

Глава 13

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Система финансов сельскохозяйственных предприятий, с одной стороны, отражает и вбирает в себя изложенные в предыдущих главах общие основы, принципы и механизм регулирования, присущие финансам предприятий. С другой стороны, формирование и регулирование финансов сельскохозяйственных предприятий имеют большую специфику и принципиальные отличия, отражающие особенности сельского хозяйства как отрасли материального производства. Эти масштабные черты и принципиальные особенности касаются характеристики финансов сельхозпредприятий на всех этапах их развития. Они требуют специфического подхода к регулированию финансовой системы сельскохозяйственных предприятий. Непонимание и игнорирование их в ходе осуществления реформы в значительной степени усугубили трудности перехода аграрного сектора к рынку, что реально ощущается и на нынешнем этапе реформ.

1. Учет особенностей сельского хозяйства в регулировании финансов отрасли

Рассмотренные в предыдущих главах общие принципы формирования и регулирования финансов предприятий, их перестройки в ходе реформы в полной мере относятся и к сельскому хозяйству. Вместе с тем решение этих проблем в аграрном секторе имеет принципиальные особенности. Имеются в виду такие черты, которые коренным образом отличают сельское хозяйство от всех других отраслей и недооценка которых во многом определяет эффективность всего воспроизводственного процесса в аграрной сфере.

Важно раскрыть, как влияют эти особенности на финансовую систему сельскохозяйственных предприятий, ее формирование и воспроизводство.

Процесс воспроизводства в **аграрном** секторе, особенно в земледелии, отличается ярко выраженной сезонностью. Объективно складывается разрыв во времени между затратами средств и получением продукции, доходов. Труд и материальные средства затрачиваются в течение года, а доходы поступают лишь при реализации продукции, преимущественно после уборки урожая. Поэтому для финансового обеспечения непрерывности воспроизводства здесь неизмеримо большее, чем в других отраслях, значение имеет создание в хозяйствах собственных финансовых резервов и использование кредитных средств.

С сезонностью связана и другая важная особенность финансового обеспечения производства в сельском хозяйстве. Она касается оплаты труда и материального стимулирования. Труд затрачивается в течение года, а продукцию получают в конце года. Оплату же надо осуществлять регулярно. Это определяет два аспекта. Первый касается сезонности поступления доходов и ее регулирования. Но есть и другая особенность финансового обеспечения оплаты труда на селе. Она также связана с разрывом во времени между затратами труда и получением продукции. Оплата труда, как известно, должна строиться с учетом количества и качества труда, которые практически выявляются при получении продукции. В связи с этим встает вопрос, как обеспечивать финансовое стимулирование труда в течение года.

Многолетняя практика подсказывает финансовое решение данного аспекта оплаты труда в аграрном секторе. Оно состоит в разделении фонда оплаты труда на две взаимосвязанные части - основную оплату и дополнительную. Основная оплата начисляется и выдается в течение года за выполненные работы до получения продукции, а дополнительная — после получения продукции, когда выявляются реальное качество труда и финансовые результаты работы. До реформы такую систему эффективно применяли многие передовые колхозы и совхозы. Ее стоило бы шире использовать и сейчас как важнейший финансово-стимулирующий фактор выхода сельскохозяйственных предприятий из кризиса и их оздоровления. Разумеется, при этом не должно быть шаблона как конкретных форм оплаты, так и по их названиям.

В сельском хозяйстве производственные и финансово-экономические результаты в неизмеримо большей степени, чем в других отраслях, зависят от складывающихся погодно-климатических условий. Это создает особенно трудные проблемы финансового обеспечения стабильности развития, выживаемости самих хозяйств. Действие объективного погодно-климатического фактора проявляется во всех зонах, хотя и в неодинаковой степени. В таких экстремальных условиях проблема обеспечения финансовой стабильности и выживаемости хозяйств требует решения широкого комплекса вопросов, причем на всех уровнях, начиная от государства и завершая непосредственно хозяйствами.

В дореформенный период действовала довольно стройная система государственного обязательного и добровольного страхования сельского хозяйства. Объектами страхования были посевы, скот, постройки, техника. При всех тогдашних издержках эта система обеспечивала селу компенсацию непредвиденных потерь. Кроме того, крепкие хозяйства самостоятельно создавали у себя страховые фонды семян, кормов, техники, денежных средств. В ходе реформы эта система была разрушена. В последние годы предпринимаются попытки воссоздать на новой основе систему страхования сельского хозяйства. Но она пока довольно слабая как по масштабам, так и по рычагам позитивного воздействия на сельское хозяйство.

На финансово-экономическое положение сельскохозяйственных предприятий большое влияние оказывают объективные

различия условий по регионам страны (качество почв, климат, удаленность от транспортных артерий и т.п.). Эти и другие различия оказывают непосредственное влияние на выход продукции и ее себестоимость. При равном уровне хозяйствования складываются большие стабильные различия в экономических результатах работы. В хозяйствах, располагающих лучшими названными; выше объективными условиями, формируются рентные доходы. ■ В дореформенный период регулированию рентных доходов уделялось большое внимание как в научно-теоретическом, так и в практическом аспекте. Регулирование рентных доходов осуществлялось, в частности, на основе дифференциации закупочных цен, подоходного налога и других экономических рычагов. При всем несовершенстве отдельных элементов прежней системы она все-таки способствовала смягчению различий в доходах хозяйств разных зон страны. В странах развитой рыночной экономики сложилась стабильная система обеспечения фермерам необходимых доходов посредством широкого государственного регулирования.

В России крайне ослаблено внимание к вопросам регулирования рентных доходов, трансформации рентных отношений. В настоящее время предпринимаются разрозненные попытки анализа и распределения рентных и всех других доходов сельского хозяйства, механизма их использования. В данном аспекте следует рассматривать дискуссии и разрозненные конкретные меры по поводу единого земельного налога. При решении вопросов распределения рентных и других доходов сельского хозяйства надо учитывать, что основная масса используемых предприятиями сельскохозяйственных земель юридически является собственностью сельских жителей в виде причитающихся им земельных долей. Это создает новые непростые проблемы распределения и использования не только рентных, но и всех доходов сельскохозяйственных предприятий.

Реальной по действенности и масштабной по размерам особенностью финансового обеспечения воспроизводства на предприятиях сельского хозяйства является необходимость государственной финансовой поддержки сельского хозяйства. Она обусловлена менее выгодными условиями конкурентного рыночного взаимодействия сельских товаропроизводителей с предприятиями других отраслей. Сельскохозяйственные предприятия

по природе своей менее концентрированы, более рассредоточены, «распылены» и территориально, и экономически. Им сложнее объединяться, чтобы на равных отстаивать свои интересы на рынке. Это рыночное неравенство еще более усугубляется тем, что сельское хозяйство, как отмечалось ранее, в большей степени подвержено воздействию складывающихся **неблагоприятных** природно-климатических условий. Практика показывает, что в странах с развитой рыночной экономикой прямая государственная поддержка сельского хозяйства используется в больших масштабах и в разных формах. Она достигает 40—60% фермерских доходов от рыночной реализации продукции.

В нашей стране как общие, более экстремальные условия развития сельского хозяйства, так и переживаемые организационные трудности реформаторского периода требуют более масштабного использования государственной поддержки сельского хозяйства. Между тем расходы на эти цели крайне незначительны. В последние годы они составляют всего около 9% по отношению к выручке от реализации сельскохозяйственной продукции. Эта цифра красноречива уже сама по себе. Но для полной ее оценки надо учитывать, что доходы от реализации сельхозпродукции и услуги обеспечивают хозяйствам совокупную рентабельность на уровне всего около 3-5% (прибыль в отношении к себестоимости продукции). Причем и такая мизерная рентабельность складывается, прежде всего, за счет крайне низкой оплаты труда, включаемой в себестоимость продукции.

Финансы сельского хозяйства нельзя рассматривать в отрыве от финансового обеспечения развития сельской местности в целом. Сельское хозяйство и сельская местность хотя **органически** взаимосвязанные, но не тождественные понятия. Сельское хозяйство как отрасль материального производства является важнейшей частью сельской экономики и развития сельской местности в целом. Сельская местность выполняет важнейшие функции в жизнеобеспечении всего общества: экономические, социальные, оздоровительные, духовно-нравственные, культурно-эстетические и др. Даже в экономическом плане функции села нельзя сводить к сельскому хозяйству. На селе важно развивать переработку продукции, различные промыслы по использованию даров природы, чем всегда славилась российская деревня. Более того, на селе целесообразно развивать и производства, которые прямо не

связаны с сельхозпродукцией. Развитие на селе других по профилю производств способствует более полной занятости населения, закреплению его в деревне, росту доходов сельских предприятий и жителей. Как показывает практика, такое гармоничное развитие в сельской местности различных сфер производства и отдыха способствует укреплению финансов сельскохозяйственных предприятий и оздоровлению всей жизни на селе.

Анализ воздействия неустраняемых особенностей сельского хозяйства на формирование финансов сельскохозяйственных предприятий позволит дальше более реально рассмотреть сложившееся их финансовое положение и пути его оздоровления.

2. Финансовое состояние сельскохозяйственных предприятий и показатели его оценки

Финансовое положение предприятий сельского хозяйства, как и других отраслей, обобщенно зависит, с одной стороны, от уровня ведения хозяйства, с другой — от экономических отношений с государством и смежниками по АПК. В дореформенный период финансовое обеспечение сельского хозяйства осуществлялось в рамках единого государственного плана. Выделение ресурсов по линии закупочных цен и другим каналам слабо учитывало реальные потребности сельского хозяйства, региональные различия в условиях работы предприятий и уровень хозяйствования на предприятиях.

В ходе реформы сельское хозяйство было пущено на рыночный самотек. Общий экстремистский подход оторванных от жизни реформаторов имел для села более негативные последствия. Плохо зная реальную жизнь в целом, стоящие у власти реформаторы имели явно превратное представление о деревне. Считали, что село больше, чем другие сферы экономики, готово к рынку. Мол, стоит только разрешить фермерство и открыть крестьянам доступ к земле, и все проблемы будут решены. Не учитывали и не понимали реальных различий в готовности разных отраслей к рыночным условиям.

Крупные предприятия других отраслей еще задолго до реформы имели стабильные связи со смежниками по линии как получения сырья и заготовок, так и реализации своей продукции. Для этого предприятия имели соответствующие отделы снабжения и

реализации продукции. По сути, это были важные элементы рыночных отношений в рамках общего государственно-планового хозяйства. В аграрном секторе все сбытоснабженческие функции, кроме отдельных случаев, замыкались на связях с местными государственными органами. Поэтому сельскохозяйственные предприятия, вопреки официальным утверждениям реформаторов, в неизмеримо меньшей степени были приспособлены к работе в рыночных условиях. Ранее уже говорилось, что даже при развитых рыночных отношениях крестьяне объективно находятся в неравных экономических условиях. И государство, помимо обоснованных рыночных рычагов, должно осуществлять масштабную прямую финансово-экономическую поддержку сельского хозяйства.

В нашей стране в ходе реформ сельское хозяйство было, по сути, брошено в пучину свободного рынка, были сведены к минимуму все формы государственной поддержки. Понятно, что это непосредственно сказалось на соотношении цен, усугубился их диспаритет не в пользу сельского хозяйства, что видно из табл. 1.

Таблица 1

**Рост диспаритета цен на продукцию сельского хозяйства
и смежных сфер АПК в годы реформы
(в раз)**

| Показатели | Годы | | | | |
|--|------|------|------|------|------|
| | 1998 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Индекс цен на ресурсы и услуги для села | 9,7 | 36,5 | 48,8 | 64,4 | 72,1 |
| Индекс заготовительных цен на продукцию сельского хозяйства | 2,2 | 8,5 | 10,0 | 10,3 | 11,3 |
| Индекс потребительских цен на продовольственные товары | 9,9 | 22,7 | 27,9 | 30,6 | 33,3 |
| Соотношение индексов цен | | | | | |
| Индекс цен на ресурсы для села и заготовительных цен (1:2) | 4,4 | 4,0 | 4,9 | 6,3 | 6,4 |
| Индекс потребительских и заготовительных цен (3:2) | 4,5 | 2,5 | 2,8 | 3,0 | 2,9 |
| Динамика удельного веса заготовительной цены в конечной потребительской цене (2:3) | 0,22 | 0,40 | 0,36 | 0,34 | 0,34 |

За 1990-2006 гг. цены на ресурсы и услуги для села выросли в 72 раза, в то время как заготовительные цены на продукцию села-только в 11,3 раза. То есть цены на ресурсы для села в годы реформ росли в более в 6 раз быстрее по сравнению с заготовительными ценами на закупаемую продукцию.

Важен еще один аспект проблемы. Если цены на закупаемую у крестьян продукцию выросли за годы реформы только примерно в 11 раз, то цены на продовольственные товары из сельскохозяйственного сырья - уже более чем в 33 раза. Отсюда видно, что село в годы реформ еще в большей степени оказалось в тисках двух монополистов-смежников: с одной стороны — сфер, поставляющих селу средства производства и услуги, с другой - использующих произведенную крестьянами продукцию. В результате такого неэквивалентного обмена резко снижается доля доходов сельского хозяйства в конечной розничной цене продовольственных товаров. Если соотношение в 1990 г. принять за единицу, то в 2006 г. оно составило только 0,34, т.е. почти втрое ниже.

Резкое ухудшение эквивалентности обмена в годы реформ является основной причиной тяжелого финансово-экономического положения, в котором оказались сельскохозяйственные предприятия. Следует подчеркнуть, что в том же разрушительном направлении действовала и реорганизация колхозов и совхозов.

В результате произошло резкое сокращение производства продукции при одновременном значительном росте ее себестоимости. Такал динамика цен и себестоимости неизбежно привела к резкому снижению рентабельности. Накануне дефолта 1998 г. 88% хозяйств были убыточными. Убыточность реализации сельхозпродукции составляла 22%, а по всей деятельности хозяйств — 28%. Дефолт способствовал некоторому сокращению импорта продовольствия, росту закупочных цен и улучшению положения с рентабельностью хозяйств.

Однако кардинально вопросы не решены. В среднем за 2001-2006 гг. около 46% хозяйств являются убыточными. Рентабельность реализации сельхозпродукции и всей хозяйственной деятельности предприятий с учетом субсидий из бюджета составляла в эти годы в среднем около 8—10%, а без субсидий из бюджета — только около 4%. Более конкретные данные о рентабельности в разрезе отраслей и продуктов за 2004—2006 гг. приведены в табл. 2

Таблица 2

**Рентабельность хозяйственно-финансовой деятельности
сельскохозяйственных предприятий (в%)**

| Показатели | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. |
|--|--------------------|---------------------|----------------------|
| Рентабельность реализации основных видов продукции (прибыль, без субсидий из бюджетов, в процентах к себестоимости продукции): | | | |
| Растениеводство | 28,8 | 13,7 | 20,0 |
| Зерно Подсолнечник | 34,4 | 8,4 | 12,0 |
| Сахарная свекла | 69,2 | 43,8 | 45,0 |
| Картофель Овощи открытого грунта | 6,4 16,5 8,9 | 9,9 27,8 27,8 | 10,5 30,0 33,0 |
| Животноводство | -3,1 | 7,3 13,6 | 5,5 15,0 |
| Молоко | 8,5 | -21,7 | -10,0 |
| Мясо без пром переработки и : крупного рогатого скота свиней овец | -31,1 -3,1 | 18,5 2,3 | 22,0 20,0 |
| ПТИЦЫ | 9,0 1,2 | 17,6 | -60,0 |
| Шерсть Яйцо | -52,1 17,3 | 66,1 18,8 | 19,2 |
| Рентабельность всей хозяйственной деятельности: | | | |
| Без субсидий из бюджетов | 5,4 | 2,0 | 5,0 |
| Включая субсидии из бюджетов | 10,5 | 7,6 | 10,1 |

В целом мизерная общая рентабельность обеспечивается в основном за счет отраслей растениеводства, а из животноводства рентабельны лишь производство молока и яиц. Вместе с тем надо учитывать, что развитие животноводства способствует смягчению сезонности в использовании рабочей силы и поступлении финансовых средств. Кроме того, животноводство содействует более сбалансированному использованию земли, повышению ее плодородия.

При оценке рентабельности сельского хозяйства важно принимать во внимание две принципиальные особенности. Рентабельность и получаемые при ней накопления, как известно, призваны обеспечивать хозяйствам развитие производства нужными

темпами. Для этого требуется соответствующее увеличение не только текущих затрат, включаемых в себестоимость продукции, но прежде всего и фондов, применяемых в процессе производства этой продукции. Фондоемкость продукции, соотношение текущих затрат и стоимости применяемых фондов в разных отраслях экономики далеко не одинаковое.

В сельском хозяйстве в данном аспекте имеется большая специфика. В земледелии от начала работ и до уборки урожая приходится применять много различных видов специализированной техники, имеющей немалую стоимость. Некоторые виды техники, к примеру дорогостоящие комбайны, используются ограниченное время. В животноводстве на высокую фондоемкость влияют стоимость скота, оборудования и построек. Ко всему сказанному надо бы добавить объективно высокую цену земли, которая у нас пока, по сути, почти не учитывается при финансово-экономической оценке деятельности сельскохозяйственных предприятий. Как показывает опыт зарубежных стран, фондоемкость продукции сельского хозяйства примерно в 2—2,5 раза выше, чем в среднем по промышленности (это не считая цены земли).

В нашей стране стоимость фондов (активов) в сельском хозяйстве (без учета цены земли) примерно в 3—4 раза больше по сравнению с текущими годовыми затратами (себестоимостью продукции). Поэтому рентабельность продукции (прибыль в отношении к себестоимости продукции) составила в 2003—2005 гг. в среднем 5,3%, а рентабельность активов (фондов) - только 2,3%. Для сравнения приведем данные по другим отраслям народного хозяйства и по всей экономике. В целом по промышленности и всему народному хозяйству сумма фондов (активов) в 1,9—2 раза превышает годовую себестоимость продукции, что собственно и выражается в показателях их рентабельности. В пищевой промышленности стоимость фондов (активов) превышает годовую себестоимость продукции лишь в 1,3 раза. Соответственно различаются показатели рентабельности. Ее уровень по себестоимости продукции составил в 2003—2005 гг. в среднем 8,5%, а по активам — 6,3%. По всей промышленности эти показатели составили соответственно 15,9 и 8,1%.

Показатели рентабельности, определяемые как отношение прибыли к активам (фондам) и к текущим затратам, органически взаимосвязаны и в единстве характеризуют финансово-экономическую эффективность ведения хозяйства. Первый из них

отражает эффективность произведенных в производстве затрат второй — эффективность всех использованных в производстве ресурсов, всего примененного капитала. Соотношение потребленного (затрат) и примененного капитала связано с соотношением оборотного и основного капитала, но в то же время они не совпадают. В практике финансово-экономического анализа деятельности сельскохозяйственных предприятий важно сбалансировано использовать оба показателя рентабельности — отношение прибыли как к себестоимости продукции, так и к активам (фондам). При этом важно учитывать объективно существующие различия между отраслями в соотношении основных и оборотных средств, себестоимости продукции и стоимости активов (фондов), потребленного (израсходованного) и примененного капитала.

3. Особенности оценки финансового состояния сельского хозяйства по уровню рентабельности

При оценке финансового состояния сельскохозяйственных предприятий по уровню рентабельности важно учитывать особенности формирования этого показателя в сложившейся практике учета и анализа. Дело в том, что сам по себе размер рентабельности может искаженно отражать состояние эффективности хозяйства. Применительно к сельскохозяйственным предприятиям это касается, прежде всего, уровня оплаты, по которой затраты труда включаются в себестоимость продукции. Общеизвестно, что в связи с более низким уровнем механизации в сельском хозяйстве объективно выше удельный вес затрат труда в себестоимости продукции. Но это при общественно-нормальном уровне оплаты. В настоящее время оплата труда в сельском хозяйстве крайне занижена по сравнению с другими отраслями экономики. Если накануне реформы в 1990 г. среднемесячная оплата труда в сельскохозяйственных предприятиях составляла 93% к уровню в промышленности и 95% к среднему уровню по народному хозяйству, то все последние годы — соответственно около 33 и 40%. Заметим, что это с учетом всех натуральных выдач (сено, солома и пр.) в опенке их по розничным ценам. И по такому низкому уровню оплаты масштабные затраты труда включаются в себестоимость продукции.

Понятно, что при этом уровне оплаты резко искажаются все экономические показатели эффективности хозяйствования: ис-

кусственно занижается себестоимость продукции и, наоборот, завышаются показатели прибыли и рентабельности. О масштабности таких искажений наглядно свидетельствуют следующие сравнительные данные. В 2004-2006 гг. сельхозпредприятия по всей деятельности до уплаты налогов, включая субсидии из бюджета, получали в среднем в год около 38,7 млрд руб., в том числе прибыли до уплаты налогов - 13,4 млрд руб., субсидий из бюджета - 25,3 млрд руб. Средний уровень рентабельности за эти три года составил 9,4%, в том числе за счет субсидий из бюджета — 6,1% и за счет полученной прибыли — 3,3% (к себестоимости продукции). Надо учитывать, что и эта мизерная рентабельность обеспечена за счет крайне низкой оплаты труда. При таком уровне оплаты совокупные ее затраты по всему объему продукции и услуг составили в 2003-2004 гг. в среднем 76,6 млрд руб. в год.

Если бы оплата на селе составляла пусть не 93% от уровня промышленности, как в 1990 г., а хотя бы 66% (две трети), то затраты на оплату труда в сельхозпредприятиях составили бы в среднем в год не 76,6 млрд руб., как сейчас, а 150,9 млрд руб., т.е. возросли бы почти в 2 раза (на 97%). Это означает, что официально учитываемая рентабельность сельского хозяйства даже при ее очень низком уровне является, по сути, фиктивной. Она обеспечивается за счет крайней недоплаты селянам, что является основной причиной их беспросветной бедности.

Приведенные данные раскрывают реальное финансово-экономическое положение сельскохозяйственных предприятий. Приходится с сожалением констатировать, что наши высокие руководители в своем анализе оперируют поверхностными традиционными показателями. Почему так делается, трудно точно оценить: то ли из-за непонимания реальной ситуации, то ли с целью сознательной лакировки тяжелого финансового положения сельского хозяйства.

В связи с этим невольно напрашивается аналогия с историей развития нашего сельского хозяйства. Известно, что все десятилетия до середины 60-х гг. в колхозах вообще отсутствовала хоть какая-либо, пусть на самом мизерном уровне, гарантия оплаты труда. Нелишне напомнить, кстати, что для колхозников не было также никакого общепринятого социального обеспечения (пенсии, пособия, оплата больничных листов и т.п.), никакой гражданской защищенности (отсутствие паспорта и др.). Всему такому бесправию пытались придумать свое объяснение и оправдание. Нас сейчас ин-

тересуют финансовые аспекты, связанные с оплатой труда. Во всех других сферах в плановой и отчетной документации отражались финансовые показатели — себестоимость продукции, **прибыль**, чистый доход, рентабельность и др. Это было нормой хозяйствования везде, кроме колхозов. Почему так строили финансовую документацию, понять можно. В самом деле, если нет оплаты труда хотя бы мизерных ее гарантий, то как считать себестоимость продукции, как отражать в ней затраты труда? И соответственно, как потом исчислять чистый доход, прибыль и рентабельность? Все эти показатели на практике были исключены по отношению к колхозам. Придумали и научно-теоретическое обоснование: колхозники являются хозяевами своего предприятия. И они, подобно мелкому **крестьянскому** хозяйству, сами придумывают и ведут свой счет доходов, и расходов. Такие положения и обоснования были официально закреплены в учебной и научной литературе.

С середины 50-х гг. XX в. развитие экономики и научной мысли все больше раскрывали нежизненность сложившихся апологетических концепций, подвергали их сомнению и критике. Новые реальные взгляды пробивали дорогу в острой не только научно-теоретической, но и политической борьбе. На первом этапе разрабатывались методики исчисления названных хозяйственных показателей применительно к сложившейся в колхозном секторе системе учета и отчетности. В середине 60-х гг. с введением в колхозах гарантированной оплаты труда в виде тарифных ставок, как и в совхозах, проблема была снята. В дальнейшем эта работа совершенствовалась в порядке унификации планово-отчетных форм экономической деятельности колхозов и совхозов.

4. Общеэкономические и внутрихозяйственные факторы финансового оздоровления сельхозпредприятий

Анализ финансового состояния сельскохозяйственных предприятий в советский период имеет большое познавательное значение. Краткий экскурс в недалекое прошлое важен, прежде всего, в методологическом и практическом плане для современного регулирования финансовых отношений. Разумеется, конкретные экономические меры в наше время не могут повторять практики прошлых лет. Но в методологическом плане опыт прошлого очень поучителен и важен для регулирования финансов в сель-

ском хозяйстве. Сельское хозяйство обеспечивалось финансовыми ресурсами по остаточному принципу. Масштабно исторические результаты такой политики сейчас хорошо известны. Однако и сейчас фактически продолжается прежняя политика финансирования села по остаточному принципу, причем в новых, но еще более разрушительных формах, о чем убедительно свидетельствуют приведенные в табл. 3 данные о бюджетных ассигнованиях на развитие сельского хозяйства (вместе с рыболовством).

Таблица 3

Бюджетные ассигнования на развитие сельского хозяйства и рыболовства¹ (млрд руб.)

| Показатели | Годы | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Консолидированный бюджет, всего | 24,3 | 35,5 | 55 | 67,4 | 59,8 | 68,1 | 78,2 | 77,9 |
| В том числе: федеральный бюджет | 4,7 | 8,8 | 13,4 | 23,7 | 27,8 | 31,7 | 34,8 | 19,5 |
| бюджет субъектов РФ | 19,6 | 26,7 | 41,6 | 43,7 | 32,0 | 36,4 | 4М | 58,4 |
| Структура бюджетов, % | | | | | | | | |
| Консолидированный бюджет, всего | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| В том числе: федеральный бюджет | 19,4 | 24,8 | 24,4 | 35,2 | 46,5 | 46,5 | 44,5 | 25 |
| бюджет субъектов РФ | 80,7 | 75,2 | 75,6 | 64,8 | 53,5 | 53,5 | 55,5 | 75 |
| Удельный вес сельского хозяйства (и рыболовства) в расходах бюджетов, % | | | | | | | | |
| Консолидированный бюджет, всего | 2,9 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| В том числе: федеральный бюджет | 1 | 1,3 | 1,3 | 1,8 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 0,6 |
| бюджет субъектов РФ | 4,6 | 4,1 | 4 | 3,3 | 1,9 | 1,8 | 2,2 | 2,4 |

В первые годы реформы для села выделялось только 2—4% средств государственного бюджета. Причем и этот процент из года

в год снижался и фактически не выдерживался. В среднем за 2003 – 2005 гг. ассигнования на развитие сельского хозяйства и рыболовства из консолидированного бюджета составляют 74,7 млрд руб. (1,7%) в том числе из федерального бюджета — 28,7 млрд руб. (1,3%). При этом для рыболовства в рамках этих сумм выделяется около 5 млрд руб. в год. Нельзя забывать, что и эти скромные ассигнования для села надо скорректировать на солидный рост инфляции.

Мизерное, к тому же из гола в год сокращающееся финансирование сельского хозяйства происходит в условиях, когда непомерно выросли доходы от реализации на внешнем рынке нефти и другого минерального сырья, а государственный бюджет сводится с огромным профицитом. В 2005 г. реализация минерального сырья на внешнем рынке возросла по сравнению со средне-годовым уровнем за 1998—1999 гг. примерно на 124,1 млрд долл. и составила около 155,8 млрд долл. Годовой прирост экспортных доходов в 124,1 млрд долл. в переводе на внутреннюю валюту (по курсу 1 долл. = 29 руб.) означает около 3,3 трлн руб., а весь экспорт минерального сырья в 2005 г. составил около 4,2 трлн руб. К этому надо добавить разбухшие на основе профицита бюджета сотни миллиардов рублей, омертвленные в Стабилизационном фонде.

В условиях такого финансового избытка средств доведенному до деградации и умирающему селу, как показано в табл. 3, выделяются жалкие крохи, которые к тому же еще больше урезаются в последние голы. Такая общая экономическая политика является главной причиной тяжелого финансового кризиса сельского хозяйства, о чем обобщенно и убедительно свидетельствуют данные табл. 4.

Таблица 4

Задолженность организаций сельского хозяйства по финансовым обязательствам (на конец года; млрд руб.; до 1998 г. -трлн руб.)

| Показатели | Голы | | | | | | | |
|--|------|-------|-------|----------------|-------|-------|-------|----------------|
| | 1995 | 1997 | 1998 | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Суммарная задолженность по обязательствам В том числе просроченная | 44,1 | 115,5 | 150,7 | 229,2 157,7 | 322,2 | 346,7 | 356,9 | 410,0 123,0 |
| | 19,1 | 73,3 | 107,4 | | 177,1 | 163,4 | 118,2 | |

Приведенные здесь и ранее обобщающие данные свидетельствуют о тяжелом финансовом положении сельскохозяйственных предприятий. Их финансово-экономическому оздоровлению в последние годы уделялось большое внимание. В течение ряда лет на разных уровнях готовился специальный закон. Выдвигались радикальные меры, способные реально поправить положение. Однако принятый в 2002 г. специальный закон свелся к отдельным мерам частного характера. Поскольку главные исходные проблемы не решены, то финансовое положение сельхозпредприятий не только не улучшилось, но еще более усугубилось, что видно из приведенных обобщающих данных.

Каковы основные реальные пути финансового оздоровления сельскохозяйственных предприятий? В целом все конкретные меры можно разделить на две группы. Первое — коренное изменение экономических отношений с государством. Второе — преодоление бесхозяйственности, совершенствование организации производства на самих предприятиях.

Главная причина тяжелого финансово-экономического положения сельхозпредприятий — экономические взаимоотношения с государством. Признание этой жизненной реальности имеет большое философско-идеологическое значение, обосновывает конкретные пути финансово-экономического оздоровления предприятий.

Обозначим кратко основные из этих путей. Из общей суммы задолженности сельхозпредприятий примерно половина — это штрафы и пени. За исключением небольшой группы сравнительно крепких хозяйств, подавляющее большинство предприятий в принципе не способно их выплатить. Выход один - списание.

Теперь о самих ссудах. Здесь нужен дифференцированный подход. Специалисты выделяют группу стабильно крепких хозяйств, которые при совершенствовании ряда экономических рычагов (налоги и пр.) способны погасить долги. Основная масса хозяйств находится в состоянии разорения и самоликвидации.

По отношению к таким хозяйствам нужен комплекс взаимосвязанных оздоровительных мер. Первой из них является списание долгов, ведь все равно их не взыщешь. Но этого мало. Нужна организационная перестройка, реорганизация таких хозяйств в самых различных формах. Среди них - присоединение к более крепкому, жизнеспособному предприятию, реорганизация в личные подсобные и фермерские хозяйства.

Важно шире использовать кооперацию с перерабатывающими и другими промышленными предприятиями, технологически связанными с сельским хозяйством. Полезно развивать и другие формы агропромышленной интеграции.

В последнее время широкое развитие получают агрохолдинги, когда финансово богатые предприятия любых отраслей берут для обработки огромные площади земли. Эти процессы нельзя оценивать однозначно. Многие предприятия ведущих отраслей, имея масштабные капиталы, заинтересованно используют их для подъема сельскохозяйственного производства и социального развития села. Однако нередко руководителей агрохолдингов интересует, прежде всего, приобретение за бесценок огромных площадей земельных угодий с расчетом на перепродажу, когда земля поднимется в цене.

В целях защиты экономических интересов сельского хозяйства целесообразно шире использовать возможности финансирования по линии крестьянской кредитной кооперации. Этой же цели следует полнее подчинять всю организацию страхового дела на селе, весь механизм создания и функционирования сельского страхового дела. Пока же страховые организации слабо ориентированы на обслуживание сельского хозяйства, что является одной из главных причин ограниченного использования крестьянами страховых услуг.

Действенность системы финансовых рычагов в сельском хозяйстве во многом связана с налогами. Эта проблема сейчас активно обсуждается на всех уровнях. Высказывается предложение о введении вместо всех существующих налогов единого земельного налога. Не вдаваясь в оценку вопроса по существу, стоит подчеркнуть один важный аспект — единый земельный налог должен взиматься по твердым ставкам с закреплённой земельной площади с учетом качества земли. В нормальных условиях, когда налажены все отношения и рычаги, такой подход вполне логичен. Думается, что применительно к нашим условиям нужна более гибкая и реальная система налогообложения сельскохозяйственных предприятий.

5. Финансовое состояние сельхозпредприятий при возможном вступлении России в ВТО: иллюзии и реальность

Кризисное финансовое положение сельского хозяйства может еще более усугубиться в связи с предстоящим вступлением России

в ВТО. Данный аспект приобретает вес большее значение в связи с тем, что в последнее время в верхних эшелонах власти активизировалась деятельность вокруг этого вопроса. Поэтому не случайно по поводу вступления России в ВТО идут активные споры.

Россия не может стоять в стороне от мирового развития, его тенденций и перспектив и, бесспорно, вступит в ВТО. Но когда и на каких условиях? В этом весь вопрос. Поспешность здесь совершенно неприемлема. В данном аспекте надо извлекать уроки из собственной неразумной практики. С самого начала реформ наши либералы-реформаторы, оторванные от реальной жизни, сделали экономику чрезмерно открытой. Хлынувший из-за рубежа импорт нанес огромный ущерб отечественному производству. Сейчас в целом наша экономика не готова к той степени либерализации, которая вытекает из условий членства ВТО. Из всех отраслей народного хозяйства, пожалуй, лишь топливно-сырьевые отрасли и металлургия конкурентоспособны в условиях мирового рынка. Они там занимают неплохие позиции. Так, экспорт продукции топливно-сырьевых отраслей составляет в разные годы 6—14% мирового экспорта. Что касается других отраслей нашей экономики, то их позиции на мировом рынке крайне слабы.

Это особенно касается аграрного сектора. В силу природно-экономических условий сельское хозяйство страны неконкурентоспособно. Неоправданная либерализация внешнеэкономических отношений в ходе реформ открыла внутренний рынок для импорта продовольствия. Для стран, располагающих нормальными условиями для сельского хозяйства, верхним пороговым рубежом продовольственной безопасности принято считать импорт в размере 20% от внутреннего потребления. У нас масштабы импорта продовольствия колеблются около 30%, превышая в отдельные годы и этот уровень.

Что принесет аграрному сектору России вступление в ВТО при таких исходных позициях? Надо заметить, что сельскохозяйственной торговле в ВТО уделяется особое внимание. Применительно к ней действуют особые принципы и механизмы регулирования. Вступление страны в ВТО обязывает обеспечить:

либерализацию и открытость внутреннего аграрного рынка; определение максимально допустимого уровня тарифных пошлин, призванных защищать свой рынок, и последующее их снижение; снижение внутренней поддержки сельского хозяйства;

крайне ограниченное, вплоть до полной отмены, применение экспортных субсидий.

Вес эти обязательства, накладываемые на страну в безальтернативном порядке при вступлении в ВТО, нацелены на ограничение защищенности внутреннего сельскохозяйственного рынка, на сокращение и консервацию производства. И Россия должна их принимать, входя в ВТО. Причем надо учесть, что Россия в принятой классификации стран относится к группе, где используются более жесткие качественные и количественные регуляторы.

По всем названным выше блокам мер регулирования Россия оказывается в крайне невыгодном положении. Особенно в аспекте исходного уровня, который на момент вступления в ВТО берется за основу, а в последующем снижается в обязательном порядке. И по, всем направлениям необходимо обосновывать и отстаивать исходные и последующие позиции в интересах отечественного сельского хозяйства. Начнем с таможенных пошлин (тарифов) на ввозимую продукцию сельского хозяйства и продовольствие. Сейчас у нас уровень тарифов колеблется в рамках 12-14%. Во всех развитых странах он намного выше.

В этих условиях для выживания села требуется огромная государственная поддержка финансово-экономического оздоровления предприятий: списание и реструктуризация долгов и прочее, стимулирующее регулирование иен на материально-технические ресурсы для села, в том числе по лизингу, поддержка по линии льготных кредитов и другим аналогичным направлениям. Но эти меры в системе ВТО подлежат жесткому ограничительному регулированию. Применительно к России речь не идет о сокращении государственной поддержки сельского хозяйства. Она у нас мизерная, составляет всего около 1,5 млрд долл. в год. Важно отстаивать позиции для перспективы, когда экономическая и **социальная** политика в стране будет в должной мере сориентирована на село и будет реально осознана необходимость его масштабной финансовой государственной поддержки.

Что касается субсидирования экспорта, то сейчас в России оно применяется ограниченно. Стоит добиваться при вступлении в ВТО более полного учета особенностей сельского хозяйства нашей страны. Имеются в виду неблагоприятные природно-климатические условия, большие транспортные расходы на перевозку предназначенной на экспорт продукции при российских расстояниях.

Если не учесть все эти проявления современного кризисного положения сельского хозяйства России и не отстаивать свои позиции на исходном уровне перед вступлением страны в ВТО, то Россия еще больше превратится в аграрно-сырьевой придаток ведущих стран мира, в чем они как раз и заинтересованы.

В отстаивании своих позиций России важно добиваться аналогичных условий, какими пользуются развитые страны — наши партнеры по сельскохозяйственной торговле. Имеются в виду как набор защитных и поддерживающих мер, так и их количественные параметры.

Для спасения нашего сельского хозяйства в связи с вступлением России в ВТО особое значение имеет защита его государственной внутренней поддержки. Следует учитывать, что такое состояние села является результатом разрушительных реформ, проводимых первыми идеологами и организаторами экстремистского реформирования при всестороннем покровительстве и поддержке западных стран и международных организаций. По справедливости для России следовало бы при вступлении в ВТО установить такие масштабы государственной поддержки, которые позволили бы стране возродить дореформенный уровень производственного потенциала (материально-технического, биологического и экономического), а потом снижать размеры внутренней поддержки сельского хозяйства. Из такой посылки стоило бы исходить и при обосновании базового периода, который обычно принимается за исходную основу всех оценок и устанавливаемых параметров. За такой период объективности ради лучше всего брать годы накануне реформы или начала реформ. Во всяком случае, не годы, граничащие с дефолтом 1998 г., когда кризисные проявления были особенно глубокими.

При подготовке к вступлению в ВТО необходимо отстаивать и другие защитные меры по отношению к сельскому хозяйству.

Необходимо подчеркнуть, что практическая реализация изложенных позитивных мер непосредственно зависит от политической позиции страны, от политической воли высшего руководства. Требуется масштабная, кропотливая и конкретная подготовительная работа, охватывающая длительный период времени. Работа идеологического, экономического и организационного характера. Особо хотелось выделить идеологическую подготовку вступления страны в ВТО. Необходимо четко и масштабно понимать, что речь идет о переходе страны в новое качественное состояние, о даль-

нейшем глубоком реформировании сельского хозяйства и всей экономики страны. Глубину и последствия предстоящего реформирования, пожалуй, можно сравнить с реформами 90-х гг.

Все это означает, что лишь при всестороннем учете изложенных и других факторов можно реально смягчить неизбежные негативные последствия вступления России в ВТО для финансово-экономического положения сельского хозяйства и всего агропромышленного сектора.

© Емельянов А.М.

6. Экономическая оценка земли

В обеспечении финансово-экономических условий развития сельскохозяйственных предприятий на рыночной основе по-новому встали проблемы регулирования рентных доходов. Последние, как известно, связаны с объективно существующими различиями в качестве (плодородии) и местоположении земельных участков. Решение широкого круга вопросов по регулированию рентных доходов органически связано с экономической оценкой земли.

Земля является одним из наиболее сложных объектов экономической оценки, которая имеет свои специфические особенности. При ее оценке всегда приходится исходить из возможности многовариантного использования земельных участков. В одних случаях земля рассматривается как местоположение различных объектов недвижимости, а в других - как основное средство производства продуктов питания и сырьевых ресурсов для перерабатывающих отраслей экономики.

Все это порождает необходимость в экономически обоснованной оценке земли, которая учитывала бы возможность ее комплексного использования как невозпроизводимого природного ресурса, базиса для социально-экономического развития и основы среды проживания населения.

Особенности экономической оценки земельных участков

Земельные участки являются объектами различных сделок (купли-продажи, сдачи в аренду), кадастровой оценки для целей налогообложения и др. Любая сделка требует стоимостной оценки недвижимости на данный момент времени. Земельный участок

как объект оценки имеет свою специфику. Прежде всего, здесь следует отметить, что земельный участок — это часть поверхности земли, которая имеет фиксированную границу, местоположение, правовое положение (статус), целевое назначение, а также другие параметры, которые фиксируются в Государственном земельном кадастре и в документах соответствующих служб регистрации прав на землю. Комплекс недвижимого имущества — это закрепленный в пространстве физический объект с находящейся на поверхности земли и под нею обслуживающей его системой, а также права и интересы, связанные с владением данным объектом. Под недвижимым имуществом понимаются обычно неразрывно связанные между собой земельные участки и расположенные на них строения (здания, сооружения).

Следовательно, понятие «недвижимость» шире, чем термин «земельный участок». Последний по своему содержанию, как и категория «земля», входит в первое. Это принципиально важно для проведения экономически обоснованной стоимостной оценки земель, которая является весьма сложной процедурой. Здесь приходится учитывать и специфику земельного участка как объекта недвижимости и неразработанность нормативно-правовой базы, и особые условия рынка России, а также неурегулированность земельных отношений и неразвитость земельного рынка в стране. Необходимо исходить еще и из того факта, что **владелец земли** имеет в первую очередь право на доход, приносимый всей совокупностью комплекса недвижимости, поскольку находящиеся на земельном участке здания, сооружения и улучшения вносят дополнительный вклад в ценность земельного участка. Выгоды от использования земельного участка реализуются неограниченное время, тогда как все улучшения имеют определенный срок службы из-за физического их износа.

Особенности оценки земельных участков обусловлены отличием недвижимости «земельный участок» от других объектов недвижимого имущества. Они заключаются в следующем:

- 1) земля является ограниченным и невозпроизводимым природным ресурсом, в отличие от других объектов недвижимости, ее невозможно ни увеличить, ни воспроизвести;
- 2) возможность многоцелевого использования земли как основного средства производства сырьевых ресурсов и продуктов питания и как пространственный базис для размещения различных объектов недвижимости;

3) к стоимости земельных участков неприменимы понятия амортизации физического и функционального износа. Срок использования земельных участков не ограничен. Цена земли, количество которой ограничено, со временем только увеличивается;

4) земельный фонд страны, выступая как основа формирования среды проживания населения, жизнедеятельности народов России и их социально-экономического развития требует регулирующего воздействия со стороны государства по рациональному использованию и охране земель, воспроизводству и повышению плодородия почв, обеспечению экологической безопасности, рациональному размещению промышленных зон и соблюдению градостроительных норм.

Вывод: земля в силу своей особой специфики, а также неразработанности нормативно-правовой базы, неразвитости земельного рынка и неурегулированности земельных отношений является одним из наиболее сложных объектов стоимостной оценки в составе недвижимости. Необъективно заниженная оценка земли ведет к неэффективной эксплуатации земельных участков и нерациональной модели городского и поселенческого развития.

Кроме названных особенностей при определении денежного эквивалента недвижимости «земельный участок» большое значение имеет категория использования земли. Она предопределяет правовые положения, разрешенную форму использования земельного участка.

Земельный фонд страны по функциональному назначению состоит из:

земель поселений (городов, поселков и сельских поселений). Земли населенных пунктов со всеми улучшениями - системой водо- и газоснабжения, коммуникаций, транспортной и другой сетью инфраструктуры - представляют, в отличие от других категорий земель, наибольшую сложность для экономической оценки;

земель сельскохозяйственного назначения, используемых предприятиями, организациями и населением для производства продуктов сельскохозяйственного производства. Здесь основными ценообразующими факторами выступают плодородие земель и местоположение участков;

земель лесного фонда, используемых для ведения лесного хозяйства;

земель водного фонда, используемых для ведения водохозяйственных, гидромелиоративных и гидротехнических объектов;

земель отраслей промышленности, энергетики, транспорта и связи, обороны;

земель особо охраняемых территорий (земельные участки рекреационных, историко-культурных, природоохранных и иных объектов);

земель запаса. Это государственные земли, использование которых допускается только после перевода их в другую категорию.

Оценка земли

Оценка земли подразделяется на массовую кадастровую оценку* земельных участков и рыночную оценку единичного земельного участка.

Согласно постановлению Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 925, в целях совершенствования налогообложения и в иных целях, установленных законом, осуществляется государственная кадастровая оценка всех категорий земель на территории страны.

Цель единичной рыночной оценки состоит в определении рыночной или какой-то другой цены единичного земельного участка на дату оценки независимыми оценщиками в соответствии со стандартами и по принятой методике. При оценке выделяют четыре группы оценочных принципов. Это:

- основанные на представлениях потенциального собственника;
- вытекающие из процесса эксплуатации недвижимости;
- обусловленные действием рыночной среды;
- группа принципов лучшего и наиболее эффективного использования земли.

В рыночной экономике оценка земли проводится на базе названных принципов, которые составляют основу трех подходов к оценке земельной недвижимости: *доходного*, *сравнительного* и *затратного* (техника остатка дохода для земли).

Конечная величина стоимости земельного участка выводится исходя из комплексных результатов, полученных различными ме-

* Кадастровая оценка — совокупность административных и технических Действий и установлений кадастровой стоимости объектов недвижимости (земельных участков) в границах административно-территориального образования по оценочным зонам, выполненных на определенную дату.

тодами. Целесообразно при этом пользоваться итогами той оценки, которая была получена на основе более полной и достоверной информации.

Методы оценки земли (прямой капитализации, дисконтирования денежных потоков, сравнения продаж, переноса, изъятия и др.) достаточно подробно рассматриваются в специальной литературе по оценке земельных участков.

Цель оценки земельных участков обуславливается рядом важных практических соображений.

Невозможно, к примеру, установить объективную цену любого объекта недвижимости без определения рыночной стоимости земельного участка. Земля, являясь базисной составляющей любой недвижимости, участвует в образовании ее цены. Без учета величины этого участия нельзя правильно просчитать ни экономические индексы, ни ожидания предполагаемого инвестора-покупателя. Без этого невозможно также обойтись при страховании, акционировании имущества, разделе прав, ипотечном кредитовании, установлении размеров арендной платы, а также обосновании варианта лучшего и наиболее эффективного использования объекта недвижимости.

И наконец, утверждение налогооблагаемой базы земли и улучшений требует учета стоимости земельных участков. В настоящее время налогооблагаемая цена земли устанавливается на нормативной основе (оценочная продуктивность и затраты), однако ставится задача - перейти в ближайшее время к определению налогооблагаемой базы по ее рыночной оценке.

Видимо, при кадастровом учете объектов недвижимости целесообразно включать три типа информации: физические характеристики объекта недвижимости, юридический статус, кадастровую стоимость земельного участка. Тем более что с начала 2006 г. кадастровая стоимость положена в основу расчетов земельного налога, который ранее рассчитывался по фиксированным ставкам.

По данным Федерального агентства кадастра объекта недвижимости, в настоящее время кадастровая стоимость утверждена для 95% сельхозугодий и земель индивидуального строительства. Можно сказать, что завершён первый межрегиональный этап кадастрового зонирования земель.

На втором этапе этой работы регионам еще предстоит оценить стоимость земельных участков по административным районам и

землевладениям. Проблема в том, что количество участков в ходе инвентаризации земель постоянно увеличивается. И если первоначально речь шла о кадастровой оценке 32 млн земельных участков, то сейчас их число увеличилось на 10 млн. Это означает, что до 1 января 2006 г. необходимо было предоставить более 40 млн описей земельных участков.

Эти документы должны стать составляющими земельного кадастра, а затем быть переданы в Федеральную налоговую службу, однако пока кадастровую оценку имеют только 60% участков.

В скорейшем принятии кадастра, столь необходимой информации для обоснования инвестиционной привлекательности своих территорий, заинтересованы не только сами органы государственной власти субъектов Федерации, но и налоговая служба. По прогнозам новая информация по земельным участкам позволит в течение пяти лет увеличить собираемость земельного и имущественного налога на 30%.

В числе первых инвентаризацию земельных участков завершила Москва. По предварительным данным, кадастровая стоимость квадратного метра московской городской земли варьируется по оценочным зонам от 3 тыс. до 40 тыс. руб. Соответственно одного гектара - от 30 млн до 400 млн руб.

Оценка стоимости земли требует пояснения помимо цели и такого вопроса, *как предмет оценки.*

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, собственнику принадлежит триада прав: право владения, право пользования и право распоряжения своим имуществом. Сочетание этих полномочий соответствует также и понятию «право собственности на земельный участок». В то же время права собственника земли подчинены интересам всего общества, в первую очередь в части целевого использования земельных участков и установления определенных ограничений в полномочиях землевладельца посредством введения сервитутов*

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации созданы правовые основы для рыночного оборота земли как товара. Собственники земельных участков, согласно указу, имеют право продавать их, передавать по наследству, дарить, сдавать в аренду, обменивать, передавать в качестве взноса в уставные фонды акционерных обществ, кооперативов.

* Сервитут - вещное право ограниченного пользования чужим имуществом (земельным участком) в интересах определенного лица.

Ограничение прав землевладельца заранее определяется способом предоставления земельных участков. К примеру, владелец земельного участка, находящегося в пожизненном, наследуемом владении, может передавать его в аренду или безвозмездное срочное пользование, но не правомочен продать или заложить этот участок и осуществлять с ним другие сделки, которые могут повлечь его отчуждение.

Поэтому предметом оценки земельной недвижимости является *на/сет имущественных прав*. Состав оцениваемых прав, принципиально влияет на рыночную стоимость объекта.

Представляя особое общественное благо, земля является предметом государственного регулирования и управления. Государство в целях контроля за использованием и охраной земель ведет Государственный земельный кадастр. Государственный земельный кадастр - это унифицированная система регистрации прав на землю и связанную с ней недвижимость, учета и оценки земельных участков по всей территории страны.

Законом Российской Федерации «О плате за землю» были определены принципы экономического зонирования территорий с целью установления базовых ставок арендной платы и земельного налога, введено понятие нормативной цены земли и зафиксирован порядок ее расчета. Нормативная цена земли по конкретным земельным участкам определялась согласно постановлению Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1204 «О порядке определения нормативной цены земли» по применению Закона РФ «О плате за землю» в размере 200-кратной ставки земельного налога на единицу земельного участка соответствующего целевого назначения. Указом Президента РФ от 11 мая 2000 г. № 478 нормативная цена земли при продаже земельных участков, расположенных на них приватизированных предприятий, установлена в размере 10-кратной ставки земельного налога на сдачу площади земельного участка.

Однако размер нормативной иены с 8 мая 1995 г. был снижен до 20-кратной ставки земельного налога (Указ Президента РФ от 11 мая 1995 г. № 78). Такой порядок действовал до 1997 г., когда Указом Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485 был введен нижний предел выкупной цены в размере 5-кратной ставки земельного налога, а нормативная цена ежегодно определялась органами исполнительной власти субъектов РФ. При этом она не должна

была быть выше 75% рыночной цены, а органы местного самоуправления могут уточнять нормативную цену в пределах 25% выше или ниже ее.

С ноября 2001 г. в связи с принятием Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. №137-ФЗ выкупная цена земли при выкупе земельных участков больше не увязывалась с нормативной ценой земли. Она устанавливается на территории городских поселений свыше 3 млн человек в размере от 5- до 30-кратной ставки земельного налога, до 3 млн человек - от 5- до 17-кратного размера, до 500 тыс. человек - от 3- до 10-кратного размера.

Такие резкие изменения в определении выкупной цены на протяжении всего лишь одного десятилетия свидетельствуют о ее сложности и противоречивости, а также и недостаточной научной проработанности концепции с учетом тактики и стратегии экономического развития и инвестиционной привлекательности земельного актива и земельного капитала, затрагивающих практически всех субъектов рыночной экономики.

На первом межрегиональном этапе кадастровой оценки сельскохозяйственных земель установлены следующие показатели на нормативной основе: *оценочная продуктивность, оценочные затраты, цена валовой продукции, расчетный рентный доход и кадастровая стоимость*. Для расчета оценочной продуктивности и других показателей использовалась средняя фактическая урожайность основных сельскохозяйственных культур и сенокосов в субъектах РФ за 1966-1998 гг.

Оценочная продуктивность 1 га сельхозугодий определена по каждому субъекту РФ в стоимостном выражении в средних ценах реализации 1999 г., сложившихся в соответствующем природно-экономическом районе, путем взвешивания оценочной продуктивности 1 га пашни, сенокосов, пастбищ на их долю в площади сельскохозяйственных угодий субъекта Федерации.

Оценочные затраты — на 1 га сельскохозяйственных угодий субъекта РФ были определены взвешиванием оценочных затрат на 1 га пашни, сенокосов, пастбищ на их долю в площади сельскохозяйственных угодий субъекта Федерации.

Цена производства валовой продукции с 1 га сельскохозяйственных угодий субъекта РФ устанавливается путем добавления к оценочным затратам минимального дохода, необходимого для

обеспечения сельскохозяйственного воспроизводства, который составляет 7% оценочных затрат 1999 г.

Расчетный рентный доход с 1 га сельхозугодий определяется путем суммирования дифференциального и абсолютного рентных доходов.

Дифференциальный рентный доход, образуемый на землях с более высоким плодородием и лучшим местоположением, рассчитывается с 1 га сельхозугодий субъектов РФ путем вычитания из оценочной продуктивности цены производства валовой продукции.

Абсолютный рентный доход — минимальный доход, устанавливаемый независимо от плодородия и местоположения земельных участков, един для всех субъектов РФ и составляет 1% стоимости валовой продукции с 1 га сельхозугодий в среднем по России, или 12 рублей с одного гектара.

Кадастровая стоимость 1 га угодий в среднем по субъекту России определяется умножением расчетного рентного дохода на срок капитализации, равный 33 годам. На сельхозземлях, где отсутствует дифференциальный рентный доход, кадастровая стоимость устанавливается на основе абсолютного рентного дохода в размере 400 руб. за 1 гектар (Мурманская, Магаданская области, Ненецкий, Коми-Пермяцкий, Ханты-Мансийский и некоторые другие национальные автономные округа).

Для расчета валовой продукции и затрат объекта при кадастровой оценке используется еще и показатель плодородия почв — балл бонитета.

Рассчитанная таким образом нормативная цена и кадастровая стоимость земли фиксируется в земельном кадастре по каждому участку, наряду с другими сведениями об участке (правовой статус, границы, площади, расположенные на нем строения и улучшения). Эти данные являются системой информационного обеспечения рынка недвижимости в целях экономической оценки стоимости земель.

Таким образом, экономически обоснованная оценка земли является сложной процедурой, так как она должна учитывать все возможности многовариантного использования земельного участка как природного ресурса и объекта недвижимости.

Выводы

финансово-экономическое состояние сельскохозяйственных предприятий является кризисно-критическим, не позволяющим решать стратегические задачи по наращиванию продовольствия и социальному развитию села. Это в немалой степени объясняется внутриотраслевыми и внутрихозяйственными причинами, непоследовательностью адаптации аграрного сектора к рыночному хозяйству. Но главная причина — игнорирование непреходящих особенностей развития сельского хозяйства, требующих масштабной прямой государственной поддержки. Поэтому решение неотложных проблем финансового оздоровления сельского хозяйства возможно лишь на базе кардинального изменения экономической и социальной политики, путем ориентации на возрождение села и российского крестьянства. В решении этих задач важно полнее использовать механизм экономической оценки земли и рентных отношений. Объективная необходимость такого принципиально нового подхода к вопросам финансово-экономического оздоровления сельского хозяйства еще более возрастает в связи с возможным и неизбежным негативными последствиями для сельского хозяйства предстоящего вступления России в ВТО.

Контрольные вопросы

1. Каково влияние особенностей сельского хозяйства на формирование и функционирование финансов?
2. В чем необходимость и каковы конкретные формы особой финансовой поддержки сельского хозяйства по линии государства? Как достигается эта задача в условиях современной России?
3. Каково современное финансово-экономическое положение сельскохозяйственных предприятий и каковы пути его оздоровления в разных группах хозяйства?
4. В чем особенности регулирования системы налогов и страхования применительно к сельскохозяйственным предприятиям?
5. Как может сказаться на финансовом состоянии сельского хозяйства вступление России в ВТО? Как можно смягчить предвидимые неизбежные негативные последствия в этой области?

6. Из каких категорий земель состоит земельный фонд Российской Федерации?
7. Каковы особенности оценки земли?
8. Какие методы оценки применяются для расчета рыночной стоимости земельного участка?
9. Что такое государственный земельный кадастр и какие показатели учитываются при кадастровой оценке сельскохозяйственных земель?

Список литературы

- Земельный кодекс Российской Федерации. М., 2001.
- Закон Российской Федерации «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей». М., 2002.
- Закон Российской Федерации «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». М., 2003.
- Аграрная экономика: состояние, тенденции, перспективы / Под общ. ред. А.М. Емельянова, И.Д. Мацкуляка. М., 2004.
- Выбор пути: дискуссии на полях Земельного кодекса России. М., 1998.
- Мацкуляк И.Д. Экономика: Научные очерки. Изд. 2-е, доп. и перераб. М., 2004.
- Оценка недвижимости: Учебник / Под ред. А.Г. Грязновой, М.А. Федотовой. М., 2003.
- Экономические проблемы воспроизводства в АПК России. М., 2003.

Ярлыкапов А.Б.

Глава 14

ФИНАНСЫ СТРАХОВОЙ СФЕРЫ

1. Финансово-экономическая сущность страхования

Страхование, как явление хозяйственной жизни, возникает на основе осознания риска финансовых потерь от непредвиденных случайных обстоятельств. Для возмещения потерь необходимы страховые финансовые ресурсы, фонды, взносы. Они предназначены для нормального возобновления хозяйственной жизнедеятельности после страховых случаев природно-погодного характера, техногенных, социальных происшествий, эпидемий, болезней животных, растений, людей. Страхование не гарантирует сохранность имущества и здоровья животных, людей, но оно гарантирует финансовую основу возмещения потерь.

Политэкономические аспекты страхового финансового фонда и его место в процессе воспроизводства раскрывается следующим образом. «Постоянный капитал подвергается во время процесса воспроизводства, в вещественном отношении, случайностям и опасностям, которые могут его уменьшить. В соответствии с этим часть прибыли, следовательно, прибавочной стоимости служит страховым фондом.

При этом дело нисколько не изменяется от того, управляет ли этим страховым фондом страховое общество как отдельным предприятием, или нет. Это - единственная часть дохода, которая не потребляется как доход и не служит обязательно фондом накопления»¹.

Приведенная трактовка получила наименование воспроизводственной концепции. Другой крупный немецкий экономист конца XIX в., А. Вагнер, относил страховые платежи к текущим затратам и обосновывал затратную концепцию в раскрытии содержания страховых фондов.

Определяя место страхования в общей системе экономической науки, М.И. Туган-Барановский писал, что страховая сделка, по своей сущности, является одним из видов меновой сделки. Здесь обменивается страховая премия на право получения в будущем, при наступлении страховых случаев более крупной страховой суммы. Страхователь аналогичен кредитору, страховщик — должнику².

Эти высказывания дают основание рассматривать страховые отношения в системе финансов, глубже раскрыть затратные и воспроизводственные аспекты в процессе производства и кругооборота финансовых ресурсов в меновых сделках страховых премий и страховых выплат.

Социально-экономическое содержание страховой премии раскрывается через ее функциональное назначение с затратно-компенсационным характером. Она представляет собой ежегодный расход с расчетом на получение единовременных компенсаций при страховых случаях. Компенсационные суммы не могут быть отнесены к доходам и облагаться налогом. Это было бы неправомерно и несправедливо для страхователя. Траты он осуществляет ежегодно, а компенсации получает далеко не каждое пятилетие. В конечном итоге в течение жизненного цикла его расходы значительно превышают компенсационные выплаты, что видно по соотношениям страховых сборов и выплат страховыми компаниями.

Для страховых компаний страховые сборы не являются ни доходом, ни выручкой от своих услуг. Они представляют собой

мобилизацию финансовых ресурсов для консолидированного страхования хозяйственных и иных рисков. Они носят накопительно-возвратный характер с инвестиционной составляющей в части свободных страховых ресурсов.

Для государства и общества в целом страховые премии и выплаты являются финансовым инструментом социально-экономической стабилизации при стихийных обстоятельствах. Они облегчают бремя государственных затрат и одновременно пополняют доходы государственного бюджета и внебюджетных фондов налогами на финансовую деятельность страховых компаний. Существенна их роль и в инвестиционном участии федеральных и региональных программ социально-экономического развития.

В треугольнике трех субъектов: страхователей, страховщиков и государства, развивается их взаимосвязь и взаимодействие, разрешаются назревшие противоречия как путем улучшения страхового законодательства, контрольным надзором за его правильным применением, так и путем совершенствования принципов и практики страховых компаний, расширения конкуренции в страховой среде и повышения страховой культуры страхователей, роста их доходности и благосостояния.

Страховое дело основывается на тесных финансовых связях интересов страхователей, страховщиков и государства.

Схематично их взаимосвязи можно выразить в форме треугольника, стороны которого представляют систему интересов каждого из субъектов с их пересечением в середине воображаемой фигуры (см. рис.).

В основание треугольника помещены интересы страхователя. Они являются отправной точкой страхового дела, а их страховые премии — исток финансовых потоков в сфере страховой деятельности.

Интересы страхователей включают:

- гарантированность защиты от рисков;
- минимизацию издержек по страхованию;
- своевременность страховых выплат;
- минимизацию страховых случаев;
- максимальное число страхователей;
- устойчивость системы страхования;
- конкуренцию страховых компаний.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. Ч. II. С. 416.

² См.: Туган-Барановский М.И. Основы политической экономии. М., 1998. С. 316.



Финансовые связи в страховом деле

Интерес страховщиков заключается в максимуме страховых премий, в оптимальной рентабельности с выгодными для страхователей тарифными ставками. В сферу их интересов входит эффективное инвестирование накапливаемых страховых резервов, минимизация страховых случаев, налогов и сборов, отчислений в специальные фонды, а также страхового мошенничества. В этом же заинтересованы и страхователи, ибо данные виды затрат в конечном счете через страховые тарифы перекладываются на их взносы.

Интересы государства связаны с:
 устойчивостью страховой системы;
 поступлением от нее налогов и сборов;
 мобилизацией средств для инвестиций;
 льготированием и протекционизмом отечественных страховых компаний;

сбалансированностью интересов участников страхового дела.

Для страхователей страховое дело — это сфера экономической деятельности и финансового менеджмента, для страховщиков — сфера бизнеса, для государства — сфера социальной политики и финансового менеджмента.

2. Самострахование

Составной частью страховой системы является самострахование. В хозяйственной деятельности оно присуще всякому нормально работающему субъекту рыночной экономики. Независимо от заключенного страхового договора путем покупки страхового полиса в хозяйстве имеются резервы на случай непредвиденных затруднений и неудач, потерь, убытков. Они, как

правило, зачисляются на особый счет либо в особый фонд или вообще фигурируют как постоянно наличное положительное сальдо.

Но самострахование может иметь место и как альтернативы страхованию на коммерческом рынке, где некоторая доля страховых претензий не страхуется, или же как дополнение к этому. Решение по самострахованию бывает при достаточных финансовых возможностях или при их отсутствии. В государственных и муниципальных предприятиях потери части оборотных средств включаются в текущие расходы, а потери основного капитала воспроизводятся из соответствующих инвестиций.

При раскрытии преимуществ самострахования обычно выделяются следующие положительные моменты:

- отчисления в фонд самострахования должны быть меньше, ибо отсутствуют издержки страховой компании и их прибыль;
- доходы от инвестирования остаются у страхователя;

- возрастает стимул уменьшения риска потерь от бесхозности, недисциплинированности, нарушения техники безопасности и т.д.;

- не возникает споров со страховщиками по претензиям;

- прибыль от деятельности страхового фонда поступает и распоряжение страхователя;

- квалифицированные сотрудники страхового фонда или менеджеры по совместительству лучше оберегают и страхуют на деле имущество от потерь.

Недостатки самострахования проявляются в следующих аспектах:

- катастрофический убыток поглотит весь страховой фонд и обанкротит предприятие;

- суммарное влияние действия нескольких малых потерь одновременно может обанкротить предприятие, особенно на первоначальном этапе существования собственного страхового фонда;

- страховой капитал может быть использован лишь на краткосрочные и ликвидные инвестиции, а не так, как в страховой компании;

- возможны дополнительные расходы по ведению самострахования;

- квалификация собственных экспертов-страховщиков не так высока, как в страховых компаниях;

возможны претензии акционеров по переводу значительных сумм в страховой фонд в ущерб дивидендам и эффективным инвестициям;

нарушается один из основных принципов страхования - принцип передачи риска;

взносы в фонд не освобождаются от налогообложения, в то время как в отношении страховых премий это считается допустимым и правомерным.

Соотношение «плюсов» и «минусов» сказывается на предприятиях по-разному. При системе обязательного страхования выбор отсутствует. При добровольных видах наиболее рациональный подход **заключается** в комбинации внешнего и внутреннего страхования.

3. Обязательное и добровольное страхование

В страховой системе функционируют обязательное и добровольное страхование. К первому виду относится обязательное социальное страхование, медицинское, страхование **ответственности**. Страховые взносы при этом осуществляют предприятия-работодатели. Они относятся на счет издержек предприятия и включаются в себестоимость товарной продукции и оказываемых услуг.

Страховщиками при этом выступают как коммерческие страховые компании, так и государственные. Наиболее крупным страховым холдингом в России является Росгосстрах с дочерними компаниями почти во всех субъектах Российской Федерации. Общая численность страховых организаций в 1999 г. составляла 1493, из них негосударственных - 94%. Более половины филиалов и дочерних предприятий были в государственной структуре. Около 10% общих страховых сборов приходилось на государственные компании.

И государственные, и негосударственные страховщики работают как в сфере добровольного, так и в сфере обязательного страхования.

Общий объем средств, собранных российскими страховыми компаниями в 2004 г., превысил 470 млрд руб.

По добровольным видам страхования в 2004 г. собрано 51,4 млрд руб. страховых премий.

Обязательные виды страхования принесли 17,8 млрд руб. страховой премии, т.е. около 20% общих сборов, а в добровольном страховании собрано 80%.

Общая сумма сборов весьма скромна в России, не более 1,5% от **ВВП**. В развитых рыночных странах этот показатель колеблется в пределах 8—10%. На душу населения в России приходилось не более 50 долл. В США эта цифра достигает 2570, Японии — 3890, Швейцарии - 4270 долл. Сравнительные данные свидетельствуют лишь о первоначальных шагах становления системы страхования в России. Его трудности обусловлены низкими доходами населения, низкой доходностью предприятий, высоким уровнем инфляции, неразвитостью страхового менталитета, многочисленными дефолтами в финансовой системе страны в XX в. и рядом других факторов.

Страхование в рыночной экономике является многофункциональной системой гражданского общества. Она включает как государственную, так и корпоративные структуры. Государственные структуры имеют своей целью социально-экономические аспекты защиты рисков, а корпоративные структуры - коммерческо-предпринимательские цели, получение прибыли в страховом бизнесе.

Обе структуры выступают важным механизмом привлечения инвестиционных ресурсов в экономику.

Возрождение страхового дела коммерческого, рыночного характера в России началось в начале 90-х гг. с демонаполизации страховой системы. Бывшая государственная система обязательного страхования Госстрах и Ингосстрах трансформировались в коммерческие структуры со 100%-ной долей государства в уставном капитале.

Наряду с ними учреждались негосударственные страховые компании разного организационно-правового статуса, в основном акционерные. Первоначально их число достигало 2500 в целом по России, но постепенно сокращалось и на начало 2004 г. составляло 1063 компании.

К числу внутренних благоприятных условий эффективного функционирования страхового рынка относят:

- сформировавшуюся нормативно-правовую базу;
- долгосрочную политику государственного регулирования;
- финансово-устойчивые компании страхового предпринимательства;

развитую инфраструктуру страхового рынка;
 благоприятные макроэкономические условия;
 конкурентную среду эффективно хозяйствующих предприятий;

высокую доходность **граждан**;
 ограничительные меры по снижению степени криминальности и мошенничества в страховых отношениях;
 традиции и культуру страховой защиты в хозяйственном менталитете.

В развитии страхового дела в России имеются многосложные проблемы во всех аспектах. Они предполагают последовательное проведение стратегической экономической политики и принципов:

системности;
 развития;
 преемственности;
 компетентности и рациональности.

Среди социально-экономических факторов, препятствующих развитию страхового рынка, следует выделить следующие:

низкие доходы граждан;
 отсутствие свободных оборотных средств у большинства коммерческих предприятий;

неразвитость активной страховой политики государства как инструмента расширения инвестиций из страховой отрасли экономики, с одной стороны, и социальной гарантированной защиты населения за счет консолидированных страховых фондов, облегчающих бремя бюджетных и внебюджетных ресурсов, - с другой;

слабость законодательной базы в стимулировании страхового дела как для страховщиков, так и для страхователей, особенно в сфере налогообложения, формирования конкурентной среды, размещения страховых резервов;

неразвитость традиций страховой культуры населения, особенно в сфере страхования жизни и городских квартир;

замедленное развитие инфраструктуры страхового рынка, кадрового потенциала страховщиков, специалистов-оценщиков риска;

финансово-экономическая нестабильность с высоким уровнем инфляции;

слабая концентрация страхового капитала и страховых организаций при невысокой надежности и финансовой устойчивости страховой системы, испытывающей большие трудности с размещением страховых резервов;

непоследовательность шагов вхождения в мировую страховую систему с мировыми стандартами, особенно в сфере перестрахования.

Эти и ряд других факторов¹ и обуславливают трудности стратегии развития страховой отрасли и в целом системы страховых отношений. В обществе в ходе реформирования экономики крайне мало уделено внимания формированию соответствующего менталитета. В 90-е гг. страхование было практически стихийно саморазвивающимся явлением.

В ходе рыночных реформ государство отказалось от обязательного страхования сельскохозяйственных предприятий и выделения субсидий и льготных кредитов на уплату страховых премий. Страхование перешло на добровольные основы с одновременным зачислением страховых компенсаций на финансовые результаты с включением их в прибыль и налогообложение. С 1999 г. для страхования урожая должно предусматриваться 50% страховых взносов за счет средств федерального бюджета, но на практике постановление Правительства РФ не выполняется, а Федеральное агентство по регулированию страхования в сфере агропромышленного производства еще не активно разворачивает свою деятельность.

В сельской местности Российской Федерации страхованием наиболее активно занимается страховая холдинг Росгосстрах с дочерними компаниями в регионах. Он унаследовал страховую инфраструктуру и кадры страховщиков и функционирует на основе 100%-ного участия государства в акционерном капитале. Филиалы, отделения и дочерние компании холдинга функционируют во всех регионах Российской Федерации и во всех сельских районах страны. Однако размеры получаемых страховых премий незначительны, ибо страховой потенциал на селе малоразвит, наличных денежных средств у населения и сельскохозяйственных предприятий из-за низкой доходности мало, а государственный бюджет не располагает необходимыми ресурсами для страховой поддержки.

См.: Тенденции и перспективы развития страхования в России / Под ред. А.З. Астаповича, И.Б. Котлобовского. М., 1999- С. 7.

В сфере страховых услуг на селе функционируют и частные страховые компании. Среди них «Поддержка» — работаете 1991 г. имея лицензию по 20 видам страховых услуг, включая страхование хозяйственных построек, посевов, животных, сельхозтехники, собранного и сложенного в закрома урожая. Страхователями могут быть все формы хозяйствующих на земле субъектов от крестьянского подворья — до крупного агропромышленного комплекса.

Страховой случай наступает при стихийных бедствиях (градобитие, наводнение, смерчи, штормовые ураганы и т.д.), пожарах, болезнях животных в благополучных местностях по бруцеллезу и туберкулезу, а также в случае кражи животных, техники, имущества.

Размеры страховых сумм исчисляются в компании «Поддержка», не превышая 75% стоимости продуктивного скота по сложившимся в данном регионе рыночным ценам на момент заключения страхового договора. Тарифные ставки страховой премии колеблются от 1,5 до 7,5% страховой суммы в зависимости от количества страховых рисков, включаемых в договор. Взнос может быть осуществлен в два срока равными долями. Льготы в виде определенных скидок применяются при постоянном, из года в год, заключении договоров страхования. В холдинге Росгосстрах они достигают 20%.

4. Государственное регулирование финансовых страховых отношений

Регулирующая функция государства в страховой деятельности развитых государств проявляется в различных формах:

- принятии законодательных актов, регулирующих страхование;

- установлении обязательного страхования в интересах общества и отдельных категорий граждан;

- установлении различного роля льгот страховым компаниям для стимулирования их деятельности;

- проведении специальной налоговой политики;

- создании особого правового механизма, обеспечивающего надзор за функционированием страховых предприятий и организаций.

Основу страхового законодательства в России составляют Закон Российской Федерации «О страховании» с дополнениями;

гл. 48 «Страхование» Гражданского кодекса Российской Федерации, а также налоговое законодательство в части страхования. Страховые компании обязаны выполнять требования ведомственных актов Министерства финансов, отдельных законов об обязательных видах страхования, законодательные положения субъектов РФ на их территории.

К основным функциям надзора за страховой деятельностью относятся:

- выдача лицензий на осуществление страховой деятельности;

- осуществление контроля за обоснованностью тарифов и обеспечением платежеспособности страховщиков в виде минимальных размеров уставного капитала и направлений размещения его;

- установление правил формирования показателей и форм учета страховых операций и отчетности о страховой деятельности;

- установление нормативных размеров соотношения между активами и обязательствами страховщиков. ■■

Действующая в России система регулирования страхования отражает первоначальную стадию его возрождения и, естественно, содержит немало противоречий в процессе функционирования и порядка действий при приостановлении лицензии страховщика.

Регламентирование страховых отношений надзорными органами носит довольно жесткий характер при многочисленных ограничениях, призванных повысить надежность страховых компаний до идеально высокого уровня. Эти ограничения касаются, прежде всего, инвестирования резервов. Они дорого обошлись страховщикам в августе 1998 г., так как существенно обесценили и снизили финансовые ресурсы страховых компаний.

Экономической целью осуществления страховых операций для страховщиков является получение максимально возможной массы прибыли в конкретном страховом пространстве и завоевании своей ниши в страховом рынке на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные отрезки времени.

Критерий качества функционирования страховой системы должен одновременно включать в себя как критерии эффективности Для страхователей и страховщиков, так и критерии выгодности страхового дела для общества и государства в целом. Потому на региональном и национальном уровнях к системе страховых отношений предъявляются макроэкономические требования. К ним относятся:

положение с налоговыми платежами федерального и регионального бюджетов;

снижение государственных расходов по социальному страхованию за счет повышения степени социальной защищенности населения договорами добровольного страхования;

повышение инвестиционных ресурсов в экономике за счет использования страховых резервов по долгосрочным видам страхования;

финансирование внутреннего долга за счет развития долгосрочного страхования с последующим вложением резервов, например, в акции или долгосрочные ценные бумаги;

дополнительное финансирование внебюджетных фондов, особенно противопожарной службы;

ускорение денежных потоков в регионе, ибо страховые премии выплачиваются физическими лицами наличными.

В конце 90-х гг. в правительственных структурах, регулирующих макроэкономические процессы в российской экономике, происходят серьезные изменения концептуальных подходов к функционированию и развитию страхового дела. Раньше преобладал взгляд фискального характера как на источник налоговых поступлений в казну.

В постановлении Правительства РФ «Основные направления развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998—2000 гг.» заложена концепция страхования как системы, поддерживающей государственную социальную защиту и снимающую большую часть нагрузки с государственного (федерального, регионального и местного) бюджета по возмещению убытков граждан при катастрофических событиях стихийного характера, авариях, происшествиях, во-первых; весьма важного источника инвестиций в экономику — во-вторых; налоговых поступлений из страховой сферы — в-третьих, развития конкурентной среды в страховом деле со стороны страховщиков и формирования культуры финансовой и психологической защищенности со стороны миллионов граждан — в-четвертых.

В то же время реализация этих положений неизбежно влечет за собой осознание необходимости в структуре номинальной заработной платы включать страховые платежи в качестве важной статьи расходов семьи как структурного элемента гражданской финансово-социальной защищенности. Данный момент пока

слабо просматривается концептуально. Тем более что он не отмечен в стратегических правительственных мероприятиях.

Однако логика развития страховых отношений и практика рыночно развитых индустриальных стран отражает данную тенденцию как закономерность объективного характера в сочетании с закономерностью психологической, менталитетной.

Вместе с тем по-прежнему еще весьма живуча фискальная концепция развития страхового дела в законодательных проектных предложениях. Так, Госналогслужба вынашивает мысль о взимании платежей в Пенсионный фонд 3,5% с физических лиц со всех их денежных поступлений, включая и страховые выплаты.

Отмечая полезную функцию страхового бизнеса в мобилизации накоплений на развитие экономики и создание государства всеобщего благосостояния, А. Янг (Великобритания) особо выделяет посредническую функцию. Он отмечает пять ее форм:

- 1) мобилизацию национальных сбережений;
- 2) управление финансовыми рисками в защите предпринимателей и граждан в случае непредвиденного кризиса;
- 3) эффективное привлечение капитала в экономику, стимулируя его системой страхования;
- 4) учреждение пула, уменьшающего возможные риски страховщика;
- 5) поощрение развития торговли, предоставление широкого спектра финансовых страховых продуктов.

Совокупность перечисленных пяти форм выступает в реальной жизни в роли катализатора экономического роста¹. Это имеет весьма важную значимость для России, испытывающую большие трудности в поисках источников и катализаторов выхода из экономического кризиса.

Концентрация страхового дела в России усиливается в силу конкурентной борьбы, повышения правительственных нормативов уставного капитала, инфляционных факторов. В 1997 г. 10 ведущих страховых компаний в системе личного страхования занимали по взносам 35,1%, по выплатам - 40,9%, в имущественном страховании соответственно — 27,2 и 44,9%, в страховании ответственности - 59,3 и 78,5%. В 1998 г. концентрация поличного страхованию возросла по взносам с 35 до 46,3%².

¹ См.: Реформирование российского страхового рынка. М., 1999. С. 42. См.: Тенденции и перспективы развития страхования в России. С. 10.

В Польше, Чехии, Венгрии в сегменте страхования жизни ведущие 10 компаний имели долю свыше 99%, а в иных видах страхования — свыше 94%. Но в Великобритании эти показатели более скромные - 45,8 и 45,1%, в Германии — 46 и 35%, Франции — 69 и 61%, Италии — 55 и 51%. Конечно, необходимо учитывать разницу в масштабности территории и финансовом потенциале указанных государств.

Ведущие российские компании по размерам страховых премий расположены в Москве и Московской области. На их долю приходится около половины финансовых страховых ресурсов премий.

В страховой практике известен и такой метод распределения рисков, как сострахование. Максимальный размер обязательств по одному договору регламентируется государством и контролируется Госстрахнадзором. Он не должен превышать 10% собственных средств страховщика. Для установления оптимального соотношения рисков страховщик берет на страхование такой размер страховой суммы, какой он может оставлять на собственном удержании. Непокрытую часть риска он предлагает страхователю застраховать у других страховщиков. Данная сделка сложна для страхователя, но иногда такая форма все-таки применяется.

Специфика движения финансовых ресурсов в страховании связана с условиями реализации страховых услуг, когда в распоряжении страховщика в течение некоторого времени оказываются временно свободные от обязательств средства, которые могут быть инвестированы с целью получения дополнительной прибыли. Право российских страховщиков заниматься инвестированием страховых резервов определено Законом «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» от 26 июня 1991 г., Законом РФ «О страховании» и Правилами размещения страховых резервов, утвержденными Росстрахнадзором (приказ № 02-02/06 от 54 марта 1995 г.).

Коммерческое размещение страховых резервов страховщиками осуществляется на принципах, обеспечивающих выгодность, а именно:

- диверсификации,
- возвратности,
- прибыльности,
- ликвидности.

Страховые резервы могут быть размещены при соблюдении следующих ограничений:

в государственные ценные бумаги - не менее 20% страховых резервов, сформированных по договорам долгосрочного страхования жизни и не менее 10% — по иным видам страхования;

в банковские депозиты - не более 50% средств страховых резервов;

в ценные бумаги акционерных обществ, разрешенные к выпуску на территории Российской Федерации и зарегистрированные Минфином Российской Федерации - не более 40%;

в приобретение долей в уставном капитале закрытых акционерных обществ, простые векселя (кроме векселей банков) и жилищные сертификаты — не более 10%;

на приобретение недвижимого имущества, в том числе жилья, - не более 40%;

в валютные ценности (при формировании страховых резервов в рублях) — не более 10%.

В России отсутствуют достаточно надежные направления инвестиционного выгодного размещения капитала, жестко регламентированные государством. Это побуждает страховщиков к использованию страховых резервов и в обход регламентируемых направлений.

Кроме того, имеется и ряд прямых запретов на размещение страховых резервов на:

- предоставление займов физическим и юридическим лицам;
- заключение договоров купли-продажи;
- инвестирование в чеки, банковские сберегательные книжки на предъявителя, коносаменты, приватизационные ценные бумаги;
- приобретение акций и паев товарных и фондовых бирж;
- оплату труда работников страховой компании, оказание им материально помощи, выдачу ссуд;
- уплату налогов и штрафов.

5. Сегменты страхового рынка

Рынок страховых услуг весьма многообразен. Он насчитывает несколько сот видов страхования. Они структурированы по группам. Выделяются наиболее крупные следующие сегменты:

страхование жизни; имущественное страхование; страхование гражданской ответственности перед третьими лицами; личное медицинское страхование. В свою очередь, они подразделяются на подгруппы. Так, имущественное страхование делится на страхование квартир, домов, коттеджей; автотранспортных средств; грузов в пути; производственных зданий, сооружений; оргтехники; офисных помещений и т.д.

Общей тенденцией в деятельности страховых компаний являются, с одной стороны, концентрация в специализированных нишах сегментов страхового рынка, а с другой — их диверсификация, расширение сфер страхования, особенно страхования имущества предприятий.

Предприятия все еще неохотно заняты страхованием своего имущества. На его долю приходилось лишь около 35%.

Страхователи полагают, что страховые тарифы слишком высоки, отвлекают живые деньги от собственного оборота и удорожают себестоимость их продукции. Компенсационные выплаты чрезмерно запаздывают и осуществляются инфляционными деньгами без индексации за отрезок времени между платежами и компенсацией.

Поэтому сложившаяся система страхования имущества предприятий неудовлетворительно обеспечивает финансовую надежность и устойчивость предпринимательской деятельности. Более того, она усиливает кризис неплатежей в экономической системе. Поэтому проекты новых законов о страховании, лоббируемые в Государственной Думе страховыми компаниями, закладывают принцип обязательности: «Об обязательном страховании от несчастных случаев на производстве», «Об обязательном страховании опасных грузов», «Об общегражданском страховании» и т.д.

Страховые компании в конкурентной борьбе пользуются гибкой схемой тарифных ставок:

| | |
|--|----------|
| Страхование зданий и сооружений, отделки помещений - | 0,1-2% |
| Промышленное оборудование - | 0,4—0,7% |
| Мебель, хозяйственный инвентарь - | 0,4—0,9% |
| Офисное оборудование, оргтехника - | 0,7-1,7% |
| Витрины, вывески, стекла - | 2,5-4,5% |

| | |
|--|---------|
| Страхование товаров на складе, сырья и полуфабрикатов - | 0,3-2% |
| Страхование перевозимых грузов - | 0,1-2% |
| Страхование автомобилей - | 2—15% |
| Страхование автогражданской ответственности — | 0,26—8% |
| Страхование от несчастного случая работников предприятий — | 0,5—3% |

Имущественное страхование полезно для граждан и предприятий потому, что оно предназначено для преодоления финансовых последствий определенных рисков и обеспечения спокойного характера жизнедеятельности. Здесь заложены и экономические, и психологические аспекты полезности владельцев имущества. Этим самым укрепляются и развиваются финансовые стимулы расширения недвижимости и движимого имущества (автотранспортных средств, грузов).

В системе имущественного страхования выделяются многие виды и подвиды. Среди них наиболее распространены страхование от пожара, краж, стихийных факторов в сельском хозяйстве, дорожно-транспортных происшествий, преступных действий третьих лиц. Имеются и сложные полисы, покрывающие финансовые риски одновременно нескольких видов рисков. В зарубежной практике распространены виды страховых договоров по выплате финансовых убытков от вынужденных перерывов в производстве вследствие форс-мажорных (непреодолимых страхователем) обстоятельств. В данном случае страхуются риски косвенных ущербов и упущенных выгод.

В сельском хозяйстве СССР до 90-х гг. функционировала обязательная система имущественного страхования с существенной долей государственных субсидий. Возрождение этой практики предусматривается Федеральным законом «О государственном регулировании агропромышленного производства» с выделением федерального сельскохозяйственного резерва в размерах 5% от общей суммы страховых премий. Договоры страхования должны заключаться добровольно и сроком действия на пять и более лет. Страховая сумма рассчитывается с учетом посевных площадей по видам культур, Урожайности за предыдущие пять лет, прогнозируемой рыночной Цены на продукцию взноса страховой премии страхователем.

В сфере имущественного страхования объективно расширяются потребности финансового покрытия ущерба строениям, транс-

портным средствам, различным видам продуктивного и рабочего скота, населения и предприятий. Этому способствует экономическая стабилизация и в экономике страны, и в сфере страховых отношений, а также постепенное улучшение в доходах граждан и предпринимательских структур.

Имущественное страхование в структуре страховых сборов по регионам отличается весьма существенно. Наибольшая его доля в Москве и Подмосковье. В периферийных регионах доля добровольного страхования имущества незначительна, особенно в районах с преобладающим сельским населением, из-за низких доходов населения, предприятий, неразвитого страхового **менталитета** и страховой культуры страховщиков и страхователей.

Страхование от краж относится как к до] оворамам страхования личного, так и корпоративного имущества. Обычно убытки от краж превосходят сумму страхового возмещения из-за первоначально занижаемой страховой суммы, ибо потенциальная кража, как правило, избирательна. Страхователь берет на себя ущерб, и это именуется «покрытием первых потерь». По такому полису страховщик уменьшает размер ответственности. В данном случае франшиза, т.е. доля вне страховых отношений, премии и выплаты, зависит от вида имущества (товара), его объема, места хранения, способов перевозки и степени предосторожности страхователя (установка сигнализации, условия охраняемое™).

Страхование денег (включая электронные расчетные карты, ценные бумаги) относится к группе имущественного страхования. Случаи ущерба денежному хозяйству многочисленны:

при транспортировке и пересылаемых по почте, перевозимых и переносимых служащими;

временно хранимые в рабочих помещениях и жилищах страхователя;

вложенные в депозитарии и депозитные банковские счета.

Тарифные ставки по данному виду страхования зависят от обстоятельств риска, способов перевозки и защищенности мест хранения, сумм денежных средств, частоты денежных краж. Величина возмещения рассчитывается в пределах застрахованной суммы, а также реально подтверждаемой суммой убытка.

Страхование имущества *от всех рисков* обычно включает огневые риски и кражи, а также ряд других явных рисков, особенно при страховании грузов, автотранспортных средств, техно-

логического оборудования, офисной оргтехники и электронных средств информационной технологии.

При этом много исключений из процесса страхования, касающихся особо «привлекательных» вещей в силу высокого соотношения «стоимость/размер», а также наличных денежных **средств**, ценных моделей, шаблонов, произведений искусства и т.д.

По всем крупным рискам андеррайтеры (страховщики, принимающие предложения по страхованию от страхователя) предусматривают составление акта осмотра и экспертизы, выполняемого **квалифицированным** страховым агентом - сюрвейером.

Страхование строений включает повреждения и финансовый ущерб, причиненные сооружению:

пожаром, взрывом, ударом молнии, землетрясением, наземным транспортом, летательными аппаратами;

кражей или попыткой кражи;

жидкостью, вытекающей из центральной отопительной системы;

злонамеренными действиями;

штормами, бурей, наводнением;

оседанием грунта;

случайным повреждением подземных коммуникаций

и некоторые другие виды.

В полисах может быть предусмотрено и содержимое строений.

Страхование автотранспорта частных владельцев включает нередко и страхование автоответственности. Без него в большинстве стран мира нельзя управлять автотранспортными средствами. Страховые полисы при этом содержат как общую необходимую информацию об условиях, так и дополнительные пункты об обязанностях автовладельца-страхователя и страховой компании.

В развитой системе страховой сферы занимает весьма заметное место *личное страхование*. Оно включает три вида: страхование жизни, страхование от несчастных случаев и медицинское страхование. Страховую премию выплачивает или гражданин, или работодатель, или вместе, но по разным страховым полисам.

Страхование жизни проводится на случай смерти страхователя или застрахованного; на дожитие до окончания срока страхования; на случай потери здоровья, от несчастного случая. Может быть осуществлено и страхование дополнительной пенсии.

По всем видам личного страхования сложились многочисленные схемы и виды страховых полисов на выбор страхователя: инвестиционные полисы бездоходные, на гарантированные суммы и доходные с расчетом бонусов или премии страхователю; доле-вые полисы.

При срочном страховании выделяется фиксированное, возобновляемое, конвертируемое, с убывающей страховой суммой, с возрастающей страховой суммой.

Премии в личном страховании, особенно в страховании жизни, рассчитываются на научной основе с помощью теории вероятности и математической статистики специалистом-актуарием. Он должен рассчитать и учесть многие факторы, возможные размеры выплат, управленческие расходы, прибыль, налоги и другие обязательные платежи. Учет страхования жизни ведется обособленно от имущественного страхования и страхования ответственности.

Страхование ответственности включает ответственность за качество выпускаемой продукции, ответственность работодателя за условия труда, наносящие вред здоровью нанятых работников, гражданскую ответственность от возможных претензий любого гражданина к предприятию за нанесенный ущерб, другие виды, в том числе профессиональную ответственность.

Особенностью страхования ответственности является отсутствие конкретного субъекта как третьей стороны, упоминаемой в договоре, а страховая премия не связана с величиной страхового возмещения. Получатель и величина финансовой компенсации определяются после наступления страхового случая. Имущественный вред третьему лицу возмещает страховая компания, и страхователь при этом не освобождается от уголовной или административной ответственности за содеянное.

При страховании гражданской ответственности автовладельцев возмещения потерпевшему страховщик уплачивает в пределах страховой суммы по договору, исходя из фактического ущерба по согласованию сторон или по решению суда.

В России обязательность данного вида страхования введена с 2002 г., а добровольное страхование осуществляют компании, имеющие соответствующее разрешение в лицензии.

В международных договорах широко используется Соглашение о «зеленой карте». С помощью этого соглашения защищаются интересы потерпевшей стороны, в том числе и автовладельца при пере-

мещении в иных странах. Российские страховые компании продают «зеленые карты» иностранных страховщиков, являясь их агентами.

Страхование предпринимательских рисков предусмотрено Гражданским кодексом РФ как страхование риска убытков из-за нарушения обязательств партнеров, неплатежей, задержки доставки грузов, товаров, наносящие ущерб финансовым интересам страхователя.

При инвестировании средств имеют место коммерческие риски вложения денежных средств.

В страховом договоре может быть предусмотрено возмещение не только инвестированной суммы, но и ожидаемой прибыли, дохода. Тарифные ставки, как правило, индивидуализированы и зависят от многих факторов.

В страховом деле весьма важно рассчитывать степень риска, чтобы выявлять своевременно зоны риска. Практикой выявлено и классифицировано шесть зон степени риска:

- 1) безрисковая зона;
- 2) зона нормального риска с вероятностью потери части прибыли;
- 3) зона повышенного риска с вероятностью потери всей прибыли, но с возвратом затраченных средств;
- 4) зона критического риска с вероятностью потери оборотных средств;
- 5) зона катастрофического риска с вероятностью потери не только оборотного, но и основного капитала;
- 6) зона криминального риска с вероятностью потери авансированного капитала, личного имущества предпринимателя и личной свободы субъекта коммерческих отношений.

Чем выше степень риска, тем больше должна быть страховая сумма и тем аккуратнее необходимо вести дело.

Выводы

Возрождение и развитие страховой системы в российской экономике получают новые импульсы в условиях стабильного экономического роста. Возрастают денежные доходы коммерческих структур и населения как основы финансовых средств для приобретения страховых полисов. Повышается и страховая культура хозяйствующих субъектов, а также страховых компаний, что

обеспечивается их укрупнением, ростом страховых резервов и оперативностью выплат по страховым случаям. Вступление России в ВТО ускорит динамичность эффективных прогрессивных процессов в системе страхования.

Контрольные задания

1. Рассчитайте размер страховой премии, если страховая ставка 2%, а сумма стоимости страхуемого объекта — 1 млн руб.
2. Какова сумма франшизы при стоимости страхуемого объекта 100 тыс. руб. и размер франшизы - 1,5%?
3. Решите тесты:
 - 1) Юридическое (или физическое) лицо, осуществляющее страховой взнос, называется:
 - страховщиком,
 - перестраховщиком,
 - страхователем,
 - перестрахователем.
 - 2) Страховой случай — это:
 - возможность неблагоприятного события;
 - комбинация опасностей;
 - непредсказуемость результатов;
 - неопределенность потерь;
 - возможность потерь.

Список литературы

- Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1. П. М., 2005.
- Бланк Д. (сост.). Страхование: принципы и практика. М., 1998.
- Грозденко А.А. Основа страхования: Учебник. М., 1999.
- Шахов В.В. Страхование: Учебник для вузов. М., 1997.

© Сулов И.Ф.

Шва t5

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ СИСТЕМА И ЕЕ ВЗАИМОСВЯЗЬ С ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМОЙ

Понятие «финансы», как и «государственные и муниципальные финансы» неразрывно связано с понятиями «деньги» и «кредит». Поэтому неудивительно, что соответствующая вузовская специальность называется «Финансы и кредит», а научная специальность - «Финансы, денежное обращение и кредит».

Но странное дело, ни в научной, ни в учебной литературе не раскрывается взаимосвязь и взаимодействие денег, финансов и кредита. Даже в учебнике «Финансы, денежное обращение и кредит» каждая из трех категорий рассматривается отдельно от других, как будто они существуют независимо друг от друга.

На самом деле эти три категории не только самостоятельные, отличаются друг от друга, но и теснейшим образом взаимосвязаны, переплетаются друг с другом настолько тесно, что порой трудно сразу определить, где кончаются финансы и начинается кредит или они переплетаются в одной категории, как это имеет место в государственных заимствованиях.

Необходимость анализа взаимодействия финансовой и денежно-кредитной систем представляет большой не только теоретический, но и практический интерес, поскольку без учета этого взаимодействия вряд ли можно проводить эффективную финансовую и денежно-кредитную политику.

Начнем с денег, как исходной категории в этом триумвирате.

1. Деньги как общая основа финансов и кредита

Финансы, деньги, кредит. Что общего между ними, в чем проявляется их взаимосвязь и в чем их различия?

Разумеется, и исторически, и логически первичной из этих трех категорий являются деньги. Что такое финансы как объект финансовой (или экономической) науки? Это деньги. Что такое кредит? Это тоже в подавляющей массе случаев деньги, ссужаемые заемщику. Но деньги шире обеих указанных двух категорий. Деньги существуют не только в виде финансов и кредита, но и как всеобщий эквивалент, средство обмена товаров и средство накопления стоимости или богатства. Именно таковыми сначала и зародились деньги. И только затем, на определенной ступени развития товарно-денежных отношений появились кредит и еще позднее — финансы.

Деньги - это общая основа и кредита, и финансов. От их (денег) качества, т.е. качества выполняемых деньгами функций, зависит качество функционирования кредитной и финансовой систем. Хотя, разумеется, существует и обратное влияние кредитной и финансовой систем на денежное обращение и качество денег. Поэтому необходимо, прежде всего, разобраться в сущности, функциях и роли денег в современной экономике. Тем более что до сих пор в мире идут дискуссии, что такое деньги, почему они используются в хозяйстве. Деньги — это одна из двух (наряду с товаром) важнейших категорий товарного хозяйства. В условиях капиталистического хозяйства деньги - исходная и конечная форма движения капитала.

Фундаментальные проблемы денег были поставлены в трудах родоначальников классической политической экономии А. Смита, Д. Рикардо, а также в работах К. Маркса.

По Марксу, деньги — это особый товар, всеобщий эквивалент, форма стоимости всех других товаров.

Сущность денег проявляется в их функциях. По Марксу, деньги выполняют пять функций: меры стоимости, средства обращения, средства накопления, средства платежа и мировых денег. Современные западные ученые сводят сущность денег к трем или двум функциям. Так, П. Самуэльсон определяет деньги как «предмет, который служит общепринятым средством обмена и средством платежа»¹.

Разумеется, к началу XXI в. в денежном обращении произошли серьезные изменения, проявившиеся в демонетизации (уходе из обращения) золота, появлении новых форм денег, усложнении состава денежной массы (денежные агрегаты) и изменении роли отдельных функций денег. Следует отметить, что, как нам представляется, нет оснований для «изгнания» каких-либо из перечисленных выше пяти функций. Тем более непонятно игнорирование такой функции денег, как средство платежа в условиях, когда на ее долю в развитых странах приходится до 90—97% обслуживания всего денежного оборота и только совсем незначительная часть этого оборота - на функцию средства обращения.

Функция мировых денег даже в публикациях отечественных авторов сегодня встречается не часто. Видимо, потому, что в качестве мировых денег долгое время выступало золото. Сегодня в обращении на мировой арене золота нет. Так что, нет и мировых денег? Но ведь международные экономические связи (внешняя торговля, экспорт и импорт капитала, рабочей силы, предоставление и погашение займов) не только сохранились, но и многократно возросли. И все это осуществляется с помощью денег. Значит, сохранились и развиваются и мировые деньги, хотя и они изменили форму своего бытия. В качестве мировых денег выступают национальные валюты стран, играющих наиболее важную роль в международных экономических связях — СКВ и международные счетные единицы (СДР). А совсем недавно мы стали свидетелями отмены национальных валют двенадцати стран ЕС и замены их единой наднациональной валютой — евро.

Важнейшим условием обеспечения нормального функционирования денежно-кредитной и финансовой систем сегодня является обеспечение устойчивости национальной денежной единицы (для России - рубля), поскольку обесценение рубля подрывает

¹ См.: Самуэльсон П., Вильям П., Нордхаус Д. Экономика. 15 изд. М., 1997. С. 517.

выполнение деньгами всех их функций, и прежде всего функции меры стоимостей.

В основе ценообразования лежит закон стоимости. Цена есть денежное выражение стоимости, которая, в свою очередь, определяется общественно необходимыми затратами* Но это совсем не означает, что процесс ценообразования прост, а цена всегда должна оставаться неизменной. На процесс ценообразования оказывает влияние ряд факторов.

Во-первых, цена есть денежная форма стоимости. Сама стоимость не есть величина раз и навсегда данная. Она изменяется.

Во-вторых, величина цены может отклоняться от стоимости под воздействием изменения соотношения между спросом и предложением.

В-третьих, от политики цен, проводимой на уровне фирмы, отрасли или государства, а иногда и группы государств (страны ОПЕК, регулирование цен и тарифов в странах ЕС).

В-четвертых, цена зависит от покупательной способности денег и их инфляционного обесценивания.

Конечно, фискальная и кредитная (или денежно-кредитная) системы реагируют на каждый из названных факторов. Но особенно болезненно - на обесценивания денег, т.е. инфляцию.

Цена - стержень хозяйственного механизма любой страны с рыночной экономикой. От уровня цен зависят выручка предприятия, зарплата сотрудников и прибыль, дивиденды и инвестиции, ставки банковского процента и объемы кредитования экономики, доходы и расходы государства, государственные заимствования и государственный долг, доходы и уровень жизни населения, валютный курс и темпы роста экономики. И если этот стержень начинает смещаться, да к тому же вибрировать с разной степенью интенсивности, начинается разнос всего хозяйственного и финансового механизма страны.

Инфляция подрывает действие и всех других функций денег, и прежде всего средства обращения и средства платежа. Продавец товара не заинтересован давать отсрочку платежа и получать за товар обесценивающиеся деньги, так как при месячной инфляции в 20% он теряет через месяц 16,7% стоимости, через два - 32%, через три - 42% стоимости своего товара. Он требует предоплату

*Мы не углубляемся в дискуссию по поводу правомерности этого тезиса.

либо твердую иностранную валюту, что ведет к подрыву расчетно-платежного механизма. Многие предприятия не успевают угнаться за галопирующими ценами, их выручка растет медленнее, чем цены на покупаемые машины, сырье, топливо, электроэнергию, транспортные тарифы. Растет число убыточных предприятий (достигшее в промышленности в России в середине 1990-х гг. почти половины общей численности). А сельское хозяйство в целом оказалось убыточным). Это ведет к сокращению производства, налогооблагаемой базы и росту расходов на пособие безработным. Растут дефицит государственного бюджета, несвоевременные выплаты зарплаты работникам бюджетной сферы, пенсий и пособий, растет задолженность государства предприятиям за поставки продукции по госзаказам. Государство стремится повысить ставки налогов либо ввести новые налоги, а предприятия - укрыть свои доходы от налогообложения, оставляя часть выручки от экспорта за границей, прибегать к другим мерам ухода капитала за границу. Такова примерная схема развития финансового кризиса в России в 1990-е гг.

В условиях инфляции подрывается механизм воспроизводства: возрастают инвестиционные риски, предприятия и банки не заинтересованы в долгосрочных вложениях, капитал перетекает из сферы производства в торговлю, на финансовые и валютные рынки, сокращается спрос на новое оборудование, старое изнашивается морально и физически, сокращается занятость и рынки сбыта, экономика попадает в «стагфляционную ловушку», когда попытки поднять производство и сократить безработицу подавляются государственными мерами по борьбе против инфляции.

2. Сущность, функции и роль кредита в развитии экономики

Важную роль в развитии современной экономики играет *кредит*, т.е. *предоставление денег или товаров в долг*. С переходом России и других постсоциалистических стран к рыночным отношениям и разгосударствлением (не путать с разворовыванием) экономики потенциально роль кредита колоссально возрастает.

Исторические предпосылки возникновения кредита коренятся в сфере воспроизводства и денежного обращения. Непосредственно кредит зарождается вместе с появлением функции денег как средства платежа. Вот как этот процесс описан в «Капитале»

К. Маркса: «С развитием товарного обращения развиваются отношения, благодаря которым отчуждение товаров отдалается во времени от реализации их цены. Здесь достаточно будет отметить лишь наиболее элементарные из этих отношений. Один вид товаров требует более длинного, другой - более короткого времени для своего производства. Производство различных товаров связано с различными временами года. Один товар рождается у самого своего рынка, другой должен совершить путешествие на отдаленный рынок. Поэтому один товаровладелец может выступить в качестве продавца раньше, чем другой выступит в качестве покупателя. При частом повторении одних и тех же сделок между одними и теми же лицами условия продажи товаров регулируются условиями их производства. С другой стороны, пользование известным видом товаров, напр, домом, продается на известный промежуток времени. В таких случаях лишь по истечении срока покупатель действительно получает потребительную стоимость товара. Он покупает поэтому товар раньше, чем оплачивает его. Один товаровладелец продает наличный товар, другой покупает, выступая только как представитель будущих денег. *Продавец становится кредитором, покупатель - должником* (курсив наш. - Л.К.). Так как здесь изменилась метаморфоза товара, или развитие его формы стоимости, то и деньги приобретают другую функцию. Они становятся средством платежа.

Роли кредитора и должника возникают здесь из простого товарного обращения. Покупатель превращает деньги обратно в товар прежде, чем он превратил товар в деньги, т.е. совершает вторую метаморфозу товара раньше первой. Товар продавца обращается, но при этом реализует свою цену лишь в виде частногоправового титула на получение денег. Он превращается в потребительную стоимость раньше, чем успевает превратиться в деньги»¹.

Со временем сфера действия кредита выходит за рамки товарного обращения, а в качестве кредитора далеко не всегда выступает продавец товара. Появляются экономические субъекты, специализирующиеся на предоставлении займов, первоначально в лице ростовщиков, а затем — банков.

При капитализме свободной конкуренции заемщиками в основном выступали торгово-промышленные капиталисты; заем-

Маркс К. Капитал. Т. 1, С. 146, 148.

ные средства использовались как капитал, приносящий прибавочную стоимость; процент был ниже ростовщического и составлял часть получаемой от использования заемного капитала прибыли. В современных условиях в сферу кредитных отношений активно включены население и государство (см. главы «Финансовые рынки», «Финансы домохозяйств», «Государственные заимствования и государственный долг»).

Объективная необходимость кредита (помимо уже отмеченной выше) обусловлена закономерностями оборота промышленного и торгового капитала ввиду неравномерности движения денежных потоков. В процессе хозяйственной деятельности у одних предприятий и отраслей временно высвобождаются денежные ресурсы, которые должны найти целесообразное применение. В то же время у других предприятий, субъектов экономических отношений, включая бюджеты и домашние хозяйства, возникает временная потребность в дополнительных денежных средствах. Кредит является инструментом, который превращает временно свободные, неработающие деньги в работающие, в функционирующий капитал. Основными источниками кредитных ресурсов являются временно свободные средства промышленности, торговых и других предприятий, собственные средства кредитных организаций, сбережения и доходы населения, временно свободные бюджетные ресурсы, средства иностранных и международных кредиторов.

Сегодня кредит пронизывает все поры экономики и выступает в самых разнообразных формах и видах. В мировой практике отсутствует единая классификация¹ кредита по формам и видам. Некоторые отечественные авторы отмечают пять форм кредита¹, другие восемь², третьи — двадцать³.

По нашему убеждению, можно говорить о двух *формах* кредита - денежной и товарной, так как он может быть предоставлен только в денежной или товарной форме. Что же касается *видов* кредита, их насчитывается множество в зависимости от критерия оценки, а именно:

¹ См.: Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. М., 2001. С. 371.

² См.: Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М., 2003. С. 328.

³ См.: Деньги. Кредит. Банки / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 2000. С.180—187.

состава заемщиков (деловые, частным **лицам**, государству);
 состава кредиторов (банковский кредит, коммерческий, государственный, международный);
 целевого назначения (инвестиционный, потребительский, ипотечный, бюджетный, пополнение оборотных средств);
 способа обеспечения (обеспеченные и необеспеченные);
 размера (крупные, средние, малые);
 срока погашения (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные);
 способа предоставления (разовые, периодические - кредитная линия, овердрафт);
 способа погашения (единовременно или с рассрочкой платежа);
 вида процентных ставок (с фиксированной и плавающей ставкой);
 валюты предоставления кредита (в национальной, иностранной валюте или поливалютные);
 числа кредиторов (предоставляемые одним банком или синдицированные) и т.п.

Важное место в классификации кредитов имеет их деление на коммерческие, предоставляемые преимущественно в товарной форме, и банковские, предоставляемые в денежной форме. На практике эти две формы кредита могут переплетаться между собой. Например, ипотечные кредиты на постройку или покупку жилья в зависимости от стадии строительства и схемы кредитования могут выступать и в первой, и во второй формах (в виде рассрочки оплаты стоимости приобретаемого жилья или в виде выдачи ссуды покупателю квартиры). В любом случае погашение кредита, полученного и в товарной, и в денежной форме, осуществляется деньгами.

Как известно, сущность кредита проявляется в его функциях. В нашей литературе обычно называют три, иногда четыре-пять, а иногда даже две функции кредита. Среди них часто называют функции стимулирующую и контрольную. Вот типичная аргументация стимулирующей функции кредита: «Кредитные отношения, предполагающие возврат временно позаимствованной стоимости с приращением в виде процента, побуждают заемщика к более рациональному использованию при получении ссуды, к более рациональному ведению хозяйства при получении ссуды»¹.

¹ Финансы. Денежное обращение. Кредит. С. 370.

Спрашивается, более рационально по сравнению с чем? Очевидно, по сравнению с собственными средствами, так как третьего заемщику не дано. Но почему заемные средства должны использоваться более рационально, чем собственные? Понятно, что если заемные средства используются нерационально, заемщик не сможет получить доход, достаточный для того, чтобы выплатить проценты, а возможно, и основную сумму долга, — все зависит от того, как транжиритынозаимствованные ресурсы. Разве собственные средства предприятия-заемщика могут использоваться нерационально? В таком случае наш неудачный потенциальный заемщик будет получать убытки и разорится. Поэтому ни один банк не выдаст кредит заемщику, который нерационально использует собственные средства.

«Кредит, - продолжает автор приведенной цитаты, — не только побуждает расширить масштабы производства, но и заставляет заемщика осуществлять инновации в форме внедрения в производство научных разработок и новых технологий»¹.

Если уж ставить все на свои места, то следует, видимо, признать, что не кредит толкает заемщика расширять производство и совершенствовать технику и технологию производства, а конкурентная борьба и стремление заемщика не только устоять в конкурентной борьбе, но и увеличить свой доход. Если бы не так, зачем бы заемщику брать кредит? Сначала у заемщика появляется потребность в кредите, и только потом (может быть, если заемщик соответствует требованиям кредитора) может появиться кредит, но не наоборот. Безусловно, кредит содействует ускорению научно-технического прогресса, поскольку расширяет возможности заемщика. Однако это не является функцией кредита. Поэтому вряд ли можно выделять стимулирующую функцию кредита.

Теперь о контрольной функции, приписываемой кредиту. «Содержание *контрольной функции* кредита, — говорится в другом учебнике, — состоит в осуществлении контроля за эффективностью деятельности субъектов. Действие этой функции проявляется в том, что в хозяйстве, получившем кредит, осуществляется всесторонний контроль рублем. Именно на базе кредитных отношений строится наблюдение за деятельностью заемщиков и кредиторов, оценивается кредитоспособность и платежеспособ-

¹ Финансы. Денежное обращение. Кредит. С. 370.

ность предприятий. Ведь любой кредитор — банк или предприниматель — через ссуду своими методами контролирует состояние заемщика, стремясь обеспечить своевременный возврат ссуды, предотвратить несвоевременный возврат кредита»¹.

Анализ этого вопроса, видимо, следует начать с определения самого понятия «функция». Функция — свойство, внутренне присущее вещи, в данном случае экономической категории. Это одно из предназначений данной экономической категории или «явление, зависящее от другого и изменяющееся по мере изменения этого другого явления»². Всегда ли контроль (да еще всесторонний и к тому же «рублем») вытекает и следует за кредитом? Далеко нет. Сосед, одалживающий деньги соседу, не организует контроля за доходами последнего. Ломбард, выдающий ссуду заемщику под залог каких-либо ценностей, не знает, что такое контроль. Вес кредиты, выдаваемые под залог, заклад имущества, а также под гарантию третьего лица, вряд ли увязаны с «всесторонним контролем».

Для того чтобы уяснить, является ли контроль функцией кредита, следует учитывать, что понимается под контролем. В том же словаре русского языка читаем: «Контроль — проверка, а также наблюдение с целью проверки»³. Разумеется, выдача кредита, как правило, связана с контролем за использованием ссуженных в долг ресурсов. Но это — функция не кредита, а кредитора-банка, другой кредитной организации, государства-кредитора. Выдача кредита — повод и условие для контроля, но не предназначение кредита. Поэтому вряд ли можно приписывать кредиту контрольную функцию. Так что же относится к функциям кредита? По нашему мнению, их пять: перераспределительная, капиталотворческая, экономии общественных издержек, ускорения концентрации и централизации капитала и регулирующая.

Итак, *перераспределительная функция* заключается в перемещении кредитных ресурсов от одних субъектов экономики, регионов и даже стран к другим на определенное время и за определенную плату. Через кредитный механизм капитал устремляется в те предприятия, регионы и сферы экономики, которые обеспечивают более высокую норму прибыли или которым отдается

приоритет в программах государственного регулирования экономики.

В качестве второй функции в большинстве публикаций называется *экономию издержек обращения* за счет замещения сначала металлических денег кредитными деньгами, а затем наличных безналичными. Следует добавить, что роль кредита в этом плане не сводится только к экономии издержек денежного обращения. Она гораздо шире. Развитие кредита ведет и к расширению масштабов, и к ускорению оборачиваемости, а значит, к *повышению эффективности всего общественного капитала*, что мы обозначили как *экономии общественных издержек*.

Третья функция кредита - *ускорение концентрации и централизации капитала*. С помощью кредита ускоряется процесс капитализации прибыли, раздвигаются границы накопления индивидуального капитала. Теперь не надо ждать, пока прибыль достигнет таких размеров, которые позволили бы купить новое оборудование, это можно сделать в кредит.

С помощью кредита капитал отдельного капиталиста увеличивается за счет привлечения заемных средств, а это колоссально ускоряет централизацию капитала.

Из названных функций, особенно функции перераспределения, вытекает *функция регулирования экономики*, поскольку миграция капитала из одних отраслей, регионов, стран в другие означает регулирующее воздействие, которое организуется и направляется хозяйствующими субъектами, государствами и международными финансово-кредитными организациями в определенных целях и направлениях.

И наконец, последняя по порядку рассмотрения, а не по значимости функция кредита — *капиталотворческая*. Ее сегодня нет ни в учебниках, ни в научных изданиях. Но она существует в реальной действительности. Она вместе с функцией перераспределения выражает основное содержание кредита. Ибо главное предназначение кредита (с точки зрения кредитора и общества) — превращение временно свободных, праздно лежащих, не «работающих» денег в «работающие», в функционирующий капитал, приносящий доход прежде всего кредитору, а еще лучше, если и кредитору, и заемщику, т.е. если кредит является капиталом не только для кредитора, но и для заемщика, хотя последнее имеет место не всегда.

¹ Финансы, денежное обращение и кредит. С. 325.

² Ожегов СМ- Словарь русского языка. М., 1987. С. 746.

³ Там же. С. 251.

В наши дни кредит играет огромную роль в развитии национальной и мировой экономики. Во-первых, с помощью кредита расширяются масштабы функционирующего капитала. Так, в США в конце 1995 г. общая сумма государственной и частной задолженности превышала 20 трлн долл.¹

Во-вторых, с помощью кредита капитал приобретает колоссальную эластичность и мобильность. «За считанные минуты и секунды сейчас можно фиктивно, не перемещая физически поднять с одного края земли и перенести на другой, например, миллиардные объемы финансовых средств для инвестирования или использования в спекулятивной сделке»².

В-третьих, превращая ручейки притока денежных средств в могучие капиталопотоки, концентрируя и централизуя капитал, кредит может способствовать ускорению научно-технического прогресса, повышению темпов развития и эффективности экономики.

В-четвертых, кредит способствует углублению международного разделения труда, вывозу капитала и ускорению развития производства в странах, импортирующих капитал.

Но кредит может играть и негативную роль, а перекрытие капиталопотоков — лишать конкурентов источников роста. Он может использоваться как инструмент поддержки и как орудие подчинения экономики одних стран интересам других, особенно интересам транснациональных компаний.

3. Взаимосвязь денежной и кредитной систем с финансовой системой

Денежная и кредитная системы тесно взаимосвязаны и взаимодействуют с финансовой системой. Прежде чем раскрывать это взаимодействие, рассмотрим содержание первых двух.

Денежная система представляет собой форму организации денежного обращения в стране, исторически сложившуюся и закреплённую законом. Она включает: денежную единицу; виды денег, имеющих законную платёжную силу; эмиссионную систему; организацию и регулирование денежного обращения.

¹ См.: Строев Е. С. Самоопределение России и глобальная модернизация. М., 2001. С. 16. ² Там же.

Тип денежной системы зависит от того, какие деньги находятся в обращении. При системе металлического обращения денежный товар непосредственно выполнял все функции денег, а кредитные деньги (банкноты) свободно обменивались на металл. В 1930-е гг. утвердилась система неразменных на золото кредитных и бумажных денег, номинал которых значительно превышает их внутреннюю стоимость. Переход к неразменным (на золото) кредитным деньгам привел к односторонней эластичности и к опасности нарушения фундаментального принципа денежной системы, который состоит в ограничении выпуска денег объективными потребностями экономического оборота.

Денежная система Российской Федерации функционирует на основе Закона «О денежной системе Российской Федерации» от 25 сентября 1992 г. Согласно закону, эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятия из обращения на территории РФ являются безусловным обязательством Банка России и обеспечиваются всеми его активами. Регулирование денежного обращения осуществляется в соответствии с действующим банковским законодательством и ежегодно утверждаемыми Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики. Официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами (как и валют в других странах) сегодня не устанавливается.

Денежная система неразрывно связана с кредитно-банковской системой, поскольку все вопросы денежно-кредитной сферы и денежно-кредитной политики решаются через кредитно-банковскую систему.

Понятие кредитной системы шире, чем банковская система, поскольку в кредитную систему входят и небанковские кредитные организации.

Остановимся на взаимосвязях и взаимодействии денежно-кредитной и финансовой систем.

Это взаимодействие пронизывает микро- и макроуровень экономики, все подсистемы и осуществляется с помощью самых разнообразных инструментов. В свою очередь, «здоровье» денежной, кредитной и финансовой систем базируется на нормальном, здоровом производстве, т.е. на эффективной, растущей реальной экономике. Разумеется, для обеспечения здоровья производственной сферы необходимы эффективно работающие денеж-

ная, кредитная и финансовая системы. Но, как показывает опыт развития российской экономики за последние десять лет, нельзя обеспечить устойчивого развития экономики, борясь только с последствиями экономической болезни.

В нормальной, здоровой экономической системе все звенья экономики - производство, денежно-кредитная и финансовая системы - должны работать слаженно, укрепляя и стабилизируя друг друга, имея конечной целью обеспечение высокого уровня жизни населения. Это и есть расширенное воспроизводство в современном смысле слова, где развитие человека (его здоровье, интеллект, квалификация, знания) является главной производительной силой и в то же время целью общественного производства. Именно здесь очень много делают финансы, отражая рост социальной составляющей в системе общественного воспроизводства.

Итак, глубинная основа здоровья денежно-кредитной и финансовой систем — эффективно развивающаяся современная сфера производства, опирающаяся на новейшую технику и технологию и высокообразованную, интеллектуальную рабочую силу.

Важная основа здоровья денежно-кредитной и финансовой систем - устойчивость национальной денежной единицы, важнейшим показателем которой является динамика цен. Разумеется, связь эта не всегда точно отражает качество развития экономики. Например, рост цен может быть вызван быстрым расширением производства, а снижение цен может отражать ситуацию назревания кризиса перепроизводства. Но это лишь исключения из правила. И уж несомненно, галопирующая, а тем более гиперинфляция и кризис финансовой и банковской системы свидетельствуют о тяжелой болезни экономики.

Именно так случилось в России в последние два десятилетия, которые отбросили страну далеко назад. Именно события этих двух десятилетий свидетельствуют, что развитие различных звеньев любой национальной экономики должно быть: а) комплексным и б) однонаправленным на качественное изменение всех ее звеньев.

В России все происходило, да и в значительной мере происходит до сих пор, совсем по-другому. Обусловлено это не только тяжелым советским наследием, но и провалом или неадекватностью проводимых экономических реформ.

Необходимость радикальных реформ в России (а точнее, тогда еще в Советском Союзе) назревала давно. Попытки начать ее были предприняты еще в середине 1960-х гг. Экономика требовала развития материальных стимулов и конкуренции. Необходимость реформ нарастала стремительнее, чем готовность руководства страны к их проведению. Эта пропасть нарастала и усугублялась производственным и финансовым кризисом конца 1980-х гг. В результате страна оказалась неподготовленной к проведению радикальных реформ, которые начали проводить по рецептам «Вашингтонского консенсуса», разработанным Международным валютным фондом.

Во всех странах, успешно осуществлявших модернизацию экономики, будь то США 1930-х и 1980-х гг., послевоенные Германия и Япония, Китай или Индия, Южная Корея или другие новые индустриальные страны, сначала разрабатывались стратегические приоритеты (национальные программы структурной перестройки). Под эти приоритеты выстраивались¹¹ макроэкономические инструменты, жесткие централизованные системы контроля за их реализацией, жесткие меры финансовой стабилизации, механизмы управляемого перераспределения ресурсов в пользу приоритетных секторов экономики.

Следует подчеркнуть, что особенно на начальном этапе именно государства выступали источником финансовых ресурсов и активным регулятором всего процесса модернизации. Достаточно напомнить «новый курс» Ф. Рузвельта, «экономическое чудо» Л. Эрхарда, государственные программы поддержки фермерства и жилищной ипотеки в США и денежную реформу 1948 г. в ФРГ.

Германия, Япония и другие страны начали восстановление экономики с денежной реформы, со стабилизации национальной валюты. Государство предпринимало максимум усилий для ускорения накопления капитала, роста национальной экономики и повышения конкурентоспособности своих товаропроизводителей.

В качестве примера можно привести меры государственного стимулирования накопления капитала в ФРГ в послевоенные годы. По налоговому законодательству, действовавшему с 1948 по 1951 г., предпринимателям разрешалось производить дополнительные списания стоимости машин и оборудования в первые Два года эксплуатации в размере 50%, а всего 70%. На все после-

дующие годы приходилось 30% стоимости. В 1951 г. был принят закон об инвестиционной помощи промышленному производству, согласно которому за счет обязательных сборов со 138 тыс. предприятий был создан инвестиционный фонд в размере 1 млрд марок, распределенный через долгосрочные обязательства среди 187 предприятий базовых отраслей промышленности - угольной, металлургии чешской, энергетической, газовой и вагоностроительной¹. С 1 января 1953 г. был введен дегрессивный метод амортизационных списаний, по которому в первый год эксплуатации оборудования на амортизацию списывалось 28,31% первоначальной стоимости, во второй год - 28,31% от остаточной стоимости на начало второго года и т.д. Таким образом уже в первые три года эксплуатации оборудования списывалось 2/3 от стоимости, которые инвестировались в производство и на которые снова начислялась ускоренная амортизация. Следовательно, процесс возмещения стоимости накопления основного капитала происходил в несколько раз быстрее его физического износа и выбытия, т.е. осуществлялось ускоренное накопление и техническое обновление основного капитала. Кроме того, создавались различные инвестиционные фонды, а также предоставлялись большие инвестиционные налоговые льготы.

В реформировании российской экономики все происходило наоборот. Реформа началась не с разработки и реализации разумно обоснованной стратегии модернизации российской экономики на путях освоения достижений мировой науки и техники и использования рыночных механизмов хозяйствования, а с ее развала с помощью внедрения разработанного М ВФ традиционного «пакета» рыночных мер: либерализации цен, разгосударствления и скоропалительной приватизации, либерализации внешнеэкономической деятельности, конвертируемости национальной валюты и «финансовой стабилизации».

В своей программной статье «Прыжок в рынок» один из российских реформаторов писал: «Размораживать цены при нынешних темпах роста денежной массы страшно. Но это можно сделать разовым решением. Надо лишь крепко зажмуриться и прыгнуть в неизвестное»². 2 января 1992 г. состоялся исторический отпуск цен.

¹ См.: Монополии и государство ФРГ/ Пол общ. ред. Г.П. Сол юса. М., 1962. С. 142.

- Гайдар Е. Прыжок в рынок// Правда. 1990. 16апр.

В результате цены за год выросли в 26 раз, в следующем году - еще в 9,5 раза, в 1994 г. - в 3,15 раза, в 1995 г. - 2,31 раза, в 1996 г. - в 1,22 раза¹, а всего за первые десять лет реформ цены выросли в десятки тысяч раз.

Разразилась гиперстагфляция - гиперинфляции в условиях непрерывного (до 1999 г.) падения производства. Это привело к развалу всего хозяйственного механизма национальной экономики, ее денежно-кредитной и финансовой систем. Скачкообразный рост цен вел к подрыву всех функций национальной валюты, к обвалу инвестиций и производства, росту безработицы и социальной нагрузки на бюджет, к перераспределению денежных потоков в пользу монопольных, часто мафиозных структур, бегству капитала из сферы производства в сферу обращения и финансовых спекуляций, из национальной экономики за границу, к развалу национального производства и вытеснению отечественных товаров импортными, массовой остановке производства и превращению половины промышленных предприятий и всего сельского хозяйства в убыточные, к подрыву доходов государственного бюджета, росту дефицита и государственного долга, усилению налоговой нагрузки и новому сокращению производства. И так по новому разрушительному кругу, вплоть до финансового краха в августе 1998 г.

Теоретической основой такого курса реформ был усвоенный из книжек и рекомендаций МВФ фундаментальный монетаризм, базирующийся на реалиях капитализма свободной конкуренции XIX в. Монетаристы считают, что единственной причиной роста цен является избыток денег в обращении. Поэтому и главным инструментом борьбы против инфляции является ужесточение денежно-кредитной политики, зажим денежной массы. Однако факты показывают, что это слишком примитивное толкование причин инфляции².

В 1992 г. денежная масса в России выросла в 5,61 раза, в 1993г. - в 4,16 раза, в 1994 г. - в 1,66 раза, а розничные цены - в 26 раз, в 9,5 и в 3,15 раза соответственно. Это свидетельствует о том, что в этот период деньги обесценивались в России не по причине «избытка» Денежной массы, а в результате взвинчивания цен монополиста-

¹ Данные Госкомстата РФ за соответствующие годы.

² См.: Инфляция и антиинфляционная политика в России / Под ред. Л.Н. Красавиной. М/, 2000.

ми ввиду отсутствия конкуренции и государственного регулирования инфляционного процесса. Причем этот рост цен далеко не всегда диктуется производителями. «Основной бесконтрольный накрут цен осуществляется не столько производителями, сколько перекупщиками в сфере оптовой и розничной торговли, где особенно сильны мафиозные структуры. В результате конечная цена на товары и услуги, предложенные потребителю, зачастую в несколько раз превышает цену производства»¹.

Проведение жесткой денежно-кредитной политики в России привело к тому, что коэффициент монетизации (отношение денежной массы к ВВП) у нас в стране значительно ниже, чем в других постсоциалистических странах, и во много раз ниже, чем в развитых странах, о чем свидетельствуют данные табл. 1.

Таблица 1

Доля денежной массы (агрегат М)
в ВВП некоторых государств

| Страна | Годы | | | | | | |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1991 | 1495 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Россия | 0,94 | 0,14 | 0,13 | 0,15 | 0,16 | 0,15 | 0,16 |
| Польша | 0, # | 0,34 | 0,35 | 0,37 | 0,40 | 0,43 | 0,43 |
| США | 0,57 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 |
| Японии | 1,12 | 1,14 | 1,10 | 1,11 | 1,17 | 1,22 | 1,23 |

Источник: Вопросы экономики. 2001. № 12. С. 6.

Как видно, коэффициент монетизации в США более чем втрое выше, а в Японии - в 8 раз выше российского. Но ни в США, ни в Японии в эти годы не было инфляции. В России инфляция была огромной, несмотря на очень низкий коэффициент монетизации. В России безденежье, наряду с другими причинами, привело к огромным неплатежам. Неплатежи — к сокращению производства и поступлению налогов в бюджет, а значит, к недофинансированию экономики и социальной сферы.

Монетаристы игнорируют взаимосвязь производство - инфляция. Галопирующая инфляция в России в процессе «реформы», бесспорно, стала одной из важнейших причин сокращения производства и обвала инвестиций, поскольку она не только ПОВЫ-

шала издержки производства ввиду того, что большинство предприятий не могло угнаться за монополистами-лидерами в гонке цен и тем самым компенсировать издержки адекватным повышением цен на свою продукцию, но и подрывала платежеспособный спрос населения. В результате экономика России оказалась в парадоксальной ситуации — «перепроизводства» товаров и услуг в условиях их двукратного сокращения, поскольку платежеспособный спрос населения сократился еще больше. Ситуация усугублялась захватом значительной (а во многих случаях превышающей уровень национальной экономической безопасности) доли рынка иностранными производителями.

Монетаристы не понимают (или делают вид, что не понимают), что производство оказывает огромное обратное влияние на инфляцию, причем даже с трех сторон: 1) более чем двукратное падение объемов производства даже при неизменной денежной массе должно было вести к росту цен; 2) такое огромное падение производства неизбежно вело к повышению издержек производства единицы продукции, а следовательно, и цен; 3) сокращение объемов производства сопровождалось ростом не только скрытой (вынужденное сокращение рабочей недели, долгосрочные «отпуска» без сохранения содержания и т.п.), но и официальной безработицы, что ведет к росту пособий по безработице и других социальных расходов на уволенных с работы, к росту нагрузки на бюджет со всеми вытекающими отсюда последствиями, включая и инфляционную составляющую дефицита государственного бюджета.

Всего этого никак не хотят понять монетаристы. Преследуя, казалось бы, благую цель — преодоление инфляции, они хотят достичь этого самым кратчайшим и примитивным путем — путем отпуска цен (рынок все «отрегулирует»), путем сжатия денежной массы в стране, сокращения объемов и удорожания кредита, даже ценой невыплаты заработной платы, пенсий, пособий, неоплаты продукции по государственным заказам, завалов платежей и огромной доли бартера, не говоря уже о сокращении социальных расходов и государственных инвестиций. Это ведет к ухудшению условий воспроизводства и инвестиций, к подавлению объемов реально производимых благ, а значит, подрывает самые главные в конечном счете факторы преодоления инфляции.

¹ В.К. Денежная и кредитная системы России. М., 1998. С. 102,103.

Достигнутые в последние годы успехи в борьбе с инфляцией (если 11-12% инфляции в год можно назвать успехом) являются дорогими, ненадежными и иллюзорными. Дорогими, так как они куплены за счет значительного сокращения бюджетных расходов и инвестиций, снижения темпов экономического роста и усилением технологического отставания от развитых стран. Ненадежными, поскольку единственной экономической основой преодоления инфляции является рост объемов производства, занятости, производительности труда и эффективности производства, повышения конкурентоспособности национальных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынке. Невероятно для России? Но как же добивались успехов новые индустриальные страны, не обладавшие ни такими природными богатствами, ни такими научными достижениями во многих областях, ни такой массовой квалифицированной, как в России, рабочей силой? Для достижения этого необходимо, чтобы развитие экономики осуществлялось в национальных интересах, в интересах народа России, а не отдельных привилегированных кланов.

В результате «революции иен» в процессе шоковой терапии, сокращения объемов производства, падения производительности и эффективности производства основная масса российского производства стала неконкурентоспособной даже на внутреннем рынке, не говоря уже о внешнем.

Результатом явился подрыв финансов основного звена экономики — производственного предприятия. Рентабельность всех отраслей экономики снизилась с 29% в 1992 г. до 26% в 1993-м и 14% в 1994-м. В промышленности в 1997 г. она упала до 7%. Доля убыточных предприятий выросла с 15 и 14% в 1992 и 1993 гг. до 32% в 1994 г. и 47% в 1997 г. и лишь немного снизилась в последние годы.

Проблемы инфляции и экономического роста не сняты даже в условиях, казалось бы, успешного экономического подъема после 2000 г. Несмотря на непрерывный экономический рост в России за последние шесть лет, почти по всем наиболее важным показателям социально-экономического развития мы еще далеко не достигли дореформенного уровня пятнадцатилетней давности, о чем свидетельствуют данные табл. 2.

Таблица 2

Темпы прироста основных показателей экономического и социального развития РФ
(в % к предыдущему году)

| Показатели | годы | | | | | | | |
|---|-------|-------|------|------|------|------|----------|-------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2005 В % | |
| | | | | | | | 1999 | 1990 |
| Валовой внутреннего продукта | 10,0 | 55,1 | 4,7 | 7,3 | 7,1 | 6,2 | 147,6 | 89,4 |
| Промышленное производство | 11,9 | 4,9 | 3,7 | 7,0 | 6,0 | 4,0 | 143,6 | 72,9 |
| Продукция сельского хозяйства | 7,7 | 7,5 | 1,5 | 1,5 | 2,0 | 1,5 | 123,5 | 71,8 |
| Инвестиции в основной капитал | 17,4 | 10,0 | 2,8 | 12,5 | 10,9 | 10,0 | 182,0 | 40,3 |
| Реальные доходы населения | 12,0 | 8,7 | 11,0 | 14,6 | 7,8 | 10,0 | 183,6 | 60,0 |
| Цена нефти на мировом рынке (долл. за бар.) | 30-32 | 24,55 | 25,0 | 28,6 | 36,0 | 52,0 | 2554,0 | 363,0 |
| Оборот розничной торговли | 90,0 | 10,9 | 9,2 | 8,4 | 12,1 | 12,0 | 179,7 | 156,0 |
| Доля импорта и товарных ресурсов (на внутреннем рынке, в %) | 40,0 | 41,0 | 42,0 | 43,0 | 44,5 | 45,0 | 110,0 | 319,0 |
| Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю) | 20,2 | 18,6 | 15,0 | 12,0 | 12,0 | 11,0 | 228,2 | - |
| Валютный курс (руб. за долл.) | 28,5 | 29,0 | 32,5 | 33,7 | 28,0 | 28,0 | 103,7 | - |

Источник: Экономист. 2006. №9 2. С. 4.

Как видно, промышленное производство в 2005 г. составило только 72,9%, продукция сельского хозяйства - 71,8%, реальные доходы населения - 60%, а инвестиции в основной капитал - всего лишь 40,3% от уровня 1990 г. Возникает вопрос: какое отношение это имеет к финансовой, денежно-кредитной системе и политике государства? Самое непосредственное. Основой экономической и финансовой политики правительства Российской Федерации с 1992 г. является борьба с инфляцией.

Причину инфляции наши экономические власти видят в избытке денег в обращении. Хотя даже в отчете ЦБ РФ признается, что 34,1% прироста инфляции за 2005 г. было обусловлено ростом регулируемых цен и тарифов на платные услуги и топливо. Первейшей задачей Правительства РФ считается «абсорбация» и «стерилизация» денежной массы. Это проявляется в том, что все рефинансирование банков Центральным банком Российской Федерации в форме ломбардных кредитов за 2004 г. составило 4,5 млрд, а в 2005 г. - 1,5 млрд руб.¹

В том же направлении работает политика формирования и использования Стабилизационного фонда. В 2005 г. актив торгового баланса составил 118,3 млрд долл. Товары вывезли, деньги ввезли. Такая финансовая и денежно-кредитная политика не отвечает интересам развития национальной экономики и нуждается в существенной корректировке в соответствии со стратегической линией, обозначенной в Послании Президента России Федеральному Собранию 10 мая 2006 г.

© Куликов А.Г

4. Антикризисное управление коммерческими банками.

Банковские кризисы: сущность, факторы возникновения

Потребность антикризисного управления банком связана со спецификой его деятельности как общественного института, относящегося к категории финансовых посредников. При банкротстве, состоянии неплатежеспособности банка затрагиваются интересы различных хозяйствующих субъектов; нарушается функционирование платежного механизма; не выполняются функции коммерческих банков, связанные с аккумулярованием и размещением средств, эмиссией кредитных инструментов обращения, посредничеством на фондовом рынке. Это обуславливает потребность развития в рамках управленческой деятельности банка особого направления — *антикризисного управления*.

Понятие кризиса в банковской сфере России стало предметом широкого обсуждения в период системных банковских кризисов в 1995-1998 гг. Вхождение банковской отрасли в зону кризисного развития было связано с реформированием экономики в целом.

¹ См.: Годовой отчет Банка России за 2005 год. М., 2006. С. 229.

Банковский кризис — проявление неустойчивости в деятельности банка, обострение внутренних противоречий в банке (банковской отрасли), приводящее к угнетению его важнейших функций, снижению стабильности и финансовой устойчивости.

Таким образом, понятие банковского кризиса в равной степени можно относить как к деятельности отдельно взятого банка, так и функционированию всего банковского сектора.

К особенностям банковских кризисов следует причислить:

1. Многообразие типов кризисов (кризисных ситуаций), что обусловлено открытостью банковской отрасли как системы, взаимодействующей как с внешней, так и внутренней средой (банковский сектор характеризуется разнообразными и многоуровневыми каналами взаимодействия субъектов банковских отношений).

2. Банковский кризис, возникший в рамках деятельности одного банка, при отсутствии эффективных мер его локализации и устранения, по цепной реакции («эффект домино») распространяется на всю банковскую систему и преобразуется в системный кризис (неспособность одного банка выполнять свои обязательства приводит к нарушению функционирования других участников банковского рынка).

Банковские кризисы неодинаковы не только по своим причинам и последствиям, но и по своей сути. При наличии типологии в понимании характера кризиса появляются возможности сокращения времени его развития и снижения негативных последствий.

Основными классификационными признаками банковских кризисов являются: причины кризиса; масштаб кризиса; характер протекания кризиса; область деятельности банка, охваченная кризисом; возможные последствия кризиса; стадия появления кризиса (кризисы основных циклов банковского бизнеса — кризисы зарождения, утверждения, стабилизации, старения и деструктуризации).

Очевидно, что «банковский кризис» является весьма широким, абстрактным понятием, требующим уточнения *степени проявления возникших противоречий* в деятельности банка (всей отрасли).

Как в зарубежной, так и отечественной практике для характеристики кризисного состояния банка используются следующие определения: «несостоятельность банка» и «банкротство банка».

Преимущества использования этих терминов заключаются в том, что, как правило, они получают четкое юридическое закрепление в соответствующих нормативных актах.

Западное законодательство использует эти термины как исключительно индивидуальные и специфические.

«Несостоятельность банка» является переменной характеристикой, отражающей невыполнение банком своих текущих обязательств. Неплатежеспособность коммерческого банка наносит ущерб кредиторам, оказывает на них депрессивное влияние путем изъятия их ресурсов из оборота.

«Банкротство банка» как проявление кризисного состояния банка наступает по решению суда или после официального объявления должника о своем банкротстве при его добровольной ликвидации. То есть банкротство считается уголовно-правовой характеристикой несостоятельности банка. До момента признания судом банка банкротом следует говорить о его неплатежеспособности, несостоятельности, предбанкротном или кризисном состоянии.

В российском праве центральными нормативными правовыми актами, регулирующим антикризисное управление банками, являются Закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» № 40-ФЗ от 28 февраля 1999 г. и Закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. В указанных законах понятия «несостоятельность» и «банкротство» не разграничиваются и рассматриваются как синонимы. При этом под несостоятельностью (банкротством) коммерческого банка понимается признанная арбитражным судом его неспособность удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей. Банк считается неспособным выполнить свои обязательства, если соответствующие обязанности не исполнены им в течение 14 дней с момента наступления даты их исполнения, а также, если после отзыва лицензии стоимость имущества (активов) банка недостаточна для исполнения обязательств перед кредиторами.

Несмотря на указанные различия в реализуемых подходах к пониманию кризисного состояния банка, как в зарубежной, так и в российской практике *банкротство признается особым институтом гражданского права*. Предполагает объявление особого

состояния субъекта гражданских правоотношений, в частности банка, - его неплатежеспособности. Это инициирует проведение судебных процедур для удовлетворения в установленном порядке требований кредиторов.

Таким образом, оценка кризисного состояния банка обуславливает использование соответствующих количественных и качественных критериев. Кроме этого, в целях эффективного процесса антикризисного управления требуется осуществление оценки симптомов, причин и факторов кризиса.

Симптомы являются конкретным проявлением кризисных явлений, отражающихся в показателях деятельности банка, которые можно выявить при анализе финансового состояния банка. К их числу можно отнести показатели ликвидности, прибыльности, структуру активов и пассивов, достаточность собственного капитала. Симптом кризиса — первоначальное внешнее проявление кризисных явлений. Причины кризиса — событие или явление, вследствие которых проявляются факторы кризиса. *Фактор кризиса — событие, состояние, установленная тенденция, способствующая возникновению кризиса*. Причины имеют непосредственное воздействие и период воздействия. Факторы же присутствуют в деятельности и оказывают свое негативное влияние под воздействием определенных причин, вызывающих обострение противоречий в развитии банка.

Коммерческий банк в процессе своей деятельности находится под влиянием факторов двух типов среды управления — внешней и внутренней. Все факторы по своему содержанию могут иметь как положительный (конструктивный), так и отрицательный (деструктивный) характер. В основе банковских кризисов находится интегрированная природа сложного взаимодействия отрицательных факторов как внутренней, так и внешней среды функционирования коммерческого банка. Основные виды факторов, провоцирующих кризисное состояние банка, представлены в табл.3.

Неблагоприятное влияние рассмотренных факторов или их комбинаций на деятельность банка реализуется в виде рисков. Риск - это угроза потери части ресурсов, недополучение доходов или дополнительные расходы в результате финансовых операций.

Таблица 3

Факторы банковских кризисов

| Внутренние факторы | | Внешние факторы | |
|--|--|---|--|
| Общая характеристика фактора | Отрицательное содержание фактора. провоцирующее кризис | Общая характеристика фактора | Отрицательное содержание фактора, провоцирующее кризис |
| Уровень качества управления банком | Средний, низкий | Общее состояние экономики | Системный кризис в экономике, связанный с падением производства, инфляцией, неплатежами. кризисом инвестиций |
| Политика управления активами и пассивами банка | Рискованная политика | Состояние банковской системы | Низкий уровень капитализации; отсутствие достаточных ресурсов; подверженность кризисам ликвидности |
| Величина собственного капитала банка | Недостаточность собственного капитала банка | Состояние финансового рынка | Финансовый кризис и. как частность, фондовый кризис |
| Выполнение нормативов ликвидности | Нарушение нормативов ликвидности | Уровень доверия к банковской системе | Кризис доверия со стороны клиентов банка |
| Степень диверсификации портфеля инвестиций | Недостаточная степень диверсификации | Политическая ситуация в стране, регионе | Высокий уровень политических рисков |
| Характер основных видов банковских политик (кредитной, валютной, процентной) | Чрезмерно рискованные, непродуманные, и неосторожные | Характер законодательства и регулирования | Несовершенство правовой базы и системы регулирования |
| Характер процесса управления банковскими рисками | Отсутствие развитой системы риск-менеджмента в банке; принятие чрезмерных рисков | Характер конкуренции на финансовом рынке | Недобросовестная конкуренция |
| Система организационного управления | Слабый уровень организационного управления | Уровень развития рыночной дисциплины | Отсутствие института как такового или отсутствие четких критериев понимания его элементов |
| Система внутреннего контроля | Недостаточный уровень/или отсутствие системы внутреннего контроля | | |
| Кадровая политика | Кадровые диспропорции | | |

Поэтому антикризисное управление в банке априори начинается с деятельности по управлению возникающими банковскими рисками.

Преобладание деструктивного содержания внутренних факторов в деятельности банка приводит к формированию эффекта «неправильного ведения банковского бизнеса».

Суть эффекта заключается в том, что происходит сознательное или непреднамеренное нарушение требуемых пропорций ведения банковского бизнеса (базирующихся на объективных законах этого бизнеса), приводящее к принятию чрезмерных банковских рисков и недополучению прибыли или получению убытков в долгосрочном периоде времени, что вызывает кризисное состояние банка.

Все группы факторов взаимосвязаны между собой. Если внутренние факторы находятся под контролем, а внешние по тем или иным причинам игнорируются, то это может привести к отрицательному воздействию на внутреннюю среду функционирования. В случае, если присутствует эффект «неправильного ведения банковского бизнеса», то он может получить дополнительные стимулы в результате воздействия внешних факторов, носящих деструктивный характер.

Таким образом, эффективное развитие коммерческого банка априори должно быть антикризисным, включать элементы антикризисного развития как одной из концептуальных идей стратегии банка. При этом речь идет о сознательном выделении самостоятельной подсистемы управления — антикризисного управления банком.

*Сущность, цели, функции антикризисного управления
коммерческими банками*

В экономической литературе существуют различные подходы к пониманию природы антикризисного управления коммерческим банком.

Первый подход, предполагающий буквальное толкование термина, подразумевает, что антикризисное управление — это управление в условиях кризиса банка, направленное на вывод из кризисного состояния.

Второй подход реализуется в рамках существующего правового поля, обуславливает, что антикризисное управление — совокуп-

ность мер, направленных на предотвращение банкротства банка или целенаправленное банкротство банка, определяемое действующими правовыми процедурами.

Однако трактовки, реализуемые в этих двух подходах, имеют ограничения, снижающие реализацию потенциала сущности антикризисного управления, ослабляющие его *предотвращающую, опережающую* направленность.

Поэтому следует выделить третий подход, предполагающий расширенное понимание антикризисного управления банком и трактующий как:

деятельность, направленную на предотвращение принятия банком чрезмерных рисков (развитие системы риск-менеджмента);

действия, направленные на предотвращение признаков несостоятельности (банкротства);

судебные процедуры банкротства банка (конкурсное производство).

Таким образом, с учетом этих концептуальных идей антикризисное управление банком представляет собой *комплекс мероприятий по оптимизации управления банковскими рисками; по предупреждению несостоятельности (банкротства); организацию и проведение процедур банкротства.*

Расширенное понимание антикризисного управления коммерческим банком предполагает объединение мероприятий, реализуемых как на уровне коммерческого банка самостоятельно, так и мероприятий, инициируемых регулирующим органом — Центральным банком (в целях защиты устойчивости всей банковской системы и защиты интересов кредиторов банка), а также судебных процедур банкротства.

Исходя из этого, антикризисное управление банком имеет следующие этапы: докризисное управление (уровень коммерческого банка), управление в условиях кризиса, принятие мер по предупреждению банкротства (уровень банка, с участием ЦБ РФ), управление на этапе завершения кризиса (судебные процедуры банкротства банка).

Таким образом, антикризисным управлением коммерческим банком следует признать комплексную деятельность, которая включает в себя следующие элементы:

1. Превентивно-рисковый компонент, реализуемый через систему риск-менеджмента в банках.

2. Превентивно-законодательный компонент, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», реализуемый в процессе пруденциального надзора за деятельностью коммерческих банков ЦБ РФ. Выражается в самостоятельном осуществлении банками мер по предупреждению банкротства или по требованию ЦБ РФ (финансовое оздоровление, назначение временной администрации, реорганизация).

3. Судебный компонент, реализуемый через процедуру признания коммерческого банка банкротом и открытие процедуры конкурсного производства. В рамках судебного компонента чаще всего банк ликвидируется. Вместе с тем, если учредители выполнены все предъявляемые требования кредиторов, банк остается функционировать как юридическое лицо с правом последующего получения банковских лицензий от ЦБ РФ.

Каждый из указанных компонентов антикризисного управления следует рассматривать как самостоятельную подсистему в рамках всей системы антикризисного управления коммерческим банком.

Система антикризисного управления коммерческим банком

Для анализа системы антикризисного управления коммерческими банками следует выделить два уровня: государственный и индивидуальный, или частный (на уровне коммерческого банка).

Воздействие на коммерческий банк-должник на макроуровне с использованием организационно-экономических мер и нормативно-правовых инструментов со стороны государства получило определение *антикризисного регулирования*. Цель регулирования — защита от системных рисков, предотвращение банкротств и проведение ликвидации в случае неэффективности д&чнейшего функционирования отдельных банков.

Принципы антикризисного регулирования базируются на государственной политике в сфере контроля процедур банкротства, которая основывается, прежде всего, на Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

Ключевым элементом этой политики является осуществление государством надзорной функции, которая предполагает: контроль за деятельностью арбитражных управляющих; предотвраще-

ние и пресечение преднамеренного банкротства; осуществление публичного информирования о развитии системы антикризисного управления с целью формирования понимания института банкротства как необходимого и эффективного инструмента рыночной экономики; подготовку специалистов в области антикризисного управления.

Государственный уровень антикризисного регулирования можно охарактеризовать с функциональной и институциональной точек зрения. Функциональный аспект характеризуется механизмами и процедурами, используемыми в процессе антикризисного управления. Институциональный аспект характеризуется инфраструктурой антикризисного управления, элементами которой являются: саморегулируемые организации арбитражных управляющих; управляющие компании арбитражных управляющих (оказывают содействие при проведении процедур банкротства, предоставляют информационные ресурсы); надзорные институты; институты по подготовке специалистов в области антикризисного управления.

Частный уровень системы антикризисного управления предполагает, как было отмечено, развитие на уровне коммерческого банка особого вида управленческой деятельности — антикризисного управления, под которым следует понимать *управляемый процесс предотвращения и преодоления кризисов, отвечающий целям банка и соответствующий объективным тенденциям его развития.*

Антикризисное управление в банке является особым типом управления, обладающим как общими для менеджмента чертами, так и специфическими характеристиками. Предметом воздействия антикризисного управления являются причины и факторы кризиса. Задачами антикризисного управления являются: прогнозирование кризисных ситуаций и разработка стратегий их сдерживания и опережения; нейтрализация или минимизация последствий кризиса.

Антикризисное управление банком как разновидность управленческой деятельности выполняет следующие функции: стратегическую, превентивную, аналитическую, контрольную, коммуникационную, информационную.

Стратегическая - включает ряд действий банка по разработке антикризисной стратегии, тактики проведения рискованных банковских операций с учетом возможности возникновения кризисов.

Превентивная функция заключается в диагностике финансового состояния банка, проведении специфических мероприятий в целях раннего предотвращения кризисного состояния.

Аналитическая, контрольная - подразумевают возможность определения возникновения кризисных ситуаций при анализе финансового состояния банка, а также внутреннем контроле структурных подразделений.

Коммуникационная, информационная - предполагают устранение коммуникативных барьеров между структурными подразделениями банков для снижения информационной асимметрии.

Базируясь на понимании сущности антикризисного управления, учитывая его специфику в сравнении с традиционными методами управления, следует отметить, что принципами антикризисного управления в банке выступают:

минимизация времени для предупреждения кризиса и выхода из кризиса;

минимизация потерь выхода из кризиса[^]

адаптивность менеджеров к высокому темпу изменений в деятельности банка в предкризисный и кризисный период;

реализация принципа «кумулятивное™» создания информационных баз для снижения высокой степени информационной асимметрии;

демократичность, мобильность элементов организационной структуры управления банком.

В совокупности антикризисное управление в рамках деятельности банка является комплексом следующих мероприятий:

осуществление мониторинга (контроля) за банковскими рисками;

комплексная диагностика финансового состояния банка и выявление причин возникновения кризисных ситуаций;

выбор оптимальной стратегии управления и развития в условиях кризиса (разработка процедур по финансовому оздоровлению, реорганизация);

инициирование процедур банкротства (добровольная ликвидация).

Первоочередными мероприятиями банка в рамках антикризисного управления являются действия по управлению банковскими рисками. Банковское дело относится к одному из самых рискованных видов финансовой и коммерческой деятельности. Это

связано с тем, что банк выступает финансовым посредником, привлекает и размещает финансовые ресурсы от своего имени и за свой счет, оперируя в основном не своими собственными средствами, а деньгами клиентов. В процессе своей деятельности банки сталкиваются с «точками повышенной опасности». Представляется, что под точками повышенной опасности в системе банковского бизнеса следует понимать любые банковские риски, так как неконтролируемый риск является фактором возникновения кризисной ситуации в деятельности банка.

К типичным банковским рискам относятся: кредитный риск; ценовой (процентный риск; валютный риск; фондовый риск); риск потери ликвидности.

Для управления точками повышенной опасности, т.е. для реализации превентивного компонента антикризисного управления, в коммерческих банках создаются системы риск-менеджмента. Система включает в себя следующие элементы: методологический, организационный, технический, информационный, кадровый. Реализация рискованной политики, т.е. политики по управлению банковскими рисками, осуществляется в рамках таких структурных подразделений коммерческого банка, как Кредитный комитет, Департамент по управлению рисками, служба внутреннего контроля.

Таким образом, система антикризисного управления банками представляет собой комплектную структуру, включающую государственный и частный уровень. В рамках деятельности банка ведущее место в рамках антикризисного управления занимает система риск-менеджмента.

Санация коммерческих банков

Санация банков — комплекс мероприятий, направленных на предотвращение несостоятельности (банкротства) банка, восстановление его финансовой устойчивости.

Все мероприятия по санации банков определены ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», к которым относятся финансовое оздоровление, введение временной администрации, реорганизация.

Выбор тех или иных форм санирования зависит от причин банковского кризиса, юридического статуса банка, согласия кре-

диторов и учредителей с предлагаемыми вариантами. В ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» четко определены основания для осуществления мер по предупреждению банкротства кредитной организации.

Меры по предупреждению банкротства кредитной организации осуществляются в случаях, когда кредитная организация не удовлетворяет неоднократно на протяжении последних 6 месяцев требования кредиторов (кредитора) по денежным обязательствам (обязательству) и (или) не исполняет обязанность по уплате обязательных платежей в срок до 3 дней со дня наступления даты их исполнения в связи с отсутствием или недостаточностью денежных средств на корреспондентских счетах кредитной организации; не удовлетворяет требования кредиторов (кредитора) по денежным обязательствам (обязательству) и (или) не исполняет обязанность по уплате обязательных платежей в сроки, превышающие 3 дня с момента наступления даты их удовлетворения и (или) даты их исполнения, в связи с отсутствием или недостаточностью денежных средств на корреспондентских счетах кредитной организации; допускает абсолютное снижение величины собственных средств (капитала) по сравнению с их (его) максимальной величиной, достигнутой за последние 12 месяцев, более чем на 20% при одновременном нарушении одного из обязательных нормативов, установленных Банком России; нарушает норматив достаточности собственных средств (капитала), установленный Банком России; нарушает норматив текущей ликвидности кредитной организации, установленный Банком России, в течение последнего месяца более чем на 10%; допускает уменьшение величины собственных средств (капитала) по итогам отчетного месяца ниже размера уставного капитала, определенного учредительными документами кредитной организации, зарегистрированными в порядке, установленном федеральными законами, и принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России. В случае возникновения указанного основания в течение первых двух лет со дня выдачи лицензии на осуществление банковских операций к кредитной организации не применяются меры по предупреждению банкротства.

Процедуры санирования должны в первую очередь быть реализованы руководством коммерческого банка (за исключением временной администрации).

В случае если коммерческий банк не инициирует соответствующий комплекс мер по предупреждению банкротства, то такое требование в адрес банка определяет Центральный банк как государственный надзорный орган за деятельностью банков.

Мерам по финансовому оздоровлению коммерческого банка относятся: оказание финансовой помощи учредителями (участниками) и иными лицами; изменение структуры активов и структуры пассивов; изменение организационной структуры; приведение в соответствие размера уставного капитала коммерческого банка и величины его собственных средств (капитала);

Временная администрация является специальным органом управления коммерческим банком, назначается по решению Банка России. Временная администрация применяется к должнику в целях восстановления его платежеспособности. В общей сложности срок действия и временной администрации не может превышать 6 месяцев.

В период деятельности временной администрации полномочия исполнительных органов коммерческого банка могут быть либо **ограниченны**, либо приостановлены. В последнем случае временная администрация реализует полномочия исполнительных органов, разрабатывает мероприятия по финансовому оздоровлению, организует и контролирует их исполнение, принимает меры по обеспечению сохранности имущества и документации, принимает меры по взысканию задолженности перед банком. Кроме того, временная администрация устанавливает кредиторам коммерческого банка и размеры их требований по денежным обязательствам, предъявляет от имени кредитной организации иски в суды общей юрисдикции, арбитражные суды и третейские суды и др.

Если к моменту окончания установленного срока действия временной администрации по-прежнему имеются основания для ее назначения, временная администрация направляет в Банк России ходатайство об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций.

Реорганизация коммерческого банка может осуществляться в форме слияния или присоединения.

Среди мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) коммерческого банка приоритетными считаются меры по финансовому оздоровлению, реализуемые по инициативе руководства банка. Важную роль при этом играет финансовое положение

учредителей банка, которые, как правило, берут на себя обязанности по восстановлению платежеспособности своего банка.

Выводы

Экономическая категория «финансы» неразрывно связана с категориями «деньги» и «кредит», а финансовая система — с денежно-кредитной и банковской системами.

Базовой категорией в этом триумvirате являются деньги и денежное обращение. Качество денег в значительной мере определяет эффективность функционирования кредитной и финансовой системы. В свою очередь, **стабильность денег** и денежной системы зависит не только от развития реальной экономики, производства и обращения товаров, но и от функционирования кредитной и финансовой систем. Качество национальной экономики в значительной мере определяется эффективностью функционирования денежно-кредитной и финансовой систем страны, адекватной денежно-кредитной и финансовой политикой государства.

Анализ денежно-кредитной и финансовой политики Российской Федерации последних полутора десятилетий показывает, что взаимодействие денежно-кредитной и финансовой систем и их взаимосвязь с реальной экономикой не достигают должной эффективности. Господствующая монетаристская доктрина предопределила пример борьбы с инфляцией любыми средствами, вплоть до изъятия из экономики огромных финансовых ресурсов на замораживание в стабилизационном фонде и валютных резервах Центрального банка в ущерб развитию национальной экономики.

Такая политика не способствует переводу экономики на инновационный путь развития, консервирует и усугубляет сырьевой характер и усиливает зависимость от развитых стран.

Контрольные вопросы и задания

1. Что общего и в чем различия экономических категорий «финансы», «деньги», «кредит»?
2. Назовите две противоположные точки зрения отечественных экономистов на природу инфляции в России. Как вы могли бы прокомментировать эти взгляды?

3. Как изменилось соотношение функций денег «средство обращения» и «средство платежа» с развитием экономики и кредитных отношений?
4. Каковы главные причины инфляции в России в период 1992-2002 гг.?
5. Каково влияние инфляции на развитие экономики?
6. Каковы основные направления повышения эффективности взаимодействия денежно-кредитной и финансовой политики государства?
7. Как вы понимаете процесс антикризисного управления коммерческих банков, осуществляемый на уровне банка?
8. Кто, когда и какие применяет меры по предупреждению банкротства коммерческих банков?
9. Какова роль системы риск-менеджмента банков в системе антикризисного управления?

Список литературы

- Деньги, кредит, банки: Учебник / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 2000.
- Ляховский В.С. Справочник по управлению рисками банковской деятельности. М., 2005.
- Маренков Н.Л. Антикризисное управление: контроль и риски коммерческих банков и фирм в России. М., 2002.
- Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. М., 2001.
- Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / Под ред. В.К. Сенчакова, А.И. Архипова. М., 2003.
- Финансы, налоги и кредит: Учебник / Под ред. А.М. Емельянова, И.Д. Мацкуляка, Б.Е. Пенькова. М., 2001.
- Щербакова Г.Н. Анализ и оценка банковской деятельности (на основе отчетности, составленной по российским и международным стандартам). М., 2006.

Глава 16

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

Важное место в современной финансовой и кредитной системе занимает государственный кредит и государственный долг. *Государственный кредит* — совокупность экономических отношений между государством, с одной стороны, юридическими и физическими лицами — с другой, в которых оно выступает в качестве заемщика, кредитора или гаранта. Совокупность этих отношений называется *государственным кредитом в широком смысле слова*. Та часть кредитных отношений, в которых государство выступает в качестве кредитора, — *государственным кредитованием*. Та часть, где государство выступает в качестве заемщика, — *государственными заимствованиями*.

Государственные заимствования Российской Федерации ~ это займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц и иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими организациями¹.

¹См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. 2004. С. 60. Ст. 89.

1. Социально-экономическое содержание государственных заимствований

Важнейшей *причиной* развития государственных заимствований является *дефицитность бюджета*. Дефицит может быть покрыт двумя способами: либо денежной эмиссией, либо заимствованиями. Первый способ при определенных условиях может непосредственно вести к росту инфляции. Поэтому и мировой практике для погашения бюджетного дефицита более широко используются заимствования.

Как отмечалось в главе 8, Бюджетным кодексом РФ установлены пределы возможного дефицита, хотя в настоящее время консолидированный бюджет имеет профицит. *Размер дефицита федерального бюджета*, утверждаемый законом о федеральном бюджете, не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга в соответствующем финансовом году¹.

Размер дефицита бюджета *субъекта Российской Федерации*, утверждаемый законом соответствующего субъекта о бюджете на год, не может превышать 15% объема бюджетных долгов без учета финансовой помощи из федерального бюджета. Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% объема его доходов без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

Источниками финансирования дефицита федерального бюджета могут быть:

внутренние источники в форме: кредитов, полученных Российской Федерацией от кредитных организаций в валюте Российской Федерации; государственных займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации; поступлений от продажи имущества, находящегося в государственной собственности; сумм превышения доходов над расходами по государственным запасам и резервам; изменений остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета;

См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. С. 61.

внешние источники в форме: государственных займов, осуществляемых в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; кредитов правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленных в иностранной валюте.

Как экономическая категория государственные заимствования находятся на стыке двух видов денежных отношений — финансов и кредита, интегрируют их черты. По своему целевому назначению государственные заимствования являются инструментом формирования денежных фондов государства, а значит — звеном финансовой системы. Но с другой стороны, по методам этой мобилизации они представляют собой одну из форм кредита.

Государственные заимствования отличаются от классических финансовых категорий, таких, как налоги, акцизы, пошлины.

Во-первых, они носят возвратный и платный характер. Государство должно не просто вернуть позаимствованную сумму, но и уплатить проценты за ее использование.

Во-вторых, госзаимствования, как и вообще кредит, ограничены конкретным сроком. Бюджетный кодекс РФ предусматривает, что любые долговые обязательства Российской Федерации погашаются в сроки, которые определены конкретными условиями займа, но не могут превышать 30 лет.

В-третьих, в отличие от налогов и сборов, заимствования носят добровольный характер.

В-четвертых, они носят дискретный, разовый характер. Налоги же и сборы носят постоянный и регулярный характер.

В-пятых, госзаимствования в силу их добровольности имеют избирательный характер, в отличие от налогов и сборов, которые взимаются со всех налогообязанных субъектов экономики.

Вместе с тем государственные заимствования отличаются от других видов кредита тем, что обычный кредит, как правило, носит строго целевой характер. Государственные заимствования не носят целевого характера. Основное их назначение — покрывать дефицит государственного бюджета. Кредит обычно выдается под конкретное материальное обеспечение (производственные или товарные запасы, незавершенное производство и т.п. Обеспечением же государственных заимствований выступает все имущество государства или его административно-территориального

подразделения. Обычный кредит в большинстве случаев выдается для обеспечения бесперебойности процесса воспроизводства и носит производительный характер. Государственные заимствования, как правило, являются непроизводительными. Источником погашения обычного кредита и процентов по нему является прибыль, полученная от производительного функционирования взятых займы денег. Источником погашения госзаимствований являются налоги или новые займы.

Государство заимствует деньги в двух основных формах: займов и выпуска долговых обязательств. Первая представляет собой кредит, получаемый государством у какого-либо кредитора (например, у Центрального банка, иностранного государства, МВФ и т.п.). Вторая связана с выпуском ценных бумаг и размещением их среди населения или финансовых и кредитных организаций.

Несмотря на разные механизмы мобилизации государственного кредита, обе эти формы имеют одинаковое экономическое содержание. Оно заключается в поступлении заемных ресурсов в бюджет и соответствующем возрастании государственного долга в виде кредитных обязательств по ссуде или долговых обязательств по ценным бумагам.

Государственные заимствования могут быть внутренними, когда кредиторами являются юридические и физические лица - резиденты, и внешними или международными, когда в качестве кредиторов выступают нерезиденты.

Внутренние государственные заимствования, как правило, выступают в виде государственных займов, размещаемых путем эмиссии и продажи ценных бумаг; кредитов Центрального банка; кредитов коммерческих банков и других финансовых институтов. Выпускаемые государством ценные бумаги могут продаваться и покупаться на фондовом рынке и составляют особый его сегмент — рынок государственных ценных бумаг.

Основная форма государственного кредита — государственные займы, классифицируются по ряду признаков:

по праву эмиссии займы делятся на размещаемые центральными, субфедеральными и местными органами управления;

по признаку держателей ценных бумаг займы могут классифицироваться на размещаемые только среди населения или только среди юридических лиц, и универсальные, т.е. размещаемые среди тех и других;

по срокам погашения займы подразделяются на краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (от 1 до 5 лет) и долгосрочные (свыше 5 и до 30 лет). Краткосрочные займы используются для финансирования кассовых разрывов в бюджете, т.е. несовпадения сроков поступления доходов и совершения расходов. Обычно для этого выпускаются векселя. Например, в Японии сроком на 60 дней, в Великобритании - 91 день, в Италии 4, 6, 12 месяцев, в Германии — до 2 лет. Привлечение средств на более длительное время осуществляется с помощью выпуска облигаций.

По месту размещения различают внутренние займы (в национальной валюте) и внешние, размещаемые на зарубежных рынках (в валюте страны-кредитора, государства-заемщика или третьей страны). Облигации внутренних займов могут покупать и нерезиденты.

Государственные внешние заимствования Российской Федерации - займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте.

Государственные ценные бумаги делятся на две большие категории: рыночные и нерыночные. Рыночные ценные бумаги свободно продаются и покупаются. Они являются основным инструментом финансирования бюджетного дефицита и состоят из казначейских векселей (краткосрочных и среднесрочных), казначейских облигаций и свободно обращаются на рынке ценных бумаг.

Нерыночные ценные бумаги выпускаются государством для определенных инвесторов. Например, сберегательные облигации продаются населению, но на вторичном рынке эти бумаги не обращаются.

Государственные ценные бумаги могут быть предъявительскими или именными, документарными (на бумажных носителях) или бездокументарными (в виде записей на счетах). Например, казначейство США начало продавать свои рыночные ценные бумаги в форме книжной записи (т.е. сохраняя записи о сделке), вместо того чтобы выдавать сертификаты. Казначейство не выпускало бумажных сертификатов для казначейских векселей с

1979 г., а для среднесрочных векселей и облигаций — с 1986 г. Считается, что отмена бумажных сертификатов дает ряд преимуществ поскольку уменьшает издержки казначейства на печать и упраздняет проблему подделок, защищает от потери и кражи бумажных сертификатов, снижает издержки по этим операциям.

По форме выплачиваемого дохода государственные ценные бумаги могут быть процентными, дисконтными и выигрышными. Выплата дохода по выигрышным облигациям осуществляется по схеме лотереи. Сегодня она мало востребуется, а основным видом выступают процентные облигации, доход по которым выплачивается один, два или четыре раза в год. Краткосрочные и часть казначейских векселей не имеют купонов. Они размещаются со скидкой (дисконтом) с номинала, а погашаются по номиналу.

Важным звеном финансов общественного сектора являются муниципальные заимствования. Законодательно они оформлены Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126-ФЗ от 25 сентября 1997 г. и закреплены в Бюджетном кодексе РФ. Муниципальные заимствования предназначены для покрытия дефицита местного бюджета и финансирования местных инвестиционных программ.

2. Государственный долг Российской Федерации: содержание, формы и динамика развития

Объем непогашенных долговых обязательств государства называется государственным долгом. Общее понятие государственного долга Российской Федерации, его состав, принципы управления и порядок обслуживания законодательно закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

В государственный долг Российской Федерации входят долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией. Государственный долг Российской Федерации обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

Долговые обязательства Российской Федерации могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (свыше 1 года до 5 лет) и долгосрочными (свыше 5 и до 30 лет). Долговые обязательства Российской Федерации погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа. Изменение условий уже выпущенного в обращение государственного займа — срока выплаты, размера процентных платежей, срока обращения — не допускается.

Государственный долг субъекта Российской Федерации - совокупность долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

Он полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта Российской Федерации имуществом, составляющим казну субъекта Российской Федерации. В объем государственного долга субъекта Российской Федерации включаются: номинальная сумма долга по ценным бумагам субъекта Российской Федерации; объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации; объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от бюджетов других уровней; объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации. Долговые обязательства субъектов Российской Федерации погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 30 лет.

Формы и виды государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени субъекта Российской Федерации, условия их выпуска и обращения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг.

Муниципальный долг — совокупность долговых обязательств муниципального образования.

Он обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну. Долговые обязательства муниципального образования могут существовать в форме кредитных соглашений и договоров; займов, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг; договоров и соглашений о получении бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов

других уровней бюджетной системы; договоров о предоставлении муниципальных гарантий.

В объем муниципального долга включаются: номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам; объем долга по кредитам, полученным муниципальным образованием; объем долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным муниципальным образованием от бюджетов других уровней; объем обязательств по муниципальным гарантиям, предоставленным муниципальным образованием.

Органы местного самоуправления используют все полномочия по формированию доходов местного бюджета для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга. Долговые обязательства муниципального образования погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 10 лет¹. Каждый бюджетный уровень отвечает только по своим обязательствам и не отвечает по долгам других уровней, если они не были им гарантированы.

3. Управление государственным долгом

Проблема снижения государственного внешнего долга считается одной из важнейших, так как при ограниченных возможностях бюджета оплата процентов не дает возможности сколь-нибудь существенно снизить основную сумму долга.

В 1996 г. было заключено соглашение с Лондонским клубом о реструктуризации сроком на 25 лет долгов бывшего СССР иностранным коммерческим банкам. Размер реструктурированного долга составил 38 млрд долл., а льготный период - 7 лет.

В феврале 2000 г. завершились переговоры с Лондонским клубом кредиторов о списании более трети задолженности СССР и переоформлении оставшейся части долга в еврооблигации сроком погашения 30 лет. Однако в результате пролонгации и изменения условий заимствований произошло удорожание оставшейся части долга с 32,6 млрд до 42 млрд долл.

Основная задача управления государственным долгом России — изменение долговой стратегии и переход от курса на отсрочку платежей к курсу на сокращение долга, в первую очередь внешнего.

См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации. С. 67—(

Поскольку основными причинами роста долга были низкая эффективность национальной экономики и функционирования налогово-бюджетной системы, то и решение проблемы надо искать прежде всего на путях структурной перестройки и повышения эффективности экономики и налогово-бюджетной системы.

Основными вопросами при характеристике государственного долга являются структура и динамика госдолга, механизм управления, обслуживания и реструктуризации, влияние госдолга на развитие экономики страны. Именно первые два процесса определяют третий. Государственные заимствования и государственный долг - это обоюдоострые инструменты. Государственные заимствования, как и обычный кредит, могут оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на развитие экономики. Все зависит от того, откуда берутся и куда направляются привлекаемые государством ресурсы, а также от цены кредита.

Внутреннее заимствование средств означает лишь перераспределение имеющихся в стране ресурсов между секторами экономики. Если привлекаемые государством кредитные ресурсы могут быть направлены на другие цели, то заимствование их государством уменьшает расходы других секторов экономики и не увеличивает общий спрос. Если же государственные заимствования не уменьшают расходы других секторов экономики, то происходит рост совокупного спроса в экономике.

Но для развития экономики важна не только динамика спроса, но и цели государственных заимствований. Если государство заимствует средства для финансирования важных, тем более быстро окупаемых проектов, да еще и на нормальных (с точки зрения уровня процентных ставок) условиях, это может содействовать ускорению развития **национальной** экономики. Причем расширение государственного спроса может иметь мультипликативный эффект и вести к кратному его росту в смежных отраслях экономики. Образующий за счет этих займов долг государства будет погашаться за счет части прибыли, получаемой от финансирования таких объектов.

Но последствия государственных займов могут быть и другими. Если привлекаемые государством кредиты расходуются на покрытие непроизводительных расходов (военные расходы, раздувание штатов госаппарата, не говоря уже о пресловутом «нецелевом использовании», под которым часто имеется в виду хищение средств), то государственные заимствования будут пря-

мым вычетом из валового продукта. Их погашение будет производиться за счет дополнительных налогов. В этом проявляется неразрывная связь государственных заимствований с налогами. Именно поэтому государственные заимствования называют будущими налогами. Разумеется, на основании только этого нельзя делать вывод о бесполезности или отрицательном воздействии государственных заимствований на развитие экономики страны. Широкое их использование для финансирования государственных расходов — закономерный и в целом необходимый процесс. Но каждое новое государственное заимствование должно быть экономически и социально обоснованно.

Выступая на финансовом рынке в качестве заемщика, государство увеличивает спрос на заемные средства и тем самым не только способствует росту цены кредита, но и сокращению объема кредитных ресурсов для экономики. Если государственные заимствования осуществляются под выплату процентов, превышающих норму прибыли в производящих отраслях, это ведет к огромному перетоку капитала из реальной экономики в спекулятивный рынок и перекачиванию налоговых доходов в пользу кредиторов государства, как отечественных, так и зарубежных.

Внешние заимствования приводят к увеличению объема финансовых ресурсов страны и позволяют увеличить суммарный спрос государства на товары и услуги. Вместе с тем они могут использоваться для оплаты государственных закупок за рубежом (связанные кредиты), возврата полученных ранее кредитов и т.д. Это не ведет к росту спроса на продукцию отечественного производителя.

Одной из основных мер по регулированию государственных заимствований является установление предельных объемов государственного долга, определяемых высшими законодательными органами. Российское законодательство предусматривает ряд организационных мер по управлению государственным долгом. Право осуществления государственных внешних заимствований и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий, договоров поручительства другим заемщикам для привлечения внешних кредитов принадлежит Российской Федерации или от ее имени Правительству РФ либо уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти.

С января 2002 г. введен запрет на самостоятельные внешние заимствования субъектами Российской Федерации. Определены

пределы заимствований различных бюджетных уровней. Пределы внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год утверждаются законом о федеральном бюджете с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств.

Система управления государственными заимствованиями должна включать: определение цели и обоснование государственных заимствований; минимизацию стоимости долга для заемщика; эффективное использование, учет и контроль за расходованием привлекаемых ресурсов; усиление инвестиционного характера займов; обеспечение своевременного возврата полученных кредитов.

Важное место в экономической и финансовой политике государства занимает обслуживание государственного долга, т.е. полный и своевременный возврат долга, процентов по нему, а также штрафов и других платежей в случае несвоевременной уплаты. Часто намерения заемщика не совпадают с реальными возможностями, появляются какие-то непредвиденные обстоятельства, возникает необходимость в отсрочке уплаты долга или изменения условий займа и т.п. Поэтому государство-заемщик вынуждено прибегать к различным способам регулирования долга. Основными из них являются: рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация, аннулирование государственного долга.

Рефинансирование — это погашение старой задолженности за счет выпуска нового займа.

Конверсия - изменение доходности займов. Производится в целях снижения расходов заемщика по обслуживанию госдолга или повышения дохода кредитора.

Консолидация — изменение срока действия уже размещенных займов в сторону увеличения или сокращения. Пролонгация займов производится с целью облегчения выплаты долга. Нередко консолидация (как правило, пролонгация) совмещается с конверсией.

Унификация займов - это объединение нескольких займов в один, когда облигации ранее выпущенных займов обмениваются на облигации нового займа. Унификация государственных займов может производиться вместе с консолидацией и конверсией или без них.

Отсрочка погашения займа заключается в том, что, как и при консолидации, отодвигаются сроки погашения займа и, кроме того, прекращается выплата долгов.

Все указанные способы регулирования государственного долга объединяются одним понятием - реструктуризация. Кроме

разных видов реструктуризации государство-заемщик может аннулировать государственный долг, т.е. полностью отказаться от обязательств по своим долгам, как это сделало советское правительство в 1918 г., отказавшись платить по всем царским долгам как внешним, так и внутренним.

Проблема государственного долга и особенно внешней задолженности, несколько ослабившая свою остроту за последние три года в связи с сохранением высоких мировых цен на нефть и другие энергоносители, не потеряла своей актуальности и значимости для экономики -Российской Федерации.

Сегодняшние ежегодные объемы погашения внешнего долга и расходы на его обслуживание превышают 500 млрд руб. Они ложатся тяжелым бременем на развитие российской экономики. Эффективность государственных заимствований крайне низка. Управление государственным долгом осуществляется неэффективно.

Выводы

Государственные заимствования представляют собой ту часть государственных кредитных отношений, в которой государство выступает в качестве заемщика. Государственные заимствования как экономическая категория воплощают в себе черты финансов и кредита. По своему целевому назначению - это категория финансов, а по методам мобилизации ресурсов (возвратность, срочность, платность) - категория кредита. Государственные заимствования классифицируются по многим признакам, наиболее важным из которых является их деление на внешние и внутренние.

Объем непогашенных долговых обязательств государства составляет государственный долг, который делится на внутренний и внешний. Управление государственным долгом неотделимо от заимствований. Оно должно включать целесообразность и экономическую обоснованность заимствований, целевое и эффективное использование заемных ресурсов, повышение инвестиционного характера займов, обеспечение своевременного возврата долга.

Анализ практики государственных заимствований в России за последние два десятилетия показывает низкую эффективность их использования. Высокая внешняя задолженность государства и цена обслуживания долга оказывают угнетающее воздействие на развитие национальной экономики. В последние годы благодаря

высокому уровню мировых цен на энергоносители как основной экспортный ресурс российской экономики объемы внешнего государственного долга сократились почти втрое. Однако резко возросли корпоративные заимствования, которые к тому же далеко не всегда оказывают позитивное влияние на развитие экономики. Поэтому задача государственных регулирующих органов заключается в повышении эффективности внутренних и внешних государственных заимствований.

Контрольные вопросы

1. В чем сходство и каковы отличия государственных заимствований от других категорий финансов?
2. Каковы основные инструменты регулирования заимствований?
3. В чем различия воздействия внешних и внутренних государственных заимствований на развитие национальной экономики?
4. Каковы основные направления политики Правительства РФ в сфере государственного долга?

Список литературы

- Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2004.
 Брайчева Т.В. Государственные финансы. СПб., 2001.
 Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Маикуляка. М., 2003.
 Данилов Ю.Л. Рынки государственного долга: мировые тенденции и российская практика. М., 2002.
 Финансы: Учебник/Под ред. В.В. Ковалева. М., 2001.
 Энциклопедический словарь: Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов / Под общ. ред. В.И. Кушлина, В.П. Чичканова. М., 2004.

© Куликов А.Г.

Глава 17

НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Налоги - обязательные платежи хозяйствующих субъектов и граждан в бюджеты соответствующего уровня по ставкам, установленным в законодательном порядке. Совокупность разных видов налогов и сборов, в построении и методах исчисления которых реализуются определенные принципы, а также норм и правил, определяющих правомочия и ответственность участников налоговых правоотношений, образует налоговую систему страны.

1. Сущность, функции и виды налогов

Налоговая система возникла и развивалась вместе с государством. В современном обществе за счет налоговых поступлений формируется основная часть доходов государственного бюджета. Помимо такой бюджетной или финансовой функции в условиях рыночной экономики налоговый механизм используется для государственного воздействия на общественное производство, его динамику и структуру, для развития инвестиционной активности, внешнеэкономической деятельности, поддержки социальной сферы.

Согласно Налоговому кодексу РФ, под *налогом* понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований. *Сбор* — это обязательный взнос, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков государственными или иными уполномоченными органами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). В отличие от налога, при уплате сбора всегда присутствуют специальная цель и интересы сторон.

Налогообложение базируется на определенных принципах. В конце XVIII в. в работах А. Смита были сформулированы общие принципы налогообложения, ставшие классическими. Первый из них - принцип *равенства и справедливости*. Он предполагает всеобщность налогообложения, пропорциональность распределения налога между плательщиками соразмерно их доходам. Далее следует принцип *определенности*. Это означает, что суммы, способы и сроки налоговых платежей должны быть четко определены и заранее известны плательщику. Как и прежде, актуален принцип *простоты и удобства* — налог должен взиматься в такое время и таким способом, которые наиболее удобны плательщику. Наконец, принцип *экономичности и умеренности*. Важно, чтобы налог был ограничен такими суммами, которые не ложились бы слишком тяжелым бременем на плательщика.

Концептуальные дополнения и авторские трактовки классических принципов применительно к изменившимся экономическим условиям и особенностям национальных экономик были сделаны зарубежными и российскими экономистами А. Вагнером, Н. Тургеневым, В. Твердохлебовым, И. Озеровым, И. Янжулом и другими в конце XIX — начале XX в.

В Налоговом кодексе РФ сформулированы принципы законодательства о налогах и сборах, которые в значительной степени опираются на классические подходы, используемые при построении налоговых систем в практике многих стран.

Прежде всего, укажем те принципы, которые так или иначе касаются прав и обязанностей личности. Сюда относятся необхо-

димось уплаты каждым лицом законно установленных налогов и сборов, всеобщность и равенство налогообложения, учет фактических возможностей плательщика, исключение практики введения дифференцированных ставок налогов и льгот в зависимости от формы собственности, гражданства или места происхождения капитала, неправомочность дискриминации, исходя из расовых, национальных, религиозных, социальных и иных критериев подобного рода, недопустимость введения налогов, препятствующих реализации гражданами своих конституционных прав.

Вторую группу составляют принципы, реализующие здравый экономический подход к налогообложению. Во главу угла здесь следует поставить требование экономической обоснованности налогов и сборов, а также недопустимость введения налогов, разрушающих единое экономическое пространство страны, ограничивающих свободное перемещение по ее территории товаров, работ и услуг, финансовых средств, рабочей силы.

В заключительную группу входят остальные принципы. Сюда относится требование разграничения прав устанавливать налоги. Федеральные налоги и сборы вводятся и изменяются только Налоговым кодексом РФ, республиканские и местные налоги - соответственно законами субъектов Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Весьма важен принцип недопустимости взимания налогов, не предусмотренных Налоговым кодексом и соответствующим законодательством.

Особняком можно поставить два заключительных принципа: 1) акты законодательства должны давать точные, ясные указания, какие налоги, когда и в каком порядке должен вносить налогоплательщик; 2) все неустраиваемые сомнения, противоречия, неясности законодательства трактуются в пользу плательщика.

Сущность налогов проявляется через их функции — фискальную, перераспределительную, регулируемую, контрольную, социальную. *Фискальная функция* обеспечивает формирование финансовых ресурсов государства путем перечисления налогов и сборов в бюджеты разных уровней и во внебюджетные фонды. *Перераспределительная функция* позволяет за счет налогов перераспределять доходы между различными категориями граждан и сферами деятельности. Перераспределение доходов тесно связано с реализацией *социальной функции* налогов, которая предусматри-

вает наличие освобождений и льгот для лиц с невысокими и фиксированными доходами, инвалидов и др. *Регулирующая функция* реализует косвенное или экономическое воздействие государства на развитие различных сфер хозяйственной жизни страны. Налоговое регулирование может быть стимулирующим или сдерживающим. Ряд налогов носят воспроизводственный характер или имеют экологическую направленность. *Контрольная функция* налогов позволяет государству контролировать финансово-хозяйственную деятельность и доходы организаций и граждан.

Многообразие налогов требует их классификации, которая облегчает формирование логичной системы налогообложения. При этом классификационные признаки, по которым группируются налоги, выступают критериями разграничения последних.

Среди множества признаков классификации можно выделить основные, по которым и группируются налоги. Так, по *уровню налоговой системы* выделяют налоги федеральные, региональные (субъектов Федерации) и местные. В Налоговом кодексе РФ эти три группы налогов называют видами. По *способу изъятия* или влияния на плательщика налоги делят на косвенные (на добавленную стоимость, акцизы) и прямые (на прибыль, имущество, доходы физических лиц). По *субъекту уплаты* известны налоги с юридических лиц, физических лиц, тех и других. По *объекту налогообложения* различают налоги на прибыль, доходы, с расходов на оплату труда, с имущества, оборотов по реализации товаров, работ и услуг и др. По *принципу отнесения налоговых сумм* налоги относятся на расходы и финансовые результаты деятельности, на прибыль или добавляются к цене продукции. По *отношению к бюджетам* существуют налоги закрепленные (целиком зачисляемые в определенный бюджет) и регулирующие (распределяемые в бюджеты разного уровня пропорционально установленным долям).

2. Налоговые системы

Налоговые системы развитых стран складывались под воздействием разных экономических, политических и социальных условий. По перечню налогов, их структуре, способам взимания, ставкам, налоговой базе, льготам, фискальным полномочиям различных уровней власти налоговые системы существенно отличаются друг от друга.

Основополагающие принципы построения **налоговых** систем во многом зависят от приверженности правительств к той или иной экономической модели хозяйствования. К основным налогам в большинстве стран относятся подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль (доходы) юридических лиц, налог на добавленную стоимость, взносы в фонды социального страхования, налоги на имущество, наследстве и дарение.

Важное значение при построении налоговой системы имеет приоритетность прямых или косвенных налогов. Прямые налоги преобладают в США, Канаде, Японии, косвенные — в Европе. Несмотря на многообразие и сложность налоговых систем в разных странах, можно выделить две основные модели их построения.

Одна модель базируется на *налогообложении доходов*. Для иллюстрации особенностей этой модели достаточно рассмотреть структуру доходной части федерального бюджета США. Основными источниками поступлений в ней являются подоходный налог с физических лиц (свыше 45%), взносы в фонды социального страхования (около 37%), налог на прибыль корпораций (около 9%).

Налогообложение потребления в США относительно невелико. Оно представлено налогом с продаж, который обеспечивает около 30% дохода бюджетов американских штатов.

Другая модель делает упор на *налогообложение потребления*. При этом налоги взимаются в тот момент, когда доход тратится. Таков **налог** на добавленную стоимость, который обычно обеспечивает наибольшую долю бюджетных доходов. Для примера приведем структуру доходной части государственного бюджета Франции, в которой доля поступлений налога на добавленную стоимость составляет более 41%, подоходного налога с физических лиц — более 18%, налога на акционерные общества (на прибыль) — около 11%.

В налоговых системах ряда стран, таких, как Италия, ФРГ, Скандинавские государства, сформировалась уравновешенная структура косвенных и прямых налогов.

Теоретически налоговые системы могут также строиться на основе преобладания *ресурсных или имущественных налогов*. Однако на практике эти налоги не являются ключевыми в доходах государства. Обычно они играют ведущую роль при формировании региональных и местных бюджетов. Многие страны имеют *трехуровневую систему*

налогов. Первый уровень — федеральные или общегосударственные налоги, второй — региональные (налоги штатов, провинций, земель и т.д.), третий — местные налоги. Российская налоговая система, принятая в 1992 г., включает налоги трех уровней — федеральные, региональные (субъектов Федерации) и местные. Перечень налогов определяется Налоговым кодексом РФ.

Федеральные налоги и сборы обязательны к уплате на всей территории России. К ним относятся:

- налог на добавленную стоимость (НДС);
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- единый социальный налог;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог;
- сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов;
- государственная пошлина.

В состав *региональных налогов* входят:

- налог на имущество организаций;
- транспортный налог;
- налог на игорный бизнес.

К *местным налогам* относятся:

- земельный налог;
- налог на недвижимое имущество физических лиц.

Кроме того, Налоговый кодекс РФ предусматривает возможность применения *специальных налоговых режимов*, которые могут иметь особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от уплаты отдельных налогов, предусмотренных общим налоговым режимом. К ним относятся:

- система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- упрощенная система налогообложения;
- система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

В настоящее время основу налоговой системы России составляют НДС, акцизы, налог на прибыль организаций и налог на до-

ходы физических лиц. При этом преобладающая доля в доходах федерального бюджета принадлежит НДС.

Федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются только Налоговым кодексом РФ, региональные и местные налоги — соответственно законами субъектов Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления с учетом условий, установленных кодексом. Новые налоги и сборы могут вводиться не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия. Акты законодательства об изменении налогов вступают в силу не ранее, чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу.

Несмотря на преобладание той или иной группы налогов, наиболее существенным показателем налоговой системы является величина налогового бремени для экономики страны в целом и для отдельного субъекта. Налоговое бремя на макроуровне определяется отношением общей суммы налогов к величине валового внутреннего продукта и характеризует ту его часть, которая перераспределяется в результате действия бюджетных механизмов. В экономически развитых странах с социально ориентированной экономикой доля налогов в ВВП составляет от 25 до 55%.

На микроуровне налоговое бремя показывает долю совокупного дохода конкретного налогоплательщика, которая отчуждается в бюджет и рассчитывается как отношение суммы всех уплаченных налогов ко вновь созданной стоимости. Этот показатель зависит от вида деятельности плательщика. Он наиболее высок у производителей подакцизной продукции (85-90%), а у сельскохозяйственных товаропроизводителей, пользующихся налоговыми льготами, не превышает 7-10%. Несмотря на то что объем изымаемых в бюджет средств зависит от размеров налогового бремени, возложенного на плательщика, связь этих двух показателей имеет весьма сложный характер. Согласно теории Лаффера, после достижения некоторого предельного значения налоговой ставки объем налоговых поступлений начинает снижаться. Поэтому добиться увеличения сбора налогов можно и путем снижения налоговых ставок за счет роста предпринимательской активности и соответствующего расширения налоговой базы.

Налоговое бремя может также рассматриваться в территориальном разрезе, когда налоговая нагрузка распределяется между

отдельными регионами в соответствии с социально-экономической политикой государства.

В настоящее время многие страны практически достигли предельного уровня налоговых изъятий, и дальнейший рост обложения чреват социально-политическими последствиями. Это подтверждается событиями последних лет в странах Западной Европы, когда при росте цен на горючее его потребители в жесткой форме активного протеста требуют от правительств снижения акцизов на бензин.

3. Основы налогообложения и налоговая политика государства

В зависимости от порядка отнесения налоговых платежей на цену товаров, работ и услуг все налоги с предприятий и организаций можно разделить на три группы: 1) включаемые в цену продукции как косвенные; 2) относимые на затраты и на финансовые результаты деятельности; 3) уплачиваемые из прибыли.

К первой группе налогов и неналоговых платежей, включаемых в цену продукции, относятся НДС, акцизы, таможенные пошлины.

В соответствии с гл. 21 Налогового кодекса Российской Федерации НДС уплачивают организации, индивидуальные предприниматели и лица, признаваемые плательщиками этого налога в связи с перемещением товаров через таможенную границу России. Право на освобождение от НДС имеют налогоплательщики, у которых за три последовательных календарных месяца общая сумма выручки без НДС не превышает 2 млн руб.

НДС облагаются операции по реализации товаров, работ и услуг на территории России, в том числе используемых для собственных нужд или передаваемых безвозмездно. облагаются также ввоз товаров на таможенную территорию страны, выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления. Не считаются реализацией передача на безвозмездной основе различных объектов основных средств органам государственной власти и местного самоуправления. То же самое относится к выполнению работ и оказанию услуг органами, входящими в систему государственной власти и местного самоуправления, в рамках выполнения возложенных на них функций, если обязанность

выполнения таких работ установлена законодательством Российской Федерации, ее субъектов или актами органов местного самоуправления.

Не подлежат налогообложению реализация на территории России услуг по сдаче в аренду служебных и жилых помещений иностранным гражданам и организациям, медицинских товаров (в рамках утвержденного перечня) и услуг по осуществлению банковских операций (за исключением инкассации), оказание услуг по страхованию и многие другие. При этом по ряду операций налогоплательщик вправе отказаться от использования льгот.

Ставки НДС установлены в размере 0, 10 и 18%. По нулевой ставке облагаются товары, вывезенные из России в таможенном режиме экспорта, а также работы, непосредственно связанные с производством, реализацией, перевозкой и погрузкой таких товаров. Это относится и к товарам (работам, услугам) для официального использования иностранными дипломатическими представительствами или для личного пользования персонала этих представительств. Введение нулевой ставки на экспортируемую продукцию позволяет при формировании налоговой базы принимать к вычету НДС, уплаченный по приобретаемым товарам (работам, услугам).

По продовольственным товарам, товарам для детей в рамках установленного законом перечня, периодическим печатным изданиям, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, за исключением изданий рекламного и эротического характера, медицинским товарам по утвержденному правительством перечню применяется ставка 10%, а по остальным товарам, работам и услугам — 18%.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, уменьшается на сумму налоговых вычетов. Это суммы НДС, уплаченные плательщиком при приобретении товаров, в том числе для перепродажи, оплате работ и услуг, а также при ввозе товаров на таможенную территорию России. Налоговые вычеты осуществляются на основании счетов-фактур, выставленных продавцами, после принятия на учет приобретенных товаров.

Уплата налога производится ежемесячно не позднее 20-го числа следующего месяца. Налогоплательщики, у которых сумма ежемесячной выручки в течение квартала не превышает 2 млн руб. без НДС, вправе уплачивать налог за истекший квартал.

Акцизами облагаются, как правило, высокорентабельные товары для изъятия в доход государства полученной производителями сверхприбыли, а также товары, которые считаются вредными и дефицитными. В соответствии с гл. 22 Налогового кодекса подакцизными товарами являются этиловый спирт, спиртосодержащая и алкогольная продукция, пиво, табачные изделия, легковые автомобили и мотоциклы, автобензин, дизельное топливо, моторные масла. Не облагаются акцизами прошедшие государственную регистрацию лекарственные средства, препараты ветеринарного назначения, парфюмерно-косметическая продукция, товары бытовой химии в аэрозольной упаковке.

Плательщиками акцизов выступают организации и индивидуальные предприниматели, реализующие произведенные ими подакцизные товары на возмездной или безвозмездной основе. С 2003 г. круг плательщиков расширен за счет лиц, совершающих операции с нефтепродуктами (производство, оптовую или розничную реализацию), которые должны получить в налоговых органах свидетельства о регистрации на соответствующие виды деятельности.

При реализации подакцизных товаров, по которым установлены твердые (специфические) ставки в рублях и копейках на единицу измерения (литр, штуку, тонну), налоговая база определяется как объем реализованной или переданной продукции в натуральном выражении. Если законом установлены адвалорные (процентные) ставки, то налоговой базой выступает стоимость реализованных подакцизных товаров в ценах без акциза и НДС. Уплата акциза производится исходя из фактической реализации товара за истекший налоговый период, каковым является календарный месяц.

Таможенные пошлины — это денежные сборы, взимаемые государством через сеть таможенных органов с товаров, имущества и ценностей при пересечении ими границы страны. В налоговой и таможенной практике выделяют импортные, экспортные и транзитные пошлины. По способу начисления различают адвалорные пошлины, взимаемые с грузовладельцев в процентах от таможенной стоимости товара, специфические пошлины, взимаемые по твердым ставкам (в долларах или евро) в зависимости от физических характеристик товара (веса, количества, объема), и альтернативные или комбинированные пошлины, сочетающие оба пре-

дыдущих способа. Взимание таможенных пошлин производится в соответствии с *таможенным тарифом* — систематизированным по группам товаров перечнем пошлин с ввозимых или вывозимых товаров. Помимо пошлин таможенный тариф содержит *таможенные сборы* — дополнительные платежи, взимаемые с товаров сверх таможенных пошлин.

Существует три основных типа таможенного тарифа: *двойной* — с максимальными и минимальными ставками таможенной пошлины по каждой товарной позиции, *запретительный* — высокий тариф, призванный оградить внутренний рынок, и *дифференцированный*, который позволяет отдавать предпочтение определенным товарам или не пропускать их через границу.

Во вторую группу налогов, относимых на затраты, входят единый социальный налог, налоги на имущество, платежи за пользование природными ресурсами, государственная пошлина.

С 2001 г. платежи во внебюджетные государственные социальные фонды объединены в *единый социальный налог*, регламентированный гл. 24 Налогового кодекса РФ. Плательщиками налога являются организации и предприниматели, производящие выплаты наемным работникам, а также самостоятельно работающие индивидуальные предприниматели и адвокаты. Объектом налогообложения считаются выплаты и вознаграждения, начисляемые работникам по всем основаниям, включая выплаты в натуральной форме. Не подлежат налогообложению государственные пособия, компенсационные выплаты и другие суммы и доходы, перечисленные в законе. От налога освобождаются выплаты работникам-инвалидам I, II и III групп, не превышающие в течение года 100 тыс. руб.

Максимальная ставка налога - 26%. С налоговой базы, превышающей 280 тыс. руб., установлены регрессивно уменьшающиеся налоговые ставки.

Налог на имущество уплачивают организации, имеющие имущество на территории России. Согласно гл. 30 Налогового кодекса, объектом налогообложения с 2004 г. являются основные средства, находящиеся на балансе плательщика, которые учитываются по остаточной стоимости в соответствии с правилами бухгалтерского учета. Налоговая база определяется как среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения. Предельный размер ставки налога на имущество организаций не может

превышать 2,2% от налогооблагаемой базы. Конкретные ставки и льготы по налогу устанавливаются законами субъектов РФ.

Транспортный налог уплачивается в сроки, установленные законами субъектов РФ, на основании гл. 28 Налогового кодекса. Налог исчисляется исходя из вида и марки автомобиля, мотоцикла, автобуса и водно-воздушного транспортного средства, мощности его двигателя в лошадиных силах и ставок налога, установленного в рублях за I л.с. Базовые налоговые ставки, указанные в Налоговом кодексе, могут корректироваться законами субъектов РФ в большую или меньшую стороны, но не более чем в 5 раз. По транспортным средствам, не имеющим двигателей, налоговая ставка устанавливается на 1 регистровую тонну вместимости или на единицу транспортного средства.

Земельный налог уплачивается за участки, предоставленные юридическим или физическим лицам в собственность, владение или пользование. Базой для исчисления налога, согласно гл. 31 Налогового кодекса РФ, является кадастровая стоимость земельных участков, определяемая в соответствии с земельным законодательством РФ. Ставки налога устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, но не выше 0,3% в отношении земель сельскохозяйственного назначения, занятых жилищным фондом или личным подсобным хозяйством, и 1,5% в отношении прочих земель.

Налог на добычу полезных ископаемых регламентирован гл. 26 Налогового кодекса РФ. Плательщиками налога являются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр согласно ФЗ «О недрах». Предоставление участка недр в пользование оформляется лицензией. Объектом налогообложения признаются полезные ископаемые, добытые из недр на территории России, ее континентального шельфа и на территориях, находящихся под юрисдикцией России. Налоговая база определяется в стоимостном выражении отдельно по каждому виду добытого полезного ископаемого. В Налоговом кодексе установлены единые налоговые ставки в процентах от стоимости добытого сырья по каждому его виду, кроме нефти, по которой действует базовая ставка в рублях за тонну, корректируемая с учетом динамики мировых цен на нефть.

Водный налог взимается на основании гл. 25 Налогового кодекса с предприятий и физических лиц, осуществляющих специаль-

ное или особое водопользование. Платежная база в зависимости от вида пользования определяется как объем забранной воды из поверхностных и подземных водных объектов, объем продукции без забора воды (произведенной электроэнергии, сплавленного леса с учетом расстояния), площадь акватории используемых водоемов.

Государственная пошлина, согласно гл. 25 Налогового кодекса РФ, взимается за совершение юридически значимых действий (например, с исковых и иных заявлений и жалоб, подаваемых в суды) либо за выдачу документов уполномоченными на то органами или должностными лицами. С 2005 г. государственная пошлина заменяет многочисленные сборы, ранее взимавшиеся различными органами и учреждениями в свою пользу, и поступает в бюджеты различных уровней, за исключением консульского сбора.

Основным налогом третьей группы является *налог на прибыль организаций*, которые и выступают главными плательщиками этого налога в соответствии с гл. 25 Налогового кодекса РФ.

Объектом налогообложения является прибыль, определяемая как полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов. Доходом организации признаются доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав, а также внереализационные доходы, к которым относятся доходы от долевого участия в других организациях, от операций купли-продажи иностранной валюты, от сдачи имущества в аренду, полученные штрафы, пени и иные санкции за нарушение договорных обязательств или суммы возмещения убытков и ущерба, безвозмездно полученное имущество и др. При определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества в форме залога или вклада в уставной капитал организации, средства в виде безвозмездной помощи при соблюдении условий, установленных федеральным законом, кредитные средства и др.

Расходы налогоплательщика определяются в соответствии с гл. 25 Налогового кодекса, и лишь отдельные виды расходов (командировочные, подъемные, потери от недостачи и порчи при хранении и транспортировке товарно-материальных ценностей) принимаются, согласно кодексу, в пределах норм или в порядке, устанавливаемом Правительством России. При этом в кодексе регламентировано ведение налогового учета в целях исчисления

и уплаты налога на прибыль организаций. Расходами признаются обоснованные и экономически оправданные затраты, осуществленные налогоплательщиком. Расходы, связанные с производством и реализацией, подразделяются на материальные расходы, расходы на оплату труда, суммы начисленной амортизации и пр.

Порядок начисления амортизации в целях налогообложения прибыли имеет ряд отличий от порядка, установленного соответствующим положением по бухгалтерскому учету. Амортизируемое имущество распределяется по десяти амортизационным группам в соответствии со сроками его полезного использования, которые определяются налогоплательщиком самостоятельно на дату ввода объекта в эксплуатацию на основании классификации основных средств, утверждаемой Правительством РФ. Согласно Налоговому кодексу, амортизация может начисляться линейным или нелинейным (регрессивным) методом.

В состав расходов включаются также расходы на ремонт основных средств, освоение природных ресурсов, НИОКР, добровольное страхование, рекламу, повышение квалификации персонала, затраты на уплату процентов по привлеченным средствам в полном объеме. Основным методом признания доходов и расходов является *метод начисления*, когда они признаются в том отчетном периоде, в котором имели место, независимо от фактического времени поступления доходов или оплаты расходов. Дата получения доходов или осуществления расходов по *кассовому методу* может применяться, если в среднем за предшествующие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) организации без НДС не превысила 1 млн руб. за каждый квартал.

С введением гл. 25 Налогового кодекса в 2002 г. были отменены практически все налоговые льготы по налогу на прибыль. Вместе с тем налогоплательщики, потерпевшие убытки в предыдущих налоговых периодах, вправе уменьшать налоговую базу текущего и последующих налоговых периодов на всю сумму убытка в течение 3 лет. При этом совокупная сумма переносимого убытка с 2006 г. не должна превышать 50% налоговой базы, а с 2007 г. эти ограничения снимаются.

Общая ставка налога на прибыль для всех налогоплательщиков, включая банки, биржи и страховые компании, составляет 24%, из которых 6,5% зачисляются в федеральный бюджет, а 17,5% — в бюджет субъекта Федерации с правом их снижения до

13,5%. С доходов в виде дивидендов взимается налог в размере 9%, с процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам - 15%. Для процентных доходов по государственным и муниципальным ценным бумагам, эмитированным до 20 января 1997 г., прибыли Центрального банка России установлена нулевая ставка налога.

Налоговым периодом по налогу на прибыль организаций считается календарный год, отчетными периодами - первый квартал, полугодие и 9 месяцев календарного года. В течение отчетного периода налогоплательщики уплачивают ежемесячные авансовые платежи.

Существенным шагом на пути снижения налоговой нагрузки стала упрощенная система налогообложения, регламентированная гл. 26 Налогового кодекса РФ, на которую могут добровольно переходить организации с численностью до 100 человек, имеющие годовой доход в пределах 20 млн руб., остаточную стоимость амортизируемого имущества не более 100 млн руб. и долю непосредственного участия других организаций в пределах 25%. Это значит, что данный специальный налоговый режим могут применять не только субъекты малого предпринимательства, определяемые рамками ФЗ от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», но и средние предприятия розничной и оптовой торговли, бытового обслуживания, научно-технической сферы, у которых численность работников превышает 30-60 человек.

Единый налог при упрощенной системе заменяет такие ведущие налоги, как НДС (кроме случаев ввоза товаров на таможенную территорию России), налог на прибыль, на имущество и единый **социальный** налог при сохранении уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Налоговая ставка с дохода предприятий составляет 6%, с выручки за вычетом расходов - 15%. Поскольку показатель дохода за минусом расходов достаточно близок к показателю прибыли предприятий, можно считать, что ставка 15% существенно ниже действующей ставки налога на прибыль организаций, которая составляет 24%. Сравнительные расчеты налоговой нагрузки при общем и упрощенном режимах налогообложения показывают, что суммы налога при переходе на упрощенный режим могут уменьшиться в интервале от 3 до 10 и более раз.

Существенным изменениям подверглась система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход, регламентированная гл. 26 Налогового кодекса. Перечень видов деятельности, в которых она может вводиться, включает оказание бытовых и ветеринарных услуг, услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств, розничную торговлю через магазины с площадью торгового зала не более 150 м², а также палатки, лотки и другие объекты торговли, не имеющие стационарной торговой площади, услуги общественного питания при использовании зала обслуживания площадью не более 150 м², автотранспортные услуги по перевозке пассажиров и грузов при использовании не более 20 единиц транспортных средств и ряд других. Конкретные виды деятельности, облагаемые единым налогом на вмененный доход на территории субъекта РФ в рамках перечня, установленного Налоговым кодексом РФ, определяются региональными правовыми актами.

Налогоплательщикам вменяется определенный потенциально возможный доход, рассчитываемый с учетом совокупности факторов, непосредственно влияющих на получение указанного дохода. Сумма вмененного дохода рассчитывается налогоплательщиком самостоятельно на основе базовой доходности, количества физических показателей деятельности и корректирующих коэффициентов.

Базовая доходность - это условная месячная доходность в стоимостном выражении на единицу физического показателя деятельности, установленная Налоговым кодексом. Физические показатели по видам предпринимательской деятельности также определены кодексом. Это может быть количество работников в сфере услуг, площадь торгового зала в розничной торговле или площадь зала обслуживания в общественном питании, количество автомобилей для перевозки пассажиров и грузов в сфере автотранспортных услуг и т.д.

Корректировка базовой доходности осуществляется с помощью двух коэффициентов. Первый - коэффициент-дефлятор — должен соответствовать индексу изменения потребительских цен на товары и услуги в России. Второй коэффициент учитывает различные особенности ведения предпринимательской деятельности, такие, как ассортимент товаров, работ и услуг, сезонность, время работы, величину доходов, месторасположение и др. Зна-

чения этого коэффициента определяются субъектами РФ и могут быть установлены в диапазоне от 0,005 до 1.

Вмененный доход определяется за квартал и является налоговой базой для исчисления единого налога по ставке 15%. Уплата единого **налога** организациями предусматривает освобождение их от уплаты тех же налогов, что и при упрощенной системе, т.е. НДС, налога на прибыль, имущество и единого социального налога.

Налогообложение в виде единого налога на вмененный доход является обязательным специальным налоговым режимом и поэтому исключает альтернативу выбора налогоплательщика в случае принятия соответствующего регионального закона.

Основными налогами с населения являются налог на доходы и налог на имущество физических лиц. Значительную долю поступлений налога на доходы обеспечивают индивидуальные предприниматели, не имеющие статуса юридических лиц. Плательщиками *налога на доходы физических лиц* выступают физические лица - налоговые резиденты РФ и физические лица, получающие доходы от источников в России, но не являющиеся налоговыми резидентами. К последним относятся физические лица, фактически находящиеся на территории России менее 183 дней в календарном году. Ответственность за исчисление, удержание и перечисление в бюджет налога на доходы, выплачиваемые наемным работникам, несут организации и предприниматели, выступающие при этом налоговыми агентами.

Объектом налогообложения в соответствии с гл. 23 Налогового кодекса признаются доходы в денежной, натуральной формах и в виде материальной выгоды. Не подлежат налогообложению государственные пособия, кроме пособий по временной нетрудоспособности, государственные пенсии, компенсационные выплаты, установленные действующим законодательством, суммы единовременной материальной помощи в связи с чрезвычайными обстоятельствами, стипендии, доходы от продажи выращенного в личном подсобном хозяйстве скота, продукции растениеводства, цветоводства, пчеловодства и ряд других доходов.

Налоговая база определяется отдельно по каждому виду доходов, облагаемых разными налоговыми ставками. Доходы, облагаемые по основной ставке 13%, уменьшаются на сумму *налоговых вычетов* — стандартных, социальных, имущественных и профес-

сиональных. *Стандартный ежемесячный налоговый вычет* в размере 400 руб. распространяется на всех налогоплательщиков и действует до месяца, в котором их доход с начала налогового периода превысит 20 тыс. руб. На каждого ребенка, студента или учащегося дневной формы обучения предусмотрен налоговый вычет в размере 600 руб. до достижения дохода 40 тыс. руб. Налоговый вычет в размере 500 руб. в месяц независимо от суммы дохода распространяется на Героев Советского Союза и России, кавалеров ордена Славы трех степеней, участников Великой Отечественной войны, инвалидов с детства, инвалидов I и II групп, лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь, граждан, выполнявших интернациональный долг в Афганистане и других странах, где велись боевые действия, и некоторые иные лица. Максимальный стандартный налоговый вычет в размере 3 тыс. руб. в месяц предоставляется лицам, получившим и перенесшим лучевую болезнь вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в результате других радиационных аварий или при испытаниях ядерного оружия, инвалидам Великой Отечественной войны и ряду других лиц.

Социальные налоговые вычеты включают благотворительные расходы в размере не более 25% дохода налогового периода, образовательные расходы на свое обучение или на обучение детей на сумму не более 38 тыс. руб. в год на каждого ребенка и медицинские расходы за услуги в соответствии с утвержденным перечнем по лечению самого гражданина, супруги или супруга, родителей и детей, включая стоимость медикаментов, в сумме не более 38 тыс. руб. в год.

Имущественные налоговые вычеты производятся из доходов от продажи имущества. При продаже объектов недвижимости, находившихся в собственности физического лица менее 3 лет, не облагаются доходы на сумму до 1 млн руб., при продаже иного имущества - доходы на сумму не более 125 тыс. руб. Если имущество находилось в собственности физического лица более 3 лет, налоговый вычет предоставляется в размере всей фактически полученной суммы дохода от его продажи. Вычеты в связи с новым строительством или приобретением жилого дома или квартиры предоставляются на сумму фактических расходов в пределах 1 млн руб. независимо от срока. Социальные и имущественные налоговые вычеты оформляются по письменному заявлению физического лица с представлением платежных и других необходи-

мых документов по окончании налогового периода на основании налоговой декларации.

Профессиональные налоговые вычеты предусмотрены для индивидуальных предпринимателей и частнопрактикующих лиц. Они принимаются в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов, связанных с извлечением полученных доходов.

Для большей части доходов физических лиц действует единая минимальная налоговая ставка 13%. Кроме того, по отдельным видам доходов установлены повышенные ставки. По ставке 30% облагаются доходы нерезидентов Российской Федерации, ставка 35% действует в отношении стоимости выигрышей и призов на конкурсах и других мероприятиях, проводимых в целях рекламы товаров, процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из действующей ставки рефинансирования Центрального банка России по рублевым и 9% годовых по вкладам в иностранной валюте, и ряда других аналогичных доходов. По доходам от долевого участия в деятельности организаций в виде дивидендов действует налоговая ставка в размере 9%.

Налогом на имущество физических лиц облагается находящаяся в их собственности недвижимость. Объектами налога являются жилые дома, квартиры, гаражи, дачи, магазины, кафе и иные строения, помещения и сооружения. Предельные прогрессивные ставки налога на эти объекты, установленные федеральным законодательством в зависимости от стоимости имущества, составляют от 0,1 до 2%. Конкретные ставки налога устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости объектов, вида их использования и по иным критериям.

От налога на имущество физических лиц освобождаются Герои Советского Союза и России, кавалеры ордена Славы трех степеней, инвалиды I и II групп, инвалиды с детства, участники Великой Отечественной войны, лица, получающие льготы как подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, пенсионеры и ряд других.

При рассмотрении состава налогов, динамики налоговых ставок и льгот по отдельным налогам можно сделать выводы о направлениях государственной налоговой политики на том или ином этапе экономического развития.

Налоговая политика представляет собой систему мероприятий, проводимых государством в области формирования налогового механизма для достижения определенных стратегических целей в ходе развития экономики. Налоговая политика является составной частью экономической и финансовой политики государства. Ее цели соответствуют главным целям развития национальной экономики. Речь идет о создании эффективного рыночного механизма за счет развития эффективных организационных форм хозяйствования, о формировании централизованных фондов финансовых ресурсов для решения общегосударственных социально-экономических задач, о стимулировании предпринимательской активности юридических лиц и населения, создании благоприятного инвестиционного климата, об обеспечении роста социальной устойчивости в обществе и содействии решению наиболее важных социальных задач, о формировании условий ускоренного экономического роста, в частности, роста ВВП.

Налоговая политика осуществляется через реализацию основных функций налоговой системы — фискальной, регулирующей, социальной и основных принципов ее построения. Она определяет стратегические направления реформирования налоговой системы, приоритетность в отношении отдельных видов налогов, групп налогоплательщиков, сфер деятельности, применения льгот и т.д. Это касается соотношений прямых и косвенных налогов в налоговой системе, федеральных, региональных и местных налогов, налогов с юридических и физических лиц, регулирующих и закрепленных налогов, налогового бремени в отдельных сферах деятельности, размеров налоговых ставок, формирования налоговой базы, налоговых льгот и ряда других вопросов.

Трансформация налоговой системы с 1992 г. показывает, что налоговая политика за эти годы претерпела существенные изменения. В течение всего периода и особенно в первые годы формирования нового налогового механизма преобладала фискальная функция налоговой системы для покрытия бюджетных расходов государства. Этому способствовало расширение сферы действия таких косвенных налогов, как НДС и акцизы, а также введение налога с продаж.

Существенно изменилась политика в отношении налогообложения доходов населения. Если до 1995 г. налоговая политика была направлена на сдерживание роста заработной платы, то с

2001 г. взята ориентация на стимулирование ее роста и вывода из тени. В отношении налога на прибыль организаций произошло снижение налоговых ставок при одновременном сокращении льгот и расширении налоговой базы. Существенно снизилась налоговая нагрузка для субъектов малого предпринимательства.

Среди недостатков существующей налоговой политики можно назвать то, что она слабо реализует возможности налоговой системы по стимулированию роста инвестиций, поддержке производителя, сокращению теневого сектора экономики. Практически отсутствует документ федерального уровня, регламентирующий составные части государственной налоговой политики и ее стратегические направления, обеспечивающие стабильность и логику развития налоговой системы, повышение ее эффективности. Это затрудняет формирование налоговой политики на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов.

На микроуровне налоговая политика является составной частью бизнес-плана и стратегического планирования деятельности предприятий, организаций, индивидуальных предпринимателей. Здесь основная цель налоговой политики — оптимизация всех расходов, связанных с уплатой налогов. Элементами налоговой политики на этом уровне могут быть создание системы контроля за процессом налогообложения и выполнением налоговых обязательств; стратегия оптимизации налоговых платежей; соблюдение правил ведения налогового и бухгалтерского учета; оптимизация договорных отношений; использование налоговых льгот; рациональное размещение и использование активов и прибыли для получения доходов от капитала и др.

Таким образом, налоговая политика предприятия, организации регламентирует способы и формы налогового планирования, налогового учета, взаимосвязь с учетной политикой, контроль за налогообложением с целью оптимизации налоговых платежей. Она может быть изложена в приказе об учетной политике или в виде отдельного документа.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации и его совершенствование

Исходным моментом функционирования действующей налоговой системы стал 1992 г. Его и можно считать сердцевинной

первого этапа радикального реформирования налоговой системы России, в ходе которого была разработана и принята принципиально новая система налогов рыночного типа.

В последующие годы в нее вносились отдельные изменения, вводились новые и отменялись некоторые действующие налоги, изменялись налоговые ставки, перечень льгот и т.д. Но главная особенность того периода сохранялась: налоговая система по-прежнему была ориентирована на потребности бюджетного финансирования, на реализацию преимущественно фискальной функции. Это заметно снижало эффективность ее функционирования. Высокая налоговая нагрузка подавляла стремление налогоплательщиков к деловой активности. При этом доходы государства, получаемые от налоговой системы, все равно оказывались недостаточными для финансирования бюджета и инвестиционных программ.

Поэтому с 1994 г. стала очевидной необходимость дальнейшего реформирования налоговой системы. Налоговая реформа должна решить следующие основные задачи:

- построение справедливой, стабильной, понятной и единой в границах Российской Федерации налоговой системы, установление правовых механизмов взаимодействия всех ее элементов в рамках единого налогового пространства;

- развитие налогового федерализма при обеспечении доходов федерального, региональных и местных бюджетов закрепленными за ними и гарантированными налоговыми источниками;

- создание рациональной налоговой системы, обеспечивающей сбалансированность общегосударственных и частных интересов, содействующей развитию предпринимательства, активизации инвестиционной деятельности и наращиванию национального богатства России;

- формирование единой налоговой правовой базы, совершенствование системы ответственности за налоговые правонарушения и улучшение налогового администрирования.

Решение перечисленных задач происходит путем ликвидации неэффективных налогов, сокращения налоговых льгот, урегулирования прав, обязанностей и ответственности налогоплательщиков и налоговых органов, улучшения собираемости налогов. Комплексное решение задач достигается путем разработки, введения и совершенствования Налогового кодекса РФ.

Налоговый кодекс - это единый нормативный акт, охватывающий все вопросы, касающиеся налогообложения. Он состоит из двух частей. Первая или общая часть регулирует общие вопросы налогообложения и обеспечивает правовой фундамент построения налоговой системы. В ней изложены общие принципы налогообложения, порядок обжалования действий налогового органа и его должностных лиц, налоговые нарушения и ответственность за них, порядок производства и рассмотрения дел о налоговых нарушениях и др. Первая часть кодекса была принята в виде закона в 1998 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в 1999 г. Эти годы можно считать началом второго этапа реформирования налоговой системы.

Принимая во внимание, что основные налоги (НДС, акцизы, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и др.) в значительной степени выполняют свои задачи и апробированы в большинстве стран, переход на Налоговый кодекс предусматривал не кардинальные изменения действующей налоговой системы, а ее эволюционное преобразование путем устранения имеющихся недостатков.

Согласно кодексу, в стране сохраняется трехуровневая налоговая система, включающая федеральные, региональные и местные налоги. Этим налогом посвящена вторая - специальная часть кодекса, три раздела которой излагают конкретный порядок налогообложения по соответствующим группам налогов и сборов. По федеральным налогам кодекс устанавливает все условия и элементы налогообложения - состав налогоплательщиков, объекты налогообложения, налоговую базу, налоговый и отчетный периоды, ставки, льготы, порядок исчисления и сроки уплаты.

По региональным и местным налогам в кодексе устанавливаются общие для всех субъектов РФ и органов местного самоуправления элементы налогообложения. Ставки налогов в пределах установленного диапазона, порядок и сроки уплаты, льготы и формы отчетности регламентируются законами субъектов РФ или законодательными актами органов местного самоуправления.

В 2001 г. начали действовать главы второй части Налогового кодекса по НДС, акцизам, налогу на доходы физических лиц и единому социальному налогу, в 2002 г. - по налогу на прибыль организаций и налогу на добычу полезных ископаемых, в 2003 г. — по транспортному налогу и специальным налоговым режимам для

субъектов малого предпринимательства, в 2004 г. — по налогу на имущество организаций, в 2005 г. - по водному, земельному налогу и государственной пошлине. Завершение процедур по принятию оставшейся главы Налогового кодекса по налогу на недвижимое имущество физических лиц ожидается в 2006 г.

С 2005 г. кодекс установил закрытый перечень из 14 налогов. Изменения в составе косвенных налогов были связаны, прежде всего, с вводом налога с продаж, который действовал в большинстве субъектов РФ до 2004 г. При взимании налога с продаж отменялись региональный сбор на нужды образовательных учреждений и 16 местных налогов и сборов, в том числе налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров, сбор за право торговли, сбор за парковку автотранспорта и др.

В связи с объединением с акцизами с 2001 г. был отменен налог на реализацию горюче-смазочных материалов. Налог на операции с ценными бумагами как самостоятельный платеж отменен с 2005 г., а соответствующий эмиссионный сбор вошел в состав государственной пошлины. Некоторые налоги изменили свое название. Так, налог с владельцев транспортных средств стал называться транспортным налогом, налог на приобретение автотранспорта отменен с 2001 г.

Для того чтобы налоговая система стала более стройной, были упразднены налоги, уплачиваемые с выручки (независимо от того, есть у предприятия прибыль или нет). Это, прежде всего, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы и налог на пользователей автодорог, который взимался в 2001—2002 гг. по уменьшенной ставке, после чего также был отменен.

После создания соответствующих условий налог на имущество может быть заменен налогом на недвижимость, базой для которого станет стоимость земельных участков с находящимися на них зданиями, строениями и сооружениями.

Существенные изменения произошли с платежами в государственные внебюджетные социальные фонды. С 2001 г. вместо отдельных платежей был введен единый социальный налог, уплата которого контролируется налоговыми службами. Впервые для этого налога установлена регрессивная шкала ставок, которая предусматривает снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда работников, имеющих совокупные выплаты свыше 100 тыс. руб.,

а с 2005 г. — свыше 280 тыс. руб. Несмотря на это, максимальная совокупная налоговая ставка этого налога 26% остается слишком высокой, а процедуры исчисления и представления отчетности запутаны и громоздки.

Четвертый раздел специальной части Налогового кодекса посвящен специальным налоговым режимам. С 2003 г. начали действовать упрощенная система налогообложения и единый налог на вмененный доход, а с 2004 г. единый сельскохозяйственный налог для субъектов малого предпринимательства, которые существенно модифицированы по сравнению с прежними вариантами. Это позволило значительно снизить налоговую нагрузку в сфере малого бизнеса и создать стимулы для его активного развития.

Реализация предусмотренных в Налоговом кодексе положений, направленных на усиление регулирующей функции налоговой системы, уменьшение и более равномерное распределение налоговой нагрузки, создание благоприятного налогового режима для субъектов малого предпринимательства, активизации производственной, инвестиционной и другой экономической деятельности должна обеспечить условия для закрепления и ускорения реального экономического роста в стране.

За рубежом накоплен богатый опыт реформирования налоговых систем. Однако при этом всегда сохраняется противоречие между потребностями в налоговых доходах и возможностями их получения. Это вынуждает искать пути уменьшения государственных расходов и повышения эффективности функционирования налоговых систем.

Крупные налоговые реформы осуществили такие страны, как США, Германия, Япония. В США мероприятия по реформированию налоговой системы проводились в 80-е и 90-е гг. прошлого века. В 1986 г. был введен Налоговый кодекс США. Затем в ходе реформы 1986—1988 гг. основные изменения коснулись подоходного и корпорационного налогов. Подоходный налог, ранее взимавшийся по ставкам 11, 15, 28 и 38,5%, стал взиматься по трем ставкам - 15, 28, и 33% при одновременном увеличении необлагаемого минимума доходов. Максимальная ставка корпорационного налога снизилась с 46 до 40%, а затем и до 34%.

Налоговые реформы в США 80-х гг. имели противоречивые последствия. Положительными результатами были подъем производства, увеличение производственных инвестиций, снижение

инфляции. Вместе с тем налоговые поступления в 1990 г. не превысили уровень 1980 г. Поэтому в 1993 г. началась новая налоговая реформа, которая увеличила налогообложение физических лиц с высокими доходами (появилась ставка подоходного налога в 39,6%) и корпораций, прибыль которых превышала 10 млн долл. При этом увеличились льготы малоимущим семьям и корпорациям, проявляющим инвестиционную активность. Все это обеспечило годовые темпы прироста ВВП порядка 3-4%, причем индекс инфляции не превысил 3%, а бюджетный дефицит перешел в профицит.

В Германии налоговые дискуссии начались в 80-е гг. Последняя реформа подоходного налогообложения проводилась в три этапа - в 1986, 1988 и 1990 гг. В ходе реформы было облегчено налоговое бремя населения и корпораций, создан благоприятный инвестиционный климат, расширены льготы для мелких и средних фирм, повысилась международная конкурентоспособность корпораций, вырос потребительский спрос. В эти годы необлагаемый минимум доходов повысился для одиноких граждан с 4 до 5,6 тыс. немецких марок, для семейных — с 8 до 1,2 тыс. немецких марок в год, увеличились льготы, связанные с семейным положением, получением образования. Основным принципом, реализованным в ходе реформирования, — лучше низкие ставки налогов с небольшими исключениями, чем высокие со множеством льгот. Это позволяет упростить налоговую систему и сделать ее более справедливой.

Ставка корпорационного налога на нераспределенную (накапливаемую) прибыль сократилась с 56 до 45%, а на распределяемую - с 36 до 30%. На распределяемую в виде дивидендов прибыль в Германии установлена пониженная ставка с учетом того, что дивиденды включаются в личные доходы акционеров и облагаются подоходным налогом.

Очередная налоговая реформа в Германии проводилась в 1998—1999 гг. под девизом - снижение ставок для всех налогоплательщиков и расширение базы налогообложения, упрощение налоговой системы. При этом необлагаемый минимум доходов увеличился для семейных пар до 13 тыс. немецких марок в год, а корпорационный налог снизился до 35% по нераспределяемой и до 25% по распределяемой прибыли.

В настоящее время в связи с замедлением темпов роста экономики многие страны сталкиваются с трудностями формирования

бюджетов и вынуждены принимать непопулярные меры по увеличению налоговой нагрузки. В частности, Германия предполагает увеличить ставку НДС с 16 до 19%.

Таким образом, поскольку экономические, политические и социальные условия в России претерпевают определенные изменения, это требует периодического совершенствования или реформирования налоговой системы, которая должна соответствовать изменившимся условиям и активно способствовать прогрессивным переменам, в чем нас убеждает опыт реформирования налоговых систем многих зарубежных стран.

© Чванов Р.А.

5. Специфика налогообложения операций во внешнеторговой деятельности

При пересечении товарами и транспортными средствами таможенной границы осуществляется таможенное *обложение* товаров. Эта процедура измеряется не только количественными характеристиками таможенно-пошлинных платежей, но и главным образом качественными критериями развития государства, его промышленного и социального прогресса.

В соответствии с положениями Таможенного кодекса Российской Федерации система таможенных платежей включает ввозную таможенную пошлину; вывозную таможенную пошлину; НДС, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию РФ; акциз, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию РФ; таможенные сборы (за выдачу лицензий, за выдачу квалификационного аттестата по таможенному оформлению, за таможенное оформление, за хранение товаров и их сопровождение).

Доля поступлений в бюджет государства таможенных платежей в течение последних лет составляет около 40% его доходной части. Ввозная пошлина составляет их большую половину. Одной пятой частью таможенных платежей представлена ввозная пошлина.

Таможенная пошлина определена как обязательный импортно-экспортный взнос, взимаемый при пересечении товаров и транспортных средств через границу, таможенными органами.

Ввозные пошлины устанавливаются на ввозимые в Россию товары и способствуют решению задач пополнения доходной части бюджета, оптимизации соотношений между экспортом и импор-

том, защиты национальных производителей от интервенционной конкуренции.

Вывозные пошлины устанавливаются на товары, произведенные на территории России и вывозимые за ее пределы. Они способствуют решению следующих задач: обеспечения экономической безопасности страны; пополнения доходной части бюджета; сдерживания вывоза сырьевых и стратегических товаров; стимулирование экспорта высокотехнологических товаров.

Транзитные пошлины взимаются с товаров, провозимых через территорию страны в другие страны, и способствуют регулированию, а зачастую сдерживанию передвижения определенных групп товаров через территорию страны, а также направлены на накопление доходной части бюджета. В России этот вид пошлин не применяют в настоящий период.

Таможенные пошлины выполняют три основные функции: *фискальную*, обеспечивающую поступление средств в бюджет; *протекционистскую*, защищающую национальных производителей от иностранной конкуренции; *балансирующую*, обеспечивающую баланс внутренних и внешних цен экспортных товаров.

По способу взимания таможенные пошлины подразделяются на:

адвалорные - начисляются в процентах к таможенной стоимости облагаемых товаров;

специфические — начисляются в установленном размере за единицу облагаемого товара;

комбинированные — сочетающие оба предшествующих вида таможенного обложения.

По содержанию таможенные пошлины классифицируются на:

сезонные пошлины, которые применяются для оперативного регулирования международной торговли продукцией сезонного характера, обычно сельскохозяйственной;

компенсационные пошлины, накладываемые на импорт тех товаров, при производстве которых прямо или косвенно использовались субсидии, и если их импорт наносит ущерб национальным производителям таких товаров;

антидемпинговые пошлины, которые применяются в случае ввоза на территорию страны товаров по цене более низкой, чем их действующая цена в экспортирующей стране;

специальные пошлины, применяются в качестве защитной меры в случаях, когда товары ввозятся на таможенную территорию в количестве и на условиях, наносящих или способных нанести ущерб отечественным производителем товаров данной группы.

Таможенные пошлины по происхождению классифицируются как:

автономные пошлины, вводимые на основании односторонних решений органов государственной власти (парламента, правительства, соответствующего министерства);

конвенционные (договорные) пошлины, устанавливаемые на базе двустороннего или многостороннего соглашения;

преференциальные (льготные) пошлины, имеющие более низкие ставки по сравнению с обычно действующим тарифом, которые накладываются на основе многосторонних соглашений на товары из развивающихся стран.

По типам ставок таможенные пошлины классифицируются как:

постоянные — таможенный тариф, ставки которого одновременно установлены органами государственной власти и не могут изменяться в зависимости от обстоятельств;

переменные — таможенный тариф, ставки которого могут изменяться в установленных органами государственной власти случаях (при изменении уровня мировых и внутренних цен, величины государственных субсидий).

Таможенные пошлины по способу вычисления классифицируются:

номинальные — тарифные ставки, указанные в таможенном тарифе. Они дают только самые общие представления об уровне таможенного обложения, которому государство облагает свой импорт или экспорт;

эффективные — реальный уровень таможенных пошлин на конечные товары, вычисленный с учетом уровня пошлин, положенных на импортные узлы и детали этих товаров.

Четверть поступаемых таможенных платежей в бюджет составляет *налог на добавленную стоимость (НДС)*. В соответствии с Налоговой и Таможенным кодексами взимание налога на добавленную стоимость в отношении товаров, ввозимых на территорию России, возложено на таможенные органы. Ввоз товаров на таможенную территорию государства в режиме выпуска для сво-

бодного обращения должен облагаться налогом применительно к полной таможенной стоимости, увеличенной на сумму таможенной пошлины и акциза, подлежащих к уплате.

В отношении экспортируемых товаров применяется нулевая ставка НДС, обеспечивающая не только освобождение экспортера от уплаты налога, но и возмещение со стороны государства тех сумм налога, которые он уплатил своим поставщикам (контрагентам). Такая схема в отношении внешнеэкономических операций, с одной стороны, является формой государственного стимулирования экспортера, а с другой — обеспечивает равные конкурентные условия для всех товаров (отечественных и зарубежных) на внутреннем рынке.

Сущность НДС в отношении товаров, ввозимых на таможенную территорию, не вытекает из фискальной функции данного налога. В отличие от таможенных пошлин, основной функцией НДС при ввозе является не выравнивание уровня затрат, а абсолютное выравнивание НДС в отношении ввозимых иностранных товаров и аналогичных отечественных товаров.

В соответствии с положениями Таможенного и Налогового кодексов взимание акцизов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу, производится таможенными органами. Акциз, являясь косвенным налогом, включаемым в цену товара, уплачивается при ввозе или реализации товара.

Объектом налогообложения акцизом является операция по ввозу подакцизных товаров на таможенную территорию Российской Федерации. Налоговая база определяется отдельно по каждой ввозимой на таможенную территорию партии подакцизных товаров. Налоговые ставки, по ввозимым подакцизным товарам, устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации.

С 2005 г., согласно Таможенному кодексу, *таможенные сборы* выступают как вид таможенных платежей неналогового характера. В Таможенном кодексе РФ предусмотрены различные виды таможенных сборов: таможенные сборы за таможенное оформление, таможенное сопровождение и сборы за хранение на складах таможенных органов. Особенность таможенных сборов заключается в том, что каждая из сторон предполагает осуществление таможенного контроля за движением товаров на определенном этапе соответствующей процедуры: доставки, хранения, декларирования.

Таможенные сборы за таможенное оформление представляют собой обратный взнос за совершение определенных действий таможенных органов, реализующих процедуру таможенного оформления. Таможенные сборы за сопровождение представляет собой взнос за действия таможенных органов реализующих процедуру движения товара в таможенном режиме.

Таможенные сборы за хранение представляют собой обязательный взнос за действие таможенных органов по помещению и осуществлению сохранности товара на складе временного хранения (СВХ).

Выводы

С 1992 г. налоговая система России претерпела значительные изменения. Процесс реформирования, начавшийся с первых дней ее возникновения, продолжается и сегодня в рамках Налогового кодекса РФ. При этом нынешняя налоговая система освобождена от многих дублирующих налогов, налоговые ставки снижены практически по всем основным налогам, действуют либеральные условия налогообложения в сфере малого бизнеса, в результате чего налоговая нагрузка субъектов предпринимательства оказалась ниже уровня ряда европейских стран.

Порядок исчисления основных налогов остается слишком сложным, часто меняется, налоговая система не контролирует значительную часть теневой экономики. Это требует дальнейшего ее совершенствования, поиска новых научно обоснованных форм и методов налогообложения, повышения качества налогового администрирования и авторитета налоговых органов, улучшения информированности налогоплательщиков. Решение этих проблем возможно на основе более широкого использования известных научных принципов налогообложения, отечественного и зарубежного опыта, активизации теоретических исследований российских ученых в этой сфере.

Кои [рольные вопросы и задания

1. На какие виды можно разделить налоги в соответствии с основными классификационными признаками?

2. Каковы основные модели построения налоговых систем в разных странах?

3. На какие группы делятся налоги, взимаемые с предприятий и организаций?

4. Раскройте особенности исчисления НДС, налога на прибыль организаций, единого социального налога.

5. В чем состоят наиболее существенные налоговые преобразования, проводившиеся в России в 2001—2006 гг., и каковы их результаты?

6. Какова структура Налогового кодекса РФ и в чем заключаются позитивные положения его статей?

7. Каковы направления дальнейшего совершенствования налоговой системы?

8. Какие налоги уплачивают физические лица?

9. В чем состоят особенности налогообложения субъектов малого предпринимательства?

Список литературы

- Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1,2. М., 2006.
 Таможенный кодекс Российской Федерации. М., 2005.
 Комментарий к Налоговому кодексу РФ. 4. 1,2 (постатейный) / Под ред. С.Д. Шаталова. М., 2001.
 Налоги и налогообложение: Учебное пособие для вузов / Под ред. И.Г. Русаковой, В.А. Кашина. М., 2000.
 Налоги в условиях экономической интеграции. М., 2004.
 Налоги и налогообложение: Учебник/Д. Г. Черник, Л. П. Павлова и др. М., 2004.
 Основы таможенного дела: Учебное пособие. М., 2005.
 Пансков В.Т. Налоги и налогообложение: Учебник. 5-е изд. М., 2003.
 Полежаев В.А. Налоговый механизм экономического роста. Красноярск, 2004.
 Черник Д.Т., Павлова Л.П. и др. Налоги и налогообложение: Учебник. М., 2004.
 Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение: Учебник. М., 2003.

© Кухаренко В.Б.

Глава 18

РЫНОК ЦЕННЫХ БУМАГ

1. Содержание и структура рынка ценных бумаг и их виды

Рынок ценных бумаг (РЦБ) является одним из основных элементов финансового рынка, без которого невозможно эффективное функционирование экономики страны. Без формирования полноценной системы выпуска и обращения финансовых инструментов в полкой мере нельзя мобилизовать инвестиции для развития отраслей экономики; решить проблемы неплатежей, стабилизации национальной валюты; навести порядок в управлении предприятиями и организациями; защитить сбережения граждан от инфляции.

Основное назначение ценных бумаг как инструмента финансового рынка четко следует из определения, сформулированного в Гражданском кодексе Российской Федерации: «Ценной бумагой является документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении»¹. *К ценным бумагам относятся:* государственная облигация, облигация, вексель,

чек, депозитный и сберегательный сертификаты, банковская сберегательная книжка на предъявителя, коносамент, акция, приватизационные ценные бумаги и другие документы, которые законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг»¹.

К ним следует отнести также двойное складское свидетельство, которое состоит из двух частей — складского свидетельства и залогового свидетельства (варранта). При этом двойное складское свидетельство, каждая из двух его частей, и простое складское свидетельство являются ценными бумагами. Кроме того, ценными бумагами признаются также жилищные сертификаты как особая разновидность облигаций опционы на ценные бумаги, как разновидность производных ценных бумаг.

В соответствии с ч. II гл. 47 ст. 145, 146 Гражданского кодекса права, удостоверенные ценной бумагой, могут принадлежать:

предъявителю ценной бумаги (ценная бумага на предъявителя);

названному в ценной бумаге лицу (именная ценная бумага);

названному в ценной бумаге лицу, которое может само осуществить эти права или назначить своим распоряжением (приказом) другое управомоченное лицо (ордерная ценная бумага).

Для передачи другому лицу прав, удостоверенных ценной бумагой на предъявителя, достаточно вручения ценной бумаги этому лицу. Права, удостоверенные именной ценной бумагой, передаются в порядке, установленном для уступки требований (цессии). Права по ордерной ценной бумаге передаются путем совершения на этой ценной бумаге передаточной надписи — индоссамента.

Лицо, выдавшее ценную бумагу, и все лица, индоссировавшие ее, отвечают перед законным владельцем солидарно.

Владелец ценной бумаги, обнаруживший подлог или подделку ценной бумаги, вправе предъявить лицу, передавшему его бумагу, требование о надлежащем исполнении обязательства, удостоверенного ценной бумагой, по возмещению убытков.

Анализ возможностей ценных бумаг, обращающихся на финансовом рынке России, позволяет сформулировать ряд задач, решаемых с их помощью.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации Ч. I. М., 1995. С. 75.

Основная задача заключается в том, что ценные бумаги выступают как средство привлечения инвестиционных ресурсов. Соответственно основной функцией рынка ценных бумаг является мобилизация, перераспределение временно свободных денежных средств с целью их дальнейшего инвестирования в развитие промышленности, транспорта, связи, сельского хозяйства и других отраслей экономики.

Задачу обслуживания торговых, финансовых, посреднических операций выполняют в основном чеки, коносаменты, складские свидетельства, векселя.

Депозитный и сберегательный сертификаты, банковская сберегательная книжка на предъявителя - банковские инструменты, призванные обеспечивать, с одной стороны, мобилизацию, с другой — защиту свободных денежных средств организаций, граждан от обесценивания.

Рынок ценных бумаг (РЦБ) - часть финансового рынка, где осуществляется выпуск ценных бумаг, их последующая купля-продажа. РЦБ состоит из первичного рынка, на котором осуществляется первичная продажа эмитированных ценных бумаг инвесторам, и вторичного, который обеспечивает ликвидность выпущенных в обращение ценных бумаг, т.е. возможность свободной продажи их владельцами, в случае необходимости. Купля-продажа ценных бумаг может происходить как на свободном, так и на биржевом рынке. На свободном рынке сделки заключаются вне биржи и соответственно не регистрируются на бирже. На биржевом - сделки заключаются на бирже в соответствии с порядком и правилами, принятыми на ней и не противоречащими законодательству страны.

РЦБ включает:

эмитентов, инвесторов (первичный рынок), приобретателей (вторичный рынок ценных бумаг);

профессиональных участников рынка ценных бумаг (брокерская деятельность; дилерская; деятельность по управлению ценными бумагами; деятельность по определению взаимных обязательств (клиринг); депозитарная деятельность; деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг; деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг);

органы законодательной и исполнительной власти ;

саморегулируемые организации (добровольное объединение профессиональных участников рынка ценных бумаг, действующее на принципах некоммерческой организации).

Государственное регулирование РЦБ осуществляется путем установления обязательных требований (стандартов) к деятельности эмитентов, профессиональных участников РЦБ; регистрации выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов эмиссии, контроля за соблюдением эмитентами условий и обязательств, предусмотренных в них; лицензирования деятельности профессиональных участников РЦБ; создания системы защиты прав владельцев и контроля за соблюдением их прав эмитентами и профессиональными участниками РЦБ; запрещения и пресечения деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на РЦБ без соответствующей лицензии.

Представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления устанавливают предельные объемы эмиссии ценных бумаг, эмитируемых органами власти соответствующего уровня.

Одним из основных условий эффективной работы рынка ценных бумаг является наличие посредников, осуществляющих профессиональную деятельность по различным направлениям.

Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» определены следующие виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг:

Брокерской деятельностью признается деятельность по совершению гражданско-правовых сделок с ценными бумагами от имени и за счет клиента (в том числе эмитента эмиссионных ценных бумаг при их размещении) или от своего имени и за счет клиента на основании возмездных договоров с клиентом.

Дилерской деятельностью признается совершение сделок купли-продажи ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки или продажи определенных ценных бумаг с обязательством покупки или продажи этих ценных бумаг по ценам, объявленным лицом, осуществляющим такую деятельность.

Деятельностью по управлению ценными бумагами признается 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:

- ценными бумагами;
- денежными средствами, предназначенными для инвестирования в ценные бумаги;
- денежными средствами и ценными бумагами, получаемыми в процессе управления ценными бумагами.

Профессиональный участник рынка ценных бумаг, осуществляющий деятельность по управлению ценными бумагами, именуется управляющим.

Клиринговая деятельность — деятельность по определению взаимных обязательств (сбор, сверка, корректировка информации по сделкам с ценными бумагами, подготовка бухгалтерских документов по ним) и их зачету по поставкам ценных бумаг и расчетам по ним.

Депозитарной деятельностью признается оказание услуг по хранению сертификатов, или учету, или переходу прав на ценные бумаги.

Деятельностью по ведению реестра владельцев ценных бумаг признаются сбор, фиксация, обработка, хранение и предоставление данных, составляющих систему ведения реестра владельцев ценных бумаг. Деятельностью по ведению реестра, владельцев ценных бумаг имеют право заниматься только юридические лица. Реестр владельцев ценных бумаг (далее — реестр) — это часть системы ведения реестра, представляющая собой список зарегистрированных владельцев с указанием количества, номинальной стоимости и категории принадлежащих им ценных бумаг, составленный по состоянию на любую установленную дату и позволяющий идентифицировать этих владельцев, количество и категорию принадлежащих им ценных бумаг. В случае если число владельцев превышает 500, ведение реестра должно быть поручено независимой специализированной организации, являющейся профессиональным участником рынка ценных бумаг и осуществляющей деятельность по ведению реестра.

Передоверие функций не освобождает регистратора от ответственности перед эмитентом. Регистратор может вести реестры владельцев неограниченного числа эмитентов. Номинальный держатель ценных бумаг — лицо, зарегистрированное в системе ведения реестра, в том числе являющееся депонентом депози-

тария и не являющееся владельцем в отношении этих ценных бумаг.

Деятельностью по организации торговли на рынке ценных бумаг признается предоставление услуг, непосредственно способствующих заключению гражданско-правовых сделок с ценными бумагами между участниками рынка ценных бумаг.

Осуществление деятельности по ведению реестра не допускает совмещения с другими видами профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

2. Первичный и вторичный рынки ценных бумаг. Фондовая биржа и биржевая торговля

На первичном рынке распространяются вновь выпускаемые ценные бумаги. Функция первичного рынка состоит в том, чтобы дать возможность эмитентам аккумулировать необходимые для осуществления определенных инвестиционных программ средства путем выпуска долевых или долговых ценных бумаг. Весь дальнейший процесс перемещения ценных бумаг от одного владельца к другому осуществляется на вторичном рынке.

Выпуск ценных бумаг в обращение, или эмиссия, — это продажа ценных бумаг их первым владельцам. Ценные бумаги выпускаются в основном юридическими лицами. Физические лица могут выдавать только векселя и закладные.

Эмиссионная ценная бумага — любая ценная бумага, в том числе бездокументарная, которая характеризуется одновременно следующими признаками: закрепляет совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением формы и порядка установленных Федеральным законом «О рынке ценных бумаг»; размещается выпусками; имеет равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска вне зависимости от времени приобретения ценной бумаги.

Эмитент — юридическое лицо или органы исполнительной власти либо органы местного самоуправления, выпускающие ценные бумаги и несущие от своего имени обязательства перед их владельцами.

Размещение эмиссионных ценных бумаг — отчуждение эмиссионных ценных бумаг эмитентом первым владельцам путем заклю-

чения гражданско-правовых сделок. Эмиссия Центрального банка осуществляется при учреждении акционерного общества; при увеличении размеров уставного капитала АО; при привлечении заемного капитала различными эмитентами (в том числе государством и местными органами власти) путем выпуска долговых ценных бумаг.

Эмиссионные ценные бумаги могут выпускаться в виде:

именных ценных бумаг бездокументарной формы выпуска (именные бездокументарные ценные бумаги);

ценных бумаг на предъявителя документарной формы выпуска (документарные ценные бумаги на предъявителя).

Выбранная эмитентом форма ценных бумаг должна однозначно определяться в его учредительных документах или решении о выпуске ценных бумаг и проспекте эмиссии ценных бумаг.

При выпуске эмиссионных ценных бумаг в документарной форме их владельцам может выдаваться один сертификат на все приобретаемые ими ценные бумаги, содержащий указания на их общее количество, категорию и номинальную стоимость.

Владелец или номинальный держатель именных эмиссионных ценных бумаг, выпущенных в документарной форме, может отказаться от получения сертификата. Факт выдачи или отказа от получения сертификата должен быть отражен в системе ведения реестра.

Одна эмиссионная ценная бумага может быть удостоверена только одним сертификатом. Один сертификат может удостоверить право на одну, несколько или все эмиссионные ценные бумаги с одним государственным регистрационным номером.

Эмитент при принятии решения о выпуске эмиссионных ценных бумаг в документарной форме может определить, что сертификаты выпускаемых им ценных бумаг могут выдаваться на руки владельцам (без обязательного централизованного хранения) либо подлежать обязательному хранению в депозитариях и не могут выдаваться на руки всем владельцам (с обязательным централизованным хранением).

Ценные бумаги, выпущенные эмитентами, зарегистрированными в РФ, допускаются к обращению за пределами РФ по решению федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Эмитент может проводить эмиссию самостоятельно. Однако к такой форме выпуска прибегают чаще всего банки и финансо-

вые компании. Остальные - через инвестиционные институты. Инвестиционные компании вправе по соглашению с эмитентом выступать гарантами и организаторами выпуска ценных бумаг на следующих условиях:

инвестиционные компании обязуются выкупить за свой счет весь выпуск ценных бумаг по фиксированной цене для дальнейшей перепродажи сторонним инвесторам;

инвестиционные компании обязуются выкупить за свой счет недоразмещенную ими среди сторонних инвесторов в течение оговоренного срока часть выпуска ценных бумаг;

инвестиционные компании и финансовые брокеры могут принять на себя обязательства прилагать все усилия по продаже ценных бумаг от имени эмитента сторонним инвесторам без принятия на себя обязательств по выкупу недораспроданной части выпуска. Инвестиционные институты могут создавать временные объединения (консорциумы или синдикаты) для совместной организации выпуска ценных бумаг одного эмитента. Порядок взаимодействия инвестиционных институтов в рамках консорциума (синдиката) определяется их многосторонним соглашением.

Эмитент имеет право начинать размещение выпускаемых им эмиссионных ценных бумаг только после регистрации их выпуска.

Количество размещаемых эмиссионных ценных бумаг не должно превышать количества, указанного в учредительных документах и проспектах о выпуске ценных бумаг.

Эмитент может разместить меньшее количество эмиссионных ценных бумаг, чем указано в проспекте эмиссии. Он обязан закончить размещение выпускаемых эмиссионных ценных бумаг по истечении одного года с даты начала эмиссии, если иные сроки размещения эмиссионных ценных бумаг не установлены законодательством РФ.

Запрещается размещение ценных бумаг нового выпуска ранее, чем через две недели после обеспечения всем потенциальным владельцам возможности доступа к информации о выпуске, которая должна быть раскрыта в соответствии с федеральным законом. Информация о цене размещения ценных бумаг может раскрываться в день начала размещения ценных бумаг.

При публичном размещении или обращении выпуска эмиссионных ценных бумаг запрещается закладывать имущество при при-

обретении ценных бумаг одним потенциальным владельцем перед другими. Это положение применяется при:

- 1) эмиссии государственных ценных бумаг;
- 2) предоставлении акционерам акционерных обществ преимущественного права выкупа новой эмиссии ценных бумаг в количестве, пропорциональном числу принадлежащих им акций в момент принятия решения об эмиссии;
- 3) введении эмитентом ограничений на приобретение ценных бумаг нерезидентами.

Не позднее 30 дней после завершения размещения эмиссионных ценных бумаг эмитент обязан представить отчет об итогах выпуска эмиссионных ценных бумаг в регистрирующий орган.

Регистрирующий орган в двухнедельный срок рассматривает отчет об итогах выпуска ценных бумаг и при отсутствии связанных с выпуском ценных бумаг нарушений регистрирует его. Недобросовестной эмиссией признаются действия, выражающиеся в нарушении процедуры эмиссии.

Основная функция вторичного рынка - обеспечить ликвидность ценных бумаг, т.е. возможность продажи их владельцами.

Вторичная продажа ценных бумаг может происходить как на биржевом, так и на внебиржевом рынке ценных бумаг.

Биржевой рынок представлен совокупностью фондовых бирж и фондовых отделов универсальных бирж. Внебиржевой принято делить на свободно организованный и неорганизованный или «уличный».

Одним из первых в стране представителей свободного организованного рынка является некоммерческое партнерство «Торговая система РТС»^{*} осуществляющее торговлю ценными бумагами в специализированной электронной системе.

Правила получения доступа и деятельности членов партнерства в торговых системах партнерства включают следующие положения.

Доступ в РТС предоставляется:

- в режиме просмотра — всем членам партнерства;
- в режиме торговли - только членам партнерства, зачисленным в установленном порядке в категорию торговых членов партнерства.

^{*} РТС — Российская торговая система.

Доступ в РТС-2 (торговля акциями «второго эшелона») предоставляется всем членам партнерства вне зависимости от их категории членства в партнерстве.

Для получения доступа в торговую систему (ТС) членам партнерства необходимо направить в исполнительную дирекцию партнерства заявление на имя председателя Торгового комитета партнерства и, в случае удовлетворения просьбы, подписать с техническим центром договор об оказании услуг.

Подключение к ТС осуществляется специалистами технического центра после подписания договора об оказании услуг.

Пользование ТС осуществляется с помощью специального пароля, содержание которого является конфиденциальным и не может быть передано третьим лицам.

Если у члена партнерства приостановлена или отозвана уполномоченным государственным органом лицензия, на основании которой он имел право совершать сделки купли-продажи ценных бумаг как профессиональный участник рынка ценных бумаг, этот член партнерства по распоряжению президента партнерства должен быть отключен от ТС на срок до восстановления или получения такой лицензии.

Котировки в ТС могут быть объявлены только участником торговли.

Объявление участником торговли в течение торговой сессии котировки в ТС означает принятие им на себя обязательства по данной котировке: заключить и исполнить сделку либо гарантировать ее заключение и надлежащее исполнение в порядке и на условиях, предусмотренных правилами торговли.

Сделка может быть заключена путем переговоров или электронным способом. Если между маркет-мейкерами^{*} - сторонами сделки - по обоюдному согласию не установлено иное, то сделка заключается на условии предпоставки ценных бумаг, являющихся предметом сделки. Сделка может быть заключена электронным способом. В этом случае расчеты осуществляются также путем предпоставки ценных бумаг.

^{*} Маркет-мейкер - работник фондовой биржи, менеджер рынка ценных бумаг, отслеживающий ход процессов на фондовом рынке, оценивающий тенденции, ожидаемую доходность, надежность ценных бумаг, информирующий участников рынка о ценах, курсе, дивидендах.

В случае если сделка заключается (в том числе электронным способом) между участником торговли, не являющимся маркет-мейкером и маркет-мейкером, то сделка заключается на условии предпоставки; если участник торговли, не являющийся маркет-мейкером, выступает в качестве продавца и сделка заключается на условии предоплаты, то участник торговли, не являющийся маркет-мейкером, выступает в качестве покупателя.

Сделка может быть заключена путем переговоров или электронным способом.

Началом переговоров по заключению сделок считается первое упоминание названия эмитента в разговоре между трейдерами*.

Ссылка участника торговли, объявившего котировку в ТС, в момент начала переговоров с инициаторами сделки на факт заключения с другим участником торговли сделки по данной котировке и на отсутствие у него в связи с этим достаточного времени, чтобы изменить свою котировку, допускается только при подтверждении контролером партнерства факта введения отчета по сделке.

В случае заключения участником торговли сделки по котировке, выставленной в ТС путем переговоров, он обязан изменить данную котировку в момент заключения сделки.

При заключении сделки электронным способом путем снятия котировки сделка считается заключенной после появления в ТС отчета по сделке. Сделка должна быть зарегистрирована в ТС в течение десяти минут после ее заключения.

Устанавливается следующий порядок регистрации сделок:

в случае заключения сделки электронным способом сделка подтверждается стороной, по котировке которой была заключена сделка;

в случае устного заключения сделки первым вводит отчет по сделке продавец, после чего покупатель сверяет в течение десяти минут условия сделки, введенные продавцом, и подтверждает данную сделку.

Одним из важнейших институтов финансового рынка, существенно влияющего на механизм перераспределения временно свободных денежных средств, является фондовая биржа.

В соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг»¹ фондовой биржей может признаваться только организатор

* Трейдер — любое юридическое или физическое лицо, обладающее правом заключать сделки на бирже, в электронной торговой системе.

торговли на рынке ценных бумаг, не совмещающий деятельность по организации торговли с иными видами деятельности, за исключением депозитарной деятельности и деятельности по определению взаимных обязательств.

В мировой практике различают два основных вида бирж:

замкнутая биржа, в торгах на которой могут принимать участие лишь члены биржи;

биржа со свободным доступом посетителей.

Российским законодательством предусмотрено существование только замкнутых бирж, при этом членами фондовой биржи могут быть любые профессиональные участники рынка ценных бумаг. Порядок вступления в члены фондовой биржи, выхода и исключения из членов фондовой биржи определяется фондовой биржей самостоятельно на основании ее внутренних документов. Фондовая биржа вправе устанавливать количественные ограничения ее членов. Неравноправное положение членов фондовой биржи, временное членство, а также сдача мест в аренду и их передача в залог лицам, не являющимися членами данной фондовой биржи, не допускаются.

Фондовые биржи в России создаются в форме некоммерческого партнерства или акционерного общества, в связи с чем торговля организуется только между членами биржи. Другие участники рынка ценных бумаг могут совершать операции на бирже исключительно через посредничество членов биржи.

С целью допуска ценных бумаг к торгам на фондовой бирже предусмотрена специальная процедура допуска включения в список ценных бумаг, допущенных к обращению на бирже, именуемая листингом (исключение - делистинг).

Листинг - необходимое условие эффективной деятельности биржи, позволяющее осуществить отбор ценных бумаг определенной инвестиционной привлекательности. Данная процедура позволяет защитить инвесторов от недобросовестных эмитентов, обеспечить требование ликвидности рынка. Фондовая биржа самостоятельно устанавливает свои требования к ценным бумагам, их эмитентам, претендующим на включение в список ценных бумаг, допущенных к обращению.

Несмотря на различия, в основном требования, предъявляемые при прохождении процедуры листинга, касаются периода деятельности эмитента, правового статуса ценных бумаг, фи-

нансовых параметров (размер уставного капитала, собственного капитала, безубыточность деятельности, размер прибыли и др.); объема капитализации; количества акций, их распределения среди держателей и др.

В то же время Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» допускает, что ценные бумаги, не включенные в список обращаемых на фондовой бирже, могут быть объектом сделок на бирже в порядке, предусмотренном ее внутренними документами.

Допуск ценных бумаг к обращению на фондовой бирже предполагает их включение в котировальный лист для выставления соответствующих котировок. При этом под биржевой котировкой понимается определение курса ценных бумаг на фондовой бирже на основе сложившегося соотношения спроса и предложения на конкретные виды ценных бумаг.

Поскольку фондовые биржи в России создаются в форме некоммерческого партнерства или акционерного общества, то высшим органом управления является общее собрание членов биржи. Для управления биржей в период между собраниями ее членов выбирается биржевой совет. Он является контрольно-распорядительным органом текущего управления биржей и решает все вопросы ее деятельности, кроме тех, которые отнесены к компетенции общего собрания. Кроме того, общее собрание биржи избирает ревизионную комиссию, на которую возлагается проверка финансово-хозяйственной деятельности биржи.

Оперативное управление (руководство) текущей деятельностью биржи осуществляет исполнительная дирекция. При этом функциональные подразделения биржи представлены в основном расчетной (клиринговой) системой, депозитарной системой; торговой системой, непосредственно организующей и осуществляющей проведение торгов.

Для решения возникающих споров на фондовой бирже создается арбитражная комиссия; для допуска ценных бумаг к обращению на бирже — комиссия по допуску; для определения котировальных цен — котировальная комиссия; существуют также комиссии по правилам биржевой торговли и биржевой этике.

В зависимости от ряда факторов (разрыв в цене покупки и продажи, величина спроса и предложения, концентрация спроса и предложения) выбирается форма биржевых торгов. Как правило, это простой, обыкновенный и непрерывный аукционы. Прос-

той аукцион предполагает одностороннюю конкуренцию покупателей (продавцов) путем повышения (понижения) исходной цены ценных бумаг, выставляемых на продажу.

При проведении обыкновенного аукциона все покупатели предлагают свою цену одновременно, после чего заявки на покупку и продажу сводятся и ценные бумаги приобретаются покупателями, предложившими более высокие цены.

Проведение двойного аукциона возможно либо как непрерывный аукцион, при котором сделки осуществляются на основе определения компромисса между ценой спроса и предложения с использованием электронного табло, выкриков либо как залповый аукцион, при котором заявки на покупку и продажу постепенно накапливаются путем внесения в книгу заказов, а затем выносятся на торги в торговый зал.

К сделкам, реализуемым на фондовой бирже, можно отнести: кассовые (*spot*), сроком исполнения в зависимости от законодательства страны 2—5 дней, и сделки на срок (*future*). Сделки на срок, в свою очередь, можно разделить на форвардные, фьючерсные и опционные.

Сделки, имеющие своей целью немедленную поставку актива (предмет, лежащий в основе контракта), называются *кассовыми* или *спотовыми*.

Сделки, имеющие своим предметом поставку актива в будущем, называются *срочными*.

В срочном контракте контрагенты оговаривают все условия соглашения в момент его заключения. Срочный контракт относится к разновидности производных финансовых инструментов.

Предметом срочного контракта могут являться разнообразные активы: акции, облигации, векселя, банковские депозиты, индексы, валюта, товары.

Срочные сделки подразделяются на *твердые* и *условные*. Твердые — обязательны для исполнения. К ним относятся *форвардные* и *фьючерсные* сделки.

Условные сделки называют опционными или сделками с премией. Данный вид сделок предоставляет одной из сторон контракта исполнить или не исполнить данный контракт.

Опционом называют контракт, дающий право на покупку или продажу определенного числа акций по зафиксированной цене, действующей в течение всего указанного в контракте срока.

Покупатель контракта выплачивает его продавцу так называемую *опционную премию*, являющуюся не чем иным, как *ценой опциона*. Обычно премия указывается в расчете на одну акцию.

Опционы на покупку дают право на приобретение в любой момент контрактного срока указанных в контракте акций в установленном количестве по установленной цене.

Опционы на продажу действуют в противоположном направлении, позволяя сдавать указанные в контракте акции по фиксированной на срок действия контракта цене.

Размер премии, которую и в том, и в другом случае заплатит покупатель опциона, зависит от самых разных причин, среди которых:

- положение акций (данных) на рынке ценных бумаг;
- специфические особенности опциона;
- срок действия опционного контракта;
- соотношение спроса и предложения на опционном рынке.

Следует подчеркнуть важное *свойство опционов* — их *покупатель не обязан воспользоваться* приобретенным правом и непременно купить (или продать) соответствующие акции, но, если он действительно им не воспользуется, премию никто ему не вернет. Продавец опциона, получив премию, обязан исполнить условия контракта.

Форвардный контракт — соглашение между двумя сторонами о будущей поставке предмета контракта, которое заключается вне биржи. Все условия сделки оговариваются в момент заключения договора. Исполнение контракта происходит в соответствии с данными условиями в назначенный срок.

Форвардный контракт заключается, как правило, в целях осуществления реальной продажи или покупки соответствующего актива, в том числе в целях страхования поставщика или покупателя от возможного неблагоприятного изменения цены.

Фьючерсный контракт — соглашение между двумя сторонами о будущей поставке предмета контракта, которые заключаются на бирже.

Биржа сама разрабатывает его условия, которые являются стандартными для каждого конкретного вида актива. В связи с этим фьючерсные контракты высоколиквидны, для них существует широкий вторичный рынок, поскольку по своим условиям они одинаковы для всех инвесторов.

Заключение фьючерсных сделок, как правило, имеет своей целью не столько реальную поставку/приемку актива, сколько хеджирование позиций контрагентов, игру на разнице цен.

Во всех странах с развитым рынком ценных бумаг для определения общей тенденции в изменении курсов акций применяются специальные индикаторы - фондовые индексы. Наиболее известными из них являются: в США — индекс Доу-Джонса (Dow Jones Industrial Average) и индекс Стандарт энд Пурс (Standart & Poors 500 Stoc Price); в Великобритании — индекс Футси (Financial Times Stoc Indices, (footsie)); в Японии — индекс Никкей (Nikkei 225 Index); в Канаде — индекс Торонтской фондовой биржи (TSE 300 Composit Index) и др.

На российском информационном рынке существует два вида индексов. Это индексы, рассчитываемые участниками рынка, такими, как «Тройка Диалог», «Российский брокерский дом», CS First Boston, «Финансовый центр «Грант», «РИНАКОПлюс» и др., с одной стороны, и независимыми информационными и консалтинговыми агентствами (АК&М, «Скейт-Пресс», Интерфакс) — с другой.

Значения индексов рассчитываются на основе информации о реальных сделках. Однако участники рынка при расчете своих индексов, как правило, исходят из собственных сделок по узкой группе акций. Поэтому индексы, предлагаемые инвестиционными компаниями, в большей степени отражают стоимость конкретного инвестиционного портфеля и спекулятивные действия отдельных участников, а не общие тенденции на фондовом рынке.

В настоящее время наиболее известными российскими фондовыми индексами являются индексы АК&М (рассчитывается агентством АК&М), МТ Index ASP (рассчитывается агентством «Скейт-Пресс») и группа индексов Interfaks (рассчитывается агентством Интерфакс), индекс РТС (рассчитывается фондовой биржей Российские торговые системы), индекс ММВБ (рассчитывается Московской международной валютной биржей). Следует отметить, что все агентства при этом оперируют разной по степени достоверности информацией. Агентство «Анализ, консультации и маркетинг» (АК&М) разработало методику, суть которой состоит в следующем.

Рассчитываются три индекса: банковский, промышленный и сводный. В банковский список включены наиболее крупные

банки, в список промышленных компаний включены 24 предприятия. Сводный индекс рассчитывается по 35 позициям - компании двух предыдущих списков и ряд предприятий других отраслей. Базовая дата, с которой начинается отсчет, — 1 сентября 1993 г. В основу определения индексов положена методика компании Standart & Poors. В расчете определяется изменение цены акций по сравнению с базовой датой и «взвешивается» на долю рыночной стоимости всех акций каждого внесенного в листинг эмитента. Таким образом, индекс характеризует изменение средней цены акции. Данные об изменении индексов АК&М публикуются в некоторых отечественных средствах массовой информации. При выборе эмитентов, включаемых в такие списки, как правило, определяют предприятия, поведение акций которых наиболее точно отражает поведение рынка в целом (для свободных индексов) или рынка акций существующей отрасли (для отраслевых индексов).

Одним из основных критериев отбора, который учитывают практически все составители индексов, является рыночная капитализация компаний*. И это естественно, поскольку именно акции наиболее крупных предприятий влияют на состояние фондового рынка. Однако специфика российского рынка корпоративных ценных бумаг заключается в том, что в связи с малой ликвидностью рынка существует проблема получения реальных цен и как следствие рыночной стоимости предприятия.

Вместо обычных цен сделок, заключаемых в рамках биржи или торговой системы, которые используются при расчете большинства известных индексов, признанных во всем мире, в России даже получение достаточно надежных котировок представляет проблему. Ведь известно, что котировочные цены, представляемые брокерскими и инвестиционными компаниями, зависят от той «ниши», которую занимает на рынке данная компания. Поэтому включение в расчет индекса котировок от компаний, принадлежащих различным уровням, приводит к «размыванию» реальной цены акции. Выходом изданной ситуации может служить рейтинг инвестиционных и брокерских компаний, который позволит составителям индексов выбрать компании, чьи котировки наиболее точно определяют ситуацию на рынке.

* Показатель капитализации выражается произведением текущей цены на общее количество обыкновенных акций.

Малая ликвидность российского рынка акций приводит также к тому, что при выборе предприятий, включаемых в расчет индекса, необходимо учитывать ликвидность акций и их долю на рынке. Недостаточная информационная открытость отечественного рынка акций порождает еще такую проблему, как получение точной информации о размещенных, размещаемых и планируемых к размещению эмиссиях, что, в свою очередь, приводит к неправильной оценке рыночной стоимости предприятий.

С точки зрения базы измерения индексы также могут быть различными: одни из них могут представлять рынок в целом (сводные индексы), другие — контролируют отрасль и сектор рынка (отраслевые индексы).

При этом методика расчета индексов может быть различна. Метод капитализации оценивает отношение суммарной рыночной капитализации предприятий, акции которых включены в базу для расчета на текущую дату к аналогичному показателю на базовую дату. Под капитализацией одного эмитента понимается произведение текущей рыночной стоимости его акций на общее их количество. При этом методе необходимо делать различие между привилегированными и обыкновенными акциями. К наиболее известным индексам, построенным по методу капитализации, относятся индексы S&P500 и S&P400 (предложены рейтинговым агентством Standart & Poors) и свободный индекс Нью-Йоркской фондовой биржи (NYSE Composite Index).

На российском рынке по этому методу строятся индексы АК&М, MT-Index, ASP, группа индексов Interfaks, индексы, рассчитываемые CS First Boston, индекс РТС и индекс ММВБ.

Метод построения средних арифметических основан на вычислении среднего взвешенного значения текущих цен акций, включенных в базу расчета. На основе метода средних геометрических строятся известные индексы компании Доу-Джонс и Токійской фондовой биржи (Никкей 225). Этот метод в настоящее время практически неприемлем для российского фондового рынка в силу очень сильного разброса цен на акции различных предприятий. Когда курсовые акции из базы для расчета отличаются в сотни и тысячи раз, индекс, построенный по этому методу, показывает поведение лишь наиболее дорогих бумаг.

На основе метода средних геометрических строится, к примеру, индекс The Value Line Composite Index. Модели на основе сред-

ней геометрической позволяют делать некоторые оценки. Однако когда текущие цены различных эмитентов отличаются более чем в 2—3 раза, результаты подобных моделей становятся некорректными. Поэтому диапазон среднегеометрической модели для изучения российского фондового рынка также ограничен.

3. Дивидендная политика. Капитализация фондов

Дивиденды - один из видов дохода инвестора, который он может получить в результате вложения средств в акции акционерного общества. Акционеры-владельцы как обыкновенных, так и привилегированных акций имеют право на получение дивидендов.

Дивиденды в зависимости от периода их выплаты делятся на промежуточные, ежеквартальные, полугодовые и годовые. Размер промежуточного дивиденда по акциям каждой категории (типа) определяются Советом директоров (наблюдательным советом) общества. Размер годовых дивидендов определяется общим собранием акционеров по рекомендации Совета директоров (наблюдательного совета) общества. При этом размер годовых дивидендов не может быть больше рекомендованного данным органом управления и меньше выплаченных промежуточных дивидендов. Дивиденд определяется в расчете на одну акцию.

Принятие решения о выплате (объявлении) дивидендов по всем размещенным акциям является правом, а не обязанностью акционерного общества. Поэтому владельцы акций не вправе требовать их выплаты, если общество не приняло такого решения.

Дивидендная политика существенно влияет на капитализацию* акционерного общества (фондов), поэтому оптимальная дивидендная политика должна быть направлена на максимизацию рыночной стоимости фирмы, в том числе на максимизацию совокупного богатства акционера.

С учетом этого должна решаться задача оптимизации распределения чистой прибыли на цели реинвестирования и выплаты дивидендов. Инвестирование средств ведет к росту рыночной стоимости акций общества, выплата дивидендов ведет к возрастанию спроса на данные акции и соответственно возможному рос-

* Капитализация одной акции — стоимость этой акции по биржевому курсу. Капитализация акционерного общества - произведение курсовой стоимости акций компании на число акций, составляющих ее акционерный капитал.

ту их рыночной стоимости. На получение оптимальных решений существенно влияют размер чистой прибыли и потребности в денежных средствах, необходимых для расширения производства, его реконструкции, ремонта и т.п.

Упрощенно можно сформировать четыре варианта распределения прибыли:

- 1) 100% прибыли реинвестируется, 0% - доход акционеров;
- 2) 0% прибыли реинвестируется, 100% - прибыли в доход акционеров;
- 3) X% прибыли реинвестируется, покрывая на 100% потребности в инвестициях; оставшиеся Y% прибыли в доход акционеров:

$$(X + Y)\% = 100\% \text{ прибыли};$$

- 4) Y% прибыли - в доход акционеров; оставшиеся X% прибыли — реинвестирование (в случае недостатка инвестиционных средств - привлечение новых источников):

$$(X + Y)\% = 100\% \text{ прибыли}.$$

Существует ряд подходов в теории дивидендной политики, два из которых наиболее показательны¹. Один из наиболее известных носит название «Теория начисления дивидендов по остаточному принципу» (Residual Theory of Dividends). В его основе идея о существовании так называемого эффекта клиентуры (Client Effect), согласно которой акционеры в большей степени предпочитают стабильность дивидендной политики, а не получение каких-то экстраординарных доходов.

Считается, что величина дивидендов не влияет на изменение совокупного богатства акционеров, поэтому оптимальная стратегия дивидендной политики заключается в том, что дивиденды можно начислять после того, как проанализированы все возможности для эффективного реинвестирования прибыли.

Следовательно, если всю прибыль целесообразно использовать для реинвестирования, дивиденды не выплачиваются совсем. Напротив, если у предприятия нет приемлемых инвестиционных проектов, прибыль в полном объеме направляется на выплату дивидендов. Таким образом, дивиденды выплачиваются только в том случае, если за счет прибыли профинансированы все приемлемые инвестиционные проекты.

¹ См.: Ковалев В. В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. М., 1996. С. 253 — 255.

Авторы рассматриваемого подхода Ф. Модильяни и М. Миллер считают, что дисконтированная цена обыкновенных акций после финансирования за счет прибыли всех приемлемых проектов плюс полученные по остаточному принципу дивиденды (D) в сумме эквивалентны цене акций (Ц) до распределения прибыли.

Иными словами, сумма выплаченных дивидендов примерно равна расходам, которые в этом случае необходимо понести для изыскания дополнительных источников финансирования.

Автор другой концепции М. Гордон считает, что «лучше синица в руках, чем журавль в небесах», поскольку инвесторы, исходя из принципа минимизации риска, всегда предпочитают текущие дивиденды возможным будущим, равно как и возможному приросту акционерного капитала. Следует отметить, что какого-то единого формализованного алгоритма принятия решений в области выработки дивидендной политики не существует. Однако имеется ряд факторов, учет которых необходим, в том числе ограничения правового характера, которые определены в России Законом «Об акционерных обществах» (гл. 5, ст. 42, 43).

Кроме того, известна практика, когда в учредительных документах оговаривается минимальная доля текущей прибыли, обязательная к реинвестированию.

Возможны также ограничения в связи с интересами акционеров. Ключевой принцип финансового управления - принцип максимизации совокупного дохода акционеров. Величина его за истекший период складывается из суммы полученного дивиденда и прироста курсовой стоимости акций.

Поэтому, определяя оптимальный размер дивидендов, директорат и акционеры должны оценивать, как величина дивидендов может повлиять на цену предприятия в целом. В частности, цена предприятия выражается в рыночной цене акций, которая зависит от многих факторов: общего финансового положения компании, размера выплачиваемых дивидендов, темпа их роста и др.

4. Взаимосвязь рынка ценных бумаг с денежным и кредитными рынками

Финансовый рынок включает: денежный рынок - под которым понимается рынок краткосрочных обязательств (до 1 года), в том числе казначейские и коммерческие векселя, а также рынок

капиталов, включающий средне- и долгосрочные кредиты, а также рынок ценных бумаг (акции, облигации).

Таким образом, рынок ценных бумаг — составляющая как денежного рынка, так и рынка капиталов.

При этом взаимосвязь РЦБ с денежным рынком и кредитным рынком осуществляется посредством выпуска и обращения долевых и долговых ценных бумаг, т.е. акций, облигаций, векселей, обеспечивающих решение задачи мобилизации и перераспределения временно свободных денежных средств с целью инвестирования в экономически эффективные проекты.

В соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» *акция* — эмиссионная ценная бумага, закрепляющая права ее владельца (акционера) на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов на участие в управлении акционерным обществом и на часть имущества, остающегося после его ликвидации. Выпуск акций на предъявителя разрешается в определенном отношении к величине оплаченного уставного капитала эмитента в соответствии с нормативом, установленным Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг.

Облигация — эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее держателя на получение от эмитента облигации в предусмотренный ею срок ее номинальной стоимости и фиксированного в ней процента от этой стоимости или иного имущественного эквивалента. Облигация может предусматривать иные имущественные права ее держателя, если это не противоречит законодательству РФ.

Выпуск эмиссионных ценных бумаг — совокупность ценных бумаг одного эмитента, обеспечивающих одинаковый объем прав владельцам и имеющих одинаковые условия эмиссии (первичного размещения).

Акции как долевые ценные бумаги и облигации как долговые ценные бумаги имеют одну общую черту — они соответствуют всем признакам, характерным чертам капиталовложений¹:

- 1) инвестиции обычно подразумевают значительные финансовые затраты;
- 2) отдача от инвестиций может быть получена в течение нескольких лет в будущем;

¹ См.: Норткотт Д. Принятие инвестиционных решений/ Пер. с англ.; Под ред. А.Н. Шохина. М., 1997.

3) в предсказании результатов капитальных вложений обязательно присутствуют элементы риска и неопределенности;

4) те инвестиции, которые обычно рассматриваются как капитальные вложения, предполагают приобретение оборудования, расширение производственных возможностей или любые другие затраты, которые непосредственно связаны с повышением способности предприятия достигать своих стратегических или оперативных (тактических) целей.

В то же время привлечение инвестиционных ресурсов посредством акций и облигаций имеет свои специфические черты, определяющие, в свою очередь, особенности работы с ними на всех этапах, начиная с принятия решения о выпуске и заканчивая регистрацией отчета об итогах выпуска.

Отличительной особенностью акций является то, что вторичная и последующие эмиссии, при удачном размещении, могут обеспечить запланированное привлечение денежных ресурсов, которые никогда в дальнейшем не возвращаются инвесторам (не учитывая возможных выплат дивидендов), как другие заемные средства. Предполагается лишь соблюдение отчетности перед акционерами об их целевом использовании и полученной эффективности вложений. В то же время в России вторичная и последующие эмиссии акций не имеют пока широкого распространения.

К причинам такого положения дел можно отнести определенную трудоемкость и длительность мероприятий по подготовке, выпуску и размещению ценных бумаг. Однако далеко не последними причинами, сдерживающими последующие эмиссии, является боязнь ряда руководителей потерять контрольный пакет, т.е. рычаги управления предприятием, а также нежелание предоставлять требуемую при подготовке эмиссии подробную информацию о финансово-хозяйственной деятельности предприятия, долевом участии руководителей в уставном капитале и т.д.

Эмиссия облигаций не представляет для руководителей опасности с точки зрения изменения долевого участия руководителей в уставном капитале общества. Однако решение об эмиссии облигаций требует особой тщательности, ответственности, поскольку данный вид ценной бумаги предполагает возврат денежных средств инвестору в строго указанные сроки, причем как основной суммы вклада, так и процентов. В этом плане эмитент (юридическое лицо или органы исполнительной власти либо органы мест-

ного самоуправления, выпускающие ценные бумаги и несущие от своего имени обязательства перед их владельцами) очень четко должен представлять себе источники покрытия произведенного займа, а также все процессы, связанные с ним, в том числе сроки. Эти сроки не могут быть очень большими (в России, как правило, не более года), так как инвестору сложно решиться вкладывать деньги в условиях неопределенного будущего, и не могут быть маленькими (как правило, не менее полугода), поскольку эмитенту сложно в такие сроки реализовать инвестиционный проект и получить от него ожидаемый экономический эффект.

Номинал (нарицательная стоимость) должен быть назначен так, чтобы он был наиболее удобен с точки зрения покупательных способностей инвесторов (прежде всего физических лиц) и в то же время минимизировал бы издержки эмитента на документарный выпуск.

Величина дохода на капитал, вложенный инвестором, предполагает, что, с одной стороны, предлагаемый доход должен быть конкурентоспособен по сравнению с другими ценными бумагами, с другой — реален, т.е. должен обеспечиваться соответствующими доходами от реализации инвестиционного проекта или другими источниками, обеспечивающими покрытие произведенного займа.

Непродуманность, недостаточный учет факторов, влияющих на эффективность эмиссионной деятельности предприятия, может привести к неисполнению обязательств эмитента перед инвестором. Очевидно, что в этом случае последующие эмиссии, на которые может решиться подобный эмитент, не будут иметь успеха.

Таким образом, потенциально возможности акций и облигаций как средства привлечения инвестиционных ресурсов очень велики.

Одним из весьма привлекательных инструментов рынка ценных бумаг является вексель, обеспечивающий решение целого ряда вопросов, возникающих в ходе экономических перемен, в частности, использование векселя как средства привлечения денежных ресурсов для нужд предприятия. В сравнении с акциями и облигациями привлечение денег при помощи векселей имеет свои отличия. Во-первых, сроки привлечения — они, как правило, реально не превышают полгода-год; во-вторых, объемы привлекаемых ресурсов потенциально не столь велики, как при эмиссии акций и облигаций.

За время проведения реформ в нашей стране наиболее активно распространилась практика использования векселей в 1995—1996 гг. По данным Банка России, коммерческие банки в 1995 г. выпустили в общей сложности векселей на сумму 114 трлн руб. (неденоминированных). Выпуск векселей субъектами РФ оценивался в 50 трлн руб., количество векселей, выпущенных предприятиями, оценке не поддается. Предположительно в 1995 г. было выпущено векселей на несколько сот триллионов рублей (неденоминированных). Цели выпуска векселей были следующими:

- пополнение оборотных средств предприятий и бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований;

- привлечение денежных средств как юридических, так и физических лиц, что в принципе создает все условия для создания вексельных «пирамид»;

- взаимозачеты между предприятиями, что позволяет предприятиям, по сути, подлежащим банкротству, «прощать» друг другу давно просроченную и безнадежную задолженность;

- сокращение задолженности по заработной плате.

Отсутствие должного контроля за процессами, происходящими в сфере вексельного обращения, привело, наряду с такими положительными моментами, как снижение недоимки по платежам в бюджет, сокращение взаимной задолженности субъектов хозяйствования, к значительным отрицательным последствиям. Основным отрицательным результатом явилось то, что неконтролируемые вексельные «схемы» ухудшили платежную дисциплину предприятий и поставили соответствующие бюджеты в сложное финансовое положение в связи со значительными недопоступлениями наличных денежных средств.

Огромную роль в прекращении неконтролируемого выпуска необеспеченных векселей сыграл Закон «О переводном и простом векселе», принятый Государственной Думой 21 февраля 1997 г. Статья 2 гласит: «По переводному и простому векселю вправе обязываться граждане Российской Федерации и юридические лица Российской Федерации».

Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, городские, сельские поселения и другие муниципальные образования имеют право обязываться по переводному и простому векселю только в случаях, специально предусмотренных Федеральным законом.

По переводному и простому векселю, выпущенному Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, городскими, сельскими поселениями и другими **муниципальными** образованиями до вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняются ранее установленные обязательства его погашения».

Несмотря на значительное снижение объемов эмиссии векселей в последующие периоды, в связи с выходом вышеназванного закона, более того, после событий 17 августа 1998 г., вексель остался одним из наиболее востребованных инструментов финансового рынка. Это объясняется, прежде всего, тем, что вексель при его применении, в целях фактического совершения хозяйственных и экономических операций, является надежным и эффективным инструментом. Главное, чтобы все стороны, участвующие в процессе обращения векселя, использовали его адекватно тем задачам, для которых он исторически предназначен.

В настоящее время на рынке ценных бумаг сложилась ситуация, отражающая общий характер состояния экономики России.

Выводы

Рынок ценных бумаг является альтернативным источником привлечения компаниями инвестиционных ресурсов посредством выпуска и размещения долговых и долевых ценных бумаг.

Для эффективного функционирования рынок ценных бумаг должен иметь соответствующую структуру; предоставлять услуги, необходимые участникам рынка; оперировать ценными бумагами, востребованными в экономике страны; обеспечивать условия, привлекательные для выпуска и размещения ценных бумаг.

Важнейшим условием обеспечения прозрачности информации о сделках и эмитентах, выявления равновесной цены, устранения конфликта интересов участников рынка является развитие биржевой торговли.

Проведение операций на рынке ценных бумаг должно обеспечивать участникам торгов возможность снижения рисков путем развития, наряду с кассовыми сделками, инструментов срочного рынка.

Возникновение фондовых индексов вызвано желанием участников рынка ценных бумаг моделировать поведение акций компаний на основе соответствующих статистических данных. Наличие разных видов фондовых индексов обусловлено характером

ценных бумаг, для анализа поведения которых используется соответствующий индекс.

Дивидендная политика — эффективный инструмент корпоративного управления. Однако не существует универсального подхода к формированию дивидендной политики компаний. Ее разработка предполагает учет специфики, особенностей, присущих каждой конкретной компании.

Взаимосвязь рынка ценных бумаг с денежным и кредитным рынком осуществляется посредством выпуска и обращения доле-вых и долговых ценных бумаг, обеспечивающих мобилизацию и перераспределение инвестиционных ресурсов.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие основные виды ценных бумаг обращаются на первом и вторичном фондовом рынке?
2. Какие составляющие структуры рынка ценных бумаг вы знаете?
3. Назовите методы расчета фондовых индексов. Какие основные параметры используются для их расчета?
4. Какие ценные бумаги используются для привлечения инвестиций? Объясните механизм.
5. Какие виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг вы знаете? Кратко их охарактеризуйте.
6. Какие основные требования со стороны органов государственной власти предъявляются к регистрации и деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг?
7. Что такое дивидендная политика? Раскройте ее содержание на примере конкретного акционерного общества.
8. Проанализируйте определение ценных бумаг, сформулированное в Гражданском кодексе РФ. Выделите дополнительные качества, при наличии которых документы могут признаваться ценными бумагами. Сформулируйте основные задачи, которые решаются с использованием ценных бумаг.
9. Назовите три признака, которые позволяют считать ценные бумаги эмиссионными. Сформулируйте основные отличия выпуска и размещения эмиссионных и прочих ценных бумаг.
10. Обоснуйте роль и значимость рынка ценных бумаг для развития финансового рынка страны. Проанализируйте динамику

экономического роста и объемов рынка ценных бумаг с 1995 г. по настоящее время.

Список литературы

- Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. I и II. М., 1997.
- Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (в ред. от 15 апреля 2006 г.) «О рынке ценных бумаг // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.
- Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (ред. от 31 декабря 2005 г.) «Об акционерных обществах» (принят 24 ноября 1995 г. (с изм. и доп., вступившими в силу с 1 марта 2006 г.) // Там же. 1996. № 1. Ст. 1.
- Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ (ред. от 12 июня 2005 г.) «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1163.
- Ковалев В. В. Финансовый анализ: управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. М., 1996.
- Миркин Я. Рынок ценных бумаг: воздействие фундаментальных факторов, прогноз и политика развития. М., 2002.
- Практикум по курсу «Ценные бумаги»: Учебное пособие / Под ред. В.И. Колесникова, В.С. Торкановского. М., 2000.
- Ческидов Б.М. Модели рынков ценных бумаг. СПб., 2006.
- Шевченко Г.Н. Правовое регулирование ценных бумаг: Учебное пособие. М., 2003.

©Суржко А.В.

Глава 19

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВАЛЮТНО-КРЕДИТНЫЕ
И ФИНАНСОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ**I. Мировая финансовая система:
этапы развития**

Международные или мировые финансы — это широкое понятие, охватывающее валютные, кредитные, финансовые отношения мирового хозяйства и их организационные формы.

В сфере международных финансов осуществляются все финансовые операции и международные расчеты, реализуются все финансовые потоки международно-экономических отношений.

Международные финансы зарождаются и эволюционируют в процессе развития общественного воспроизводства, выступая в форме, адекватной достигнутому уровню развития мирового хозяйства. Они принимают форму определенной системы, представляющей собой совокупность организационных и правовых элементов валютных, кредитных и финансовых отношений в МЭО.

Процессами, которые предопределили развитие международных финансов, стали:

углубление процессов международного разделения труда;

становление мирового рынка и рост международной торговли;

рост международного движения капитала и возникновение новых финансовых инструментов;
формирование мирового хозяйства;
усиление интеграции хозяйственных связей, переходящих в глобализацию.

Глобализация - основная черта современного мира, которая предопределяет функционирование международных финансов.

Глобализацию можно охарактеризовать как совокупность протекающих в общемировом масштабе взаимосвязанных процессов, в каждом из которых имеются механизмы саморегуляции.

Саморегуляция, в свою очередь, означает, что любое, даже малое, возмущение или воздействие в любой точке мира обязательно отражается на ходе процессов планетарного масштаба, выводя их из равновесия; в ответ глобальный мир вырабатывает компенсаторные реакции.

Центральным звеном мировой финансовой системы является *валютная система* — законодательно закреплённая форма валютных отношений.

Главными задачами международной валютной системы является обеспечение расчетов между странами, участвующими в международных валютных отношениях, и регулирование их платёжных балансов.

Валютная система должна обеспечивать адекватные данному периоду международных финансов национальные и международные механизмы регулирования валютных курсов, условия конвертируемости валют, режимы валютных курсов, международную валютную ликвидность, а также международные кредитные средства и инструменты международного рынка ценных бумаг. При этом национальная валютная система как форма организации валютных отношений, закреплённая национальным законодательством, первична по отношению к международной, положения которой закреплены международными соглашениями.

Мировая валютная система, являющаяся во многом отражением конкретного исторического периода, в который были приняты соответствующие соглашения, претерпела определенную эволюцию.

С 1865 г. в Европе функционировал Латинский платёжный союз, который объединял Францию, Италию, Швейцарию, Бель-

гию, Грецию и Папскую область на основе серебряного стандарта французского франка. Латинский платежный союз распался в связи с переходом от серебряного стандарта к золотому.

Первой мировой валютной системой считается *Парижская*, положения которой были юридически оформлены межгосударственным **соглашением** на Парижской конференции в 1867 г.

В основу Парижской валютной системы был положен золотомонетный стандарт, в соответствии с которым каждая из национальных валют имела золотое содержание. В соответствии с золотым содержанием устанавливались золотые паритеты, и любую из валют можно было конвертировать в золото, осуществлялась свободная продажа золота на мировом рынке и его ввоз.

Валютный курс для валют устанавливался свободно плавающим, складывающимся под действием закона спроса и предложения, ограниченным «золотыми точками», которые представляют собой пределы отклонения валютных курсов от монетных паритетов, определявшихся величиной расходов по транспортировке золота из одной страны в другую. После отмены золотого стандарта, перехода промышленно развитых стран к бумажному денежному обращению «золотые точки» утратили свое значение.

В России золотомонетный стандарт утвердился в 1897 г., после проведения денежной реформы С.Ю. Витте.

Система золотомонетного стандарта фактически утратила свое значение с началом Первой мировой войны. Правительства европейских стран стали широко прибегать к кредитным средствам для финансирования военных действий и прекратили обмен национальных валют на золото, установив принудительный курс.

Золото стало перемещаться в США в счет уплаты за товары, следствием чего стало нарушение соотношения золотого запаса в европейских странах и их денежной массы, возникла инфляция, потребовались новые принципы финансового устройства мира, способные устранить происходящие в рамках действующей валютно-финансовой системы негативные процессы.

Парижская валютная система была достаточно стабильной, но не гибкой, что имеет отрицательное значение при кризисах, так как для того, чтобы изменить валютный курс национальной денежной единицы, страна должна была изменять свой золотой запас.

Быстро растущие товарные и финансовые рынки требовали более гибких и адекватных инструментов, чем золото. Свободное

хождение золотых монет позволяло использовать их в качестве предмета накопления, и значительная часть золота оседала в хранилищах.

Победители в Первой мировой войне 1914-1918 гг. — США, Франция и Великобритания в 1922 г. собрались в Генуе на Международную конференцию и провозгласили *вторую международную валютную систему* — *Генуэзскую*. Ее основой стали золото и девизы - валюты ведущих национальных экономик.

Золотые паритеты сохранялись для всех валют, но конвертация в золото валют США, Франции и Великобритании могла осуществляться непосредственно, а остальные валюты обменивались на золото косвенно, т.е. через иностранные валюты. Могущественная довоенная золотая марка была вытеснена с рынка ведущих мировых валют. Для всех валют был восстановлен режим свободно плавающих курсов.

Важнейшим достижением Генуэзской валютной системы явилось то, что валютное регулирование в виде международных конференций и совещаний стало активным элементом мировой финансовой системы.

Золотодевизный стандарт постепенно трансформировался в золотослитковый стандарт, что подразумевало обмен банкнот на золото лишь при условии обмена на крупную сумму: в Великобритании на 1700 фунтов стерлингов, во Франции на сумму не менее 215 тыс. франков.

Золото при золотослитковом и золотодевизном стандартах обладало всеми функциями денег, за исключением функции средства обращения, но золотодевизная система показала себя более гибкой, чем золотомонетная.

Постепенно деньги в обращении стали превышать золотые запасы государств, началась инфляция. Золото по-прежнему перемещалось в США, которые к 1924 г. сконцентрировали у себя более 40% общемировых запасов.

Принципы, на которых основывалась Генуэзская валютная система, окончательно перестали удовлетворять новым требованиям мировых финансов в период мирового валютного кризиса 1929-1933 гг. Валюты перестали размениваться на золото. В 1931 г. большинство стран ввели жесткий валютный контроль, и мировая валютная система распалась на три блока: долларовой, стерлинговой и зону французского франка.

В 1939 г. разразилась Вторая мировая война, и попытки стабилизировать валютную систему прекратились. Все курсы валют были заморожены, товары и оружие продавались только на золото, валютный курс утратил активную роль в международных экономических отношениях.

Третьей мировой валютной системой (1944) стала *Бреттон-Вудская система*. Разработка ее принципов велась английскими (Дж. М. Кейнс) и американскими (ГД. Уайт) специалистами. В основу был положен американский вариант.

В соответствии с этой системой провозглашалось введение золотодолларового стандарта. В качестве резервных валют использовались доллар США и английский фунт стерлингов, после ослабления фунта - только доллар. СССР по политическим соображениям не воспользовался положением победителя во Второй мировой войне, вследствие чего, невзирая на реальную возможность, рубль не стал резервной валютой.

Для придания статуса главной резервной валюты доллару казначейство США продолжало обмен долларов на золото иностранным центральным банкам и правительствам по официальному курсу 1934 г.: 35 долларов за 1 тройскую унцию - 31,1034 г.

Курс валют стран, подписавших соответствующие соглашения, фиксировался к доллару в рамках $\pm 1\%$; девальвация более 10% по отношению к доллару допускалась только с разрешения МВФ.

22 июля 1944 г. на специальной сессии ООН был создан Международный валютный фонд — орган международного регулирования мировой валютной системы.

2. Международный валютный фонд

Международный валютный фонд (МВФ) - специализированное учреждение ООН, предназначенное для регулирования валютно-кредитных отношений государств-членов (число которых на 12 июня 2006 г. составляет 184) и оказания им финансовой помощи при валютных затруднениях, вызываемых дефицитом платежного баланса, путем предоставления им краткосрочных и среднесрочных кредитов в иностранной валюте.

Руководящие органы располагаются в Вашингтоне (США). В соответствии с Уставом МВФ его целями являются:

развитие международного сотрудничества в области валютной политики;

содействие сбалансированному росту в области валютной политики и сбалансированному росту мировой торговли для обеспечения высокого уровня занятости и доходов, для развития производственного потенциала стран-членов;

поддержание стабильности валют и упорядочение валютных отношений между государствами-членами, воспрепятствование девальвации валют в результате конкуренции;

участие в создании системы многосторонних платежей.

Высшим руководящим органом МВФ является Совет управляющих, в котором каждая страна представлена управляющим или его заместителем. Совет решает ключевые вопросы деятельности МВФ: внесение изменений в статьи Соглашения, прием и исключение членов, пересмотр долей в капитале, выборы исполнительных директоров.

Количество голосов в МВФ определяется его долей в совокупном капитале фонда, которая называется квотой. Для расчета величины квоты используются такие показатели, как ВВП страны, величина ее золотовалютных резервов и внешнеэкономические позиции. Три четверти квоты государства вносятся национальной валютой и называются кредитной долей, остальная четверть вносится государством в свободно конвертируемой валюте и называется резервной долей. Ее государство может получить по первому требованию при возникновении потребности.

От величины квоты зависит количество голосов государства на сессиях МВФ и объем кредитов, получаемых государством от МВФ. При вступлении в МВФ каждое государство получает 250 основных голосов плюс 1 дополнительный голос за каждые 100 тыс. СДР квоты. Решения по обычным вопросам принимаются обычным большинством голосов, а по стратегическим - квалифицированным, составляющим 85%. США, квота которых самая большая, имеют 17,4% голосов, практически располагают правом вето и имеют возможность заблокировать любое важнейшее решение на общей сессии управляющих МВФ.

Как следует из табл., Россия входит в десятку стран с наибольшими квотами, и ее величина позволяет России иметь представителя во Временном комитете Совета управляющих МВФ и одного сменного директора из двадцати четырех в Исполнительном совете МВФ.

Таблица 1

Десять государств — членов МВФ с наиболее крупными квотами

| 1992 г. (на момент вступления России в МВФ) | % | 12 июня 2006 г. | % |
|---|-------|----------------------|--------|
| США | 18,40 | США | 17,40 |
| Великобритании | 6,36 | Япония | 6,24 |
| Германия | 5,55 | Германия | 6,09 |
| Франция | 4,60 | Великобритания | 5,03 |
| Япония | 4,34 | Франция | 5,03 |
| Саудовская Аравия | 3,29 | Италия | 3,31 |
| Канада | 3,02 | Саудовская Аравия | 3,27 |
| Италия | 2,99 | Канада | 2,98 |
| Россия | 2,95 | Россия | 2,79 |
| Китай, | 2,46 | Нидерланды | 2,42 |
| Остальные страны | 46,13 | Остальные страны | 45,44 |
| Всего квот, млрд СДР | 103,0 | Всего квот, млрд СДР | 213,48 |

Рассчитано по: IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, Last update: June 12, 2006 // <http://www.imf.org/>.

Международный банк реконструкции и развития был образован одновременно с МВФ на основе Бреттон-Вудских соглашений в 1944 г. Он начал функционировать в 1946 г. Вместе с подразделениями: Международной ассоциацией развития- МАР (1960), Международной финансовой корпорацией - МФК (1956), Многосторонним агентством гарантирования инвестиций — МАГИ (1988) и Международным центром по урегулированию инвестиционных споров — МЦУИС (1966) — составляет группу Всемирного банка (ВБ). Его цель — кредитовать отрасли реальной экономики стран-участниц, способствуя их доступу на мировой финансовый рынок. Членом МБРР может стать только страна - член МВФ.

Россия вступила в МВФ и стала членом Международного банка реконструкции и развития в 1992 г. В период с 1992 по 1998 г. Россия активно наращивала долговую зависимость от МВФ (19,3 млрд долл.) и Всемирного банка (6,1 млрд долл.)- В 1998 г. долг России этим организациям составлял 25,4 млрд долл. После дефолта кредиты МВФ России не предоставлялись. В 2005 г. Россия досрочно погасила весь свой долг МВФ, составлявший на начало 2005 г, 3,6 млрд долл.

Кредитами Всемирного банка Россия продолжает пользоваться. На текущий момент их общий объем составляет 5,3 млрд долл.

Сотрудничество со Всемирным банком интересно России не только с финансовой точки зрения, но в основном из-за возможности привлечения специалистов этой организации, имеющих высочайшую квалификацию.

К началу 80-х гг. XX в. золотые запасы перераспределились в пользу Европы (около 47 млрд долл.). Произошло снижение доверия к доллару из-за увеличившегося дефицита платежного баланса США. Появление новых финансовых центров в Европе и Японии привели к утрате лидерства США в области мировых финансов.

Начался мировой валютный кризис. Общемировые процессы, которые имели негативные последствия в валютно-финансовой сфере, заключались в том, что инфляция, ее различные темпы в разных странах, хронический дефицит платежного баланса в одних странах и его активное сальдо в других вызывали значительные колебания валютных курсов.

Валютная система, основанная на одной резервной валюте — долларе, пришла в противоречие с глобализацией и интеграционными процессами.

Покрытие дефицита платежного баланса США национальной валютой увеличивало рост долга США, а отказ от девальвации доллара привел к перекосам режима фиксированных курсов.

Развивающийся лавинообразно рынок евродолларов стал источником «горячих» капиталов, доллары наводнили мир в противовес стремлению стран к золоту и устойчивой, твердой валюте.

Все эти процессы привели к необходимости создания новой валютно-финансовой структуры, которая была закреплена в 1976 г. на Ямайском совещании МВФ и стала *четвертой официально провозглашенной мировой валютной системой*.

В соответствии с принципами ямайской системы была официально закреплена демонетизация золота.

Странам предоставлялось право свободного выбора режима валютного курса, в результате чего 19 стран с наиболее развитыми экономиками, включая США, Канаду, Великобританию и Японию, выбрали режим свободного плавания валютного курса. 39 стран фиксировав курс своей валюты к доллару, некоторые — к английскому фунту.

Вместо золотодевизного стандарта был введен стандарт СДР (SDR - Special Drawing Rights — специальные права заимствования).

ния, международная счетная единица МВФ). Она эмитируется Международным валютным фондом и выступает как база паритета (соотношения) валют стран-членов. До 1974 г. имела золотое содержание, с 1974 г. стоимость СДР определялась ежедневно на основе «корзины» из 16 валют, с 1981 г. — на основе «корзины» из 5 валют (доллар США, марка ФРГ, французский франк, японская иена, английский фунт стерлингов), с января 1999 г. с введением валюты евро - на основе «корзины» из четырех валют (доллар США, евро, японская иена, английский фунт стерлингов). СДР предназначены для пополнения валютных резервов государств - членов МВФ, расчетов с МВФ, погашения пассивного сальдо платежного баланса, покупки конвертируемой валюты у других государств.

Современная финансовая архитектура мира выявила недостатки Ямайской валютной системы, ее неадекватность историческому периоду развития. Мировая валютная система стала достаточно гибкой, но неустойчивой, подверженной кризисам, которые в условиях глобализации способны перерасти в общемировые.

Стало очевидным, что Международный валютный фонд не имеет адекватных механизмов и достаточных финансовых ресурсов для регулирования мировой валютной системы, а также комплекса надежных антикризисных мер по финансовой стабилизации и защиты экономик стран от перетока громадных объемов спекулятивного капитала.

Ряд кризисов конца 1990-х гг., затронувших страны Южной Америки, Центральной и Восточной Европы, а также часть стран СНГ, показали с большой очевидностью, что валютные и финансовые системы стран взаимозависимы и взаимосвязаны и мировому сообществу необходимо прилагать усилия для выработки новой концепции валютного регулирования мира.

3. Платежный баланс и внешний долг

Платежный баланс — статистический документ, в котором отражаются все экономические операции между резидентами и нерезидентами в течение определенного периода времени (квартала, года).

В СССР данные платежного баланса были закрытыми. После вступления России в МВФ в 1992 г. платежный баланс составляется Банком России в соответствии с унифицированными правилами

ми — руководством МВФ *Balans of Payments Manual* и «Методологическими комментариями к платежному балансу» Центрального банка РФ.

Экономические операции характеризуются как сделки между резидентами и нерезидентами, объектом которых являются товары, услуги и доход, требования и обязательства резидентов к остальному миру, а также трансферты (односторонние обязательства по счетам).

А экономическая сделка трактуется как экономический поток, отражающий создание, трансформацию, обмен, передачу некоторой стоимости и сопровождающий изменение собственности на товары или финансовые активы, оказание услуг, а также предоставление труда и капитала за плату.

Экономический смысл платежного баланса вытекает из основного макроэкономического уравнения:

где Y - ВВП, он равен общему объему произведенных в стране товаров, работ, услуг;

C - суммарное потребление;

I - внутренние инвестиции = инвестиции в основной капитал + запасы + жилищное строительство;

G - государственные закупки;

Ex - экспорт;

Im - импорт.

Перегруппировав члены уравнения, получаем выражение

$$S = Y - C - G = I + Ex - Im,$$

где S — суммарные национальные сбережения. Сберегается та часть ВВП, которая не пошла на текущее потребление населения и государства. Продолжив преобразования, получаем следующие выражения:

$$S = I + (Ex - Im),$$

$$S - I = (Ex - Im).$$

едк = сто.

Левая часть $Y = C + I + G + Ex - Im$, полученного в результате преобразований уравнения — это счет движения капитала платежного баланса, а правая - счет текущих операций. Вывод, который следует из анализа

уравнения: сальдо по счету движения капитала равно избытку или недостатку внутренних инвестиций по сравнению с внутренними сбережениями. Если инвестиции превышают сбережения, страна импортирует капитал. Если инвестиции меньше суммарных национальных сбережений, страна экспортирует капитал.

Платежный баланс составляется по принципу двойной записи, следовательно, его сальдо всегда равняется нулю. Для того чтобы свести платежный баланс, т.е. получить итоговое сальдо, равное нулю, используется так называемая балансирующая статья «Чистые ошибки и пропуски». В некоторой степени она может давать оценку «бегства капитала», хотя точной картины этого явления не отражает, поскольку показывает итоговую цифру, но не оборот.

Первый раздел платежного баланса — счет текущих операций — включает в себя движение товаров, движение услуг, одно-сторонние трансферты.

Односторонние трансферты, в свою очередь, охватывают частные трансферты (выплату процентов, дивидендов, прибылей и денежные переводы иностранных рабочих и специалистов на родину) и государственные трансферты (военные расходы за рубежом, содержание войск, международную экономическую помощь, взносы в международные организации, выплату пенсий за рубежом).

Для экономического анализа используется торговый баланс, отражающий только экспорт и импорт товаров, баланс услуг, показывающий движение транспортных, туристических, экспертных, консультационных услуг, международное страхование, услуг связи и т.д.) и баланс «невидимых операций», включающий в себя движение услуг, процентов, прибылей, дивидендов, а также трансфертов по счету текущих операций. Для анализа используется также сальдо по каждому из разделов платежного баланса.

По второму разделу - счету движения капитала - отражаются: ввоз и вывоз государственного и частного капитала; предоставление и получение международного кредита; капитальные трансферты.

Платежный баланс в соответствии с рекомендациями МВФ составляется в двух вариантах: нейтральное и аналитическое представление. Нейтральное представление платежного баланса дает укрупненные данные по методике МВФ.

Платежный баланс Российской Федерации за 2005 г. (млн долл. США, нейтральное представление)*

| | |
|---|---------------|
| Счет текущих операций | 84 249 |
| Товары и услуги | 103 571 |
| Экспорт | 268 136 |
| Импорт | -164 565 |
| Товары | 118 266 |
| Экспорт | 243 569 |
| Импорт | -125 303 |
| Услуги | -14 695 |
| Экспорт | 24 566 |
| Импорт | -39 261 |
| Доходы от инвестиций и оплата зруда | 18 165 |
| К получению | 18 165 |
| К выплате | -36 324 |
| Оплата труда | -1 869 |
| Полученная | 1714 |
| Выплаченная | -3 583 |
| Доходы от инвестиций | -16 290 |
| К получению | 16 451 |
| К выплате | -32 741 |
| Текущие трансферты | -1 163 |
| Полученные | 4 686 |
| Выплаченные | -5 849 |
| Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами | -72 37 |
| Счет операций с капиталом | -12 13 |
| Капитальные трансферты | -12 137 |
| Полученные | 678 |
| Выплаченные | -12815 |

* Источник ЦБ РФ: <http://www.cbr.ru/> Статистика.

| | |
|---|-------------|
| Финансовый счет | -60 235 |
| Прямые инвестиции | 1473 |
| За границу | -13 126 |
| В Россию | 14 600 |
| Портфельные инвестиции | -11521 |
| Активы | -10 666 |
| Обязательства | -854 |
| Финансовые производные | -233 |
| Активы | 858 |
| Обязательства | -1091 |
| Прочие инвестиции | 11 506 |
| Наличная иностранная валюта | 1422 |
| Остатки на текущих счетах и депозиты | -4 576 |
| Торговые кредиты и авансы предоставленные | -8 038 |
| Ссуды и займы предоставленные | -5 312 |
| Просроченная задолженность | 10913 |
| Задолженность по товарным поставкам на основании межправительственных соглашений | 1911 |
| Своевременно не полученная экспортная выручка, не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами 27 195 | - |
| Прочие активы | 36 |
| Обязательства | 423-15 |
| Наличная национальная валюта | 94 |
| Остатки на текущих счетах и депозиты | 2322 |
| Ссуды и займы привлеченные | 39597 |
| Просроченная задолженность | 13 |
| Прочие обязательства | 320 |
| Резервные активы | -61461 |
| Чистые ошибки и пропуски | -11 878 |
| Общее сальдо | 0 |

В аналитическом представлении данные отражаются более детализировано, с учетом специфики финансовых операций России.

**Платежный баланс Российской Федерации за 2005 г.
(млн долл. США, аналитическое представление)***

| | |
|---|----------|
| Счет текущих операций | 84 249 |
| Торговый баланс | 118 266 |
| <i>Экспорт</i> | 243 569 |
| сырая нефть | 86 438 |
| Нефтепродукты | 33 807 |
| природный газ | 31 671 |
| прочие | 94 654 |
| <i>Импорт</i> | -125 303 |
| баланс услуг | -14 695 |
| <i>Экспорт</i> | 24 566 |
| транспортные услуги | 9 113 |
| поездки | 5 466 |
| прочие услуги | 9 988 |
| <i>Импорт</i> | -39 261 |
| транспортные услуги | -5 135 |
| поездки | -17 804 |
| прочие услуги | -16 322 |
| Баланс оплаты труда | -18 69 |
| Баланс инвестиционных расходов | -16 290 |
| Доходы к получению | 16451 |
| Доходы к выплате | -32 741 |
| <i>Федеральные органы управления</i> | -3 094 |
| Доходы к получению | 1650 |
| Доходы к выплате | -4 749 |
| <i>Субъекты Российской Федерации (доходы к выплате)</i> | -135 |

| | |
|---|------------|
| <i>Органы денежно-кредитного регулирования</i> | 3 695 |
| Доходы к получению | 3 953 |
| Доходы к выплате | -258 |
| Банки | -828 |
| Доходы к получению | 1 640 |
| Доходы к выплате | -2 468 |
| <i>Нефинансовые предприятия</i> | -15923 |
| Доходы к получению | 9 209 |
| Доходы к выплате | -25 132 |
| Баланс текущих трансфертов | -1 163 |
| Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами | -10910 |
| Счет операций с капиталом (капитальные трансферты) | -12 137 |
| Финансовый счет (кроме резервных активов) | 1226 |
| Обязательства («+» — рост, «-» — снижение) | 54 999 |
| <i>Федеральные органы управления</i> | -20 867 |
| Портфельные инвестиции и займы (долговые ценные бумаги) | -1639 |
| выпуск | 0 |
| погашение (график) | -5 194 |
| корпусов | -3 261 |
| купонов | -1 933 |
| реинвестирование доходов | 2 056 |
| вторичный рынок | 1499 |
| Ссуды и займы | -18 915 |
| использование | 522 |
| погашение (график) | -19 794 |
| реструктуризация | 357 |
| Просроченная задолженность | 188 |
| накопление | 209 |
| погашение/реструктуризация | -20 |
| Прочие обязательства | -502 |
| <i>Субъекты Российской Федерации</i> | -302 |

| | |
|---|---------|
| <i>Органы денежно-кредитного регулирования</i> | 2 821 |
| Кредиты МВФ | -3 489 |
| Прочие обязательства | 6 309 |
| <i>Банки</i> | 19 233 |
| Прямые инвестиции | 1997 |
| Ссуды и депозиты | 17 765 |
| Прочие обязательства | -529 |
| <i>Нефинансовые предприятия</i> | 54 115 |
| Прямые инвестиции | 12 603 |
| Портфельные инвестиции | 819 |
| Ссуды и займы | 40 900 |
| Прочие обязательства | -207 |
| Активы , кроме резервных («+» — снижение, «-» — рост) | -53 733 |
| <i>Федеральные органы управления</i> | 11073 |
| Ссуды и займы | 660 |
| Просроченная задолженность | 10871 |
| Прочие активы | -458 |
| <i>Органы денежно-кредитного регулирования</i> | -5 306 |
| <i>Банки</i> | -13 353 |
| Прямые инвестиции | -738 |
| Ссуды и депозиты | -9 576 |
| Прочие активы | -3 038 |
| <i>Нефинансовые предприятия и домашние хозяйства</i> | -46 188 |
| Прямые и портфельные инвестиции | -13975 |
| Наличная иностранная валюта | 1890 |
| Торговые кредиты и авансы | -8 104 |
| Задолженность по поставкам на основании межправительственных соглашений | 1911 |
| Своевременно не полученная экспортная выручка, не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами | -27 195 |
| Прочие активы | -715 |

| | | |
|-----|--|---------|
| 528 | Государственные и муниципальные финансы | |
| | Чистые ошибки и пропуски | -11878 |
| | Изменение валютных резервов (■)»+» — снижение, «-» - рост) | -61 461 |

Как показывает анализ, 61,14% российского экспорта составляют энергоносители (сырая нефть, нефтепродукты, природный газ). На протяжении последних лет торговый баланс России активен за счет высоких цен на нефть. Причина этого кроется в структурной слабости экономики и ее сырьевой ориентации. Падение сырьевых цен в 1998 г. послужило одной из причин кризиса. Анализ динамики торгового баланса позволяет сделать вывод, что в стране велика импортозависимость, недостаточно товаров высокого качества отечественного производства, открытость экономики чрезмерна, а поддержка отечественного товаропроизводителя недостаточна.

До 1998 г. доля импорта товаров увеличивалась, достигнув максимума в 1997 г. В период кризиса в результате почти четырехкратной девальвации рубля импортные товары стали неконкурентоспособными. В 1999 г. импорт снизился почти в 2 раза, после чего импорт высококачественных товаров стал постепенно расти.

Баланс «невидимых операций» России хронически пассивен, так как туристическая инфраструктура слабо развита, туристический имидж России невысок, заработная плата российских рабочих за рубежом, а иностранных в России не всегда находит отражение в официальных документах.

В России счет текущих операций неизменно сводится с положительным сальдо, и это играет роль стабилизирующего фактора, но означает, что наша страна выступает в роли нетто-экспортера капитала, потребляет товаров, работ и услуг больше, чем их производит и меньше инвестирует в отечественную экономику.

При помощи государственных заимствований органы власти привлекают финансовые ресурсы для покрытия разрыва между общегосударственными потребностями и доходами.

Долговые обязательства государства погашаются за счет бюджетных доходов, золотовалютных резервов, доходов от продажи государственной собственности и новых заимствований.

Величина государственного долга непосредственно влияет на такие важнейшие показатели государства, как экономический рост, уровень инфляции в стране и денежное обращение, объ-

ем инвестиций, занятость. Целью управления государственным долгом является выработка экономически обоснованного соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и поддержанием государственного долга на экономически безопасном уровне в соответствии со стратегией экономического роста.

8 соответствии с бюджетной классификацией государственный долг РФ подразделяется на государственный внутренний долг РФ, ее субъектов и муниципальных образований (в рублях) и государственный внешний долг РФ и ее субъектов и государственных внешних активов России (в иностранной валюте).

Такой принцип исчисления внутреннего и внешнего долга по виду валюты: иностранная и национальная — используется Министерством финансов РФ. Банк России использует другой принцип исчисления внешнего долга: в него наряду с валютными включаются государственные долговые обязательства в рублях, принадлежащие нерезидентам.

Внешний долг России в иностранной валюте наиболее опасен, так как девальвация национальной валюты ведет к удорожанию самого долга и его обслуживания.

Сама по себе проблема внешнего долга в истории нашей страны не нова. До Октябрьской революции Россия занимала второе место в мире по абсолютной величине задолженности и первое место в мире по расходам на обслуживание внешнего долга.

Внешний долг СССР до 1985 г. был сравнительно невелик и оценивался в 27 млрд долл. За период с 1985 по 1990 г. он вырос в 2 раза и составил 59,8 млрд долл. Страна стала активно наращивать внешний долг.

9 октября 1992 г. в соответствии с подписанными соглашениями с бывшими союзными республиками по так называемому нулевому варианту Россия приняла на себя обязательства этих республик в обмен на активы, что значительно увеличило сумму долга. В начале 90-х гг. состоялся пересчет долгов странам бывшего СЭВ, это привело к тому, что в 1992 г. внешний долг России составил 96,6 млрд долл.

В силу того что вплоть до 1997 г. Россия активно брала кредиты международных финансовых организаций, обслуживать долг по графику не могла, это привело к возникновению «долговых пиков» в 2000 г. (177,6 млрд долл.) и 2003 г. (184,2 млрд долл.).

Размер же долга в абсолютном выражении не дает объективной картины о состоянии экономики и долговой нагрузке. Для оценки способности страны-должника выполнять свои долговые обязательства используются различные коэффициенты, одним из которых является соотношение внешнего долга к ВВП страны. Величина этого показателя более чем в 50% считается опасной для страны-должника, что наблюдалось в России с начала 90-х гг. вплоть до 2001 г., после чего стала наблюдаться устойчивая тенденция к снижению долгового бремени (2000 г. - 57,3%, 2003 г. - 30%, 2005 г. — 20%). Уровень внешней задолженности в 20% ВВП считается достаточно низким и приемлемым для государства.

Россия помимо регулярной выплаты долгов и процентов на протяжении периода с середины 90-х гг. до настоящего времени занимается урегулированием официальных долгов через Парижский клуб кредиторов и долгов банкам — через Лондонский клуб. Таким образом, было урегулировано долгов на общую сумму 67,3 млрд долл.

Переговоры с Парижским клубом о досрочном погашении долгов его членам Россией привели к тому, что летом 2005 г. досрочно было погашено 15 млрд. долларов.

После выполнения обязательств перед Парижским клубом общий долг России сократится до 50 млрд долл., что составляет 10% ВВП.

Настоящий период благоприятен для погашения внешнего долга: вследствие благоприятной экономической конъюнктуры на энергоносители золотовалютные резервы страны составляют 247 млрд 343 млн долл., а размер Стабилизационного фонда превысил 1 трлн руб., что позволяет эффективно решать эту проблему.

Для России главной проблемой на протяжении периода реформ было отсутствие обоснованной и законодательно закрепленной стратегии управления внешним долгом.

Принятие на себя долга бывшего СССР, стремительное наращивание «нового» российского долга, отсутствие ответственности за неэффективно принятые решения в области государственных внешних заимствований, отсутствие единой системы учета, контроля и управления государственным долгом привели к тому, что пока проблема внешнего долга существует.

4. Валютный курс и конвертируемость рубля

Экономический смысл понятия «валюта» заключается в признании национальных денег в качестве всеобщего эквивалента, иными словами, «валюта» - это национальные деньги, участвующие в международных экономических отношениях.

Пропорции, в которых одна валюта обменивается на другую, называются валютным курсом. Следовательно, валютный курс - это цена денежной единицы одной страны, выраженная в национальных единицах другой страны. Эта цена или соотношение валют зависит от покупательной способности одной валюты по отношению к Другой.

В качестве валюты выступают:

признанные мировым сообществом денежные единицы данной страны;

наднациональные счетные денежные единицы, например, СДР, евро;

денежные знаки других государств, кредитные и платежные средства, выраженные в иностранных по отношению к данному государству денежных единицах — иностранных валютах.

При проведении международных расчетов важную роль играет обратимость одной валюты в другую или конвертируемость. По экономическому смыслу конвертируемость подразделяется на внутреннюю и внешнюю, в зависимости от места проживания собственников валюты или понятия «резидент» и «нерезидент».

Резидент — физическое **лицо**, имеющее постоянное место жительства в России, в том числе временно находящееся вне страны; юридические лица, созданные в соответствии с законодательством России, с местонахождением в РФ, находящиеся за пределами России **филиалы** и представительства РФ резидентов и т.д.

Нерезидент - физическое лицо, имеющее постоянное место жительства за пределами РФ, в том числе временно находящееся в России; юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами РФ, находящиеся в России филиалы и представительства нерезидентов, международные организации, их филиалы и представительства и т.д.

Использование резидентами национальных денежных единиц для обмена на иностранную валюту на рынке своей страны, в то время как нерезиденты такой возможности лишены, - это внутренняя конвертируемость валюты. Внешняя конвертируемость предоставляет нерезидентам право использовать заработанные ими денежные средства данной страны на ее внутреннем рынке и за ее пределами. При этом нерезидентам гарантируется перевод местной валюты по желанию в другие валюты, в отличие от резидентов, которые этой способностью не обладают.

Конвертируемость валюты или свобода ее обмена на иностранную зависит от валютных ограничений, имеющих в законодательстве страны.

В зависимости от принадлежности тому или иному государству валюту можно дифференцировать как национальную и иностранную.

В зависимости от степени внешней конвертируемости выделяют:

свободно конвертируемую валюту (СКВ) - отсутствие какого-либо контроля и ограничений по операциям;

частично конвертируемую валюту (4КВ) - в законодательстве имеются какие-либо ограничения на обмен валюты для различных субъектов валютных сделок или по отдельным видам операций;

неконвертируемую или замкнутую валюту (НКВ), — ограниченную практически по всем видам операций;

В зависимости от степени внутренней конвертируемости:

внутренне конвертируемую валюту (ВКВ);

внутренне ограниченно конвертируемую валюту (ВКВ);

внутренне неконвертируемую валюту (ВНВ).

В зависимости от использования валюты в качестве мирового резерва:

резервную валюту (доллар США, евро, японская иена);

нерезервную валюту;

В зависимости от стабильности валютного курса:

твердую валюту - характеризуется стабильным валютным курсом;

мягкую валюту — курс ее непостоянен.

В зависимости от широты использования валюты:

свободно используемую валюту;

немеждународную валюту.

Конвертируемость валюты может быть достигнута двумя путями: в результате предварительной стабилизации экономики и финансов в результате роста экономики и экспорта (этим путем шли страны Западной Европы после Второй мировой войны, и последние ограничения в сфере международного движения капитала были отменены для стран, примкнувших к зоне евро, практически накануне его введения) и метода «шоковой терапии», при котором регулирование курса осуществляет Центральный банк.

Исторически сложилось три режима валютных курсов:

1. На основе золотых паритетов (действовавших при системе золотого и золото валютного стандарта).

2. Система фиксированных курсов, предполагающая официально установленное соотношение между валютами в определенных пределах.

3. Система плавающих курсов, складывающихся под действием закона спроса и предложения.

Для экономических расчетов и сопоставлений используются такие курсы валют, как *номинальный* или рыночный, который не учитывает уровень инфляции в стране и формируется на бирже, и *реальный*, который рассчитывается как номинальный валютный курс, скорректированный на уровень инфляции в двух странах:

$$K_p = K_n \cdot \frac{I_n}{I_z}$$

где K_p - реальный валютный курс; I_n — национальный индекс потребительских цен; I_z - индекс потребительских цен за рубежом.

Эффективный валютный курс, который рассчитывается на основе курсового соотношения валют с учетом удельного веса данной страны в мировой торговле, и *кросс-курс*, который рассчитывается как соотношение между курсами двух валют через третью, базовую, в качестве которой выступает, как правило, доллар.

На валютный курс влияют две группы факторов: 1)

фундаментальные или факторы структурного характера:

показатели экономического роста (ВВП, объем промышленного производства и т.д.);

состояние платежного баланса и степень зависимости страны от импорта;

величина внешнего долга и платежеспособность страны;
доверие мирового сообщества к национальной валюте;
уровень процентной ставки в стране;
уровень инфляции и инфляционные ожидания;
рост денежной массы на внутреннем рынке;

2) конъюнктурные факторы:

действия валютных спекулянтов на валютных рынках;
валютная политика, проводимая страной;
слухи, ожидания;

форс-мажорные обстоятельства (стихийные бедствия, войны, революции, дефолт и т.п.).

Воздействие на валютный курс факторов второй группы значительнее и может вызывать резкие колебания курса.

Регулирование валютного курса является составной частью проводимой в стране валютной политики, которая занимает важное место в системе рыночного и государственного регулирования экономики.

Стратегической целью валютной политики России является введение свободной конвертируемости рубля, достижение такого состояния национальной валюты, при котором она без каких-либо ограничений будет обмениваться на любые другие валюты беспрепятственно.

Началом процесса либерализации валютной сферы России можно считать Указ Президента РФ «О либерализации внешне-экономической деятельности на территории РСФСР» от 15 ноября 1991 г., в соответствии с которым предприятия получили право использовать часть заработанной валютной выручки.

Со вступлением России в МВФ в 1992 г. в соответствии с его требованиями были отменены ограничения в отношении текущих валютных операций. До 1992 г. рубль был практически неконвертируемой валютой. Вступление России в МВФ повлекло за собой принятие требований этой международной организации об отмене множественности валютных курсов, которых до вступления в фонд было несколько: официальный (для экономических расчетов), коммерческий (для расчетов по экспортно-импортным операциям), специальный (для расчетов физических лиц-резидентов) и биржевой (действующий с апреля 1991 г.), введена сво-

бодная конвертируемость рубля в иностранные валюты по этим операциям¹.

Закон предоставил право резидентам покупать и продавать иностранную валюту за рубли по рыночному курсу, иметь валютные счета и осуществлять операции с валютой.

Для проведения таких операций была создана валютная биржа и система уполномоченных банков, имеющих право осуществлять эти операции.

Спустя год в 1993 г. нерезиденты получили право открывать текущие и инвестиционные счета в рублях в российских уполномоченных банках², хотя операции нерезидентов с рублями подвергались значительным ограничениям.

В 1996 г. Россия в полном объеме приняла на себя обязанности ст. VIII Устава МВФ, в соответствии с которой она была обязана ввести свободную конвертируемость рубля по текущим операциям и для нерезидентов. Вследствие этих действий нерезиденты были допущены на рынок российских государственных ценных бумаг.

Новой вехой в дальнейшей либерализации валютных отношений в РФ стало принятие нового Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» № 173-ФЗ от 10 декабря 2003 г., вступившего в силу с 18 июля 2004 г., который заменил закон, действовавший с 1992 г.

Важнейшим новшеством нового закона является введение трансграничности — с июля 2004 г. для физических лиц — резидентов, с 2005 г. — для юридических лиц. Трансграничность подразумевает открытие счетов резидентами в зарубежных банках и осуществление с них операций, в том числе связанных с движением капитала.

Устав МВФ пока не требует от своих членов обязательного снятия ограничений на операции по движению капитала, но такая авторитетная организация, как ОЭСР*, условием членства в

¹ См.: Закон РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г.

² См.: Инструкция Банка России от 16 июля 1993 г. № 16 «О порядке открытия и ведения уполномоченными банками счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации».

* Организация экономического сотрудничества и развития объединяет 29 индустриально развитых стран. Россия является ее членом с 1994 г.

ней ставит отсутствие ограничений по трансграничному движению капитала.

Ограничения, существующие в законе по операциям движения капитала, например, требование об осуществлении предварительной регистрации или резервирования по некоторым операциям и т.д., сняты с 1 января 2007 г.

Дальнейшая и ускоренная либерализация валютных отношений России выразилась в досрочной отмене Банком России всех валютных ограничений с 1 июля 2006 г., что практически провозглашает полную конвертируемость рубля.

Выводы

Нарастающая глобализация мировой экономики усиливает противоречия в валютно-финансовой сфере, выражающиеся в курсовых соотношениях национальных валют по отношению друг к другу, стимулируя поиск новых путей стабилизации валютных курсов.

Дальнейшая либерализация валютной сферы и снятие ограничений на движение капитала при наличии серьезных диспропорций в экономике и денежном обращении, с одной стороны, позволяют России все более активно включаться во все сферы международного обмена, но с другой — делает ее финансовый рынок чрезвычайно уязвимым.

Рыночная трансформация экономической жизни России, ее интеграция в мировое сообщество должны быть направлены не только на включение национальной экономики в мирохозяйственные связи, но в первую очередь на защиту ее национальных интересов.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое валютная система? Чем отличается национальная валютная система от международной?
2. Назовите этапы эволюции мировой финансовой системы.
3. Что такое система золотого стандарта?
4. Каково основное противоречие Бреттон-Вудской валютной системы, приведшее к ее краху?
5. Что такое платежный баланс? Какие принципы положены в основу его составления?

6. Что отражается по счету текущих операций платежного баланса?
7. Какие операции находят отражение по счету движения капитала?
8. Что такое валютный курс? Какие виды валютных курсов вы знаете?
9. Охарактеризуйте понятие «валюта» и дайте его классификацию.
10. Какие факторы влияют на валютный курс?
11. Из чего складывается внешний долг России и каковы главные проблемы управления им?
12. От чего зависит конвертируемость валюты?

Список литературы

- Анализ финансовых рынков и торговля финансовыми активами / Отв. ред. А.С. Кияница. СПб., 2004. "
- Баринов Э.А., Хмыз О.В.* Рынки: валютные и ценных бумаг. М., 2001.
- Карелин О.В.* Регулирование международных кредитных отношений России. М., 2003.
- Международные валютно-кредитные и финансовые отношения / Под ред. Л.Н. Красавиной. М., 2006.
- Прокофьев С.Е., Мазина Е.Б., Шубина Л.В.* Комментарий к бюджетной классификации Российской Федерации. М., 2006.
- Сафонов И.А.* Россия в общеевропейском процессе экономической интеграции. М., 2005.
- Суэтин А.А.* Международный финансовый рынок: Учебное пособие. М., 2004.
- Фвдякина Л.Н.* Международные финансы. СПб., 2005.
- Фундаментальный анализ финансовых рынков. СПб., 2005.
- Хэррис Дж.* Международные финансы. М., 1996.
- Щеголева Н.Г.* Валютные операции: Учебник. М., 2004.

Глава 20

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

1. Понятие финансового контроля

финансовый контроль — это система надзора контрольных органов за финансово-хозяйственной деятельностью учреждений и организаций с целью обоснованной



оценки эффективности их деятельности, проверки законности и целесообразности финансовых операций, выявления резервов улучшения использования ресурсов и увеличения доходов государственного бюджета. С позиций теории управления контроль как одна из его функций представляет собой механизм обратной связи, т.е. систему наблюдения и проверки функционирования управляемого объекта для оценки эффективности управленческих решений, условий и результатов их реализации. В этом смысле финансовый контроль выражается совокупностью действий субъекта управления по надзору за состоянием финансовых ресурсов и динамикой денежных потоков объектов хозяйственного управления в финансовой системе.

Субъектами финансового контроля могут выступать сама хозяйственная структура, вышестоящие организации и ведомства, регламентирующие ее деятельность, органы исполнительной, представительной и судебной власти на федеральном, региональном или местном уровнях. Наиболее содержательным и социально значимым видом контроля является государственный финансовый контроль, который осуществляется от имени государства с использованием государственных полномочий.

Поскольку финансовая система государства включает финансовые системы всех административно-территориальных образований и субъектов хозяйствования, государственный финансовый контроль является многоуровневым и всесторонним. Он призван обеспечивать интересы и права государства и его учреждений, защищенные законными средствами государственного принуждения. В отношении институтов, являющихся объектами государственной собственности, этот контроль охватывает все стороны их деятельности, а по отношению к негосударственной сфере экономики распространяется лишь на область выполнения денежных обязательств перед государством, соблюдение денежных расчетов, ведения бухгалтерского учета и отчетности.

Государственный финансовый контроль представляет собой систему институтов, инструментов и объектов по проверке законности и целесообразности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов государства и органов местного самоуправления. Будучи одной из форм государственного контроля, он способствует обеспечению законности, охране собственности, правильному, эффективному и экономному использованию бюджетных, заемных и собственных средств, помогает вскрыть нарушения финансовой дисциплины.

Назначение финансового контроля — содействие успешной реализации финансовой политики, эффективному использованию финансовых ресурсов государства.

Анализ источников высокой эффективности экономики наиболее развитых стран свидетельствует о том, что государственный финансовый контроль является важным инструментом установления баланса между действием рыночных сил и государственным регулированием. С переходом к рыночной экономике наблюдается не свертывание контрольных функций государства, а усложнение финансовых аспектов его деятельности в связи с

привлечением к удовлетворению общественных потребностей частных предприятий, использованием инфраструктуры, коммерческих финансово-кредитных учреждений для обслуживания государственных средств, развитием государственного рыночного предпринимательства и международного экономического сотрудничества.

Учитывая возрастающую роль в рыночной экономике независимого финансового контроля и необходимость согласованной унификации его национальных систем для развития мирового рынка, IX конгресс международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), состоявшийся в Лиме в октябре 1977 г., принял Декларацию руководящих принципов контроля. Ее концептуальные подходы были положены в основу формирования современной системы государственного финансового контроля Российской Федерации.

Лимская декларация, обобщившая опыт организации государственного финансового контроля различных стран, закрепила общепризнанное мнение, что независимые органы государственного бюджетно-финансового контроля являются необходимым атрибутом демократического общества, обязательным элементом управления общественными финансами. Декларация прямо указывает на необходимость незамедлительного создания в каждом государстве высшего органа финансового контроля, независимость которого должна быть закреплена в законодательном порядке. Наличие такого органа обуславливается тем, что деятельность государства все более распространяется на социальную и экономическую область, т.е. государство переступает традиционные рамки его финансовых действий.

Специфические цели государственного финансового контроля: обеспечение законности, рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов, стремление наладить действенное управление экономикой, соответствующая установленным нормам административная деятельность и информирование как государственных инстанций, так и общественности — необходимы для стабилизации и дальнейшего развития государств, в смысле постулатов, лежащих в основе идеологии Организации Объединенных Наций.

Хотя Лимская декларация не имеет обязательного правового характера, ее влияние на развитие органов финансового конт-

роля в отдельных странах, включая Россию, достаточно велико. Нормы декларации признаны неоспоримым эталоном оценки уровня организации финансового контроля и поэтому, как правило, составляют основу сравнительного анализа его эффективности в специфических условиях различных государственных систем.

Формирование российской системы государственного финансового контроля происходит в период перехода от административно-командной к рыночной экономике, исходя из следующих научных предпосылок, отражающих реальные особенности данного периода:

незавершенность правовых основ функционирования многоукладного рыночного хозяйства, в частности, неупорядоченность отношений собственности;

неустойчивость платежной системы и неэффективная организация движения финансовых ресурсов государства, порождающая кризис взаимных неплатежей участников хозяйственного оборота;

использование в денежном обороте страны нескольких валют, создающих возможности для безнаказанной утечки капитала;

отсутствие у субъектов современных рыночных отношений в России морально-этических традиций легитимного предпринимательства;

высокая коррумпированность государственного аппарата, законодательных структур и юридических органов в сочетании с криминализацией частного предпринимательства и огромными масштабами теневой экономики.

Все эти обстоятельства актуализировали проблему формирования действенной системы государственного финансового контроля и обусловили его функции по нормализации хозяйственной жизни страны, повышению эффективности национальной экономики, обеспечения ее социальных приоритетов.

Есть еще один методологический аспект проблемы актуализации государственного финансового контроля в переходной экономике, вызванный задачами приватизации и эффективного управления госсобственностью. Речь идет об оценке стоимости контролируемых активов, а следовательно, определении экономической целесообразности их существующего и перспективного использования.

Как известно из теории оценки собственности, стоимость любого актива определяется его доходностью, которая непосредственно зависит от ликвидности актива и инвестиционного риска. В свою очередь, указанные критерии экономической оценки актива определяются его миссией, т.е. общественным предназначением данного актива. Влияние миссии на доходность и ликвидность некоторых активов прямо противоположно направлению стоимостной зависимости. Из этой коллизии вытекает финансовое противоречие, имеющее весьма существенные практические последствия.

Поскольку миссия государственной собственности, как правило, связана не с извлечением прибыли, а с социальным предназначением, эта собственность обладает пониженной доходностью и минимальной ликвидностью. Подход к ее оценке исключительно со стоимостных позиций ориентирует экономику на деструктивное развитие, при котором стремление к увеличению доходности активов путем бездумной коммерциализации неизбежно приводит к массовой утрате ликвидности всех звеньев народного хозяйства — от домохозяйств до муниципальных и региональных бюджетов. Разрешение этого противоречия — концептуальная задача государственного финансового контроля.

2. Принципы, виды, формы и методы финансового контроля

Концепция финансового контроля в нашей стране базируется на его международно признанных целях, сформулированных в Лимской декларации. С учетом национальных традиций, действующего законодательства и реальных общественных потребностей они конкретизированы в Указе Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г. № 1095. Этим указом установлено, что в Российской Федерации государственный финансовый контроль должен обеспечивать контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

На основании указанных макроэкономических целей сформулируем следующие основные задачи государственного финансового контроля:

- проверка правильности составления и использования государственного бюджета на всех уровнях бюджетирования;

- проверка имущественного состояния и эффективности использования государственных ресурсов предприятий и организаций;

- соблюдение действующего законодательства в области налогообложения, тарифной и валютно-денежной политики;

- соблюдение норм и правил ведения бухгалтерского учета, предоставления бухгалтерской и статистической отчетности;

- выявление резервов роста финансовых ресурсов государства.

Приведенный круг задач не является исчерпывающим, но претерпевает постоянные изменения с учетом изменений в финансовой системе, законодательстве и содержании общественных потребностей. Он варьируется также в зависимости от уровня контроля, полномочий субъектов контроля и его функционального назначения.

Вместе с тем независимо от конкретики решаемых задач содержание государственного финансового контроля определяют его общие принципы: всеобщность, эффективность, законность, справедливость, независимость, публичность. Рассмотрим подробнее суть этих принципов.

Всеобщность выражается в полном учете движения всех ресурсов и финансовых потоков, создающих представление о наличии сплошного контроля государственных финансов. Держать под контролем все каналы возможной утечки ресурсов каждого контролируемого объекта весьма дорого и нецелесообразно. Поэтому принцип всеобщности предполагает выявление ключевых точек контроля, наблюдение за которыми позволило бы отслеживать состояние и поведение объекта в целом, обнаружение центров финансового учета и создание по каждому из них базы данных текущих доходов и расходов.

Отсюда вытекает механизм осуществления принципа эффективности контроля. *Эффективность контроля* с критериальных позиций трактуется двояко: как эффективность использования бюджетных средств, обеспечиваемая мерами финансового контроля, и как эффективность самого процесса контроля. В первом

случае она выражается совокупностью показателей социально-экономической динамики, во втором - соотношением затрат на проведение контроля с доходами государственного бюджета, выявленными в результате проверок. Принцип эффективности реализуется путем мониторинга ключевых точек объектов, диагностики состояния объектов и выявления допущенных нарушений финансовой дисциплины.

Принцип законности состоит в оценке деятельности объекта контроля с позиций гражданского и финансового права. Действия контрольных органов исключительно в рамках законности создают у проверяемых структур впечатление справедливости результатов их оценки. Нарушение принципа законности и обусловленного им принципа справедливости способствует расширению масштаба криминализации экономики и снижению эффективности контроля.

Критериальной основой принципа законности является целевое использование государственных финансовых ресурсов. При определении критерия «целевое использование ресурсов» исходят из официально зафиксированной характеристики их нецелевого использования. Согласно письму Минфина РФ от 16 апреля 1996 г. № 3-А2-02 «О нецелевом использовании средств, выделенных из Федерального бюджета», под использованием не по целевому назначению (нецелевым использованием) средств, выделенных из федерального бюджета, следует понимать такое их использование, которое не приводит к результатам, предусмотренным при их предоставлении, или приводит к этим результатам, но сопровождается неправомерными действиями, примерными действиями или событиями, неправомерность которых закрепляется в правовых актах, заключаемых договорах или решениях полномочных органов, определяющих целевой характер выделяемых из бюджета средств.

Принцип независимости финансового контроля, важность которого особо подчеркивалась вышеупомянутой Лимской декларацией руководящих принципов контроля, заключается в постулате необходимости функциональной и организационной независимости контрольных органов для выполнения возможных на них задач. Этот принцип распространяется на юридическую и финансовую независимость контрольного органа, а также независимость его членов от влияния проверяемых организаций. Независимость

контрольного органа и его членов должна быть гарантирована законом, регламентирующим условия обеспечения хозяйственной автономии субъекта контроля от проверяемых структур и административной независимости ревизоров.

Принцип публичности финансового контроля предусматривает открытость его результатов, за исключением сведений, содержащих государственную или коммерческую тайну, не только для контролируемых объектов и вышестоящих организаций, но и для широкой общественности. В этом заключается демократизм финансового контроля, условие его объективности и эффективности.

В российской практике финансовый контроль по типу контрольных органов традиционно разделяется на государственный и негосударственный, а последний на внутрихозяйственный, осуществляемый собственными силами предприятия, и независимый, выполняемый на договорных началах аудиторской фирмой.

Государственный финансовый контроль может осуществляться от имени законодательных органов (представительной власти), исполнительных органов (административный контроль), судебных органов, а также министерств и ведомств в пределах состава их полномочий (например, Министерства финансов Российской Федерации, отраслевых министерств в отношении подведомственных им организаций). Приоритет в области бюджетно-финансового контроля, согласно отечественному законодательству, отдается органам представительной власти. Функции и полномочия основных органов финансового контроля России будут рассмотрены в следующем параграфе данной главы.

Исходя из временных параметров, финансовый контроль классифицируется на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль — наиболее рациональный способ воздействия на объект управления, так как он носит предупреждающий характер и позволяет предотвратить возможные нарушения финансового законодательства и выявить дополнительные ресурсы на стадии планирования. Он особенно важен при введении в действие новых нормативно-распорядительных документов по регулированию финансовой деятельности контролируемых структур.

Масштабы его использования лимитируются главным образом ограниченностью финансовых и трудовых возможностей контрольных органов, а также юридической необоснованностью их

чрезмерного вмешательства в хозяйственную самостоятельность предприятий.

Текущий контроль, называемый также оперативным контролем, проводится в процессе осуществления хозяйственных и финансовых операций. Он базируется на данных первичного учета, результатах инвентаризаций и визуальных наблюдений. Преобладающая сфера его применения - внутрихозяйственный контроль. Текущий, как и предварительный, контроль обычно не носит репрессивного характера, а способствует предотвращению правонарушений.

Последующий контроль выражается в углубленном изучении результатов финансовой деятельности объекта за определенный период с использованием отчетной, планово-учетной документации и других источников информации. Он позволяет обнаружить недостатки предварительного и текущего контроля и дает основания для принятия радикальных решений, в том числе репрессивного характера. По его результатам корректируется стратегия развития контролируемого объекта.

Исходя из глубины контроля, с учетом стоящих перед ним задач различают проверку и обследование. *Проверка* предполагает более глубокий контроль, чем обследование, которое рассматривается в качестве основной формы предварительного контроля.

Обследование состоит в проведении экспресс-анализа финансового и имущественного состояния контролируемого объекта. Если в процессе оперативной диагностики его финансово-хозяйственной деятельности обнаруживаются факты нарушения, то в соответствии с заключением по результатам обследования назначается тематическая, счетная, счетно-аналитическая или комплексная проверка.

Тематическая проверка проводится по ограниченному кругу вопросов или одной теме с использованием необходимых для этого источников информации с помощью приемов фактического и документального контроля. Например, таким образом контролируется правильность налоговых платежей, перечислений средств во внебюджетные фонды и т.п.

Основной формой финансового контроля является комплексная проверка, или *ревизия*. Она характеризуется взаимосвязанным изучением деятельности проверяемой организации с участием соответствующих специалистов. При ревизии проверяются

первичные документы, учетные регистры, бухгалтерская и статистическая отчетность, фактическое наличие денежных средств и товарно-материальных ценностей. По результатам ревизии составляется акт, имеющий юридическую силу источника доказательств в следственной и судебной практике.

Обычно ревизия проводится в три стадии; организационную, исследовательскую, обобщения и реализации результатов.

Организационная стадия включает выбор объекта ревизии и ее организации он но- методическую подготовку. На этой стадии формируется бригада специалистов; издается приказ руководителя контрольного органа о проведении ревизии; до выезда на объект изучаются плановая и отчетная документация о деятельности ревизуемой организации, акты предыдущих ревизий, документы тематических проверок и обследований; разрабатываются программа ревизии и план-график ее проведения.

Исследовательская стадия осуществляется непосредственно на ревизуемом объекте с соблюдением принципа внезапности проверки. На этой стадии выполняются контрольно-ревизионные процедуры в соответствии с программой и планам и-графиками ревизии, рабочими планами ревизоров.

Стадия обобщения и реализации результатов ревизии включает систематизацию выявленных недостатков, документальное обоснование выводов ревизоров, составление аналитических таблиц, обобщение и изложение в акте результатов ревизии. В заключение проводится обсуждение этих результатов с руководством проверяемого объекта, что оформляется соответствующим протоколом.

Промежуточное положение между тематической и комплексной проверками занимают счетная и счетно-аналитическая проверки, причем счетная проверка рассматривается как модернизированный вариант тематической, а счетно-аналитическая — как модификация комплексной.

Счетная проверка представляет собой совокупность специальных приемов контроля достоверности бухгалтерских отчетов и балансов. При ее проведении проверяют согласованность контролируемых показателей в различных формах отчетности, соответствие отчетных показателей записям в регистрах бухгалтерского учета и обоснованность учетных записей поданным первичных документов. Счетную проверку широко практикуют органы, контролирующие правильность платежей в бюджет и внебюджетные

фонд, статистические и банковские органы, службы ведомственного контроля вышестоящих органов управления.

Счетно-аналитическая проверка в литературе рассматривается как специфическая форма контрольной деятельности контрольно-счетных палат. Она сочетает проведение документального контроля по данным бухгалтерского учета и отчетности с исследованием аналитических показателей производственно-хозяйственной деятельности, влияющих на ее финансовые результаты. Итоги счетно-аналитических проверок оформляются актами, имеющими такую же юридическую силу, как и акт, составленный по результатам ревизии.

Приемы финансового контроля классифицируются в зависимости от целей проверки, преимущественного характера востребованной информации и способов ее обработки. Они основаны на традиционных подходах, известных из курсов по анализу хозяйственной деятельности, финансовому анализу и аудиту.

Система органов государственного финансового контроля и оценка его эффективности

В России действует многоуровневая и многозвенная система государственного финансового контроля. *На федеральном уровне* его осуществляют Главное контрольное управление Президента РФ, Счетная палата РФ, Контрольно-ревизионное управление (КРУ) и Главное управление Федерального казначейства Минфина России, Центральный банк России, Министерство РФ по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральная служба налоговой полиции РФ, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Кроме того, внутриведомственный контроль выполняют контрольно-ревизионные службы соответствующих министерств и ведомств.

На уровне субъекта РФ полномочия финансового контроля возложены на счетную (контрольно-счетную) палату, финансовый орган и казначейство субъекта РФ, а также на территориальные органы федеральных министерств и ведомств: управление Федерального казначейства, КРУ, управление МНС России, региональные таможенные управления, отраслевые органы управления — главные распорядители и распорядители средств бюджета

субъекта РФ, территориальный фонд обязательного медицинского страхования.

На муниципальном уровне финансовый контроль поручен счетной палате муниципального образования, финансовому управлению (отделу) и казначейству администрации муниципального образования, отраслевым органам управления — распорядителям средств местного бюджета, местным отделениям территориальных органов, федеральных министерств и ведомств, местным отделениям территориальных органов, внебюджетных фондов.

Большинство перечисленных контрольных фондов осуществляют тематические проверки и обследования в пределах их полномочий. Однако многообразие контролируемых инстанций и несогласованность в их действиях создают значительные помехи в работе проверяемых предприятий и организаций. Это не только не приводит к росту эффективности контроля, но и снижает его дисциплинирующее воздействие и побуждает хозяйственные структуры изобретать способы противодействия работе сменяющих друг друга ревизоров.

Главной задачей совершенствования действующей системы государственного финансового контроля в России, по мнению многих специалистов, является выработка согласованной концепции координации всех контрольных органов. На ее основе должен ежегодно составляться единый план мероприятий общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации, законодательно утверждаемый на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления¹.

Организационно-методическим центром этой скоординированной системы должна стать *Счетная палата Российской Федерации*. Ее статус, задачи и функции регламентированы Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 4 января 1995 г. № 4-ФЗ. Этим законом за Счетной палатой закреплена организационная и функциональная независимость в рамках определенных ей задач.

Задачами Счетной палаты являются:

организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета

¹ См.: Система государственного финансового контроля: организационно-управленческий аспект (к программе научного исследования) // Доклад на заседании «круглого стола» 26 декабря 2001 г. М., 2001. С. 32.

та и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

оценка обоснованности доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устранению, атачке по совершенствованию бюджетного процесса в целом;

контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе осуществления этих задач Счетная палата проводит контрольно-ревизионную, экспортно-аналитическую, информационную работу, обеспечивая единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Аналогичную деятельность выполняют на своем уровне счетные палаты субъектов РФ и муниципальных образований. Следовательно, вся вертикально структурированная система счетных палат сосредоточена главным образом на обеспечении бюджетного процесса, что не охватывает полного спектра задач государственного финансового контроля. Кроме того, уровневая специализация счетных палат препятствует отслеживанию движения встречных денежных потоков между территориями и федеральным Центром.

Главное контрольное управление Президента РФ и соответствующие ему службы глав администраций субъектов РФ и муниципальных образований более универсальны в тематике контрольной деятельности. Полномочия ГКУ Президента РФ, регламентируемые Указом Президента РФ от 16 марта 1996 г. № 383, позволяют ему привлекать к проверкам представителей правоохранительных и специальных органов контроля, обобщать практику изменения законодательства РФ в сфере контрольной деятельности, вносить предложения по его совершенствованию.

Контрольные полномочия ГКУ Президента РФ распространяются на все государственные, в том числе муниципальные органы управления и все предприятия (организации), включая федеральные учреждения, вплоть до предприятий местного самоуправления, независимо от форм собственности и месторасположения, если они используют средства федерального бюджета или федеральную собственность. Это дает возможность всесторонне охватить весь бюджетный процесс, проконтролировать по вертикали движение денежных средств и материальных ресурсов, вплоть до первичных пользователей.

Сходными полномочиями наделены контрольные службы глав администраций субъектов РФ и муниципалитетов. Однако эти службы, как и ГКУ Президента РФ, более зависимы, чем счетные палаты, от органов административного руководства и основательно загружены выполнением их оперативных заданий.

Важным органом финансового контроля является *Главное управление Федерального казначейства Минфина РФ*, создано в декабре 1992 г. как единая централизованная система на местах, вплоть до городов и районов. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей этих средств, кредитных организаций и других участников бюджетного процесса, взаимодействует со структурами исполнительной власти в процессе указанного контроля и координирует их деятельность. Этот орган имеет право проверять документы предприятий любых форм собственности, штрафовать, приостанавливать операции по счетам предприятий, использующих средства федерального бюджета не по целевому назначению.

К системе финансового контроля относится *Центральный банк РФ*. Он призван проводить текущий контроль кредитных организаций и их филиалов, последующий контроль, анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений. Центральный банк устанавливает правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы и осуществляет надзор за их соблюдением. В его задачи входит также валютный контроль, включая операции по покупке и продаже иностранной валюты. Поскольку Центральный банк является не только контролирующей инстанцией, но и фактическим организатором расчетного процесса, эффективность его надзорной деятельности недостаточно высока по той же причине, которая отмечалась в отношении контрольных органов Минфина РФ.

Наряду с общегосударственными контрольными органами в стране действует ряд специализированных служб финансового контроля, выполняющих тематические проверки по профилю их вышестоящих организаций. К ним относятся: государственная налоговая служба, таможня, Росстрахнадзор, государственные внебюджетные фонды, органы внутриведомственного контроля. Их деятельность регламентируется соответствующими законодательными нормами и инструкциями вышестоящих организаций.

Как отмечалось ранее в данной главе, функционирование системы государственного финансового контроля в целом и всех ее органов должно быть подчинено принципу эффективности. Из экономической теории известно, что эффективность выражается отношением результатов какой-либо деятельности к затратам на ее осуществление. Очевидно, затраты на проведение контроля не должны превышать достигнутые при этом результаты. Вопрос состоит в том, как оценить величину результатов и затрат контрольной деятельности. Зная количественное значение этих показателей, т.е. имея объективную оценку эффективности отдельных органов контроля, его видов, форм и методов, представляется возможным смоделировать оптимальную систему государственного финансового контроля и целенаправленно управлять ее развитием.

Практика показала, что наиболее важными факторами повышения эффективности финансового контроля являются:

квалификация ревизоров;
полнота и достоверность исходной информации;
качество научно-методической базы контроля;
его нормативно-правовое обеспечение.

Однако эти сведения, имеющие несомненную практическую ценность, не приближают к решению задачи количественной оценки эффективности контроля. Пока еще не существует общепризнанной научно обоснованной методики такой оценки. Имеются отдельные попытки ее создания. Рассмотрим некоторые из них.

Для этого вернемся к базисной формуле эффективности как отношения результатов к затратам. С позиций оценки коммерческой эффективности ее обоснованность не вызывает возражений, но применительно к миссии государственного финансового контроля она представляется отнюдь не безупречной, так как снижение затрат на проведение контрольной деятельности далеко не во всех случаях характеризует пропорциональный рост ее эффективности. Очевидно, можно рассчитать некоторый уровень общественно необходимых затрат на проведение контрольных проверок, например исходя из эмпирических норм времени работы специалистов и стоимости нормо-часа их труда. Следовательно, в знаменателе формулы целесообразно учитывать не фактические, а нормативные общественно необходимые затраты, обеспечивающие требуемое качество выполняемых работ.

В некоторых публикациях сообщалось об оценке деятельности территориальных учреждений казначейства на основе соотношения суммы средств, возвращенных в бюджет в виде санкций и штрафов в результате проведенных им контрольных проверок, и затрат на создание данного казначейства. При этом подходе интересы контрольного органа стимулируют проведение репрессивных, а не профилактических мер, что в принципе противоречит социальному назначению финансового контроля как инструмента нормализации финансовой дисциплины. Кроме того, единовременные издержки на создание контрольного органа никак не связаны с текущими затратами на выполнение его функций и полученным результатом.

Предлагается и другой подход, предусматривающий регулирование затрат в пределах установленного диапазона значений и определения результатов по изменению состояния контролиру-

емого объекта с использованием совокупности коэффициентов, учитывающих динамику этого состояния, а также сложность, комплексность, оперативность и качество выполненных работ, количество проведенных операций по каждому виду деятельности и ряд других параметров. Однако данный подход технически сложен, включает комплекс субъективных оценок и требует значительного расширения базы первичного учета в органах контроля. Все это делает его малоперспективным для практического использования.

Наиболее продвинутым подходом в области методологии оценки эффективности финансового контроля, на наш взгляд, является подход экономии транзакционных издержек и дифференцированного учета результатов каждого контрольного мероприятия. Логика здесь проста. Государство в процессе перераспределения денежных средств несет неизбежные потери в виде транзакционных издержек. Уменьшить эти потери - задача органов финансового контроля. Часть полученной экономии направляется на содержание этих органов.

Следовательно, абсолютная эффективность государственного финансового контроля измеряется отношением суммы установленных контрольными органами потерь государства в виде чрезмерных транзакционных издержек от перераспределительных процессов в сумме транзакционных издержек на осуществление этого контроля.

Сложность практического применения этой зависимости состоит в отсутствии статистического учета размера транзакционных издержек в России. При наличии такой информации показатель абсолютной эффективности государственного финансового контроля может служить макроэкономическим ориентиром в принятии стратегических финансовых решений. Для построения рационального механизма их реализации необходимы научно обоснованные методы оценки сравнительной эффективности каждого контрольного мероприятия и их организационно обусловленной совокупности.

Выводы

Государственный финансовый контроль представляет собой систему институтов, инструментов и субъектов по проверке законности и целесообразности законности и целесообразности дей-

ствий в образовании, распределении и использовании денежных средств федеральных органов и органов местного самоуправления.

Он предназначен содействовать осуществлению финансовой политики и рационализации доходов и расходов государства.

Содержание государственного финансового контроля определяется его общими принципами. К ним относятся тотальность, эффективность, законность, справедливость, независимость, публичность.

Исходя из временных параметров, финансовый контроль подразделяется на предварительный, текущий и последующий. Из них наиболее полезен предварительный, позволяющий предотвратить возможные нарушения законодательства и выявить дополнительные ресурсы на стадии планирования.

Исходя из глубины контроля, различают обследование и проверку. Основной его формой является комплексная проверка. Она характеризуется взаимосвязанным изучением деятельности проверяемой организации с участием соответствующих специалистов.

В условиях перехода к рыночным отношениям государственный финансовый контроль все более выступает в форме взаимодействия с рыночным контролем за производством, распределением и потреблением общественного продукта.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы назначение и функции государственного финансового контроля?
2. Перечислите принципы государственного финансового контроля.
3. Каковы структура органов государственного финансового контроля и способы их взаимодействия?
4. Назовите формы и методы финансового контроля.
5. Назовите подходы к оценке эффективности финансового контроля.
6. Прокомментируйте основные задачи государственного финансового контроля в свете особенностей современного этапа развития российской экономики.
7. Обоснуйте ваши предложения по повышению эффективности государственного финансового контроля.

Список литературы

Быстряков А.Я. Реформа государственного финансового контроля в Российской Федерации (вопросы теории и практики): Монография. М., 2003.

Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000.

Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. 1991. ~№ 1.

О Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 16 марта 1996 г. № 383 // СЗ Российской Федерации. 1996. № 12. Ст. 1066.

О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации // СЗ РФ. 1996, №31. Ст. 3696.

О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 14 января 1995 г. №4-ФЗ//СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

Финансовый контроль и деятельность Контрольно-счетной палаты / Под ред. Д.И. Бобрышева, С.О. Шохина. М., 1999.

Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М., 1999.

©Зарубин В.Н.

Глава 21

ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Этапы реформирования государственной службы в Российской Федерации

Реформирование государственной службы является одним из ключевых элементов совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации. Это особенно актуально в условиях, когда Россия уже на протяжении нескольких лет занимает одно из первых мест в мире по коррупции.

Всемирным банком ведется статистика «индексов государственного управления», формируемых на основе оценок и данных. По всем показателям Россия оказывается ниже среднемирового уровня. Наиболее низкие показатели отмечаются по следующим индексам: учет государством интересов общества (voice and accountability); соблюдение законодательства (rule of law) и контроль коррупции (control of corruption). При среднемировом значении индексов, равном 50, показатель по «учету государством интересов общества» равен для России 33,8, в то время как его значение в Канаде — 94,3, а в США — 90,9. Индекс «контроля коррупции» в России и вовсе равен 21,1, в то время как в Канаде он — 95,9, а в США — 92,3-

Кардинальное улучшение качества жизни россиян, восстановление и укрепление престижа России в мировом сообществе невозможны без существенных изменений в развитии государственной службы, составляющей организационную основу государственной власти. Вне должностей государственной службы и их финансирования государственная власть реально не существует.

Будучи важнейшим организационно-правовым элементом в механизме исполнительной власти, государственная служба должна в полной мере нести ответственность за реализацию возлагаемых на нее обществом задач и эффективно расходовать вверенные ей обществом денежные средства.

Замысел реформы государственной службы состоял в необходимости решения ряда основополагающих для данного института проблем: устранение противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации о государственной службе, установление соответствия социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности, использование новых современных технологий государственного управления в масштабах реализуемых государственных программ и проектов, изменение половозрастной структуры занятого населения страны, повышение авторитета государственной службы и т.д.

Основы и главные направления реформы раскрыты в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. В целях обеспечения реализации положений, содержащихся в данной Концепции, распоряжением Президента РФ от 15 августа 2001 г. № 436-рп была образована Комиссия по вопросам реформирования государственной службы Российской Федерации, которая была призвана заниматься рассмотрением проектов программы реформирования государственной службы Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе, подготовленных межведомственной рабочей группой, и представлением их Президенту Российской Федерации. В июле 2004 г. комиссия была упразднена.

С момента принятия Концепции на федеральном уровне были разработаны и приняты в ноябре 2002 г. федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)», которая продлена до 2007 г.; 2 федеральных

закона - в мае 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и в июле 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В июне 2004 г. создано Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, являющееся самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации. С принятием указанных законов утратил силу Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

2. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» подготовлен в целях регламентации вопросов государственной гражданской службы как одного из видов государственной службы Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». Статья 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» впервые на федеральном уровне определяет государственную гражданскую службу Российской Федерации как вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи). Государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В то же время как государственная, так и муниципальная служба относятся к институтам публичного права и в силу этого имеют много общего. Основной целью функцио-

нирования государственной и муниципальной службы является обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Статьей 7 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» предусматривается, что для государственных и муниципальных служащих должны быть установлены единые основные квалификационные требования к должностям гражданской и муниципальной службы; ограничения и обязательства, а также требования к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации и соотносительные (т.е. максимально унифицированные, но все же не одинаковые) основные условия оплаты труда и социальные гарантии; основные условия государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в стаж (общую продолжительность) государственной службы одного вида включаются периоды замещения выборных муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе, и муниципальных должностей муниципальной службы.

Вопросы финансирования государственной и муниципальной службы также находятся в тесной взаимосвязи.

Именно поэтому в ряде регионов Российской Федерации вопросы государственной и муниципальной службы могут регулироваться в рамках одного законодательного акта. Например, в Хабаровском крае принят Кодекс о государственной и муниципальной службе. В Амурской области принята программа «Реформирование региональных и муниципальных финансов Амурской области на 2005-2007 гг.».

3. Повышение эффективности финансирования государственной гражданской службы

В соответствии со ст. 65 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» «...финансирование федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации осуществляется за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджетов субъектов

Российской Федерации в порядке, определяемом настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации». Иными словами, принятый закон закрепляет лишь общий принцип финансирования и в целом носит отсылочный характер. Правовая форма закрепления порядка финансирования четко не определена. Это могут быть как законы, так и подзаконные акты. Следовательно, субъектом правового регулирования финансирования государственной гражданской службы могут быть как органы законодательной, так и органы исполнительной власти.

В то же время определены перспективы развития данной темы. В п. 6 ст. 71 данного закона предусмотрено образование специального органа по управлению государственной службой. Пока такой орган не создан, а его задачи и функции выполняются государственными органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Особого внимания заслуживает отражение в федеральном законе о государственной гражданской службе проблемы эффективности ее функционирования, что является основой формирования принципиально иной системы финансирования государственной гражданской службы.

В Федеральном законе «О гражданской государственной службе» несколько раз затрагивается проблема эффективности. Так, в проекте ст. 4 «Принципы гражданской службы» говорилось, что «оценка эффективности гражданской службы и степени удовлетворения интересов общества и государства является одним из таких принципов». В принятом же законе речь идет о профессионализме и компетентности государственных служащих без акцентирования внимания на эффективности их деятельности.

Пунктом 8 ст. 47 предусматривается обязательное включение в должностной регламент гражданского служащего показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. В пункте 14 ст. 50 «Оплата труда гражданского служащего» установлено, что обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих

и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. И наконец, в ст. 66 «Программы развития гражданской службы* предусматривается, что «в целях совершенствования эффективности деятельности аппаратов (центральных аппаратов) федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и профессиональной служебной деятельности гражданских служащих в отдельном государственном органе или в его самостоятельном структурном подразделении в рамках соответствующих программ развития (реформирования) гражданской службы могут проводиться эксперименты».

4. Развитие норм федеральных законов о государственной службе на уровне регионального законодательства

В соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статья 18 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривает, что финансирование государственной гражданской службы субъекта РФ осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Согласно ст. 17 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок к должностному окладу государственного служащего определяются федеральными законами и законами субъектов РФ. То есть снова применяется отсылочная форма решения проблемы, что указывает на слабую теоретическую проработку данного вопроса в российском законодательстве.

Статья 134 Бюджетного кодекса РФ на протяжении шести лет - с июля 1998 г. и вплоть до принятия редакции от 29 декабря 2004 г. - устанавливала ограничения для субъектов Российской

Федерации - получателей финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, которые не имели права ставить государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы). В практике Верховного Суда РФ известен прецедент, когда в одном из субъектов Федерации — Республике Карелия - была признана противоречащей федеральному законодательству ст. 19 Закона Республики Карелия от 10 января 1997 г. № 167-ЗРК «О государственной службе Республики Карелия», в соответствии с которой месячные должностные оклады лиц, занимающих государственные должности, и государственных служащих определялись как соотношение в кратности к минимальному размеру оплаты труда, установленному федеральным законодательством. В результате среднемесячное содержание одного государственного служащего Республики Карелия за 2003 г. составило 14 969 руб., а одного федерального государственного служащего территориального органа федерального органа исполнительной власти - 9270 руб. В настоящее время утратила силу не только подвергнутая критике ст. 19 данного закона, но и еще 38 статей. В результате этот закон продолжает действовать в составе двух статей из 41 — ст. 21 «Пенсионное обеспечение» и ст. 22 «Стаж государственной службы». В дополнение к двум оставшимся статьям действующего закона «О государственной службе Республики Карелия» с 4 марта 2005 г. действует еще один республиканский закон — «О государственной гражданской службе Республики Карелия», в соответствии со ст. 8 которого должностной оклад лица, замещающего государственную должность, и гражданского служащего определяется путем умножения базовой величины 360 рублей на приводимые в этой статье коэффициенты кратности — от 2 у секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го класса до 40 - у главы Республики Карелия¹.

¹ Закон Республики Карелия от 4 марта 2005 г. № 857-ЗРК {ред. от 26 декабря 2005 г.} «О государственной гражданской службе Республики Карелия» (принят ЗС РК 24 февраля 2005 г.). Первоначальный текст документа опублик.: Карелия. 2005. №24. 10 марта.

В связи с принятием новых федеральных законов произошло обновление нормативной правовой базы не только в Республике Карелия, но и во всех других субъектах Российской Федерации.

В табл. 1 приведены некоторые данные по региональным законам о государственной гражданской службе. Как следует из представленных данных, в российских регионах с различной глубиной проработки (о чем свидетельствует количество статей региональных законов) и в разные сроки подошли к рассмотрению данного вопроса, проинициированного Центром.

Таблица 1

Некоторые характеристики региональных законов о государственной гражданской службе

| Субъект Федерации | Дата регистрации | Количество статей | Использование понятия «эффективность» |
|------------------------------|--------------------|-------------------|---------------------------------------|
| Справочно: Федеральный закон | 27 июля 2004 г. | 72 | ст. 47, 50, 52, 66 |
| Москва | 26 января 2005 г. | 63 | ст. 10, 20, 36 |
| Новосибирская область | 1 февраля 2005 г. | 17 | ст. 7, 8 |
| Московская область | 11 февраля 2005 г. | 27 | ст. 15, 22 |
| Пензенская область | 9 марта 2005 г. | 16 | - |
| Калининградская область | 9 июня 2005 г. | 30 | ст. 17, 18, 27 |
| Хабаровский край | 29 июня 2005 г. | 42 | ст. 15, 38 |
| Санкт-Петербург | 1 июля 2005 г. | 24 | - |
| Удмуртская Республика | 5 июля 2005 г. | 43 | ст. 22, 27, 39 |
| Приморский край | 8 августа 2005 г. | 62 | ст. 13, 39, 42, 44, 58 |
| Алтайский край | 28 октября 2005 г. | 25 | ст. 15, 16 |

По-разному отражена и проблема эффективности работы государственной гражданской службы. Например, в Москве ответственность за решение этой проблемы возлагают на федеральные органы. В п. 2 ст. 10 Закона г. Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе» говорится, что государственный служащий имеет право на ознакомление с должностным регламентом и иными нормативными правовыми актами, определяющими его права и обязанности по замещаемой долж-

ности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста. В п. 4 ч. 3 ст. 20 говорится, что в служебном контракте могут содержаться показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда; в п. 8 ч. 2 ст. 36 - что в должностной регламент включаются показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Однако на основании ч. 3 ст. 60 данного документа п. 2 ч. 1 ст. 10 (в части ознакомления с критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности), п. 4 ч. 3 ст. 20, п. 8 ч. 2 ст. 36 настоящего закона вступают в силу после утверждения соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации обобщенных показателей эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общих для государственных органов и гражданских служащих.

В Алтайском крае считают, что «по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте» (п. 12 ст. 15). То есть требования эффективной работы предъявляются только к небольшой части государственных служащих в Алтайском крае.

В Вологодской области принят закон от 26 апреля 2005 г. № 1261-03 «О регулировании некоторых вопросов государственной гражданской службы Вологодской области», в котором проблема эффективности госслужбы не нашла своего отражения.

В Амурской области вслед за принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе» приняли 4 региональных закона по этой теме: «О классных чинах государственной гражданской службы области» от 10 февраля 2005 г. № 436-ОЗ, «О реестре должностей государственной гражданской службы

области» от 14 февраля 2005 г. № 439-03, «О квалификационных требованиях к должностям государственной гражданской службы» от 28 июня 2005 г. № 22-03 и «О пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим государственной гражданской службы области и лицам, замещающим государственные службы области» от 28 июня 2005 г. № 23-03.

В Архангельской области вообще не посчитали необходимым принимать закон о гражданской государственной службе, приняв в декабре 2005 г. областной закон от 8 декабря 2005 г. № 134-8-03 «О реестре должностей государственной гражданской службы Архангельской области».

Согласно имеющейся информации в справочной правовой системе «Консультант Плюс», в Калужской области не стали принимать специальных законов, касающихся государственной гражданской службы.

Проведенный анализ реагирования регионального законодательства на принятие Федерального закона выявил следующее.

Во-первых, неясно, с какой целью принимались одноименные региональные законы, если они во многом дублируют положения Федерального закона. А за принятием законов стоят затраченное время и средства региональных бюджетов, в конечном итоге — деньги налогоплательщиков.

Во-вторых, не просматривается четкой линии работы Центра с регионами — настолько разная в них реакция на принятие Федерального закона.

И в-третьих, из рассмотренных 14 российских регионов только в Приморском крае уделили серьезное внимание в краевом законе о государственной гражданской службе вопросу ее эффективности. В остальных 13 исследованных регионах либо этому пока открытому в теории и практике вопросу придали меньшее звучание, чем в федеральном законе, либо не стали поднимать его вовсе.

В связи с этим представляется актуальным проанализировать имеющиеся теоретические наработки по данному вопросу.

5. Традиционные показатели эффективности функционирования государственной службы

Наиболее распространенными показателями эффективности функционирования государственной службы и непосредственно

связанными с проблемой финансирования являются численность аппарата государственной службы и суммы бюджетных ассигнований, направляемых на его содержание.

По подсчетам историка Б.Н. Миронова, в 1910 г. на каждого служащего, занятого в государственном и общественном управлении, приходилось: в России — 161, Великобритании — 137, США — 88, Германии — 79 и Франции — 57 жителей. В 1922 г. ряды управленцев в РСФСР насчитывали 700 тыс. человек (при населении 133,5 млн), а к 1985 г. достигли в СССР почти 2,4 млн человек (при населении 276 млн), что выразилось в соотношении: один чиновник соответственно на 190 и на 115 жителей СССР¹. Сегодня в России приходится по одному чиновнику на 100 россиян. По данным Росстата, за 2005 г. количество чиновников в России увеличилось на 143,5 тыс. человек. В 2006 г. в федеральных и региональных органах власти работали 1,462 млн человек. За последние 10 лет количество чиновников всех уровней в России увеличилось почти на 400 тыс. человек. При этом заметный рост этого показателя начался только в последние годы. К примеру, в 1996 г. количество чиновников увеличилось всего на 30 тыс. человек, в 1997-м - на 18 тыс., в 1998-м - на 3 тыс., а в 2001 г. их количество и вовсе сократилось на 23 тыс. человек. В 2004 г. чиновников стало больше по сравнению с 2003 г. на 18 тыс. человек.

Рост числа госслужащих происходит в основном за счет регионов - количество чиновников в региональных органах власти неуклонно растет с 1994 г. Исключение составил только 2001 г., когда их количество сократилось на 20 тыс. человек. В федеральных органах власти резкий рост госслужащих произошел только в 2005 г. - на 138,8 тыс. человек. В предыдущие 10 лет их количество увеличивалось в среднем на 10—15 тыс. человек, а в 1998, 2000 и 2001 гг. — уменьшалось².

По мнению ряда экспертов, на основании имеющихся статистических данных можно судить о фактическом прекращении передачи власти из Центра в регионы. Если в 1995 г., коша передача полномочий регионам рассматривалась как одно из приоритетных направлений, доля работников федеральных органов

См.: *Миронов Б.Н.* Социальная история России. Т. 2. СПб., 2000. С. 203-204.

¹ См.: Эшелоны власти // <http://www.vzglyad.ru/politics/2006/4/12/29709.html>.

в общем числе составляла 49,7%, а потом была доведена до 45% в 2000 г., то в 2005 г. эта доля составила 52,5%¹.

Приблизительное представление о размерах ассигнований на содержание государственного аппарата управления дают сведения таблицы из доклада «Административная реформа: реальный сценарий проведения», подготовленного экспертами аудиторско-консалтинговой фирмы ФБК И.А. Николаевым и И.Е. Шульгой¹ (табл. 2).

Таблица 2

Расходы консолидированного бюджета РФ на государственное управление и местное самоуправление в 1996-2003 гг.

| Год | Сумма, млн руб. | Доля в расходах федерального бюджета, % |
|------|-----------------|---|
| 1996 | 6749,3 | 1,5 |
| 1997 | 11593 | 2,2 |
| 1998 | 12 085,7 | 2,4 |
| 1999 | 13 747,3 | 2,4 |
| 2000 | 26 642,6 | 2,6 |
| 2001 | 40 699,9 | 3,4 |
| 2002 | 56 745,6 | 3,4 |
| 2003 | 66 507,9 | 3,4 |

В представленной таблице обобщены официальные данные ежегодных законов о госбюджетах РФ, в которых затраты на государственное управление и на местное самоуправление сверстаны в одной строке.

Приведенные цифры номинальных ассигнований на государственное управление на самом деле далеко не соответствуют реальным вложениям из госбюджета. По мнению авторов исследования «Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление», выполненного в Институте экономики переходного периода под руководством Л.И. Якобсона в

¹ См.: Российские чиновники побили рекорд численности // <http://www.gambler.m/db/news/msg.html?mid=7663099>.

² См.: Николаев И., Шульга И. Административная реформа: реальный сценарий проведения // <http://www.poliioom.ru/2002/jour117.php/table.19-htm>.

2001 г., «...по ряду принципиальных статей расходов (даже непосредственно на государственное управление) информация крайне непрозрачна. Это относится, в частности, к расходам на содержание помещений, использование автотранспорта и т.д.»¹. Иными словами, значительная часть ассигнований на нужды госаппарата фактически проходит по другим статьям бюджета.

С этим выводом полностью согласуются данные экспертов И.А. Николаева и И.Е. Шульги. По их подсчетам, реальные расходы на госуправление составляют не 3,4%, а около 11 % от расходной части бюджета. Эта, по их словам, колоссальная цифра сопоставима с расходами на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, а в сравнении с США по данным 2002 г. реальные расходы на содержание российской государственной службы лишь в 3,5 раза уступали американским, в то время как расходная часть бюджета РФ (около 52,9 млрд долл.) была меньше аналогичного показателя федерального бюджета США в 37 раз³.

Анализ данных показателей позволяет сделать вывод, что бюрократизация системы управления России достигла существенных масштабов, а гражданская государственная служба является заметным институтом, требующим существенных бюджетных расходов. Поэтому очевидно, что рост бюджетных расходов на финансирование государственной службы должен сопровождаться необходимым научным обоснованием с использованием показателей эффективности деятельности органов управления всех уровней. Поскольку в настоящее время рост объемов финансирования не связывается с качеством государственного управления, следует относить его к негативной тенденции.

6. Направления прогрессивной оценки эффективности финансирования государственной гражданской службы

От выбора тех или иных показателей зависит позитивный или негативный характер оценки эффективности работы государственных органов: либо оправдывать любую некомпетентную де-

¹ См.: Якобсон Л. И., Глаголев А. В., Кудюкин П. М. Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление // <http://www.ieta.ru/usaid/optima/optima.html>.

² См.: Николаев И., Шульга И. Административная реформа: реальный сценарий проведения.

тельность, которая фактически наносит ущерб стране и ее гражданам, либо стимулировать деятельность, имеющую позитивные последствия. В конечном счете данная работа должна быть направлена на установление взаимосвязи между утверждением годовой сметы на финансирование того или иного государственного органа с позитивными показателями эффективности его работы.

Оценка эффективности финансирования государственной гражданской службы с целью повышения ее ответственности перед обществом и снижения ущерба от некомпетентного государственного управления и коррупции должна проводиться в нескольких направлениях.

Первое направление — агрегированные показатели эффективности работы государственной гражданской службы, которые должны ежегодно обсуждаться на заседании Правительства РФ и публиковаться в открытой печати. К данным показателям следует относить не только и не столько темпы инфляции и темпы экономического роста, но и все остальные важнейшие показатели социально-экономического развития страны в увязке с уровнем жизни населения: изменение продолжительности жизни женщин и мужчин, снижение смертности и заболеваемости населения, изменение структуры потребления продуктов питания, в том числе российского производства; уровень обеспеченности благоустроенным жильем (со всеми удобствами, не ветхим и аварийным); процент детей, выехавших на отдых в дни каникул, и т.п.

Второе направление — установление корреляционных связей между уровнем доходов госслужащих и уровнем минимальной заработной платы, которая на протяжении уже многих лет искусственно занижается по сравнению с прожиточным минимумом. При этом в ст. 133 Трудового кодекса РФ говорится, что «минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека».

По данным печати, с осени 2004 г. оклады министров федерального уровня составляют 3 тыс. долл. США, заместителей министров — 2 тыс. долл., директоров департаментов — 1300 долл., ведущих специалистов — 250—270 долл. Пенсия госслужащего составляет 80% от оклада и при наличии 10 лет стажа работы на госслужбе индексируется с повышением зарплаты по этой должности. По экс-

пертным оценкам, чиновнику и членам его семьи компенсируются расходы на медицинские услуги в расчете 2100 долл. в год, выдаются льготные и бесплатные путевки в среднем на 25 тыс. рублей в год, на период работы на госслужбе бесплатно предоставляется квартира.

Оклад рядового депутата — 17 980 руб., вместе с доплатами — 44 859 руб. На денежное содержание спикера Госдумы в смете 2004 г. предусмотрен примерно 1 млн 76 тыс. руб. Медицина, служебный автотранспорт, телефонная связь, служебная жилплощадь — бесплатно; путевки в санатории — за 30% стоимости, а также другие выплаты и льготы. С каждым годом эта сумма расходов изменяется в сторону повышения, без привязки к уровню жизни большинства россиян.

Условия, определенные для большинства населения. Минимальный размер оплаты труда, величина которого утверждается федеральным законом и который является той минимальной социальной гарантией, предоставляемой российским гражданам, не состоящим на государственной службе. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 198-ФЗ сумма минимального размера оплаты труда установлена в сумме 720 руб., с 1 сентября 2005 г. — в сумме 800 руб., с 1 мая 2006 г. — в сумме 1100 руб.¹ И как известно, с ведома властей определяется величина прожиточного минимума, т.е. того минимума по медицинским нормам, которого хватает только на пассивное времяпровождение и простое воспроизводство. На четвертый квартал 2004 г. такой прожиточный минимум был определен Правительством РФ в размере 2451 руб.²

Если законодательно не установить привязку роста доходов чиновников к уровню жизни в стране, интересы деятельности государственной гражданской службы будут по-прежнему расходиться с интересами большинства населения России, а в конечном счете и с интересами государства, от имени которого и осуществляется работа государственных служащих.

Третье направление — установление корреляционных связей между уровнем доходов госслужащих и доходами работников бюд-

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 198-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты трудам/Российская газета. 2004. 30 дек.

² Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 105 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2004 г.»// Там же. 2005. 10 марта.

жетной сферы (учителей, врачей, преподавателей высшей школы и т.д.). И та и другая категория работников представляет лицо государства, так как финансируется из государственных источников. Следовательно, уровень оплаты госслужащих и работников бюджетной сферы, непосредственно влияющий на уровень престижа вообще работы во благо и от имени государства, не может отличаться в несколько раз, как это сложилось в настоящее время.

Четвертое направление — обоснование сметы финансирования для каждого органа государственной власти в соответствии с показателями его эффективности. При этом следует отметить, что данные показатели должны отражать интересы государства и общества, а не быть удобными для отчетных данных, как это, например, используется депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, которые отчитываются перед обществом большим количеством принимаемых законов. При этом никто пока не подсчитывает ущерб от декларативности, непроработанности, научной несостоятельности, противоречивости и нестабильности принимаемого законодательства, имеющего в настоящее время ярко выраженный негативный характер, формирующий «кривую» экономику.

Еще один важнейший момент, который должен учитываться при разработке показателей эффективности государственных органов власти, — нацеленность на долгосрочную перспективу. Например, показатели внедрения энергосберегающих технологий, безусловно, невыполнимы за один-два года, но должны закладываться на перспективу.

И пятое направление — показатели эффективности работы каждого государственного служащего в отдельности, его персональной ответственности перед государством и обществом. Очевидно, что данные показатели также должны быть увязаны с интересами большинства населения и нацелены на реализацию стратегии обеспечения национальной безопасности России. Кроме того, в систему данных показателей должны закладываться ориентиры повышения качества и производительности труда госслужащих.

Выводы

Государственная служба выступает важнейшим организационно-правовым элементом в механизме исполнительной власти. Реформирование государственной службы ставит задачу решения

ряда актуальных проблем для развития этого института и повышения его авторитета.

Одним из условий реформирования государственной гражданской службы является повышение эффективности ее финансирования. Действующее законодательство создает объективную основу формирования иной системы финансирования государственной службы. Принципами этой системы выступает взаимосвязь показателей эффективности функционирования и финансирования государственной службы.

Реализация этого принципа актуализирует проблему выбора прогрессивной оценки системы финансирования, которая должна проводиться в следующих направлениях: использование агрегированных показателей, отражающих социально-экономическое развитие страны; установление корреляционных связей между уровнем доходов госслужащих и уровнем минимальной заработной платы, а также доходами работников бюджетной сферы; обоснование сметы финансирования для каждого органа государственной власти в соответствии с показателями его эффективности.

Контрольные вопросы и задания.

1. Каковы функции государственной гражданской службы в Российской Федерации?
2. В чем заключается взаимосвязь принципов функционирования государственной гражданской и муниципальной службы?
3. Как, по-вашему, региональное законодательство должно развивать нормы федерального законодательства в части реформирования государственной гражданской службы?
4. Какие выводы об эффективности работы государственных органов можно сделать на основании показателей изменения численности аппарата государственной службы и суммы бюджетных ассигнований, направляемых на его содержание?
5. Какие показатели эффективности финансирования государственной гражданской службы, по вашему мнению, будут способствовать сохранению высокого уровня коррупции в России?
6. С помощью каких показателей можно оценить ущерб от некомпетентного государственного управления?
7. Каковы основные направления прогрессивной оценки эффективности финансирования государственной гражданской службы?

8. На основе обобщения опыта работы государственного органа (по выбору) определите критерии его эффективности и результативности в краткосрочном и долгосрочном периодах.

9. Разработайте критерии оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показатели результативности профессиональной служебной деятельности и условия должностного роста для государственного служащего (по выбору должности).

Список литературы

Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 (ред. от 15 ноября 2004 г., с изм. от 12 декабря 2005 г.) «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2055 гг.)» // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2007 г. № 727 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы» // 2004. № 24. Ст. 2393.

Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. (ред. от 2 февраля 2006 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.

Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. (ред. от 11 ноября 2003 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Там же. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федеральный закон № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. (ред. от 27 мая 2003 г.) «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Там же. 1995. № 31. Ст. 2990.

Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия. 2-е изд. М., 2006.

Румянцева Е.Е. Проблемы эффективности финансирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Дайджест финансов. 2006. № 8.

© Румянцева Е.Е.

Глава 22

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

1. Экономическая роль бюджетных отношений, формирующих основу финансовой базы государственного регулирования

Управление государственными и муниципальными финансами — это законодательно установленный порядок регулирования бюджетных правоотношений в области бюджетного устройства и бюджетного процесса каждым уровнем публичной власти.

Соответственно полномочия каждого уровня власти в управлении государственными и муниципальными финансами включают следующие виды правоотношений:

- установление общих принципов организации и функционирования - бюджетной системы (региональных и местных бюджетов);

- разграничение доходных и расходных полномочий;

- составление и рассмотрение проекта, утверждение и исполнение соответствующего бюджета;

- осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов;

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению Российской Федерации относятся:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации;

разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов от федеральных налогов и сборов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и осуществления государственных и муниципальных заимствований;

составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление расходов федерального бюджета и контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;

утверждение бюджетной классификации Российской Федерации и установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению субъектов Российской Федерации относятся:

установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, их составление, рассмотрение и исполнение, а также осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации;

распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов Российской Федерации между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами;

определение порядка направления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов от использования собственности субъекта Российской Федерации, доходов от налогов и сборов субъекта Российской Федерации, иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами;

установление совместно с органами государственной власти Российской Федерации порядка и условий, а также предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд бюджетам субъектов Российской Федерации;

осуществление государственных внутренних и внешних заимствований субъекта Российской Федерации и управление государственным долгом субъекта Российской Федерации.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению органов местного самоуправления относятся:

составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;

определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;

определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

определение порядка и осуществление муниципальных заимствований.

Экономическая роль бюджетных отношений, формирующих основу финансовой базы государственного регулирования.

Специфика бюджетных отношений как части финансовых отношений, складывающихся между государством и юридическими и физическими лицами, состоит в том, что они:

возникают в распределительном процессе, непременным участником которого является государство, будучи при этом одновременно и прямым участником воспроизводственного процесса;

связаны с формированием и использованием централизованных фондов денежных средств, предназначенных для удовлетво-

рения общегосударственных потребностей, понимаемых не как потребности аппарата государственной власти, а как потребности граждан и хозяйствующих субъектов в государственных услугах.

Таким образом, бюджетные отношения, которые формируют бюджетную политику государства, строятся, прежде всего, на заинтересованности граждан и хозяйствующих субъектов в получении от государства тех или иных услуг, которые они, по существу, уже оплатили как участники распределения национального дохода посредством передачи государству части доходов в виде налогов и других обязательных платежей. Но при этом и государство, и его граждане в равной мере заинтересованы и в макроэкономической стабилизации, и в экономическом росте воспроизводственного потенциала всего общества.

В условиях перехода к рыночной экономике груз экономических и социальных проблем, ранее решаемых на уровне министерств и ведомств методами централизованного директивного планирования, лег на бюджетную систему, управляемую органами исполнительной и законодательной власти.

Если при административно-распределительной системе первостепенная регулирующая роль принадлежала плану экономического и социального развития, то в современных условиях она переходит к бюджету — единственному *экономическому инструменту*, утверждаемому на государственном уровне в качестве закона, обязательного к исполнению государственными и негосударственными структурами, хозяйствующими субъектами производственной и непроизводственной сфер, учреждениями и населением.

В этих условиях бюджет должен стать не только основой, формирующей финансовое хозяйство страны, способной наладить финансовое планирование и реальное финансовое прогнозирование через проведение на государственном уровне единой финансовой, бюджетной и налоговой политики. Бюджет превращается в один из важнейших инструментов, обеспечивающих экономический рост государства.

В связи с этим меняются функции бюджета, его экономическая структура, содержание и роль в экономической жизни страны. При этом на первый план выходят такие его характерные особенности, как *регулирующая роль бюджета в сочетании с регулирующей ролью свободных рыночных процессов*; обеспечивающая оптимальное соотношение концентрации государственных финансовых ресурсов в бюджетной системе страны с объемом и потребностью в особых

общественных товарах и услугах, предоставляемых государством всем участникам рыночных отношений наряду с теми товарами и услугами, которые создаются частным сектором, занимающим основное место в экономике.

Поэтому современные бюджетные отношения не ограничиваются законодательно утвержденным порядком формирования доходов и осуществления расходов федерального, региональных и местных бюджетов, они развиваются в правовом поле функционирования всей финансовой системы, включающем не только принципы построения и функционирования бюджетной системы и **структурные** взаимосвязи ее составляющих, но и правовое положение всех субъектов бюджетных отношений (налогоплательщиков, бюджетополучателей и всех участников бюджетного процесса), а также правовое регулирование бюджетов субъектов различных уровней и межбюджетных отношений, определяющее основы бюджетного процесса.

Экономическое содержание бюджета реализуется в процессе централизации государством части доходов, созданных в первичном хозяйственном звене, которые расходуются на общегосударственные нужды, а также на цели выравнивания тех или иных экономических процессов, обеспечивающее стабильность системы конкурентного рыночного равновесия в рамках всего государства.

Поэтому как экономическая категория бюджет представляет собой форму финансовых отношений, включающих не только формальные отношения по поводу формирования, распределения и расходования денежных ресурсов, предназначенных для финансирования функций органов государственной власти и местного самоуправления, но и отношения, связанные с реализацией взаимосвязей между элементами бюджетной системы, организацией бюджетного устройства и бюджетного процесса.

Это, по существу, основа финансовой базы государственного регулирования рыночной экономики, представляющая собой систему взаимосвязанных методов регулирования, обеспечивающих соответствие экономических и социальных интересов общества и его граждан в процессе реализации государством своих функциональных обязанностей, посредством которой осуществляется распределение и перераспределение части национального дохода на экономическое и социальное развитие Федерации в целом и ее субъектов в частности.

В демократическом обществе бюджетные приоритеты отражают коллективную волю граждан, толкование которой возложено на политических представителей народа. От того, насколько продуманы и корректно встроены в структуру общегосударственной финансовой политики экономические механизмы, реализующие именно такое понимание бюджетных отношений, во многом зависит реальный баланс общегосударственных и региональных интересов, а значит, и целостность государства, стабильность состояния общества.

Разумеется, российская демократия еще слишком далека от идеальной, и сегодня в России бюджет отражает не столько коллективные предпочтения, сколько предпочтения правящей власти, и на практике бюджетный процесс зачастую осуществляется под давлением и воздействием со стороны групп, представляющих, как правило, не самые многочисленные слои общества и их интересы. Хотя перестройка бюджетной системы под влиянием политических и экономических преобразований уже началась, бюджет еще не может в полной мере выполнять свои экономические функции, присущие ему в современной рыночной экономике, и пока не стал инструментом обеспечения ответственности государства перед населением.

Тем не менее сегодня российский бюджет — это не тот бухгалтерский баланс «главного денежного фонда страны», каким он был в недавнем прошлом, когда содержание бюджета полностью определялось показателями плана, бюджетные расходы каждой отрасли экономики соответствовали разделам планов экономического развития и распределение средств осуществлялось плановыми органами.

Можно выделить как минимум три экономических фактора, которые обусловили пересмотр роли бюджета:

использование рыночных механизмов в процессе распределения средств в экономике в целом;

растущее понимание того, что большинство предприятий не относятся к государственному сектору и что предприятиям надо дать возможность самостоятельно осуществлять процесс управления производством, в котором государству отводится лишь опосредованная роль;

признание необходимости усиления роли государства в проведении макроэкономической политики и роли бюджета как важ-

ного инструмента достижения стабилизации посредством сбалансированного движения централизованных финансовых потоков.

2. Содержание основной функции бюджета - бюджетного регулирования

Изложенное выше понимание экономической сущности государственного бюджета реализуется через три основные его функции: *бюджетного регулирования, контрольную и фискальную.*

Содержание функции бюджетного регулирования характеризуется процессами распределения и перераспределения финансовых ресурсов не только между различными уровнями государственной власти, всеми субъектами бюджетных отношений, но и между разными подразделениями общественного производства. Сфера действия этой функции определяется тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники общественного производства.

Основным объектом бюджетного перераспределения является чистый доход; однако это не исключает возможности перераспределения через бюджет и части стоимости необходимого продукта, а иногда и национального богатства.

Таким образом, бюджетное регулирование — это, по существу, организованная система управления бюджетным устройством государства.

При этом под *бюджетным устройством* понимается организация взаимосвязи между звеньями бюджетной системы и участниками бюджетного процесса, основанная на правовых нормах.

Бюджетное устройство включает структуру бюджетной системы, принципы построения бюджетной системы, бюджетов и организации бюджетного процесса.

Следовательно, бюджетное регулирование должно обеспечивать достаточно устойчивое динамическое равновесие не только самой бюджетной системы как составной части финансовой системы государства, но и всей системы конкурентного рыночного равновесия.

Одновременно бюджетное перераспределение финансовых ресурсов - это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы тем, которые в силу исторически сложившихся экономических условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления

своих полномочий. Кроме того, ресурсы вышестоящих бюджетов могут и должны использоваться для того, чтобы воздействовать на процесс формирования структуры расходов нижестоящих органов власти, отражающих приоритеты более высоких уровней власти.

Таким образом, содержание функции бюджетного регулирования реализуется в процессе формирования доходных источников всех уровней бюджетной системы на всех стадиях бюджетного процесса и их использования для проведения экономической политики государства, ориентированной на обеспечение макроэкономической стабильности и рост общественного воспроизводства. Аккумулированные в бюджетной системе финансовые ресурсы посредством налоговых и других обязательных платежей хозяйствующих субъектов и граждан затем в соответствии с проводимой государством социальной и инвестиционной политикой перераспределяются как в сферы материального производства, имеющие приоритетное значение для экономики страны, так и в сферу нематериального производства, находящуюся на содержании бюджета.

Благодаря этому свойству бюджет может «сигнализировать», как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей, достаточно ли эффективно «работают» в экономике прямые государственные инвестиции и т.д. При этом в бюджетном процессе «высвечиваются» слабые места, «болевы точки» в экономике страны, и правительство имеет возможность посредством корректировки направления движения централизованных финансовых ресурсов воздействовать на активизацию деятельности тех или иных производств и сфер экономики.

Учитывая вышесказанное, можно констатировать, что регулирующая функция бюджета не носит ни запретительного, ни ограничительного характера, она позволяет лишь отслеживать и корректировать степень и формы разумного косвенного воздействия государства на воспроизводственный процесс.

Современное понимание регулирующей функции бюджета заключается в том, что она призвана реализовать принцип служения государства интересам общества, суть которого в том, что бюджет объективно, через количественные характеристики формирования и использования фонда денежных средств государства

отображает экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики.

В иерархической структуре бюджетной системы федеративного государства выделяются три равноправных уровня: федеральный, региональный и местный бюджеты. Но при этом основная координирующая роль принадлежит федеральному бюджету.

Поэтому исходными макроэкономическими показателями для построения федерального бюджета являются:

объем валового внутреннего продукта на финансовый год и темп роста валового внутреннего продукта в финансовом году;

инфляция (темп роста цен);

среднегодовой курс рубля к доллару США.

Одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации должен формироваться перспективный финансовый план, содержащий данные о прогнозных возможностях федерального бюджета по мобилизации доходов, привлечению внутренних и внешних заимствований и финансированию основных федеральных расходов. Но для обеспечения координации общеэкономического развития государства перспективное финансовое планирование осуществляется на всех уровнях государственной власти в рамках консолидированного бюджета.

Такой подход к формированию экономических ориентиров бюджетной политики должен сочетаться с комплексным прогнозированием финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ и законов.

Все сказанное означает, что бюджет, по существу, является главным законом экономической жизни страны, в котором фиксируются не только цифры доходов и расходов, но и все параметры экономического развития.

Решение задачи экономического роста предопределяется эффективностью управления всей бюджетной системой, которое, в свою очередь, охватывает как бюджетные отношения между органами власти различных уровней, так и структурные, технические и институциональные аспекты бюджетной системы и бюджетного процесса. Эти две стороны управления бюджетом практически невозможно разделить.

Для того чтобы повышалась эффективность государственных услуг, недостаточно только наращивать их объемы, в равной степени необходимо создание условий для эффективного размещения и использования всех имеющихся в государстве ресурсов и поддержание определенного уровня экономической активности.

Механизм бюджетного регулирования

Мы рассмотрели сущностное содержание экономической роли бюджетного регулирования, но для того, чтобы это содержание могло быть реализовано в процессе экономической жизни страны, используется определенный набор экономических регуляторов.

Механизм бюджетного регулирования — это набор экономических методов, приемов, нормативов и правовых норм, действие которых нацелено на реализацию принципов бюджетного устройства страны и обеспечение их взаимосвязи и взаимодействия.

Это достигается путем закрепления определенного порядка движения финансовых потоков по уровням бюджетной системы государства (направления этих потоков, пропорций их распределения по уровням бюджетной системы, целевого назначения и т.д.) и организации экономических отношений, возникающих по этому поводу, что и составляют, по существу, основу механизма бюджетного регулирования.

Через этот механизм осуществляется выполнение региональными органами власти и органами местного самоуправления своих представительных и исполнительских полномочий с соблюдением требований формальной финансовой независимости их политики от вышестоящих уровней.

Воздействуя на процессы формирования бюджетных отношений путем изменения принципов, методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов, государство корректирует установленные бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и механизмы реализации их целевого назначения и, таким образом, обеспечивает управление бюджетным устройством страны.

Сказанное означает, что набор методов бюджетного регулирования не может быть произвольным, совокупность этих методов

должна представлять собой стройную систему, ориентированную на поиск компромисса интересов всех участников бюджетного процесса в направлении решения главной задачи - роста экономического развития общества и благосостояния его граждан. Причем эта система экономических регуляторов должна быть достаточно жестко вписана в систему принципов построения самой бюджетной системы.

Методы бюджетного регулирования

Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах, взаимодействие и взаимообусловленность которых и формирует определенную модель бюджетного устройства страны и обеспечивает ее динамическое равновесие на всех стадиях бюджетного процесса. Принципы - это, по существу, целевые установки, определяющие вектор развития определенных отношений, но реализуется целевая направленность этих принципов посредством использования определенных экономических рычагов — методов бюджетного регулирования. Рассмотрим более подробно, каким образом действуют те или иные методы бюджетного регулирования в организации бюджетного устройства страны.

Например, принцип *единства бюджетной системы* Российской Федерации обеспечивается управлением государственным бюджетом и реализуется через единую социально-экономическую, включая бюджетную и налоговую политику государства.

Это предполагает организацию взаимодействия бюджетов всех уровней, которое обеспечивается с помощью следующих методов бюджетного регулирования:

определение в законодательном порядке методических основ построения бюджетов всех уровней, на базе единой правовой формы построения бюджетов всех уровней и использования единой бюджетной классификации РФ;

установление единых форм бюджетной документации и правил ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

определение единых условий и правил организации бюджетного процесса, гарантирующих единый порядок применения

санкций за нарушение бюджетного законодательства РФ, финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Причем единство бюджетной системы РФ не предполагает слияния или поглощения бюджетов более низких уровней вышестоящими бюджетами. Напротив, каждое бюджетное звено функционирует самостоятельно. Местные бюджеты своими доходами и расходами не входят в бюджеты субъектов Федерации, а региональные бюджеты не входят в федеральный бюджет. Но в случае необходимости поддержки бюджетов более низких уровней для обеспечения реализации стоящих перед ними задач из бюджетов вышестоящих уровней (федерального и регионального) могут передаваться им дополнительные доходные ресурсы. Это позволяет более рационально и эффективно использовать финансовые ресурсы в масштабе всего государства.

К основным требованиям, предъявляемым к построению бюджетов любого уровня, относятся:

- единство правовой базы;
- полнота учета бюджетных доходов;
- сбалансированность бюджета;
- эффективность и экономность бюджета.

Единство правовой базы бюджетов всех уровней предполагает, что бюджет любого уровня составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря, утверждается в форме закона (или правового акта для органов местного самоуправления) до начала следующего финансового года. Годовой бюджет любого уровня составляется в соответствии с показателями среднесрочного бюджетного планирования, скорректированными с учетом прогноза социально-экономического развития и концепции бюджетной политики на очередной финансовый год.

Полнота учета бюджетных доходов означает, что все налоговые и неналоговые доходы и другие обязательные поступления, установленные действующим законодательством, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты в обязательном порядке. Несоблюдение обязательности зачисления доходов и иных поступлений в бюджеты (в том числе в бюджеты государственных целевых фондов) является бюджетным правонарушением и влечет применение мер ответственности.

Ежегодно в составе бюджета каждого уровня в законодательном порядке должны утверждаться следующие показатели:

общий объем доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета;

прогнозируемые доходы бюджета в разрезе групп, подгрупп и статей классификации доходов бюджетов Российской Федерации;

нормативы отчислений в бюджеты других уровней от регулирующих доходных источников;

расходы бюджета по показателям функциональной классификации;

капитальные расходы бюджета (бюджет развития) и текущие расходы бюджета (бюджет текущих расходов);

объемы и перечень внутренних заимствований по показателям источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;

распределение бюджетных ассигнований по прямым получателям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета;

статьи (показатели, нормативы), определяющие особенности регулирования межбюджетных отношений на очередной финансовый год.

Сбалансированность бюджета предполагает, что объем предусмотренных по бюджету расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и источников покрытия его дефицита, определяемых в точном соответствии с действующим налоговым и бюджетным законодательством. Принятие несбалансированного бюджета запрещается. При этом при составлении, утверждении и исполнении бюджета все участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости минимизации размеров дефицита бюджета и внешних заимствований.

Эффективность и экономность использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджета уполномоченные на то органы, прямые бюджетополучатели исходят из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. При этом все расходы бюджета должны покрываться общей суммой поступлений средств в бюджет (доходов и заемных средств).

Доходы и заимствования могут быть привязаны к определенным расходам исключительно по целевым бюджетным фондам. Установление привязки какого-либо дохода (полностью или частично) к определенному расходу ежегодным законом о бюджете не допускается.

Одновременно для региональных и местных властей необходимо формировать и поддерживать экономическую (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, инвестиций, доступ к рынкам капиталов) и политическую (демократические институты и гражданское общество) конкурентную среду, а также «жесткие» бюджетные ограничения, ставящие региональные и местные власти в зависимость не от вышестоящего бюджета, а от результатов собственной политики.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

право законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов, а также недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

Обеспечивается это право наличием собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также законодательным закреплением регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответ-

ствии с Бюджетным кодексом и налоговым законодательством Российской Федерации.

Методы бюджетного регулирования, которые используются для реализации этого принципа, — это, прежде всего, четкое и стабильное разграничение доходных и расходных бюджетных полномочий между властями разных уровней в соответствии с определенными критериями. Подробно они будут рассмотрены в последующих разделах курса.

Принцип равноправия, согласования интересов и взаимной ответственности участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы.

Содержание этого принципа реализуется в эффективном управлении бюджетными потоками двух равноправных сторон федеральных и региональных органов власти и управления - посредством нормативно-законодательного установления правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса (составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов), методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами.

Это предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов Федерации. При этом целевой ориентацией этих интересов должны стать интересы граждан, получающих от государства гарантированный Конституцией определенный набор социальных услуг.

При осуществлении бюджетной политики в России, как в федеративном государстве, необходимо одновременно решать две ключевые задачи: с одной стороны, обеспечивать динамичное развитие экономики на основе единых для всего экономического пространства страны принципов бюджетного устройства, с другой — учитывать региональные особенности и соблюдать сбалансированное разделение бюджетных полномочий и ответственности между уровнями власти, выполняющими свои четко определенные функции.

Федеральное правительство может и должно заниматься выравниванием бюджетной обеспеченности регионов, но в конечном итоге ответственность за балансирование региональных бюджетов за обеспечение нормального уровня потребления го-

сударственных услуг ложится на органы государственной власти субъектов Федерации. Для них проблема самодостаточности экономического потенциала региона становится главной. Поэтому приоритетной целью бюджетного регулирования логически должно стать выравнивание способности региона к самообеспечению и саморазвитию на базе активного использования потенциалов всех форм собственности.

Естественно, что полного соответствия налогового потенциала и других бюджетных доходов потребностям региональных и местных органов власти практически не встречается, поэтому, недостаток средств, как правило, приходится компенсировать за счет финансовых ресурсов вышестоящих бюджетов путем *оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы*.

Мы рассмотрели систему методов бюджетного регулирования, обеспечивающих реализацию принципов бюджетного устройства в рамках правового поля бюджетного регулирования. Это статический срез модели бюджетного регулирования. Но необходимо иметь в виду, что бюджетное регулирование одновременно является инструментом, обеспечивающим управление и динамикой бюджетного процесса. И здесь задействованы специальные экономические регуляторы, позволяющие управлять движением финансовых потоков.

Бюджетное регулирование финансовых потоков

Рассматривая динамические формы бюджетного регулирования, целесообразно выделить два потока бюджетных ресурсов: «восходящий» поток денежных средств, формирующий доходы государственного бюджета, и «нисходящий», обеспечивающий дополнительные поступления централизованных финансовых из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации.

Механизмы формирования восходящего потока определяются государственной налоговой политикой и закрепляются на долговременной основе налоговым законодательством. Текущее регулирование осуществляется посредством ежегодного закрепления долей отдельных федеральных налогов, поступающих в бюджеты субъектов Федерации.

Регулирование движения «нисходящего» потока осуществляется в Российской Федерации посредством методов бюджетного

финансирования, субсидирования (оказания финансовой помощи), кредитования и гарантирования.

Управление движением финансовых потоков по уровням бюджетной системы должно обеспечить максимально возможную сбалансированность бюджетного устройства федеративного государства.

В федеративном государстве различают «вертикальную» и «горизонтальную» сбалансированность бюджетной системы. Соответственно механизм распределения средств между бюджетами разных уровней должен быть ориентирован на решение двуединой задачи, вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов.

Иначе говоря, этот механизм, с одной стороны, должен быть настроен на корректирование «вертикальных» диспропорций — устранение несоответствий между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем. С другой — на выравнивание уровня потребления государственных услуг в различных регионах.

Следуя логике этой формулировки и рассматривая ее в ракурсе движения финансовых потоков, первое, что необходимо определить, — это целевую направленность сдвигов в территориальной и хозяйственной структуре общества.

С позиции финансовых отношений, представляющих собой распределительные отношения, связанные с распределением и *перераспределением* вновь созданной стоимости, целевой ориентацией движения финансовых потоков (вновь созданной стоимости) должны стать следующие критерии:

рост объемов производства как в целом по стране, так и в территориальном разрезе;

рост реальных доходов граждан, проживающих на этих территориях.

Эти критерии во многом взаимосвязаны и взаимообусловлены и в совокупности означают ориентацию финансовой политики государства на увеличение внутреннего совокупного общественного спроса (производственного и потребительского).

Следовательно, отвечая на вопрос, какие средства должны быть направлены на обеспечение сбалансированности бюджетной системы, следует проследить движение следующих финансовых потоков.

Во-первых, перераспределение бюджетных потоков, включающее в себя:

1. *Перераспределение бюджетных доходов* («восходящий» поток государственных денежных средств) между федеральным Центром и регионами через механизм налогов (закрепление налоговых доходов за уровнями бюджетной системы и расщепление основных федеральных, региональных и местных налогов).

2. *Перераспределение бюджетных расходов* («нисходящий» поток государственных денежных средств) между федеральным Центром и регионами осуществляется по следующим направлениям

Прямые (непрограммные) расходы федерального бюджета в регионах за счет средств, выделяемых министерствам и ведомствам (ведомственная структура расходов федерального бюджета).

Прямые инвестиции из федерального бюджета посредством финансирования федеральных инвестиционных, целевых программ.

Косвенные инвестиции из федерального бюджета в социальное развитие посредством финансирования социальных программ развития регионов и расходования средств целевых бюджетных фондов.

Долевое участие государства в инвестициях коммерческих структур и предоставление в рамках бюджета развития государственных гарантий под проекты, осуществляемые юридическими лицами.

Финансовая помощь из вышестоящего бюджета — это прямые трансферты, средства, выделяемые на возвратной основе (бюджетные ссуды), целевая финансовая помощь.

Во-вторых, средства региональных и местных бюджетов.

В-третьих, перераспределение государственных внебюджетных средств, которое осуществляется через социальные государственные внебюджетные фонды, отраслевые и ведомственные целевые внебюджетные фонды.

В-четвертых, негосударственные финансовые потоки (собственные средства предприятий, привлеченные средства и кредитные ресурсы коммерческих банков).

Результатом такого анализа должен стать ответ на вопрос: какую часть финансовых ресурсов целесообразно централизовать на федеральном уровне, для того чтобы обеспечить оптимальное

сочетание интересов государства, регионов, хозяйствующих субъектов и граждан.

Ответ на этот вопрос означает выбор приоритетов государственной финансовой политики: либо приоритеты ориентируются на необходимость любой ценой и при любых обстоятельствах обеспечить в полном объеме за счет внутренних ресурсов обслуживание государственного долга (суть сегодняшней политики государства), либо приоритеты ориентируются на необходимость государственного стимулирования внутреннего совокупного общественного спроса. В этом случае акценты в приоритетах смещаются в плоскость региональной политики (ее социальных и инвестиционных аспектов).

Проблемы управления бюджетным процессом

Бюджетный процесс в России, как, впрочем, и в любом государстве, представляет собой регламентированную законом деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджетов, а также контролю за составлением и исполнением бюджетов.

Однако результат этого в достаточной степени формализованного процесса зависит от реальных взаимосвязей различных звеньев бюджетной системы государства, которые, в свою очередь, отражают коллективные, а зачастую и личные интересы участников бюджетного процесса. Поэтому проблему управления бюджетным процессом целесообразно рассматривать не только с позиций рационального администрирования этапов формирования бюджетов разных уровней, но и с позиции влияния различных интересов на параметры внутренней структуры бюджета.

В современной *бюджетной политике делается ставка на оценку эффективности использования бюджетных средств.*

Такой переход предполагает решение двух очень непростых задач.

1. Переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;

2. Внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

Первая проблема — переход к нормативам минимально необходимого финансирования предоставления государственных и муниципальных услуг вместо нормативов содержания сети учреждений социальной сферы.

Этим должно завершиться разграничение доходных и расходных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что и обеспечит сбалансированность бюджетов всех уровней.

В настоящее время бюджетные расходы на предоставление населению социально значимых услуг рассчитываются в зависимости от количества бюджетных учреждений, а не от потребностей населения в этих услугах. То есть финансируются не бюджетные услуги на одного жителя, а бюджетные расходы на одного работника социальной сферы. Очевидно, что между численностью населения и численностью работников бюджетной сферы существует определенная взаимосвязь. Однако в стремлении поддержать врачей, учителей и представителей других «бюджетных» профессий органы государственной власти субъектов Российской Федерации расходуют значительные средства на содержание социальной сферы в тех населенных пунктах, где доля бюджетных учреждений чрезмерно высока, или, наоборот, не учитывают потребности населения в бюджетных услугах.

Такой порядок бюджетного финансирования расходов имеет ряд недостатков.

Во-первых, он по сути своей является неэффективным, т.е. не создает стимулов к сокращению издержек и экономии бюджетных средств.

Во-вторых, в действующем виде он в недостаточной степени ориентирован на достижение определенных социально-экономических результатов деятельности, так как в его рамках финансируется сам факт существования учреждения.

Здравый смысл подсказывает, что за счет прямого или косвенного государственного финансирования следует поддерживать не бюджетные учреждения, а социально значимые услуги или функции.

Но сложившиеся традиции финансирования бюджетных учреждений таковы, что государственная поддержка оказывается не только и не столько населению как потребителю бюджетных услуг, сколько бюджетным учреждениям и людям, в них работающим.

Стало уже привычным, что едва ли главный аргумент в пользу увеличения финансирования образования заключается в том, что у учителей низкая зарплата. Увеличение финансирования здравоохранения обосновывается низкой зарплатой медперсонала, финансирования науки — низкой зарплатой ученых. Зарплата у работников бюджетных учреждений действительно низкая, даже с учетом того, что статистика отражает только расходы на заработную плату за счет прямого бюджетного финансирования, но не надбавки, выплачиваемые бюджетникам из внебюджетных источников, и не льготы, которые они получают. Но главное — при такой постановке вопроса происходит подмена цели, ради которой создается бюджетное учреждение.

Статус бюджетных учреждений в настоящее время таков, что полное или частичное финансирование за счет бюджета им гарантировано.

Является ли такой способ предоставления социально значимых услуг самым экономичным или эффективным с точки зрения бюджета? Возможно, будет лучше и дешевле размещать контракты на конкурсной основе, не проводя различий между бюджетными учреждениями и организациями негосударственного (частного) сектора.

Если применение такого подхода возможно, это означает, что организациям соответствующего профиля не потребуются переходить в частный сектор ни добровольно, ни принудительно. Просто финансироваться будут не бюджетные учреждения, а бюджетные услуги, и это изменит «правила игры» на рынке для всех участников, независимо от их статуса. Объем финансирования бюджетных услуг может при этом не только не сократиться, но даже возрасти, однако на смену гарантированному финансированию бюджетных учреждений придет конкурсное размещение заказов, и различия между бюджетными и не бюджетными учреждениями исчезнут, во всяком случае, с точки зрения финансирования.

Суть нового подхода к организации бюджетного сектора четко выражена в формуле: «не расходы ради расходов, а расходы ради достижения конкретных результатов».

Реализовать эту вполне разумную установку можно только путем внедрения в бюджетный процесс новых форм и механизмов предоставления и финансирования бюджетных услуг.

По существу, речь идет о закупке и оплате бюджетных услуг. Эта работа должна проводиться на фоне реорганизации бюджетной сети и статуса самих бюджетных учреждений и сопровождаться переходом к новому методу бюджетного планирования, который может быть назван «бюджетированием, ориентированным на результаты» (БОР).

Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении государственных (муниципальных) услуг предполагает формирование нового набора бюджетных инструментов, основными из которых являются нормативно-подушевое финансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ.

Нормативно-подушевое финансирование подразумевает возмещение (путем предоставления субсидий) расходов организации на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в административном порядке.

Эти нормативы могут также использоваться при составлении смет бюджетных учреждений, однако в полной мере метод нормативно-подушевого финансирования применим только для организаций иных организационно-правовых форм.

Основной целью внедрения этого метода финансирования является частичное замещение финансирования содержания сети образовательных учреждений непосредственной оплатой из бюджета конкретных услуг с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО).

Во избежание перерасходования бюджетных средств помимо задания на предоставление государственных (муниципальных) услуг должны устанавливаться предельные объемы их предоставления.

Другим новым инструментом бюджетного финансирования является *государственный (муниципальный) социальный заказ*.

Сам механизм государственного заказа довольно широко используется у нас сегодня (хотя и не всегда правильно), но новый вид государственного заказа - социальный заказ - имеет свои особенности.

Принципиальным отличием государственного (муниципального) социального заказа является размещение задания на поставку социальных услуг не на принудительной, а на договорной основе. Причем если в обычном договоре государственного (му-

ниципального) заказа заказчик и потребитель товаров (работ, услуг) совпадают в одном лице, то в договоре социального заказа они разделены.

Заказчик (которым может быть отраслевой орган исполнительной власти — главный распорядитель или распорядитель бюджетных средств) не является потребителем социальных услуг. Таким образом, договор, заключаемый в рамках государственного (муниципального) социального заказа, является договором в пользу третьего лица. Учитывая, что потребителем услуг по договору государственного (муниципального) социального заказа является гражданин, размещение этого заказа во всех случаях, когда это возможно, должно осуществляться путем предоставления права выбора поставщика услуг непосредственно потребителю.

Однако здесь сразу же возникает новая проблема: предоставление потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг по системе социального заказа в тех областях, где государство связано обязательствами по предоставлению бесплатных услуг, практически невозможно, так как потребитель может выбрать такого поставщика, цена услуг у которого неприемлемо высока для бюджета.

Другим аргументом против предоставления потребителю неограниченного права выбора поставщика услуг в рамках системы социального заказа является неспособность потребителя к квалифицированному выбору в тех областях, где профессионализм поставщика услуг имеет принципиальное значение.

Это относится, прежде всего, к образованию и здравоохранению, т.е. тем видам социальных услуг, для оценки качества которых необходимы специальные знания, которые у потребителя отсутствуют.

Поэтому в образовании и здравоохранении предварительный отбор поставщиков социальных услуг по системе государственного (муниципального) социального заказа следует предоставить органам государственного управления (органам местного самоуправления). При этом заказчик производит отбор круга поставщиков с оптимальным соотношением «цена — качество», а потребитель может выбирать конкретного поставщика услуг из круга лиц, с которыми главный распорядитель (распорядитель, получатель) бюджетных средств уже заключил предварительный договор социального заказа на определенных условиях.

Важнейшая проблема, которую предстоит решить при оценке эффективности использования бюджетных средств, - внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

Внедрение бюджетного планирования, ориентированного на результат, должно рассматриваться не отвлеченно, а в контексте реформы управления государственными расходами и даже еще шире — в контексте реформирования государственного сектора, включающего в себя реформу государственной службы, институциональную реформу и управление изменениями.

Бюджетное планирование, ориентированное на результат, предусматривает:

- совершенствование среднесрочного планирования бюджета;
- повышение эффективности деятельности федеральных министерств;

- изменение процедур, относящихся к исполнению бюджета, таких, как учет, контроль и регулирование денежных операций.

На первый взгляд связь между предсказуемым стратегическим планированием мероприятий социально-экономической политики государства и бюджетным планированием, ориентированным на результат, кажется вполне очевидной. Однако на практике обеспечение эффективной взаимосвязи между ними требует длительной подготовки. Как показывает опыт других стран, форсированное внедрение бюджетного планирования, ориентированного на результат, чревато потерей контроля над исполнением бюджета и управлением государственными расходами.

Поэтому в Концепции реформирования бюджетного процесса, утвержденной Правительством РФ в мае 2004 г., предлагается постепенно переходить к целому ряду новаций, в частности, к использованию разных типов бюджетных обязательств, которые требуют разных подходов к их планированию и исполнению.

Следует отметить, что само понятие «расходные обязательства» появилось лишь недавно, в принятой поправке к Бюджетному кодексу. До ее появления оперировали крайне неясными терминами «расходы», «финансирование расходов». Что такое просто «расходы», юридически и экономически неясно. В отличие от них «обязательства» и «исполнение обязательств» — более четкие категории, которые позволяют переходить к управлению результатами.

Вводится также понятие «администратор бюджетных средств» (АБС) — это органы власти (федеральные, региональные, муниципальные), а также бюджетные учреждения, которым налого-

плательщики поручают за счет налоговых доходов произвести или закупить определенный объем общественных товаров и услуг.

Суть реформы в том и состоит - создать администраторов бюджетных средств, четко разграничить между ними полномочия и, самое главное, создать стимулы, для чтобы эти полномочия реализовывались эффективно. Сделать это можно на основе развития конкуренции за ограниченные бюджетные ресурсы.

Но оптимизация бюджетных расходов с целью достижения максимальных социально значимых результатов требует предварительного решения вопросов политического характера, определения приоритетных целей и задач экономической политики, как текущих, так и на отдаленную перспективу.

С этой целью с 2004 г. на федеральном уровне внедрен самый важный элемент бюджетирования по результатам — доклады субъектов бюджетного планирования о результатах основных направлений их деятельности.

В этих докладах субъекты бюджетного планирования должны подготовить свои доклады, в которых определяются цели и задачи деятельности, состав индикаторов достижения этих целей, распределение бюджета действующих обязательств, обоснованность бюджетной программы и т.д.

Для реального воплощения этого направления реформы нужно сделать первый и самый сложный шаг — начать использовать эти доклады в среднесрочном бюджетном планировании. Пусть сначала это использование будет аналитическим, без существенного влияния на бюджет, но затем постепенно, по мере накопления опыта использования докладов в бюджетном процессе они станут основами бюджетных проектировок.

Но до тех пор пока министерства не видят свою трехлетнюю перспективу, а также сколько реально ресурсов у них будет во второй и третий годы, все их усилия будут направляться на освоение выделенных на первый год средств и последующее доказательство, что этих средств не хватает.

Никаких стимулов по выявлению внутренних резервов, по оптимизации расходов в такой системе не возникает.

Попытка финансовых органов «выдавить» из министерств эту информацию обречена на неуспех, потому что министерства обладают колоссальным информационным преимуществом пе-

ред любыми внешними органами: что бы ни предпринималось, увидеть реальную картину практически невозможно, а на самом деле, скорее всего, ее видеть и не надо. Вместо этого необходимо оставлять министерствам свободу использования внутренних резервов так, как они хотят, но для этого не нужно изымать у них «экономии».

Чтобы такая система работала, у министерств должен быть еще один жесткий стимул — измерение результатов их деятельности. Жесткость бюджетных ограничений с точки зрения ресурсов и постоянное давление с точки зрения достижения результатов приведет к тому, что не нужно будет обращаться за каждой цифрой в министерства для выискивания внутренних резервов в попытках их изъять. Если оставлять им все, что они сэкономят, то вся система будет работать совсем по-другому.

Определение объема ресурсов для министерства и составляет суть второго элемента среднесрочного финансового планирования, и это, пожалуй, самая сложная задача, которую предстоит решить.

Для решения задачи распределения средств между субъектами на три года вводится понятие «бюджет действующих и принимаемых обязательств». Суть состоит в том, что не нужно будет каждый год доказывать обоснованность значительной части расходов любого бюджета, так как они станут определяться действующими соглашениями и договорами. Речь идет о проверке правильности их расчетов и возможности убедить в ней правительство и законодательные органы.

Самая важная техническая часть разработки бюджета, где нужно принимать решение о приоритетах государственной политики, — бюджет принимаемых обязательств. Каждый год образуются дополнительные ресурсы, которые генерируются как за счет дополнительных доходов, так и за счет сокращения действующих обязательств. Пока доля их невелика, но в перспективе она будет расти.

В конечном счете перспективный финансовый план для субъекта бюджетного планирования будет включать распределение на первый год всех обязательств, как действующих, так и принимаемых, а на второй и третий — только общие суммы ресурсов, за которые могут конкурировать субъекты бюджетного планирования. Важно, чтобы субъекты бюджетного планирования осознавали, что ресурсы не безграничны.

В целом технология составления перспективного финансового плана ясна, есть только один методологически не совсем решенный вопрос: каким образом принимаемые обязательства перетекают в действующие обязательства? На первый год бюджет принимаемых обязательств распределяется, на второй и третий годы он существует в виде общей суммы.

Именно здесь возникает самый сложный методологический вопрос, связанный с множественностью вариантов превращения принимаемых обязательств в действующие.

Совершенствование контроля за расходованием государственных и муниципальных финансовых ресурсов

Еще одна чрезвычайно важная проблема возникает в связи с переходом к бюджетному планированию, ориентированному на результат, — поэтапное изменение механизмов контроля исполнения бюджета.

Это изменение должно пройти три последовательно сменяемые стадии:

1. Внешний контроль затрат, осуществляемый центральными контролирующими органами, такими, как Министерство финансов Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и др.
2. Внутренний контроль затрат, осуществляемый самими федеральными министерствами.
3. Управленческая самостоятельность подразделений федеральных министерств, их ответственность за достижение результатов.

Сегодня основным видом является внешний контроль, что означает необходимость получения отраслевыми министерствами разрешения на расходование государственных средств от внешних, вышестоящих контролирующих органов — даже в случаях, когда эти средства предусмотрены в бюджете и ассигнованы непосредственно на эти цели.

Со временем система внешнего контроля должна замениться системой внутреннего самоконтроля, при которой на администраторов бюджетных средств — прежде всего на федеральные министерства — возлагается основная ответственность за законность и правильность действий, что, безусловно, является шагом вперед.

Система внутреннего контроля, хотя и является шагом вперед, все еще не позволяет отраслевым министерствам оптимизировать использование государственных ресурсов. Тем не менее она способствует переходу от внешнего контроля за **целевым** использованием бюджетных средств к системе, дающей право федеральным министерствам самостоятельно распоряжаться выделенными средствами при одновременном усилении их ответственности за предоставление услуг населению или другим промежуточным получателям бюджетных средств.

Этап внутреннего контроля является важным промежуточным звеном при переходе от затратного метода к *бюджетному планированию, ориентированному на результат*, так как позволяет сотрудникам федеральных министерств приобретать ценный опыт и управленческие навыки и осуществлять сбор необходимой информации.

Таким образом, к моменту перехода на бюджетное планирование, ориентированное на результат, они будут готовы взять на себя всю *полноту ответственности за свою деятельность и ее результаты*.

Благодаря внедрению бюджетного планирования, ориентированного на результат, Министерство финансов Российской Федерации получает возможность передать функции контроля федеральным министерствам и уделять больше внимания вопросам государственной политики и анализу эффективности бюджетных расходов с целью их взаимной увязки с приоритетами государственной политики.

Таким образом, для федеральных министерств преимущества бюджетного планирования, ориентированного на результат, заключаются в отказе контролирующих органов от мелочной опеки за их деятельностью и в предоставлении им большей свободы действий в выполнении закрепленных за ними государственных функций. Для федеральных министерств это также означает, что они должны обосновывать свои бюджетные заявки в соответствии с требованиями бюджетного планирования, ориентированного на результат, и сами защищать их в обеих палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Для общества в целом ценность бюджетного планирования, ориентированного на результат, состоит в том, что оно позволяет лучше понять, какие цели ставит перед собой правительство,

насколько они отвечают потребностям (различных групп) населения и в какой степени правительству удастся достичь поставленные цели.

Как уже говорилось выше, внедрение нового подхода к планированию и исполнению бюджета является составной частью общего процесса реформирования государственного управления. Оно должно сопровождаться соответствующими институциональными изменениями. Результатом всех этих усилий должно стать более эффективное распределение государством бюджетных ресурсов между приоритетными направлениями государственной политики и повышение эффективности их использования.

Таким образом, задачи реформирования бюджетного устройства и бюджетного процесса страны достаточно сложные, многогранные и взаимосвязанные. Для их решения необходимо принятие целой системы законодательных актов, хотя многие вопросы (особенно на начальном этапе) могут быть успешно решены и в рамках действующего законодательства.

Для современной России особый статус принимает проблема финансового контроля. Причем речь идет не только о традиционных формах государственного контроля в сфере экономических и правовых отношений, но и о выработке сравнительно новых для России механизмов контроля бюджетного процесса.

Финансовый контроль в странах с рыночной экономикой — один из важнейших видов государственного контроля, имеющий целью обеспечить проведение финансовой политики государства. Он представляет собой форму государственного контроля за образованием, распределением и использованием ресурсов всех звеньев финансовой системы и направлен на проверку соблюдения установленных законов, правильности и целесообразности действий всех органов государственной власти и управления.

В России еще предстоит создавать эффективную и демократическую систему государственного контроля.

В целом же необходимо отметить, что к настоящему времени в России уже сложились и начинают работать современные формы контроля, развивается институт парламентаризма в России, работают его комитеты и комиссии, выполняя в том числе и контрольные функции, начала функционировать федеральная Счетная палата. Здесь скрыты значительные резервы для федерально- и регионального контроля за движением финансов, доходами

и расходами, ходом приватизации государственного имущества, за созданием новой системы бюджетного администрирования.

Однако единой, действенной системы финансового контроля, обеспечивающей реализацию общегосударственных интересов, в России еще не существует. По действующему законодательству кроме Минфина РФ отдельными функциями финансового контроля наделены другие министерства ведомства России. Это Министерство по налогам и сборам, Федеральная служба налоговой полиции, Государственный таможенный комитет, Федеральная служба по валютному и экспортному контролю. Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству и др. Имеются контрольные функции у Контрольного управления президентского аппарата и у Центрального банка.

Однако деятельность указанных органов и ведомств в области финансового контроля не координируется, в силу чего возникают несогласованность, дублирование и параллелизм. В таких условиях эффективность финансового контроля трудно достижима, что способствует расширению криминальных действий во всех сферах экономики, росту дефицита бюджета, инфляции, государственного долга. Все это в конечном итоге стало серьезным препятствием на пути стабилизации экономики и оздоровления финансов.

Причиной этого являлась, прежде всего, неотлаженность взаимодействия ветвей и уровней власти при формировании и исполнении бюджета и как следствие - проведение исполнительными финансовыми органами в явочном порядке бюджетной политики, существенно отличающейся от утвержденных законодательной властью параметров бюджетов.

Отсутствие механизмов контроля за этапами расходования бюджетных средств дестабилизировало проводимую в стране бюджетную политику и практически сделало невозможным активное участие правительства в ее реализации. При этом положение с исполнением расходной части бюджета осложнялось необходимостью финансирования непредусмотренных в бюджетах расходов, отражающих предпочтение, которое отдается политическим решениям перед решением экономических проблем.

Результатом такой практически неорганизованной и фактически неконтролируемой системы исполнения бюджетов всех уровней стало:

обострение проблемы задолженности бюджетов по расходам, реально подрывающее платежную систему в рамках всей экономики страны, создающее дополнительные сложности со сбором налогов;

неэффективное управление денежными ресурсами федерального и региональных бюджетов в интересах федеральной бюджетной системы в целом, повлекшее за собой существенную несбалансированность исполнения бюджетов по доходам и расходам.

Решить большинство из этих проблем призвана казначейская система исполнения бюджетов. Каждой стадии процесса исполнения бюджета соответствуют контрольные полномочия органов Федерального казначейства. Можно выделить три основных этапа контроля.

I. Предварительный контроль. Проводится на стадии санкционирования расходов, в момент контроля и учета по принятию бюджетными учреждениями обязательств, *не препятствует принятию бюджетными учреждениями обязательств, не обеспеченных назначениями, установленными законом о федеральном бюджете.* Бюджетные учреждения не должны принимать обязательства по договорам, оплата которых не предусмотрена в законе о федеральном бюджете, и Федеральное казначейство следит за этим. Казначейство осуществляет постоянный контроль на стадии, предшествующей выделению средств из федерального бюджета, и на стадии осуществления платежей с этих счетов следующими методами:

производит проверки соблюдения бюджетного законодательства главными распорядителями бюджетных средств, распорядителями бюджетных средств, бюджетополучателями, а также кредитными организациями, осуществляющими операции со средствами бюджета или ведущими счета бюджетополучателей;

устанавливает порядок ведения бухгалтерского учета и составления отчетности об исполнении бюджетов всех уровней, смет расходов бюджетных учреждений и казенных предприятий, устанавливает формы учета и отчетности по кассовому исполнению бюджетов всех уровней в соответствии с Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Осуществляя контроль за всеми поступлениями и выплатами правительства, в структуре государственной исполнительной власти Федеральное казначейство выполняет роль «кассира» и

«главного бухгалтера». Причем эта роль не должна ограничиваться только работой с бюджетными деньгами, речь идет и о государственных внебюджетных средствах, а в конечном итоге — о всех государственных финансовых ресурсах.

1. Текущий контроль. Проводится на стадиях финансирования и кассовых расходов. Бюджетное учреждение представляет для проверки в орган Федерального казначейства документы, удостоверяющие факт выполнения принятого обязательства. Кроме того, оно обязано соблюдать требования в отношении подготовки документов на оплату конкретных расходов. На данном этапе Федеральное казначейство *препятствует оплате несуществующих расходов бюджетных учреждений*. Например, если бюджетному учреждению не поставлено заказанное им в рамках договора оборудование, то казначейство его не оплатит.

При осуществлении текущего контроля главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, банков, осуществляющих отдельные операции банковского обслуживания со средствами бюджета, бюджетополучателей, иных участников бюджетного процесса, проверяется целевое использование бюджетных средств, своевременность перечисления бюджетных средств, своевременность и полнота возврата бюджетных средств и платы за их использование.

Совершенно очевидно, что невозможно заниматься эффективным контролем только на стадии выдачи средств федерального бюджета. Нужно заниматься постоянным контролем на стадии принятия бюджетных обязательств. Однако при этом необходимо помнить, что казначейство не имеет никаких прав распоряжаться бюджетными средствами, все права у тех распорядителей средств, в адрес которых эти средства выделены парламентом. Казначейство является системой, осуществляющей платежи и контроль.

Также следует иметь в виду, что казначейство не должно заниматься несвойственной ему функцией *последующего контроля* за расходованием бюджетных средств. Такой контроль должен быть возложен на органы последующего контроля, которыми являются федеральные контрольные ревизионные управления, а также Счетная палата РФ.

С точки зрения задач, поставленных перед системой Федерального казначейства последними законодательными и нормативными документами, Федеральному казначейству предписывается роль

фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

контроль за законностью и своевременностью движения

гаранта всех средств государства; вместе с тем вне сферы казначейства находятся операции с внебюджетными государственными средствами, в том числе со средствами, частично формируемыми за счет федерального бюджета. Средства от внебюджетной деятельности бюджетополучателей, средства государственных внебюджетных фондов как часть совокупных денежных ресурсов государства должны учитываться при кассовом планировании и быть предметом управления Федерального казначейства. Первым шагом в данном направлении может быть введение уже в ближайшее время отчетности о внебюджетной деятельности получателей средств федерального бюджета перед органами Федерального казначейства и вышестоящими распорядителями бюджетных средств.

3. Последующий контроль. Осуществляется силами контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов Российской Федерации. При его проведении устанавливается соответствие реальной стоимости товаров и услуг, поставленных по принятым обязательствам, тем суммам, которые были оплачены.

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему.

Задачами Счетной палаты являются:

организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе решения этих задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что предусматривает:

организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;

проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации;

анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;

подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году;

подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации.

Счетная палата Российской Федерации - единственный государственный орган финансового контроля на федеральном уровне, статус, задачи и порядок деятельности которого определены законом.

По мере перехода российской экономики к рыночным отношениям все большее значение приобретает рациональное управление государственными финансами. Поэтому эффективный и действенный финансовый контроль является необходимым условием сильной власти, важнейшим фактором государственного строительства. Сейчас стало очевидным, что организация финансового контроля является проблемой комплексной, требующей к себе самого серьезного внимания специалистов различных профессий. Осмысление экономических реалий через призму государственного финансового контроля позволяет увидеть новые резервы в пополнении бюджета, минимизировать потери при расходовании государственных средств и, главное, решить основную задачу — способствовать эффективному оздоровлению российской экономики.

Выводы

Совершенствование управления государственными и муниципальными финансами — это одна из важнейших проблем в сфере государственной финансовой политики, и ее необходимо рассматривать не только с позиций управления бюджетным процессом, но и с позиции влияния различных интересов на параметры внутренней структуры бюджета.

В современной бюджетной политике делается ставка на оценку эффективности использования бюджетных средств. Такой переход предполагает решение двух главных задач.

Переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг. По сути, это означает переход к подушевому финансированию социальных услуг, ориентированных на достижение определенных количественно выраженных результатов.

Внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат. Решение этой задачи должно рассматриваться в контексте реформирования государственного сектора, включающего в себя реформу государственной службы, институциональную реформу и управление изменениями.

Еще одна чрезвычайно важная проблема возникает в связи с переходом к бюджетному планированию, ориентированному на результат, — это поэтапное изменение механизмов контроля исполнения бюджета.

1. Какие полномочия в области регулирования бюджетных правоотношений относятся к ведению Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления?

2. Какие задачи в области распределения доходных и расходных бюджетных полномочий необходимо решить Правительству Российской Федерации в ближайшей перспективе?

3. Назовите этапы составления проекта федерального бюджета. Какие задачи бюджетной политики при этом решаются и какие условия должны учитываться?

4. В чем заключаются роль и функции Федерального казначейства в процессе кассового исполнения бюджета?

5. Назовите этапы исполнения расходной части федерального бюджета, последовательность и содержание осуществляемых Федеральным казначейством процедур.

6. На основании материала, изложенного в данной главе, проанализируйте недостатки существующей в России системы государственного финансового контроля и сформулируйте предложения по совершенствованию контроля за расходованием государственных и муниципальных финансовых ресурсов.

Список литературы

Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

Пансков В.Г. Проблемы казначейского исполнения доходной части федерального бюджета // Финансы. 2000. № 4.

Разграничение расходных и доходных полномочий и самостоятельность местных бюджетов: [«Круглый стол»] // Там же. 1999. № 5.

Силуанов А.Г. Макроэкономические условия формирования федерального бюджета на 2002 год // Финансы. 2001. № 6.

Шевлоков В.З. Финансовый контроль как функция финансового управления // Там же. 2001. № 1.

© Горегляд В.П.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленный учебный курс дает представление о государственных и муниципальных финансах как о развивающейся единой и целостной системе, входящей в совокупную финансовую систему, которая, в свою очередь, является органической составной частью современной экономики страны.

При этом основой современной экономики, как и прежде, остается материальное производство, а в финансовой системе примат принадлежит финансам предприятий (объединений), на базе которых формируются финансы населения и государства.

Вместе с тем вектор развития наиболее продвинутых стран, переходящих в постиндустриальное, информационное **общество**, свидетельствует об углублении и усложнении взаимодействия связей производственной и «непроизводственной» сфер экономики, поскольку последняя через науку, образование, здравоохранение все более определяет жизнеобеспечение и развитие главной производительной силы и интеллектуализирует современное производство.

В условиях информационных технологий наука и знания превращаются в непосредственную производительную **силу**. Поскольку развитие этих сфер, а значит, и самого человека все в большей мере является функцией государства, то в действительности все реальнее проявляются две объективные тенденции: во-первых, возрастание роли государства в экономике и, во-вторых, именно поэтому повышение роли государственных (и муниципальных) финансов. Разумеется, и это еще раз подчеркнем, здесь речь идет о мировых тенденциях XX — начала XXI в.

Экономическая роль государства при этом определяется не только его удельным весом в производстве и в собственности на средства производства, но и в огосударствлении национального дохода в форме государственных и муниципальных финансов (важнейшую часть которых составляет консолидированный бюджет), его участием в функционировании денежно-кредитной системы и повышении эффективности использования совокупных государственных ресурсов (в том числе эффективностью развития

науки, образования, здравоохранения, культуры), в адекватности экономической политики государства стратегическим интересам страны, совершенствовании государственного управления и регулирования экономических процессов, в росте уровня квалификации работников государственной службы и степени их заинтересованности в достижении правильно поставленных государством целей.

В современных условиях государственные и муниципальные финансы становятся не просто инструментом фискальной политики и расходования средств на непроизводственную сферу, а одним из важнейших инструментов, обеспечивающих процесс общественного воспроизводства, включая воспроизводство главной производительной силы - человека, его здоровья, образования, интеллекта.

Таким образом, государственные и муниципальные финансы все в большей мере становятся категорией не только перераспределительной, но и воспроизводственной, понимаемой в широком смысле - воспроизводство как материальных благ, так и самого человека.

Материалы учебника призваны не только помочь изучающим усвоить раскрываемые вопросы, дать представление о системе теоретических понятий и категорий, но и показать функционирование отражаемых ими явлений в условиях реальной, прежде всего российской, действительности, где происходят кардинальные социально-экономические сдвиги.

Они нацеливают на необходимость преодоления пока еще встречающейся инерции и показывают потребность повернуть развитие экономики страны в мейнстрим XXI в. от инерционно-рыночного к управляемому инновационному развитию, необходимость объективно пересмотреть роль государства и использование финансовых ресурсов страны. Еще 24 февраля 2004 г. на совместном заседании Совета безопасности и Президиума Госсовета было признано, что инновационный прорыв для современной России — основа быстрой модернизации страны, путь повышения качества жизни людей и конкурентоспособности экономики. В сентябре 2005 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин определил национальные приоритеты развития, которые могли бы органично вписаться в национальную стратегию инновационного развития российской экономики. В Послании Федеральному

Собранию в 2006 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин снова и снова подчеркивал: «Необходимо принять конкретные меры для того, чтобы ситуацию изменить. И, не нарушая достигнутой финансовой устойчивости, нам надо сделать серьезный шаг к стимулированию роста инвестиций в производственную инфраструктуру и в развитие инноваций. Россия должна в полной мере реализовать себя в таких высокотехнологичных сферах, как современная энергетика, коммуникации, космос, авиастроение, должна стать крупным экспортером интеллектуальных услуг.

Мощный рывок в вышеназванных, традиционно сильных для страны областях — это наш шанс использовать их как локомотив развития. Это реальная возможность изменить структуру всей нашей экономики и занять достойное место в мировом разделении труда»¹.

© Куликов А. Г.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2006. 11 мая.

ГЛОССАРИЙ

Автоматические стабилизаторы - ряд факторов в реальной экономике, смягчающих воздействие изменений совокупного спроса на ВВП.

Активное ценообразование - установление цен в рамках политики управления сбытом предприятия с целью достижения наиболее выгодных объемов продаж, средних затрат на производство и целевого уровня прибыльности операций.

Активы банка — имеющиеся в распоряжении банка ресурсы. Подразделяются на приносящие доходы и не приносящие их. К активам, не приносящим доходов, относятся денежные средства в кассе, на корреспондентском и резервном счетах, а также основные средства, материалы, нематериальные активы банка и имобилизованные (отвлеченные из оборота) собственные средства. Активы, приносящие доходы, подразделяются на учетно-ссульные и банковские операции.

Актуарий — процесс расчета страховых ставок (расчетчик) при страховании жизни и других страховых услуг.

Амортизационный период - время полного возмещения первоначальной стоимости средств труда с учетом их морального износа.

Аннулирование государственного долга — полный отказ государства-должника от обязательств по своим долгам.

Баланс денежных доходов и расходов населения — системное образование, характеризующее источники, структуру и направления использования денежных средств и показывающее, какая часть общественного валового национального дохода в денежной форме поступает населению.

Банковская система России - совокупность национальных банков и других кредитных учреждений, действующих в рамках единого финансово-кредитного механизма. Включает в себя два уровня: Центральный банк Российской Федерации (Банк России) и кредитные организации.

Бездокументарная форма эмиссионных ценных бумаг - форма именных ценных бумаг, при которой права владельцев устанавливаются на основании записи в системе ведения реестра владель-

цев ценных бумаг (записи на лицевых счетах) или, в случае депонирования ценных бумаг - на основании записи по счетам депо в депозитариях. Эти записи содержат информацию о зарегистрированном владельце с указанием количества, номинальной стоимости и категории принадлежащих ему именных ценных бумаг. При выпуске эмиссионных ценных бумаг в бездокументарной форме решение о выпуске ценных бумаг является документом, удостоверяющим права, закрепленные ценной бумагой.

Биржа валютная-официально оформленный, регулярно функционирующий рынок по купле-продаже иностранной валюты на основе сложившегося рыночного курса.

Бреттон-Вудская валютная система - валютная система, основы которой были определены на Международной конференции в американском городе Бреттон-Вудс (1944); строилась на основе золотодолларового стандарта, неизменной цены золота в долларах, жестко фиксированных валютных курсов большинства государств по отношению к доллару.

Бюджет - система финансовых отношений между государством и другими субъектами экономики по поводу образования, распределения и расходования денежных ресурсов, необходимых для обеспечения функций органов государственной власти по предоставлению ими государственных услуг населению страны.

Бюджетная классификация (единая) - представляет собой группировку доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы России, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, используемой для составления и исполнения бюджетов и обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная роспись — документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Бюджетная система Российской Федерации — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве страны, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетное устройство — взаимосвязь между отдельными звеньями бюджетной системы государства, организация и принципы ее построения.

Бюджетные ассигнования — бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств.

Бюджетный процесс — представляет собой регламентированную законодательством деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и других участников по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Валюта - 1) деньги, участвующие в международном обороте и используемые для осуществления международных платежей; 2) денежная единица, лежащая в основе денежной системы того или иного государства (например, рубль в Российской Федерации, доллар в США и т.д.); 3) международные счетные единицы: СДР (так называемые Специальные права заимствования), ЭКЮ, евро; 4) тип денежной системы государства: валюта золотая, бумажная; 5) денежные знаки зарубежных стран: банкноты, казначейские билеты, монеты; 6) кредитные и платежные документы (векселя, чеки), используемые в международных расчетах.

Валюта иностранная — иностранные денежные знаки, а также вклады и счета в банках и других кредитных учреждениях, выраженные в этих денежных знаках.

Валюта национальная — национальные денежные знаки, а также вклады и счета в банках и других кредитных учреждениях, выраженные в этих денежных знаках.

Валюта резервная - та, в которой большинство государств держат свои ликвидные активы, использованные для покрытия отрицательного сальдо платежного баланса.

Валюта свободно конвертируемая — валюта свободно, без всяких ограничений обмениваемая на иностранные валюты.

Валютная котировка - определение валютного курса.

Валютные резервы (от фр. *reserve*, лат. *reserva* — сберегаю) — запасы иностранной валюты и золота, которыми располагают правительственные органы либо центральные банки того или иного

государства для платежей по международным расчетам, связанным с внешней торговлей, инвестициями и т.д.

Валютный курс — цена денежной единицы одного государства, выраженная через денежные единицы других государств.

Валютный рынок - сфера экономических отношений, где осуществляются операции по покупке, продаже и обмену иностранной валюты и платежных документов, выраженных в иностранных валютах.

Вексель — ценная бумага, представляющая собой безусловное абстрактное обязательство или приказ уплатить определенную сумму денег владельцу векселя.

Вклад (англ. *deposit, deposit account*) — денежные средства, внесенные гражданином в банк в целях хранения и получения дохода в виде процентов. Возвращается вкладчику по первому требованию. Оформляется договором в письменной форме.

Внешний долг — обязательства, возникающие в иностранной валюте.

Внутренний долг — обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации.

Встроенные стабилизаторы — система заранее предусмотренных государством регуляторов (прогрессивное налогообложение, государственные трансферты, участие в прибылях), которые включаются автоматически, т.е. без непосредственного вмешательства законодательного органа.

Госстрахнадзор - орган государственной власти, контролирующей соблюдение страхового законодательства.

Государственная социальная защита - система мер, направленная на обслуживание граждан в старости, в случае болезни, при полной или частичной потере трудоспособности, потере кормильца, а также малоимущих семей. Помощь предоставляется гражданам, которые не могут иметь доход выше прожиточного минимума.

Государственная гражданская служба — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской

Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Государственное кредитование - кредитные отношения, в которых государство выступает в качестве кредитора.

Государственное программирование — одна из форм государственного макроэкономического регулирования, которая позволяет предвидеть перспективы развития, является координирующим звеном в политике государства, придает регулированию целенаправленный характер.

Государственное регулирование денежных средств населения - система мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемая самим государством через приспособление механизма формирования и распределения доходов к изменяющимся условиям.

Государственные гарантии - поручительство государства по обязательствам какого-либо заемщика.

Государственные заимствования (или госкредит в узком смысле слова) - кредитные отношения, в которых государство выступает в качестве заемщика.

Государственные займы - основная форма государственных заимствований.

Государственные минимальные социальные стандарты — набор общественных услуг приоритетной социальной значимости, предоставление которых гарантируется государством.

Государственные социально-страховые фонды - финансовые институты, аккумулирующие средства для систем обязательного социального страхования, под контролем и при непосредственном участии государства.

Государственные социальные трансферты - передаточные платежи, выплаты населению или предпринимателям средств из государственного бюджета, формы перераспределения части средств из госбюджета.

Государственные финансы — инструмент мобилизации средств всех секторов экономики для проведения государственной внутренней и внешней политики.

Государственные ценные бумаги — государственные долговые обязательства, выпускаемые центральными правительствами, местными органами власти и государственными предприятиями.

Государственный долг — совокупный объем непогашенных долговых обязательств государства.

Государственный или муниципальный долг - обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов (заимствований), принятых на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием гарантий (поручительств) по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием обязательства третьих лиц.

Государственный земельный кадастр — унифицированная система регистрации прав на землю и связанную с ней недвижимость, учета и оценки земельных участков по всей территории страны.

Государственный финансовый контроль — система институтов, инструментов и объектов по проверке законности и целесообразности действий в образовании, распределении и использовании фондов государства и органов местного самоуправления.

Девальвация - снижение курса национальной валюты по отношению к иностранным валютам. Девальвация национальной валюты используется правительствами для уменьшения дефицита платежного баланса страны, повышения конкурентоспособности товаров на мировом рынке, стимулирования внутреннего производства.

Денежная система — форма организации денежного обращения в стране, сложившаяся исторически и закреплённая законом.

Денежные доходы населения — основная форма доходов домохозяйств. Поступают в виде заработной платы, доходов от собственности, предпринимательской деятельности и социальных трансфертов из бюджета.

Денежный рынок - часть финансового рынка, посредством которого реализуются краткосрочные кредитные операции.

Депозит - 1) вклады в банки (срочные, до востребования и др.); 2) запись в банковских книгах, свидетельствующая о наличии определенных требований клиентов к банку; 3) передаваемые на хранение в кредитные учреждения ценные бумаги (акции и облигации); 4) взносы в таможенные учреждения в обеспечение оплаты таможенных пошлин и сборов; 5) взносы денежных сумм в судебные и административные учреждения в обеспечении иска, явки в суд.

Депозитные кредитные учреждения - кредитные учреждения, управляющие вкладами клиентов в различных формах (срочные вклады, сберегательные счета и др.).

Депозитный сертификат - банковский сертификат, подтверждающий получение им на хранение определенных ценностей.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.

Дефицит государственного бюджета - определяется путем вычитания из суммы расходов и чистого кредитования суммы доходов и полученных официальных трансфертов.

Децентрализованные финансовые фонды - фонды финансовых ресурсов, образуемые в организациях и на предприятиях.

Дискретное регулирование - целенаправленное изменение правительства соотношения между основными составляющими государственного бюджета: доходами, расходами и дефицитом. Применяется в кризисных, нестабильных и переходных условиях.

Дифференциация доходов - различия в долях получаемого дохода определенной социально-демографической группы населения.

Дифференциальный рентный доход - стабильный, устойчивый доход, являющийся результатом более высокого природного плодородия почвы или лучшего месторасположения участка, а также коренного улучшения почвы на основе инвестиций.

Документарная форма эмиссионных ценных бумаг — форма эмиссионных ценных бумаг, при которой владелец устанавливается на основании предъявления оформленного надлежащим образом сертификата ценной бумаги или, в случае депонирования такового, на основании записи по счету депо. При документарной форме эмиссионных ценных бумаг сертификат и решение о выпуске ценных бумаг являются документами, удостоверяющими права, закрепленные ценной бумагой.

Дотации - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.

Доходы бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти России, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Доходы местного бюджета — денежные средства, поступившие в безвозмездном порядке в соответствии с законодательством в распоряжение органов местного самоуправления.

Доходы от операций с капиталом - включают поступления от продажи капитальных активов.

Доходы от предпринимательской деятельности — одна из основных форм доходов населения в современной рыночной экономике.

Доходы от себестоимости - форма доходов населения, которая включает доходы по акциям, проценты, выплаты по долевым паям работников в собственности предприятий, доходы от сдачи в аренду недвижимости.

Доходы от собственности — денежные поступления в виде процентов по вкладам, ценным бумагам, дивидендов населению, занятому предпринимательской деятельностью.

Заемствование внутри страны — означает лишь перераспределение имеющихся в стране ресурсов между секторами экономики.

Закон стоимости — постоянно повторяющиеся отношения, согласно которым производство и обмен товаров осуществляются на основе ОНЗТ, которые и определяют величину стоимости товара.

Затратный подход к ценообразованию - метод ценообразования, принимающий в качестве отправной точки фактические затраты предприятия на производство и реализацию товаров.

Именные эмиссионные ценные бумаги — ценные бумаги, информация о владельцах которых должна быть доступна эмитенту в форме реестра владельцев ценных бумаг, переход прав на которые и осуществление закрепленных ими прав требуют обязательной идентификации владельца.

Индексация — специальные государственные меры, направленные на перераспределение произведенного в обществе дохода

в условиях роста инфляции, с целью приспособления доходов населения к росту потребительских цен и поддержания их (доходов) покупательной способности.

Инертность в ценообразовании - сохранение на какой-то период жесткости, твердости цен на олигополистическом рынке.

Институциональная основа регулирования доходов населения — часть государственного бюджета предназначенная для осуществления социальных преобразований и сохранения достаточного уровня доходности у низкодоходных групп населения.

Инфляция — обесценивание денег, вызванное диспропорциями в общественном воспроизводстве и проявляющемся в росте цен.

Ипотечный кредит — форма залогового кредитования, при которой обеспечением служит недвижимое имущество заемщика.

Исполнение бюджета - совокупность операций по формированию и использованию средств бюджета.

Капитальные **расходы** - приобретение основного капитала, приобретение товаров для создания запасов, приобретение земли, нематериальных активов и капитальные трансферты.

Кассовое исполнение бюджетов — включает в себя операции со средствами на бюджетных счетах по зачислению доходов бюджетов и платежам по подтвержденным обязательствам бюджетов.

Конверсия государственных займов - изменение доходности государственных займов, проводимое с целью снижения расходов заемщика или повышения доходов кредитора.

Консолидация государственных займов — изменение срока действия уже размещенных государственных займов в сторону их удлинения или сокращения.

Консолидированный бюджет — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории.

Консолидированный бюджет региона - бюджет субъекта Российской Федерации и сводный бюджет муниципальных образований, находящихся на его территории.

Концепция «неоклассического синтеза» - теория равновесия в условиях неполной занятости, в которую включен денежный фактор.

Коррупция - в соответствии с определением Междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы, коррупция пред-

ставляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых не* законных выгод для себя и других. В данном определении субъектом коррупционных деяний может быть не только должностное лицо.

Коэффициент дифференциации доходов — характеризует степень социального расслоения и определяется как соотношение между 10%-ным уровнем доходов беднейшего и богатого населения.

Коэффициент концентрации Джини — характеризует степень отклонения фактического распределения денежных доходов населения от линии их равномерного распределения (изменяется от 0 до 1).

Коэффициент монетизации - отношение денежной массы к стоимости валового внутреннего продукта.

Кредит - экономическая категория, выражающая предоставление денег или товаров в долг.

Кредитная система — система кредитных учреждений и организации кредитования.

Кредитные ресурсы — денежные ресурсы, которые могут быть использованы для кредитования субъектов экономических отношений.

Лимская декларация — Декларация руководящих принципов контроля, принятая IX конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), состоявшимся в Лиме в октябре 1977 г. Ее концептуальные подходы положены в основу формирования современной системы государственного финансового контроля Российской Федерации.

Льготы по налогам и сборам - предоставляются отдельным категориям налогоплательщиков, предусмотренные законодательством преимущества по сравнению с другими плательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере.

Международный валютный фонд (МВФ) — международный межгосударственный финансовый институт, числящийся специ-

ализированным органом ООН. Основные задачи: регулирование международных валютных отношений, оздоровление финансовых ситуаций в странах — членах фонда.

Международный банк реконструкции и развития (МБРР) - международный межгосударственный банк, числящийся специализированным органом ООН. Вопрос о его создании был решен на Бреттон-Вудской конференции, функционировать начал с 1947 г., основная задача - предоставление нуждающимся странам - членам Банка кредитов под производственную и социальную инфраструктуру. МБРР - головной институт Всемирного банка.

Местный бюджет — совокупность экономических отношений между юридическими и физическими лицами, выступающими участниками формирования аккумулированного централизованного фонда финансовых средств конкретного муниципального образования, функции осуществления бюджетного процесса которого регулируются органом местного самоуправления на основании закрепленных федеральным законом статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Минимальная бюджетная обеспеченность — минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Минимальные государственные социальные стандарты — государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основе за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации.

Минимальный размер оплаты труда — законодательно устанавливаемый минимальный уровень оплаты труда, который определяет нижнюю границу оплаты труда и должен соблюдаться работодателями на всех предприятиях.

Монополизированный рынок — характеризует господство одного хозяйствующего субъекта, который и устанавливает цены на товар.

Монополия - один производитель, продавец.

Монопсония - один монопольный покупатель.

Мультипликатор — отношение изменения равновесного уровня производства, вызванного изменением спроса к величине изменения спроса.

Муниципальные финансы — совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного самоуправления. Включает в себя средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности.

Налоги — представляют собой обязательные, безвозмездные, невозвратные платежи субъектов хозяйствования и населения органам государственного управления.

Налоговая база — стоимостная, физическая или иная характеристика объекта налогообложения. Налоговая база и порядок ее определения устанавливаются Налоговым кодексом РФ.

Налоговая система — совокупность налогов и сборов, взимаемых в государстве, а также форм и методов их построения.

Налоговое регулирование доходов - изъятие государством части доходов населения в свое распоряжение в целях обеспечения общегосударственных нужд.

Налоговый период — календарный год или иной период времени применительно к отдельным налогам, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, подлежащая уплате.

Натуральные доходы - совокупность всех видов продуктов и услуг сельского хозяйства, получаемых с приусадебных участков, личного подворья, домашнего хозяйства, которые предназначены для личного (семейного) потребления и не имеют товарной формы.

Натуральные доходы населения — часть доходов населения, получаемая в натуральной форме, прежде всего в виде продуктов, производимых в личном подсобном хозяйстве, садоводствах, огородничествах, натуральной оплаты в сельхозпредприятиях, потребление в домашнем хозяйстве.

Недепозитные кредитные учреждения — кредитные учреждения, посредники на финансовых рынках, не принимающие вкладов клиентов. К числу наиболее важных из них относятся строковые

компаний, пенсионные фонды, взаимные фонды, финансовые компании.

Недискреционное регулирование - автоматическое (без вмешательства законодательного органа) изменение основных составляющих государственного бюджета с помощью встроенных стабилизаторов.

Неналоговые поступления — включают доходы от государственной собственности и предпринимательской деятельности, продажи принадлежащих государству имущества, запасов, земли и т.п.

Непогашенный долг состоит из основной суммы долга и причитающихся процентов.

Непроизводственные основные фонды - имущество предприятий, находящееся на их балансе и предназначенное для непроизводственного использования. Амортизация по нему не начисляется.

Номинальная заработная плата - денежное выражение всей начисленной заработной платы вне зависимости от налогов и обязательных платежей.

Номинальные доходы — денежное выражение индивидуальных доходов, полученных за определенный период. Они характеризуют уровень доходов независимо от налогообложения и изменения цен.

Норма производственного запаса - научно обоснованный плановый объем производственного запаса, обеспечивающий непрерывность производственного процесса.

Норматив оборотных средств — относительная величина или же денежное выражение планируемого запаса то варн о-материальных ценностей, необходимых для **нормальной** хозяйственной деятельности предприятия.

Оборотные производственные фонды - часть производственных фондов, которые, как правило, целиком потребляются в течение одного кругооборота, изменяют свою натурально-вещественную форму и полностью переносят свою стоимость на изготовленный продукт.

Оборотный капитал (оборотные средства) - часть капитальной стоимости, авансированной в мобильные (оборотные) активы предприятия.

Обособленное подразделение - любое территориально обособленное подразделение организации, в котором оборудованы стационарные рабочие места, создаваемые на срок более 1 месяца.

Обращение ценных бумаг - заключение гражданско-правовых сделок на первичном и вторичном рынке ценных бумаг, влекущих переход прав собственности на ценные бумаги.

Общественные блага - товары или услуги коллективного пользования, обладающие особыми экономическими характеристиками — неконкурентностью в потреблении и неисключаемостью. Производство общественных благ является одним из «провалов» рынка.

Общественный товар — товары и услуги, доставляемые членам общества государством.

Общие доходы - совокупность текущих доходов и доходов от операций с капиталом.

Олигополия — тип рынка, на котором несколько предприятий (примерно до 7—10) обеспечивают весь рынок или его подавляющую часть.

Олигопония — подразумевает конкуренцию немногих концентрированных покупателей, которые в силу своего положения на рынке способны оказывать существенное воздействие на цену приобретаемого товара и другие условия функционирования рынка.

Оплата труда - основная форма доходов членов домохозяйств, работающих в качестве наемных работников на предприятиях и в государственных учреждениях.

Оптовые цены — цены, по которым предприятия продают крупные партии товаров торговым, промышленным или другим предприятиям.

Основной капитал - часть авансированной капитальной стоимости, вложенной в средства труда, здания, сооружения, передаточные устройства, машины и оборудование, транспортные и прочие средства со сроком полезного использования, превышающим 12 месяцев.

Основные непроизводственные фонды — средства труда, которые участвуют в производственном процессе в своей вещественно-натуральной форме и по частям переносят свою стоимость на готовую продукцию в течение многих производственных циклов.

Отсрочка погашения государственного займа — перенос сроков погашения займа и временное прекращение выплаты доходов по нему.

Оценка земли — обобщающая характеристика земельных участков, отражающая природные и экономические их свойства, их

плодородие и местоположение, экономическую эффективность использования. Оценка земли может осуществляться как в баллах, так и в денежной форме.

Пассивное ценообразование - установление цен строго на основе затратного метода или только под влиянием ценовых решений конкурентов.

Первоначальный долг — равен сумме основного долга без начисленных процентов.

Переводной вексель - письменный документ, содержащий безусловный приказ векселедателя (трассанта), обращенный плательщику (трассату) об уплате определенной суммы денег владельцу векселя в установленный срок или по требованию.

Перекрестная классификация расходов — сочетание экономической и функциональной классификаций, позволяет определить объемы расходов на оплату труда, закупки, трансферты, капитальные затраты или кредитование по каждой конкретной функции, а также долю затрат на реализацию каждой функции в общем объеме расходов.

Перестрахование - договор страховой компании с другой страховой компанией по уступке части страховой премии и обязательств.

Персональные доходы — вся сумма денежных и натуральных выплат, поступающих из различных источников в индивидуальное распоряжение населения.

Платежеспособность предприятия - способность предприятия своевременно оплачивать финансовые обязательства по наступившим срокам их погашения.

Полезность — не только результат затрат труда, создающего товар, но и синтез самих затрат с данным результатом.

Политика цен — общие принципы, которых придерживается предприятие в сфере установления цен на свои товары или услуги.

Последующий **контроль** — осуществляется силами контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов Российской Федерации. При его проведении устанавливается соответствие реальной стоимости товаров и услуг, поставленных по принятым обязательствам, тем суммам, которые были оплачены.

Потребительная стоимость — способность товара удовлетворять какую-либо потребность человека.

Потребительская корзина — набор наиболее важных предметов потребления (товаров и услуг), на базе которого определяют динамику индекса потребительских цен.

Предварительный контроль - проводится на стадии санкционирования расходов, в момент контроля и учета по принятию бюджетными учреждениями обязательств.

Предпринимательский доход - часть прибыли, остающаяся у предпринимателя после уплаты налогов, процентов за кредит.

Предприятие - основное звено экономики, осуществляющее в определенной организационной и организационно-правовой форме процесс воспроизводственного кругооборота материальных и финансовых ресурсов, выкуп продукции, выполнение работ и оказание услуг для потребителей в целях удовлетворения покупательского спроса и извлечения прибыли. Образованные как результат деятельности предприятий, их финансовые ресурсы являются основой финансового потенциала государства, а также существования и развития всей системы финансовых отношений в обществе.

Принципы бюджетной системы — единства бюджетной системы; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; самостоятельности бюджетов; полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств.

Провалы рынка — экономические ситуации, при которых рыночная экономика не справляется с эффективным распределением ресурсов, рыночные отношения в этих ситуациях неэффективны по объективным причинам.

Прожиточный минимум - стоимостная оценка натурального набора продуктов питания, необходимых для поддержания жизнедеятельности человека, а также расходов на непроизводственные товары, услуги, налоги и обязательные платежи.

Простой вексель - письменный документ, содержащий безусловное обязательство векселедателя уплатить определенную сумму денег векселедержателю в установленный срок или по тре-

боеанию. По переводному и простому векселю вправе обязываться граждане РФ и юридические лица РФ. Российская Федерация, субъекты РФ, городские, сельские поселения и другие муниципальные образования имеют право обязываться по переводному и простому векселю только в случаях, специально предусмотренных ФЗ (ст. 2 ФЗ «О переводном и простом векселе» № 48-ФЗ от 11 марта 1997 г.).

Профицит бюджета - превышение доходов бюджета над его расходами.

Располагаемая заработная плата — номинальная заработная плата за вычетом подоходного налога и обязательных отчислений.

Располагаемые доходы — номинальные доходы, уменьшенные на сумму обязательных платежей и налогов, которые присваиваются непосредственно населением для окончательного потребления и сбережения.

Располагаемые доходы населения — совокупные доходы населения за минусом налогов и обязательных выплат.

Расходы местного бюджета - денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления.

Расширенный бюджет — совокупность консолидированного бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Реализация товаров, работ и услуг для целей налогообложения - передача на возмездной основе (включая обмен) права собственности на товары, результатов выполненных работ и оказание услуг одним лицом для другого лица, а в случаях, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, и на безвозмездной основе.

Реальная заработная плата - номинальная заработная плата за вычетом налогов, обязательных платежей и с учетом изменения цен и тарифов, т.е. реальное количество материальных благ, которые можно приобрести на полученную денежную сумму.

Реальные доходы населения — реально располагаемые доходы населения в денежной форме, скорректированные на рост (или снижение) потребительских цен.

Реальные располагаемые доходы — располагаемые доходы, скорректированные на уровень цен. Представляют собой величину реальной покупательной способности номинальных доходов.

Ревизия — основная форма финансового контроля, которая характеризуется взаимосвязанным комплексным изучением де-

ятельности проверяемой организации с участием соответствующих специалистов.

Результативность — максимальный результат при данном уровне затрат или минимизация затрат при данном результате.

Рентабельность — важнейший обобщающий показатель финансовой эффективности деятельности сельскохозяйственных предприятий. Рентабельность измеряется как отношение чистого дохода к затратам на производство реализованной продукции (услуг) или к используемым ресурсам (активам). Соответственно различают два взаимосвязанных показателя рентабельности.

Рефинансирование государственного долга — погашение старой задолженности государства за счет получения новых кредитов или размещения новых займов.

Розничные цены — устанавливаются на блага, продаваемые в личное потребление в малых количествах.

Роспись бюджетных расходов главного распорядителя бюджетных средств — распределение расходов по бюджетополучателям и распорядителям бюджетных средств согласно бюджетной классификации.

Рынок капиталов - часть финансового рынка, посредством которой реализуются долгосрочные и среднесрочные кредитные операции.

Рынок покупателя - рынок, на котором доминирующее положение занимает покупатель.

Рынок продавца - рынок, на котором продавец (производитель товара) занимает доминирующее положение.

Рынок свободной (чистой, или совершенной) конкуренции — характеризуется свободной состязательностью определения цен.

Самострахование - формирование юридическим лицом собственного страхового фонда.

Сборы за пользование - частичная оплата общественных благ и услуг, например, плата за пользование автомагистралью, оплата детского сада, посещения музея и др.

Себестоимость — денежное выражение издержек предприятия на производство и реализацию произведенной им продукции.

Сегментирование рынка — метод изучения рынка посредством разбивки потребителей на группы с учетом их нужд, потребностей, каких-либо характеристик и/или особенностей поведения.

Сегменты страхового рынка — часть сферы страховых однородных услуг: сегмент имущественного страхования, сегмент страхо-

вания жизни, личного страхования, гражданской ответственности и т.д.

Секвестр расходов - состоит в пропорциональном снижении государственных расходов (на 5,10,15%) ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года.

Сертификат эмиссионной ценной бумаги — документ, выпускаемый эмитентом и удовлетворяющий совокупность прав на указанное в сертификате количество ценных бумаг. Владелец ценных бумаг имеет право требовать от эмитента исполнения его обязательств на основании такого сертификата.

Совокупные (или валовые) доходы населения — общая сумма денежных и натуральных доходов населения из всех источников поступления.

Социальные нормы — социальные параметры, разработанные для конкретных условий, несоблюдение которых приводит к нарушению социально-экономического развития.

Социальные трансферты - выплаты гражданам (пенсии, стипендии, пособия), не связанные с результатами труда.

Срок полезного использования основных средств — период, в течение которого объект основных средств и (или) объект нематериальных активов служат для выполнения целей деятельности налогоплательщика. Срок полезного использования определяется налогоплательщиком самостоятельно на дату ввода в эксплуатацию данного объекта в соответствии с положениями гл. 25 НК РФ (часть вторая).

Срочные депозиты - депозиты (или вклады), помещенные в банк на определенный срок или изымаемые после заблаговременного уведомления, предусмотренного договором между держателем вклада и банком.

Стоимость товара- овеществленный втоваре труд, общественно необходимый для его производства в каждый данный исторический период.

Страхователь - субъект страховых отношений, покупающий страховой полис при заключении страхового договора.

Страховая премия - суммы, выплачиваемые страхователем страховщику по страховому договору.

Страховой полис — официальный документ страховой компании, в котором фиксируются права и обязательства сторон страхового договора.

Страховой потенциал — возможный объем страховых услуг на данной территории при полном охвате страхованием юридических и физических лиц.

Страховой риск — непредвиденные неблагоприятные обстоятельства, вероятность потерь, ущерба.

Страховщик — страховая компания, оказывающая страховые услуги в соответствии со страховым договором.

Страховые агенты — сотрудники страховых компаний, организующие продажу страховых полисов.

Страховые брокеры — страховые агенты, сотрудничающие с несколькими страховыми компаниями.

Страховые выплаты — суммы, выплачиваемые страховой компанией по страховому случаю в соответствии с договором страхования.

Страховые платежи - целевое резервирование начислений на заработную плату наемных работников для систем социального страхования (пенсионного, медицинского, от безработицы и др.).

Структура государственных финансов — федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, бюджеты местных (муниципальных) органов управления, государственные внебюджетные фонды и аналогичные фонды субъектов Федерации.

Субвенция - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Субсидиарность в предоставлении социальных услуг — разделение ответственности за обеспечение основных общественных благ и услуг между всеми субъектами рыночных отношений, включая граждан.

Субсидия - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Счетная палата Российской Федерации — ведущий независимый орган финансового контроля, статус, задачи и функции которого регламентированы Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 14 января 1995 г. № 4-ФЗ.

Счетная проверка - совокупность специальных приемов контроля достоверности бухгалтерских отчетов и балансов.

Счетно-аналитическая проверка — специфическая форма контрольной деятельности контрольно-счетных палат, сочетающая проведение документального контроля с исследованием аналитических показателей, влияющих на финансовые результаты.

Счетный период — финансовый год вместе с льготным периодом.

Тактика ценообразования - набор конкретных практических мер по управлению ценами на продукцию предприятия, которые используются для решения поставленных задач.

Текущие доходы - образуются за счет налогов и неналоговых поступлений.

Текущие расходы — расходы на товары и услуги, выплату заработной платы, взносы в фонды социального страхования, выплаты процентов за пользование заемными средствами, субсидии, другие текущие трансфертные платежи.

Текущий контроль - проводится на стадиях финансирования и кассовых расходов.

Теория предложения одним из главных положений предлагает ограничение экономической роли государства, его вмешательства в хозяйственную жизнь и особенно в социальную область.

Трансфертное регулирование — процесс перераспределения государственных доходов от налогоплательщиков к получателям, которые нуждаются в выплатах данного рода.

Управление государственными и муниципальными финансами — законодательно установленный порядок регулирования бюджетных правоотношений в области бюджетного устройства и бюджетного процесса каждым уровнем публичной власти.

Ускоренная амортизация — устанавливаемая государством система амортизации основного капитала по нормам, опережающим его физический и моральный износ.

Устойчивые пассивы — средства, находящиеся в постоянном обороте предприятия.

Федеральный бюджет — представляет собой форму образования и использования централизованного фонда денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.

Финансовая политика государства — совокупность стратегии и тактики государства в процессе использования финансовых отношений и функций финансов для реализации поставленных социально-экономических целей.

Финансовый менеджмент - система управления деятельностью предприятия (процессами производства, реализацией продукции, оборачиваемостью ресурсов, затратами, рентабельностью и др.) через финансовые потоки.

Финансовая система - целостный комплекс управления финансовыми отношениями, включающий фонды финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, систему взаимосвязей между ними, а также управляющую подсистему - государственные и муниципальные финансовые органы и финансовые службы предприятий.

Финансовые потоки — качественно и количественно определенное движение денежных средств в процессе образования фондов финансовых ресурсов и их использования.

Финансы - сфера экономических отношений, которые возникают в процессе образования и использования всего многообразия фондов денежных средств при формировании доходов и накоплений организаций и их расходовании, а также денежных доходов и расходов государства, муниципальных образований и населения.

Финансовая стратегия — обоснование перспективных направлений финансовой политики и разработка системы мер по мобилизации финансовых ресурсов для эффективного осуществления социально-экономических целей на длительный период (до 10-15 и более лет).

Финансовые аспекты кругооборота основного и оборотного капитала — представляют собой совокупность соответствующих финансовых ресурсов, которые формируются в процессе данного кругооборота.

Финансовые ресурсы предприятия — часть его средств, функционирующая в денежной форме (выручки и производные от нее формы - прибыль, амортизационные отчисления, фонды возмещения материальных затрат; кредиты и займы, доходы по ценным бумагам, страховые возмещения, денежные поступления из других источников и т.п.).

Финансовые рынки - механизмы обеспечения торговли финансовыми ресурсами; включают денежный рынок, валютный рынок и рынок капиталов.

Финансы населения {домохозяйств} — совокупность денежных отношений по поводу формирования доходов и осуществления расходов домохозяйств.

Финансы предприятия - экономические отношения предприятия во внутренней и внешней среде, осуществляемые в денежной форме.

Фискальная политика государства - совокупность мер в области налогообложения и правительственных расходов, направленных на изменение реального объема производства, контроль над инфляцией и увеличение занятости.

Фонд компенсаций <ФК> — формируется и распределяется с целью обеспечения равных возможностей финансирования из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации расходов на реализацию социальных Федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ) - формируется за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР); средства (субсидии) ежегодно предоставляются отобранным на конкурсной основе субъектам Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) - создан для стимулирования субъектов Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг; распределяется между всеми без исключения субъектами Федерации для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов.

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) - основной источник текущей финансовой поддержки регионов, не имеющей целевого характера, создается и распределяется с целью выравнивания возможностей консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации финансировать закрепленные за ними социально значимые расходы.

Фонд регионального развития (ФРР) - создается для инвестиционной поддержки субъектов Российской Федерации; средства фонда предоставляются (на конкурсной основе) в виде инвестиционных субсидий на развитие региональной производственной и социальной инфраструктуры.

Фонды обращения - средства предприятий, функционирующие в сфере обращения, а также средства снабженческих, сбытовых и торговых организаций.

Форвардный контракт (от лат. *forward* — передний) — контракт с реальной поставкой, по которому две стороны договариваются относительно обмена активов (например, инвалюты), которые должны быть поставлены продавцом покупателю на определенную дату в будущем.

Франшиза — часть суммы страхового объекта, свободная от страховых отношений.

Функции бюджета — перераспределительная, воспроизводственная, регулирующая, стимулирующая, плановая, контрольная, фискальная и социальная.

Функции государственных финансов — распределительная, перераспределительная, воспроизводственная, регулирующая, стимулирующая, плановая (прогнозная), международная, контролирующая и социальная.

Функции денег — мера выражения стоимости, средство обращения, средство сбережения и накопления, средство платежа, мировые деньги.

Функции кредита — капиталотворческая, распределительная, экономия общественных издержек, ускорения концентрации и централизации капитала, регулирования экономики.

Функции финансов - взаимосвязанные формы проявления финансовых отношений, конкретизирующие их воздействие на процесс общественного воспроизводства.

Функции финансов населения — воспроизводственная, распределительная, регулирующая, стимулирующая, контрольная и социальная.

Функции цены - измерительная, учетно-контрольная, регулирующая распределительная, плановая, социальная и стимулирующая.

Хеджирование (от англ. *hedging; hedge* — оградить, страховать от возможных потерь) - операция страхования от неблагоприятного изменения цен по сделкам, предусматривающим поставки товаров в будущем. Осуществляется путем встречных покупок (продаж) фьючерских контрактов. Центральная проблема хеджирования состоит в определении коэффициента хеджирования, т.е. количества единиц одного актива, необходимого для изменения стоимости другого актива. Среди инструментов хеджирования используются следующие: контракты фьючерсные, контракты форвардные, а также соглашения о свопах и опционы (при чрез-

вычайных рисках, например, риска проигрыша в зарубежных тендерах).

Цедент— перестрахователь.

Целевые рынки — рынки, на которые ориентируется деятельность предприятия.

Цена — денежное выражение стоимости товара.

Ценностное ценообразование - установление цен таким образом, чтобы это обеспечивало предприятию получение большей прибыли за счет достижения выгодного для него соотношения «ценность / затраты».

Ценовые стратегии — стратегия высоких цен («снятие сливок»), стратегия низких цен, ИЛИ стратегия «проникновения» на рынок, стратегия дифференцированных, стратегия льготных цен, стратегия гибких, эластичных цен, стратегия стабильных, стандартных, неизменных цен, стратегия неокругленных цен, стратегия цен массовых закупок, стратегия тесного увязывания уровня цен с качеством товара и др.

Ценообразование - процесс формирования цен на товары и системы цен в целом.

Ценообразование на рынке конкуренции немногих производителей осуществляется при доминирующей роли нескольких предприятий, которые вынуждены считаться с реакцией своих конкурентов. Речь идет об олигополии и олигопсонии.

Ценообразование на рынке монополистической конкуренции осуществляется в условиях состязательности предприятий, производящих многообразную группу товаров, которые являются неполными (несовершенными) заменителями, но в то же время товар конкретного предприятия дифференцирован, обладает специфическими особенностями.

Централизованные финансовые фонды — финансовые фонды общегосударственного назначения.

Цессия — уступка части страховой премии одной страховой компанией другой по договору перестрахования.

Чистое кредитование — кредитование за вычетом погашения кредитов.

Экономическая основа местного самоуправления - природные ресурсы, находящиеся в границах территорий местного самоуправления; имущество, находящееся в муниципальной собственности; государственная собственность, переданная органами местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий; другие виды собственности.

Элементы налогообложения, обязательные при установлении любого налога, - объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. В необходимых случаях могут предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Эмиссионные ценные бумаги на предъявителя - ценные бумаги (акции, облигации), переход прав на которые и осуществление закрепленных ими прав не требуют идентификации владельца. Выпускаются в документарной форме. Для передачи прав, удостоверенных ценной бумагой на предъявителя, другому лицу, достаточно вручения ценной бумаги этому лицу. Для ценных бумаг на предъявителя не ведется система ведения реестра владельцев ценных бумаг.

Эмиссия ценных бумаг - установленная ФЗ «О рынке ценных бумаг» последовательность действий эмитента по размещению эмиссионных ценных бумаг. Решение о выпуске ценных бумаг - документ, зарегистрированный в органе государственной регистрации ценных бумаг и содержащий данные, достаточные для установления объема прав, закрепленных ценными бумагами.

Эффективность - достижение целей управления при минимальных нежелательных последствиях или издержках.

Эффективность использования финансовых ресурсов предприятия — отношение финансового результата деятельности предприятия за определенный (истекший или плановый) период к затратам финансовых ресурсов, понесенным (либо планируемым) предприятием для получения данного финансового результата.

Эффективность финансов сельского хозяйства — результативность использования финансовых ресурсов в сельскохозяйственных предприятиях. Определяется путем сопоставления результатов хозяйствования с потребленными и используемыми финансовыми ресурсами. Наиболее обобщающим показателем эффективности является рентабельность.

Ямайская валютная система — создана на сессии Международного валютного фонда, проходившей в 1976 г. на о. Ямайка. Внесены поправки в Бреттон-Вудскую систему, фактически изменившие последнюю: золото перестало быть монетарным металлом, обязательная жесткая фиксация курсов валют к доллару отменена; все государства получили право определять режим курса своей валюты, в том числе свободно плавающий.

