. Исходя из этого основания, необходимо выделять две группы доходов – «собственные» и «привлеченные». К собственным доходам относятся все налоговые и неналоговые доходы бюджета, образованного на соответствующем уровне публичного управления. Безвозмездные же поступления, которые включают в себя не только субвенции, но и дотации, и субсидии, а также иные межбюджетные трансферты и безвозмездные поступления, безусловно, не могут относиться к собственным доходам бюджетов.

Более того, нужно учитывать, что любые межбюджетные трансферты – это, прежде всего, расходы вышестоящего бюджета и лишь потом это доходы бюджета нижестоящего уровня бюджетной системы.

В общем плане эта проблема лежит в сфере четкого разграничения функций и полномочий различных уровней государственной власти и управления и долж-

на решаться в рамках Конституции Российской Федерации и принятого в соответствии с ней финансового законодательства.

Вместе с тем нужно понимать, что безвозмездные поступления – это инструмент, посредством которого на национальном уровне осуществляется перераспределение национального дохода. Следовательно, перераспределение финансовых ресурсов в целях выравнивания бюджетной обеспеченности регионов является основной задачей системы межбюджетных трансфертов. Однако государство, в лице его органов и чиновников, воспринимает данную задачу буквально, что воплощается в уравнительном характере подходов, используемых государством при её выполнении. Федеральный уровень власти видит единственно возможный вариант выравнивания – путем прямого перераспределения объемов бюджетных средств. Очевидно то, что в современных условиях необходим иной подход, причем не только к самому механизму, но и к осознанию форм и целей поддержки. Межбюджетные трансферты должны быть именно инструментом, через эффективное использование которого регион сам должен достигать необходимого уровня обеспеченности.

На текущий момент межбюджетные трансферты являются серьезной проблемой, поскольку в территориальных бюджетах весьма высока доля безвозмездных поступлений. Например, среди российских регионов лучшие показатели в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, но и они не могут функционировать без финансовой помощи из федерального бюджета. Здесь средняя доля безвозмездных поступлений составляет менее 10 % от доходной части бюджета. Если рассмотреть данную ситуацию шире, то мы увидим, что в основной массе регионов доля безвозмездных поступлений фиксируется в диапазоне 30–60 % от всех доходов регионального бюджета.

Государственные расходы

Государственные расходы – важнейший инструмент финансовой политики государства. Посредством системы государственных расходов государство обеспечивает удовлетворение важнейших социально-экономических потребностей общества.

Применительно к расходам, тоже необходимо акцентировать внимание на том, что понятия «государственные расходы», «расходы государственного бюджета» и «бюджетные расходы» не идентичны друг другу. Государственные расходы включают в себя расходы государственного бюджета, государственных внебюджетных фондов, а также государственных предприятий, организаций и учреждений. Расходы государственного бюджета России включают в себя расходы федерального бюджета и расходы бюджетов субъектов Российской Федерации. Бюджетные расходы – это категория, которая охватывает все виды расходов, финансируемых за счет средств бюджетов на всех уровнях бюджетной системы.

Государство занимает значительное место в экономической жизни общества. Роль государства проявляется через многообразные направления государственных расходов. Посредством проведения соответствующей политики в области государственных расходов и расходов государственного бюджета материализуются

функции государства по обеспечению экономического, политического и социального развития общества.

Расходы государственного бюджета – это система денежных отношений, возникающих в процессе перераспределения централизованного фонда денежных средств государства по заранее предусмотренным направлениям в соответствии с общегосударственными потребностями.

Структура и механизм расходов государственного бюджета определяются совокупностью стоящих перед государством задач, решение которых должно быть обеспечено в рамках экономической системы в определенный временной период. Бюджетные расходы распределяются по конкретным видам в зависимости от общественного назначения. Также они имеют и количественное выражение.

Научно-практическая классификация расходов государственного бюджета производится по их социальному и экономическому значению. Основные классификационные признаки расходов государственного бюджета приведены на схеме (рис. 2).

Бюджетные расходы по признаку участия в общественном воспроизводстве подразделяются на средства государства, направляемые на финансирование материального производства и непроизводственной сферы. Такое разграничение в направлении средств характеризует совокупную роль государства в регулировании экономического и социального развития общества.

По отраслевому признаку расходы государственного бюджета группируются в материальном производстве по отраслям народного хозяйства – промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт, связь и др.

В непроизводственной сфере выделяются расходы на образование, здравоохранение, культуру и искусство, социальную поддержку населения и т. п. В общем плане отраслевая группировка бюджетных расходов позволяет перераспределять государственные ресурсы при необходимости осуществления структурных изменений в экономике.

По целевому назначению бюджетные ассигнования подразделяются на текущие расходы и средства, направляемые на развитие (капитальные расходы).

Ресурсы, выделяемые из бюджета на покрытие текущих расходов, выступают в виде финансирования и дотаций в различные отрасли отечественной экономики и социальной инфраструктуры. Средства развития обеспечивают финансирование инвестиционной, инновационной деятельности государства, а также затрат, связанных с сохранением или расширением уровня производства в рамках экономической системы.

Организационная группировка расходов государственного бюджета связана с распределением ассигнований по целевым государственным программам с указанием конкретных задач и получателей ресурсов. В настоящее время в Российской Федерации осуществляются программы по развитию и поддержке определенных отраслей, отдельных предприятий и организаций, а также территорий и категорий населения. Особое значение имеет финансирование экологических программ.

I. По участию в общественном производстве



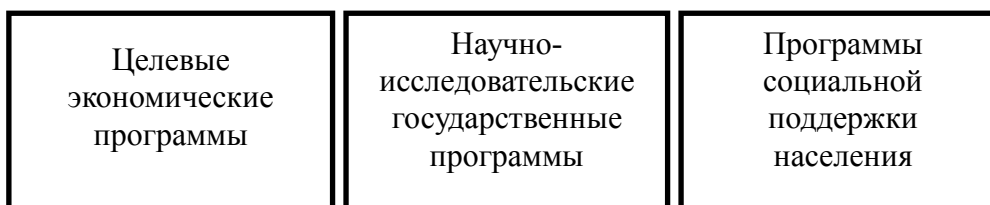
II. По отраслям



III. По целевому назначению



IV. По организационному признаку



V. По уровню управления

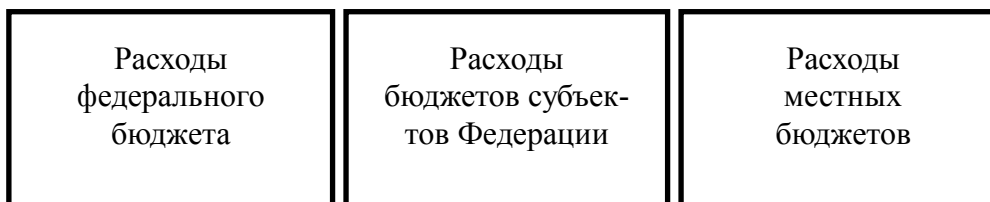


Рис. 2. Классификация расходов государственного бюджета

По уровню управления расходы государственного бюджета Российской Федерации подразделяются на федеральные, субъектов федерации и местные.

Федеральный бюджет финансирует государственные расходы, имеющие общенациональное значение. Бюджеты субъектов федерации позволяют решать

государственные задачи и выполнять определенные функции соответствующими органами государственной власти и управления в территориальном разрезе. Ассигнования из местных бюджетов способствуют покрытию затрат административных территорий по содержанию объектов непроизводственной сферы и предприятий местного значения.

Общепринятой является классификация бюджетных расходов на четыре основные группы в соответствии с функциями, выполняемыми государством по обеспечению функционирования экономической системы: народное хозяйство, социально-культурные мероприятия, оборона и управление.

В состав расходов государственного бюджета на финансирование народного хозяйства включаются ассигнования, выделяемые предприятиям и организациям наиболее значимых отраслей отечественной экономики. Так, важнейшим направлением использования государственных ресурсов является поддержка предприятий топливно-энергетического комплекса, оборонной промышленности в рамках незавершенных конверсионных программ и программ по диверсификации производства гражданской продукции, транспорта и связи. Из государственного бюджета финансируется приобретение государственными и муниципальными унитарными предприятиями подвижного состава пассажирского автотранспорта, госкомпаниям и частным предприятиям автомобильного, железнодорожного и воздушного транспорта выплачиваются компенсации части затрат по внутренним перевозкам, покрываются расходы эксплуатационно-восстановительного характера объектов связи и т. д.

Значительные бюджетные средства направляются на финансирование агропромышленного комплекса. Они предоставляются в виде дотаций на компенсацию части затрат по приобретению минеральных удобрений, средств химической защиты растений и сельскохозяйственной техники. Финансовая поддержка государства сельскохозяйственных товаропроизводителей осуществляется также в целях стимулирования производства животноводческой продукции. С помощью государственных ресурсов ведется комплексное переустройство аграрного сектора: содержание учреждений социальной инфраструктуры села, инженерное обеспечение сельских населенных пунктов объектами газификации, дорожного хозяйства, развитие предприятий перерабатывающей промышленности. Особое внимание государство придает новым формам хозяйствования на селе. Это выражается в увеличении размера помощи фермерским хозяйствам и объединениям, в рамках реализации государственных программ, а также путем предоставления им государственных и муниципальных гарантий.

Немаловажное значение имеют государственные операционные расходы. К ним относятся: расходы на воспроизводство минерально-сырьевой базы; финансирование работ, связанных с геологическим изучением недр, поисками и оценкой месторождений полезных ископаемых; лесоохранные и лесовосстановительные мероприятия; содержание рыбоохранного надзора, центров стандартизации и метрологии.

Государственный бюджет ассигнует средства на проведение фундаментальных научно-технических исследований и опытно-конструкторских работ, например, в области изучения и освоения космического пространства, электронной

техники, инноваций и модернизации, а также различных международных программ. Также из бюджета осуществляется финансирование государственных инвестиционных программ.

Велика роль государственного бюджета в финансировании социально-культурных мероприятий. Это прежде всего содержание учреждений народного образования и профессиональной подготовки кадров, здравоохранения, культуры и искусства, физической культуры и спорта, средств массовой информации (периодическая печать, телевидение, радиовещание). За счет бюджетных ассигнований производится социальное обеспечение и защита малоимущих граждан. Государство в социальных вопросах поддерживает тех, кто по объективным причинам оказался в тяжелом положении. При этом поддержка носит обязательно адресный характер. Однако ограниченный размер бюджетных ресурсов прямо влияет и на объем финансирования социальных программ.

Особая статья расходов государственного бюджета – финансирование военных расходов: содержание армии и флота, закупка вооружений и военной техники, капитальное строительство, пенсии и пособия военнослужащим. Отдельное направление финансирования – это реализация ратифицированных договоров по ликвидации и ограничению вооружений.

Бюджетное финансирование обеспечивает содержание органов государственной власти и управления: судов, прокуратуры, правоохранительных органов, налоговой службы России и других ведомств. Важную роль государственный бюджет играет в проведении и обеспечении экономических программ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и бедствий. Бюджет также покрывает расходы по обслуживанию государственного долга и на внешнеэкономическую деятельность.

В настоящее время в России структура расходов государственного бюджета далека от совершенства, как в целом, так и в разрезе отдельных статей. Например, анализируя структуру расходной части бюджета, несколько может ввести в заблуждение тот факт, что основной статьей здесь являются социально-культурные мероприятия (около 60 %). Это ошибочно может быть воспринято как свидетельство того, что внутренняя политика России смещена в сторону важных социальных ориентиров: социальные и демографические проекты, социальная помощь и поддержка населения, культура и искусство, физкультура и спорт. Между тем, нужно понимать, что номенклатуру обозначенных социально-культурных расходов формируют преимущественно непроизводительные или неэффективные расходы. Сюда относятся финансирование политических проектов вроде проведения международных спортивных мероприятий и олимпийскихстроек, финансирование затратных частных проектов в сфере культуры и искусства, особенно по производству кинематографических произведений категории низкой культурной ценности, и финансирование множества номинально социальных расходов, не имеющих абсолютно никакого действительно социального или культурного эффекта.

В связи с этим нельзя не отметить то, что данная негативная ситуация складывается на фоне безудержного роста чистого дефицита государственных внебюджетных фондов, за счет средств которых осуществляется финансирование

главнейших социальных расходов: пенсий, медицинского обслуживания и социальных страховых выплат.

Отдельного внимания заслуживает высокий удельный вес непроизводительных административных расходов государственного бюджета в сфере государственного управления, обороны и правопорядка. Ведь на содержание и функционирование обширного аппарата чиновников и государственных служащих расходуется более пятой части бюджета.

С одной стороны, это вполне закономерно, поскольку на протяжении более 30 предшествующих лет наблюдается стремительный и неуклонный рост государственного аппарата не только на всех уровнях публичного управления, но и, что самое удивительное, между этими уровнями. Причем это касается не только числа министерств и ведомств, но и количественного выражения их личного состава. По этим показателям Россия намного опередила Советский Союз с его бесчисленной аппаратной номенклатурой.

Существует необходимость на основе современной военной доктрины выработать меры и в части оптимизации военных расходов. Это может показаться неуместным на фоне негативных геополитических факторов: расширение НАТО; увеличение военных расходов в европейских государствах; региональные войны и вооруженные конфликты в Восточной Европе и на Ближнем Востоке и т. д. Однако высокая степень неэффективности осуществления государственных расходов в сфере обороны и военно-промышленного комплекса ставит под сомнение необходимость и обоснованность объемов финансирования и требует серьезных перемен.

Подытоживая, нужно отметить, что центральной проблемой управления бюджетными расходами является то, что государственный аппарат не уделяет внимания вопросам необходимости, обоснованности, целесообразности и, самое главное, эффективности государственных расходов.

Вместе с тем в текущем моменте необходимо кардинально пересматривать государственные приоритеты, а бюджетные расходы необходимо направлять на решение важнейших и первоочередных задач стабилизации и развития отечественной экономики. Основной упор должен приходиться на финансирование капитальных (инвестиционных) вложений в инфраструктуру и технологии. При этом необходима система управления эффективностью бюджетных расходов и контроля за бюджетной дисциплиной в части прогнозирования, обоснования и оценки потенциального эффекта от бюджетного финансирования. Иными словами, весьма важно быстрее реализовать переход от управления бюджетными ресурсами к управлению результатами бюджетного финансирования, который был продекларирован правительством еще в середине прошлого десятилетия.

Государство должно отказаться от попыток финансировать всех и вся за счет средств, концентрирующихся в государственном бюджете. В общем плане необходимо выработать единый принципиальный подход к балансировке бюджетов бюджетной системы (в соответствующих пропорциях), начинать которую следует с расходов. Только определившись с реальными потребностями на его участие в экономическом регулировании сферы материального производства, на просвещение, культуру, образование и т. п. (что при определенном желании нетрудно сде-

лать исходя из соответствующих норм на одного жителя конкретного региона), государство может четко определиться с требуемой долей государственной собственности в общем экономическом пространстве страны и необходимыми объемами ее финансирования, оставляя за собой право регулирования деятельности совокупности частных предприятий во всех общественно значимых сферах. Более того, государство не может не вмешиваться в сферу материального производства, но делать это оно должно косвенными экономическими методами. В первую очередь оно должно обеспечить рациональную структуру сферы материального производства. Этого можно добиться, сочетая создание государственного сектора в необходимых отраслях и полную его финансовую поддержку с распределением государственных заказов среди предприятий «альтернативной» экономики на конкурсной основе, регулируя (финансируя) тем самым общую совокупность социально-экономических потребностей общества. При таком подходе к политике осуществления расходов государственного бюджета можно за относительно короткий период повысить эффективность сектора государственного управления.

Вопросы для самоконтроля

1. Приведите правовое понятие государственного бюджета.
2. Раскройте роль государственного бюджета в осуществлении социально-экономических задач государства.
3. Дайте определение бюджетной системы и раскройте ее структуру.
4. Опишите виды бюджетов и приведите их характеристику.
5. Объясните, что представляет собой бюджетная классификация, и на каких принципах она строится.
6. Раскройте понятия «дефицит» и «профицит бюджета».
7. Приведите понятие бюджетного процесса и охарактеризуйте основные аспекты его организации.
8. Раскройте сущность и количество стадий бюджетного процесса.
9. Назовите порядок составления проекта федерального бюджета.
10. Перечислите органы, исполняющие государственный бюджет.

ТЕМА 6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ

Государственный кредит является вторым по значению источником финансирования государственных расходов. Наиболее широко кредит распространен в экономически развитых странах, являясь цивилизованной формой покрытия бюджетного дефицита, выгодной как населению, так и функционирующему бизнесу.

Государственный кредит – это совокупность денежных отношений, возникающих между государством, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами с другой по поводу, во-первых, изъятия временно свободных денежных средств и их использования на финансирование государственных расходов, во-вторых, предоставления финансовой помощи предприятиям и организациям на условиях срочности, платности и возвратности.

В том случае, когда государство выступает непосредственным кредитором, речь идет об активном функциональном проявлении сущности государственного кредита. Основной его формой здесь выступают казначейские ссуды (бюджетные кредиты).

Когда государство выступает в качестве заемщика средств, речь идет о пассивной форме проявления сущности государственного кредита – государственных заимствованиях. Вся совокупность государственных займов характеризует величину государственного долга.

Являясь финансовой категорией, государственный кредит отражает и некоторые сущностные характеристики кредитных отношений, которые, тем не менее, нельзя смешивать с традиционным банковским кредитом.

Погашение ссуд при банковском кредитовании осуществляется за счет производительного использования позаимствованных ссуд. При этом погашение процентов производится за счет полученной дополнительной прибыли от прокредитованного мероприятия.

При кредитовании государства складывается несколько иная картина. Цель заимствования средств государством (в лице государственных органов власти и управления) – привлечение дополнительных финансовых источников для покрытия бюджетного дефицита, вызванного, как правило, большими расходами государственного бюджета. В основном это непроизводительные расходы, направленные на социальные, военные и подобные им цели, а также на финансирование деятельности политической надстройки в обществе. При этом погашение и выплата процентов по займам будет производиться из будущего бюджета. Фактически это перекладывает решение целого ряда экономико-политических проблем на грядущее поколение.

Другим существенным различием государственного и банковского кредита является принцип обеспеченности ссуд.

Если для банковского кредита предусмотрена целая система материального обеспечения, существующего в виде залога, страховки, гарантий, поручительств и т. д., то государственные займы непосредственного обеспечения не имеют. Поэтому в данном случае определяющим является доверие населения, его желание заимствовать деньги правительству. Непопулярное правительство имеет гораздо

меньшие шансы привлечь средства населения и предпринимателей. В цивилизованных странах такое положение объективно побуждает правительство менять экономические программы с тем, чтобы обеспечить их определенную привлекательность для населения.

Государственные займы (как и финансы в целом) выражают отношения перераспределения в рамках экономической системы.

У населения и функционирующего бизнеса постоянно происходит оборот денежных средств, выражающийся в непрерывном поступлении доходов и осуществлении за счет них соответствующих расходов. В рамках этого процесса имеет место постоянный временной разрыв, что делает возможным предоставление свободных денежных средств государству со стороны как населения, так и предпринимателей.

В условиях регулирования взаимоотношений между заемщиком и кредитором на рыночных принципах процесс привлечения средств государством строится, как правило, на основе предложения населению и предпринимателям максимально выгодных ставок на вложенный капитал. При этом государство использует весь спектр своего влияния, в первую очередь льготное налогообложение (или полную отмену налогов) доходов, полученных с государственных ценных бумаг. В условиях тоталитарных режимов нередко имеет место принудительное изъятие средств, как правило, у населения, на чрезвычайно невыгодных условиях.

Перераспределительный характер государственных займов наиболее отчетливо проявляется в процессе выплаты дохода на вложенные средства. Источником выплаты средств является государственный бюджет, формируемый, как известно, в основном за счет налоговых поступлений. Получателем платежей являются различные категории населения в рамках экономической системы. Таким образом, государственный кредит выступает как перераспределительный элемент финансового механизма.

Необходимость использования государственных займов обусловлена цикличностью экономического развития. Экономическая история большинства высокоразвитых стран характеризуется следующей закономерностью: в условиях спада национальной экономики государственный долг возрастает, в условиях ее роста – сокращается. Наряду с этим, размер государственного долга всегда резко возрастает в периоды войн, крупных катастроф и т. п. Это подтверждает и отечественная история. Самые большие суммы государственного долга в стране приходились на период 1917–1918 годов, военные годы, вторую половину 80-х годов и первую половину 90-х.

Общей глобальной причиной роста государственного долга в эти «пиковые» точки экономического развития страны являлся двуединый параллельный процесс. С одной стороны, происходило сокращение налоговых поступлений в рамках экономической системы и, соответственно, уменьшение доходной базы государственного бюджета; с другой, резко увеличивались государственные расходы, связанные как с государственными закупками, так и с увеличивающимися социальными выплатами. Это способствовало разбалансированности бюджета.

В этих условиях финансовые проблемы государства решаются с помощью использования государственных займов. Альтернативой им может служить на-

лично-денежная эмиссия. Но в этом случае резко возрастают совокупный спрос в экономической системе и темпы инфляции со всеми вытекающими отсюда негативными экономическими последствиями.

Необходимость существования государственных займов аналогична необходимости существования кредита вообще.

У населения существует постоянный остаток временно свободных денежных средств. Его наличие может быть вызвано сезонностью работы, получением гонораров, премий или же иными причинами.

Если владелец средств не желает тратить деньги немедленно, а рассчитывает произвести определенные накопления на будущее (или же просто не имеет возможности истратить их в связи с дефицитом потребительского рынка, товарным голодом), он имеет возможность вложить свои средства в государственные ценные бумаги.

У предпринимателей также возникает временный излишек средств, связанный с нерегулярностью поступлений от реализации продукции, сезонностью производства, накоплениями амортизационных отчислений и прибыли для будущих капитальных вложений. Эти средства также могут быть направлены на временное финансирование государства.

Как следует из вышеизложенного, возможность существования государственных займов непосредственно связана с функцией денег как средства накопления и сохранения стоимости.

Всю совокупность государственных займов можно разделить на две большие неравные части: внутренний и внешний государственный заем.

Под внутренним государственным займом понимается совокупность денежных отношений, связанных с финансированием государственных расходов населением и предпринимателями в национальной валюте. Это основная часть государственного долга, определяющая финансовое состояние экономики.

Важно помнить, что прямой зависимости между величиной государственного долга и состоянием экономики государства нет. Новейшая экономическая история свидетельствует, что в высокоразвитых западных странах размер внутреннего долга не сокращается даже в периоды стабильного роста уровня производства. Объясняется это, прежде всего, удобством и выгодностью для населения хранения средств именно в форме государственных ценных бумаг. В этой связи, хотя размер внутреннего долга страны и не сокращается, население не требует от правительства немедленного изменения направления экономической политики.

Обширная система экономических и иных взаимосвязей между государствами в современном мире обуславливает необходимость и возможность появления внешнего государственного долга.

Государственный внешний долг образуется в результате того, что государство выходит при необходимости на международные финансовые рынки и заимствует там валютные средства у иностранных инвесторов (государственный внешний заем). Хотя в отечественной истории имеются примеры, когда проводились внутренние валютные займы.

Займы на зарубежных рынках подразделяются на две основные группы. Во-первых, коммерческие займы. Кредитором в данном случае выступают преиму-

щественно крупные банки, финансовые и производственные корпорации и т. п., основная цель которых – получение максимальной прибыли.

Во-вторых, политические займы. Их предоставляют, как правило, правительства других стран под очень низкие проценты, но с условием выполнения ряда предложений политического характера. Внешние политические займы могут предоставляться и в целях поддержки экономической стабильности стран-союзников.

Внешний долг – наиболее важная (с точки зрения влияния на экономическое положение государства) часть государственного долга. Потому любое правительство в первую очередь пытается регулировать величину внешнего государственного долга. Но и в этом случае абсолютные цифры долга сами по себе не показательны. Например, государство может иметь значительные размеры внешнего долга, но в то же время являться крупнейшим кредитором третьих стран. Если итоговое сальдо по совокупности всех этих операций положительное, у государства нет повода для беспокойства.

При характеристике сущности государственного долга оперируют такими понятиями, как капитальный и текущий долг.

Капитальный (еще его называют основной) государственный долг – это совокупность всех выпущенных и непогашенных на данный момент долговых обязательств, включая и проценты, подлежащие уплате по ним, т. е. это обобщающая категория, характеризующая весь объем государственного долга без исключений.

Под текущим долгом понимается сумма расходов текущего периода (как правило, финансового года), направленных на погашение части государственного долга, срок оплаты которого не наступил, но наступит в текущем периоде, а также на уплату ежегодных процентов по обслуживанию капитального долга, переходящего на будущее.

Состояние, темпы роста, динамика государственного долга являются весьма существенными показателями уровня экономического развития государства. Особое значение эти показатели имеют для развивающихся стран, а также стран, переживающих трудности экономического роста.

В определенной степени величина государственного долга отражает уровень эффективности управления финансовым сектором национальной экономики. На абсолютную величину долга оказывают существенное влияние операции, связанные с заимствованием новых средств, выплатой процентов по прежним займам, график погашения взятых ссуд текущего финансового года и др.

Основными формами государственных займов выступают секьюритизированные займы (security англ. – ценная бумага).

Порядок выпуска и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг регламентируется гл. 14.1 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой государственные (муниципальные) ценные бумаги могут быть выпущены только в виде облигаций в документарной или бездокументарной форме, удостоверяющих право их владельца на получение от эмитента указанных ценных бумаг денежных средств или в зависимости от условий эмиссии указанных ценных бумаг иного имущества, установленных процентов от номинальной стоимости либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями указанной эмиссии.

Таким образом, основной формой государственных займов выступают облигационные займы, представляющие собой заимствование средств государством на основе использования долговых ценных бумаг (облигаций) в пределах краткосрочного (до 1 года), среднесрочного (до 5 лет) или долгосрочного (до 30 лет) периода времени.

Облигация – это ценная бумага, удостоверяющая право ее держателя на получение от эмитента, выпустившего облигацию (в данном случае государства), в предусмотренный ею срок номинальной стоимости облигации или иного имущественного эквивалента. Основой для расчетов служит именно номинальная стоимость данной ценной бумаги, так как от этой базы рассчитывается размер дохода, уплачиваемый каждому держателю облигации. При этом размер дохода может изменяться на протяжении времени обращения займа.

Государственными ценными бумагами признаются государственные ценные бумаги Российской Федерации, выпущенные от имени Российской Федерации, и государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации, выпущенные от имени субъекта Российской Федерации. Муниципальными ценными бумагами признаются ценные бумаги, выпущенные от имени муниципального образования.

Исполнение обязательств публично-правового образования по государственным (муниципальным) ценным бумагам осуществляется в соответствии с условиями выпуска указанных ценных бумаг.

Эмитентами государственных (муниципальных) ценных бумаг являются соответственно исполнительные органы государственной власти и местные администрации, которые выпускают от имени публично-правового образования ценные бумаги и несут обязательства перед владельцами ценных бумаг по осуществлению прав, закрепленных указанными ценными бумагами.

Эмитентом государственных ценных бумаг Российской Федерации выступает Правительство РФ либо уполномоченное Правительством РФ Министерство финансов РФ.

Эмитентом государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации либо финансовый орган субъекта Российской Федерации, наделенные законом субъекта Российской Федерации правом на осуществление государственных заимствований субъекта Российской Федерации.

Эмитентом муниципальных ценных бумаг выступает местная администрация, наделенная уставом муниципального образования правом на осуществление муниципальных заимствований.

Управление государственным долгом

На достижение эффективности государственного кредита направлены такие меры в области управления государственным долгом, как конверсия, унификация, консолидация, обмен облигаций по регрессивному соотношению, отсрочка погашения и аннулирование займов.

Под конверсией понимается изменение доходности займов. В целях снижения расходов по управлению государственным долгом государство чаще всего снижает размер выплачиваемых процентов по займам. Однако не исключено и

повышение доходности государственных ценных бумаг для кредиторов. Такая операция была проведена, например, в 1990 г., когда доходность облигаций 3 % выигрышного займа была увеличена до 9 %, а казначейских обязательств – с 5 до 10 %.

Государство заинтересовано в получении займов на длительные сроки. Увеличение срока действия уже выпущенных займов может быть достигнуто за счет консолидации государственного долга. Таким образом, под консолидацией понимается изменение условий займов, связанное с их сроками. Например, в 1938 г. была проведена консолидация свободно обращавшихся займов с обменом старых облигаций на новые, срок действия которых был увеличен вдвое (до 20 лет). Однако возможна и обратная операция – уменьшение срока действия государственных ценных бумаг. Так, в 1990 г. срок функционирования казначейских обязательств был сокращен с 16 до 8 лет.

Возможно совмещение консолидации с конверсией. Такая операция была проведена, например, в 1936 г., когда облигации семи государственных займов, размещавшихся среди населения по подписке с рассрочкой платежа, были обменены на облигации нового займа с более низкой доходностью и с увеличением вдвое (до 20 лет) срока действия ценных бумаг.

Унификация государственных займов обычно проводится вместе с консолидацией, но может быть проведена и вне ее. Унификация займов – это объединение нескольких займов в один, когда облигации ранее выпущенных займов обмениваются на облигации нового займа. Такая мера предусматривает уменьшение количества видов обращающихся одновременно ценных бумаг, что упрощает работу и сокращает расходы государства по системе государственного кредита. Унификация займов была проведена в 1930 г. – одновременно с выпуском займа «Пятилетка – в четыре года» на его облигации обменивались облигации займов индустриализации и укрепления крестьянского хозяйства.

В исключительных случаях правительство может провести обмен облигаций по регрессивному соотношению, т. е. когда несколько ранее выпущенных облигаций приравниваются к одной новой облигации. Например, такой обмен был проведен в послевоенный период в целях изъятия из оборота облигаций займов военного времени. Обмен облигаций по регрессивному соотношению избавляет государство от необходимости выплачивать проценты и погашения в полноценных деньгах по облигациям, продававшимся государством за обесценившуюся валюту военных лет. Регрессивный обмен облигаций государственных займов был осуществлен в 1947 г. Размещенные ранее по подписке облигации одиннадцати займов обменивались на облигации нового займа по соотношению 3:1. Облигации свободно обращавшегося займа были обменены на новые по соотношению 5:1. Держатели облигаций займов получали определенные преимущества по сравнению с лицами, имевшими накопления наличных денег, поскольку обмен старых денег на новые проводился по соотношению 10:1.

Отсрочка погашения займа или всех ранее выпущенных займов проводится в условиях, когда дальнейшее активное развитие операций по выпуску новых займов не имеет финансовой эффективности для государства. Это происходит в тот момент, когда правительство уже выпустило слишком много займов и условия их

эмиссии не были достаточно выгодны для государства. В таких случаях большая часть поступлений от реализации облигаций новых займов направляется на выплату процентов и погашений по ранее выпущенным займам. Чтобы разорвать этот порочный круг, правительство объявляет об отсрочке погашения займов, которая отличается от консолидации тем, что при отсрочке не только отодвигаются сроки погашения, но и прекращается выплата доходов. Во время консолидации займов владельцы облигаций продолжают получать по ним свой доход.

В 1957 г. в нашей стране было принято решение о прекращении выпуска займов, распределяемых среди населения по подписке, и об отсрочке погашения ранее выпущенных займов на 20 лет. Фактической причиной такого мероприятия явилась тупиковая ситуация в области государственного кредита, вызванная непопулярностью среди населения так называемых массовых займов, размещавшихся по подписке. Правительство признавало, что от такой практики надо отказаться, но не могло рассчитывать на получение новых кредитов для рефинансирования государственного долга. Вот и пришлось пойти на отсрочку погашения займов. Предусматривалось начать погашение долга по отсрочиваемым займам с 1977 г. и проводить его равными частями в течение 20 лет. Фактически погашение было начато на 3 года раньше, т. е. в 1974 г., и завершено в 1990 г.

Конверсия, консолидация, унификация государственных займов и обмен облигаций государства обычно осуществляются только в отношении внутренних займов. Что касается отсрочки погашения обязательств, то эта мера возможна и по отношению к внешней задолженности. Отсрочка погашения внешних займов, как правило, проводится по согласованию с кредиторами. При этом отсрочка погашения долга может и не повлечь приостановку выплаты процентов по нему.

Под аннулированием государственного долга понимается мера, в результате которой государство полностью отказывается от обязательств по выпущенным займам (внутренним, внешним или по всему государственному долгу). Аннулирование ценных бумаг государства может проводиться по двум причинам. Во-первых, аннулирование государственного долга объявляется в случае финансовой несостоятельности государства, т. е. его банкротства. Во-вторых, аннулирование задолженности может явиться следствием прихода к власти новых политических сил, которые по определенным причинам отказываются признать финансовые обязательства предыдущих властей. Так, в январе 1918 г. правительство РСФСР аннулировало все дореволюционные внутренние и внешние займы. Советская власть не признала финансовых обязательств царской администрации и Временного правительства, которые направляли заемные средства в основном на подготовку к войне и ведение боевых действий, а также на подавление революционного движения.

Важной является сфера управления государственным долгом, связанная с определением условий и выпуском новых займов. При определении условий эмиссии займов, главными из которых являются уровень доходности ценных бумаг для кредиторов, срок действия займов, способ выплаты доходов, государство обязано руководствоваться не только интересами достижения максимальной финансовой эффективности займов, но и учитывать реальную конъюнктуру на финансовом рынке. Успех новых займов может быть обеспечен только в том случае,

если правильно учтены положение в экономике, состояние денежного обращения, уровень доходности и сроки действующих займов, предоставляемые льготы кредиторам и многие другие факторы.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятия государственного кредита.
2. Объясните целесообразность использования государственного кредита.
3. Охарактеризуйте внешний и внутренний государственный долг.
4. Раскройте виды и типы государственного долга.
5. Перечислите формы государственного кредита.
6. Представьте классификацию займов.
7. Раскройте понятие «государственный долг». В чем заключается управление им?
8. Объясните, в чем заключается эффективность кредита.
9. Опишите коэффициент обслуживания внешнего долга.
10. Дайте определение понятиям: конверсия, консолидация, унификация.

ТЕМА 7. ВОЗДЕЙСТВИЕ ФИНАНСОВ НА ЭКОНОМИКУ И СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

Социальное и экономическое воздействие финансов

Значительное неравенство в распределении доходов является социально опасным. В экономически развитых странах признается право людей на определенный стандарт благосостояния. Средством преодоления неравенства и бедности выступает государственная политика доходов. Она осуществляется по двум основным направлениям:

- 1) регулирование доходов населения;
- 2) перераспределение доходов через государственный бюджет.

Политика регулирования доходов предполагает:

– установление гарантированного минимума (или ставки) заработной платы, который имеет большое значение для таких категорий населения, как малоквалифицированные рабочие, молодежь, иностранные рабочие, а также часто используется как исходная база для определения оплаты труда более высоких категорий работников, различных премий и доплат;

– регулирование в ряде случаев верхнего предела увеличения номинальной заработной платы в целях снижения издержек производства и на этой основе сдерживания инфляции, роста инвестиций и повышения конкурентоспособности национальной продукции;

– защиту денежных доходов населения от инфляционного обесценения путем индексации, т. е. увеличения номинальных доходов в зависимости от роста цен.

Индексация может осуществляться как на уровне государства, так и на уровне фирм, будучи включена в коллективный договор, а также производиться дифференцированно в зависимости от величины доходов.

Политика перераспределения доходов включает:

– аккумуляцию денежных средств в руках государства для проведения социальной политики путем взимания с населения прямых и косвенных налогов; высказываются мнения разных экономистов, что следует регулировать размеры фондов потребления или регулировать систему индивидуального налогообложения;

– предоставление населению социальных гарантий путем финансирования систем образования, медицинского обслуживания, учреждений культуры, искусства и пр.;

– финансирование системы социальной защиты, включающей: а) систему социального страхования, б) систему государственной помощи лицам, не способным обеспечить себе доход.

Социальная защита населения предполагает выплату государством трансфертных, т. е. безвозвратных платежей. Социальные трансферты – это бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций. Они могут осуществляться в натуральной и денежной формах.

Вмешательство государства в перераспределительные процессы должно осуществляться в оптимальных размерах. Выравнивание доходов, признанное

для современного общества необходимым в силу целого ряда причин, может привести к сокращению эффективности экономики в результате чрезмерного роста налогов и, как следствие, подрыву стимулов к предпринимательству, инвестициям, а также снижению стимулов к труду у самих получателей трансфертных выплат. Проведение этой политики требует значительных средств на содержание бюрократического аппарата.

Проводя социальную политику, государство использует такие инструменты, как социальные стандарты, потребительские бюджеты, другие пороговые социальные ограничители. Социальные стандарты являются средством обеспечения прав граждан в области социальных гарантий. Минимальные государственные социальные стандарты – это государственные услуги, предоставление которых гражданам на определенном минимально допустимом уровне гарантируется государством на безвозмездной и безвозвратной основе за счет бюджетов всех уровней на всей территории страны. Они используются для определения финансовых нормативов, необходимых для формирования бюджетов и внебюджетных фондов. На основе социальных стандартов (пороговых показателей) по науке, образованию, культуре, здравоохранению устанавливаются объемы их финансирования.

Выделяют несколько финансовых методов воздействия на экономику. Классифицируют государственные и частные методы воздействия. Они отличаются по уровню и силе воздействия. Государственные методы более заметны и ощутимы. Финансовые методы воздействия на экономику от частных лиц чаще всего мало заметны.

На уровне частного лица можно назвать спрос на товары или услуги. Группа частных лиц или частное предприятие более заметно влияет на экономику, через потребительский спрос, уплату налогов и зарплат. Крупные корпорации или сообщества частных лиц (например, профсоюзы) могут заметно воздействовать на экономику. Здесь чаще всего можно столкнуться с методами формирования потребительского спроса, лоббированием интересов и политикой протекционизма. Финансовые методы государства – налоги, привлечение инвестиций, административные (командные) методы.

В статье 7 Конституции РФ определено, что российское государство является социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Все современные учебники по экономической теории определяют, что повышение благосостояния населения – главная цель экономической политики государства, в том числе финансовой. Для реализации основных жизненно важных социальных гарантий (таких как право на труд и защита от безработицы; право на государственную защиту материнства, отцовства, детства, семьи; социальное обеспечение при утрате трудоспособности или потере кормильца; право на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь; на образование) предусмотрены специальные финансовые механизмы. Социальная стабильность как условие экономического развития предполагает отсутствие резкого расслоения общества, поэтому государственное финансовое регулирование социальных процессов также направлено на нивелирование разницы в уровне доходов отдельных социальных групп.

Финансовыми методами воздействия на социальные процессы являются:

1) финансирование гарантированных государством прямых денежных выплат гражданам (пенсии, пособия, стипендии, компенсации, субсидии, денежная материальная помощь);

2) финансирование льгот отдельным категориям граждан при оплате или получении товаров и услуг;

3) государственная финансовая поддержка жизненно важных отраслей экономики, ориентированных на производство потребительских товаров и услуг первой необходимости;

4) налоговое регулирование доходов граждан и юридических лиц (дифференциация налоговых ставок, налоговые льготы);

5) бюджетное финансирование учреждений социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание), а также государственная поддержка других некоммерческих организаций, действующих на рынке подобных услуг для обеспечения их доступности населению;

6) финансовое стимулирование создания новых рабочих мест, а также начала индивидуальной предпринимательской деятельности, финансирование общественных работ;

7) государственное финансовое регулирование рынка жилья;

8) содействие развитию финансового рынка, участники которого ориентированы на «мелких» (с точки зрения размеров накоплений) вкладчиков, инвесторов, страхователей, создание специального механизма защиты их интересов.

В Российской Федерации за счет средств бюджетов разных уровней и государственных социальных внебюджетных фондов финансируются выплаты, называемые социальными трансфертами:

- пенсии по старости, потере кормильца, инвалидности, за выслугу лет;
- пособия при временной и постоянной нетрудоспособности, на детей, на погребение, по безработице;
- стипендии студентам, в том числе социальные стипендии студентам из малоимущих семей;
- жилищные субсидии;
- материальная помощь малоимущим гражданам.

Большая часть социальных выплат регулируется федеральным законодательством, в то время как сами выплаты нередко производятся по месту жительства или работы их получателей, в том числе и через исполнительные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Извечной дилеммой финансового регулирования социальных процессов является выбор между денежными выплатами и предоставлением бесплатных или частично оплачиваемых услуг, т. е. социальных льгот. В теории отдается предпочтение денежным выплатам, так как они дают возможность выбора использования денежных средств на те или иные цели, что в большей степени отвечает рыночным принципам, кроме того, денежная выплата, как правило, производится адресно, поэтому более эффективна. В то же время неэквивалентная замена льгот компенсационными выплатами может ухудшить жизненный уровень граждан.

Внебюджетные фонды

Внебюджетные фонды являются важным элементом системы публичных финансов. Их роль и значение обуславливаются тем, что на любом уровне публичного управления посредством создания внебюджетных фондов государственный аппарат привлекает значительные ресурсы, необходимые для финансирования за счет специальных отчислений и других источников мероприятий, значимых в национальном или региональном масштабе.

Одной из характеризующих черт внебюджетных фондов является то, что в отличие от бюджетных фондов, в основе внебюджетных лежит целевой принцип. Иными словами, процесс формирования внебюджетных фондов и использования ими финансовых ресурсов обеспечивается в разрезе строго целевых направлений.

Образованию внебюджетных фондов соответствующего типа предшествует определение властными органами различного уровня наиболее важных секторов общественной жизни и направлений для национального и регионального развития, в целях непосредственного финансирования которых и предусматриваются ресурсы, концентрируемые во внебюджетных фондах, а также непосредственные источники их создания.

В принципе, решение определенных проблем конкретного этапа развития общества может быть достигнуто несколькими способами: во-первых, за счет выделения средств из бюджетов; во-вторых, путем образования и использования специальных внебюджетных фондов.

Наличие специальной системы собственных источников финансирования целевых мероприятий в отличие от бюджетных ресурсов обеспечивает: во-первых, дополнительное привлечение средств в фонды; во-вторых, целевое использование ресурсов в полном объеме их поступления. Как показывает практика, бюджет, в условиях полной обезличенности концентрирующихся в нем ресурсов, обеспечить целевое использование средств, да еще в полном объеме, как правило, не может. Ограниченность финансовых ресурсов в бюджете неизбежно приводит к необходимости их регулярного перераспределения по отдельным статьям бюджетной классификации. Причем, как правило, урезание расходов идет в основном по линии финансирования социальных потребностей. Для обеспечения их дополнительного финансирования в рамках экономической системы и используются в основном средства внебюджетных фондов.

Целевое назначение, порядок формирования и использования средств внебюджетных фондов закрепляются законодательно.

Конкретное направление расходования средств внебюджетных фондов обусловлено назначением фондов, экономическими условиями, содержанием целевых программ. Часть временно свободных денежных средств внебюджетных фондов может направляться в инвестиции, на вложения в ценные бумаги, учредительную деятельность и т. д., совокупные доходы от которых служат дополнительными финансовыми источниками внебюджетных фондов. Оперативное управление внебюджетными фондами осуществляется специально созданным административным аппаратом, имеющим соответствующие права и обязанности.

В рамках классификации внебюджетных фондов традиционно используется целый спектр критериев. Одними из наиболее целесообразных являются: класси-

фикация по критерию функционального назначения внебюджетных фондов и классификация по уровню публичного управления.

В зависимости от функционального назначения, внебюджетные фонды можно подразделить на фонды экономические, социальные, инфраструктурные и т. д.

В соответствии с уровнем публичного управления, можно выделить внебюджетные фонды общегосударственного и регионального значения. При этом применительно к конкретным внебюджетным фондам, из фондов федерального (общегосударственного) уровня должна или может выделяться часть средств, передаваемая в распоряжение территорий. По общему правилу разграничения компетенции между властными уровнями, вопросы непосредственной организации функционирования внебюджетных фондов находятся в компетенции высших (федеральных) органов власти. Однако тут также необходимо учитывать, что регулирование отдельных фондов может быть отнесено к компетенции властных органов нижестоящих уровней.

Вместе с тем нужно отметить, что приведенным классификациям внебюджетных фондов присущ сугубо научно-теоретический характер. Практическую же значимость имеет только нормативная классификация, критерии которой закреплены в российском законодательстве и в иных нормативных правовых актах. В частности, из содержания финансово-правовых норм, содержащихся в Бюджетном кодексе РФ, следует, что все типы и виды внебюджетных фондов делятся на две категории: фонды, которые объединены в категориальную группу «государственные внебюджетные фонды», а также иные внебюджетные фонды, не входящие в обозначенную категориальную группу.

В состав группы «государственные внебюджетные фонды» входят:

- 1) Фонд пенсионного и социального страхования РФ;
- 2) Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
- 3) территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Используемый здесь критерий государственности нельзя понимать буквально, поскольку он не предполагает исключительного публичного (государственного) статуса этих образований. Следовательно, использование законодателем термина «государственные» не значит, что внебюджетные фонды, не входящие в эту группу, являются частными (негосударственными).

На наш взгляд, употребление критерия государственности призвано характеризовать особую специфику данной группы фондов, которая выделяет их на фоне остальных внебюджетных фондов. Во-первых, это касается специфики назначения данных фондов – обеспечение государственных интересов в национальном масштабе, путем формирования ресурсов, необходимых для финансирования социально значимых расходов в пенсионной сфере, в сфере медицинского и социального страхования. Во-вторых, это касается места, которое занимают эти фонды в структуре финансовой системы – фонды только этой группы, наряду с федеральным, региональными и местными бюджетами, являются неотъемлемым элементом бюджетной системы.

Состав группы «иные внебюджетные фонды» потенциально не ограничен, в силу отсутствия их четкой правовой регламентации. Одним из примеров подобных фондов являются внебюджетные фонды развития жилищного строительства.

Этот пример весьма показателен, поскольку присущие им черты раскрывают принципиальные отличия категориальных групп внебюджетных фондов в целом.

Характерной чертой данной группы внебюджетных фондов, прежде всего, является весьма либеральный метод правового регулирования. В этой части группа иных фондов серьезно контрастирует на фоне группы государственных фондов, находящихся под жестким правовым регулированием.

Факт либерального регулирования обусловлен наличием других отличительных черт этих фондов. Во-первых, образование и функционирование этих внебюджетных фондов носит не обязательный характер и реализуется по необходимости. Во-вторых, фонды образуются для решения важных, но не столь значимых и масштабных задач.

Помимо перечисленных различий, также просматриваются различия в источниках и методологии формирования ресурсов фондов.

Фонды обязательного медицинского страхования

В номенклатуре стратегических направлений государственной деятельности к числу основных целевых ориентиров долгосрочной социальной политики любого цивилизованного государства относится охрана и укрепление здоровья населения. Одним из способов реализации государственных задач в этой сфере является создание системы медицинского страхования, основанной на экономической ответственности и заинтересованности самих граждан в сохранении и укреплении здоровья, в рамках которой будет осуществляться гарантирование им своевременной квалифицированной медицинской помощи за счет накопленных страховых средств и финансирование профилактических мероприятий.

Система обязательного медицинского страхования представляется весьма объемной сферой для изучения, которая при этом несколько выходит за предметные пределы данной главы. Мы уделим здесь внимание только образующим элементам всей системы обязательного медицинского страхования, которыми являются государственные внебюджетные фонды, представленные в лице федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Федеральный фонд, являясь самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, реализует государственную политику в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования.

На федеральный фонд возложен достаточно обширный функционал, для реализации которого фонд:

- 1) участвует в разработке программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
- 2) аккумулирует средства обязательного медицинского страхования и управляет ими, формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости обязательного медицинского страхования в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- 3) осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

4) получает из органа, осуществляющего контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на обязательное медицинское страхование, необходимую информацию для осуществления обязательного медицинского страхования;

5) начисляет и взыскивает со страхователей для неработающих граждан недоимку по страховым взносам на обязательное медицинское страхование неработающего населения, штрафы и пени в порядке, установленном российским законодательством;

6) устанавливает формы отчетности и определяет порядок ведения учета и порядок ведения отчетности оказанной медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию;

7) издает нормативные правовые акты и методические указания в соответствии с полномочиями, установленными законодательством;

8) утверждает формы заявлений, реестров счетов, актов, иных документов, указанных в нормативных правовых актах, предусмотренных законодательством, и порядок их заполнения;

9) осуществляет в установленном им порядке контроль за соблюдением субъектами обязательного медицинского страхования и участниками обязательного медицинского страхования законодательства об обязательном медицинском страховании и за использованием ими средств обязательного медицинского страхования, в том числе проводит проверки и ревизии;

10) определяет общие принципы построения и функционирования информационных систем и порядка информационного взаимодействия в сфере обязательного медицинского страхования;

11) ведет единый реестр страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования;

12) ведет единый реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования;

13) ведет единый реестр экспертов качества медицинской помощи в соответствии с порядком организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи;

14) ведет единый регистр застрахованных лиц;

15) обрабатывает данные персонафицированного учета сведений о застрахованных лицах и персонафицированного учета сведений о медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации;

16) в пределах своих полномочий проводит проверку достоверности информации, предоставленной субъектами обязательного медицинского страхования и участниками обязательного медицинского страхования, и проверку соблюдения требований к порядку и условиям ее предоставления, получения и использования;

17) обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих информацию ограниченного доступа;

18) осуществляет международное сотрудничество в сфере обязательного медицинского страхования;

19) организует подготовку и дополнительное профессиональное образование, в том числе за пределами территории Российской Федерации, работников Федерального фонда и участников обязательного медицинского страхования в целях осуществления деятельности в сфере обязательного медицинского страхования;

20) осуществляет организацию научно-исследовательской работы по вопросам обязательного медицинского страхования, в том числе в целях реализации своих полномочий;

21) принимает решение об образовании совещательных, координационных органов федерального фонда, утверждает их состав и порядок деятельности.

Территориальные фонды обязательного медицинского страхования являются некоммерческими организациями, которые создаются субъектами Российской Федерации для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации.

Они осуществляют управление средствами обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации, которые предназначены для обеспечения гарантий бесплатного оказания застрахованным лицам медицинской помощи в рамках программ обязательного медицинского страхования и в целях обеспечения финансовой устойчивости обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации, а также для решения иных задач.

На территориальные фонды, также возложен достаточно обширный функционал, для реализации которого каждый из территориальных фондов:

1) участвует в разработке территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и определении тарифов на оплату медицинской помощи на территории субъекта Российской Федерации;

2) аккумулирует средства обязательного медицинского страхования и управляет ими, осуществляет финансовое обеспечение реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования в субъектах Российской Федерации, формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости обязательного медицинского страхования в порядке, установленном федеральным фондом;

3) получает от органа, осуществляющего контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на обязательное медицинское страхование, необходимую информацию для осуществления обязательного медицинского страхования;

4) осуществляет администрирование доходов бюджета федерального фонда, поступающих от уплаты страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, регистрирует и снимает с регистрационного учета страхователей для неработающих граждан;

5) начисляет недоимку по страховым взносам на обязательное медицинское страхование неработающего населения, штрафы и пени и взыскивает их со страхователей для неработающих граждан в порядке, установленном законодательством;

6) утверждает для страховых медицинских организаций дифференцированные подушевые нормативы в порядке, установленном правилами обязательного медицинского страхования;

7) предъявляет в интересах застрахованного лица требования к страхователю, страховой медицинской организации и медицинской организации, в том числе в судебном порядке, связанные с защитой его прав и законных интересов в сфере обязательного медицинского страхования;

8) обеспечивает права граждан в сфере обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, информирование граждан о порядке обеспечения и защиты их прав в соответствии с законодательством;

9) ведет территориальный реестр экспертов качества медицинской помощи в соответствии с порядком организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи;

10) предъявляет претензии и (или) иски к медицинской организации о возмещении имущественного или морального вреда, причиненного застрахованному лицу;

11) предъявляет иски к юридическим или физическим лицам, ответственным за причинение вреда здоровью застрахованного лица, в целях возмещения расходов в пределах суммы, затраченной на оказание медицинской помощи застрахованному лицу;

12) осуществляет контроль за использованием средств обязательного медицинского страхования страховыми медицинскими организациями и медицинскими организациями, в том числе проводит проверки и ревизии;

13) собирает и обрабатывает данные персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах и персонифицированного учета сведений о медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации;

14) ведет реестр страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации;

15) ведет реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования по территориальной программе обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации;

16) ведет региональный сегмент единого регистра застрахованных лиц;

17) обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих информацию ограниченного доступа;

18) организует подготовку и дополнительное профессиональное образование кадров для осуществления деятельности в сфере обязательного медицинского страхования.

Фонд пенсионного и социального страхования

Насущными проблемами социальных внебюджетных фондов всегда являлись низкая эффективность социального обеспечения при высоких операционных затратах. Усугубляли данные проблемы факты нарушения финансовой дисципли-

лины, совершения хищений или нецелевого использования финансовых ресурсов данных социальных фондов, операционная неповоротливость при раздутых штатах и внеоборотных активах. Таким образом, перманентно назревала потребность оптимизационной реформы социальных внебюджетных фондов, старт которой к реализации был намечен на 1 января 2023 года и ознаменовался формированием единого Фонда пенсионного и социального страхования (сокр. Социальный фонд России – СФР). Отчасти можно сказать, что данный институт является новым для финансовой системы страны, однако только отчасти, поскольку в действительности он образован в результате реорганизации в форме слияния двух внебюджетных фондов – Пенсионного фонда и Фонда социального страхования.

Единый Фонд пенсионного и социального страхования РФ, его статус, назначение и аспекты деятельности регулируются Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации».

Предпосылок к объединению данных страховых внебюджетных фондов было достаточно много. Здесь можно говорить и о частичном дублировании функций, об острой необходимости оптимизации их структуры, модернизации процесса финансирования и обеспечения материально-технического базиса для эффективной реализации ими текущей операционной деятельности.

Эволюционным фактором, подтолкнувшим к слиянию Пенсионного фонда и Фонда социального страхования, выступила реализация цифровой программы по созданию и внедрению в отечественную практику страхового социального обслуживания населения системы «социального казначейства». Предполагается, что реализация данной программы, предусмотренной Концепцией цифровой и функциональной трансформации социальной сферы⁶¹, позволит в ближайшей перспективе предоставлять меры социальной поддержки в электронной форме, в максимально ограниченные сроки при минимальных материальных и трудовых затратах.

Нужно обратить внимание на то, что, несмотря на слияние данных социальных внебюджетных фондов, фундаментальный теоретический и практический базис организации и функционирования социального страхования остался неизменным. Проще говоря, изменилась организационно-правовая оболочка, но принципы государственного социального страхования и его технологии остались фактически неизменными. Поэтому для познания специфики финансовых отношений в сфере функционирования данного внебюджетного фонда нужно изучить неизменные аспекты социального страхования, отнесенного к компетенции Фонда пенсионного и социального страхования, именно на опыте тех фондов, в результате слияния которых он и был образован.

Например, идейный базис Пенсионного фонда России (ПФР) строился на том, что с 1991 года пошел отсчет принципиально новой системы обеспечения социальных гарантий в обществе. Вместо привычной системы социального обес-

⁶¹ Распоряжение Правительства РФ от 20.02.2021 № 431-р (в ред. от 07.06.2021) «Об утверждении Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2021. № 10. Ст. 1634; 2021. № 24 (ч. II). Ст. 4540.

печения в России была создана система западного типа – своеобразного пенсионного страхования.

В соответствии с законодательством Российской Федерации, действовавшим до образования СФР, финансирование выплат пенсий было поручено осуществлять Пенсионному фонду России как самостоятельному финансово-кредитному учреждению, образованному в целях государственного управления средствами пенсионного обеспечения.

Пенсионный фонд России аккумулировал значительные денежные средства. Например, общий объем доходов бюджета Пенсионного фонда России на последний финансовый год его существования (2022 г.) был определен в сумме 10,03 трлн рублей, которые были направлены на выплату пенсий более чем 40 млн пенсионеров. Однако нужно отметить, что 3,63 трлн рублей формировались за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета.

Средства фонда находились в государственной собственности Российской Федерации, не входили в состав бюджетов или других фондов, а также не подлежали изъятию. Источниками их формирования являются:

- страховые взносы работодателей;
- страховые взносы граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе фермеров и адвокатов;
- страховые взносы иных категорий работающих граждан;
- бюджетные ассигнования;
- средства, взыскиваемые с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований;
- добровольные взносы физических и юридических лиц;
- доходы от капитализации средств фондов;
- другие поступления, предусмотренные законодательством.

Таким образом, Пенсионный фонд России был своеобразным механизмом государственного управления денежными средствами пенсионного обеспечения, которые что в прошлом, что в его нынешнем (объединенном) состоянии в конечном итоге направляются на:

- выплату в соответствии с действующим на территории Российской Федерации законодательством, межгосударственными и международными договорами государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы Российской Федерации;
- выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет;
- оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности пенсионного фонда и его органов;
- другие мероприятия, связанные с деятельностью пенсионного фонда.

Основной принцип, положенный в основу действующей пенсионной системы, центральным элементом которой являлся централизованный пенсионный фонд, а теперь является объединенный Социальный фонд России, был сформулирован еще Бисмарком – принцип солидарности поколений. Его суть состоит в не-

обходимости обеспечения заработанного конкретным человеком материального уровня путем перераспределения средств как во времени (нынешние работники содержат вчерашних), так и в пространстве – где бы человек ни жил, пусть даже за пределами страны, он своим трудом и прошлыми страховыми отчислениями уже обеспечил себе определенный прожиточный уровень в будущем, который должен быть гарантирован вне зависимости от наличия средств в конкретном фонде.

Фонд социального страхования (ФСС) в свою очередь являлся важнейшим экономическим инструментом в системе мер государства по материальному обеспечению лиц, по тем или иным причинам не участвующих в трудовом процессе. До слияния он представлял собой специализированное финансово-кредитное учреждение при Правительстве РФ, в рамках которого формируется централизованный денежный фонд государства, создаваемый страховым методом. Компаративный анализ нормативных актов, регулировавших деятельность ФСС, и актов, регулирующих деятельность СФР, подтверждает, что принципиальных изменений сама система социального страхования, и в том числе формирования централизованного страхового фонда, не претерпела.

Основными задачами бывшего социального фонда, как и нового фонда, являются:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;
- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость фонда;
- разработка предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;
- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;
- сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

К основным источникам формирования средств государственного социального фонда, как и раньше, относятся:

- страховые взносы работодателей (администрации предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности);
- страховые взносы граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование в соответствии с законодательством;
- страховые взносы граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социаль-

ному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в фонд социального страхования;

- доходы от инвестирования части временно свободных средств фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады;
- добровольные взносы граждан и юридических лиц;
- поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;
- бюджетные ассигнования;
- прочие поступления, предусмотренные законодательством.

Средства Фонда социального страхования тоже являлись федеральной собственностью и направлялись:

- на выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при усыновлении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;

- оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет; оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации и в санаторно-курортные учреждения в государствах – участниках СНГ, аналогичных которым нет в Российской Федерации, а также на лечебное (диетическое) питание;

- частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);

- частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан;

- частичное содержание детско-юношеских спортивных школ (оплата расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для учебно-тренировочного процесса);

- оплату проезда к месту лечения и обратно;

- создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости фонда на всех уровнях;

- обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления фонда;

- финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда (включая подразделения надзора и контроля за охраной труда) в случаях, установленных законодательством;

- проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;

– осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами фонда, включая разъяснительную работу среди населения, поощрение внештатных работников фонда, активно участвующих в реализации мероприятий по социальному страхованию;

– участие в финансировании программ международного сотрудничества по вопросам социального страхования.

Фонд социального страхования, в отличие от Пенсионного фонда России, оперировал значительно меньшими объемами финансовых ресурсов. Например, общий объем доходов бюджета Фонда социального страхования на последний финансовый год его существования (2022 г.) был определен в сумме всего 988,2 млрд рублей, из которых более 143 млрд рублей приходятся на межбюджетные трансферты из федерального бюджета.

В завершение отметим, что участие средств государственного бюджета в формировании социальных внебюджетных фондов нельзя признать необходимым и правомерным. В этом случае, во-первых, искажается сам смысл существования специальных внебюджетных фондов, а также исходный принцип разграничения мероприятий, финансируемых из бюджета и внебюджетных фондов; во-вторых, резко сужается финансовая база обеспечения мероприятий, традиционно поддерживаемых из бюджета; в-третьих, необоснованно ограничивается в материальном отношении участие предприятий и предпринимателей в формировании средств фонда государственного социального и пенсионного страхования. В условиях рыночной экономики их роль в данном процессе должна быть решающей. К тому же необходимо иметь в виду, что поскольку взносы по социальному и пенсионному страхованию являются элементом издержек производства, постольку совместное финансирование социального фонда бюджетом и предприятиями заведомо искажает финансовые результаты последних со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями в рамках общей экономической системы.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте механизм и методы финансового воздействия на экономические процессы.
2. Назовите и обоснуйте финансовые стимулы развития производства и повышения его эффективности.
3. Опишите особенности функционирования внебюджетных фондов.
4. Раскройте задачи, которые возлагает государство на внебюджетные фонды.
5. Перечислите источники формирования внебюджетных фондов.
6. Охарактеризуйте фонды обязательного медицинского страхования, их функции, формирование и использование.
7. Рассмотрите и проанализируйте структуру доходов и расходов фонда обязательного медицинского страхования.
8. Охарактеризуйте Фонд пенсионного и социального страхования РФ, его функции, формирование и использование.
9. Охарактеризуйте Социальный фонд России, его функции, формирование и использование.
10. Соотнесите категории «социальное страхование» и «социальное обеспечение».

ТЕМА 8. РОЛЬ ФИНАНСОВ В РАЗВИТИИ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Становление международных финансов осуществляется под воздействием всестороннего развития международной экономической интеграции, сопровождающейся глобализацией экономических связей, перемещением больших объемов капитала, объединением финансовых ресурсов в масштабе всего мира. Международная финансовая интеграция задает направления и приоритеты интернационализации хозяйственной жизни, является драйвером формирования единых принципов налоговой и бюджетной политики государств, влияет на стратегические финансовые интересы стран и регионов.

Финансовые ресурсы возникают и функционируют в процессе деятельности международных финансовых институтов и организаций. Международные институты и организации являются наднациональными образованиями, выполняющими определенные функции. Их финансовое обеспечение может осуществляться через обобщенные фонды (такие, как бюджет ООН) или целевые (создаются для реализации конкретных мероприятий и программ). Финансовые ресурсы международных институтов и организаций могут формироваться двумя путями: с помощью взносов отдельных стран или посредством предоставления кредитов. Экономические предпосылки возникновения финансовых международных ресурсов основываются на развитии торговли, кредитных отношений, участии стран в реализации международных проектов и программ в разных отраслях и регионах, нарастании экономической интеграции в целом.

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что международные финансы – это система экономических отношений, складывающаяся на основе движения финансовых ресурсов, включающая их формирование, распределение и использование институтами международного финансового рынка и международными институтами и организациями.

Структура мировых финансовых ресурсов включает в себя мировой финансовый рынок, золотовалютные резервы (ЗВР) и финансовую помощь.

Международные финансы обладают идентичными признаками, что и финансы в целом:

- смена собственника финансовых ресурсов;
- денежный (стоимостный) характер отношений;
- одностороннее формирование и распределение денежного фонда.

При этом существует специфический признак международных финансов – это трансграничное движение денежных потоков.

Международные финансы стимулируют создание продукции, конкурентоспособной на мировом рынке, они способствуют формированию доли национального дохода, которая реализуется в результате внешнеэкономической деятельности.

Любое государство в сфере международных финансов реализует две глобальные задачи:

1) формирование инвестиционного климата с целью привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику;

2) самостоятельное или опосредованное (через международные институты) участие в инвестиционных проектах на территории других государств с целью наиболее выгодного приложения капитала.

Инвестиционный климат определяется как совокупность факторов, которые определяют прибыльность и уровень риска для потенциального инвестора, при этом спектр факторов самый разнообразный – экономические, правовые, социальные, политические, климатические и др.

За последние годы Правительством РФ предприняты действенные меры по улучшению инвестиционного климата и условий ведения предпринимательской деятельности. Это позволило подняться России в период с 2012 по 2021 гг. в рейтинге Doing Business на 85 позиций, с 120 места на 35 место.

При этом движение капитала через границу осуществляется в две стороны, и формы оттока / притока капитала соответствуют формам инвестиций.

Анализ движения капитала показывает, что в России до 2022 года преобладала тенденция оттока капитала из страны, при этом направления оттока весьма разнообразны. Это и государственная деятельность в виде наращивания золотовалютных резервов, выплат по внешнему долгу, государственных кредитов, покупок активов за рубежом государственными компаниями, и частные инвестиции, осуществляемые банками и нефинансовыми предприятиями, домашними хозяйствами в виде покупки наличной иностранной валюты и организации предприятий за границей.

Прямые иностранные инвестиции в Россию в мировом масштабе крайне малы, что говорит о недостаточном уровне доверия иностранных инвесторов к российской экономике. Чаще всего иностранные инвестиции попадают в Россию в виде ссудного капитала. Ни для кого не секрет, что процентные ставки по кредитам в развитых странах могут в разы отличаться от отечественных.

Приток иностранных инвестиций в экономику России должны обеспечить действия Правительства по созданию особых экономических зон. Так, в настоящее время действуют следующие виды особых экономических зон: 1) промышленно-производственные; 2) технико-внедренческие; 3) туристско-рекреационные; 4) логистические (портовые).

Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» определяет срок функционирования особых экономических зон (ОЭЗ) и ограничивает его 49 годами. Каждая ОЭЗ наделяется особым юридическим статусом, который дает инвесторам ряд налоговых льгот и таможенных преференций, а также гарантирует доступ к инженерной, транспортной и деловой инфраструктуре, сформированной в ОЭЗ. По расчетам издержки инвесторов при реализации проектов в ОЭЗ в среднем на 30 % ниже общероссийских показателей. Преимуществом ОЭЗ является наличие комфортных условий для развития бизнеса, реализации смелых идей, создания новых промышленных и высокотехнологичных продуктов. Российские производители могут выйти на внешние рынки, осуществляя экономию на издержках, иностранные компании, работающие в ОЭЗ, получают льготные условия выхода на российский рынок.

Несмотря на усилия властей по стимулированию притока иностранного капитала в экономику Российской Федерации, по-прежнему действуют факторы, сдерживающие приток иностранных инвестиций:

- неразвитость инфраструктуры связи, транспортной инфраструктуры;
- существенный физический и моральный износ производственного оборудования во многих отраслях экономики;
- высокий уровень административных барьеров, коррупции чиновников, идеология ведения предпринимательской деятельности;
- недостаточная действенность нормативно-правовой, законодательной базы;
- отсутствие отечественных средств производства (машин и оборудования), что увеличивает стоимость инвестиционных проектов, вынуждая инвесторов приобретать дорогостоящее оборудование за рубежом.

Стоит отметить, что наряду с негативными, действуют факторы, оказывающие положительный эффект на приток иностранных инвестиций. К ним относятся: существенные запасы природных ресурсов, значительные размеры территории; сохранившийся кадровый, научно-технический и производственный потенциал; перспективы экономического роста и внутреннего рынка страны.

Международные финансово-кредитные отношения

Участниками международных экономических отношений являются физические лица, предприятия (организации), государства (правительства и их органы), международные организации. Международные экономические отношения могут складываться в различных формах: международной торговле товарами, торговле услугами, движении капитала, миграции рабочей силы, обмене технологиями.

Международные финансовые организации – это организации, созданные на основе межгосударственных (международных) соглашений и договоров в сфере международных финансов.

Основная цель таких организаций – регулирование валютных и финансово-кредитных отношений между странами для содействия их экономическому развитию и кредитной помощи, развитию сотрудничества и обеспечение целостности мировой валютной системы.

Направления деятельности международных валютных и кредитно-финансовых организаций:

- анализ ситуации, тенденций и факторов развития мировой экономики;
- кредитование экономики в целом;
- кредитование государственных проектов;
- операции на мировом валютном и фондовом рынке;
- инвестиционная деятельность;
- финансирование программ международной помощи;
- реструктуризация внешней государственной задолженности;
- финансирование научных исследований;
- благотворительная деятельность.

Можно выделить несколько оснований для классификации международных финансовых организаций:

а) по охвату стран – всемирные и региональные. К первым относятся большая часть органов ООН, Международный валютный фонд и др. Среди вторых главную роль играют органы экономической интеграции, особенно в Западной Европе, тихоокеанском регионе, Евразии;

б) по составу участников (членов) – межгосударственные (межправительственные), такие как ООН, ОЭСР, и негосударственные, например, Международный кооперативный альянс, Международная ассоциация фондовых бирж, SWIFT;

в) по сфере деятельности:

– международные экономические организации, регулирующие вопросы помощи развитию, а также многостороннее сотрудничество в экономической, социальной и экологической области (все организации системы ООН, ОЭСР);

– международные финансово-кредитные организации (Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный Банк, Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МАИГ), Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС), Банк международных расчетов (БМР));

– Международные торговые организации (ВТО, Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Международная таможенная организация (МТО), Международная торговая палата (МТП));

– прочие международные экономические организации (Тихоокеанский экономический совет, Институт международных финансов, Европейская ассоциация животноводства, Всемирный почтовый союз и др.);

г) по характеру деятельности. Некоторые организации осуществляют безвозмездную или иную финансовую поддержку правительствам, предприятиям, общественным объединениям. Это межгосударственные банки (Группа Всемирного банка, Европейский банк реконструкции и развития и другие региональные банки). Другие организации занимаются международным регулированием определенных сфер мировой экономики (Всемирная торговая организация, многие органы региональной интеграции). Существенную роль играют организации, ведающие согласованием разного рода международных стандартов, патентов, норм, авторских прав, процедур и т. д.

Россия является участником многих авторитетных международных организаций, таких как Организация объединенных наций (ООН), Совет Европы, Международная организация по стандартизации (ISO), неформальная организация «Большая двадцатка», неофициальная организация наиболее быстро развивающихся крупных стран БРИКС и других значимых организаций. Однако при взаимодействии с другими членами международных организаций Россия воспринимается как поставщик природных ресурсов и импортер высокотехнологичной продукции ВПК.

Вопросы для самоконтроля

1. Определите роль финансов в развитии международных связей России.
2. Опишите процесс интеграции России в международные финансово-кредитные отношения.
3. Перечислите основные задачи и охарактеризуйте структуру Международного валютного фонда.

4. Назовите основные задачи и охарактеризуйте структуру Международного банка реконструкции и развития.
5. Перечислите основные задачи и охарактеризуйте структуру Всемирного банка.
6. Опишите участие России в международных фондах.
7. Охарактеризуйте участие России в международных кредитных организациях.
8. Раскройте суть правильности и законности ведения финансовых операций в сфере внешнеэкономической деятельности.
9. Определите особенности формирования централизованных валютных фондов.
10. Опишите процесс использования централизованных валютных фондов.

ТЕМА 9. ФИНАНСОВЫЕ РЫНКИ

Проблемной чертой, присущей современным экономическим наукам в целом и финансовой науке в частности, является дискуссионность относительно существования используемых понятий и категорий. Не обошла эта проблема и рассматриваемую нами категорию «финансовый рынок».

В начале учебника нами был выражен и впоследствии доказан тезис о взаимосвязи финансового рынка с финансами, на этой основе объяснено, почему финансы как экономическая категория имеют квалифицирующее значение. Таким образом, на пути к определению понятия «финансовый рынок» и к рассмотрению его сущности, мы пока коснулись только одной, но самой важной составляющей его части. Следовательно, для определения понятия «финансовый рынок» как рынка квалифицированного, настоящий параграф необходимо начать с обращения ко второй составляющей его части – к категории «рынок».

Классический подход, используемый в экономических науках, трактует категорию «рынок» с трех позиций. Первая позиция отождествляет рынок с территориальной ограниченностью и географической определенностью, где рынок представляется местом купли-продажи товаров, работ и услуг. Вторая позиция отождествляет рынок с товарно-денежными отношениями, которые складываются на нем, поэтому здесь рынок трактуется как сами экономические отношения (или их совокупность), связанные с обменом товаров и услуг⁶². Третья позиция отождествляет рынок с характерными чертами экономики капиталистических стран (с рыночной экономикой), поэтому здесь рынок трактуется как совокупность правил и условий, а равно как форма организации общественного хозяйствования⁶³.

Исходя из представленного классического подхода, деятелями экономической науки и практикующими финансистами «финансовый рынок» традиционно трактуется либо как место купли-продажи товара, обращающегося на нем, либо как совокупность экономических отношений, возникающих между его участниками по тому же поводу и в отношении тех же объектов.

Вместе с тем нужно отметить, что «финансовый рынок» является отдельной экономической категорией, поэтому определение данного понятия не может осуществляться на основе отождествления его составных частей с другими категориями, в т. ч. с обозначенными выше.

На наш взгляд, в этой части более близким к определению искомого понятия является вовсе не экономический подход, а лингвистический. Так, выдающийся отечественный ученый-лингвист С.И. Ожегов, определяет «рынок» как сферу товарного обращения⁶⁴.

⁶² Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2006. 495 с.

⁶³ Лопатников Л. М. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Дело, 2003. 520 с.

⁶⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка: ок. 57000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. 18-е изд., стер. М.: Рус. яз., 1986. 797 с.

Безусловно, финансовый рынок представляет собой особую экономическую сферу, сущность и специфика которой проявляется в трехэлементном единстве: субъекты⁶⁵, объекты, отношения. Иными словами, финансовый рынок олицетворяется специальными субъектами, овеществляется особым товаром и функционирует посредством финансовых (перераспределительных) отношений. Данные элементы являются теми факторами, которые предопределяют обособленность финансового рынка в структуре рынка в целом.

Финансовый рынок – это особый сектор экономики, формируемый специализированными финансовыми институтами, где между разнообразными участниками складываются отношения, предметом которых являются финансовые активы, финансовые инструменты, а также связанные с ними финансовые услуги.

Действительно, современный финансовый рынок представляет собой весьма сложную систему, в рамках которой функционирует огромное количество субъектов – носителей особого хозяйственного статуса, предопределенного их специальной финансово-институциональной компетенцией. Таким образом, рынок предстает в лице совокупности номенклатурных финансовых посредников, оперирующих разнообразными финансовыми активами и инструментами и выполняющими широкий спектр функций по обслуживанию экономических процессов и управлению ими в экономической системе. В этой системе деньги и иные финансовые активы участников рынка обособились от материальной основы и получили способность к самостоятельному обращению.

Выше уже было указано, что финансовый рынок представляет собой рынок особого товара. Если опустить общеэкономические критерии, то в остатке мы получим самую главную особенность, суть которой сводится к тому, что финансовые активы и финансовые инструменты неразрывно связаны с финансовой услугой. Например, предположим, что некое лицо (далее – «инвестор») имеет намерение приобрести финансовый актив – обыкновенную акцию ОАО «Газпром», реализовать которое он может двумя путями.

Первый путь – приобрести актив в ходе торгов на фондовой бирже. Однако финансовый рынок есть экономический сектор ограниченного доступа, т. е. непосредственно к проведению операций на рынке имеют доступ только институциональные субъекты. Таким образом, инвестор должен обратиться за услугой к одному институциональному субъекту (брокер), который на торгах, организованных другим институциональным субъектом (фондовая биржа), приобретет финансовый актив у третьего институционального субъекта (брокер, дилер). После этого ценная бумага будет зачислена на счет-депо, открытый инвестору у четвертого институционального субъекта (депозитарий), т. е. инвестору будет оказана еще одна финансовая услуга – услуга по хранению ценной бумаги.

Второй путь – приобрести актив на внебиржевом рынке. В этой части финансового рынка у покупателя и продавца отсутствует объективная необходимость в финансовой услуге, однако и здесь инвестору не обойтись без нее. Процесс приобретения любого актива (имущества) завершается оплатой со стороны

⁶⁵ Речь идет об институциональных субъектах, обеспечивающих/обслуживающих функционирование рынка, а не об участниках рынка в целом, куда также относятся бенефициары (конечные потребители, эмитенты, инвесторы и т. д.).

покупателя и передачей объекта сделки со стороны продавца. Акция существует в абстрактной (бездокументарной) форме, поэтому процесс передачи актива осуществляется процедурным действием, которое с юридических позиций можно обозначить как «вступление в права владельца»⁶⁶. Данное процедурное действие осуществляется в системе ведения реестра владельцев ценных бумаг, находящегося в руках институционального субъекта (регистратора)⁶⁷, и представляет собой внесение двух записей – расходной записи по лицевому счету продавца и приходной записи по лицевому счету покупателя.

Роль финансового рынка в социальной и экономической системах предопределяется теми функциями, которые он выполняет. Поскольку финансовый рынок представляет собой особую категорию, обособленную в границах общей категории «рынок», то ему соответственно характерно выполнение общих и особенных рыночных функций. Общие присущи любому рынку, а особенные функции присущи только финансовому рынку, определяются той спецификой, которая свойственна только ему, и являются важным критерием, выделяющим его на фоне рынков продукции, благ, нефинансовых услуг и т. д.

На рынке происходит концентрация спроса и предложения на рыночный товар, в результате чего обеспечивается формирование рыночных цен на товар, его отдельные группы и категории. Рыночная цена наиболее объективно отражает соотношение спроса и предложения. В этом процессе реализуется одна из общих функций финансового рынка – **функция ценообразования** в отношении финансовых активов, финансовых инструментов и финансовых услуг.

Рынок – экономическая категория, имеющая длинный исторический путь развития. Изначально одной из общих рыночных функций является объективное посредничество на пути удовлетворения интересов продавца и покупателя. В процессе развития рынка развивается и усложняется его структура, операционная деятельность и рыночные отношения в целом. Это способствует формированию и развитию субъективного посредничества – субъектов, на профессиональной основе осуществляющих деятельность по рыночному посредничеству, тем самым оптимизирующих рыночные процессы и облегчающих взаимодействие продавцов и покупателей. С одной стороны, в отличие от прямого взаимодействия продавцов и покупателей, участие посредников наоборот еще больше усложняет рыночные процедуры, а также должно приводить к росту операционных издержек по сделкам. С другой стороны, участие посредников приводит к оптимизации временных затрат, снижению рисков по сделкам и т. д.

Посредничество является не только сущностным, но и образующим элементом финансового рынка. Институциональные субъекты, осуществляющие профессиональную деятельность на финансовом рынке, обеспечивают операционный процесс, способствуют снижению разнообразных рисков и разрешению проблемы ликвидности, осуществляют трансформацию сроков и объемов предостав-

⁶⁶ Подразумевается вступление в права, вытекающие из права собственности на ценную бумагу. Применительно к акции термин «владелец» нужно рассматривать в значении «акционер».

⁶⁷ В соответствии с российским законодательством, регулирующим рынок ценных бумаг, термины «держатель реестра», «регистратор», «реестродержатель» являются равнозначными.

ления финансовых ресурсов, инструментов и услуг и т. п. Таким образом, еще одной из общих функций финансового рынка является **функция рыночного посредничества** в объективном и субъективном его проявлении.

За счет концентрации спроса и предложения, а также роста их объемов на рынке достигается эффект масштаба. В этих условиях растут операционные обороты и снижаются транзакционные издержки, что является еще одной общей функцией рынка. В рамках финансового рынка оптимизации транзакционных издержек способствует концентрация операций с финансовыми активами и финансовыми инструментами, рост валовых объемов осуществляемых сделок в организованном секторе, стандартизация отдельных видов финансовых инструментов и сделок и т. д.

Процесс рыночной торговли позволяет владельцу товара продать его, т. е. конвертировать его в денежную форму. В связи с этим, нередко к одной из общих относят такую функцию рынка, как **обеспечение ликвидности активов**. Вместе с тем нужно напомнить, что ликвидность актива – это текущая характеристика, отражающая его способность к конвертации в денежную форму, без существенных потерь и в краткие сроки. Тут нужно акцентировать внимание, прежде всего, на текущей роли этой характеристики, поскольку она имеет временное ограничение и привязана именно к текущей ситуации на рынке или, например, в экономике в целом. Так, классическим является постулат о том, что деньги обладают абсолютной ликвидностью, но это во многом зависит от того, в какой национальной валюте они в настоящий момент номинированы и какова в данный момент ситуация в национальной экономике, национальной политике и т. д. При изменении ситуации даже денежный актив может перейти в категорию низколиквидного.

Стоит также отметить и то, что критерий сроков конвертации – это величина переменная, зависящая от множества факторов. В отношении некоторых категорий активов даже только в силу процедурных особенностей «краткий» срок может исчисляться месяцами.

Таким образом, первостепенным и безусловным критерием ликвидности актива, имеющим постоянные величины, является критерий потерь. Однако с этих позиций выполнить данную функцию рынок априори не способен, более того, это шло бы вразрез с законами рынка.

Иными словами, речь тут идет не о ликвидности, а об обеспечении операционной активности. В данном случае подразумевается, что рынок обеспечивает своим участникам возможность найти контрагента и конвертировать актив, не отвечающий основному критерию ликвидности.

Применительно к финансовому рынку данная функция предполагает, что рыночный механизм позволяет не только конвертировать финансовый актив, но и обеспечить его конверсию в иные виды финансовых активов и инструментов.

Аккумуляированный и незадействованный в производственной сфере капитал, агрегированный в форме публичных и частных сбережений, через механизм финансового рынка вовлекается его участниками в операционный оборот для последующего эффективного использования капитала в экономике страны. Таким образом, одна из особенных функций финансового рынка – **перевод сбережений экономических агентов из непроеводительной формы в производительную**.

В ходе функционирования финансового рынка обеспечивается выявление объема и структуры спроса на отдельные финансовые активы и своевременное его удовлетворение в разрезе категорий потребителей, которые временно нуждаются в привлечении капитала из внешних источников. Таким образом, посредством рыночного механизма реализуется еще одна особенная функция финансового рынка – перераспределение аккумулированного свободного капитала между его конечными потребителями.

Конечные направления использования свободного капитала определяются в первую очередь с позиций обеспечения высокого уровня доходности. Финансовый рынок осуществляет перераспределение свободного капитала, вовлеченного в операционный оборот в наиболее эффективные отрасли хозяйствования, тем самым выполняя еще одну особенную функцию – обеспечение наиболее эффективного использования свободного капитала.

Важной функцией финансового рынка является хеджирование рисков по активам и операциям его участников. Субъекты финансового рынка выработали механизм защиты и страхового обеспечения от ценового и финансового рисков, который основан на системе специальных финансовых инструментов. Он позволяет снизить финансовый и коммерческий риск продавцов и покупателей финансовых активов в условиях неблагоприятной рыночной конъюнктуры. Помимо этого, в системе финансового рынка получило достаточное распространение перераспределение рисков между сегментами финансового рынка, прежде всего за счет использования классических страховых услуг.

Государство является не только институциональным политическим субъектом, но и, будучи участником экономических отношений, обладает статусом экономического субъекта. Посредством выпуска отдельных финансовых инструментов государство имеет возможность воздействовать на состав и объем денежной массы в национальной экономике, перераспределяя ее структуру между теми или иными денежными агрегатами. Таким образом, еще одной особенной функцией финансового рынка является то, что через него государство осуществляет финансирование бюджетного дефицита на безынфляционной основе, поскольку получает финансовые ресурсы для реализации своего функционала без дополнительной эмиссии денежных средств.

Финансовый рынок позволяет осуществить передачу и перераспределение вещных прав на нефинансовые активы. Любой финансовый актив или инструмент всегда связан с имуществом (вещными правами) и / или обязательственными правами. При проведении на финансовом рынке разнообразных операций с финансовыми инструментами участники рынка могут передавать право собственности на нефинансовые активы, вытекающие из владения финансовым активом или инструментом. В качестве примера можно привести ситуацию с инвестиционными фондами, в инвестиционном портфеле которых могут находиться нефинансовые активы, – недвижимость, предметы искусства и т. д. Инвестор может осуществить вложения в фонд не в денежной форме, а путем внесения обозначенных объектов. В результате он получает финансовый актив – ценную бумагу, которая фиксирует право собственности на долю в имуществе, составляющем инвестиционный фонд. Таким образом, финансовый рынок через функцио-

нирование своего института в лице инвестиционного фонда осуществляет перераспределение вещных прав в отношении нефинансовых активов, внесенных в фонд, между всеми его инвесторами. При продаже инвестором ценной бумаги, выпущенной фондом, осуществляется передача вещных прав новому владельцу этой бумаги.

Финансовый рынок оптимизирует процесс оборота капитала. Обеспечивая мобилизацию, распределение и эффективное использование незадействованного в производственной сфере капитала и тем самым удовлетворяя потребности отдельных хозяйствующих субъектов в нем, способствует активизации экономических процессов и ускорению оборота используемого капитала, на каждом цикле которого генерируется дополнительная прибыль и прирост национального дохода.

Виды, сегменты и модели финансовых рынков

В науке и практике употребление термина «финансовый рынок» в единственном числе уступает его множественной форме.

Между тем, чтобы корректным было не только использование термина, но и восприятие его сущности, нужно понимать, что финансовый рынок структурно представляет собой обширную систему отдельных его видов и сегментов. Разграничение и дифференцирование видов и сегментов финансового рынка осуществляется по различным классификационным признакам и критериям. Иными словами, формы употребления данного термина равнозначны, а следовательно, не имеют принципиального значения. Но, с другой стороны, финансовый рынок как отдельный структурный элемент (сектор) экономики имеет свою подструктуру, при рассмотрении которой корректнее все же говорить о финансовых рынках.

Важнейшее место в классификации финансовых рынков занимает **классификация по виду обращающихся активов**. В этой части финансовые рынки подразделяются на шесть сегментов.

Кредитный рынок представляет собой сегмент, на котором объектом купли-продажи выступают свободные кредитные ресурсы и обслуживающие их финансовые инструменты, обращение которых осуществляется на принципах возвратности и платности.

Рынок ценных бумаг – сегмент, на котором объектом купли-продажи выступают все виды ценных бумаг, эмитированных публичными и частными субъектами, в том числе государством, муниципальными образованиями, предприятиями и финансовыми институтами, а также финансовые услуги, связанные с ценными бумагами и производными финансовыми инструментами. В странах с развитой рыночной экономикой рынок ценных бумаг является наиболее обширным видом финансового рынка по объему совершаемых сделок и многообразию обращающихся на нем финансовых инструментов.

Валютный рынок. Это сегмент, на котором объектом купли-продажи выступают иностранная валюта и финансовые инструменты, обслуживающие операции с ней. Он позволяет удовлетворить потребности хозяйствующих субъектов в иностранной валюте для осуществления внешнеэкономических операций, обеспечить минимизацию связанных с этим финансовых рисков, установить реальный валютный курс.

Рынок инвестиционных металлов. Объектом купли-продажи на данном рынке выступают различные виды драгоценных металлов. Посредством финансовых операций с ними здесь осуществляются не только долгосрочные инвестиционные операции, но и страхование финансовых активов, обеспечение резервирования этих активов для приобретения необходимой валюты в процессе международных расчетов, осуществляются краткосрочные финансовые спекулятивные сделки. Данный рынок многофункционален, поскольку основная часть драгоценных металлов является общепризнанным и широко используемым финансовым активом, а также наиболее безопасным средством резервирования свободных финансовых ресурсов.

Вместе с тем из общей массы операций с драгоценными металлами необходимо выделять те операции, которые направлены на удовлетворение потребности в промышленном и бытовом потреблении драгоценных металлов. Прежде всего, потому что здесь драгоценный металл выступает ценным сырьевым товаром, имеющим потребительную значимость. Таким образом, в отличие от финансовых (перераспределительных) операций с инвестиционными металлами, при осуществлении хозяйственных операций с драгоценными металлами осуществляется процесс первичного распределения совокупного общественного продукта.

Страховой рынок представляет собой сегмент, на котором объектом купли-продажи выступает страховая защита в форме различных страховых продуктов.

Рынок коллективных инвестиций. Объектом купли-продажи на этом рынке, даже на общем фоне активов и инструментов, обращающихся на финансовом рынке, является весьма специфичный и разнообразный товар. Это предопределено тем, что в зависимости от вида коллективного инвестиционного института товаром могут выступать выпущенные ими ценные бумаги, страховая защита, свободные кредитные ресурсы, а также инвестиционные услуги, связанные с указанными объектами.

Еще одной классификацией финансовых рынков является *классификация по периоду существования и срокам обращения финансовых инструментов*. Здесь выделяется две категории.

Рынок денег представляет собой рынок наличных денег и безналичных денежных средств, а также рынок финансовых инструментов со сроком обращения до одного года. Функционирование этого краткосрочного сегмента финансового рынка позволяет экономическим субъектам решать проблемы как восполнения недостатка денежных активов для обеспечения текущей платежеспособности, так и эффективного использования их свободного остатка. Финансовые активы, обращающиеся на рынке денег, являются наиболее ликвидными, им присущ наименьший уровень финансового риска, а система формирования цен на них является относительно простой. Денежный рынок обслуживает сферу обращения, капитал функционирует на нем как средство обращения и платежа, что определяет типы финансовых инструментов на этом рынке.

Рынок капитала, по аналогии от обратного, представляет собой рынок наличных денег и безналичных денежных средств, а также финансовых инструментов со сроком обращения более одного года. Рынок капиталов обслуживает процесс расширенного воспроизводства: капитал функционирует как самовозрас-

тающая стоимость. Функционирование рынка капитала позволяет экономическим субъектам решать проблемы формирования инвестиционных ресурсов для реализации реальных инвестиционных проектов и эффективного финансового инвестирования (осуществления долгосрочных финансовых вложений). Финансовые активы данного сегмента рынка, как правило, менее ликвидны, им присущ наибольший уровень финансового риска и, следовательно, более высокий уровень доходности.

Представленное деление финансового рынка на рынок денег и рынок капитала в современных условиях приобретает все более условный характер, так как рыночные финансовые технологии и условия эмиссии многих финансовых инструментов предусматривают относительно простой и быстрый способ трансформации отдельных краткосрочных финансовых активов в долгосрочные и наоборот.

Характеризуя отдельные виды финансовых рынков по обоим рассмотренным выше признакам, следует отметить, что эти виды рынков тесно взаимосвязаны друг с другом и функционируют в одном рыночном пространстве. Так, все виды рынков, выделяемых по типу обращающихся на них активов, могут быть одновременно отнесены и к рынку денег, и к рынку капитала. Например, часть инструментов рынка ценных бумаг, таких как векселя, чеки, казначейские обязательства, относятся к рынку денег, а такие инструменты, как акция, долгосрочные облигации и ряд других, – к рынку капитала. Та часть рынка ценных бумаг, инструменты которой относятся к рынку капиталов, именуется *фондовым рынком*.

Важное значение в процессе изучения финансовых рынков имеет *классификация по степени организованности рынка*. В соответствии с этим классификационным критерием можно выделить два его вида.

Организованный рынок. Торговля на этом рынке ведется специально созданным для этих целей организатором торговли на постоянной основе по строго установленным этим организатором правилам между специально отобранными (как правило, лицензированными) участниками. На организованном финансовом рынке обеспечивается высокая концентрация спроса и предложения в едином месте, устанавливается наиболее объективная система цен на отдельные финансовые инструменты и услуги, проводится проверка качества предлагаемых инструментов и услуг. Этот рынок представлен системой валютных и фондовых бирж, а также иных организаторов торговли, на которых ведется торговля инструментами, прошедшими процедуры качественного отбора, допуска к торгам и группировки – допуск к торгам и листинг. Участниками торгов выступают специализированные финансовые институты, действующие на основании специального разрешения – лицензии. Процедура ценообразования и торгов носит гласный публичный характер, биржа гарантирует участникам торгов исполнение сделок, заключенных на ее площадке.

Неорганизованный рынок. Рынок, на котором осуществляется купля-продажа финансовых инструментов и услуг, сделки по которым не регистрируются в торговой системе. Данный рынок характеризуется более высоким уровнем финансового риска. Указанное обстоятельство обусловлено, во-первых, отсутствием процедуры качественного отбора торгуемых финансовых инструментов и услуг, а во-

вторых, отсутствием в заключаемых сделках посредника в виде организатора торгов или биржи, который принимал бы на себя риски неисполнения сделок со стороны контрагентов. Вместе с тем этот рынок обеспечивает обращение более широкого спектра финансовых инструментов и услуг, удовлетворяет потребность отдельных инвесторов в финансовых инструментах с высоким уровнем риска, а соответственно, приносящих и более высокий доход. В режиме неорганизованного финансового рынка осуществляется определенная часть операций с ценными бумагами и основной объем кредитных и страховых операций.

Стоит отметить, что иногда при классификации финансового рынка по критерию организованности термины «организованный» и «неорганизованный» подменяются терминами «биржевой» и «внебиржевой». Такая подмена является некорректной, поскольку определяющий термин «биржа» в мировой юридической практике предполагает наличие у организатора торговли особого статуса⁶⁸. Иными словами, данные термины не равнозначны и при их подмене квалификация не соответствует действительной.

Следующей классификацией финансовых рынков является *классификация по срокам реализации сделок*, то есть здесь классификационным критерием выступают сроки исполнения обязательств по сделкам с финансовыми активами и инструментами. Согласно этому критерию, здесь также выделяют два вида рынков.

Спот рынок. Рынок с немедленным исполнением сделок, т. е. заключенные сделки исполняются либо в день совершения сделки, либо в течение нескольких дней, но не более пяти.

Срочный рынок. Отличается тем, что исполнение обязательств по совершенным сделкам отстает от дня их заключения на срок более пяти дней. Предметом обращения на этом рынке являются, как правило, фондовые, валютные и товарные деривативы, еще именуемые производными финансовыми инструментами или финансовыми инструментами срочных сделок.

Еще в совокупности классификационных оснований выделяется критерий жизненной стадии финансового актива в рынке. Исходя из данного критерия, производится *классификация по этапам рыночного обращения финансовых активов* на финансовых рынках.

Первичный рынок. На этом рынке (этапе) происходит процесс отчуждения ценных бумаг их первым покупателям, который именуется размещением ценных бумаг. По общему правилу размещение является одной из завершающих фаз эмиссии. Традиционно размещение организует андеррайтер (организатор выпуска), в общую совокупность функций которого входят функции инвестиционного дилера. Он самостоятельно или с группой со-андеррайтеров организует размещение эмитированных ценных бумаг, при этом выкупая в нормативных пределах, установленных законодательством, часть выпуска с целью их последующей продажи конечным инвесторам.

Вторичный рынок. Здесь происходит процесс обращения ценных бумаг, который подразумевает отчуждение ценных бумаг от их первых владельцев ко вто-

⁶⁸ Например, широко известный американский организатор торговли НАСДАК (NASDAQ – National Association of Securities Dealers Automated Quotation), не обладает статусом биржи и соответственно относится к внебиржевому организованному рынку.

рым и последующим. Иными словами, рынок функционирует за счет заключения сделок по купле-продаже ранее выпущенных и размещенных ценных бумаг. Вторичный рынок охватывает преимущественную часть биржевого и внебиржевого оборота ценных бумаг. Вторичный рынок обеспечивает постоянную ликвидность торгуемых ценных бумаг и распределение финансовых рисков.

Вместе с приведенной номенклатурой классификаций финансового рынка, нередко можно встретить и *классификацию по региональному уровню его функционирования*. Традиционно здесь выделяют четыре подкатегории.

Местный финансовый рынок. Представлен в основном операциями коммерческих банков, страховых компаний, неорганизованных торговцев ценными бумагами с их контрагентами – местными хозяйствующими субъектами и населением. Теоретически он ограничен агломерацией, состоящей из одного или нескольких муниципальных образований.

Региональный финансовый рынок. Рынок, функционирующий в масштабах территориальной агломерации, насчитывающей один или несколько регионов (исторических, национальных и т. п.) либо субфедеративных образований.

Национальный финансовый рынок. Включает всю совокупность территориальной структуры финансовых рынков страны, все их виды, сегменты и формы. Иными словами, это финансовый рынок, функционирующий в границах всей национальной юрисдикции.

Мировой финансовый рынок. Является составной частью мировой финансовой системы, в которую интегрированы национальные финансовые рынки стран с открытой экономикой.

Стоит отметить, что у приведенной классификации по региональному уровню его функционирования есть два недостатка. Первый касается местного и регионального рынка и сводится к тому, что целесообразность выделения этих уровней является спорной. Это обусловлено тем, что в действительности очертить границы их функционирования в полной мере невозможно, особенно в условиях глобализации. Поэтому если и говорить об уровнях функционирования финансового рынка, то только о национальном и мировом. Второй недостаток классификации сводится к тому, что она не в полной мере раскрывает сущность мирового рынка. Иными словами, мировой рынок можно рассматривать с двух позиций, – либо как совокупность национальных финансовых рынков, *консолидированную* в глобальных (мировых) масштабах, либо как финансовый рынок, существующий вне какой-либо национальной юрисдикции, относительно которой термин «мировой» употребляется в значении «международный».

Финальной классификацией финансовых рынков, которой, на наш взгляд, стоит уделить внимание, является *классификация в разрезе мировых моделей финансового рынка*. Традиционно выделяют две модели – это Market-based и Bank-based.

Модель *Market-based* – это модель, характеризующаяся преобладающей ролью фондового рынка в процессе перераспределения финансовых ресурсов и финансирования национальной экономики. Соответственно, данная модель базируется на доминировании институтов биржевого и внебиржевого организованного рынка в структуре национального финансового рынка. Именно финансовые ре-

сурс, концентрируемые на биржевом и внебиржевом организованном рынке, выступают основным источником финансирования национальных экономик, финансовый сектор которых образуется по модели Market-based.

Модель *Bank-based* – это модель, характеризующаяся преобладающей ролью кредитного рынка в процессе перераспределения финансовых ресурсов и финансирования национальной экономики. Соответственно, данная модель базируется на доминировании кредитных институтов в структуре национального финансового рынка, и прежде всего речь здесь идет о банковских и небанковских кредитных организациях. Основные различия между двумя указанными моделями приведены в табл. 7.

Таблица 7

Сопоставление моделей финансового рынка

Критерий	Market-based	Bank-based
Основной источник (форма) инвестиций	Долевое финансирование	Долговое финансирование
Основные инструменты	Долевые ценные бумаги и производные финансовые инструменты	Долговые инструменты
Основные участники рынка	Частные инвесторы и QIB	Публичные субъекты
Уровень либерализации рынка и регулятивная методика	Высокий уровень либерализации. Жесткий надзор и санкции	Меньший уровень либерализации. Умеренное или жесткое регулирование
Рыночная диверсификация	Высокая	Средняя и низкая
Банковская номенклатура	Специализированные банки	Универсальные банки

Из приведенной таблицы следует, что основным источником инвестиций в случае Market-based модели является долевое финансирование экономики. То есть финансирование (перераспределение финансовых ресурсов) осуществляется через покупку долевых инструментов, а долевыми инструментами в данном случае являются акции и производные от них финансовые инструменты. Иными словами, в рамках данной модели хозяйствующий субъект или его конечный бенефициар, желающие привлечь финансирование для развития, осуществляют дополнительный выпуск акций и пускают в состав акционеров инвесторов (новых акционеров).

В Bank-based модели основным источником инвестиций является долговое финансирование. В рамках долгового финансирования превалирующее значение имеют кредитные / заемные ресурсы, размещаемые посредством прямого заимствования, – банковские кредиты и займы, либо свободные финансовые ресурсы, размещаемые посредством приобретения секьюритизированных⁶⁹ долговых обязательств, то есть долговых ценных бумаг – облигаций, векселей и т. д.

⁶⁹ Секьюритизация (от англ. securities «ценные бумаги») – финансово-правовое явление, суть которого сводится к преобразованию традиционных гражданских или коммерческих правоотношений в обязательственные правоотношения, возникающие из сделок с ценными бумагами. В результате секьюритизации обязательства или активы трансформируются в форму ценных бумаг, а отношения между контрагентами трансформируются в отношения между владельцем ценной бумаги и лицом, которое выпустило эту ценную бумагу в обращение.

Естественно, этим же фактором предопределяется и то, что модели отличаются друг от друга по основным инструментам перераспределения финансовых ресурсов в национальной экономической системе. Так в Market-based преобладают долевыми и срочными инструментами, то есть акции, фьючерсы на акции, опционы на акции, опционы эмитента и т. д. В Bank-based модели преобладают долговые инструменты, в том числе долговые бумаги – это облигации и векселя, а также иные формы долговых бумаг.

Также модели отличаются по основным участникам рынка. В случае Market-based модели основными участниками рынка являются розничные частные инвесторы, а также инвесторы, относящиеся к категории «qualified institutional buyer» (QIB), которой в России соответствует категория «квалифицированный инвестор». То есть это институциональные инвесторы, представленные в лице профессиональных участников рынка ценных бумаг, кредитных организаций, пенсионных и инвестиционных фондов, управляющих компаний этих фондов, страховых компаний, международных финансовых организаций, национальных центральных банков и т. д., либо иные юридические и физические лица, которые соответствуют определенным финансовым или квалификационным критериям и признаны квалифицированными инвесторами в ходе специальной процедуры. Как уже было отмечено, в качестве установленных критериев, предъявляемых к неинституциональным квалифицированным инвесторам, выступают две категории критериев: квалификационные – обладание необходимой квалификацией, то есть трудовым опытом на финансовых рынках, наличием определенных квалификационных аттестатов или международных профессиональных сертификатов и т. д.; финансовые – обладание финансовыми активами (денежными средствами, ценными бумагами или производными финансовыми инструментами) общей стоимостью не менее определенной суммы, торговая история (торговый оборот) на финансовых рынках в объеме не менее определенной суммы.

В случае Bank-based модели основными участниками рынка являются публичные субъекты. При этом под публичными субъектами подразумеваются как государственные институциональные и неинституциональные субъекты – национальные центральные банки, национальные финансовые органы (Министерство финансов, Департамент Казначейства и т. д.), так и негосударственные субъекты – публичные акционерные общества или публичные корпорации, в зависимости от той национальной системы регулирования статуса публичных хозяйствующих субъектов, которая установлена в конкретном государстве.

Существенно отличаются модели по уровню либерализации рынка и методике их регулирования. Для Market-based модели свойственен сравнительно вы-

Например, эмиссия и размещение облигаций является примером секьюритизации заемных отношений. В результате секьюритизации классический заем преобразуется в форму долговой ценной бумаги (облигации), а отношения между займодавцем / кредитором и заемщиком преобразуются в отношения между ее владельцем и ее эмитентом, хотя экономический базис отношений не изменился. Одним из главных аспектов секьюритизации является то, что обязательство или актив трансформируется в обособленный финансовый актив (ценную бумагу), способный к самостоятельному обращению на рынке с потенциально большей операционной ликвидностью, нежели обязательство или актив лежащие в его основе.

сокий уровень либерализации, что предполагает достаточно обширную экономическую и правовую свободу в деятельности институциональных субъектов финансового рынка, обслуживающих инвесторов и эмитентов, а также свободу самих инвесторов и эмитентов на финансовом рынке. В свою очередь, экономико-правовая свобода подразумевает отсутствие излишнего регулятивного вмешательства государства в рыночные процессы, когда рыночные участники свободны в выборе финансовых активов и финансовых инструментов, свободны в проведении финансовых операций и т. д. Однако либеральное положение на рынке грозит злоупотреблением таким положением и требует государственной охраны общественных интересов и защиты от причинения им ущерба. Поэтому, с другой стороны, либеральное положение компенсируется жестким государственным надзором, который предусматривает наличие и применение жестких финансовых и административных санкций к нарушителям национального финансового законодательства, к нарушителям норм деловой практики на финансовых рынках или к лицам, практикующим недобросовестное поведение при проведении биржевых и иных финансовых операций.

Для Bank-based модели уровень либерализации и методы регулирования зависят от ряда факторов, в том числе от таких, как степень экономического и социального развития, политико-правовой режим и модель правовой системы. В целом, для развитых демократических государств, финансовый рынок которых тяготеет к Bank-based модели, свойственен меньший уровень либерализации, характеризующийся умеренным регулятивным вмешательством государства в рыночные процессы, нежели в государствах с Market-based моделью. Однако на фоне развивающихся государств отличия между этими моделями проявляются более ярко, поскольку для таких стран свойственен действительно низкий уровень либерализации, характеризующийся жестким регулированием. В наибольшей степени это выражается в императивном предписании требований, нормативов, процедур и т. д. При этом необходимо отметить, что, как правило, сопутствующим свойством жесткого регулирования является активная санкционная политика финансовых органов, но достаточно узкий охват охраняемых общественных (государственных) интересов на финансовых рынках, ограниченная компетенция и инструментарий государственных органов, а также весьма слабая номенклатура санкций для нарушителей и недобросовестных участников рынков. В частности, согласно сложившейся практике, стоимостная величина санкций, применяемых органами финансового регулирования в государствах с Market-based моделью финансового рынка, может в сотни тысяч раз превышать стоимостную величину санкций, применяемых органами финансового регулирования в государствах с Bank-based моделью.

Еще одним отличием моделей является уровень рыночной диверсификации. Для Market-based модели свойственен высокий уровень диверсификации, что характеризуется наличием обширной номенклатуры обращающихся финансовых активов, большого количества и разнообразия институциональных субъектов и участников финансового рынка, обширного инструментария для защиты от рисков и т. д. В свою очередь для Bank-based модели, наоборот, свойственна более низкая рыночная диверсификация.

Исторически сложилось так, что различия между моделями проявляются также и в банковской номенклатуре. Для Market-based модели свойственно формирование специализированных банков, то есть здесь характерно разделение банков по специализации на инвестиционные и классические. Инвестиционные банки являются активными участниками фондового рынка, выступая в качестве финансовых посредников и инвестиционных консультантов для эмитентов и инвесторов, проводят собственные (дилерские) операции с ценными бумагами и финансовыми инструментами, размещают собственные резервы на открытом фондовом рынке. Классические банки в рамках этой модели специализируются на оказании классических банковских услуг, таких как кредитование, расчетно-кассовое обслуживание и привлечение средств в депозиты.

Для Bank-based модели, наоборот, свойственно наличие универсальных банков, которые концентрируют в рамках своей деятельности все виды банковских услуг и инвестиционных операций, а вместе с этим концентрируют в своей деятельности всю совокупность финансовых рисков.

Участники финансовых рынков

В широком понимании категория «участники финансового рынка» весьма обширна и включает в себя всех лиц, присутствующих на финансовом рынке, которые реализуют здесь свои интересы инвестиционного, кредитного, страхового и коммерческого характера. Вместе с тем их можно разделить на три основные группы.

В *первую группу* участников входят *продавцы и покупатели* финансовых активов и финансовых инструментов, которые при этом одновременно являются поставщиками / потребителями финансовых услуг. Это группа прямых, т. е. непосредственных участников финансового рынка, которые являются бенефициарами по финансовым операциям и сделкам.

В сегменте кредитного рынка прямыми участниками финансовых операций являются кредиторы и заемщики.

Кредиторы – это участники финансового рынка, предоставляющие ссуду во временное пользование за плату, т. е. под определенный процент. Основной функцией кредиторов является продажа собственных и перепродажа заемных денежных активов в целях удовлетворения материальных потребностей ссудополучателей в финансовых ресурсах. Кредиторами на финансовом рынке могут выступать как публичные органы, представленные в лице федеральных и региональных органов государственной власти, так и частные лица, представленные в лице банков, осуществляющих наибольший объем и спектр кредитных операций, а также в лице финансово-кредитных институтов небанковского типа.

Заемщики – субъекты финансового рынка, получающие денежные ссуды от кредиторов на условиях срочности, платности и возвратности. Основными заемщиками денежных активов на финансовом рынке выступают опять же государство, банки, предприятия и физические лица.

В сегменте рынка ценных бумаг прямыми участниками финансовых операций являются эмитенты и инвесторы.

Эмитенты – участники финансового рынка, привлекающие необходимые финансовые ресурсы за счет выпуска (эмиссии) ценных бумаг. На финансовом рынке эмитенты традиционно выступают в роли продавцов собственных ценных бумаг, хотя в теории имеются правовые основания, а на практике имеются ситуации и примеры, когда эмитенты выступают в роли покупателей собственных ценных бумаг. В качестве эмитентов выступают публичные образования, представленные в лице государственных и муниципальных органов, органов денежно-кредитного регулирования (центральный банк), а также частные образования, представленные в лице корпораций и иных хозяйствующих субъектов – юридических лиц.

Инвесторы – участники финансового рынка, осуществляющие вложение своего материального капитала, агрегированного преимущественно в виде финансовых активов в денежной форме, в разнообразные виды ценных бумаг и производных финансовых инструментов с целью получения дохода или иных прав, гарантированных ими. Инвесторы классифицируются по ряду признаков. Традиционная совокупность классификаций позволяет разделить всех инвесторов на розничных, квалифицированных и институциональных инвесторов, индивидуальных и коллективных инвесторов, частных и публичных инвесторов.

В сегменте рынка коллективных инвестиций прямыми участниками финансовых операций являются коллективные инвесторы.

Коллективные инвесторы – это участники финансового рынка, осуществляющие вложения своего материального капитала в выпущенные коллективными институтами ценные бумаги, получающие от коллективных институтов страховую защиту, свободные кредитные ресурсы, являющиеся потребителями инвестиционных услуг, связанных с обозначенными финансовыми активами и инструментами.

На валютном рынке прямыми участниками финансовых операций являются продавцы и покупатели валюты. Основными продавцами валюты выступают государство, реализующее на рынке через уполномоченные органы часть валютных резервов, предприятия, ведущие внешнеэкономическую деятельность и реализующие на рынке свою валютную выручку за экспортируемую продукцию, а также физические лица. Основными покупателями валюты являются те же субъекты, что и ее продавцы.

На страховом рынке прямыми участниками финансовых операций выступают страховщики и страхователи.

Страховщики – институциональные субъекты финансового рынка, реализующие различные виды страховых услуг и страховых продуктов. Основной функцией страховщиков на финансовом рынке является осуществление всех форм и видов страхования путем принятия на себя за определенную плату разнообразных видов рисков с обязательством возместить субъекту страхования убытки при наступлении страхового события.

Основными страховщиками являются: 1) страховые фирмы и компании открытого типа, предоставляющие страховые услуги всем категориям субъектов страхования; 2) кэптивные страховые фирмы и компании – дочерние компании в составе холдинга или финансово-промышленной группы, созданные с целью

страхования преимущественно субъектов хозяйствования, входящих в ее состав; 3) компании по перестрахованию риска, принимающие часть (или всю сумму) риска от других страховых компаний (основной целью операций перестрахования является дробление крупных рисков для сокращения сумм возмещаемого убытка первичным страховщиком при наступлении страхового случая).

Страхователи – участники финансового рынка, покупающие страховые услуги у страховых компаний и фирм с целью минимизации своих финансовых потерь при наступлении страхового события. Страхователями выступают как юридические, так и физические лица.

На рынке инвестиционных металлов основными участниками финансовых операций являются продавцы и покупатели данной категории металлов.

В качестве продавцов инвестиционных металлов может выступать совокупность разнообразных участников, в том числе государство, которое реализует часть своего золотого запаса, или банки, реализующие часть своих золотых авуаров, а также юридические и физические лица.

Состав участников, выступающих в качестве продавцов, не отличается состава участников, выступающих в качестве покупателей.

Во *вторую группу* участников финансового рынка в целом, входят *финансовые посредники*. Причем здесь речь идет как о посредниках, составляющих основу финансового рынка, т. е. институциональных субъектах рынка, так и об обычных (не институциональных) рыночных посредниках. Более того, как было указано ранее, определенная часть институциональных финансовых посредников, выступает не только поставщиком финансовых услуг, но и одновременно может являться продавцом и/или покупателем финансовых активов и финансовых инструментов.

Конкретные виды финансовых посредников предопределяются сегментом финансового рынка. В состав финансовых посредников, функционирующих на кредитном рынке, входит ряд институтов, куда относятся коммерческие и инвестиционные банки, небанковские кредитные организации, микрофинансовые организации, кредитные союзы, сберегательные учреждения и т. д.

Нередко в среде научного сообщества можно встретить позицию, согласно которой одним из посредников, функционирующим на кредитном рынке, являются специализированные ссудные организации⁷⁰. В основе их услуг тоже лежат заемные отношения, в рамках которых данные субъекты предоставляют ссудный капитал на условиях срочности, платности и возвратности. При этом оказываемые ими финансовые услуги, по сути, связаны с отсрочкой платежа либо приобретением долговых обязательств, возникающих в процессе коммерческих отношений хозяйствующих субъектов. К основному числу таких организаций относят факторинговые и лизинговые компании. Хотя по поводу включения подобных ссудных организаций в структуру финансового рынка имеется ряд возражений, вместе с тем достаточные причины, которые бы препятствовали освещению здесь подобной позиции, отсутствуют.

⁷⁰ См, например: Регулирование деятельности на финансовом рынке / О. В. Ломтатидзе, М. А. Котляров, О. А. Школик. М.: Кнорус, 2012. 288 с.

Финансовых посредников, функционирующих на рынке ценных бумаг, условно можно разделить на операционных посредников и обслуживающих посредников. И те и другие являются профессиональными участниками рынка ценных бумаг⁷¹. Первая подгруппа представлена брокерами, дилерами и доверительными управляющими. Вторая подгруппа представлена биржами, организаторами торговли, клиринговыми организациями, регистраторами, депозитариями и репозитариями.

Отдельно здесь нужно отметить, что обслуживающих посредников также именуют инфраструктурными организациями, поскольку это непосредственно те институциональные субъекты, деятельность которых направлена на формирование инфраструктуры финансового рынка. При этом также нужно отметить и то, что категория «инфраструктура финансового рынка» гораздо шире и не ограничивается лишь обслуживающими посредниками.

Банк России так определяет данную категорию: «Инфраструктура финансового рынка – это специальные организации, которые обслуживают сделки с финансовыми активами, проводят контроль и расчеты по таким сделкам, учет и переход прав на финансовые активы, а также осуществляют сбор, хранение и предоставление информации, необходимой для эффективного функционирования финансового рынка»⁷². Таким образом, в разрезе приведенного определения, инфраструктура финансового рынка включает в себя не только обслуживающих посредников, указанных ранее, но также и информационную субинфраструктуру. В свою очередь, информационная субинфраструктура финансового рынка предоставляет различные информационные, аналитические сервисы, необходимые экономическим субъектам для эффективного ведения бизнеса и осуществления инвестиционных вложений на информированной основе. В нее, например, включаются такие организации, как рейтинговые и информационные агентства.

На валютном рынке и рынке инвестиционных металлов финансовыми посредниками выступают дилеры. По своей сути они являются профессиональными участниками данных рынков и совершают сделки с активами на этих рынках от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен с обязательством совершать сделки по заявленным ценам. Все остальные участники совершают сделки только с дилерами, а не напрямую друг с другом. Дилеры, помимо всего прочего, выполняют функции создания и поддержания операционной активности на рынке.

Финансовые посредники страхового рынка представлены страховыми брокерами и агентами. Это профессиональные участники рынка, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие посредническую деятельность по страхованию от своего имени, в основном на основании поручений страхователя (или страховщика), перестрахователя (или перестраховщика). Эти участники

⁷¹ «Профессиональный участник рынка ценных бумаг» – специальный термин, закрепленный на законодательном уровне, обобщающий институциональных субъектов фондового рынка. Является системообразующим фактором, предопределяющим единство нормативного правового регулирования деятельности институциональных субъектов рынка ценных бумаг.

⁷² Банк России [Электронный ресурс]. URL: https://cbr.ru/finm_infrastructure/ (дата обращения: 31.12.2024).

самостоятельно размещает страховые риски в любой страховой компании, получая за это определенное вознаграждение. Брокерская (агентская) деятельность в страховании, перестраховании или состраховании – это посредническая деятельность по покупке или продаже страховых услуг, подразумевающая содействие соглашению между сторонами, заинтересованными в страховании, предусматривающая ведение переговоров по страхованию согласно волеизъявлению страхователя или страховщика (в договорах перестрахования). Ее конечной целью является нахождение условий и форм страхования, взаимоприемлемых для сторон.

В третью группу участников финансового рынка в целом, входят *органы регулирования, контроля и надзора*.

Эта группа участников включает в себя различные государственные структуры, в том числе Центральный банк, Министерство финансов, антимонопольные органы, а также институциональные регулятивные структуры, представленные в лице саморегулируемых организации участников финансового рынка.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте сущность финансовых рынков.
2. Перечислите и раскройте функции финансового рынка.
3. Назовите критерии, по которым классифицируются виды и сегменты финансовых рынков.
4. Раскройте модели Market-based и Bank-based.
5. Опишите процесс секьюритизации.
6. Раскройте количество и состав групп участников финансовых рынков.
7. Охарактеризуйте инфраструктуру финансового рынка.
8. Определите, кто относится к «qualified institutional buyer» (QIB).
9. Проведите сравнительный анализ спот рынка и срочного рынка.
10. Раскройте разницу между организованным рынком и биржевым рынком.

ТЕМА 10. ФИНАНСОВЫЕ ПОСРЕДНИКИ

Финансовые посредники по своей сути – это финансовые организации, которые осуществляют профессиональную деятельность на финансовых рынках. Экономический базис профессиональной деятельности на финансовых рынках строится на распределении и обособлении трудовых функций, выполняемых в ходе осуществления коммерческой деятельности в финансовом секторе экономики, в их дальнейшем закреплении как отдельных специализированных (профессиональных) видов деятельности по оказанию специализированных услуг на финансовых рынках. Таким образом, в экономическом аспекте профессиональная деятельность на финансовых рынках – это оказание финансовых услуг на коммерческой основе.

Юридический базис профессиональной деятельности строится на правовом обособлении и конкретизации этой специализированной деятельности, с целью придания ей и лицам, ее осуществляющим, особого правового статуса, определения ее юридических рамок и формирования ее единого нормативно-правового регулирования. Таким образом, в юридическом аспекте профессиональная деятельность на финансовых рынках – это деятельность, осуществляемая институциональными субъектами с особым правовым статусом, именуемыми профессиональными участниками рынка.

В широком смысле профессиональные участники финансового рынка – это вся номенклатура институциональных субъектов, выполняющих специфический функционал во всех сегментах финансового рынка. Однако в узком смысле квалифицирующая категория «профессиональные участники» применяется только в разрезе рынка ценных бумаг, поскольку данную категорию определяет и оперирует ею только законодательство о рынке ценных бумаг.

Еще раз отметим, что та часть рынка ценных бумаг, финансовые инструменты которой относятся к рынку капиталов, т. е. инструментов со сроком обращения более одного года, именуется фондовым рынком. На текущем этапе развития российской экономики фондовый рынок стал не только ее неотъемлемой частью, но и наиболее динамичным сегментом в структуре отечественного финансового сектора. В настоящий момент его основные финансовые инструменты – ценные бумаги и производные от них финансовые инструменты, глубоко вовлечены в экономический оборот и финансовые процессы, выполняя при этом ряд важных функций.

В макроэкономическом разрезе фондовый рынок создает необходимые условия и инфраструктуру для перераспределения капиталов, для реализации структурных экономических реформ и преобразований, а финансовые инструменты фондового рынка являются одним из главных средств привлечения инвестиций.

В микроэкономическом разрезе финансовые инструменты фондового рынка являются средством извлечения инвестиционного дохода и удовлетворения иных имущественных интересов различных социальных и экономических субъектов.

Профессиональные участники рынка ценных бумаг являются ключевым элементом в системе функционирования фондового рынка, центральным звеном системы, которое обеспечивает взаимодействие между поставщиками капитала и

его потребителями по перераспределению капиталов, извлечению инвестиционного дохода и удовлетворению иных имущественных интересов эмитентов и инвесторов.

Вместе с тем отметим, что на текущем этапе развития правовому регулированию профессиональной деятельности и статуса профессиональных участников рынка ценных бумаг присуще наличие неоднозначности нормативных положений правовых актов. Более того, в отличие от более ранних периодов своего развития, сейчас регулирование в целом характеризуется отсутствием адекватной и четко организованной структуры, логичной систематизации, определенности понятий и категорий, отсутствием прозрачной взаимосвязи между ними. Так, например законодательство⁷³, регулирующее отношения на фондовом рынке, закрепляет термин «профессиональные участники рынка ценных бумаг» и активно оперирует им, но содержит достаточно невнятное его определение, в виде отсылочной нормы. Если его конкретизировать на основе логики, понимания взаимосвязи категорий «профессиональная деятельность» и «профессиональные участники», анализа правовых норм закона, то логичным и правильным будет умозаключение, что профессиональные участники – это лица, осуществляющие профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг.

В свою очередь, в законодательстве не содержится определения профессиональной деятельности, а из анализа правовых норм следует, что профессиональной деятельностью является та, которая включена в следующий перечень:

- брокерская деятельность;
- дилерская деятельность;
- деятельность форекс-дилера;
- деятельность по управлению ценными бумагами;
- деятельность по инвестиционному консультированию;
- депозитарная деятельность;
- деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг.

Таким образом, отсюда следует, что каждый институциональный субъект рынка, который осуществляет какую-либо деятельность из приведенного перечня, является профессиональным участником рынка ценных бумаг.

Регулятивной особенностью профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг является то, что почти все виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг должны осуществляться только юридическими лицами и только на основании специального разрешения – лицензии⁷⁴. Исключение из этого правила составляет деятельность по инвестиционному консультированию. Это обусловлено тем, что данный вид деятельности может осуществляться не только

⁷³ Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О рынке ценных бумаг» // Российская газета. 1996. 25 апреля.

⁷⁴ Положение Банка России от 27.07.2015 № 481-П (ред. от 17.12.2018) «О лицензионных требованиях и условиях осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, ограничениях на совмещение отдельных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также о порядке и сроках представления в Банк России отчетов о прекращении обязательств, связанных с осуществлением профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в случае аннулирования лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг».

юридическими лицами, но и физическими лицами, зарегистрированными в статусе индивидуального предпринимателя. Более того, для получения статуса профессионального участника с правом ведения данного вида деятельности предусмотрено прохождение отдельного разрешительного порядка и соблюдение отдельных требований, нежели общий лицензионный порядок и требования, которые предусмотрены в отношении всех иных видов профессиональной деятельности. В связи с этим обратим внимание на тот факт, что учреждение данного вида профессиональной деятельности в 2017 году стало важным переломным моментом в практике правового регулирования профессиональной деятельности и статуса профессиональных участников, поскольку за всю почти 30-летнюю историю их развития это первый случай, когда физические лица получили право на присвоение им статуса профессионального участника и были допущены до осуществления самостоятельной профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

В завершение нужно обратить внимание, что в настоящее время профессиональная деятельность на фондовом рынке приобрела весьма широкий охват. На это указывают статистические показатели, характеризующие актуальные результаты профессиональной деятельности, и состав профессиональных участников рынка ценных бумаг, приведенный в табл. 8.

Брокеры

Рассмотрение обширной номенклатуры профессиональных участников, функционирующих на фондовом рынке, необходимо начинать именно с таких институциональных субъектов финансового рынка, как брокеры.

Прежде всего, это предопределяется фиксированными канонами нормативной градации профессиональных институтов фондового рынка, в соответствии с которыми положение брокеров в иерархической структуре рыночных посредников является исходным. Иными словами, брокеры всегда находятся на первой позиции в системной номенклатуре профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Более того, это предопределяется и тем, что брокеры являются носителями исходного рыночного функционала, поскольку одновременно являются и основным проводником, осуществляющим поставки на рынок основной жизненной силы – капитала, и одним из его творцов, зарождающим операционную жизнедеятельность на рынке.

Итак, отечественное законодательство о рынке ценных бумаг определяет, что *брокером* является юридическое лицо, обладающее статусом профессионального участника рынка ценных бумаг, осуществляющее брокерскую деятельность.

Таблица 8

Характеристика профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг⁷⁵

Наименование показателя	Единица измерения	Величина на конец 2023 г.
Количество профессиональных участников рынка ценных бумаг, в том числе:	ед.	468
– профессиональных участников – кредитных организаций	ед.	210
– профессиональных участников – некредитных финансовых организаций ⁷⁶ , из них:	ед.	247
– <i>регистраторов</i>	ед.	31
– <i>депозитариев</i>	ед.	26
– <i>инвестиционных советников-ИП</i>	ед.	11
– <i>с брокерской лицензией</i>	ед.	272
– <i>с депозитарной лицензией</i>	ед.	263
– <i>с лицензией на доверительное управление ценными бумагами</i>	ед.	193
Активы профессиональных участников – некредитных финансовых организаций	млн руб.	1 375 343,5
Собственные средства профессиональных участников – некредитных финансовых организаций	млн руб.	133 627,9
Отношение собственных средств профессиональных участников – некредитных финансовых организаций к активам	%	9,7
Капитал и резервы профессиональных участников – некредитных финансовых организаций	млн руб.	319 956,7
Обязательства профессиональных участников – некредитных финансовых организаций	млн руб.	1 056 152,7
Отношение обязательств профессиональных участников – некредитных финансовых организаций к активам	%	76,8
Средства клиентов профессиональных участников – некредитных финансовых организаций	млн руб.	306 442,0
Чистая прибыль профессиональных участников – некредитных финансовых организаций с начала отчетного года	млн руб.	25 537,4
Количество клиентов на брокерском обслуживании:	тыс. ед.	7 630,9
– профессиональных участников – некредитных финансовых организаций	тыс. ед.	1 350,4
– профессиональных участников – кредитных организаций	тыс. ед.	6 280,5
– являющихся физическими лицами	тыс. ед.	7 611,7
– являющихся юридическими лицами	тыс. ед.	19,2
Количество клиентов на депозитарном обслуживании:	тыс. ед.	7 936,0
– профессиональных участников – некредитных финансовых организаций	тыс. ед.	1 336,0

⁷⁵ Банк России: Основные показатели деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/72005/list_opd_purcb.xlsx

⁷⁶ Категория «Некредитные финансовые организации» раскрывается в ст. 76.1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

– профессиональных участников – кредитных организаций	тыс. ед.	6 600,0
– являющихся физическими лицами	тыс. ед.	7 910,0
– являющихся юридическими лицами	тыс. ед.	26,0
Количество клиентов в доверительном управлении:	тыс. ед.	480,0
– профессиональных участников – некредитных финансовых организаций	тыс. ед.	478,0
– профессиональных участников – кредитных организаций	тыс. ед.	1,9
– являющихся физическими лицами	тыс. ед.	479,5
– являющихся юридическими лицами	тыс. ед.	0,5
Стоимость портфелей в доверительном управлении:	млрд руб.	1 420,7
– являющихся физическими лицами	млрд руб.	921,6
– являющихся юридическими лицами	млрд руб.	499,1
Количество обслуживаемых реестров у реестродержателей	тыс. ед.	49,8
Количество зарегистрированных лиц у реестродержателей	млн ед.	30,1

При этом *брокерской деятельностью* законодатель признает деятельность, суть которой сводится к совершению гражданско-правовых сделок с ценными бумагами, в которых брокер выступает либо от имени и за счет клиента, в том числе, когда при размещении эмиссионных ценных бумаг он представляет интересы эмитента, либо от своего имени, но все равно за счет клиента, на основании возмездных договоров с клиентом.

Иными словами, брокер – это компания-посредник, оказывающая финансовую услугу по осуществлению покупки финансовых активов и финансовых инструментов в интересах своего клиента (в собственность клиента) или продаже принадлежащих клиенту финансовых активов и финансовых инструментов. Ранее уже было указано, что финансовый рынок – это экономический сектор ограниченного доступа, т. е. непосредственно к проведению операций на рынке имеют доступ только институциональные субъекты. Таким образом, для совершения операции с финансовым активом или инструментом инвестор должен обратиться за услугой к конкретному институциональному субъекту, коим и является брокер. Тот, в свою очередь, на торгах, организованных другим институциональным субъектом, коим является фондовая биржа, приобретет финансовый актив у третьего институционального субъекта, коими могут быть как другой брокер, так и иной институциональный субъект, именуемый дилером.

Представляя интересы клиента, брокер действует на основании договора о брокерском обслуживании. Традиционный договор о брокерском обслуживании по юридической природе представляет собой смешанный договор, основой которого является договор поручения, или договор комиссии, или агентский договор, дополняемый нормами других договоров, таких как договор займа и договор возмездного оказания услуг (например, консультанта, финансового консультанта и/или оценщика).

Суть договора поручения сводится к тому, что одна сторона (поверенный) обязуется совершить от имени и за счет другой стороны (доверителя) определенные юридические действия. Права и обязанности по сделке, совершенной поверенным, возникают непосредственно у доверителя. Договор поручения может

быть заключен с указанием срока, в течение которого поверенный вправе действовать от имени доверителя или без такого указания.

Поверенный, действующий в качестве коммерческого представителя, вправе удерживать находящиеся у него вещи, которые подлежат передаче доверителю, в обеспечение своих требований по договору поручения. Коммерческим представителем является лицо, постоянно и самостоятельно представляющее от имени предпринимателей при заключении ими договоров в сфере предпринимательской деятельности. Коммерческое представительство осуществляется на основании договора, заключенного в письменной форме и содержащего указания на полномочия представителя, а при отсутствии таких указаний – также и доверенности.

Доверитель обязан, если иное не предусмотрено договором, возмещать поверенному понесенные издержки и обеспечивать поверенного средствами, необходимыми для исполнения поручения.

Суть договора комиссии сводится к тому, что одна сторона (комиссионер) обязуется по поручению другой стороны (комитента) за вознаграждение совершить одну или несколько сделок от своего имени, но за счет комитента. Договор комиссии может быть заключен на определенный срок или без указания срока его действия, с указанием или без указания территории его исполнения, с обязательством комитента не предоставлять третьим лицам право совершать в его интересах и за его счет сделки, совершение которых поручено комиссионеру, или без такого обязательства, с условиями или без условий относительно ассортимента товаров, являющихся предметом комиссии.

По сделке, совершенной комиссионером с третьим лицом, приобретает права и становится обязанным комиссионер, хотя бы комитент и был назван в сделке или вступил с третьим лицом в непосредственные отношения по исполнению сделки.

Принятое на себя поручение комиссионер обязан исполнить на наиболее выгодных для комитента условиях в соответствии с указаниями комитента, а при отсутствии в договоре комиссии таких указаний – в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями. В случае, когда комиссионер совершил сделку на условиях более выгодных, чем те, которые были указаны комитентом, дополнительная выгода делится между комитентом и комиссионером поровну, если иное не предусмотрено соглашением сторон.

Комитент обязан уплатить комиссионеру вознаграждение, а в случае, когда комиссионер принял на себя ручательство за исполнение сделки третьим лицом (делькредере), также дополнительное вознаграждение в размере и в порядке, установленных в договоре комиссии.

Вещи, поступившие к комиссионеру от комитента либо приобретенные комиссионером за счет комитента, являются собственностью последнего. Комиссионер вправе удерживать находящиеся у него вещи, которые подлежат передаче комитенту либо лицу, указанному комитентом, в обеспечение своих требований по договору комиссии.

В случае объявления комитента несостоятельным (банкротом) указанное право комиссионера прекращается, а его требования к комитенту в пределах

стоимости вещей, которые он удерживал, удовлетворяются наравне с требованиями, обеспеченными залогом.

По исполнении поручения комиссионер обязан представить комитенту отчет и передать ему все полученное по договору комиссии. Комитент, имеющий возражения по отчету, должен сообщить о них комиссионеру в течение тридцати дней со дня получения отчета, если соглашением сторон не установлен иной срок. В противном случае отчет при отсутствии иного соглашения считается принятым.

Сущность агентского договора в том, что одна сторона (агент) обязуется за вознаграждение совершать по поручению другой стороны (принципала) юридические и иные действия от своего имени, но за счет принципала либо от имени и за счет принципала. Агентский договор может быть заключен на определенный срок или без указания срока его действия.

По сделке, совершенной агентом с третьим лицом от имени и за счет принципала, права и обязанности возникают непосредственно у принципала. По сделке, совершенной агентом с третьим лицом от своего имени и за счет принципала, приобретает права и становится обязанным агент, хотя бы принципал и был назван в сделке или вступил с третьим лицом в непосредственные отношения по исполнению сделки.

В случаях, когда в агентском договоре, заключенном в письменной форме, предусмотрены общие полномочия агента на совершение сделок от имени принципала, последний в отношениях с третьими лицами не вправе ссылаться на отсутствие у агента надлежащих полномочий, если не докажет, что третье лицо знало или должно было знать об ограничении полномочий агента.

В ходе исполнения агентского договора агент обязан представлять принципалу отчеты в порядке и в сроки, которые предусмотрены договором. При отсутствии в договоре соответствующих условий отчеты представляются агентом по мере исполнения им договора либо по окончании действия договора. Если агентским договором не предусмотрено иное, к отчету агента должны быть приложены необходимые доказательства расходов, произведенных агентом за счет принципала. Принципал, имеющий возражения по отчету агента, должен сообщить о них агенту в течение тридцати дней со дня получения отчета, если соглашением сторон не установлен иной срок. В противном случае отчет считается принятым принципалом.

К отношениям, вытекающим из агентского договора, соответственно применяются правила о договорах поручения и комиссии, в зависимости от того, действует агент по условиям этого договора от имени принципала или от своего имени, если эти правила не противоречат положениям настоящей главы об агентском договоре или существу агентского договора.

На практике заключение договора о брокерском обслуживании отличается от традиционной процедуры, с которой знаком обыватель. Отличие сводится к тому, что заключение договора осуществляется путем подписания клиентом соглашения о его присоединении к условиям, отраженным в регламенте брокерского обслуживания. Более того, стоит отметить, что данный метод заключения

письменного договора, используется при оказании большинства финансовых услуг, в силу их стандартного и массового характера.

Итак, если провести градацию финансовых услуг и операций брокера, осуществляемых в рамках этих услуг, в целом характеризующих его деятельность, то в результате получим следующие направления:

1. Осуществление операций купли-продажи финансовых активов и инструментов на организованном и неорганизованном фондовом рынке по поручению клиента-инвестора.

В рамках этого направления, при совмещении брокером функций дилера, сделки, осуществляемые по поручению клиентов, всегда подлежат приоритетному исполнению брокером по сравнению с дилерскими операциями самого брокера. В случае если конфликт интересов брокера и его клиента, о котором клиент не был уведомлен до получения брокером соответствующего поручения, привел к причинению клиенту убытков, брокер обязан возместить их в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

Таким образом, у брокера существует законодательно установленное требование возмещения ущерба, примененного клиенту в результате конфликта интересов, о котором клиент не был уведомлен заранее. При этом под конфликтом интересов при осуществлении профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг понимается противоречие между имущественными и иными интересами профессионального участника рынка ценных бумаг и (или) его работников, осуществляющих свою деятельность на основании трудового или гражданско-правового договора, и клиента профессионального участника, в результате которого действия (бездействие) профессионального участника и (или) его работников причиняют убытки клиенту и (или) влекут иные неблагоприятные последствия для клиента.

Денежные средства клиентов, переданные ими брокеру для инвестирования в ценные бумаги, а также денежные средства, полученные по сделкам, совершенным брокером на основании договоров с клиентами, должны находиться на отдельном банковском счете, открываемом брокером в кредитной организации – специальный брокерский счет.

Брокер обязан вести учет денежных средств каждого клиента, находящихся на специальном брокерском счете (счетах), и отчитываться перед клиентом. На денежные средства клиентов, находящиеся на специальном брокерском счете (счетах), не может быть обращено взыскание по обязательствам брокера. Брокер не вправе зачислять собственные денежные средства на специальный брокерский счет (счета), за исключением случаев их возврата клиенту и/или предоставления займа в рамках совершения маржинальных сделок.

Брокер вправе использовать в своих интересах денежные средства, находящиеся на специальном брокерском счете (счетах), если это предусмотрено договором о брокерском обслуживании, гарантируя клиенту исполнение его поручений за счет указанных денежных средств или их возврат по требованию клиента. Денежные средства клиентов, предоставивших право их использования брокеру в его интересах, должны находиться на специальном брокерском счете (счетах), отдельном от специального брокерского счета (счетов), на котором находятся де-

нежные средства клиентов, не предоставивших брокеру такого права. Денежные средства клиентов, предоставивших брокеру право их использования, могут зачисляться брокером на его собственный банковский счет. Данные требования не распространяются на кредитные организации.

В настоящее время взаимодействие брокера и клиента зачастую осуществляется через интернет-торговлю. Использование интернет-торговли ценными бумагами дает участникам торговли и их клиентам следующие возможности: клиенты получают возможность оперативного доступа к своим инвестиционным портфелям; брокерские компании имеют возможность существенно снизить уровень операционных расходов; увеличивается количество сделок с ценными бумагами, совершаемыми через организаторов торговли.

2. Предоставление клиенту в заем денежных средств и/или ценных бумаг для совершения сделок купли-продажи ценных бумаг при условии предоставления клиентом надлежащего обеспечения. Сделки, совершаемые с использованием денежных средств и/или ценных бумаг, переданных брокером в заем, именуется маржинальными сделками. Условия договора займа, в том числе сумма займа или порядок ее определения, могут быть определены договором о брокерском обслуживании. При этом документом, удостоверяющим передачу в заем определенной денежной суммы или определенного количества ценных бумаг, признается отчет брокера о совершенных маржинальных сделках или иной документ, определенный условиями договора.

Брокер вправе взимать с клиента проценты по предоставляемым займам. В качестве обеспечения обязательств клиента по предоставленным займам брокер вправе принимать только ценные бумаги, принадлежащие клиенту и/или приобретаемые брокером для клиента по маржинальным сделкам. Величина обеспечения, предоставленного клиентом, определяется брокером по рыночной стоимости выступающих обеспечением ценных бумаг, сложившейся на торгах фондовой биржи и/или иных организаторов торговли на рынке ценных бумаг, за вычетом установленной договором скидки. Ценные бумаги, выступающие обеспечением обязательств клиента по предоставленным брокером займам, подлежат переоценке.

В случаях невозврата суммы займа и/или занятых ценных бумаг в срок, уплаты в срок процентов по предоставленному займу, а также в случае, если величина обеспечения станет меньше суммы предоставленного клиенту займа (рыночной стоимости занятых ценных бумаг, сложившейся на торгах фондовой биржи и/или иных организаторов торговли на рынке ценных бумаг), брокер обращает взыскание на денежные средства и/или ценные бумаги, выступающие обеспечением обязательств клиента по предоставленным брокером займам, во внесудебном порядке путем реализации таких ценных бумаг на торгах фондовой биржи и/или иных организаторов торговли на рынке ценных бумаг.

В качестве обеспечения обязательств клиента по предоставленным брокером займам могут приниматься только ликвидные ценные бумаги, включенные в котировальный список фондовой биржи. Критерии ликвидности указанных ценных бумаг, минимальный размер скидки, порядок определения рыночной стоимости ценных бумаг, принимаемых брокером в качестве обеспечения, порядок и усло-

вия их переоценки, а также требования к срокам, порядку и условиям реализации ценных бумаг, выступающих обеспечением обязательств клиента по предоставленным брокером займам, устанавливаются нормативными правовыми актами Банк России.

3. Осуществление посреднической деятельности по оказанию услуг по размещению ценных бумаг, т. е. выполнение функций посредника (андеррайтера) при размещении ценных бумаг эмитентом.

В случае оказания брокером услуг по размещению эмиссионных ценных бумаг брокер вправе приобрести за свой счет не размещенные в срок, предусмотренный договором, ценные бумаги.

4. Осуществление функций агента по выдаче, погашению и обмену инвестиционных паев. Агент по выдаче, погашению и обмену инвестиционных паев действует от имени и за счет управляющей компании на основании договора поручения или агентского договора, заключенного с управляющей компанией, а также выданной ею доверенности. При осуществлении своей деятельности агент по выдаче, погашению и обмену инвестиционных паев обязан указывать, что он действует от имени и по поручению управляющей компании соответствующего паевого инвестиционного фонда, а также предъявлять всем заинтересованным лицам доверенность, выданную этой управляющей компанией. Агенты по выдаче, погашению и обмену инвестиционных паев вправе осуществлять прием заявок на приобретение, погашение и обмен инвестиционных паев со дня опубликования управляющей компанией сведений об этих агентах в печатном издании, указанном в правилах доверительного управления паевым инвестиционным фондом.

5. Участие в процессе формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений. Управляющая компания обязана осуществлять сделки в отношении средств пенсионных накоплений, переданных Пенсионным фондом РФ в управление, используя услуги брокеров, отвечающих требованиям, установленным законодательством РФ, а также расторгать договоры и принимать меры к истребованию денежных средств в случаях, если брокеры перестали удовлетворять указанным требованиям.

6. Участие в процессе приватизации государственного и муниципального имущества. Для продажи акций открытых акционерных обществ через организатора торговли могут привлекаться брокеры, в порядке, установленном Правительством РФ.

7. Участие в инвестиционном процессе, реализуемом в пользу в интересах эмитентов, в качестве инвестиционных консультантов. Инвестиционный процесс предполагает участие брокера в консультировании эмитентов относительно структуры их капиталов и способов улучшения этой структуры. Работа заключается в сборе информации о финансово-экономическом состоянии эмитента, выборе способов привлечения инвестиционных средств, подготовке к выпуску выбранного финансового инструмента, реализации необходимых мероприятий по осуществлению выпуска, размещения ценных бумаг и регистрации итогов выпуска ценных бумаг.

8. Консультационная деятельность (консультирование инвесторов) по наиболее выгодному вложению принадлежащих им денежных средств путем распре-

деления инвестиционного капитала. Это направление предполагает консультирование инвестора относительно качества финансовых инструментов и вариантов диверсификации инвестиционного портфеля с целью снижения рисков, присущих фондовому рынку.

Дилеры

В соответствии с российским законодательством о рынке ценных бумаг, *дилером* является юридическое лицо, обладающее статусом профессионального участника рынка ценных бумаг, осуществляющее дилерскую деятельность. При этом *дилерской деятельностью*, признается совершение сделок купли-продажи ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки и/или продажи определенных ценных бумаг с обязательством покупки и/или продажи этих ценных бумаг по объявленным лицом, осуществляющим такую деятельность, ценам.

Таким образом, осуществляя на фондовом рынке торговые операции в интересах клиентов, институциональные субъекты накапливают и задействуют свои технические и гуманитарные ресурсы. Обладая этими ресурсами, посредники не могут оставаться в стороне от процесса инвестиционного накопления, довольствуясь полученной комиссией (платой за финансовые услуги). Право на прямое участие в торговых операциях от своего имени и за свой счет (т. е. в своих интересах) институциональный субъект может получить, только приобретя статус дилера.

Дилером может быть только юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией, а также государственная корпорация, если для такой корпорации возможность осуществления дилерской деятельности установлена федеральным законом, на основании которого она создана.

Выставляемая дилером котировка ценной бумаги, т. е. цена, по которой он готов купить или продать ценную бумагу, является публичной офертой. Публичная оферта – это содержащее все существенные условия договора предложение, из которого усматривается воля лица, делающего предложение, заключить договор на указанных в предложении условиях с любым, кто отзовется.

Кроме цены дилер имеет право объявить иные существенные условия договора купли-продажи ценных бумаг: минимальное и максимальное количество покупаемых и/или продаваемых ценных бумаг, а также срок, в течение которого действуют объявленные цены. При отсутствии в объявлении указания на иные существенные условия дилер обязан заключить договор на существенных условиях, предложенных его клиентом. В случае уклонения дилера от заключения договора к нему может быть предъявлен иск о принудительном заключении такого договора и/или о возмещении причиненных клиенту убытков.

Из приведенных характеристик следует, что изначально дилер не оказывает услуг на финансовом рынке, поскольку осуществляет операции на нем исключительно в своих интересах и за свой счет, а также не осуществляет посреднических функций. Однако в действительности возможны две ситуации, напрямую увязанные со статусом дилера, в рамках которых он оказывает финансовые услуги на финансовом рынке.

Согласно международной практике и действующей терминологии, принятой на фондовых рынках развитых стран, профессиональная дилерская деятельность может быть связана с *маркет-мейкинг*ом.

Маркет-мейкер – это участник торгов, который принимает на себя обязательства, позволяющие повысить ликвидность рынка ценных бумаг, допущенных к торговле, а также в соответствии с правилами торговли и в согласованном с эмитентом ценных бумаг порядке принимает на себя обязательства, позволяющие повысить ликвидность ценных бумаг эмитента.

Традиционно, маркет-мейкер – это дилер, который отвечает за определенный сегмент рынка, в частности по определенному финансовому инструменту (ценной бумаге), путем поддержания операционной активности (торгуемости) на нем, определения текущих цен на конкретную ценную бумагу в зависимости от складывающегося спроса и предложения на нее. Обычно дилер обязательно специализируется на каких-либо видах или группах ценных бумаг, поскольку, во-первых, общее их число огромно и не может быть охвачено никаким отдельным участником рынка, во-вторых, дилер выступает как специалист рынка данной ценной бумаги, и поэтому он лучше всех других участников рынка может отслеживать динамику ее рыночной цены. Дилерами на рынке обычно выступают крупные компании, располагающие солидным собственным капиталом, без которого просто невозможно поддержание рынка ценной бумаги в активном состоянии. У дилера в обычном случае должно всегда иметься необходимое количество бумаг (собственный портфель), чтобы удовлетворять все изменения (скачки) спроса на данную ценную бумагу и одновременно выкупать с рынка избыточное количество этой бумаги, когда конъюнктурный спрос на нее падает.

Дилеры осуществляют функции маркет-мейкера, как правило, на основании договора, заключенного с организатором торговли. Организаторы торговли могут устанавливать особые критерии для заключения с участниками торгов договоров о выполнении обязательств маркет-мейкера.

Организатор торговли устанавливает требования, предъявляемые к участникам торгов, являющимся маркет-мейкерами, в том числе к их финансовому положению, а также устанавливает критерии, при которых маркет-мейкер обязан подавать заявки, порядок определения спреда ценового коридора, минимального объема заявок и максимального объема сделок, заключенных на основании таких заявок, по достижении которого маркет-мейкер освобождается от указанной обязанности. Кроме того, организатор торговли определяет период времени, в течение которого маркет-мейкер имеет право не подавать заявки. Организатор торговли не вправе выплачивать участникам торгов вознаграждение за выполнение ими обязательств маркет-мейкера.

При осуществлении функций маркет-мейкера, доход дилера будет определяться как совокупный финансовый результат по дилерским операциям и от полученного комиссионного вознаграждения маркет-мейкера.

Помимо указанного случая, когда дилер оказывает финансовые услуги бирже, он также может оказывать услуги маркет-мейкера, выступая непрямым посредником между эмитентом и инвестором.

Например, такой особый случай маркет-мейкинга относится к особому сегменту рынка ценных бумаг – рынку государственных ценных бумаг.

На основании главы 14.1 Бюджетного кодекса РФ государство эмитирует секьюритизированные долговые обязательства.

Эмитентом государственных ценных бумаг РФ выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, которым является Министерство финансов РФ. При этом эмиссия государственных ценных бумаг носит достаточно условный характер, поскольку фактически не включает в себя регистрационные и разрешительные процедуры. Иными словами, выпуск государственных ценных бумаг осуществляется путем выпуска (регистрации) регулирующих эту эмиссию государственных нормативно-правовых актов.

Важную роль в процессе обслуживания процедур эмиссии и исполнения обязательств по государственным ценным бумагам выполняет Банк России, который выполняет функции генерального агента. В рамках его оперативно-регулятивной деятельности осуществляется фактический выпуск и размещение государственных бумаг. В частности, в функции генерального агента входит выплата купонного дохода и погашения по государственным облигациям. Но самая главная функция заключается в том, что Банк России вступает в отношения с Агентами по размещению, выкупу, обмену, обслуживанию и погашению выпусков облигаций федеральных займов. Таковыми агентами являются кредитные организации или другие специализированные финансовые организации (профессиональные участники рынка ценных бумаг), заключившие с Министерством финансов РФ соглашения об осуществлении указанных функций.

Форекс-дилер

Рассмотрение данного институционального субъекта финансового рынка стоит начать с того, что с первого взгляда его законодательное включение в состав профессиональных участников рынка ценных бумаг представляется не совсем правильным и логичным. Ведь с точки зрения его сегментной принадлежности, данный институциональный субъект не имеет отношения к рынку ценных бумаг. Для более понятного объяснения данного тезиса необходимо сначала обратиться к первичному описанию и характеристике рынка Форекс.

Форекс (ForEx или FX – от англ. «Foreign exchange market») – это международный межбанковский валютный рынок, участниками торговли на котором являются кредитные организации, а также иные крупные институциональные либо квалифицированные инвесторы. Критерий масштаба рыночных игроков имеет большое значение в процессе функционирования данного рынка, что предопределено высокими минимальными оборотами рынка, фактическими требованиями к капиталу участников и высокими издержками на участие в торгах.

По своей природе, Форекс – это организованный внебиржевой валютный рынок, где нет единой торговой площадки. Торговля валютой организуется посредством использования специальных торговых платформ, которые выступают в роли торговых систем (внебиржевых организованных площадок).

Таким образом, на фоне малого числа приведенных характеристик, высказанный нами тезис о конфликте между сегментной принадлежностью данного

институционального субъекта и его статусом профессионального участника именно рынка ценных бумаг уже представляется аксиоматичным. В то же время, некоторая логика, которой руководствовались законодатели, нормативно учредив деятельность форекс-дилеров и отнеся их к профессиональным участникам рынка ценных бумаг, здесь присутствует.

Если рассматривать структуру участников рынка в глобальном масштабе, то она весьма неоднородна и распределена по нескольким уровням. Верхний уровень занят прямыми участниками из числа мировых и крупнейших национальных банков, финансовых компаний и нефинансовых корпораций⁷⁷, которые проводят конверсионные операции от своего имени, преимущественно в своих интересах и за свой счет. Среди их числа выделяются прайм-брокеры, т. е. финансовые организации, которые не только торгуют валютой в своих интересах, но и выступают в роли первичных брокеров, оказывающих услуги для участников, находящихся на нижестоящих уровнях рынка. Таким образом формируется опосредованный уровень рынка, на котором концентрируются те участники, которые в силу объективных причин (оборота, капитала, издержек, частоты торговли и т. д.) не могут иметь прямого доступа к торговле на рынке и получают опосредованный (непрямой) доступ к рынку через прайм-брокера. Отметим, что на этом уровне рынка критерий масштаба, хоть и в несколько меньшей степени, но все равно играет большое значение. Среди непрямых участников рынка выделяются форекс-брокеры т. е. финансовые организации, которые выступают в роли клиентского брокера⁷⁸ (субброкера), оказывающего услуги для розничных участников, находящихся на нижнем уровне рынка.

Фактически торговля по условиям открытого рынка характерна только для верхнего уровня, где глобальные игроки проводят операции через крупнейшие торговые системы с прозрачным формированием котировок, на основе соотношения спроса и предложения. На остальных уровнях, параметры финансовых операций (котировки, комиссии и т. д.), проводимых на данном валютном рынке, могут зависеть от множества индивидуальных факторов, в том числе от операционных объемов, масштаба и статуса участника, схемы его участия в рынке – опосредованное через прайм-брокера или через форекс-брокера, и т. д.

Поскольку в российской юрисдикции статус и деятельность различного рода форекс-компаний, которые предлагали услуги на рынке форекс, была не урегулирована национальным законодательством, в этой сфере отношений воцарился хаос и беспорядок. Иными словами, положение, сложившееся на местном рынке форекс-услуг, характеризовалось наличием большого количества негативных ситуаций – от злоупотреблений, нарушений и недобросовестного поведения ле-

⁷⁷ Категория «Нефинансовые корпорации» раскрывается в «ОК 028-2012. Общероссийский классификатор организационно-правовых форм» (утв. Приказом Росстандарта от 16.10.2012 № 505-ст).

⁷⁸ Клиентский брокер – это брокер, который не является прямым участником организованных торгов, а осуществляет сделки за счет и в интересах своих клиентов путем привлечения другого (первичного) брокера, который в свою очередь является прямым участником организованных торгов. Категория «Клиентский брокер» раскрывается в Указании Банка России от 25.07.2014 № 3349-У «О единых требованиях к правилам осуществления брокерской деятельности при совершении операций с имуществом клиента брокера».

гальных форекс-компаний, совершаемых для своей выгоды, а соответственно, в ущерб финансовому положению и инвестиционным интересам их клиентов, до мошенничеств со средствами клиентов и открытых хищений со стороны нелегальных форекс-компаний. Необходимость приведения рынка форекс-услуг в состояние правопорядка и предопределила нормативное учреждение категории «форекс-дилер» и ее правовое регулирование. Вместе с тем, нужно отметить, что позиция официальных лиц Центрального банка Российской Федерации в вопросе о том, необходимо ли регулировать данную сферу финансовых отношений или ее стоит вообще запретить, больше склоняется к последнему⁷⁹.

Такая позиция обусловлена тем, что инвесторов – клиентов форекс-дилеров – условно можно отнести к участникам рынка Форекс. Условно, потому что данная группа инвесторов не принимает участия в организованных торгах, ни на прямую, ни опосредованно – по сути они находятся за пределами рынка.

Выше была определена суть деятельности дилера и то, что ее экономическим базисом является совершение сделок с финансовыми активами и инструментами от своего имени и за свой счет. Применительно к форекс-дилерам глобально суть дилерской деятельности и ее экономический базис не меняется. Иными словами, институционально форекс-дилер и его клиент торгуют друг против друга и в данном случае участие инвестора (клиента) в рынке не предполагает реального доступа к открытому рынку, поскольку институционально ограничено локальными финансовыми отношениями с дилером, которые складываются и реализуются далеко за пределами открытого рынка.

При этом процессы, проистекающие на рынке Форекс и выражающиеся в изменении текущих котировок валют, выступают лишь информационным индикатором – величиной для определения обязанного лица и расчета финансовых обязательств. Это обусловлено тем, что все отношения между форекс-дилером и его клиентом ограничиваются только обязательственными взаимоотношениями между институциональным субъектом и физическим лицом (инвестором), которое не является хозяйствующим субъектом (индивидуальным предпринимателем), по поводу заключения не на организованных торгах договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, обязанность сторон по которому зависит от изменения курса валютных пар и условием заключения которого является предоставление дилером клиенту возможности принимать на себя обязательства, размер которых превышает размер предоставленного клиентом обеспечения. Проще говоря, вся суть торговли между форекс-дилером и клиентом сводится к тому, что дилер продает клиенту беспоставочный внебиржевой форвардный контракт, по которому базисным активом является валютная пара (ценовое соотношение между двумя валютами торгуемыми на Форекс) и предоставляет клиенту кредитное плечо для заключения этой сделки, которое не более чем в 50 раз превышает размер собственных средств инвестора, переданных дилеру. В зависимости от изменения рыночной стоимости базового актива определяется «выигравший» и «проигравший» контрагенты.

⁷⁹ См: Рынок форекс должен быть доступен только квалифицированным инвесторам – Интервью с Заместителем Председателя Банка России Владимиром Чистюхиным // Центральный банк РФ: официальный сайт. URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=5059>.

В этих правоотношениях клиент принимает на себя огромные риски, поскольку торгует с большим кредитным плечом, поэтому такая позиция государственного Банка России относительно рынка форекс-услуг естественна.

Итак, с учетом раскрытой сущности взаимоотношений форекс-дилера и его клиента, рассмотрим основы законодательного регулирования данного вида профессиональной деятельности.

Отечественное законодательство о рынке ценных бумаг определяет, что *форекс-дилером* является юридическое лицо, обладающее статусом профессионального участника рынка ценных бумаг, осуществляющее деятельность форекс-дилера.

При этом *деятельностью* форекс-дилера законодатель признает деятельность по заключению от своего имени и за свой счет с физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, не на организованных торгах:

- договоров, которые являются производными финансовыми инструментами, обязанность сторон по которым зависит от изменения курса соответствующей валюты и (или) валютных пар и условием заключения которых является предоставление форекс-дилером физическому лицу, не являющемуся индивидуальным предпринимателем, возможности принимать на себя обязательства, размер которых превышает размер предоставленного этим физическим лицом форекс-дилеру обеспечения;

- двух и более договоров, предметом которых является иностранная валюта или валютная пара, срок исполнения обязательств по которым совпадает, кредитор по обязательству в одном из которых является должником по аналогичному обязательству в другом договоре и условием заключения которых является предоставление форекс-дилером физическому лицу, не являющемуся индивидуальным предпринимателем, возможности принимать на себя обязательства, размер которых превышает размер предоставленного этим физическим лицом форекс-дилеру обеспечения.

К форекс-дилеру применяется ряд требований и ограничений, обязательных для соблюдения в ходе выполнения своей профессиональной деятельности. Первым из них является требование об обязательном получении лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг.

Сюда же нужно отнести требования к собственному капиталу компании, осуществляющей деятельность форекс-дилера. Его размер должен составлять не менее 100 млн рублей. При этом, если размер средств клиентов, переданных форекс-дилеру, превысит лимит в 150 млн рублей, к собственному капиталу дилера применяется повышающий коэффициент в размере 5 % от суммы превышения лимита.

Еще форекс-дилер обязан быть членом саморегулируемой организации в сфере финансового рынка, которая объединяет форекс-дилеров.

Профессиональная деятельность форекс-дилера относится к числу исключительных, что предполагает запрет для форекс-дилера на совмещение своей деятельности с иной профессиональной деятельностью на рынке ценных бумаг либо с любой иной коммерческой деятельностью.

Клиентами форекс-дилера могут быть следующие лица:

- физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем;
- брокер или доверительный управляющий, действующие за счет физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем.

Отношения между форекс-дилером и клиентом строятся в рамках рамочного договора, текст которого регистрируется в саморегулируемой организации в сфере финансового рынка, объединяющей форекс-дилеров.

Отметим, что на текущем этапе развития правового регулирования финансовых услуг, оказываемых форекс-дилерами, несмотря на обилие нормативных актов и то, что деятельность форекс-дилеров находится под полным контролем Банка России, официальное отношение государственного Банка России отечественного финансового рынка к такому инвестированию не изменилось.

Доверительные управляющие

Доверительные управляющие – это институциональные субъекты финансового рынка, которые оказывают финансовые услуги инвестиционного характера, суть которых сводится к осуществлению операции с имуществом клиента по своему выбору, действуя на основании заключенного с клиентом договора доверительного управления.

Институт доверительных управляющих представлен в двух сегментах финансового рынка – фондовый рынок и рынок коллективных инвестиций.

Поскольку в сегменте коллективных инвестиций отношения между клиентом и доверительным управляющим именуются «коллективным доверительным управлением», то в сегменте рынка ценных бумаг их логично и целесообразно именовать «индивидуальное доверительное управление».

По общему правилу, лицо, выступающее в качестве доверительного управляющего, называется управляющей компанией.

В рамках коллективного доверительного управления, на основании отдельной соответствующей лицензии, осуществляется управление активами (имуществом) инвестиционных и пенсионных фондов. Институциональные субъекты, функционирующие в рамках коллективного доверительного управления, будут рассмотрены в следующей теме.

В рамках индивидуального управления, на основании лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг, осуществляется деятельность по управлению ценными бумагами.

Деятельность по управлению ценными бумагами – это осуществление юридическим лицом от своего имени за вознаграждение в течение определенного срока доверительного управления переданными ему во владение и принадлежащими другому лицу в интересах этого лица или указанных этим лицом третьих лиц:

- 1) ценными бумагами;
- 2) денежными средствами, предназначенными для инвестирования в ценные бумаги;
- 3) денежными средствами и ценными бумагами, получаемыми в процессе управления ценными бумагами.

Статус доверительного управляющего раскрывается в совокупности предоставленных ему прав и возложенных на него обязанностей. Он, в частности:

1) вправе принимать в доверительное управление и приобретать в процессе деятельности по управлению ценными бумагами ценные бумаги иностранных эмитентов, в том числе ценные бумаги иностранных государств, только в случае соблюдения одного из следующих условий:

- ценные бумаги иностранных эмитентов допущены к обращению на территории Российской Федерации в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и/или;

- ценные бумаги иностранных эмитентов прошли процедуру листинга на фондовых биржах, находящихся на территории государств, с государственными органами которых, осуществляющими контроль на рынке ценных бумаг, Банком России заключены соглашения о взаимодействии и обмене информацией;

- ценные бумаги иностранных эмитентов прошли процедуру листинга на фондовых биржах и права управляющего на такие ценные бумаги иностранных эмитентов учитываются лицами, осуществляющими депозитарную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) вправе заключать на фондовых биржах срочные договоры (контракты), базовым активом которых являются фондовые индексы, ценные бумаги или другие срочные договоры (контракты);

3) вправе размещать денежные средства, находящиеся в доверительном управлении, а также полученные управляющим в процессе управления ценными бумагами, на счетах и во вкладах в кредитных организациях на срок, не превышающий количество календарных дней, установленное в договоре доверительного управления, за которое стороны должны уведомить друг друга об отказе от договора доверительного управления, или не превышающий трех месяцев, в случае если договором доверительного управления не установлен срок, за который стороны должны уведомить друг друга об отказе от договора доверительного управления. При этом не допускается размещение денежных средств учредителей управления во вклады, срок возврата денежных средств по которым не определен или определен моментом востребования;

4) имеет право на вознаграждение, предусмотренное договором доверительного управления, а также на возмещение необходимых расходов, произведенных им при управлении ценными бумагами;

5) обязан проявлять должную заботливость об интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя) при осуществлении деятельности по управлению ценными бумагами;

6) обязан осуществить все необходимые меры по проверке подлинности и обеспечению сохранности получаемых им в управление или приобретаемых им в процессе доверительного управления ценных бумаг в документарной форме;

7) обязан обособить ценные бумаги и денежные средства учредителя управления, находящиеся в доверительном управлении, а также полученные управляющим в процессе управления ценными бумагами, от собственного имущества и имущества учредителя управления, переданного управляющему в связи с осуществлением им иных видов деятельности;

8) обязан использовать отдельный банковский счет для хранения денежных средств, находящихся в доверительном управлении, а также полученных управляющим в процессе управления ценными бумагами. При этом могут учитываться на одном счете денежные средства разных клиентов, если это предусмотрено договорами доверительного управления;

9) обязан обеспечить ведение обособленного внутреннего учета денежных средств по каждому договору доверительного управления;

10) обязан использовать отдельный счет депо для хранения ценных бумаг, находящихся в доверительном управлении, а также полученных управляющим в процессе управления ценными бумагами. При этом могут учитываться на одном счете ценные бумаги разных клиентов, если это предусмотрено договорами доверительного управления;

11) обязан обеспечить ведение обособленного внутреннего учета ценных бумаг по каждому договору доверительного управления.

Инвестиционные советники

Инвестиционным советником является юридическое лицо или физическое лицо (индивидуальный предприниматель), обладающее статусом профессионального участника рынка ценных бумаг, осуществляющее деятельность по инвестиционному консультированию.

В свою очередь, *деятельностью по инвестиционному консультированию* признается оказание консультационных услуг в отношении ценных бумаг, сделок с ними и/или заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, путем предоставления индивидуальных инвестиционных рекомендаций.

Как уже было указано ранее, для данной категории профессиональных участников рынка ценных бумаг предусмотрено прохождение отдельного разрешительного порядка и соблюдение отдельных требований, нежели общий лицензионный порядок и требования, которые предусмотрены в отношении всех иных видов профессиональной деятельности. В частности, статус профессионального участника рынка ценных бумаг присваивается инвестиционному советнику с момента его включения в единый реестр инвестиционных советников, который ведет Банк России. Для включения в единый реестр инвестиционных советников претендент подает в Банк России соответствующее заявление и пакет документов по перечню, устанавливаемому нормативным актом Банка России⁸⁰. После этого регулирующий орган проводит процедуру проверки на соответствие претендента

⁸⁰ Указание Банка России от 15.11.2018 № 4970-У «О порядке и сроках принятия Банком России решения о внесении (об отказе во внесении) сведений о юридическом лице (индивидуальном предпринимателе) в единый реестр инвестиционных советников, перечне документов, на основании которых Банк России принимает решение о внесении (об отказе во внесении) сведений о юридическом лице (индивидуальном предпринимателе) в единый реестр инвестиционных советников, форме заявления о внесении сведений о юридическом лице (индивидуальном предпринимателе) в единый реестр инвестиционных советников, основаниях для принятия Банком России решения об отказе во внесении сведений о юридическом лице (индивидуальном предпринимателе) в единый реестр инвестиционных советников и порядке ведения Банком России единого реестра инвестиционных советников».

требованиям законодательства и нормативных актов⁸¹ самого Банка России, регулирующим деятельность по инвестиционному консультированию, и впоследствии принимает решение о внесении сведений о претенденте в единый реестр инвестиционных советников или об отказе в этом.

Любой инвестиционный советник вправе совмещать свою профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг с любой иной деятельностью, которая соответствии с законодательством не подлежит лицензированию. Если же инвестиционный советник является юридическим лицом, то он также вправе совмещать свою деятельность с иными видами профессиональной деятельности на финансовом рынке, в том числе с деятельностью кредитной организации.

Отношения между инвестиционным советником и клиентом строятся на основании договора об инвестиционном консультировании, в рамках которого инвестиционный консультант, в соответствии с инвестиционным профилем клиента, предоставляет ему индивидуальные инвестиционные рекомендации. Они, в свою очередь, должны включать:

- описание ценной бумаги и планируемой с ней сделки и/или договора, являющегося производным финансовым инструментом, в отношении которых дается рекомендация;
- описание рисков, связанных с соответствующими ценной бумагой или производным финансовым инструментом, сделкой с ценной бумагой и/или заключением договора, являющегося производным финансовым инструментом;
- указание на наличие либо на отсутствие конфликта интересов у инвестиционного советника при оказании услуг;
- информацию о платежах и издержках, связанных с ее исполнением.

Что касается категории «инвестиционный профиль клиента», то она подразумевает информацию, характеризующую клиента⁸²:

- о доходности от операций с финансовыми инструментами, на которую рассчитывает клиент;
- о периоде времени, за который определяется ожидаемая доходность и допустимый риск для клиента;
- о допустимом для клиента риске возможных убытков, связанных с операциями с финансовыми инструментами, который способен нести клиент, не являющийся квалифицированным инвестором.

Регистраторы и депозитарии

Регистраторы – профессиональные участники рынка ценных бумаг, осуществляющие деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг.

Деятельностью по ведению реестра владельцев ценных бумаг признаются сбор, фиксация, обработка, хранение данных, составляющих реестр владельцев

⁸¹ Указание Банка России от 02.11.2018 № 4956-У «О требованиях к инвестиционным советникам».

⁸² Указание Банка России от 17.12.2018 № 5014-У «О порядке определения инвестиционного профиля клиента инвестиционного советника, о требованиях к форме предоставления индивидуальной инвестиционной рекомендации и к осуществлению деятельности по инвестиционному консультированию».

ценных бумаг, и предоставление информации из реестра владельцев ценных бумаг.

В свою очередь *реестр владельцев ценных бумаг* – это формируемая на определенный момент времени система записей о лицах, которым открыты лицевые счета (о зарегистрированных лицах), записей о ценных бумагах, учитываемых на указанных счетах, записей об обременении ценных бумаг и иных записей в соответствии с законодательством РФ. Для ценных бумаг на предъявителя реестр владельцев ценных бумаг не ведется.

В силу особой специфики данного вида деятельности, совмещение деятельности по ведению реестра с другими видами профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг не допускается.

Регистратор не вправе совершать сделки с ценными бумагами эмитента, реестр владельцев которых он ведет.

Договор на ведение реестра заключается только с одним юридическим лицом. При этом регистратор может вести реестры владельцев ценных бумаг неограниченного числа эмитентов.

Держатель реестра возмещает владельцам ценных бумаг и иным лицам, которые в соответствии с федеральными законами осуществляют права по ценным бумагам, убытки, причиненные неправомерными действиями (бездействием) держателя реестра.

Функции держателя реестра:

- 1) открывать лицевые и иные счета в реестре;
- 2) проводить операции в реестре;
- 3) предоставлять информацию из реестра;
- 4) информировать о правах, закрепленных ценными бумагами, способах и порядке осуществления этих прав;
- 5) составлять список лиц, обладающих правами по ценным бумагам.

С деятельностью регистратора связано понятие трансфер-агента. Трансфер-агент – это юридическое лицо, выполняющее по договору с регистратором функции по приему и передаче ему или от него информации и документов. Трансфер-агенты действуют от имени и за счет регистратора на основании договора поручения или агентского договора, заключенного с регистратором, а также выданной им доверенности. По сути, они выступают процессуальным посредником между регистраторами и их клиентами.

Регистраторы и депозитарии составляют учетную систему на рынке ценных бумаг. Под учетной системой на рынке ценных бумаг понимается совокупность учетных институтов: организаций, осуществляющих депозитарную деятельность, и организаций, осуществляющих деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг. Учетная система на рынке ценных бумаг выполняет функции подтверждения прав на ценные бумаги, а также подтверждения прав, закрепленных ценными бумагами, в целях передачи этих прав и их осуществления. Функциями учетной системы являются:

- подтверждение прав на ценные бумаги;
- подтверждение прав, закрепленных ценными бумагами, в целях передачи этих прав и их осуществления.

Депозитарий – это профессиональный участник рынка ценных бумаг, осуществляющий депозитарную деятельность, под которой признается оказание услуг по хранению сертификатов ценных бумаг и / или учету и переходу прав на ценные бумаги.

Объектом депозитарной деятельности могут являться эмиссионные ценные бумаги резидентов РФ любых форм выпуска: а) бездокументарные; б) документарные с обязательным централизованным хранением; в) документарные без обязательного централизованного хранения. Также объектами депозитарной деятельности могут являться неэмиссионные ценные бумаги, выпущенные с соблюдением установленной законодательством формы и порядка.

Депонентом депозитария может являться юридическое или физическое лицо, которому ценные бумаги принадлежат на праве собственности или ином вещном праве (владелец ценных бумаг), а также другой депозитарий, в том числе выступающий в качестве номинального держателя ценных бумаг своих клиентов. Депонентами депозитария могут являться также залогодержатели ценных бумаг и доверительные управляющие ценными бумагами.

Передача ценной бумаги на хранение в депозитарий изменяет способ удостоверения прав на нее. Так, если ценная бумага была выпущена в документарной форме, а затем передана в депозитарий для хранения и удостоверения прав, удостоверение прав с помощью сертификата заменяется на удостоверение прав с помощью записи на счете депо, открытом в депозитарии. Перевод ценных бумаг из системы ведения реестра в депозитарий, выступающий в качестве номинального держателя ценных бумаг, также влечет за собой изменение способа удостоверения прав на ценные бумаги: удостоверение прав с помощью записи на лицевом счете в системе ведения реестра (а также сертификата в случае наличия такового) заменяется на удостоверение прав с помощью записи на счете депо, открытом в депозитарии. Права на именные ценные бумаги, переданные в депозитарий, не удостоверяются записями в реестре владельцев именных ценных бумаг. При хранении ценных бумаг и (или) учете прав на ценные бумаги в депозитарии в каждый момент времени может существовать только одна запись, совершенная депозитарием и удостоверяющая права на эту ценную бумагу.

В рамках выполнения своих обязанностей депозитарий выполняет депозитарные операции – совокупность действий, осуществляемых депозитарием с учетными регистрами, а также с хранящимися в депозитарии сертификатами ценных бумаг и другими материалами депозитарного учета.

Различаются три основных класса депозитарных операций:

- инвентарные – депозитарные операции, изменяющие остатки ценных бумаг на лицевых счетах в депозитарии;
- административные – депозитарные операции, приводящие к изменениям анкет счетов депо, а также содержимого других учетных регистров депозитария, за исключением остатков ценных бумаг на лицевых счетах;
- информационные – депозитарные операции, связанные с составлением отчетов и справок о состоянии счетов депо, лицевых счетов и иных учетных регистров депозитария, или о выполнении депозитарных операций.

При этом если операция включает в себя в качестве составляющих элементов операции различных типов – инвентарные, административные, информационные, то ее называют комплексной операцией. В том случае, если депозитарная операция изменяет состояние всех или значительной части учетных регистров депозитария, связанных с данным выпуском ценных бумаг, то ее называют глобальной операцией.

Основанием для исполнения любой депозитарной операции является поручение – документ, подписанный инициатором операции и переданный в депозитарий. В зависимости от инициатора операции можно выделить следующие виды поручений:

- клиентские – инициатором является клиент (депонент), уполномоченное им лицо, попечитель счета;
- служебные – инициатором являются должностные лица депозитария;
- официальные – инициатором являются уполномоченные государственные органы;
- глобальные – инициатором, как правило, является эмитент или регистратор по поручению эмитента.

По своим функциональным особенностям депозитарии подразделяются на расчетные и кастодиальные.

Расчетный депозитарий – это депозитарий, осуществляющий расчеты по ценным бумагам по результатам клиринга и проведение всех операций по счетам депо участников рынка ценных бумаг, при исполнении сделок, совершенных через организаторов торговли на рынке ценных бумаг.

Кастодиальный депозитарий – это депозитарий, не осуществляющий расчеты по ценным бумагам по результатам клиринга и проведение всех операций по счетам депо участников рынка ценных бумаг, при исполнении сделок, совершенных через организаторов торговли на рынке ценных бумаг. Клиентами такого депозитария являются инвесторы.

Среди кастодиальных депозитариев выделяют специализированные и неспециализированные депозитарии.

Специализированный кастодиальный депозитарий – это юридическое лицо, в форме хозяйственного общества, имеющее лицензии на осуществление депозитарной деятельности и деятельности специализированного депозитария инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов.

Кредитные организации и инвестиционные банки

Термин «кредитная организация» является категорией, обобщающей преобладающую долю институциональных субъектов, функционирующих в данном сегменте финансового рынка. Данная категория несет в себе наиболее общие характеристики, присущие этим субъектам, а потому является отправной точкой в квалификации видов и подвидов профессиональных организаций, подпадающих под данную категорию.

Законодатель характеризует кредитную организацию, прежде всего, как организацию, т. е. как экономического субъекта с правовым статусом юридического

лица. При этом организацию, безусловно, коммерческую, т. е. преследующую в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли. Этот факт предопределяет ее организационно-правовую форму, поскольку перечень форм, в которых могут создаваться коммерческие организации, является ограниченным.

Кредитная организация является финансовым институтом; в основе ее институциональной природы лежит специальный государственный мандат, выдаваемый Банком России, на осуществление профессиональной деятельности на кредитном рынке.

Таким образом, кредитная организация – юридическое лицо, образованное в форме хозяйственного общества и осуществляющее на основании лицензии, выданной Банком России, коммерческую деятельность. Предметом этой коммерческой деятельности являются определенные законодательством банковские операции. При этом образование кредитной организации осуществляется на основе любой формы собственности (частной, государственной, муниципальной и иной).

Отсюда следует, что вторым квалификационным элементом институциональных субъектов кредитного рынка является категория «банковские операции». Сюда относятся следующие операции:

- 1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);
- 2) размещение привлеченных во вклады средств от своего имени и за свой счет;
- 3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;
- 4) осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц, в т. ч. банков-корреспондентов, по их банковским счетам;
- 5) инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;
- 6) купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;
- 7) привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;
- 8) выдача банковских гарантий;
- 9) осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов).

Отечественной правовой системой предусматривается ограниченная номенклатура кредитных организаций, которая включает в себя банки и небанковские кредитные организации (НКО).

Основными институциональными субъектами, функционирующими в сегменте кредитного рынка, являются банковские кредитные организации.

В отечественной практике и в повседневном обороте для их обозначения традиционно используется термин «коммерческие банки». Вместе с тем нужно отметить, что применительно к отечественному банковскому сектору употребление эпитета «коммерческий» является некорректным, по причинам, которые будут раскрыты ниже в этом параграфе.

В свою очередь, банк является кредитной организацией, которой присущ исключительный операционный характер, предопределенный принадлежащим

только им правом на осуществление первых трех операций из приведенного перечня.

В части квалификации небанковских кредитных организаций, ситуация сложнее, поскольку здесь устанавливаются две подкатегории организаций. Общей характерной чертой небанковских организаций является то, что их функционал в разрезе номенклатуры банковских операций всегда носит ограниченный характер.

В первую категорию включены небанковские кредитные организации, к полномочиям которых отнесено право осуществлять только конкретные виды операций и только при определенных условиях. Во вторую категорию включены небанковские кредитные организации, которым предоставлено право осуществлять отдельные банковские операции.

В ходе осуществления профессиональной деятельности к кредитным организациям, как и к другим институциональным субъектам финансовых рынков, предъявляется широкий спектр требований. Вместе с тем некоторые деятели экономической науки, которые специализируются на исследовании проблем кредитного рынка в целом и вопросов регулирования деятельности кредитных организаций в частности, отмечают, что основы стабильности кредитной организации воплощаются в предъявляемых первичных требованиях⁸³.

В частности, доктор экономических наук М. А. Котляров выделяет и конкретизирует среди первичных требований четыре основных группы:

Первую группу составляют требования к уставному капиталу кредитной организации. Банковским законодательством устанавливается норматив минимального размера уставного капитала кредитной организации. Для регистрируемого банка минимальный размер уставного капитала устанавливается в сумме 300 млн рублей. Для небанковской кредитной организации, осуществляющей расчет по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам, минимальный размер уставного капитала устанавливается в сумме 90 млн рублей. Для остальных небанковских кредитных организаций минимальный размер уставного капитала устанавливается в сумме 18 млн рублей. Помимо требований в отношении уставного капитала кредитных организаций устанавливаются некоторые требования, а именно предельный размер имущественных вкладов в уставный капитал кредитной организации, осуществляемых в неденежной форме, а также перечень видов такого имущества, которое может быть внесено в оплату уставного капитала. По общему правилу, минимальный размер собственного капитала банка устанавливается на уровне 300 млн рублей, а для банков, владеющих генеральной лицензией, – не менее 900 млн рублей.

Ко второй группе первичных требований относятся требования к учредителям кредитной организации. На его взгляд, здесь имеются три принципиальных момента, а именно:

- контроль и проверка происхождения средств, используемых в качестве взноса в уставный капитал;
- проверка деловой репутации учредителей;

⁸³ Регулирование деятельности на финансовом рынке / О. В. Ломтатидзе, М. А. Котляров, О. А. Школик. М.: Кнорус, 2012. 288 с.

– обеспечение прозрачности структуры собственности кредитной организации.

Третью группу составляют требования к квалификации и деловой репутации лиц, относящихся к руководящему составу кредитной организации. В данном случае преимущественно речь идет о наличии у руководителя кредитной организации профильного образования и опыта работы в должности руководителя подразделения, связанного с проведением банковских операций, а также его соответствие требованиям в части деловой репутации.

Четвертую группу составляют требования к технической оснащенности кредитной организации. В частности, он отмечает, что касаются они оснащенности банка тревожной и пожарной сигнализацией, наличия укрепленного кассового узла, помещений для обслуживания клиентов.

Особую роль на финансовом рынке играют инвестиционные банки, история возникновения которых берет свое начало во времена мирового экономического кризиса 1929–1933 гг., получившего в США название Великой депрессии.

В 1933 г. Соединенные Штаты приступили к масштабному реформированию финансовой отрасли. В этот период Конгрессом США был принят закон Гласса-Стигала (Glass-Steagall Act), где наряду с другими нововведениями предусматривалось разграничение банков на коммерческие и инвестиционные. В результате принятия данного закона деятельность коммерческих банков сводилась к оказанию традиционных банковских услуг: расчетно-кассовое обслуживание, кредитование, привлечение средств во вклады и т. д. Данной категории банков было запрещено проводить операции с ценными бумагами, за исключением операций с государственными и муниципальными бумагами.

Что касается инвестиционных банков, то их деятельность, наоборот, сводилась преимущественно к осуществлению операций на рынке ценных бумаг и иным инвестиционным операциям долгосрочного характера.

Относительно отечественной финансовой системы законодательство не предусматривает разделения банков на коммерческие и инвестиционные, а также не содержит правового определения понятия инвестиционных банков. Поэтому правильнее говорить о существовании в России банков, инвестиционных по своей экономической сути, а не по правовому статусу.

В литературе можно встретить ряд схожих определений инвестиционного банка, которые указывают на экономическую сущность данной категории. Так, например, в «Современном экономическом словаре» Б. А. Райзберга и др. читаем: «Банк инвестиционный – специализированный банк, проводящий инвестиционную политику посредством приобретения акций производственных корпораций и предоставления долгосрочных кредитов, размещения капиталовложений в крупные проекты. Ресурсы банка формируются за счет выпуска облигаций и продажи собственных акций. Особенность инвестиционных банков состоит в том, что они не специализируются на приеме вкладов населения».

Впрочем, здесь необходимо сразу оговориться, что для российской специфики две последних характеристики являются довольно спорными. На сегодняшний день на рынке присутствует достаточно большое количество бумаг, эмитированных банковскими кредитными организациями. Является бесспорным факт, что

средства, вырученные от их размещения, формируют ресурсы банка-эмитента. Однако будет неправильно каждый подобный банк относить к разряду инвестиционных, а также утверждать, что ресурсы инвестиционного банка формируются только или преимущественно за счет выручки от размещения ценных бумаг.

В силу объективных обстоятельств будет неверным и утверждение, что инвестиционные банки не специализируются на приеме вкладов от населения. Во-первых, вклады – это один из источников формирования инвестиционных ресурсов банка, а во-вторых, в российской практике есть примеры, когда именно инвестиционные банки на основе депозитов разрабатывают специальные структурные продукты – так называемые индексируемые депозиты (депозиты с переменной доходностью, зависящей от определенных рыночных показателей).

Исходя из этого, следует, что единственным неоспоримым признаком инвестиционных банков является осуществление инвестиционной деятельности путем проведения операций на рынке ценных бумаг. Следовательно, к группе инвестиционных банков может быть отнесен любой банк, деятельность которого заключается в следующем:

- оказание агентских услуг при купле-продаже ценных бумаг;
- содействие при проведении корпоративных реорганизационных процессов (слияния и поглощения);
- проведение брокерских операций на рынке ценных бумаг;
- проведение дилерских операций на рынке ценных бумаг;
- оказание услуг андеррайтера.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте экономический базис профессиональной деятельности на финансовых рынках.
2. Опишите правовой базис профессиональной деятельности на финансовых рынках.
3. Выделите признаки финансовых посредников.
4. Определите, какие организации относятся к финансовым.
5. Раскройте сущность деятельности брокера.
6. Опишите сущность деятельности дилера.
7. Раскройте сущность деятельности регистраторов и депозитариев.
8. Проведите сравнительный анализ коммерческих и инвестиционных банков.
9. Назовите, кто относится к форекс-дилерам.
10. Раскройте суть и правила деятельности финансового консультанта.

ТЕМА 11. КОЛЛЕКТИВНОЕ ИНВЕСТИРОВАНИЕ

Коллективные инвестиции – это система инвестирования посредством использования финансовых институтов, основанных на принципе объединения капитала. Иными словами, базисом этой системы является идея консолидации однотипных активов разных инвесторов в рамках единого инвестиционного портфеля.

Государство рассматривает коллективные инвестиции как необходимый элемент экономики, который позволяет основной массе населения получить то, что им не могут дать инструменты, рассчитанные на частного инвестора. Более того, с отдельными институтами государство связывает большие надежды, встраивая их в качестве самостоятельного элемента государственных реформ. Так, например, по поводу негосударственных пенсионных фондов в государственной программе указано: «Развитие негосударственных пенсионных фондов выгодно как для государства, так и для населения в целом, поскольку помимо решения важной социальной задачи по организации дополнительного пенсионного обеспечения граждан негосударственные пенсионные фонды также в состоянии осуществлять долгосрочные вложения в экономику. Такая двойственная природа негосударственных пенсионных фондов обуславливает ряд специфических условий их деятельности, а именно консервативный и долгосрочный характер инвестирования пенсионных накоплений, надежную защиту участников фондов и т. д.».

На сегодняшний день в РФ действует две формы коллективного инвестирования – инвестиционные фонды и негосударственные пенсионные фонды. Данные формы коллективного инвестирования обладают общими регулятивными и технологическими признаками.

В первую очередь это относится к тому, что деятельность всех указанных фондов основывается на прохождении процедур лицензионно-разрешительного порядка, отнесенного к компетенции Банка России.

Общие технологические признаки инвестиционных и пенсионных фондов касаются специфики инвестиционного процесса. Непосредственного участия в процессе инвестирования сами фонды либо не принимают, либо обладают крайне ограниченными полномочиями. Функции по инвестированию возлагаются на управляющую компанию, обязательным условием деятельности которой является наличие лицензии на управление активами данных фондов – лицензии на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами.

Поскольку данный тип лицензии предоставляет право на одновременное управление активами как инвестиционных, так и пенсионных фондов, к управляющей компании предъявляются общие требования.

Еще одним общим технологическим признаком является то, что в ходе осуществления деятельности указанных фондов к участию привлекаются специальные субъекты.

В процессе инвестирования учет и хранение активов фондов, а также контроль за распоряжением их имуществом осуществляется особым юридическим лицом – специализированным депозитарием.

Проверка достоверности финансовой и специализированной отчетности возлагается на аудиторскую организацию, обладающую лицензией на проведение обязательного аудита фондов и управляющих компаний.

В тех случаях, когда для определения достоверной (рыночной) стоимости имущества, находящегося в фонде, необходимо заключение компетентного независимого лица, к оценке активов привлекается независимый оценщик. Участие независимого оценщика обусловлено невозможностью фондов определить стоимость актива самостоятельно (например, в отношении объектов недвижимого имущества).

Порядок, сроки и компетенция участия указанных субъектов определяются на основании законодательства и внутренних документов, регулирующих деятельность фондов.

Акционерные инвестиционные фонды

Деятельность инвестиционных фондов регулируется Федеральным законом от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»⁸⁴. Согласно ст. 1 указанного закона **инвестиционный фонд** – это находящийся в собственности акционерного общества либо в общей долевой собственности физических и юридических лиц имущественный комплекс, пользование и распоряжение которым осуществляются управляющей компанией исключительно в интересах акционеров этого акционерного общества или учредителей доверительного управления.

Указанный закон предусматривает две разновидности инвестиционных фондов – акционерные инвестиционные фонды (АИФы) и паевые инвестиционные фонды (ПИФы).

Акционерный инвестиционный фонд – акционерное общество, исключительным предметом деятельности которого является инвестирование имущества в ценные бумаги и иные объекты. Акционерный инвестиционный фонд не вправе осуществлять иные виды предпринимательской деятельности.

Одним из обязательных атрибутов акционерного фонда является его наименование, которое в обязательном порядке должно содержать указание на то, что данное акционерное общество является инвестиционным фондом.

Акционерный инвестиционный фонд вправе осуществлять свою деятельность только на основании лицензии, выдаваемой Банком России.

При осуществлении своей деятельности акционерный инвестиционный фонд руководствуется законодательством, уставом, а также инвестиционной декларацией, которая содержит:

- описание целей инвестиционной политики акционерного инвестиционного фонда;
- перечень объектов инвестирования;

⁸⁴ Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4562.

- описание рисков, связанных с инвестированием в указанные объекты инвестирования;
- требования к структуре активов инвестиционного фонда.

В основе данного инвестиционного института лежит экономическая категория, именуемая акционерным капиталом. Имущество (акционерный капитал) фонда формируется в результате эмиссии ценных бумаг.

Акционерный инвестиционный фонд не вправе размещать иные ценные бумаги, кроме обыкновенных именных акций. Размещение акций инвестиционного фонда должно осуществляться только путем открытой подписки, за исключением случаев размещения акций, предназначенных для квалифицированных инвесторов.

Устав акционерного инвестиционного фонда может предусматривать, что акции этого фонда предназначены для квалифицированных инвесторов и могут принадлежать только квалифицированным инвесторам.

Говоря о сущности данной категории инвестиционных фондов, нужно сказать, что, по сути, акционерный инвестиционный фонд только аккумулирует те активы, которые были внесены акционерами. Непосредственное инвестирование имущества фонда осуществляет управляющая компания. Поэтому все имущество акционерного инвестиционного фонда подразделяется на две категории. Первую категорию составляют инвестиционные резервы, т. е. имущество, предназначенное для инвестирования и передаваемое в доверительное управление управляющей компании. Вторую категорию составляет имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов управления и иных органов фонда. Данная категория имущества остается в распоряжении указанных органов.

При рассмотрении данной категории фондов необходимо учитывать, что сочетание статуса инвестиционного фонда и статуса акционерного общества определяет двойственный характер их правового регулирования. Это значит, что в своей деятельности акционерный инвестиционный фонд должен руководствоваться, в том числе, Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»⁸⁵, но с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об инвестиционных фондах».

Реорганизация акционерного инвестиционного фонда в форме слияния, разделения и выделения допускается при условии, что в результате такой реорганизации будет создан(ы) акционерный инвестиционный фонд(ы). Реорганизация акционерного инвестиционного фонда в форме преобразования не допускается.

Завершая рассмотрение акционерных инвестиционных фондов, нужно заметить, что здесь рассмотрены вопросы регулирования их деятельности с точки зрения сущности акционерных фондов. Иными словами, рассмотрены те положения законодательства, которые в основной своей массе применимы только к акционерным фондам. Однако законодательство об инвестиционных фондах содержит большое количество норм, которые определяют единые требования и к акционерным, и к паевым инвестиционным фондам. Это, например требования к составу и структуре активов инвестиционных фондов, к порядку определения

⁸⁵ Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

стоимости чистых активов фондов, к оценке активов, к управляющей компании, к контролю за распоряжением имуществом инвестиционных фондов и т. д. В разрезе указанных вопросов регулирование деятельности акционерных инвестиционных фондов основывается на тех же нормах, что и регулирование закрытых паевых инвестиционных фондов. Поэтому их рассмотрение будет посвящено в следующем разделе.

Паевые инвестиционные фонды

Паевой инвестиционный фонд представляет собой обособленный имущественный комплекс, состоящий из имущества, переданного в доверительное управление управляющей компании учредителями (пайщиками) доверительного управления с условием объединения этого имущества с имуществом иных учредителей доверительного управления, а также состоящий из имущества, полученного в процессе такого управления. При этом доля в праве собственности на это имущество удостоверяется ценной бумагой, именуемой инвестиционным паем.

Паевой инвестиционный фонд должен иметь название (индивидуальное обозначение), идентифицирующее его по отношению к иным паевым инвестиционным фондам.

В отличие от акционерного инвестиционного фонда, в основе паевого инвестиционного фонда лежит правовой институт доверительного управления. Иными словами, в рамках паевых фондов все инвестиционные отношения строятся на основе договора доверительного управления. Срок действия договора доверительного управления ограничен и составляет не более 15 лет с начала срока формирования паевого инвестиционного фонда. В отношении фондов закрытого типа законодательство также устанавливает минимальный срок действия договора доверительного управления, который составляет не менее 3 лет.

Если это предусмотрено правилами доверительного управления открытым и интервальным паевыми инвестиционными фондами, срок действия соответствующего договора доверительного управления считается продленным на тот же срок, если владельцы инвестиционных паев не потребовали погашения всех принадлежащих им инвестиционных паев.

Кардинальным отличием паевого фонда от акционерного является то, что паевой фонд не является юридическим лицом. Здесь можно провести некоторый сравнительный анализ. Например, акционерный инвестиционный фонд, как и любое другое юридическое лицо, предстает перед нами в нескольких формах:

1) юридическое лицо – это субъект права, т. е. является полноценным участником хозяйственных отношений, имеет права, принимает обязательства, участвует в сделках и т. д.;

2) юридическое лицо – это некий обособленный комплекс различного имущества, представляющий собою совокупность зданий, цехов, машин, механизмов и другого имущества;

3) юридическое лицо – это совокупность персонала в лице директора, бухгалтеров, менеджеров и прочих сотрудников.

Паевой же фонд предстает только в одном виде – в виде имущественного комплекса, представляющего собой совокупность денежных средств, ценных бу-

маг, недвижимости и прочих объектов в зависимости от типа паевого инвестиционного фонда.

Изначально законодательством было установлено три типа паевых фондов, каждый из которых имеет определенную операционную структуру: 1) открытые, 2) интервальные и 3) закрытые. В основе их разграничения лежит ряд отличительных черт (табл. 9).

Однако новации, внесенные впоследствии в законодательство, привели к образованию четвертого типа паевых инвестиционных фондов – биржевых. В части регулятивных принципов, данный тип фондов ближе к закрытым паевым фондам. В частности, как и в случае с закрытыми фондами, в доверительное управление биржевым фондом могут передаваться не только денежные средства, но и иное имущество, предусмотренное инвестиционной декларацией. Более того, в отношении этих фондов также предусмотрена возможность выплаты доходов от доверительного управления владельцам паев.

Отличительными чертами биржевых фондов являются иной подход к определению правового статуса пайщиков и взаимосвязанная с ним иная система формирования самих фондов. Если в трех предыдущих типах фондов владельцы паев равны по своему правовому статусу, т. е. обладают равными правами, то в случае с биржевыми фондами правовой статус зависит от категории пайщика. В частности, здесь появляется особая категория пайщиков – уполномоченные лица управляющей компании. Только указанные лица обладают правом на приобретение паев при их выдаче и правом предъявить управляющей компании требование о погашении паев. Владелец инвестиционного пая биржевого фонда, не являющийся уполномоченным лицом, соответственно обладает правом предъявить требование о покупке (выкупе) пая уполномоченному лицу либо продать пай на бирже.

Особо необходимо обратить внимание на такую отличительную черту закрытых паевых инвестиционных фондов, как возможность управления фондом со стороны пайщиков. Эта возможность реализуется путем созыва общего собрания пайщиков. Общее собрание владельцев инвестиционных паев закрытого паевого инвестиционного фонда созывается управляющей компанией, а в случае, предусмотренном законом, специализированным депозитарием или владельцами инвестиционных паев.

Инициатором создания паевого инвестиционного фонда выступает управляющая компания. Данный этап реализуется путем регистрации в Банке России Правил доверительного управления паевым инвестиционным фондом, на основе которых в дальнейшем будут регулироваться все вопросы его существования и осуществления операций с его имуществом. Указанные правила отражают условия договора доверительного управления фондом, присоединение к которому осуществляется путем приобретения инвестиционных паев.

Типовые правила доверительного управления паевым инвестиционным фондом каждого типа утверждаются Правительством Российской Федерации. Правила каждого конкретного фонда должны соответствовать типовым правилам.

Таблица 9

Отличительные черты типов паевых инвестиционных фондов

Наименование	Открытые (ОПИФ)	Интервальные (ИПИФ)	Закрытые (ЗПИФ)
Приобретение и погашение паев	В любой рабочий день	В любой рабочий день в пределах интервала (но не реже 1 раза в год)	Приобретение при размещении, погашение при прекращении фонда
Форма оплаты паев	Денежные средства	Денежные средства	Денежные средства и иное имущество, предусмотренное инвестиционной декларацией
Возможность управления фондом	Не предусмотрена	Не предусмотрена	Соборание пайщиков
Количество выдаваемых паев	Не ограничено	Не ограничено	Определяется правилами доверительного управления
Объекты инвестирования	Государственные ценные бумаги РФ и субъектов РФ Муниципальные ценные бумаги Акции и облигации российских хозяйственных обществ Ценные бумаги иностранных государств Акции иностранных АО и облигации иностранных коммерческих организаций Иные ценные бумаги, предусмотренные нормативно-правовыми актами ЦБ РФ	По аналогии с открытыми паевыми фондами + иное имущество, предусмотренное нормативно-правовыми актами ЦБ РФ	По аналогии с открытыми паевыми фондами + иное имущество, предусмотренное нормативно-правовыми актами ЦБ РФ + недвижимое имущество и имущественные права на него
Выплата дохода (дивидендов)	Не предусмотрена	Не предусмотрена	Если это предусмотрено правилами доверительного управления фондом
Ограничение паев в обороте	Может быть установлена федеральным законом	Паи, предназначенные для квалифицированных инвесторов	Паи, предназначенные для квалифицированных инвесторов
Обмен паев	Обмен паев ОПИФа на паи др. ОПИФа этой же УК, но только если это предусмотрено правилами ДУ	Обмен паев ИПИФа на паи др. ИПИФа этой же УК, но только если это предусмотрено правилами ДУ	Не предусмотрен

Инвестиционный пай фонда является именной ценной бумагой, удостоверяющей долю его владельца в праве собственности на имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, предоставляющей право требовать от управляющей компании надлежащего доверительного управления паевым инвестиционным фондом, право на получение денежной компенсации при прекращении договора доверительного управления паевым инвестиционным фондом со всеми владельцами инвестиционных паев этого паевого инвестиционного фонда (прекращении паевого инвестиционного фонда). К особенностям этой ценной бумаги относится то, что инвестиционный пай не является эмиссионной ценной бумагой, не имеет номинальной стоимости, а выпуск производных от инвестиционных паев ценных бумаг не допускается.

Инвестиционные паи свободно обращаются по окончании формирования паевого инвестиционного фонда. Ограничения обращения инвестиционных паев могут устанавливаться федеральным законом. В частности ст. 14.1 от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ Федерального закона «Об инвестиционных фондах» определяет, что Правилами доверительного управления закрытым и интервальным паевыми инвестиционными фондами может быть предусмотрено, а в случаях, установленных нормативными правовыми актами Банка России, должно быть предусмотрено, что инвестиционные паи таких фондов предназначены для квалифицированных инвесторов.

Признать лиц квалифицированными инвесторами при выдаче инвестиционных паев, ограниченных в обороте, вправе только управляющая компания в порядке, установленном законом о рынке ценных бумаг.

Каждый инвестиционный пай удостоверяет одинаковую долю в праве общей собственности на имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, и одинаковые права. Иными словами, пайщик, которому принадлежит наибольшее количество паев, обладает наибольшей долей. При этом количество инвестиционных паев, принадлежащих одному владельцу, может выражаться дробным числом.

Имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, является общим имуществом владельцев инвестиционных паев и принадлежит им на праве общей долевой собственности. Присоединяясь к договору доверительного управления паевым инвестиционным фондом, физическое или юридическое лицо тем самым отказывается от осуществления преимущественного права приобретения доли в собственности на имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд. Раздел имущества, составляющего паевой инвестиционный фонд, и выдел из него доли в натуре не допускаются.

Доверительное управление паевым инвестиционным фондом осуществляется путем совершения любых юридических и фактических действий в отношении составляющего его имущества.

Непосредственная реализация этапа управления фондом осуществляется путем накопления инвестиционного дохода в результате инвестирования средств фонда в активы, соответствующие категории фонда и предусмотренные его инвестиционной декларацией.

Категории фондов определяются нормативными актами Банка России⁸⁶. Особенностью регулирования категорий фондов является то, что к фондам предъявляются требования о составе активов к каждой категории фондов, также предъявляются требования о структуре активов, т. е. требования о максимальной, а в некоторых случаях и минимальной доле конкретного актива в структуре инвестиционного портфеля фонда.

Негосударственные пенсионные фонды

Деятельность данных фондов регулируется Федеральным законом от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»⁸⁷.

Негосударственный пенсионный фонд, по своей сути – это организация, исключительными видами деятельности которой являются деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению (НПО) и обязательному пенсионному страхованию.

Деятельность фонда по НПО осуществляется на добровольных началах и включает в себя аккумулирование пенсионных взносов, размещение и организацию размещения пенсионных резервов, учет пенсионных обязательств фонда, назначение и выплату негосударственных пенсий участникам фонда.

Деятельность фонда в качестве страховщика по ОПС включает в себя аккумулирование средств пенсионных накоплений, организацию инвестирования средств пенсионных накоплений, учет средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, назначение и выплату накопительной части трудовой пенсии застрахованным лицам.

Негосударственные пенсионные фонды осуществляют деятельность по любому из указанных выше направлений независимо от осуществления ими деятельности по другим пенсионным направлениям.

Негосударственный пенсионный фонд действует на основании лицензии Банка России, руководствуясь законодательством, уставом и правилами фонда.

Если рассматривать систему работы негосударственного пенсионного фонда по обязательному пенсионному страхованию и по негосударственному пенсионному обеспечению, то на первый взгляд различий мало. В обоих случаях основанием возникновения обязательств фонда перед физическими лицами по выплате пенсии (НПО) или по выплате накопительной части трудовой пенсии (ОПС) является договор. Обе системы предполагают передачу активов в доверительное управление управляющей компании, обязательное участие специализированного депозитария, ограничения для инвестирования активов и т. д. Более того, в обеих системах присутствуют одинаковые или схожие элементы, носящие разные наименования (табл. 10).

Таблица 10

Сравнительная характеристика элементов пенсионных систем

⁸⁶ См.: Указание Банка России от 5 сентября 2016 г. № 4129-У «О составе и структуре активов акционерных инвестиционных фондов и активов паевых инвестиционных фондов»

⁸⁷ Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // СЗ РФ. 1998 № 19. Ст. 2071

№	Элемент	НПО	ОПС
1	Основание	Пенсионный договор	Договор об ОПС
2	Взносы	Пенсионные	Страховые
3	Платательщик взносов	Вкладчик (физическое лицо, юридическое лицо)	Страхователь (физическое лицо, юридическое лицо)
4	Получатель пенсии	Участник	Застрахованное лицо
5	Активы	Пенсионные резервы	Пенсионные накопления
6	Правила деятельности	Пенсионные правила	Страховые правила
7	Распоряжение средствами	Размещение	Инвестирование
8	Статус системы	Право вкладчика	Обязанность страхователя

Однако более подробное рассмотрение данных систем позволяет выявить их кардинальные различия. В первую очередь это касается статуса систем. Как было указано ранее, негосударственное пенсионное обеспечение рассматривается как дополнительное по отношению к основному. В связи с этим пенсионное страхование носит обязательный характер и в его основе лежит обязанность работодателя или иного лица, предусмотренного законом, перечислять страховые взносы. Негосударственное пенсионное обеспечение, наоборот, носит добровольный характер и в его основе лежит реализация заинтересованным лицом права на формирование дополнительной пенсии в пользу третьих лиц либо в свою пользу.

Отсюда вытекает еще одно немаловажное различие. Согласно ст. 3 Федерального закона о негосударственных пенсионных фондах договор негосударственного пенсионного обеспечения (пенсионный договор) – это соглашение между фондом и вкладчиком фонда, в соответствии с которым вкладчик обязуется уплачивать пенсионные взносы в фонд, а фонд обязуется выплачивать участнику (участникам) фонда негосударственную пенсию.

В свою очередь, договор об обязательном пенсионном страховании – это соглашение между фондом и застрахованным лицом в пользу застрахованного лица или его правопреемников, в соответствии с которым фонд обязан при наступлении пенсионных оснований осуществлять назначение и выплату застрахованному лицу накопительной части трудовой пенсии или выплаты его правопреемникам.

Из этого следует, что в рамках негосударственного пенсионного обеспечения договор заключается между фондом и лицом, которое будет уплачивать взносы, минуя лицо, которое в последующем будет получать пенсию (естественно, за исключением тех случаев, когда платательщик и получатель являются одним лицом). В рамках обязательного пенсионного страхования договор, наоборот, заключается между фондом и будущим получателем пенсии, минуя платателя взносов.

Кардинальным отличием систем является также и то, что деятельность по управлению пенсионными накоплениями предполагает более жесткие требования, нежели деятельность по управлению пенсионными резервами. Данные требования предъявляются к фондам, управляющим компаниям и процессу организации их работы, в том числе включают в себя порядок раскрытия информации, более ограниченный перечень объектов для инвестирования, расширенный перечень специализированной отчетности, страхование ответственности управляю-

щей компании, соблюдение дополнительных нормативов и показателей, а также иные требования.

Как уже отмечалось, инвестиционным и пенсионным фондам присущи общие технологические признаки, которые касаются специфики инвестиционного процесса; непосредственного участия в процессе инвестирования сами фонды не принимают либо обладают крайне ограниченными полномочиями по самостоятельному инвестированию. Указанные полномочия пенсионного фонда составляют еще одно отличие рассматриваемых систем. В отношении пенсионных накоплений, законодательство исключает какую-либо возможность инвестирования активов фонда не управляющей компанией.

Методика работы негосударственного пенсионного фонда по системе негосударственного пенсионного обеспечения предполагает, что с момента заключения пенсионного договора вкладчики начинают отчислять в фонд пенсионные взносы в соответствии с той схемой, которая отражена в договоре.

Пенсионная схема представляет собой совокупность условий, определяющих порядок уплаты пенсионных взносов и выплат негосударственных пенсий.

Методика работы негосударственного пенсионного фонда по системе обязательного пенсионного страхования первоначально предполагает получение фондом права на осуществление данной деятельности. Фонд получает такое право с даты регистрации в Банке России заявления о намерении осуществлять деятельность по обязательному пенсионному страхованию в качестве страховщика.

С указанного момента фонд приступает к реализации своего права путем заключения с застрахованными лицами соответствующих договоров. При этом фонд не вправе отказать застрахованному лицу в заключении договора об обязательном пенсионном страховании, за исключением случаев, когда фонд заявил о принятии решения о приостановлении привлечения новых застрахованных лиц, а также в случае введения в отношении фонда запрета на проведение всех или части операций по пенсионному страхованию.

После заключения договора застрахованным лицом в адрес Пенсионного фонда Российской Федерации направляется заявление о переходе в негосударственный пенсионный фонд. По итогам рассмотрения указанного заявления в реестре застрахованных лиц делаются соответствующие записи и производится перечисление средств пенсионных накоплений застрахованного лица. Все процессуальные действия осуществляются в порядке и в сроки, установленные законодательством.

Договор об обязательном пенсионном страховании вступает в силу со дня зачисления перечисленных предыдущим страховщиком средств пенсионных накоплений на счет нового страховщика.

Специализированные депозитарии

В процессе инвестирования учет и хранение активов инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, а также контроль за распоряжением имущества осуществляется особым юридическим лицом – специализированным депозитарием. Деятельность специализированного депозитария может осуществляться только на основании лицензии на осуществление деятельности спе-

специализированного депозитария инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов.

Учет и хранение имущества, принадлежащего акционерному инвестиционному фонду, и имущества, составляющего паевой инвестиционный фонд, могут осуществляться соответственно только одним специализированным депозитарием.

Специализированный депозитарий не вправе пользоваться и распоряжаться имуществом, принадлежащим акционерному инвестиционному фонду, и имуществом, составляющим паевой инвестиционный фонд.

Права на ценные бумаги, принадлежащие акционерному инвестиционному фонду, либо права на ценные бумаги, составляющие имущество паевого инвестиционного фонда, должны учитываться на счете депо в специализированном депозитарии, за исключением прав на государственные ценные бумаги.

Специализированный депозитарий вправе привлекать к исполнению своих обязанностей по хранению и (или) учету прав на ценные бумаги, принадлежащие акционерному инвестиционному фонду или составляющие имущество паевого инвестиционного фонда, другой депозитарий, если это предусмотрено соответственно договором с акционерным инвестиционным фондом или правилами доверительного управления паевым инвестиционным фондом. Специализированный депозитарий отвечает за действия определенного им депозитария как за свои собственные. Акционерный инвестиционный фонд и управляющая компания паевого инвестиционного фонда несут ответственность за действия определенного ими депозитария в случае, если привлечение депозитария производилось по их письменному указанию.

Специализированный депозитарий осуществляет контроль за соблюдением:

1) управляющей компанией акционерного инвестиционного фонда закона, принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Банка России, положений инвестиционной декларации акционерного инвестиционного фонда, договора доверительного управления акционерного инвестиционного фонда с управляющей компанией;

2) акционерным инвестиционным фондом закона, принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Банка России, а также положений инвестиционной декларации акционерного инвестиционного фонда в случае передачи управляющей компании полномочий единоличного исполнительного органа акционерного инвестиционного фонда;

3) управляющей компанией паевого инвестиционного фонда закона, принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Банка России и правил доверительного управления паевым инвестиционным фондом.

Специализированный депозитарий дает управляющей компании согласие на распоряжение активами акционерного инвестиционного фонда (паевого инвестиционного фонда) или денежными средствами (ценными бумагами), находящимися на транзитном счете (транзитном счете депо), если такое распоряжение не противоречит закону, нормативным правовым актам Банка России, инвестиционной декларации акционерного инвестиционного фонда, договору акционерного инвестиционного фонда с управляющей компанией и правилам доверительного управления паевым инвестиционным фондом.

Предусмотренное согласие на распоряжение денежными средствами дается путем подписания специализированным депозитарием платежного документа, в соответствии с которым банку или иной кредитной организации управляющей компанией дается распоряжение о перечислении денежных средств. Если специализированным депозитарием является кредитная организация, в которой открыты транзитные счета и счета, открытые для расчетов по операциям, связанным с доверительным управлением паевым инвестиционным фондом, и для учета прав на ценные бумаги, составляющие паевой инвестиционный фонд, специализированный депозитарий вправе исполнять распоряжение о перечислении денежных средств, если оно соответствует правовым нормам. При этом подписание таким специализированным депозитарием платежного документа не требуется.

Правила осуществления специализированным депозитарием учета и хранения имущества, правила осуществления контроля, а также требования к регламенту специализированного депозитария устанавливаются нормативными правовыми актами Банка России.

Специализированный депозитарий должен действовать исключительно в интересах акционеров акционерного инвестиционного фонда, владельцев инвестиционных паев паевого инвестиционного фонда, обслуживаемых негосударственными пенсионными фондами участников негосударственного пенсионного обеспечения и лиц, застрахованных в рамках обязательного пенсионного страхования.

Поскольку на негосударственные пенсионные фонды и инвестиционные фонды распространяются однотипные регулятивные требования, все функции и полномочия специализированных депозитариев, описанные в этом разделе применительно к инвестиционным фондам, в полной мере распространяются и на негосударственные пенсионные фонды.

Управляющая компания

Управляющей компанией может быть только созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации акционерное общество или общество с ограниченной (дополнительной) ответственностью.

Управляющая компания может использовать в своем наименовании слова «инвестиционный фонд», «акционерный инвестиционный фонд» или «паевой инвестиционный фонд» в сочетании со словами «управляющая компания».

Управление (доверительное управление) активами акционерного инвестиционного фонда и доверительное управление паевым инвестиционным фондом могут осуществляться только на основании лицензии управляющей компании. На основании такой лицензии может также осуществляться доверительное управление иными активами в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Деятельность управляющей компании может совмещаться только с деятельностью по управлению ценными бумагами, осуществляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации о рынке ценных бумаг.

Управляющая компания обязана действовать разумно и добросовестно при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей.

Обязанности управляющей компании:

1) передавать имущество, принадлежащее акционерному инвестиционному фонду, и имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, для учета и (или) хранения специализированному депозитарию, если для отдельных видов имущества нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрено иное;

2) передавать специализированному депозитарию незамедлительно с момента их составления или получения копии всех первичных документов в отношении имущества, принадлежащего акционерному инвестиционному фонду, и имущества, составляющего паевой инвестиционный фонд, а также подлинные экземпляры документов, подтверждающих права на недвижимое имущество;

3) представлять в Банк России отчетность в установленном им порядке;

4) раскрывать информацию об акционерном инвестиционном фонде и о паевом инвестиционном фонде в соответствии с законом, за исключением случаев, предусмотренных законом;

5) иметь сайт в сети Интернет, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат этой управляющей компании (сайт управляющей компании);

6) осуществлять учет операций с имуществом, составляющим активы акционерного инвестиционного фонда и (или) активы паевого инвестиционного фонда, а также с иным имуществом, доверительное управление которым она осуществляет на основании лицензии управляющей компании, в порядке, установленном нормативными правовыми актами Банка России;

7) направлять в Банк России уведомление об изменении состава совета директоров (наблюдательного совета) и исполнительных органов управляющей компании в течение пяти рабочих дней со дня наступления указанных событий;

8) использовать документы в электронно-цифровой форме с электронной цифровой подписью при взаимодействии с лицом, осуществляющим ведение реестра владельцев инвестиционных паев (регистратором акционерного инвестиционного фонда), специализированным депозитарием, агентом по выдаче, обмену и погашению инвестиционных паев, а также с лицами, доверительное управление имуществом которых она осуществляет на основании лицензии управляющей компании, за исключением приобретателей и владельцев инвестиционных паев;

9) соблюдать иные требования, предусмотренные законом и нормативными правовыми актами Банка России.

Управляющая компания не вправе:

1) приобретать акции акционерного инвестиционного фонда, активы которого находятся в ее доверительном управлении или функции единоличного исполнительного органа которого она исполняет, а также инвестиционные паи паевого инвестиционного фонда, находящегося в ее доверительном управлении;

2) распоряжаться активами акционерного инвестиционного фонда или имуществом, составляющим паевой инвестиционный фонд, без предварительного согласия специализированного депозитария, за исключением сделок, совершаемых на торгах фондовой биржи или иного организатора торговли на рынке ценных бумаг;

3) распоряжаться денежными средствами (ценными бумагами), находящимися на транзитном счете (транзитном счете депо), а также иным имуществом, переданным в оплату инвестиционных паев и не включенным в состав паевого инвестиционного фонда, без предварительного согласия специализированного депозитария;

4) использовать имущество, принадлежащее акционерному инвестиционному фонду, для обеспечения исполнения собственных обязательств или обязательств третьих лиц, а также имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, для обеспечения исполнения собственных обязательств, не связанных с доверительным управлением паевым инвестиционным фондом, или для обеспечения исполнения обязательств третьих лиц;

5) взимать проценты за пользование денежными средствами управляющей компании, предоставленными для выплаты денежной компенсации владельцам инвестиционных паев или для проведения обмена инвестиционных паев, в случаях, предусмотренных законодательством об инвестиционных фондах.

Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте суть коллективного инвестирования.
2. Опишите основные характеристики акционерных инвестиционных фондов.
3. Перечислите основные характеристики паевых инвестиционных фондов.
4. Назовите основные различия между паевыми и акционерными фондами.
5. Опишите основные характеристики негосударственных пенсионных фондов.
6. Раскройте аспекты обязательного пенсионного страхования.
7. Назовите аспекты негосударственного пенсионного обеспечения.
8. Определите основные различия между обязательным пенсионным страхованием и негосударственным пенсионным обеспечением.
9. Опишите профессиональную суть специализированных депозитариев.
10. Раскройте профессиональную суть управляющей компании.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Учебник «Финансы» направлен на формирование компетенций обучающихся в части, касающейся способности ориентироваться в методологических основах финансов государства, финансовой системы и бюджетного устройства Российской Федерации; способности анализировать процессы формирования, перераспределения и использования финансов на уровне национальной экономики, функционирования финансовой системы, координации контрольной работы финансовых органов по выявлению и пресечению нарушений законодательства о финансах; способности понимать роль, сущность и функции основных видов финансов, особенности бюджетного устройства бюджетной системы РФ.

Использование учебника позволит повысить эффективность усвоения учебного материала, в том числе в рамках самостоятельной работы обучающихся.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Тема 1. Сущность и функции финансов. Роль в системе денежных отношений

1. Деньги, финансы, банки, страхование в цифровую эпоху: осмысление трансформаций, риски, рынки, финансовые институты / И. П. Хоминич, С. В. Фрумина, Г. И. Андрущенко [и др.]. – Москва: Русайнс, 2023. – 212 с.
2. Финансы устойчивого развития: в 2 кн. / Е. В. Алтухова, А. А. Алиев, Э. А. Асеева [и др.]. – Москва: Юнити-Дана, 2023. – Кн. I. – 256 с.
3. Куликов, Н. И. Современная Россия: экономика, финансы, бюджет и банки / Н. И. Куликов. – Москва: Спектр, 2023. – 464 с.
4. Акимов, О. М. Финансы устойчивого развития: учебник / О. М. Акимов. – Москва: КноРус, 2025. – 240 с.
5. Финансы некоммерческих организаций: учеб. пособие / Ю. Е. Сизон, Л. В. Агаркова, И. И. Глотова [и др.]. – Ставрополь: Ставропольский гос. аграрный ун-т, 2023. – 244 с.

Тема 2. Финансовая система страны

1. Финансовая система России / Д. Ю. Савон, О. С. Причина, О. Г. Кухаренко, М. В. Россинская. – Москва: НИТУ «МИСиС»; Ун-т «Синергия», 2024. – 145 с.
2. Финансовая система России в условиях санкционного давления / С. Е. Демидова, М. В. Дуброва, П. Е. Жуков [и др.]. – Москва: Русайнс, 2024. – 398 с.
3. Кузнецов, А. В. Мировая валютно-финансовая система: учебник / А. В. Кузнецов. – Москва: КноРус, 2024. – 496 с.
4. Финансовая система России и зарубежных стран: учеб. пособие для бакалавриата / под ред. Г. Ф. Ручкиной. – Москва: Прометей, 2022. – 120 с.
5. Международная валютно-финансовая система: учебник / Е. В. Зенкина. – Москва: ИНФРА-М, 2023. – 190 с.

Тема 3. Финансовая политика. Финансовое планирование и прогнозирование

1. Иваницкий, В. П. Финансовые циклы и финансовая политика: монография / В. П. Иваницкий, В. М. Пищулов, М. П. Логинов. – Москва: Инфра-М, 2024. – 223 с.
2. Государственная финансовая политика в постковидной экономике / В. В. Понкратов, А. К. Караев, А. И. Мастеров [и др.]. – Москва; Ижевск: Шелест, 2023. – 288 с.
3. Сыроижко, В. В. Финансовое планирование, контроллинг и бюджетирование: учеб. пособие / В. В. Сыроижко, А. М. Букреев, Б. Г. Преображенский. – Воронеж: Научная книга, 2024. – 424 с.
4. Финансовое моделирование и планирование инновационных мероприятий с учетом экономических, информационных, экологических и социальных факторов / Г. Я. Остаев, Р. А. Алборов, О. О. Злобина [и др.]. – Ижевск: Шелест, 2024. – 208 с.
5. Финансовое планирование и бюджетирование / В. А. Черненко, А. А. Молдован, Д. И. Тереладзе, Ю. А. Шиндина. – Санкт-Петербург: Балтийский гос. техн. ун-т «Военмех», 2023. – 81 с.

Тема 4. Управление финансами. Финансовый контроль

1. Шпалтаков, В. П. Управление финансами в России / В. П. Шпалтаков, О. Н. Коновалова. – Омск: Омский гос. ун-т путей сообщения, 2023. – 217 с.

2. Управление финансами в условиях макроэкономической неопределенности: сб. ст. / под ред. Н. А. Гузь. – Москва: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2023. – 129 с.

3. Игониная, Л. Л. Управление региональными и муниципальными финансами: учебник / Л. Л. Игониная, А. С. Чулков. – Москва: Юрайт, 2023. – 134 с.

4. Управление государственными и корпоративными финансами для обеспечения финансовой стабильности и экономической безопасности в условиях риска и неопределенности / Ю. Ф. Аношина, С. А. Долгова, Н. А. Кулагина [и др.]. – Орел: Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС, 2023. – 276 с.

5. Овчарова, Е. В. Финансовый контроль в Российской Федерации: учеб. пособие. – Москва: Зерцало-М, 2023. – 224 с.

Тема 5. Бюджетная система. Бюджетное устройство и бюджетный процесс

1. Аркадьева, О. Г. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации / О. Г. Аркадьева, Н. В. Березина. – Москва: Инфра-М, 2023. – 225 с.

2. Самаруха, В. И. Бюджетная система и бюджетный процесс в России: учеб. пособие / В. И. Самаруха. – Иркутск: Байкальский гос. ун-т, 2024. – 343 с.

3. Дуплинская, Е. Б. Бюджетный процесс: учебник / Е. Б. Дуплинская. – Москва: КноРус, 2023. – 202 с.

4. Кучиева, М. В. Бюджетное устройство и бюджетный процесс / М. В. Кучиева. – Москва: Магистр, 2023. – 100 с.

5. Намитулина, А. З. Бюджет и бюджетное устройство Российской Федерации: учеб. пособие / А. З. Намитулина, Г. Н. Куцури. – Москва: Русайнс, 2024. – 96 с.

Тема 6. Государственный и муниципальный кредит

1. Государственные и муниципальные финансы / Н. Н. Семенова, С. Г. Бусалова, О. И. Еремина, С. М. Макейкина. – 2-е изд. – Москва: РИОР; ИНФРА-М, 2024. – 344 с.

2. Смирнова, О. В. Государственный кредит и государственный долг: практикум / О. В. Смирнова; Тверской филиал РАНХиГС. – Тверь: Триада, 2019. – 40 с.

3. Коречков, Ю. В. Государственный и муниципальный кредит: учеб. пособие / Ю. В. Коречков. – Ярославль: МУБиНТ, 2022. – 103 с.

4. Сангинова, Л. Д. Государственный и муниципальный долг / Л. Д. Сангинова. – Москва: КноРус, 2021. – 170 с.

5. Голодова, Ж. Г. Финансы и кредит: учебник / Ж. Г. Голодова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: ИНФРА-М, 2023. – 612 с.

Тема 7. Воздействие финансов на экономику и социальную сферу. Внебюджетные фонды

1. Будаева, Ю. Ж. Методы обеспечения устойчивости финансов социальной сферы / Ю. Ж. Будаева, З. М. Дохоян, Т. В. Шубина. – Москва: ИНФРА-М, 2024. – 248 с.

2. Финансы России в условиях социально-экономических трансформаций / М. А. Эскиндаров, В. В. Масленников, М. А. Абрамова [и др.]. – Москва: Прометей, 2022. – 710 с.

3. Левчаев, П. А. Финансы государственных внебюджетных фондов в цифровом экономическом укладе: учебник / П. А. Левчаев. – Москва: ИНФРА-М, 2024. – 222 с.

4. Иванова, Е. В. Государственные внебюджетные фонды: учеб. пособие / Е. В. Иванова, Н. Ю. Симонова, М. Г. Родионов. – Омск: Омский гос. техн. ун-т, 2023. – 86 с.

5. Каурова, О. В. Проведение расчетов с бюджетом и внебюджетными фондами: учебник / О. В. Каурова, А. Н. Малолетко, О. В. Шинкарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: КноРус, 2024. – 208 с.

Тема 8. Роль финансов в развитии международного сотрудничества

1. Фурсова, С. Д. Международные финансы: курс лекций / С. Д. Фурсова, С. Ю. Перцева. – Москва: Академия труда и социальных отношений, 2022. – 245 с.

2. Хлопяникова, Г. В. Международные валютные отношения и валютный рынок: учеб. пособие для подготовки специалистов по направлению 38.05.01 Экономическая безопасность / Г. В. Хлопяникова. – Брянск: Брянский гос. ун-т им. академика И. Г. Петровского, 2022. – 178 с.

3. Копченко, Ю. Е. Международные валютные и кредитные отношения / Ю. Е. Копченко, М. В. Плотникова. – Саратов: Саратовский гос. техн. ун-т им. Гагарина Ю. А., 2021. – 68 с.

4. Багратуни, К. Ю. Внешнеэкономическая политика государства: учеб. пособие студентам, аспирантам, специалистам, менеджерам, теоретикам и практикам / К. Ю. Багратуни, М. В. Данилина. – Москва: Русайнс, 2024. – 136 с.

5. Сотрудничество России с глобальными и региональными институтами в условиях трансформации мировой финансовой архитектуры / П. В. Алексеев, Ф. И. Аржаев, П. Д. Белитченко [и др.]. – Москва: Прометей, 2023. – 248 с.

Тема 9. Финансовые рынки

1. Финансовые рынки и институты: учебник / Е. Г. Князева, Е. А. Разумовская, Н. Н. Мокеева, М. И. Львова, О. А. Школик, Ю. В. Истомина; под общ. ред. О. А. Школика. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2021. – 312 с.

2. Мировой финансовый рынок и Россия / Т. К. Акопян, Е. Д. Серебрякова, М. Байрамкулов [и др.]. – Москва: КноРус, 2021. – Т. 1. – 402 с.

3. Бережная, Л. И. Финансовый рынок и его роль в современной экономике / Л. И. Бережная, Л. В. Колядов. – Москва: Российский гос. ун-т нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина, 2022. – 144 с.

4. Финансовый рынок в условиях структурной трансформации экономики: монография / С. А. Абрамян, Я. В. Богомоллов, С. Б. Богоявленский [и др.]. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский гос. экон. ун-т, 2023. – 163 с.

5. Международные финансовые рынки / С. П. Сазонов, А. И. Чунаков, О. С. Пескова [и др.]. – Волгоград: Волгоградский гос. техн. ун-т, 2023. – 156 с.

Тема 10. Финансовые посредники

1. Донецкова, О. Ю. Деятельность финансовых посредников на рынке ценных бумаг / О. Ю. Донецкова. – Москва: Директ-Медиа, 2023. – 148 с.

2. Ермакова, Ж. А. Деятельность финансовых посредников на рынке ценных бумаг: в схемах и рисунках: учебное наглядное пособие для обучающихся по образовательным программам высшего образования по направлению подготовки 38.03.01 Экономика / Ж. А. Ермакова. – Оренбург: Оренбургский гос. ун-т, 2024. – 136 с.

3. Карпов, К. А. Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации / К. А. Карпов. – Москва: Проспект, 2024. – 208 с.

4. Ковалева, Н. А. Деятельность банка на рынке ценных бумаг / Н. А. Ковалева. – Москва: КноРус, 2022. – 224 с.

5. Фиापшев, А. Б. Актуальные проблемы развития отдельных секторов российского финансового рынка / А. Б. Фиапшев, Е. В. Травкина, В. В. Литвин. – Москва: КноРус, 2024. – 202 с.

6. О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка: федеральный закон № 223-ФЗ от 13 июля 2015 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>.

Тема 11. Коллективное инвестирование

1. Государственное регулирование коллективных инвестиций: учеб. пособие / М. И. Львова, М. Н. Клименко, О. А. Школик и др. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2023. – 268 с.

2. Шевченко, О. М. Правовое регулирование рынка ценных бумаг и коллективных инвестиций: учебник обучающимся в магистратуре / О. М. Шевченко. – Москва: Проспект, 2024. – 456 с.

3. Татьянников, В. А. Финансовые рынки и финансово-кредитные институты / В. А. Татьянников, Т. Д. Одинокова, А. И. Серебренникова. – Екатеринбург: Уральский гос. экон. ун-т, 2023. – 436 с.

4. Есаулкова, Т. С. Совершенствование деятельности негосударственных пенсионных фондов в целях повышения уровня пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации / Т. С. Есаулкова. – 2-е изд. – Москва: Дашков и К, 2021. – 320 с.

5. Есаулкова, Т. С. Негосударственные пенсионные фонды в Российской Федерации: Специфика деятельности и текущее состояние / Т. С. Есаулкова. – Москва: Институт деловой карьеры, 2021. – 82 с.

6. Панкратов, Д. В. Финансово-правовое регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов в Российской Федерации / Д. В. Панкратов. – Москва: Проспект, 2024. – 152 с.

7. Об инвестиционных фондах: федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>.

8. Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>.

9. О негосударственных пенсионных фондах: федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>.

ШКОЛИК Олег Александрович

ФИНАНСЫ

Учебник

Редактура, компьютерная верстка *С. А. Кориуновой*

Подписано в печать 29.01.2025. Формат 60х84 1/16

Печать трафаретная. Бумага офисная

Усл. печ. л. 12,0. Уч.-изд. л. 12,0

Тираж 70 экз. Заказ № 5

Типография научно-исследовательского
и редакционно-издательского отдела
Уральского юридического института МВД России

620057, Екатеринбург, ул. Корепина, 66