

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ имени академика С.П. КОРОЛЕВА»
(Самарский университет)

А.Г. ЛУКИН

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ)
ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ФЕДЕРАТИВНОМ
ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ
С РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Рекомендовано редакционно-издательским советом федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление

САМАРА

Издательство Самарского университета

2017

УДК 334(075)
ББК 65.261я7
Л 841

Рецензенты: почетный работник высшего профессионального образования
Российской Федерации, д-р экон. наук, проф. А.П. Кузькин,
д-р экон. наук, проф. Н.Н. Османкин

Лукин, Андрей Геннадьевич

Л 841 **Теоретические основы организации государственных (муниципальных) финансов в федеративном демократическом государстве с рыночной экономикой:** учеб. пособие / *А.Г. Лукин*. – Самара: Изд-во Самарского университета, 2017. – 176 с.

ISBN 978-5-7883-1190-6

В учебном пособии рассматриваются основы теории государственных (муниципальных) финансов применительно к демократическому федеративному государству с рыночной экономикой. Подробно рассматриваются особенности государственного управления финансовыми ресурсами. Особое внимание уделяется финансовым механизмам формирования государственных денежных фондов, использования государственных финансовых ресурсов и организации государственного финансового контроля.

Предназначено для студентов, обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление, в качестве учебного пособия для изучения дисциплины «Государственные (муниципальные) финансы».

Подготовлено на кафедре Общего и стратегического менеджмента.

УДК 334(075)
ББК 65.261я7

ISBN 978-5-7883-1190-6

© Самарский университет, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
1. Основы финансовых отношений	9
1.1. Финансы как особая система экономических отношений	9
1.2. Функции финансов, субъекты и объекты финансовых отношений, финансовый ресурс и финансовые инструменты	15
1.3. Финансовый механизм и финансовое управление	21
Резюме	26
2. Особенности организации государственных и муниципальных финансовых отношений	28
2.1. Место государственных и муниципальных финансов в финансовой системе страны	28
2.2. Роль государственных и муниципальных финансов в экономических и финансовых отношениях	32
2.3. Особенности организации государственных (муниципальных) финансовых отношений	36
Резюме	42
3. Организация государственных финансовых отношений	45
3.1. Формы организации государственных финансовых отношений	45
3.2. Бюджетное устройство и принципы организации бюджетной системы	49
3.3. Бюджетная система	56
Резюме	60
4. Межбюджетные отношения	62
4.1. Необходимость организации и основные инструменты механизма межбюджетных отношений	62
4.2. Межбюджетные трансферты	68
Резюме	73

5. Механизмы формирования финансовых ресурсов государства	77
5.1. Особенности формирования централизованных финансовых ресурсов	77
5.2. Механизм выбора и закрепления источников доходов бюджетов бюджетной системы	83
5.3. Механизм администрирования доходов бюджетов бюджетной системы	91
5.3.1. Особенности финансовых отношений в рамках механизма администрирования доходов бюджетов	91
5.3.2. Управление денежными потоками при администрировании доходов бюджетов бюджетной системы	94
Резюме	103
6. Бюджетные механизмы использования централизованных финансовых ресурсов государства	106
6.1. Использование принципов бюджетирования при организации государственных финансовых отношений	106
6.2. Участники бюджетного процесса в демократическом федеративном государстве с рыночной экономикой	113
6.3. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы	117
Резюме	123
7. Фондовые механизмы управления централизованными финансовыми ресурсами	126
7.1. Необходимость применения фондового способа управления централизованными финансовыми ресурсами	126
7.2. Государственные (суверенные) внебюджетные фонды	131
7.3. Обязательное государственное социальное страхование	137
7.3.1. Понятие, особенности и виды государственного социального страхования	137
7.3.2. Системы обязательного государственного социального страхования различных стран	141
Резюме	146

8. Государственный (муниципальный) бюджетный контроль	148
8.1. Заинтересованные пользователи в информации государственного (муниципального) финансового контроля	148
8.2. Постулаты и типовые модели организации государственного (муниципального) бюджетного контроля	155
8.3. Организация системы государственного бюджетного контроля в федеративном демократическом государстве с рыночной экономикой	161
8.3.1. <i>Организация системы ГФК в США</i>	161
8.3.2. <i>Система ГФК в ФРГ</i>	164
8.3.3. <i>Организация ГФК в РФ</i>	166
Резюме	169
Библиографический список	172

ВВЕДЕНИЕ

«Я более всего старался об ясности и о том, чтоб книга моя не была утомительна для русского читателя, может быть еще не совсем привыкшего к ученым трудностям и к напряженному вниманию. Я почту себя счастливым, если в этом успел хотя несколько, если даже немного распространю вкус к финансовой науке, сообщу некоторые полезные истины, объясню некоторые темные предметы»

*Теория финансов. Сочинение
И. Горлова. 1841 год.*

Современное государство не может существовать без развитых финансовых отношений. По мере развития и совершенствования производства экономических благ, когда они становятся с одной стороны более разнообразными, удовлетворяющими все большее количество потребностей людей, а с другой стороны когда достаточно большая часть населения земного шара не имеет доступа к большинству из них, система распределения благ между людьми посредством денег превалирует над другими проблемами человечества.

Создается впечатление, что финансовые отношения становятся ведущими в системе экономических отношений и опережают по значимости производственные отношения. Состояние финансовых рынков становится определяющим показателем развития государства. Предприятия и организации демонстрируя успехи своего развития, оперируют показателями прибыли, а не количеством и качеством выпускаемой продукции или оказанных услуг. Все большую популярность набирает капиталотворческая теория кредита, согласно которой, по мнению ее основоположника английского экономиста Дж. Ло, кредит способен привести в движение все неиспользованные возможности страны, создавать богатство и капитал, а коммерческие банки рассматриваются в качестве создателей капитала, а не посредников.

Государства, определяя успехи социально-экономического развития стран, также все больше используют финансовые показатели, в которых фигурируют суммы средств, направленных на решение тех или иных государственных задач, или вложенных в социальную сферу, или усредненные суммы ВВП на душу населения т. д. При этом не всегда результат государственной деятельности может быть выражен в денежном эквиваленте. И тогда возникает разрыв в понимании результатов деятельности органов власти. Вроде, средств направлено много, а на выходе результат не заметен. И если размер прибыли частного предпринимателя может показать эффективность его деятельности, хотя бы с точки зрения востребованности его товара, то сумма вложенных средств государства в тот или иной государственный проект никак не указывает на его эффективность.

И, тем не менее, у государства не так уж и много инструментов воздействия на экономическую ситуацию в стране. Каждое государство само выбирает методологию регулирования социально-экономического развития страны. На этот выбор влияет большое количество факторов, которые и определяют тот набор инструментов, которое будет использовать государство. Среди этих инструментов одну из ведущих ролей играют финансовые. В основе этих инструментов лежит правильная организация государственного финансового управления

В данном учебном пособии, предназначенном для студентов, обучающихся по специальности государственное и муниципальное управление, рассматриваются особенности финансового управления в демократическом федеративном государстве с рыночной экономикой. Выбор типа государственного устройства понятен, так как к нему относится Российская Федерация.

Цель учебника – рассмотрение теоретических основ финансового управления в данном типе государства – сформулирована автором в таком виде в связи с тем, что сегодня в учебной литературе в основном предлагаются для изучения уже готовые решения государственной власти без указания исторических и научных источников, на основании которых принимались эти решения. У студентов, будущих государственных служащих, получающих такие знания, ограниченные только знакомством с уже состоявшимися решениями, нет базы для дальнейшего

творческого подхода к их осмыслению, а также возможной их критической оценке и подготовке управленческих решений в процессе реальной трудовой деятельности. Это замедляет процессы развития государственного финансового управления, как на теоретическом, так и на практическом уровне. Ведь взрослый человек все равно докопается до истоков проблемы, но для этого ему потребуется гораздо больше времени, так как ему придется начинать изучение текущих процессов с основ.

Это осознают не только авторы учебного пособия. Сегодня в России набирает обороты движение за финансовую грамотность населения в целом. И настоящее учебное пособие, надеюсь, станет заметным вкладом в это движение. В этой связи хочется привести еще одну цитату из первого в России учебника по теории финансов И. Горлова, выпущенного в 1841 году, слова из которого послужили эпиграфом к данной работе. «Финансы, – пишет И. Горлов – управление которыми столь нужно знать чиновникам, служащим по этой части и вообще всем гражданам, желающим постигнуть намерения правительства и содействовать им».

Книга подготовлена для магистров, изучающих дисциплину Государственные и муниципальные финансы. Материалы книги могут быть также использованы для проведения занятий на курсах повышения квалификации и профессиональной переподготовки, прежде всего для государственных служащих исполняющих обязанности в сфере государственного финансового управления и государственного финансового контроля. Кроме того, она может быть интересна для широкого круга читателей, интересующихся проблемами развития государственных и муниципальных финансовых отношений.

1. ОСНОВЫ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1. Финансы как особая система экономических отношений

В классическом современном понимании *финансы представляют собой особый вид экономических отношений по поводу формирования, распределения и использования централизованных денежных фондов государства в целях выполнения его функций, а также децентрализованных денежных фондов хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств с целью обеспечения условий их расширенного воспроизводства.*

Как видно из приведенного определения «финансы» не есть что-то материальное – это система отношений, возникающих по какому-то поводу. Считается, что *отношения есть связи, возникающие между людьми, обществами, странами в процессе общения, деятельности*¹. Отношения, определяющие существование человека в обществе, называются общественными отношениями. Таким образом, *общественные отношения* – это различные социальные взаимосвязи, возникающие в социальном взаимодействии, связанные с положением людей и функциями, выполняемыми ими в обществе. Общественные отношения имеют большое количество разновидностей, к ним относят политические отношения, духовные, социальные, культурные и т. д. В контексте данной работы основополагающим является такая разновидность общественных отношений как экономические отношения.

*Экономические отношения – это материально-опосредованные отношения, складывающиеся между людьми в процессе производства, при распределении, обмене и потреблении экономических благ*². Как основу торговли (обмена) данный термин впервые ввел классик политэкономии Адам Смит, который в своей книге «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776) писал: «...дай то, что

¹ Общий толковый словарь русского языка. URL: <http://tolsklovar.ru/o7877.html> (дата обращения: 11.07.2016).

² Финансовый словарь. URL: <http://www.finam.ru/dictionary/> (дата обращения: 11.07.2016).

нужно мне и я дам то, что нужно тебе...». Взаимный обмен и взаимная выгода – результат, мотивационной причиной которого выступает именно желание совершить этот обмен и получить предположительную выгоду.

Человек в течение своей жизни вступает в разнообразные экономические отношения – производственные отношения, технико-экономические отношения, организационно-экономические отношения и т. д. Важное место в жизни современного человека занимают отношения, связанные с деньгами или *денежные отношения*. Денежные отношения также не однородны и подразделяются на несколько видов.

Как считал К. Маркс первыми возникли *товарно-денежные отношения, или экономические отношения, возникающие между людьми в процессе производства и реализации товаров*. Возникли они в результате перехода от простого обмена товара на товар (выражаемого формулой $T - T$), к обмену товарами посредством денег ($T - Д - T$).

В связи с необходимостью разнесения процессов обмена во времени возникли *кредитные отношения*. Сегодня трактовка кредитных отношений несколько сужена, и они представляются как *общественные отношения, возникающие между субъектами экономических отношений по поводу движения стоимости на условиях платности, возвратности и срочности*. Но суть кредитных отношений осталась прежней – возможность обмена товарами (или денег на товар, или деньгами) не одномоментно, а, например, я тебе товар сейчас, а ты мне деньги через месяц, когда они у тебя появятся.

Во всех перечисленных случаях имеют место денежные отношения, для которых общей характеристикой является *возмездность* (эквивалентность). Если ты платишь деньги – получаешь товар; если выполняешь определенную работу – получаешь заработную плату; если берешь деньги в кредит – платишь процент и т. п. Однако, такая возмездность характерна не для всех денежных отношений. Выделяется особая группа денежных отношений, для которой характерным является преимущественно неэквивалентное движение денег. Именно эта группа денежных отношений и представляет собой финансовые отношения (рис. 1).

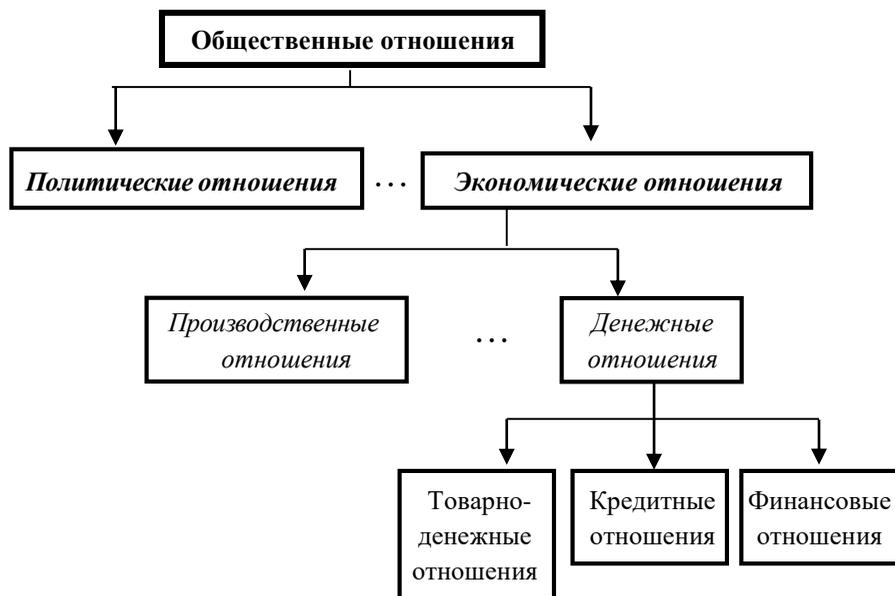


Рис. 1. Место финансовых отношений в общей системе общественных отношений

Финансовые отношения развивались одновременно в двух направлениях – по линии государства и по линии частного предпринимательства.

Частные финансы появляются с разделением общества на отдельные социальные группы и превращением денег в капитал в целях извлечения прибыли. По мере разделения труда и появлением узкой специализации в производстве, полное удовлетворение потребностей производителя благами собственного производства стало невозможным. Появилась необходимость сначала реализовать произведенный товар, превратив его в деньги, а уже затем осуществлять распределение полученного продукта труда, выраженного в денежном эквиваленте между наемными работниками и выделять из него прибыль собственника. Эти отношения носили уже не эквивалентный характер, а характер принудительного распределения подчиненного воле собственника, который

присваивал весь произведенный продукт труда наемных рабочих. Полученной прибылью собственник также распоряжался на свое усмотрение, распределяя ее на различные цели, не всегда связанные с процессами обмена на товары. Например, он мог отправить часть денежных средств на ростовщичество (выдачу ссуд за счет собственных средств под процент), в связи с этим появляются ценные бумаги – закладные и векселя. В XVI веке появляются акционерные общества, выпускающие акции и другие ценные бумаги, возникают фондовые биржи. Со временем возникают мировые рынки капитала, мировые финансовые центры, наднациональные и международные финансовые организации, и институты.

Таким образом, в результате перераспределения формировались *децентрализованные денежные фонды хозяйствующих субъектов и граждан (домашних хозяйств)*. Фирмы, реализовав продукцию и уплатив налоги, получали денежные средства, которые они уже могли перераспределять и использовать по своему усмотрению. Граждане, работники, получив заработную плату и уплатив налоги, также получали в свое распоряжение денежные средства, которые планировали и использовали для удовлетворения своих потребностей.

Государству для выполнения своих функций всегда были необходимы денежные средства, которые формировались в основном за счет перераспределения созданного продукта, через налоги. Само наличие государства обязывало граждан и хозяйствующих субъектов отдавать часть своих доходов на общие нужды. В какой-то исторический момент оно начало переход от взимания натуральных сборов с населения в виде дани (которая впоследствии, с развитием системы налогообложения превратилась в подать), мыта (налога на торговлю) и других, к денежным сборам и пошлинам.

Первоначально, натуральное обложение было выгодно и данникам (налогоплательщикам), и государственной власти. Первым было гораздо удобнее платить причитающиеся с них сборы путем отдачи части продуктов своего труда, не прибегая к обмену их на деньги, а для государственной власти не представлялось особенных трудностей в использовании доставленных благ: несложные потребности государственных чиновников и войска вполне удовлетворялись собираемыми с местных

жителей продуктами. С развитием денежного обмена натуральные налоги стали постепенно заменяться денежными. Процесс замены был очень длительным, так что натуральное налогообложение в европейских государствах существовало в течение почти всего XIX века, а в России имело место и в XX веке.

Так возникли денежные отношения, которые нельзя в полной мере назвать эквивалентными. Государство изымало через налоги денежные средства. Но в каждом конкретном случае, для каждого налогоплательщика, будь то хозяйствующий субъект или гражданин, установить прямую связь между тем, сколько ты отдал и сколько получил взамен от государства в виде общественных благ, было невозможно. В таком случае возникали *неэквивалентные денежные* отношения, основу которых составляли уже не столько экономические, сколько меры правового, принудительного характера.

В результате этих отношений формировались *централизованные денежные фонды государства*. Эти фонды государство использовало на финансирование армии, содержание госаппарата, осуществление экономической и социальной политики. По мере того, как возрастала роль государства, расширялись, прежде всего, его экономические функции, рос объем централизованных денежных фондов государства. Сегодня в бюджетах большинства развитых стран сосредоточено до половины всего национального ВВП.

Не нужно думать, что финансовые отношения выгодны только государству. Благодаря оформлению неэквивалентных отношений физические лица имеют возможность получать от государства социальные выплаты (пенсии, пособия, стипендии и т. д.), которые выплачиваются не в обмен на какой-то товар или услугу, а в рамках социальной помощи со стороны государства или, например, фирмы, в которой это физическое лицо работало. Юридические лица могут получать субсидии от других юридических лиц или от государства не в обмен на товары или услуги, а в порядке стимулирования развития в рамках экономической политики и т. д.

Именно с необходимостью оформления финансовых отношений, связанных с функционированием централизованных финансов, связывают появление финансовой науки. В первом на русском языке издании

о финансах под названием «Теория финансов», изданном в 1841 году при Казанском университете, автор И. Горлов пишет: «Наука, рассуждающая об оном, т. е. о получении и употреблении средств для удовлетворения государственных потребностей, есть теория финансов». Учитывая искусственное происхождение централизованных финансов, связанных с принудительным перераспределением государством богатства, полученного не им, а организациями и гражданами, необходимость в научном оформлении таких действий была наиболее актуальной. Ведь в частном секторе финансовые отношения складывались вполне естественным образом и стихийно, и только впоследствии могли быть закреплены в законодательных актах как традиционно сложившиеся. Необходимость в научном изучении финансовых процессов в частном секторе сложилась с появлением крупных корпораций, которые имели большое количество собственников и требовали создания крупного управленческого аппарата, а также бурным развитием и всевозрастающим влиянием на экономику финансовых рынков. Поэтому в XX веке возникает финансовый менеджмент, как наука управления частными финансами.

Таким образом, как в частном, так и в государственном секторах, происходило обособление части денежных средств и выделение особой группы денежных отношений, которая функционировала исключительно на *стадии распределения и перераспределения стоимости совокупного продукта*. Именно она и получила название **финансов**.

Подводя итог, следует отметить, что финансы как экономическая категория – это особая группа денежных отношений. При этом необходимо иметь в виду следующие обстоятельства, определяющие место финансов в денежных отношениях.

1. *Уровень и состояние финансов во многом определяются тем, как обстоят дела в реальном секторе производства*. Это обусловлено производным характером финансов и тем обстоятельством, что финансы – это лишь часть денежных отношений, возникающих на стадии перераспределения созданного продукта. Поэтому от того, каков объем созданного в обществе продукта, зависит и объем финансовых средств, которым реально могут располагать государство, хозяйствующие субъекты и граждане.

2. *Финансы, будучи категорией перераспределения, существенно отличаются от других стоимостных категорий, которые в условиях рыночного хозяйства также выполняют функции перераспределения (цена, кредит).* Если такие денежные категории, как цена, заработная плата, прибыль, кредит, обусловлены системой экономических отношений и наличием товарного производства, то финансы как категория перераспределения, порождена самим фактом наличия частного собственника или государства, чья воля определяет неэквивалентный и часто несправедливый характер распределения и перераспределения общественного продукта, выраженного в денежном эквиваленте.

3. *Хотя финансы связаны с перераспределением созданного продукта, они оказывают свое влияние на весь ход воспроизводственного процесса, главным образом через налоги и государственное финансирование.*

1.2. Функции финансов, субъекты и объекты финансовых отношений, финансовый ресурс и финансовые инструменты

Роль и место финансовых отношений в системе общественных и экономических отношений наиболее наглядно можно рассмотреть через предназначение финансов или через их функции. Несмотря на то, что основой финансовых отношений выступают деньги, функции финансов отличаются от функций денег. Деньги напрямую связаны с товаром, поэтому и функции денег неразрывно связаны с процессами товарного обмена: *мера стоимости, средство обращения, средство платежа, средство накопления и мировые деньги.* Функции финансов связаны с процессами распределения и перераспределения денежных потоков. Современная наука приписывает финансам выполнение довольно большого перечня функций. Однако наиболее бесспорными являются – *распределительная, регулирующая и контрольная.*

Распределительная функция финансов связана с зарождением финансовых отношений. Как отмечалось ранее, появилась необходимость распределять полученный продукт между собственниками и работниками, плательщиками налогов и государством не в натуральном виде, а

в денежном эквиваленте. Таким образом, финансовые отношения подменили собой распределение в натуральном виде, что было эффективнее и выгоднее всем участникам этих отношений. Эффективность финансового распределения наглядно иллюстрируют многочисленные художественные и документальные фильмы о недавней российской истории, когда в 90-е годы в связи с высокими уровнями инфляции в стране была сделана попытка перехода на натуральное распределение благ, и предприятия пытались выдавать заработную плату работникам продукцией предприятия. И работники, чтобы приобрести себе необходимые для жизни блага вынуждены были сначала продавать, как правило, не очень ликвидную продукцию, что значительно замедляло получение ими этих самых благ.

Государство активно участвует в распределении и перераспределении общественного продукта, также воплощенного в денежном выражении. Современное государство, забирая часть богатства у его собственников, распределяет его в пользу нуждающихся в рамках социальной политики, для предоставления общественных благ и для обеспечения государственного управления.

Регулирующая функция финансов связана, прежде всего, с выявившейся возможностью при помощи финансовых отношений влиять на различные стороны социального и экономического поведения человека и его сообществ. Так увеличение заработной платы на небольшой процент может способствовать повышению производительности труда работника в гораздо большем размере. Возможность получения большей прибыли, может заставить предпринимателя сменить отрасль производства и начать производить совсем другой продукт. Снижение налогового бремени со стороны государства в состоянии оживить целые отрасли экономики, если они находятся в кризисе и т. д. При помощи только финансовых инструментов можно регулировать ценообразование, количество выпускаемой продукции, качество производимого товара и т. д.

Контрольная функция финансов связана с человеческой природой возникновения финансовых отношений. Не нуждается в контроле со стороны человека исполнение объективных естественных законов, так

как у природы свои механизмы контроля, преодолеть которые человек не в силах, он может им только подчиниться.

Финансовые отношения есть порождение человека, а законы и правила, создаваемые людьми, могут быть людьми же нарушены, изменены и отменены. Тем более, что финансовые отношения очень часто носят принудительный характер и рассчитывать на добровольное выполнение финансовых правил не всегда надежно.

Поэтому финансовый контроль необходим. Он осуществляется со стороны тех экономических агентов, которые создают правила этих отношений, осуществляют целеполагание, планирование и прогнозирование финансовых результатов и т. д. Контролю же подвергаются наемные менеджеры и работники, которые эти правила должны выполнять и которые в результате своей финансовой деятельности должны достичь запланированных показателей и решить поставленные задачи. Без этого невозможно построить финансовые отношения. В этом и заключается контрольная функция финансов.

Остальные функции, которые рассматриваются в научной литературе либо спорны, либо не имеют большого значения, для раскрытия роли и места финансов в общей системе общественных и экономических отношений.

Любые отношения предусматривают с одной стороны участников – субъектов отношений и повод, по которому выстраиваются отношения – объект отношений.

В качестве *субъектов финансовых отношений* рассматривают физических лиц (граждан), которые образуют финансы домохозяйств, различного рода организации, как производственного, так и непроизводственного характера, которые образуют финансы частного сектора (корпоративные финансы, внутрифирменные финансы, финансы страховых организаций и т. д.), наконец государство, в ведении которого находятся централизованные финансовые фонды.

В каждом секторе выделяются свои субъекты финансовых отношений, которые и формируют те или иные фонды денежных средств. Например, финансы корпораций формируют акционерные общества с участием большого количества собственников. Финансы коммерческих банков формируются банковским сообществом и т. д. Таким образом,

субъектами финансовых отношений являются те, кто создает фонды денежных средств и управляет ими, а также источники финансовых ресурсов (рис. 2).



Рис. 2. Субъекты финансовых отношений

Каждый из названных субъектов вступает в отношения с другими субъектами в связи с необходимостью формирования фондов денежных средств, поэтому субъект, формирующий денежные фонды, может стать субъектом, являющимся источником финансовых ресурсов. В связи с этим *формируемые фонды денежных средств и выступают в качестве объектов финансовых отношений*. Ведь если, например, у гражданина нет возможности принять участия в формировании уставного капитала корпорации, а у корпорации нет желания поучаствовать в создании финансов гражданина, то и финансовых отношений между ними возникнуть не может, как, например, у ПАО «Газпром» и у большинства населения Российской Федерации.

Поэтому, чтобы создать финансы домохозяйства, гражданин должен вступить во взаимоотношения с работодателем, в качестве которого может выступить либо предприниматель, либо государство. При этом, и государство вступает во взаимоотношения с гражданином, чтобы сформировать централизованные финансовые фонды, и, например, корпорация, чтобы создать или увеличить свой уставной капитал.

Для осуществления взаимодействия между субъектами финансовых отношений применяются *финансовые инструменты*, основным из которых являются деньги. *Движение денег (денежный поток в наличной и безналичной формах) создают материальную основу финансовых отношений.*

Со временем возникли другие финансовые инструменты, которые наравне с деньгами стали элементами финансового механизма. *Финансовые инструменты это «квазиденьги», то есть документы, продажа или передача которых обеспечивают их владельцу получение определенной суммы денег.*

Первым финансовым инструментом человечества считаются налоги. Для их взимания был создан специальный фискальный аппарат, затем появились ведомства, управляющие расходами казны, контрольные ведомства и др.

К финансовым инструментам относятся ценные бумаги, закрепляющие имущественные права (акции), кредитные или долговые ценные бумаги (облигации, векселя), платежные средства (чеки), наконец это могут быть контракты, приводящие к появлению денежного актива у одних и денежных обязательств у других (фьючерсы и опционы) и т. д. Финансовые инструменты – это высоко ликвидный актив, хотя и проигрывающий в ликвидности наличным деньгам. Государство в основном использует такие финансовые инструменты как налоги, ассигнования, трансферты (дотации, субсидии, субвенции, пенсии, пособия и т. д.), государственные долговые обязательства и т. д.

Тем не менее, именно деньги выступают основным материальным фактором финансовых отношений и являются *финансовым ресурсом.*

Финансовые ресурсы – это денежные средства в форме доходов, накоплений или поступлений, предназначенные для финансирования

расширенного воспроизводства экономических субъектов, удовлетворения общественных потребностей, инвестирования и т. д., являющиеся материально-вещественным воплощением финансовых отношений.

Финансовые ресурсы формируются как на уровне государства – государственные и муниципальные финансы (публичные финансы), так и на уровне организаций – корпоративные (внутрифирменные) финансы и отдельных семей – финансы домохозяйств. Их состав и структура зависят от сферы деятельности и организационной формы экономического субъекта.

Таким образом, для выстраивания финансовых отношений необходимо знать следующие положения теории финансов:

1. Финансам свойственны *специфические функции*, отличные от функций денег и связанные с распределением и перераспределением денежных средств, воздействием финансовых отношений на другие виды общественных и экономических отношений, а также, учитывая человеческую природу финансовых отношений, с необходимостью контроля исполнения создаваемых финансовых правил и технологий.

2. *Субъектами финансовых отношений* выступают экономические агенты, которые создают фонды денежных средств и управляют ими, а также экономические агенты, которые выступают источником поступлений в денежные фонды – источником финансовых ресурсов. *Объектами финансовых отношений* выступают создаваемые субъектами фонды денежных средств.

3. В качестве *инструментов финансовых отношений* выступают деньги и «квазиденьги», то есть денежные документы, которые обладают высокой ликвидностью – способностью быстрого превращения в деньги.

4. Материальной основой финансовых отношений выступают деньги, которые после поступления их к экономическому субъекту, образуют его финансовый *ресурс*.

1.3. Финансовый механизм и финансовое управление

Совокупность форм организации финансовых отношений между субъектами, финансовых инструментов, применяемых для формирования, распределения и использования финансовых ресурсов, способов регулирования этих отношений складываются в финансовый механизм.

По сути, финансовый механизм есть инструмент воздействия финансов на хозяйственный процесс, под которым понимается совокупность социальной, производственной, инвестиционной, финансовой и др. деятельности. Цель такого воздействия – создание наиболее благоприятных условий для социального и экономического развития общества, хозяйствующих субъектов, человека.

В зависимости от того, кто применяет финансовый механизм для своих целей, различают финансовые механизмы:

- домохозяйств;
- предприятий;
- хозяйственных организаций;
- страховой механизм;
- механизм государственных финансов и др.

Предназначение финансового механизма выражается через его функции. К основным его функциям относят:

- а) организация финансовых отношений;
- б) управление денежными потоками, движением финансовых ресурсов.

Содержанием первой функции является создание системы финансовых отношений между участниками социальных и экономических процессов, учитывающую специфику их хозяйственной организации, их интересов и возможностей.

Как уже отмечалось, финансовые отношения есть взаимная связь между участниками финансовых процессов – субъектами финансовых отношений. В рамках организации этой связи каждый из взаимодействующих субъектов в различные периоды времени может выступать как субъектом, формирующим денежные фонды, так и субъектом – источником финансовых ресурсов. Все зависит от направления денежных потоков, формируемых субъектом финансовых отношений.

Организовать финансовые отношения, значит установить определенные правила взаимодействия между субъектами этих отношений, которые обеспечат оптимальные пути решения поставленных задач, высокую результативность и эффективность, а значит максимально полное достижение поставленных целей.

Для определения внутренней структуры финансовых отношений применяют их классификацию. Рассмотрим несколько признаков, по которым группируются виды финансовых отношений. Например, по целям финансовых отношений выделяют следующие виды:

1. Отношения между субъектами финансовых отношений по поводу формирования фондов денежных средств.

2. Отношения между субъектами финансовых отношений по поводу использования финансовых ресурсов.

3. Отношения между субъектами финансовых отношений по поводу распределения и перераспределения финансовых ресурсов.

4. Отношения между субъектами финансовых отношений по поводу контроля исполнения правил формирования и использования финансовых ресурсов.

Исходя из состава участников финансовых отношений выделяют:

1. Отношения между физическими лицами и юридическими лицами.

2. Отношения между юридическими лицами.

3. Отношения между государством и другими субъектами финансовых отношений.

4. Отношения между государствами (международные финансовые отношения).

5. Отношения внутри субъектов финансовых отношений и др.

Важное место в финансовом механизме занимает выбранная форма финансовых отношений. Под *формой организации финансовых отношений* понимается *внешний порядок их организации, т. е. установление правил аккумуляции, перераспределения и использования финансовых ресурсов и условий их реализации на практике*. В основу формирования форм финансовых отношений ложатся *методы³ обслуживания их*

³ Метод – совокупность приемов и способов достижения поставленных целей или запланированного результата. (Философия: Энциклопедический словарь. / под ред. А.А. Ивина. М.: Гардарики, 2004. 576 с.)

деньгами, под которыми понимаются *способы формирования финансовых ресурсов и практического осуществления операций с ними*. Выделяют три основных метода обслуживания деньгами финансовых отношений, которые ложатся в основу определения *форм организации* финансовых отношений. Эти методы условно называют:

1. *Бюджетно-налоговый метод*, к которому относят следующие финансовые инструменты: налоги, сборы, бюджетные ассигнования, межбюджетные и социальные трансферты и т. д. В этом случае движение средств между экономическими субъектами носит односторонний, безвозмездный характер.

2. *Кредитный метод*, к которому относятся банковские и бюджетные ссуды, государственный кредит, межгосударственные займы и др. В этом случае движение денежных средств происходит на условиях возвратности, срочности и платности.

3. *Страховой метод*, при котором денежные средства поступают в страховые фирмы или в государственные фонды в обязательно-добровольном порядке, а выплачиваются только при наступлении страхового случая или окончания срока страхования.

Действие второй функции выражается в процессе воздействия на движение финансовых потоков. *Финансовые потоки – это направленное движение денежных средств необходимых для обеспечения эффективного движения определенного товарного потока (т. е. потоков материальных, нематериальных, информационных и др. товаров и ресурсов)*. Главной целью движения финансовых потоков является обеспечение товарных потоков финансовыми ресурсами в необходимых объемах, в нужные сроки и с использованием наиболее эффективных источников финансирования.

В зависимости от направления движения денежных потоков различают *положительные* потоки – характеризующие всю совокупность поступлений денежных средств (когда субъекты привлекают финансовые ресурсы), и *отрицательные*, отражающие всю совокупность выплат (когда субъекты выступают в качестве источника формирования этих ресурсов). И те, и другие бывают *регулярные*, т. е. предусматривающие равные интервалы между платежами и *дискретные*, или нерегулярные.

В процессе реализации этой функции происходит формирование (привлечение) финансовых ресурсов, затем их распределение и перераспределение, планирование использования и использование, а также контроль. В совокупности этот процесс называется *финансовым управлением*. Таким образом, финансовые потоки выступают в качестве *объектов финансового управления*.

Совокупность методов и приемов финансового управления складываются в *способ* финансового управления. Современная наука выделяет два способа финансового управления:

а) *бюджетный способ*, который включает прогноз поступлений (доходов) финансовых ресурсов и многоцелевое планирование их использования, включающее жесткий контроль реализации этих планов.

б) *фондовый способ*, заключающийся в создании фондов денежных средств, предназначенных для реализации одной или нескольких основных целей.

Решение о выборе способа финансового управления принимают субъекты финансовых отношений. Управлять финансами субъекты финансовых отношений могут самостоятельно, однако, учитывая многогранность этих отношений, большое количество участников и направлений денежных потоков, субъекты финансовых отношений могут создавать специальные *органы финансового управления или нанимать помощников со стороны* (например, частные консалтинговые или аудиторские фирмы).

В совокупности субъекты финансовых отношений, созданные ими органы управления финансовыми потоками, включая органы финансового контроля, а также коммерческие предприятия, оказывающие услуги по такому управлению и контролю, являются *субъектами финансового управления*. Субъекты финансового управления направляют финансовые потоки, руководствуясь правилами и стремясь решить задачи, сформулированные субъектами финансовых отношений, достигнуть целей, поставленных ими.

Оптимально, когда субъект финансовых отношений и субъект финансового управления одно лицо. В этом случае риск невыполнения правил управления финансовыми потоками, направление их в сторону от решения поставленных субъектом финансовых отношений задач или

достижения целей минимален и зависит только от правильности действия самого субъекта финансовых отношений. Однако, как мы уже отмечали, в связи с большими объемами обслуживаемых финансовых потоков, или со спецификой управления, когда, например, большое количество равноправных собственников выступают в качестве субъекта финансовых отношений (демократическое государство или акционерное общество), последние вынуждены создавать специальные органы управления финансами.

К таким органам управления относят:

- на уровне государства – органы государственной власти, которые наделены полномочиями по управлению денежными потоками;
- на уровне организации или предприятия – структурные подразделения или службы, наделенные соответствующими полномочиями;
- специально созданные консалтинговые или аудиторские фирмы, а также физические лица (аудиторы, финансисты, адвокаты и т. д.) оказывающие услуги по финансовому управлению за вознаграждение.

Таким образом, под воздействием финансового механизма выстраиваются финансовые отношения между субъектами и участниками финансовых отношений, а также осуществляется управление финансовыми потоками государства, организации (предприятия), гражданина.

В итоге можно кратко сформулировать основные положения, касающиеся данного параграфа.

1. Совокупность форм организации финансовых отношений, инструментов, применяемых для формирования и использования финансовых ресурсов, а также способов регулирования финансовых отношений складываются в *финансовый механизм*, который в свою очередь выступает как инструмент воздействия финансовых отношений на другие виды общественных и экономических отношений.

2. Основными функциями финансового механизма являются *организация финансовых отношений* и *управление финансовыми потоками*.

3. Под организацией финансовых отношений понимается *процесс создания правил* взаимодействия субъектов финансовых отношений между собой, а также финансовых правил внутри каждого субъекта. В основе организации финансовых отношений лежит совокупность применяемых *финансовых инструментов, форм и методов*.

4. Под управлением финансовыми потоками, иначе *финансовым управлением*, понимается *процесс воздействия на движение потоков денежных средств* с целью обеспечения товарных потоков финансовыми ресурсами в необходимых объемах, в нужные сроки и с использованием наиболее эффективных источников финансирования.

5. Существуют два способа организации и осуществления финансового управления: *бюджетный способ*, заключающийся в многоцелевом планировании использования финансовых ресурсов на основании прогноза поступления финансовых средств, и *фондовый способ*, который предусматривает аккумуляцию денежных средств для достижения одной или нескольких целей воздействия финансов на социально-экономический и хозяйственный механизм.

6. Для осуществления финансового управления, в случае необходимости, субъекты финансовых отношений *могут создавать* специализированные органы управления или *нанимать* специализированные коммерческие организации, которые в совокупности с субъектами финансовых отношений выступают в качестве *субъектов финансового управления*.

Резюме

Финансы занимают особое место в системе экономических и денежных отношений, которые определяется их специфическими чертами.

Во-первых, любая финансовая операция, так или иначе, связана с распределением или перераспределением части стоимости общественного продукта.

Во-вторых, особенностью финансовых отношений выступает тот факт, что полученные в результате финансовых операций денежные средства принимают форму финансовых ресурсов.

В-третьих, финансовым отношениям присуща так называемая фондовая составляющая. Финансовые ресурсы, поступающие в распоряжение того или иного субъекта финансовых отношений, концентрируются в обособленных фондах. Финансовый фонд, в отличие от просто суммы денег, прежде всего, имеет источник поступления финансовых

ресурсов, во-вторых, имеет строго целевое назначение, в-третьих, будучи обособленным, финансовый фонд функционирует самостоятельно, поскольку имеет четкие правила своего существования, выраженные в административном или правовом обеспечении, либо просто в волеизъявлении, например, физического лица.

В-четвертых, посредством финансового механизма осуществляется влияние на другие экономические отношения (производственные, социальные и т. д.).

Наконец, в-пятых, финансовые отношения не могут существовать отдельно от других экономических отношений, прежде всего от товарного производства. Количество и качество финансового ресурса – денег – напрямую зависит от степени развитости производства товаров.

Контрольные вопросы

1. *Покажите роль и место финансовых отношений в общей системе общественных отношений.*

2. *Проследите путь развития финансовых отношений от натурального обмена и торговли к распределению и перераспределению стоимости совокупного общественного продукта.*

3. *Укажите основные отличия различных видов денежных отношений друг от друга.*

4. *Раскройте функции финансов.*

5. *Покажите различия централизованных финансов и децентрализованных финансов.*

6. *Обоснуйте различия между субъектами финансовых отношений и субъектами финансового управления.*

7. *Раскройте функции финансового механизма.*

8. *Назовите основные органы финансового управления.*

9. *Покажите способы управления финансовыми потоками.*

10. *Раскройте сущность и особенности способов финансового управления.*

2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

2.1. Место государственных и муниципальных финансов в финансовой системе страны

Субъекты финансовых отношений находятся в постоянном взаимодействии, и взаимно влияют на формирование финансовых ресурсов и отношений, создавая финансовую систему⁴ государства. Финансовые системы различных стран имеют много общего, но много различий. Различия определяются социально-экономической формацией и типом экономики свойственным тому или иному государству, государственным устройством и т. д. От данных параметров напрямую зависит и набор элементов – структура финансовой системы, и организация взаимных связей между элементами – ее инфраструктура.

Например, финансовая система *монархического* государства будет не такая как у *демократического*. У государства с *рыночной* экономикой она будет заметно отличаться от государства, взявшего на вооружение *административно-командный* тип экономики. Финансовая система *унитарного* государства выглядит не так, как финансовая система *федеративного* и т. д. В данной работе мы будем рассматривать финансовую систему демократического, федеративного государства с рыночной экономикой, аналогичного государственному устройству таких стран как Российская Федерация (РФ), Федеративная Республика Германии (ФРГ), Соединенные Штаты Америки (США).

Финансовые отношения внутри выбранного нами типа государства разделяются на два больших блока: *общественные финансы* – формируемые за счет перераспределения стоимости совокупного общественного продукта в добровольном порядке или при помощи административного принуждения, предназначенные для выполнения целей суще-

⁴ Система (в переводе с греческого – целое, составленное из частей, соединение) – множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство. (Большой энциклопедический словарь. М.: БРЭ. 2003. 1437 с.)

ствования государства, а также некоммерческих общественных организаций и *децентрализованные финансы* или *финансы хозяйствующих субъектов*, которые формируются в результате хозяйственной деятельности домашних хозяйств и частных предпринимателей всех видов (рис. 3).

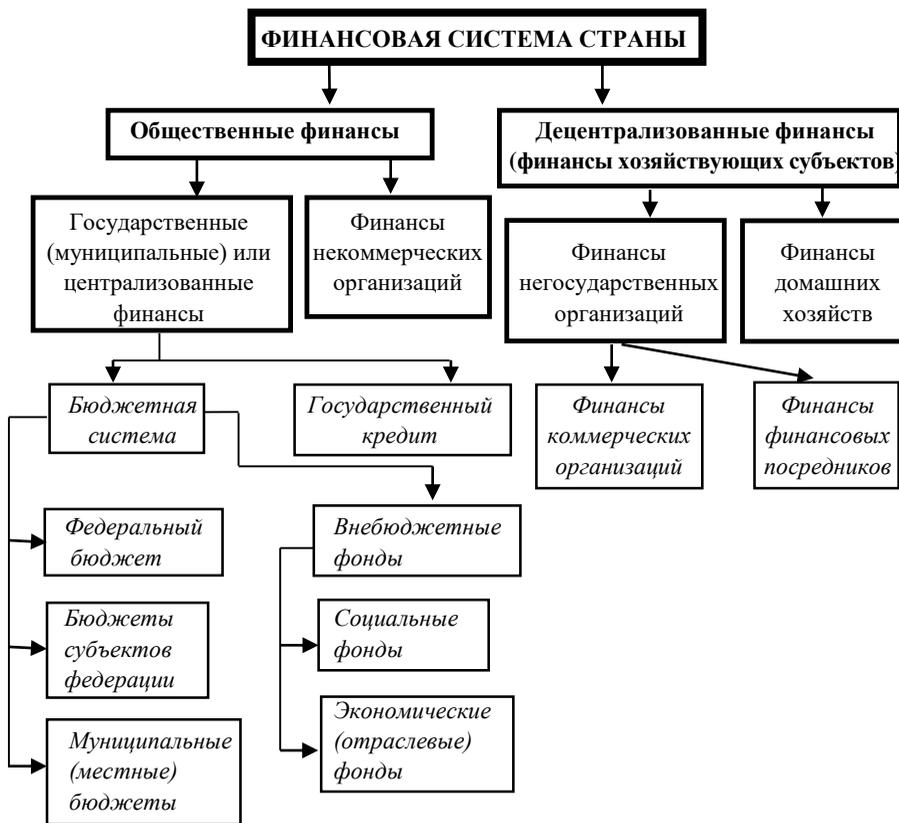


Рис. 3. Общая схема финансовой системы демократического федеративного государства с рыночным типом экономики

Основой всей финансовой системы является, конечно, сектор децентрализованных финансов. Именно в этом секторе осуществляется формирование стоимости общественного продукта, часть которой впоследствии перераспределяется в пользу общественных финансов, за счет

которых, в том числе, формируются финансовые ресурсы государства или централизованные финансовые ресурсы. Формирование финансовых ресурсов в этом секторе осуществляется в результате финансово-хозяйственной деятельности субъектов финансовых отношений на основе добровольного взаимодействия между ними по обмену ресурсами и готовой продукцией, и услугами, а также добровольных трудовых отношений.

Созданный таким образом в обществе валовой внутренний продукт (ВВП) за вычетом потребленных в процессе производства средств производства проходит *первичное распределение*, результатом которого является формирование доходов основных участников сферы материального производства. Однако этого недостаточно для того, чтобы общественное хозяйство в целом могло развиваться и нормально функционировать. Возникает необходимость *перераспределения* созданного продукта, которое обусловлено:

- наличием наряду с производственной непроизводственной сферы, в которой материальный продукт не создается (образование, здравоохранение, оборона и т. п.);
- дифференциацией доходов различных групп населения, неизбежной в условиях рыночной экономики;
- неравномерностью развития отдельных территорий и отраслей хозяйства.

В итоге перераспределения формируются доходы государства и некоммерческих организаций – *общественные финансы*. Формирование финансовых ресурсов *некоммерческих организаций* осуществляется в результате добровольных взносов и пожертвований со стороны субъектов финансовых отношений децентрализованного сектора и государственного сектора. Формирование доходов *государства* осуществляется в основном за счет принудительного изъятия части полученной стоимости при помощи налогообложения и сборов. Так в 2014 году доля налоговых поступлений в доход федерального бюджета РФ составила 54 %, неналоговых поступлений (различного рода сборов, пошлин) – 42,9 %. А в общем, доходы консолидированного бюджета России в 2014 году составили третью часть созданного ВВП.

Правда нельзя не сказать о том, что незначительная часть финансовых ресурсов государства формируется также за счет предпринимательской

деятельности государства и добровольных взносов юридических и физических лиц. Но эта часть настолько мала, что она практически не заметна. Например, в доходах федерального бюджета за 2014 год доля доходов от оказания платных услуг государством составляла 1,03 %, от реализации государственного имущества – 0,74 %, а сумма безвозмездных перечислений в доход федерального бюджета, включая возврат остатков межбюджетных трансфертов – 0,8 %⁵.

В свою очередь финансовые ресурсы в рамках использования их в секторе общественных финансов возвращаются в сектор децентрализованных финансов в виде заработной платы государственных (муниципальных) служащих и бюджетников, закупок для государственных и муниципальных нужд, государственного кредита, социальных трансфертов (пенсий, пособий, стипендий) и т. д. Например только на социальную политику в федеральном бюджете РФ того же 2014 года выделено было почти 21 % от общего количества расходов бюджета. Это при том, что расходы федерального бюджета РФ составили 19 % ВВП страны⁶.

О том, как взаимодействуют элементы финансовой системы внутри сектора государственных (муниципальных) финансов мы расскажем в ходе рассмотрения различных финансовых механизмов, которые действуют в рамках государственного (муниципального) финансового механизма.

Таким образом, все виды финансовых отношений находятся в гармоничном взаимодействии друг с другом образуя единую финансовую систему страны. Государственные (муниципальные) финансы являются одним из основных элементов этой системы. Ведущее место этого элемента определяется следующими его характеристиками:

1. Структура и инфраструктура финансовой системы напрямую зависят от *государственного устройства* страны, формы *государственного правления* и выбранного государством *типа экономических отношений*.

⁵ Федеральный закон от 05.10.2015 № 276-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год». Приложение 1. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=186926> (дата обращения: 30.07.2016).

⁶ Данные информационно-аналитического раздела официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://info.minfin.ru> (дата обращения: 30.07.2016).

2. Формирование централизованных финансовых ресурсов современного демократического федеративного государства с рыночным типом экономики осуществляется за счет *перераспределения стоимости общественного продукта*, созданного хозяйствующими субъектами сектора децентрализованных финансов, путем принудительного изъятия части сформированного ими богатства.

3. Финансовые ресурсы рассматриваемого типа государства и его муниципалитетов принимают активное участие в *формировании финансовых ресурсов* хозяйствующих субъектов сектора децентрализованных финансов через выплату заработных плат государственным (муниципальным) служащим, осуществление государственных закупок, распределение государственных (муниципальных) трансфертов и т. д.

2.2. Роль государственных и муниципальных финансов в экономических и финансовых отношениях

Роль государственных и муниципальных финансов в системе экономических и финансовых отношений наиболее наглядно представляется через их предназначение. Экономическая наука и общество уже достаточно давно определилось с функциями государства. В данной работе воспользуемся формулировкой государственных функций, данной американскими экономистами Ричардом А. и Пегги Б. Масгрейвами.

1. Обеспечение предоставления общественных благ или процесса, при котором совокупные ресурсы разделяются между производством частных и общественных благ, и определяется набор предлагаемых общественных благ. Обеспечение общественными благами выражает *распределительную функцию*...

2. Корректировка существующего распределения доходов и богатства с целью обеспечения соответствия общественным представлениям о «честном» и «справедливом» распределении, именуемая *перераспределительной функцией*.

3. Использование бюджетной политики как средства обеспечения высокой занятости, разумного уровня цен и соответствующего уровня экономического роста – *стабилизационная функция*.

4. Использование возможностей государства как инструмента регулирования рыночного механизма, чтобы корректировать и дополнять этот механизм в отдельных сферах – *регулирующая функция*.

Остановимся на данных функциях подробнее, так как в дальнейшем это поможет нам понять особенности функционирования государственного финансового механизма.

Предоставление *общественных благ* – это первая и наиболее древняя функция государства. Можно сказать, что необходимость в предоставлении такого общественного блага, как защита от внешнего врага и стало одной из первых причин образования государства. В дальнейшем перечень общественных благ, предоставление которых возможно со стороны государства значительно расширился. В него вошли помимо защиты от внешнего врага – обороноспособности, защита от преступников – правоохранительная деятельность, предоставление образования различных уровней, медицинское обеспечение, спасение в чрезвычайных ситуациях, общественный транспорт и т. д.

Почему же предоставление столь важных для современного человека благ невозможно без участия государства. Рыночный механизм великолепно подходит для предоставления частных благ. Частные блага обладают свойствами конкурентности⁷ и исключаемости⁸. Поэтому вся рыночная система может быть рассмотрена как большой аукцион, где потребители делают заявки на товар, а продавцы продают их покупателю, предложившему самую высокую цену. Таким образом, потребитель не может воспользоваться благом. Пока не заплатит за него.

Общественные блага лишены указанных свойств и обладают неконкурентностью и неисключаемостью. Участие одного потребителя в получении блага не исключает полезности этого же блага для других.

⁷ Конкурентность блага – свойство тех благ, потребление которых одним потребителем сокращает их количество, доступное другим. Блага, обладающие этим свойством, называются конкурентными благами, а их потребление конкурентным (Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. М.: Дело. Л.И. Лопатников. 2003. 376 с.)

⁸ Исключаемость из потребления означает, что получение определенных выгод от потребления данного блага одним субъектом исключает доступность данного блага для других субъектов. Потребление такого блага возможно только на основе эквивалентного обмена. (Экономическая теория. Ч. 1. Введение в экономику. Микроэкономика. (Б.И. Герасимов и др.). Тамбов.: ТГТУ, 2009. 232 с.)

В такой ситуации выгоды, приносимые общественными благами, не передаются отдельным индивидам в виде прав собственности, вследствие чего рыночный механизм не может функционировать. Если выгоды доступны всем потребителям, то добровольно они не захотят платить поставщикам этих благ. «Я извлекаю выгоду из чужого потребления так же, как из собственного, и при наличии тысяч и миллионов потребителей мой платеж составит ничтожно малую величину от общей суммы» – думает потребитель. Поэтому добровольных выплат не будет, особенно там, где в потребление вовлечено много людей. Взаимосвязь между потребителем и производителем разорвана и для обеспечения общества такими благами неизбежно вмешательство государства» – писали Ричард А. и Пегги Б. Масгрейв.

Набор общественных благ определяется в зависимости от социального строя государства, его финансовых и экономических возможностей и т. д.

Перераспределительная функция является неизбежным результатом рыночных процессов. Как утверждают экономисты, проблема эффективного распределения ресурсов между членами общества неизбежно войдет в противоречие с проблемой распределения доходов каждого из них. Распределение доходов и благ в рыночной экономике очень далеко от представления большинства индивидуумов о «справедливости». Принятый в рыночной экономике принцип распределения доходов, основанный на капиталистическом присвоении всего продукта труда наемных работников собственником средств производства и последующим распределением им благ между наемными работниками на свое усмотрение, даже при самом оптимальном подходе все равно порождает значительную степень неравенства в получении доходов. И несмотря на то, что существуют различные точки зрения на справедливость распределения, в основном все сходятся на необходимости механизма корректировки, хотя бы для того, чтобы установить нижнюю границу шкалы доходов, утверждают американские экономисты.

В качестве основного инструмента такой корректировки государство применяет социальную политику, т. е. политику перераспределения стоимости общественного богатства от имущих к нуждающимся.

Стабилизационная функция заключается в возможности воздействия при помощи государственных (муниципальных) финансов на макроэкономические показатели развития страны, такие как достижение высокого уровня занятости, разумный уровень стабильности цен, прочность внешних расчетов и приемлемый темп экономического роста.

Указанные цели не могут быть достигнуты только при помощи рыночного механизма. Без государственного влияния (как политического, так и экономического, в частности финансового), экономика будет подвержена значительным колебаниям, и испытывать повторяющиеся периоды безработицы, инфляции, стагнации и т. д. При этом в силу всевозрастающей международной взаимозависимости экономический спад может распространяться от одной страны к другой, еще более усугубляя проблему.

Основными инструментами стабилизационной политики государства выступают монетарные инструменты или предложение денег и регулирование денежной массы, а также фискальные инструменты, которые оказывают непосредственное влияние на уровень спроса. Сюда можно отнести манипуляции с банковским процентом по кредитам, увеличение или снижение налогового бремени, регулировка размера дефицита государственного бюджета и т. д.

Наконец *регулирующая функция* государственных (муниципальных) финансов, связана с возможностью влияния государства на микроэкономические процессы. Уже упоминавшиеся Ричард А. и Пегги Б. Масгрейв утверждают, что рыночный механизм сам по себе не может выполнять все экономические функции. Связано это, прежде всего с тем, что идеальные рыночные модели построены при значительном количестве допущений, которые зачастую противоречат реальной жизни, поэтому и требуется вмешательство государства, чтобы приблизить реальные условия к идеальным.

Например, саморегулирование рынка основано на принципе совершенной конкуренции, которая в частности предусматривает отсутствие препятствий для входа на рынок и наличие у потребителя полной и достоверной информации о товаре. Регламентация деятельности участников рынка, а порой и принуждение их, позволяет приблизить их к выполнению этих условий. Или же положение о том, что предприниматель не

пойдет в отрасль, где ему не гарантирована прибыль быстрая и достаточно большая. Государство различными способами создает привлекательность производства товаров в отраслях, продукция которых ему на данном историческом этапе необходима.

Исполнение названных и других функций государства требует от него больших финансовых усилий, которые в свою очередь требуют достаточно большого финансового ресурса. Но при правильном использовании централизованных финансовых ресурсов выигрывают, прежде всего, хозяйствующие субъекты децентрализованного сектора.

Таким образом, роль государственных и муниципальных финансов в финансовой системе страны нельзя переоценить. Это обусловлено следующими выводами:

1. Современные капиталистические экономики фактически являются *смешанными системами*, в которых не менее трети деятельности происходит в государственном секторе.

2. Роль государственных (муниципальных) финансов обусловлена возможностями государства по производству *общественных благ*, полномочиями государства по *перераспределению общественного богатства*, а также возможностями влияния со стороны государства при помощи централизованных финансов на *макро- и микроэкономические процессы* в обществе.

3. В связи с этим выделяют следующие основные экономические функции государства, которые оно реализует при помощи централизованных финансовых ресурсов: *распределительную, перераспределительную, стабилизирующую и регулирующую*.

2.3. Особенности организации государственных (муниципальных) финансовых отношений

Как уже говорилось, организовать финансовые отношения, значит создать правила взаимодействия между его участниками – субъектами этих отношений, а также сформулировать правила финансовой деятельности внутри каждого субъекта финансовых отношений. Для

того чтобы создать эти правила необходимо учитывать особенности деятельности каждого субъекта финансовых отношений. От этого зависит выбор правильной формы финансовых отношений, оптимальный набор финансовых инструментов и т. д.

Государство, как субъект экономических отношений, является элементом экономической системы страны и формы и методы экономического управления государства, в общем, схожи с формами и методами управления другими субъектами хозяйствования. Русский экономист З. Евзлин, еще в начале XX века (в 1913 году) писал: «С экономической точки зрения современное государство представляется отдельным специальным производителем, деятельность его – ветвью хозяйственного производства: оно производит целый ряд таких невещественных благ и услуг, которые частные лица собственными средствами произвести не в состоянии. ... Таким образом, государство является только членом в области общенародного хозяйства, деятельность его – одна из форм общей деятельности для удовлетворения разнообразных человеческих потребностей, и, следовательно, государство в своей деятельности должно управляться теми же законами, которые регулируют процесс создания полезностей, процесс приобретения достатка в обществе».

Действительно, большое количество процессов, происходящих внутри хозяйствующего субъекта и внутри государства совпадают. Если кончаются деньги, то и домохозяйство, и государство начинают осуществлять одни и те же действия: экономить, то есть сокращать расходы в семье или осуществлять секвестр⁹ бюджета государства, занимать у других или брать кредит, подработать или искать иные источники доходов и т. д.

Однако, в отличие от частных хозяйствующих субъектов, государство имеет отличительные особенности, которые позволяют выделить его в отдельный вид хозяйствующего субъекта с присущими только ему качествами. Эти особенности обусловлены, прежде всего, целями

⁹ Секвестр (фин.) – ограничение или сокращение расходной части государственного бюджета, отдельных частей этого бюджета. (Толковый словарь иностранных слов Л.П. Крысина. М.: Русский язык, 1998. 345 с.).

существования и необходимостью исполнения функций государства. Эти отличительные особенности заставляют исследователей рассматривать государство как уникальный субъект хозяйствования. Рассмотрим подробнее эти особенности.

1. В отличие от собственника, государство не является фактическим хозяином централизованных финансовых ресурсов, они принадлежат всему обществу, так как формируются за счет взносов его членов. Поэтому государство невольно распоряжаться ими по своему усмотрению, и ограничено установленными Конституцией полномочиями. Кроме того, оно обязано отчитываться перед обществом за правильностью и целесообразностью их использования.

В демократических государствах источники формирования централизованных финансовых ресурсов и направления их использования закреплены в конституционном законодательстве или в отдельном налоговом и бюджетном законодательстве. Так в Конституции ФРГ существует специальный раздел X «Финансы», в котором установлен исчерпывающий перечень источников поступления для центральной власти и для субъектов – федеральных земель и заложены основы государственного бюджетного контроля. Основные принципы бюджетной политики ФРГ сформулированы в законе «Об основах федерального и земельного бюджетного права»¹⁰ В США основы налоговой и бюджетной политики также закреплены в Конституции страны, в развитие положений которой приняты Кодекс внутренних доходов США и Закон о бюджете и отчетности¹¹. В Российской Федерации финансовая деятельность государства регулируется Бюджетным и Налоговым кодексами.

2. Финансовая деятельность государства направлена не на получение прибыли, и/или увеличение государственной собственности и/или на получение дополнительных благ, а на выполнение функций государства, т. е. на предоставление благ другим субъектам хозяйствования

¹⁰ Закон Германии от 19.08.1969 «Об основах федерального и земельного бюджетного права». URL: <http://constitutions.ru/?p=426> (дата обращения: 31.07.2014).

¹¹ Budget and Accounting Act. Electron text data. Mode of access: <http://www.gao.gov/about/history/articles/working-for-good-government/01introduction.html>. Title from screen.

(организациям, домохозяйствам) или создание условий для их деятельности, поэтому и результат деятельности выражается через их благополучие.

«Государственное хозяйство отличается, однако, от частного хозяйства тем, – писал более ста лет назад З. Евзлин – что оно ведется по поручению третьих лиц, для народа, и поэтому личный интерес – получение прибылей – в нем отсутствует, у него на первом месте стоит не расчет вознаграждения за оказанные услуги, а значение этих услуг для народа...».

В идеале, все полученные доходы должны быть направлены на достижение целей, поставленных государством перед собой. Исключение может составлять только деятельность, направленная на создание государственного финансового резерва на случай непредвиденных обстоятельств.

3. Как следствие из предыдущего пункта – результат финансовой деятельности государства не может быть выражен в суммах, сэкономленных или накопленных средств. Стремление к оптимальному использованию централизованных финансовых ресурсов не должно наносить ущерб качеству исполнения государственных функций. Уже упоминавшийся автор первого учебника по финансам на русском языке Иван Горлов еще в XIX веке, говоря об экономии государственных средств писал: «Эти рассуждения ставят в обязанность правительствам бережливость, которая необходима, впрочем, во всяком хозяйстве. Однакож, как все полезные правила, доведенные до крайности, могут сделаться вредными, так и начало бережливости не должно быть употреблено во зло. В государствах есть необходимейшие, существенные издержки, неудовлетворение которых повлекло бы за собой разрушение целого государственного организма. Бережливость относительно содержания войска, достаточного для нашей обороны, была бы пагубна. Здесь мелкие расчеты и выгоды должны падать пред великими народными интересами. Все, что мы разумеем под началом бережливости, есть избежание ненужных, бесполезных издержек, роскоши, расточительности».

Именно поэтому вопрос о критериях оценки результатов финансовой деятельности государственных органов является главным препятствием

сегодня для внедрения, например, в Российской Федерации бюджетирования, ориентированного на результаты.

4. Особенности государства как субъекта управления также обуславливают особые подходы к государственному финансовому управлению. Государство не может быть отождествлено с каким-то конкретным физическим или юридическим лицом. Сфера государственной деятельности не может быть сосредоточена в каком-то одном или в нескольких направлениях. Государство, как субъект управления осуществляет воздействие на большое количество разноплановых социальных и экономических процессов и явлений, что не позволяет сосредоточить управление государственной финансовой деятельностью в руках какого-нибудь одного государственного органа. Различные министерства и ведомства осуществляют воздействие на процессы и явления, которые они призваны регулировать или которыми управляют, с использованием своего, часто уникального финансового механизма. В этих условиях создаются условия для злоупотребления должностным положением и возможности для направления денежных потоков государства в направлениях, выгодных для исполнителей, а не для народа, который является фактическим собственником государственных финансовых ресурсов.

Поэтому государственный финансовый механизм предусматривает создание особых правил финансовой деятельности субъектов финансовых отношений, а также особые формы и методы финансового управления.

5. Источники доходов государства не зависят напрямую от результатов использования его финансовых ресурсов. Если частный предприниматель допустит ошибку и направит финансовые потоки не по оптимальному для себя пути, то это сразу отразится на его финансовом результате – прибыли, и он естественно получит меньший доход, если получит его вообще. Если же государство направит финансовые потоки на решение задач, не предусмотренных его финансовой политикой, то это не скажется на собираемости налогов или на наполнение бюджета из других источников.

Снижение собираемости доходов, в случае ошибок в финансовой деятельности государства произойдет, но со временем, после того, как социально-экономические процессы, происходящие в обществе, отреагируют на допущенные ошибки. Этот фактор также, как и предыдущий создает значительные проблемы при попытках выработки критериев, которые позволили бы оценить результат и эффективность использования централизованных финансовых ресурсов.

6. Масштабы и структура собственности государства, не идут ни в какое сравнение с масштабами и структурой собственности любого, даже очень крупного предпринимателя и т. д. По данным средств массовой информации состояние самых богатых людей мира не превышает трех триллионов рублей (состояние признанных в 2013 году: самым богатым человеком в мире Карлоса Слим Элли насчитывает 74 млрд долл. или около 2 трлн 600 млрд руб.¹², а самого богатого человека России В. Лисина – около 24 млрд долл. или около 840 млрд руб.¹³, при этом размер доходов федерального бюджета Российской Федерации, составляющих основу государственной казны, превысил в 2013 году 13 трлн руб. или как минимум в 4 раза больше¹⁴. Необходимо учитывать, что доходы – это только часть государственной казны Российской Федерации – не самого богатого государства в мире, стоящего на 8 месте среди экономик мира по уровню ВВП¹⁵.

Таким образом, государство, как субъект экономических отношений обладает следующими характеристиками:

1. Так же, как и остальные субъекты, оно подчинено общим закономерностям развития и использует методологии управления финансами

¹² Топ самых богатых людей мира в 2014 году // uBiznes.ru. URL: <http://ubiznes.ru/top/samie-bogatie-ludi-mira-2013.html> (дата обращения 31.07.2014).

¹³ Топ самых богатых людей в России в 2014 году // uBiznes.ru URL: <http://ubiznes.ru/finansy-v-licax/bogatie-ludi-rossii-top-forbes-2013.html> (дата обращения 31.07.2014).

¹⁴ Структура и динамика доходов федерального бюджета // Министерство финансов Российской Федерации: [офиц. сайт]. Информационно-аналитический раздел. URL: http://info.minfin.ru/subj_analytics.php (дата обращения: 31.07.2014).

¹⁵ Рейтинг стран мира по уровню валового внутреннего продукта // Энциклопедия общественного развития / Центр гуманитарных технологий. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/rating-countries-gdp/rating-countries-gdp-info> (дата обращения: 11.08.2014).

аналогичные тем, которые используют другие субъекты хозяйствования.

2. Государство, как субъект хозяйствования, обладает рядом особенностей, отличающих его от других субъектов финансовых отношений. Природа этих особенностей обусловлена, прежде всего, тем, что демократическое государство не является фактическим централизованным собственником финансовых ресурсов, а управляет ими от имени народа; предназначением государства как экономического субъекта; особенностями государственного управления; масштабами государственного управления и влияния на социально-экономическое развитие страны.

3. Знание этих особенностей и их учет в финансовой деятельности государства поможет осуществлять оптимальное государственное управление централизованными финансовыми ресурсами и обеспечивать качественное выполнение государственных функций.

Резюме

Построение государственных финансовых отношений осуществляется с учетом: выбранного типа экономических отношений (рыночный, командно-административный, смешанный), установившейся формы государственного правления (монархия, демократия), а также государственного устройства (унитарное государство, федеративное государство).

Для федеративного демократического государства с рыночным типом экономики свойственны следующие отличительные особенности построения финансовых отношений:

1. Основой финансовой системы такого государства выступают децентрализованные финансы, которые создают стоимость общественного продукта, часть которой впоследствии перераспределяется в пользу централизованного сектора, создавая финансовые ресурсы государства (муниципалитетов).

2. Собственником финансовых ресурсов, сформированных в централизованном секторе, выступает все общество (народ), которое передало часть своего богатства как бы в оперативное управление государству для того, чтобы оно могло выполнять возложенные на него функции.

3. Основными функциями такого государства являются распределительная, перераспределительная, стабилизирующая и регулирующая, связанные с возможностями государства принудительно перераспределять общественное богатство и влиять при помощи созданных финансовых ресурсов на социально-экономическое развитие страны и общества и в целом.

4. Существуют особенности организации государственных финансовых отношений связанные с особенностями функционирования государства как субъекта хозяйствования, к которым относят подчиненность государства народной воле, предназначением государства как экономического субъекта, особенностями государственного управления, вытекающими из масштабов и структуры государственной власти.

5. Учитывая особенности государства, как хозяйствующего субъекта, а также специфичность его функций, необходимо помнить, что результатом деятельности государства является не финансовый результат в виде прибыли или увеличения активов государства, а качество выполнения им своих функций, пусть даже это не приносит видимого финансового результата, но зато достигается иной социально-экономический эффект.

Контрольные вопросы

- 1. Проследите путь развития финансовых отношений к финансовой системе.*
- 2. Покажите структуру финансовой системы.*
- 3. Раскройте структуру централизованного сектора финансовой системы федеративного демократического государства с рыночной экономикой.*

4. *Покажите взаимосвязи между элементами финансовой системы государства.*

5. *Покажите роль государства как организатора финансовых отношений в рамках финансовой системы.*

6. *Обоснуйте функции государства как субъекта экономических и финансовых отношений.*

7. *Охарактеризуйте отличительные особенности государства как субъекта хозяйствования, которые оказывают влияние на организацию финансовых отношений.*

8. *Назовите особенности, которые отличают государственное финансовое управление от финансового управления иными хозяйствующими субъектами.*

3. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

3.1. Формы организации государственных финансовых отношений

От общих вопросов организации государственных финансовых отношений перейдем к рассмотрению конкретных финансовых механизмов. Финансовый механизм государства в целом состоит из нескольких, так называемых подмеханизмов, которые органично взаимодействуя друг с другом обеспечивают влияние государства на различные социально-экономические процессы, происходящие в обществе.

Как уже отмечалось, в соответствии с методами обслуживания деньгами, различные финансовые механизмы объединяются в формы финансовых отношений. Механизм государственных финансов, как правило, использует все три упомянутые формы организации финансовых отношений:

– *бюджетно-налоговую форму*, куда входит налоговый механизм, механизм администрирования доходов, бюджетный механизм и механизм администрирования финансирования дефицита бюджета;

– *кредитную форму*, включающую в себя государственный кредит, а также механизм администрирования финансирования дефицита бюджета;

– *страховую форму*, применяемую при формировании механизма функционирования внебюджетных фондов, а также механизм администрирования финансирования доходов бюджета.

При этом необходимо отметить, что различные механизмы могут применяться при построении различных форм финансовых отношений. Так, например, механизм администрирования финансирования дефицита бюджета, применяется как при организации финансовых отношений в бюджетно-налоговой форме, так и в кредитной форме, когда в качестве источников финансирования дефицита бюджета используются займы, создающие государственный долг. Или механизм администрирования доходов бюджетов применяется как при бюджетно-налоговой форме, так и при страховой форме организации государственных

финансов. Наконец бюджетный механизм используется в качестве под-механизма в механизме функционирования внебюджетных фондов (рис. 4).



Рис. 4. Финансовый механизм государства

В силу специфики государственной власти, которая дает возможность принуждения остальных субъектов финансовых отношений к выполнению финансовых правил, созданных государством (то есть независимо от их желания и при невозможности уклонения от их выполнения), финансовые механизмы государства подразделяются на *регулирующие* механизмы и *директивные*.

Регулирующие финансовые механизмы определяют правила финансовой деятельности прямо не затрагивающие интересы государства. Такая разновидность финансового механизма характерна для организации внутривладельческих финансовых отношений на частных предприятиях. В этом случае государство устанавливает общий порядок использования финансовых ресурсов, остающихся на предприятии после уплаты налогов и других обязательных платежей, а предприятие самостоятельно разрабатывает формы, виды денежных фондов, направления их использования. К таким правилам, например, относятся требования по ограничению минимального размера уставного капитала открытых акционерных обществ, установленные в Федеральном законе «Об акционерных обществах»¹⁶.

При *директивном* финансовом механизме вся система отношений государства с другими субъектами финансовых отношений разрабатывается государством и эти правила обязательны для исполнения всеми участниками. К директивным финансовым механизмам относятся все названные выше финансовые механизмы, и в данной работе будет рассматриваться только такой вид финансовых механизмов.

Как видно из рис. 4, большинство финансовых механизмов используется при организации финансовых отношений в бюджетно-налоговой форме. Эта форма является основной формой государственных финансовых отношений, так как именно здесь формируются основные финансовые ресурсы государства, и именно эта форма использует наибольшее количество инструментов влияния государства на социально-экономическое развитие общества в целом.

В рамках системы финансовый механизм государства бюджетно-налоговая форма организации финансовых отношений преобразуется в бюджетно-налоговый механизм, или как его часто называют бюджетный механизм, подразумевая налоговый механизм как составную часть бюджетного механизма. Основное предназначение бюджетно-налогового механизма заключается в следующем:

1. Формирование финансовых ресурсов государства за счет перераспределения стоимости произведенного общественного продукта через принудительное изъятие части его в пользу государства.

¹⁶ Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Ст. 26. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_docLAW_8743/00b760115572795d7920c45b910ba539527d0736/ (дата обращения: 05.08.2016). Загл. с экрана.

2. Управление созданными денежными фондами и денежными потоками государства с использованием бюджетного способа.

3. Регулирование социально-экономического развития общества на микроэкономическом уровне через налоговую систему и расходы государственного (консолидированного) бюджета.

4. Влияние на макроэкономические показатели развития страны через направление бюджетных расходов для достижения целей, предусмотренных экономической и финансовой политикой государства.

Очень часто бюджетно-налоговый механизм называют *фискальным механизмом*, а политику государства, использующую данный механизм – *фискальной политикой*. *Фискальная (бюджетно-налоговая) политика государства – это маневрирование налогами и правительственными расходами в целях воздействия на экономику. Механизм фискальной политики основан на том, что изменение налоговых изъятий и объема государственных расходов влияет на совокупный спрос и, следовательно, на величину ВВП, занятость и цены.*

Учитывая ведущую роль бюджетного механизма в системе государственных финансовых отношений, его название стало применяться для обозначения всего механизма государственных финансов. Поэтому в научной литературе часто государственные финансовые отношения называют *бюджетными отношениями*, подразумевая при этом, что в структуру этих отношений попадают и кредитная и страховая формы, а принципы организации бюджетных отношений получили название *бюджетного устройства*. В данной работе также будем придерживаться этой традиции.

Прежде чем перейти к рассмотрению бюджетного устройства, резюмируем вышесказанное.

1. Финансовый механизм государства состоит из *совокупности подмеханизмов*, которые органично взаимодействуя между собой, и создают систему государственных финансовых отношений. При этом государство использует все основные формы организации финансовых отношений: *бюджетно-налоговую, кредитную, страховую*.

2. *Наибольшее значение* в системе государственных финансовых отношений имеет *бюджетно-налоговый механизм*, благодаря которому формируется основная часть государственных финансовых ресурсов и в котором сосредоточено большинство финансовых инструментов,

позволяющих государству активно влиять на социально-экономическое развитие общества.

3. Учитывая *большие возможности* бюджетно-налогового механизма *по воздействию* на социально-экономические процессы, происходящие в государстве, а также подчеркивая *директивный характер* подмеханизмов, его составляющих, бюджетно-налоговый механизм называют также *фискальным механизмом*, а политику государства, основанную на фискальном механизме – *фискальной политикой*.

4. В связи с ведущей ролью бюджетного механизма в механизме государственных финансов его название распространилось на всю систему государственных финансовых отношений и часто их называют просто *бюджетными отношениями*.

3.2. Бюджетное устройство и принципы организации бюджетной системы

Разнообразные финансовые отношения, которые складываются в системе государственного финансового механизма, тесно взаимодействуют друг с другом, образуя систему бюджетных отношений. Однако, учитывая особенности государства как хозяйствующего субъекта, а также принудительный характер формирования государственных финансовых ресурсов, бюджетные отношения не могут складываться естественно, только лишь на основе договоренности между участниками отношений, как это происходило и происходит в частном секторе. Поэтому для формирования бюджетных отношений необходимо сформулировать правила, которые часто противоречат естественно складывающимся финансовым отношениям.

Кроме того, участниками бюджетных отношений часто становятся субъекты искусственного происхождения, необходимость появления которых вызвана не объективным экономическим процессом, а требованиями осуществления государственного управления при выбранной форме государственного правления.

Поэтому состав участников бюджетных отношений, их структура и инфраструктура, основополагающие правила организации государственных финансовых отношений отображаются в *государственном бюджетном устройстве*.

Общими для всех государств элементами бюджетного устройства являются *бюджетная система* и *принципы построения бюджетной системы*. В некоторых государствах к ним могут добавляться другие элементы. Например, в РФ в бюджетное устройство добавлен элемент *бюджетная классификация*.

Вид бюджетной системы определяется принципами ее построения. Для всех демократических федеративных государств с рыночной экономикой, существуют общие принципы построения (назовем их базовыми), которые, прежде всего, отражают и закрепляют подчинение государственной власти народным интересам, федеративный характер бюджетных отношений, а также общие подходы к управлению бюджетами бюджетной системы (табл. 1).

Таблица 1

Группировка базовых принципов построения бюджетной системы демократического федеративного государства с рыночной экономикой

<p align="center">Принципы, закрепляющие народовластие</p>	<p align="center">Принципы, закрепляющие федеративный характер бюджетных отношений</p>	<p align="center">Принципы, отражающие общие подходы к управлению бюджетами бюджетной системы</p>
<p>– обличение бюджета в форму акта, принимаемого представительным органом власти</p> <p>– приоритетность публичных расходов</p> <p>– достоверность и наглядность бюджета</p>	<p>– единства бюджетной системы</p>	<p>– полнота бюджета</p> <p>– ежегодное утверждение бюджета</p> <p>– бюджетное равновесие</p>

Раскроем содержание базовых принципов:

– *обличение бюджета в форму акта, принимаемого представительным органом власти*, подчеркивает, что власть в стране принадлежит народу, и он осуществляет ее через народное представительство, создавая правила, в том числе бюджетные для исполнительной власти;

– *приоритетность публичных расходов*, принцип основан на том, что осуществление государственных функций не ставится в прямую зависимость от величины полученных доходов. Государство обязано в любом случае исполнять свои функции. Определяя в приоритетном порядке размер публичных расходов, правительство исчисляет в соответствии с полученными результатами объемы требуемых государственных доходов;

– *достоверность и наглядность бюджета*, отражает стремление сделать бюджет понятным и прозрачным для народных масс, которые являются фактическими хозяевами бюджетных ресурсов;

– *единство бюджетной системы*, учитывая полную самостоятельность и независимость бюджетов бюджетной системы друг от друга, принцип единства означает единство законодательной и нормативной базы, регулирующих их составление и исполнение, единый бюджетный процесс, единые требования, предъявляемые к составлению и исполнению бюджетов, а также единые требования к учету операций со средствами бюджета, основанные, как правило, на единой классификации.

– *полнота бюджета*, или требование полного отражения в бюджете всех полученных доходов, независимо от их видов, и расходов, независимо от направления использования финансовых ресурсов;

– *ежегодное утверждение бюджета*, определяющее установленную периодичность планирования и исполнения бюджета, то есть действие бюджета во времени;

– *бюджетное равновесие*, требование не допускать как создания больших сумм дефицита бюджета, что ведет к финансовым кризисам, так и недопустимости излишней экономии, что ведет к недофинансированию исполнения функций государства и снижению качества предоставления государственных услуг.

Базовые принципы в том или ином виде содержатся в принципах построения бюджетной системы всех демократических федераций. Не всегда они закреплены в общем перечне принципов, но в обязательном

порядке влияют на бюджетное законодательство. Так, например, принцип *обязательного облачения бюджета в акт представительного органа* власти в законодательстве стран выливается в конкретные виды документов. В РФ, например, на уровне федерации – Федеральный закон, а в США – особая парламентская резолюция. Или требование о *ежегодном утверждении бюджета* выливается в установление границ бюджетного года. При этом бюджетный год не всегда совпадает с календарным годом, хотя у многих стран, например, в России и ФРГ – это так. А, например, в США бюджетный год федерального правительства начинается с 1 октября, заканчивается 30 сентября, в большинстве штатов – с 1 июля по 30 июня; для местных бюджетов бюджетный год совпадает с календарным. Такое несовпадение с календарным годом, считает О.В. Болтинова, обусловлено историческими причинами, традициями, связанными со сроками созыва парламента, сбора урожая, от которого длительное время в прошлом зависели доходы бюджета.

Но кроме общих принципов, каждая страна добавляет свои правила, которые и определяют своеобразность различных бюджетных систем. При этом, как правило, дополнительно введенные принципы могут усиливать влияние тех или иных базовые принципы, либо подробнее раскрывать их.

Рассмотрим принципы построения бюджетной системы анализируемых стран, при этом общие принципы поставим в начале перечня без расшифровки и добавим толкование других принципов так, как это дано в законодательстве стран (табл. 2).

Как видно из таблицы 2, в США базовые принципы построения бюджетной системы дополнены принципами, которые требуют от государственной власти наибольшей открытости и понятности для членов общества. Поэтому важным *отличием бюджетной системы США от систем* других стран являются требования к ее прозрачности и открытости.

В бюджетном законодательстве РФ сделан упор на соблюдение принципов федеративности и особом закреплении прав и полномочий конкретных бюджетов бюджетной системы.

Принципы построения бюджетной системы ФРГ создают, прежде всего, условия управляемости бюджетов, основанные на четком планировании и неуклонном выполнении плановых параметров.

Принципы построения бюджетной системы

<i>США</i>	<i>РФ</i>	<i>ФРГ</i>
<p>– единство бюджета;</p> <p>– сбалансированность бюджета;</p> <p>– прозрачность бюджета (Конституция США содержит четкое определение ролей исполнительных и законодательных органов в управлении бюджетом, обеспечен эффективный доступ общественности к бюджетной документации);</p> <p>– универсальность бюджета (заранее не устанавливаются целевые направления расходования планируемых доходов бюджета);</p>	<p>– единство бюджетной системы РФ;</p> <p>– сбалансированность бюджета;</p> <p>– полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;</p> <p>– прозрачность (открытость);</p> <p>– достоверность бюджета;</p> <p>– разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ (закрепление в соответствии с законодательством РФ доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы РФ);</p> <p>– самостоятельность бюджетов (закрепляет право и обязанность органов государственной власти и местного самоуправления обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств);</p>	<p>– единство бюджета;</p> <p>– полнота бюджета;</p> <p>– сбалансированность бюджета;</p> <p>– достоверность и ясность бюджетов;</p> <p>– совокупное покрытие расходов бюджетов (расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета);</p> <p>– годичный бюджетный период (совпадает с календарным);</p> <p>– своевременность представления бюджетов (до начала бюджетного года);</p> <p>– неизменность бюджетных параметров (отсутствие возможности изменять размер расходов по определенным статьям);</p>

США	РФ	ФРГ
<p>– специфичность бюджета (ассигнования утверждаются по программам, которые распределены между ведомствами);</p> <p>– стабильность бюджета (наличие среднесрочного бюджета и наличие законодательного требования сокращать бюджетный дефицит в среднесрочной перспективе);</p> <p>– ориентированность бюджетных расходов на результат (выделение ассигнований на расходы, приводящих к конкретному видимому результату);</p> <p>– подотчетность (по принципу «снизу доверху» на всех уровнях,</p>	<p>– равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований (определение бюджетных прав и обязанностей органов власти субъектов РФ и местного самоуправления осуществляется на основе единых принципов и требований);</p> <p>– результативности и эффективности использования бюджетных средств (при составлении и исполнении бюджетов нужно исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств);</p> <p>– общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицитов бюджетов);</p>	<p>– экономичность и экономность расходования бюджетных средств (означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.);</p> <p>– брутто-принцип (доходы и расходы представлены раздельно и в полном объеме, без сальдирования);</p> <p>– принцип «разделения учетных единиц» (доходы – по источникам возникновения, расходы и обязательства – по целевым статьям);</p>

США	РФ	ФРГ
а также подотчетность исполнительных органов законодательным)	<p>– адресности и целевого характера бюджетных средств (бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до исполнителей с указанием конкретных целей их использования);</p> <p>– подведомственности расходов бюджетов (исполнители получают бюджетные средства только от распорядителей, в ведении которых находятся);</p> <p>– единства кассы (зачисление кассовых поступлений и осуществление кассовых выплат производится только с единого счета бюджета)</p>	– принцип разделения правомочности осуществления бюджетных расходов от правомочности принятия бюджетных обязательств уполномоченными лицами

Таким образом, формирование финансовых отношений в рамках создания государственного финансового механизма начинается с создания правил взаимоотношения участников данного механизма. Процесс создания этих правил характеризуется следующими положениями:

1. Состав участников бюджетных отношений, их структура и инфраструктура, основополагающие правила организации государственных финансовых отношений отображаются в *государственном бюджетном устройстве*.

2. Основными элементами государственного бюджетного устройства являются *бюджетная система и принципы ее построения*. Для различных форм государственного устройства и государственного

управления, в составе бюджетного устройства могут быть предусмотрены и другие элементы.

3. Базовые принципы построения бюджетной системы демократического федеративного государства с рыночной экономикой отражают важнейшие элементы государственного устройства – *подчинение государственной власти народным интересам, федеративный характер бюджетных отношений и основы управления бюджетами бюджетной системы.*

4. Бюджетное законодательство различных демократических федеративных стран с рыночной экономикой, кроме базовых принципов может включать иные принципы построения своих бюджетных систем, указывающих на *особенности бюджетных отношений*, формируемых в этих странах.

3.3. Бюджетная система

*Под бюджетной системой понимается совокупность бюджетов государства, административно-территориальных единиц и бюджетов (смет) и счетов автономных в бюджетном отношении учреждений и фондов, основанная на экономических отношениях и юридических нормах*¹⁷. Характер бюджетной системы определяется социально-экономическим строем страны, а ее организационное построение зависит от формы государственного устройства и принципов административно-территориального деления. Так, например, унитарные государства имеют так называемую двухуровневую бюджетную систему, состоящую из государственного бюджета и бюджетов местных органов власти. Для демократических государств бюджетная система состоит уже из трех уровней. Бюджетная система федеративного государства Советский Союз с так называемой командно-административной экономикой, состояла из трех уровней бюджетов: союзного (центрального), бюджетов Союзных республик и местных бюджетов (бюджетов краев, областей, городов, районов, колхозов и т. д.). При

¹⁷ Большая советская энциклопедия/ под ред. Б.А. Введенского; 2-е изд.; в 86 т. М.: Гос. науч. изд-во «БСЭ», 1969–1978.

этом в совокупности все бюджеты составляли единый государственный бюджет, входя в него как матрешки, поэтому вышестоящие бюджеты имели возможность влиять на формирование и исполнение нижестоящих бюджетов.

В основе бюджетной системы лежат принципы ее построения, закрепленные в бюджетном законодательстве страны.

В отличие от унитарных государств, где бюджеты разных уровней управления сливаются в единый государственный бюджет, бюджеты федерации не создают единого бюджета, у демократических федеративных государств с рыночной экономикой состав элементов бюджетной системы практически одинаков. Он имеет три уровня самостоятельных, независимых друг от друга видов бюджетов, определяемых уровнями государственной власти в демократическом государстве: уровень центральной власти (федеральный уровень), уровень квазигосударств, составляющих федерацию (субъектов федерации) и уровень местного самоуправления или местных бюджетов (таблица 3).

Имея собственные источники доходов, а также полномочия по формированию собственных бюджетов бюджеты федеративного государства имеют, как правило, реальную независимость друг от друга. В таком случае, почему же речь идет именно о бюджетной системе, ведь система – это совокупность взаимосвязанных элементов?

Основы взаимной связи бюджетов бюджетной системы заключаются в следующих условиях их деятельности. Во-первых, одним из общих принципов построения всех бюджетных систем федеративных государств является принцип *единства бюджетной системы*. Данный принцип требует единых подходов к формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов на любом уровне бюджетной системы. Он устанавливает единство для всех уровней бюджетов налоговой системы, соблюдение всеми единого бюджетного процесса, ведения всеми бюджетами учета операций с централизованными финансовыми ресурсами по единым утвержденным формам документов и регистров, единых подходов к осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля и т. д.

Основные элементы бюджетных систем федеративных демократических государств с рыночной экономикой

Уровни бюджетной системы	Элементы бюджетной системы		
	<i>США</i>	<i>РФ</i>	<i>ФРГ</i>
I	<i>Федеральный бюджет (бюджет центрального правительства)</i>	<i>Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов</i>	<i>Бюджет федерации и специальные правительственные фонды</i>
II	<i>Бюджеты 50 штатов</i>	<i>Бюджеты 86 субъектов РФ и территориальные внебюджетные фонды</i>	<i>Бюджеты 16 земель</i>
III	<i>Бюджеты местных органов власти (всего более 82 тыс. среди которых 3 тыс. округов, 19 тыс. муниципалитетов, 17 тыс. городов, более 43 тыс. учебных и специальных округов)</i>	<i>Местные бюджеты (более 29 тыс. городских, районных, сельских бюджетов, а также бюджетов поселений)</i>	<i>Бюджеты общин (более 10 тыс.)</i>

Во-вторых, в некоторых странах используется такой инструмент, как централизованное кассовое обслуживание исполнения бюджета. Этот инструмент позволяет центральной власти и властям субъектов федерации иметь оперативную информацию о состоянии бюджетов других уровней бюджетной системы, а также в случае достижения договоренности использовать возможности одного уровня бюджета для обслуживания других уровней бюджетной системы. Так в РФ принята

концепция единого казначейского счета в рамках принципа организации бюджетной системы под названием «единство кассы». Кроме того, ст. 216 Бюджетного кодекса РФ установлено, что кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы осуществляется Федеральным казначейством, таким образом, все единые счета бюджетов открыты в федеральном органе исполнительной власти – Федеральном казначействе, подведомственном Министерству финансов РФ. Это с одной стороны, значительно экономит средства бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на кассовое обслуживание своих счетов (так как счета по учету бюджетов обслуживаются бесплатно), а с другой стороны облегчает взаимодействие между бюджетами бюджетной системы.

В-третьих, в ряде стран, существуют требования подчинения финансовой политики регионов и местного самоуправления единой финансовой и экономической политике страны. Так Крохина Ю.А. пишет, что принципиальная особенность бюджетно-налоговой политики и бюджетной системы США – их неразрывная связь с состоянием экономики и хозяйственной политики государства. Разработка и принятие решений о проведении каких-либо важных экономических мероприятий в любой сфере просто невозможны без их увязки с бюджетной политикой страны. И наоборот – все американские бюджетные мероприятия разрабатываются и проводятся в русле общеэкономической государственной стратегии.

В-четвертых, помимо единых правил организации бюджетов бюджетной системы и кассового обслуживания их исполнения, существует еще один инструмент взаимодействия между ними – система межбюджетных отношений.

Таким образом, второй элемент бюджетного устройства – бюджетная система, базируется на принципах ее построения и в демократических федеративных государствах имеет следующие особенности:

1. Бюджетная система такого государства – это совокупность самостоятельных и независимых друг от друга бюджетов трех уровней: *федерального* (центральной власти), *бюджетов субъектов федерации* и *местных (муниципальных)* бюджетов.

2. Не смотря на самостоятельность и независимость друг от друга, бюджеты образуют систему благодаря использованию инструментов

взаимодействия между собой, часть из которых предписывается *принципами организации бюджетной системы*, а часть базируется на *добровольных взаимоотношениях между бюджетами*.

3. К инструментам взаимодействия между бюджетами в частности относят: принцип *единства бюджетной системы*, требования проведения *единой бюджетной политики* центра и регионов (муниципалитетов), концепцию *казначейского обслуживания бюджетов*, а также *межбюджетные отношения*.

Резюме

Формирование государственного финансового механизма начинается с выстраивания финансовых отношений государства с другими субъектами финансовых отношений, а также внутри самого государства. Государство, как субъект финансовых отношений, с одной стороны применяет те же формы организации финансовых отношений, что и субъекты частного сектора, а с другой стороны использует свои, характерные только ему способы взаимодействия с другими участниками. Таким образом, создается уникальная система финансовых отношений, которая характеризуется:

1. Использованием государством всех форм организации финансовых отношений: *бюджетно-налоговой, кредитной и страховой*.

2. Преимуществом бюджетно-налоговых форм организации финансовых отношений в государственном финансовом механизме, что послужило основанием придания всем государственным финансовым отношениям характера *бюджетных отношений*, объединяющих все формы организации финансовых отношений, используемых государством, но которые имеют отличия от принятых в частном секторе бюджетных отношений, основанных на принципах бюджетирования.

3. В основе построения государственных бюджетных отношений лежит *государственное бюджетное устройство*, включающее в себя в качестве основных элементов *бюджетную систему* государства и *принципы ее построения*.

4. Принципы построения бюджетной системы демократического федеративного государства с рыночной экономикой основаны на

принципах *федерализма*, подчеркивают *главенствующую роль народа* и народного представительства, а также определяют *основы управления* централизованными финансовыми ресурсами.

5. Основанная на этих принципах бюджетная система, состоит из трех уровней самостоятельных, независимых друг от друга бюджетов: *федерального* (бюджета центральной власти), *субъектов федерации* и *местных* (муниципальных).

6. Не смотря на самостоятельность и независимость, бюджеты связывает в бюджетную систему принцип единства бюджетной системы, использование возможностей казначейского обслуживания исполнения бюджетов, а также система межбюджетных отношений.

Контрольные вопросы

1. *Раскройте роль организации финансовых отношений в государственном финансовом механизме.*

2. *Какие формы организации использует государство при построении системы государственных финансовых отношений.*

3. *Обоснуйте, почему система государственных финансовых отношений получила название бюджетных отношений.*

4. *Что такое бюджетное устройство. Назовите состав элементов бюджетного устройства государства.*

5. *Раскройте содержание базовых принципов построения бюджетной системы демократического федеративного государства с рыночной экономикой.*

6. *В чем содержание отличий бюджетных систем различных демократических федеративных стран с рыночной экономикой.*

7. *Покажите схему бюджетной системы демократического федеративного государства с рыночной экономикой.*

8. *Что позволяет говорить о том, что бюджеты демократического федеративного государства с рыночной экономикой складываются в бюджетную систему.*

4. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

4.1. Необходимость организации и основные инструменты механизма межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения это один из наиболее действенных механизмов организации взаимной связи между бюджетами бюджетной системы наряду с принципом единства бюджетной системы. *Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.*

Этот механизм применяется всеми федеративными странами. Необходимость применения данного механизма заложена в принципах федеративности. Закрепляя за различными уровнями бюджетной системы источники доходов бюджетов, государство, тем не менее, не гарантирует поступление доходов в объемах, необходимых субъекту федерации или муниципалитету для исполнения своих функций. Как будет показано дальше, процесс сбора доходов не зависит от бюджетного законодательства и поэтому невозможно заранее запланировать тот или иной уровень поступлений доходов.

Кроме того, экономические возможности по сбору соответствующих доходов у различных регионов и муниципалитетов различны. И даже при одинаковых видах, собираемых на территориях налогов, их доходность сильно зависит от налогооблагаемой базы, создаваемой экономическими агентами. А она различна. Поэтому и бюджетные возможности различных территорий различны и для обеспечения хотя бы минимального уровня социально-экономического развития территорий им часто требуется помощь других уровней бюджетов бюджетной системы.

Наконец, во всех федеративных государствах прерогатива в определении видов налогов и иных источников доходов, а также в том, какие источники будут закреплены за тем или иным уровнем бюджетов бюджетной системы, принадлежит федеральным (центральным) властям,

которые, как правило, закрепляют за собой наиболее стабильные в отношении сумм поступлений источники доходов, оправдывая это, как правило, необходимостью перераспределения полученных доходов между другими уровнями бюджетов с целью выравнивания бюджетной обеспеченности. Так в США на бюджет центрального правительства приходится до 60 % всех поступлений, в РФ доходы федерального бюджета составляют около половины, а в ФРГ свыше 70 % консолидированного бюджета.

Таким образом, уже на этапе регулирования закладываются горизонтальные и вертикальные дисбалансы, которые приводят впоследствии к необходимости перенаправлять денежные потоки и перераспределять полученные доходы между бюджетами бюджетной системы.

Основными инструментами межбюджетных отношений выступают:

- *изменение состава собственных налогов* (источников поступлений) зачисляемых в бюджеты бюджетной системы;

- *регулирование поступлений доходов* в бюджет за счет изменения величины долей сумм средств (*нормативов поступлений*), поступивших из источника доходов расщепляемого в различные бюджеты (так называемые *регулирующие доходы*);

- *межбюджетные трансферты*.

Каждый из предложенных к рассмотрению инструментов имеет свои преимущества и очень серьезные недостатки. Как мы покажем далее, главные недостатки связаны с нарушением, в результате межбюджетных отношений, принципов федерализма, а именно снижением у бюджетов степени самостоятельности и независимости, то есть появлением у одних бюджетов возможности влияния на политику других бюджетов. Эта проблема должна решаться разумным сочетанием использования различных инструментов, законодательным регулированием ограничения возможностей влияния одних на других. Проблема минимизации отрицательного влияния межбюджетных отношений получила название *бюджетного федерализма*. Каждая страна разрабатывает свою модель бюджетного федерализма. Посмотрим элементы этих моделей при раскрытии инструментов межбюджетных отношений

Первый инструмент позволяет уже на уровне первичного распределения снижать дисбалансы, не прибегая к перераспределению финансовых потоков. Однако, у него есть два существенных недостатка, которые сводят на нет эту эффективность. Во-первых, изменять состав собственных налогов невозможно в течение финансового года, так как это может привести к путанице в системе распределения доходов по бюджетам бюджетной системы. Поэтому это возможно только перед началом бюджетного года, что снижает эффективность инструмента в связи с низкой оперативностью.

Во-вторых, этот механизм дает преимуществу тому, у кого в руках реальные полномочия по регулированию бюджетной системы, а именно центральной власти федерации, что вызывает соблазн изменять состав собственных налогов в свою пользу. Поэтому действие этого механизма максимально затруднено бюджетными законодательствами федеративных стран. Так, для того что бы изменить состав собственных налогов в РФ в 2013 году понадобилось вносить изменения в Бюджетный кодекс РФ путем принятия отдельного Федерального закона¹⁸. А в ФРГ собственные источники доходов бюджетов бюджетной системы закреплены в Конституции страны, что практически делает невозможным их изменение.

Регулирование межбюджетных отношений через изменение *нормативов поступлений* регулирующих доходов во всех федеративных странах имеет следующие особенности. Во-первых, оно максимально, как и в первом случае, затруднено для центральных властей. Для изменения нормативов необходимо вносить изменения в бюджетное законодательство. Во-вторых, бюджетными законодательствами предоставлены достаточно широкие полномочия для властей субъектов федерации к перераспределению нормативов поступлений между ними и местными бюджетами. Это связано с тем, что социально-экономическое развитие субъектов федерации в гораздо большей степени связано

¹⁸ Федеральный закон от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=171265> (дата обращения: 16.01.2016).

с развитием муниципалитетов их составляющих, чем развитие федерации с развитием ее субъектов.

Так, например, в США решение проблемы бюджетного федерализма основано, прежде всего, на наличии собственных источников поступления у каждого уровня власти, а также на «помощи сверху», которой охвачены все штаты и местные органы власти. Ни конституция США, ни какой-либо из федеральных законов не устанавливают ограничений на налоги, которыми власти штата в пределах своих полномочий считают нужным обложить определенные виды экономической деятельности, фирмы или частные лица. Штаты вправе сами решать, какие налоги им вводить, какую ставку налогообложения устанавливать и к какой базе эту ставку применять.

Отличительной чертой налоговой системы США является то, что в бюджет каждого уровня зачисляются поступления только тех налогов, права на установление и администрирование которых принадлежит правительству этого уровня. В США отсутствует практика, когда поступления от налогов, которые регулируются одним правительством, распределяются между различными бюджетами, то есть регулирующих налогов¹⁹. Однако, в США поддержка штатов и местных органов власти за счет федерального бюджета осуществляется также за счет налоговых расходов, под которыми подразумеваются потери федерального бюджета, возникающие в результате исключения из налогооблагаемой базы по федеральным налогам ее отдельных элементов. В первую очередь, к таким исключаемым элементам относятся суммы, уплачиваемые налогоплательщиками в бюджеты штатов и местные бюджеты в виде подоходного налога и налога на имущество, а также средства, получаемые ими в виде процентных платежей по облигациям штатов и местных органов власти. Таким образом, если какой-либо штат решит увеличить ставку подоходного налога, поступающего в бюджет штата, налоговая база федерального подоходного налога уменьшится и федеральный бюджет недополучит средств.

¹⁹ Правовое регулирование межбюджетных отношений в зарубежных странах. URL: http://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1431 (дата обращения: 12.08.2016).

В Германии систему распределения налоговых поступлений называют финансовым выравниванием. При этом в системе финансового выравнивания выделяются первичное и вторичное финансовое выравнивание. Первичное означает распределение полномочий на получение доходов от налогов вертикально между Федерацией и землями (абз. 1–7 ст. 106 Основного закона Германии) и горизонтально между землями (абз. 1 ст. 107 Основного закона Германии). Вторичное выравнивание направлено на оказание корректирующего воздействия на результаты первичного распределения налоговых доходов; в рамках вторичного выравнивания происходит перераспределение полученных налоговых доходов от Федерации к землям (абз. 2 ст. 107, абз. 8 ст. 106 Основного закона Германии) и между землями (абз. 2 ст. 107 Основного закона Германии), а также между землями и общинами (абз. 7 ст. 106 Основного закона Германии).

В РФ для регулирования межбюджетных отношений используются все три инструмента. При определенных условиях, в случае, например, снижения собираемости доходов, могут быть введены как новые источники поступлений, так и изменены нормативы поступлений из конкретного источника в доход уровня бюджетов. Так, например, только дробление региональных налогов – акцизов на алкогольную продукцию и акцизов на пиво, полностью зачисляемых в бюджет субъекта Российской Федерации, на акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, включающих и не включающих пиво и различные виды вин, которые стали зачисляться в доход бюджета субъекта по нормативу 40 % (акцизы включающие пиво и вина по нормативу 60 % стали зачисляться в федеральный бюджет)²⁰, позволило почти на 10 % увеличить темпы роста доходов федерального бюджета в 2014 году, по сравнению с 2013 годом

Кроме того, в Бюджетном кодексе РФ установлено право субъектов РФ и муниципалитетов, своим решением изменять нормативы поступ-

²⁰ Федеральный закон от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=171265> (дата обращения: 16.01.2016).

лений в нижестоящие бюджеты в части нормативов поступлений в собственный бюджет. Так ст. 58 Бюджетного кодекса предусмотрена возможность для субъектов РФ своим законом о бюджете устанавливать дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

Тем не менее, основным инструментом межбюджетных отношений выступают *межбюджетные трансферты*, которые в совокупности с предыдущими двумя механизмами не только создают систему межбюджетных отношений, но и оказывают реальное влияние на формирование доходной части бюджетов бюджетной системы в условиях федеративных отношений.

К сожалению, опыт исторического развития федеративных государств с рыночной экономикой показывает, что межбюджетные отношения могут быть использованы одним уровнем государственного управления и как инструмент давления на органы государственной власти других уровней. Но все-таки:

1. Межбюджетные отношения служат благому делу *выравниванию условий* для равномерного и равнозначного развития территорий федерации за счет перераспределения основных потоков доходов бюджетов.

2. В качестве основных инструментов межбюджетных отношений применяются - *изменение состава собственных налогов* (источников поступлений) бюджетов бюджетной системы, изменение *нормативов зачислений* от регулирующих источников доходов, а также *межбюджетные трансферты*.

3. Различные страны используют эти инструменты в различных комбинациях, которые зависят от *особенностей бюджетного устройства* той или иной страны.

4.2. Межбюджетные трансферты

Межбюджетные трансферты суммы средств, переданные от одного уровня бюджета бюджетной системы, другому уровню на определенных условиях или без таковых. Межбюджетные трансферты являются важнейшим инструментом не только взаимодействия между уровнями бюджетной системы, но и реальным инструментом осуществления единой государственной бюджетной политики в условиях федерализма.

В общем виде, с учетом межбюджетных трансфертов, бюджетная система демократического федеративного государства с рыночной экономикой выглядит следующим образом (рис. 5).

Оговоримся сразу, что законодательством стран, как правило, предусмотрена возможность предоставления межбюджетных трансфертов и от нижестоящих (исключительно по схеме, так как они не имеют отношений подчиненности) бюджетов к вышестоящим.

Особенностью межбюджетных трансфертов является их двойственный характер. Являясь для бюджета, предоставляющего трансферты *расходами*, они одновременно становятся *доходами* для бюджета, который их получает. Это создает определенные трудности для реализации принципа *прозрачности бюджетов*. Поэтому при опубликовании бюджетной отчетности и результатов исполнения бюджетов, особенно консолидированных бюджетов, как правило, указывается с учетом или без учета межбюджетных трансфертов она составлена.

Необходимо отметить, что все трансферты носят безвозмездный характер (иначе это было бы кредитование), однако, в условиях их предоставления может присутствовать указание о возврате остатка неиспользованных средств бюджету-донору.

Одной из основных характеристик межбюджетных трансфертов выступает цель их предоставления. По этому признаку межбюджетные трансферты подразделяются на *целевые* трансферты и трансферты, предоставляемые *без указания направления и(или) условий их использования*.

Формы предоставления межбюджетных трансфертов рассмотрим на примере изучаемых стран.

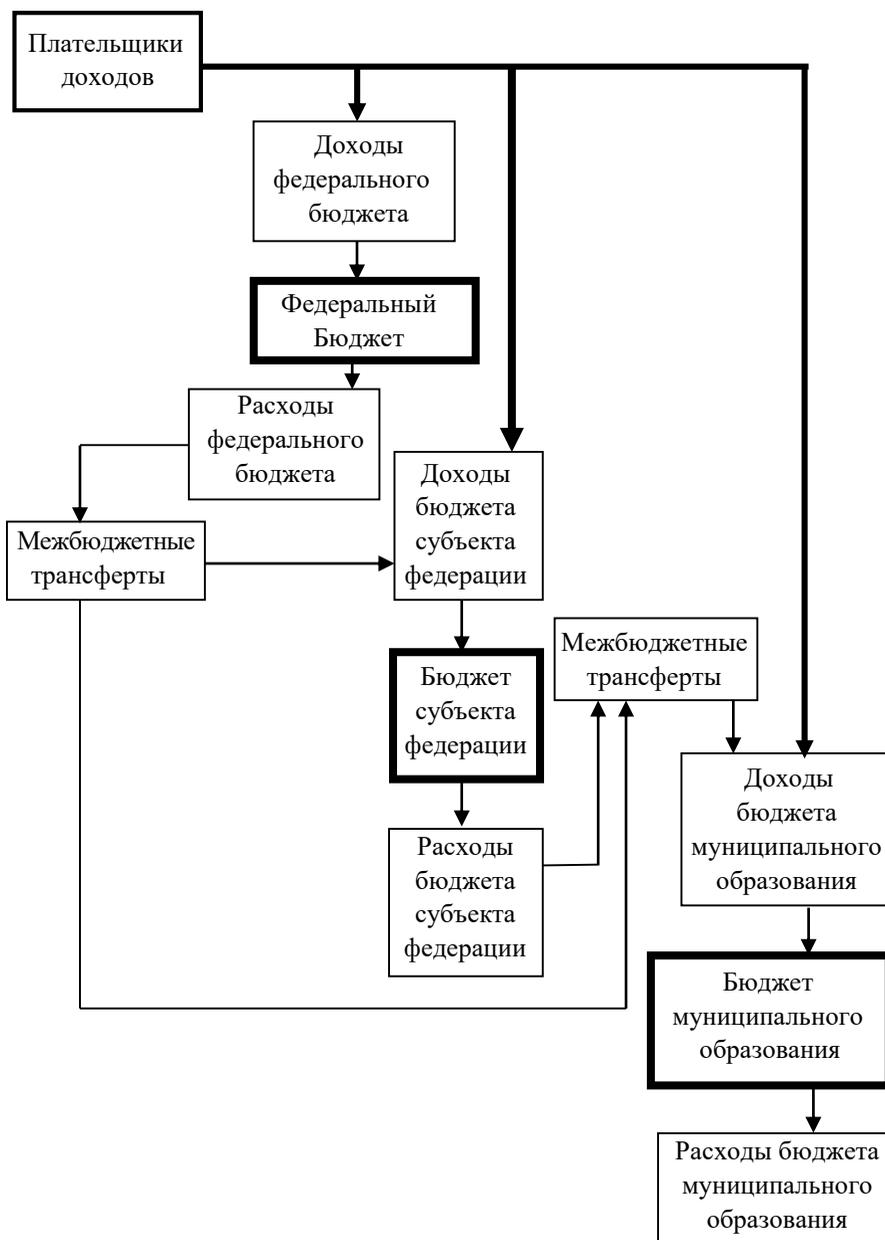


Рис. 5. Основные процессы в рамках бюджетной системы Российской Федерации

Н.И. Новикова пишет, что в США основной формой предоставления финансовой помощи являются бюджетные гранты, насчитывается более 500 федеральных программ финансирования нужд штатов и территорий с помощью бюджетных грантов. Они подразделяются на: целевые и узкоцелевые, которые преобладают.

Целевые гранты, как видно из названия, носят целевой характер, однако направление их использования определяется достаточно широко, что позволяет властям штата-получателя грантов самостоятельно выбрать конкретный способ использования полученных средств в рамках заданных федерацией параметров.

Узкоцелевые трансферты выделяются на четко определенные цели: например, на строительство определенного объекта или на выплату заработной платы учителям определенной категории. По мнению А.И. Подберезкина, гранты выделяются либо в абсолютной сумме, либо в порядке софинансирования расходов штатов. В рамках софинансирования бюджет центрального правительства возмещает часть расходов, произведенных бюджетом штатов по данному виду расходов, при этом общая сумма средств, выделяемая из федерального бюджета в порядке софинансирования, может быть как фиксированной, так и неограниченной. Как правило, узкоцелевые гранты предоставляются на конкурсной основе.

По исследованиям Н.И. Новиковой, межбюджетные трансферты составляют в расходах федерального правительства США до 20 %, а в доходах штатов их доля доходит в целом до 25 %. Еще большую долю они составляют в доходах муниципалитетов – в среднем до 45 %, в том числе около 36 % – финансовая помощь от штата, на территории которого находятся, а 9 % – трансферты из федерального бюджета.

В ФРГ при очень сильной централизации бюджетной системы используются в основном первые два механизма межбюджетных отношений, перераспределяющих налоговые поступления (см. предыдущий параграф). Однако, и в этой стране применяется прямая финансовая помощь из федерального бюджета. В Германии федеральный бюджет перечисляет некоторым землям так называемые «специальные трансферты», по сути, являющиеся федеральными грантами. Они представ-

ляют собой дополнительные отчисления для восточных земель, трансферты западным землям, компенсирующих потери от включения восточных земель в единую трансфертную схему, трансферты малым землям, компенсирующие более высокие административные издержки, считает А.И. Подберезкин. Кроме того, федерация может выплачивать землям временные субсидии для облегчения обслуживания долга.

В РФ межбюджетные трансферты играют заметную роль в регулировании межбюджетных отношений. Так доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета РФ составляет около трети, а их доля в доходах консолидированного бюджета субъектов РФ и муниципалитетов около 20 %. Бюджетным законодательством РФ предусмотрено три вида финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Это основной инструмент выравнивания уровня экономического развития Субъектов РФ и муниципалитетов. По сути дотации – это инструмент покрытия издержек государственного управления. Дотации предоставляются с целью поднять уровень доходов Субъектов РФ и муниципалитетов до уровня минимальной обеспеченности централизованными финансовыми ресурсами. Поэтому дотации *не имеют целевого назначения* и при перечислении в бюджет бюджетной системы, в соответствии с принципом построения бюджетной системы «общего (совокупного) покрытия расходов», превращаются просто в *доход этого бюджета* и используются им на свое усмотрение. Правда, бюджеты-получатели дотаций, в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, несут *поражение* в ряде существенных бюджетных прав.

Субсидии – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Как видно из приведенного определения, основными характеристиками субсидий являются: *безвозмездность*, хотя и возможен возврат остатков неиспользованных средств, а также *целевой характер*, выраженный в *софинансировании* конкретных совместных расходов федерации и субъекта РФ, субъекта РФ и муниципалитета, или проектов, в которых задействованы финансовые ресурсы всех трех уровней бюджетов бюджетной системы. Например, строительство метрополитена в г. Самаре финансируется за счет бюджета Самарской области и федерального бюджета в пропорции 50 : 50.

Субвенции – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке. По сути субвенции – это *финансирование переданных полномочий*. В том случае, когда исполнение конституционных полномочий, отнесенных, например, к предметам ведения федеральной власти, эффективнее поручить органам власти субъектов федерации или даже муниципалитетов, необходимо помимо полномочий по их осуществлению передать и финансовые ресурсы, необходимые для их исполнения. И именно передача финансовых ресурсов, необходимых для выполнения переданных полномочий, осуществляется *посредством субвенций*. Поэтому субвенции носят целевой характер и, как правило, условиями их предоставления предусмотрен возврат неиспользованных остатков денежных средств в бюджет их направивший.

Таким образом, из общей суммы поступающих межбюджетных трансфертов в консолидированный бюджет субъектов РФ на долю каждого из видов помощи в 2014 году приходилось: дотации – 44,2 %, субсидии – 25,9 %, субвенции – 20,2 % и около 10 % пришлось на иные трансферты.

Констатируя высокую значимость межбюджетных трансфертов в установлении системных связей между бюджетами бюджетной системы необходимо отметить следующее.

Во-первых, межбюджетные трансферты могут быть использованы как инструмент влияния одного бюджета на другой, особенно если они относятся к разным уровням. Поэтому государства при согласовании условий предоставления межбюджетных трансфертов большое значение уделяют разработке критериев, показывающих необходимость их предоставления, и закрепляют их законодательно.

Во-вторых, межбюджетные трансферты могут играть и отрицательную роль, снижая активность бюджетов-получателей трансфертов в организации и осуществлении администрирования собственных доходов в надежде на получение финансовой помощи от других уровней бюджетов бюджетной системы. Поэтому государства на законодательном уровне пытаются либо активнее использовать первые два инструмента межбюджетных отношений, либо создавать условия, когда получение межбюджетных трансфертов снижает самостоятельность и независимость бюджетов, ухудшая условия их финансовой деятельности.

В-третьих, подобное перераспределение уже распределенных денежных потоков снижает оперативность поступления финансовых ресурсов в бюджеты, а значит и затрудняет выполнение органами власти своих функций.

Резюме

Проблема организации межбюджетных отношений, которые не нарушили бы принципов федерализма и обеспечили бы с одной стороны реальную самостоятельность и независимость бюджетов бюджетной системы, а с другой стороны возможность проводить единую государственную экономическую политику – одна из наиболее острых в современной финансовой науке. Организация *бюджетного федерализма* продолжает оставаться одной из ведущих тем исследований. Но наука и практика достигли определенных успехов в этом направлении. Эти

успехи связаны с достаточно разнообразным инструментарием построения межбюджетных отношений, а самое главное в разработке систем межбюджетных отношений.

Каждая федеративная страна использует свою, можно сказать оригинальную систему межбюджетных отношений, основанную на принципах бюджетного устройства. Но все страны используют в принципе одни и те же подходы к организации этих систем, которые заключаются в следующем.

1. Необходимость организации межбюджетных отношений вызвана особенностями налогового механизма и несовершенством механизма администрирования доходов, в результате чего, уже на этапе регулирования процессов формирования доходной части бюджетов бюджетной системы, закладываются горизонтальные и вертикальные дисбалансы, приводящие к различному наполнению финансовыми ресурсами как различных уровней бюджетов (*вертикальные дисбалансы*), так и различных бюджетов, принадлежащих к одному уровню (*горизонтальные дисбалансы*).

2. Для исправления горизонтальных и вертикальных дисбалансов применяются два способа. Первый это *корректировка поступлений* в бюджеты путем изменения либо состава *собственных* источников доходов, либо изменения нормативов поступлений от *регулирующих* налогов и иных источников доходов (так называемая *первичное выравнивание*). Второй – перераспределение сумм поступивших доходов в бюджеты путем предоставления *межбюджетных трансфертов* (*вторичное выравнивание*).

3. Первичное выравнивание позволяет *оптимизировать денежные потоки* в процессе сбора доходов бюджетов, что повышает оперативность поступлений, а значит и возможности бюджетов по влиянию на социально-экономическое развитие страны или территории. Однако, во-первых, возможности такой корректировки ограничены *возможностями налогоплательщиков*, которые несут бремя уплаты налогов и сборов, во-вторых принципы налоговой системы *не позволяют изменять порядок* взимания налогов в ходе налогового периода (финансового года), а в-третьих, этот способ дает *преимущества* в руки бюдже-

тов того уровня, которому предоставлены конституционные полномочия по регулированию налоговой системы и системы администрирования доходов, то есть центральных властей федерации. Поэтому этот способ активно используют федерации с сильной централизацией (ФРГ, РФ), хотя законодательно возможности федерации относительно такой корректировки сильно затруднены уровнем правовых актов, которые приходится изменять (в ФРГ – Конституция Германии, в России – Бюджетный кодекс РФ). При этом бюджетные законодательства федеративных стран предоставляют достаточно широкие полномочия бюджетам субъектов федерации по корректировке нормативов поступлений от регулирующих доходов, в рамках своих полномочий во взаимоотношениях с местными бюджетами.

4. Межбюджетные трансферты позволяют более точно *скорректировать достаточность наполнения* бюджетов доходами, но при этом снижается *оперативность перераспределения* денежных потоков, в связи с тем, что средства должны сначала попасть в один бюджет, а затем быть перераспределены в другой. Кроме того, принятие решения о предоставлении межбюджетных трансфертов зависит от того уровня бюджетов, который перераспределяет собственные доходы, что дает *возможность влияния* на органы управления бюджетом-получателем, а иногда и злоупотреблением этим влиянием. Поэтому процессы принятия решения о предоставлении межбюджетных трансфертов максимально формализованы в бюджетном законодательстве.

5. Модели межбюджетных отношений различных стран, о которых говорилось ранее, заключаются в различных вариациях использования первичного и вторичного выравнивания, что позволяет усилить в той или иной степени использование возможностей различных инструментов в достижении целей, поставленных государством.

Контрольные вопросы

- 1. Обоснуйте необходимость организации межбюджетных отношений.*
- 2. Охарактеризуйте проблематику бюджетного федерализма.*

3. *Дайте краткую характеристику инструментам межбюджетных отношений.*
4. *Что такое первичное и вторичное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности?*
5. *Опишите модель организации межбюджетных отношений в США.*
6. *Раскройте особенности модели межбюджетных отношений принятой в ФРГ*
7. *Чем отличается модель межбюджетного федерализма, принятая в РФ от моделей, принятых в других странах.*
8. *Что такое межбюджетные трансферты?*
9. *Какие формы межбюджетных трансфертов применяются в США?*
10. *Как осуществляется первичное и вторичное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в ФРГ?*
11. *Дайте характеристику формам межбюджетных трансфертов, используемых в РФ.*

5. МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВА

5.1. Особенности формирования централизованных финансовых ресурсов

Конечной целью финансовой деятельности государства является расходование денежных средств на установленные цели. Однако во все времена на первом месте стоял вопрос: откуда взять эти средства? «Всякий расход предполагает непременно соответствующий и предшествующий ему доход» писал русский экономист И. Горлов в середине XIX века. Если основные направления расходования денежных средств государства во все времена оставались примерно одни и те же: содержание самого государственного аппарата, предоставление общественных благ, в XIX веке появились социальные расходы, а в XX столетии оформились возможности влияния на социально-экономическое развитие общества – государственное регулирование, то доходы в разные эпохи имели различную природу.

Как следствие наука, рассматривая историю государственных финансов, прежде всего, рассматривает источники пополнения государственной казны. Поэтому доходы занимают ведущее место, так как без наполнения бюджета денежными средствами невозможно осуществление бюджетного процесса.

Процесс сбора доходов, подчиняясь общим принципам бюджетных отношений, имеет свои *особенности*.

Первая особенность – *независимость от других бюджетных отношений*. Действительно, если расходы невозможно осуществить без собранных доходов, межбюджетные трансферты так же выделяются из собранных ресурсов государства и направляются туда, где собрано недостаточно доходов, то процесс сбора доходов не зависит ни от целей расходования, ни от целей направления трансфертов. Именно поэтому, бюджетное законодательство не в состоянии прямо повлиять на суммы собранных средств, ограничиваясь только констатацией уже свершившегося факта.

Кроме того, чтобы не создавать внутренние дисбалансы в рамках одного бюджета, был сформулирован принцип построения бюджетной системы – общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (см. п. 3.2.). Ведь в случае закрепления за направлениями бюджетных расходов конкретных источников доходов, может получиться ситуация, когда на одно направление будет собрано неоправданно много средств, а на другое наоборот недостаточно.

Вторая особенность, это *зависимость процессов сбора доходов от других финансовых отношений*, а именно от налоговых и иных связанных с принудительным изъятием финансовых ресурсов у юридических и физических лиц в пользу государства (например, административных), социальных, в том числе пенсионных, связанных с предпринимательской деятельностью государственных органов и других.

Бюджетным законодательством только классифицируются источники формирования доходов, установленными иными законодательными и правовыми актами, устанавливаются основные признаки основных видов доходов – налоговых, неналоговых и безвозмездных поступлений, определяются собственные источники доходов бюджетов и(или) нормативы распределения между бюджетами бюджетной системы регулирующих налогов, правила зачисления в бюджеты, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности. Так как бюджетным законодательством не регулируется состав источников доходов, то механизмы сбора, контроля за поступлением и ответственности за неисполнение обязательств перед бюджетами определяются теми законодательными актами, которыми введены сами источники формирования доходов.

Третья особенность, *зависимость процессов сбора доходов от поведения различных категорий плательщиков*, которые являются как юридическими, так и физическими лицами, и основное их количество относится к частному сектору. Поэтому величина собранных доходов во многом зависит от общего экономического состояния страны и подвержена большим рискам в случае, как макро, так и микроэкономических сбоев или кризисов.

Эти особенности и определили *основные отличия механизма управления сбором доходов от управления другими бюджетными процессами*, к которым можно отнести следующие:

– *невозможность запланировать величину предполагаемых доходов, их возможно только прогнозировать*, а от точности прогноза величины доходов зависит реальность планирования по выделению межбюджетных трансфертов и осуществлению расходов.

Этой особенностью механизма формирования централизованных финансовых ресурсов стала следствием наличия высокой степени неопределенности результата финансовой деятельности, и именно с ней связаны основные риски бюджетного процесса в целом. Ведь, как было сказано выше, бюджетное законодательство практически не имеет возможностей прямого влияния на пополняемость бюджетов. Только косвенно, через проведение правильной финансовой и социально-экономической политики, государство в состоянии повлиять на желание плательщиков вносить деньги в казну. Вспомним хотя бы сегодняшнюю ситуацию в РФ с так называемыми серыми зарплатами, когда работодатели старательно уходят от уплаты страховых взносов в социальные внебюджетные фонды и подоходного налога за своих работников.

– *наличие в процессе исполнения бюджетов по доходам таких операций как возврат, зачет и уточнение* поступивших платежей, что влияет на суммы реально поступивших доходов после их проведения. Как будет показано ниже, механизмы администрирования доходов основаны на добровольных выплатах плательщиков доходов в бюджеты бюджетной системы, поэтому высока вероятность ошибок, как математических, так и иного свойства, связанных с оформлением документов, сбоев программного обеспечения и т. д. А учитывая присутствующую степень несправедливости перераспределения богатства, полученного плательщиком, в пользу государства, то необходимо сглаживать любые возможные побочные риски в пользу плательщика доходов.

Исходя из особенностей и степени влияния процессов сбора доходов на всю бюджетную систему, в дополнение к основным принципам построения бюджетной системы, можно выделить основные *принципы*, на которых должен базироваться механизм формирования государственных финансовых ресурсов.

Первое – *законность*. Этот принцип означает, что нельзя осуществлять сбор доходов бюджетов из источников и в размерах, не установленных законодательством страны, законами субъектов федерации или

решениями представительных органов местного самоуправления в рамках их полномочий.

Нарушение этого принципа может повлечь самые непредсказуемые последствия. Как отмечал автор первого учебника по финансам на русском языке И. Горлов, существуют «чрезвычайно любопытные и поучительные примеры, до какой степени могут быть расстроены финансы. В 1759 году Людовик XV принужден был взять деньги в долг у своих шталмейстеров. Министр Калонн однажды, по случаю решительного истощения всех способов, велел захватить сборную сумму из кассы оперного театра. За то ни где финансовое расстройство не причинило столько зла, как во Франции. Где породило революцию со всеми бедствиями кратковременных, последующих правлений».

Второе – *доступность и понятность*. Этот принцип означает, что для каждого плательщика доходов должен быть понятен механизм исчисления и перечисления сумм в доход соответствующего бюджета и ему должны быть предоставлены все условия для того, чтобы он смог реализовать свое желание погасить задолженность перед бюджетами.

Необходимо учитывать, что реализация желания плательщика доходов выполнить обязанность по уплате причитающихся с него сумм, в большой степени зависит от того на сколько он понимает необходимость такой уплаты и как удобно будет осуществить ему эту уплату.

Третье – *оперативность*. Это означает, что платеж должен в течение самого короткого реального срока пройти путь от плательщика до бюджета, не зависимо от формы платежа (наличный, безналичный), географического месторасположения плательщика и валюты, в которой он желает погасить задолженность перед бюджетами.

Если платеж будет долго путешествовать от плательщика до бюджета, то в условиях высокой неопределенности уменьшаться возможности управления всеми бюджетными процессами, а значит, заметно снизится возможность государства влиять на социально-экономическое развитие общества посредством финансовых ресурсов, в том числе и в связи с отсутствием этих самых ресурсов.

Учитывая все вышесказанное, а также то, что формирование финансовых ресурсов государства осуществляется за счет перераспределения богатства, накопленного другими экономическими субъектами, что вынуждает государство ориентироваться на соблюдение элементарной

справедливости при установлении размеров и способов такого перераспределения и добиваться максимальной формализации и прозрачности этого процесса для общества, при этом, учитывая искусственный характер такого перераспределения, необходимости определенного принуждения плательщиков к реализации обязанности вносить средства в бюджеты, государственный финансовый механизм формирования централизованных финансовых ресурсов условно поделен на две сферы: *механизм выбора и закрепления источников доходов бюджетов бюджетной системы* и *механизм администрирования доходов* (рис. 6).

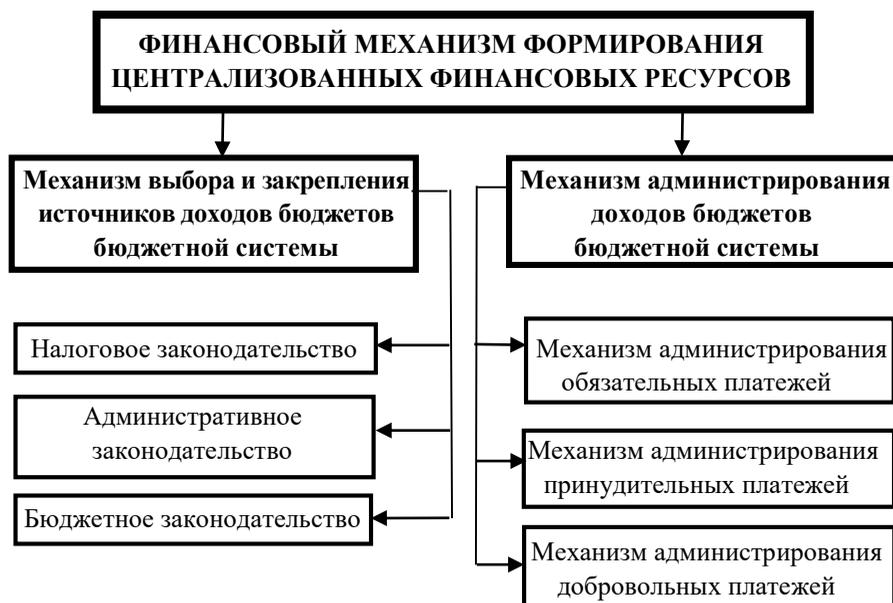


Рис. 6. Общая схема финансового механизма формирования централизованных финансовых ресурсов

Необходимо отметить, что, как правило, выбор и закрепление источников доходов бюджетов осуществляется на уровне закона в пределах компетенции центральной власти или же власти субъектов федерации.

Так в ФРГ, как мы уже говорили, источники доходов бюджетов закреплены в Конституции страны, в РФ это прерогатива исключительно центральной власти и федерального законодательства, в США очень широкие полномочия по выбору и закреплению источников доходов, наравне с федерацией, имеют власти штатов и их законодательство.

Кроме того, необходимо знать, что, выбирая источник поступления, законодатель определяет и механизм его администрирования. Поэтому, например, налоговые доходы взимаются как при помощи механизма администрирования обязательных платежей, так и при помощи механизма принудительных платежей. Совокупность выбранных и установленных законодательно видов налогов, а также видов их администрирования складываются в *налоговую систему*, которая существует отдельно от бюджетной системы. Последняя осуществляет только распределение установленных налогов на собственные и регулирующие доходы бюджетов. Именно с этим связаны первые две особенности процесса сбора доходов бюджетов, о которых говорилось в начале этого пункта.

Прежде чем перейдем к рассмотрению указанных механизмов еще раз оговорим особенности рассматриваемых процессов, так как они в дальнейшем будут определять логику повествования. Итак, в демократическом федеративном государстве с рыночной экономикой процесс формирования централизованных финансовых ресурсов характеризуется:

1. Особенности финансовых отношений при формировании доходной части бюджетов, к которым относятся – *независимость от других бюджетных отношений, а также зависимость процессов сбора доходов от других финансовых отношений*, регулируемых другими отраслями права, и *поведения различных категорий плательщиков*. Эти особенности указывают на высокие степени неопределенности, возникающие в процессе пополнения бюджетов денежными средствами, что делает механизм формирования доходов бюджетов *наиболее рискованным* среди всех бюджетных механизмов.

2. Указанные особенности легли в основу формирования основных *отличий в управлении* процессами наполнения бюджетов доходами, ос-

новными из которых являются невозможность *планирования* сумм поступлений в силу высокой степени неопределенности, а также наличие в процессе сбора доходов таких операций как *возврат, зачет и уточнение* поступивших платежей.

3. Опираясь на указанные особенности и отличия, сформулированы основные принципы формирования государственных финансовых ресурсов – *законность, доступность и понятность для плательщика, оперативность*.

4. Учитывая изложенные выше особенности и отличия, государственный финансовый механизм формирования централизованных финансовых ресурсов условно поделен на две сферы: механизм *выбора и закрепления источников доходов* бюджетов и механизм *администрирования доходов* бюджетов бюджетной системы.

5.2. Механизм выбора и закрепления источников доходов бюджетов бюджетной системы

Как видно из названия, механизм выбора и закрепления источников доходов бюджетов бюджетной системы состоит из двух *подмеханизмов*:

– механизм выбора государством источников доходов бюджетов бюджетной системы и оформления этого выбора законодательно;

– механизм закрепления установленных законами доходов за бюджетами бюджетной системы в качестве собственных или утверждения нормативов распределения между бюджетами, если источник дохода признан регулирующим.

Для того, чтобы лучше понять, как работает механизм выбора источников доходов бюджетов, рассмотрим классификацию доходов бюджетов по признаку их происхождения. По этому признаку различают три вида доходов бюджетов – доходы, получаемые в *результате экономической деятельности государства*, доходы, получаемые в *результате перераспределения стоимости полученного общественного продукта*, доходы, получаемые от *добровольных взносов в государственные фонды* (рис. 7).



Рис. 7. Классификация и содержание видов доходов бюджетов бюджетной системы по признаку их происхождения

Совокупность выбранных государством источников доходов бюджетов складывается в структуру доходов бюджетов бюджетной системы. Каждое государство формирует свою структуру доходов бюджетов. Это зависит и от государственного устройства, и от формы государственного правления, и от типа экономики. Например, в структуре доходов социалистического государства с командно-административной экономикой советского типа преобладают источники, относящиеся к результатам экономической деятельности государства. Так поступления от социалистического хозяйства в СССР составляли более 90 %²¹.

Для демократического федеративного государства с рыночной экономикой структура доходов иная. Основой структуры доходов выступают поступления от перераспределения стоимости общественного продукта. Так в США доля налоговых поступлений составляет более 90 %, в ФРГ – около 80 %, в РФ – более 55 % от всех доходов бюджетов бюджетной системы.

Остановимся подробнее на структуре доходов федерального бюджета РФ, так как с его помощью наиболее иллюстративно отражаются все виды рассматриваемые виды доходов. Оговоримся сразу, в бюджетном законодательстве РФ виды доходов бюджетов называются несколько по-другому. Доходы, получаемые от перераспределения стоимости общественного продукта, называются *налоговыми доходами*, доходы, получаемые от результатов экономической деятельности государства – *неналоговыми доходами*, добровольные перечисления в государственные фонды – *безвозмездными поступлениями*. В качестве примера рассмотрим структуру доходов федерального бюджета за 2014 год:

- налоговые доходы – 54 %;
- неналоговые доходы – 45,2 %;
- безвозмездные поступления – 0,8 %²².

Какие факторы влияют на формирование структуры доходов государства? Этих факторов много, раскроем основные из них.

²¹ Государственный бюджет СССР 1981-1985: стат. сб. / Министерство финансов СССР. М.: Финансы и статистика, 1987. 214 с.

²² Федеральный закон от 05.10.2015 № 276-ФЗ «об исполнении федерального бюджета за 2014 год». Приложение 1. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=186926> (дата обращения: 30.07.2016).

1. Как уже говорилось, большое влияние на формирование структуры доходов оказывает *тип экономики*. В условиях рыночной экономики государству важно удержать баланс между рыночными принципами невмешательства государства в экономику и необходимостью регулирования рынка. Поэтому размеры доходов государства от результатов своей экономической деятельности напрямую зависят от вложений средств в эту деятельность, то есть государственных расходов на ее организацию. Но мы помним, что государство, прежде всего, предоставляет общественные блага, которые не приносят финансовой прибыли. Поэтому и доля доходов от нее не может быть большой. Именно поэтому, основной упор в государствах с рыночной экономикой сделан на доходы от перераспределения стоимости общественного продукта, которые дальше будем называть традиционно – налоговыми доходами.

Кстати в приведенной структуре федерального бюджета РФ из 6,6 трлн. руб. неналоговых доходов, собранных в федеральный бюджет в 2014 году (что и составляет 45,2 % от общих доходов федерального бюджета), 5,4 трлн. руб. или 81,1 % составляют таможенные сборы за пересечение границы РФ. Таким образом, доля доходов от иных видов экономической деятельности государства очень мала и составляет 18,2 % от общей суммы неналоговых доходов, а в общей сумме доходов федерального бюджета около 5 %.

2. Важную роль при определении структуры доходов бюджетов играет *принцип справедливости* при выборе источников дохода. Здесь выделяются два основных подхода:

а) первый основывается на принципе получения выгод. Как пишут американские экономисты Ричард А. и Пегги Б. Масгрейв «в соответствии с этой теорией, относящейся к временам Адама Смита и более ранних авторов, справедливой налоговой системой является та, при которой каждый налогоплательщик делает взносы в зависимости от выгод, которые он получает от государственных услуг». Такой подход в современном государстве применяется при назначении размеров государственных пошлин, определении цен на государственные услуги в том числе при предоставлении общественных благ, определении размеров ставок на некоторые налоги (например, дорожный налог в РФ опре-

деляется исходя из оценки вреда, потенциально нанесенного автомобилем окружающей среде и дорожному покрытию) или сборы (госпошлины) и т. д.

б) второй подход базируется на принципе платежеспособности. При применении этого подхода определяются возможности плательщика по уплате дохода, которые не зависят от размера полученных им государственных услуг. Как утверждают указанные американские ученые согласно этому подходу «проблема налогов рассматривается сама по себе, независимо от определения расходов. Задан конечный доход, и каждый налогоплательщик платит в зависимости от своих возможностей. Этот подход ... менее хорош с экономической точки зрения. На практике налоговая политика до сих пор определяется независимо от государственных расходов». Основная масса, прежде всего, налогов выбирается благодаря этому подходу. Особенно это касается подоходных налогов и косвенных налогов, которые составляют основу современных налоговых систем.

3. При выборе источников дохода важную роль играет оценка *возможностей по регулированию* при их помощи экономических процессов, происходящих на рынке.

О необходимости регулирования рыночных отношений со стороны государства мы говорили раньше (см. п. 2.2.). Мы также доказали, что финансовые рычаги наиболее эффективный инструмент такого регулирования. А использование налоговых рычагов считается инструментом прямого регулирования. По мнению В.П. Гупника, например, в Германии налоги используются как средство воздействия на накопление частного капитала с целью стимулирования темпов экономического роста. Налоговое регламентирование условий накопления общественного капитала является в настоящее время одним из основных инструментов государственного регулирования экономики ФРГ. К числу главных методов налогового регулирования относятся:

- понижение или повышение общего уровня налогообложения (ставки прямого индивидуального подоходного налога, налога на прибыль корпораций, косвенных налогов);
- система ускоренной амортизации капитала предприятий;
- налоговые скидки на инвестиции («налоговый кредит»);

– разнообразные специальные налоговые льготы, поощряющие деловую активность в отдельных сферах или регионах.

4. Возможности по пополнению бюджетов или *доходность источников*. Доходность источников поступлений означает их возможность пополнять бюджеты бюджетной системы за вычетом расходов на их администрирование. На доходность источников поступлений влияет большое количество условий, которые необходимо учитывать при выборе того или иного источника. К этим условиям, прежде всего, относятся:

а) *величина ставки налога*, при соблюдении требований справедливости и необходимости регулирования экономических процессов в обществе;

б) *востребованность и стоимость* государственной услуги, за которую государство взимает сбор;

в) необходимость *взимания платы* за предоставление общественных благ и величина этой платы и т. д.

Опыт федеративных демократических государств позволяет выделить два подхода учета этого фактора при формировании структуры доходов бюджетов. *Первый подход* основан на выборе небольшого количества наиболее доходных источников поступлений, жесткого закрепления их в бюджетном законодательстве и регулирования пополнения бюджетов за счет варьирования уровнем процентной ставки. Второй подход, основывается на выборе большого количества источников поступлений, независимо от их доходности и с практически неизменным уровнем процентной ставки. Государства успешно используют оба подхода, но в их национальных бюджетных системах преобладает один из них. Так при формировании централизованных финансовых ресурсов в США и ФРГ предпочтение отдается первому подходу.

В РФ преобладает второй подход, который можно охарактеризовать русской поговоркой «с миру по нитке, нищему рубашка». Коллектив авторов под руководством профессора Валиевой Е.Н. подсчитал, что за 15 лет структура доходов бюджетов бюджетной системы РФ заметно изменилась. Если на заре образования РФ как демократического федеративного государства с рыночной экономикой в структуре доходов преобладали наиболее доходные налоговые поступления, то к концу первой декады XXI столетия прерогатива по количеству источников

закрепилась за неналоговыми доходами, хотя по степени доходности они также отстают от налоговых источников (рис. 8).

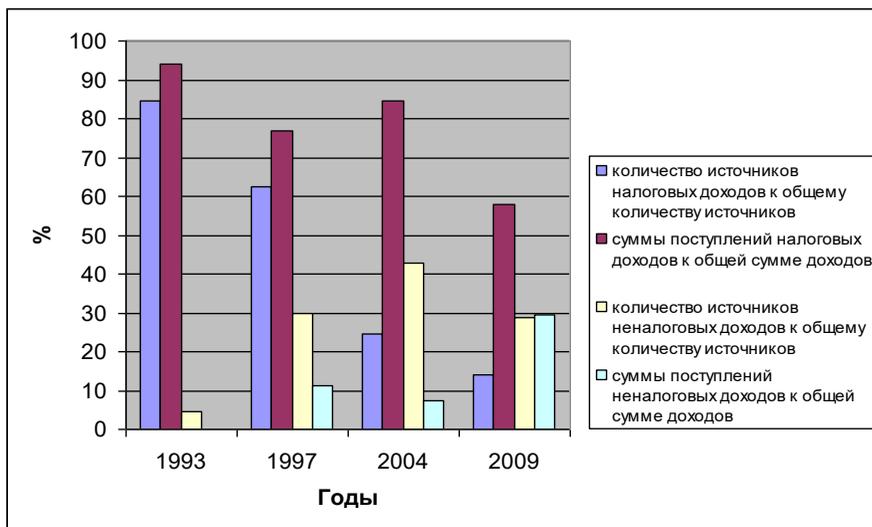


Рис. 8. Доля налоговых и неналоговых доходов в общем количестве источников поступлений в общей сумме доходов консолидированного бюджета Российской Федерации

При этом обращает на себя внимание тот факт, что 81,05 % доходов обеспечивают 10 из 29 подгрупп доходов консолидированного бюджета Российской Федерации (34,5 %).

Завершая разговор о механизме выбора источников поступлений, необходимо отметить, что это больше политический процесс, в котором преобладающую роль играет выбор народа по тому или иному источнику поступлений. Достаточно вспомнить идея Минфина России об обложении подоходным налогом кулеров в офисах, вызвавшая шквал критики в обществе²³.

²³ Минфин предлагает брать с работников налог на воду, выпитую ими в офисе // Комсомольская правда. 02.06.2016.

Эту особенность данного механизма хорошо описали уже упоминавшиеся американские экономисты Ричард А. и Пегги Б. Масгрейв: «Для начала предположим, что необходимо увеличить предложение обществу государственных услуг. Для того, чтобы оплатить их, необходимо повысить налоги, что в свою очередь ставит нас перед выбором: как распределить бремя выплат? В зависимости от типа используемых налогов налогообложение может поменять структуру распределения доходов, остающихся в частном пользовании. Избиратели могут принять или отвергнуть выдвинутые предложения по изменению набора предлагаемых общественных благ потому, что им нравятся или не нравятся связанное с этим изменение в распределении, а не потому, что им нравятся или не нравятся предлагаемые государством услуги».

Как видно, подмеханизм выбора государством источников доходов бюджетов в наименьшей степени зависит от бюджетного законодательства, так как источники доходов отбираются и закрепляются актами, относящимися к другим отраслям права, и очень часто не на основании потребностей пополнения бюджетов, а исходя из других, часто политических целей.

В отличие от механизма выбора, *механизм закрепления* – чисто бюджетный и механизм. Правда, он вынужден распределять между бюджетами бюджетной системы те источники доходов, которые утверждаются в рамках первого механизма, не имея возможности их изменить. Бюджетное законодательство относит выбранные источники либо к собственным доходам бюджетов бюджетной системы, либо устанавливает нормативы распределения их между бюджетами. И именно в рамках этого механизма и формируется структура доходов каждого из бюджетов бюджетной системы. Особенности данного механизма являются:

1. *Законодательный характер* закрепления любых изменений структуры доходов бюджетов бюджетной системы.

2. *Максимальная формализация* процесса изменения структуры доходов бюджетов бюджетной системы, которая достигается включением этих процессов в бюджетный процесс.

3. *Распределением полномочий* между бюджетами бюджетной системы по изменению структуры доходов бюджетов в рамках бюджетного федерализма (см. п. 4.1.).

Таким образом, механизм выбора и закрепления источников доходов бюджетов бюджетной системы носит больше политический характер, так как наряду с задачей пополнения бюджетов, при помощи налогов и сборов государство активно влияет на социально-экономическое развитие общества. Именно поэтому данный механизм:

1. Создает совокупность источников пополнения доходной части бюджетов бюджетной системы, формируя при этом *структуру доходов бюджетов*. Поэтому этот механизм еще называют механизмом формирования структуры бюджетов. Условно он подразделен на подмеханизмы выбора источников доходов и их закрепления в бюджетной системе.

2. Во многом зависит от таких факторов, как *тип экономики* реализуемый государством, соблюдение при выборе источников поступлений *принципов справедливости*, желанием государства использовать *возможности источников доходов* по влиянию на социально-экономическое развитие общества, а также от степени *доходности источников поступлений*.

3. Построен таким образом, чтобы *максимально затруднить* исполнительной власти возможности по изменению структуры доходов по своему усмотрению.

5.3. Механизм администрирования доходов бюджетов бюджетной системы

5.3.1. Особенности финансовых отношений в рамках администрирования доходов бюджетов

Действие другого механизма обусловлено в основном *принудительным характером* процесса формирования централизованных финансовых ресурсов, а также необходимостью оперативно осуществлять такие операции как *возврат, зачет и уточнение* платежей, поступивших в доход бюджетов бюджетной системы.

Принудительный характер требует от государства помимо жесткой и прозрачной регламентации правил и процессов формирования госу-

дарственных финансовых ресурсов, еще и отлаженной системы контроля исполнения плательщиками своих обязанностей. Однако, учитывая огромное количество плательщиков доходов, разнообразие видов доходов, а также подчинение правил исчисления и перечисления доходов в бюджеты бюджетной системы различным отраслям права, чтобы исчислять и принудительно взимать с каждого плательщика доходов полагающиеся суммы в бюджеты, необходим бы был огромный чиновничий аппарат, который съедал бы львиную долю получаемых доходов только на свое содержание. Поэтому в ходе исторического развития пришли к методике, согласно которой каждый из плательщиков налогов самостоятельно, руководствуясь созданными прозрачными и понятными правилами, исчисляет и перечисляет причитающиеся платежи в доход бюджетов бюджетной системы, а государство контролирует и правильность начисления, и своевременность, и полноту перечисления денежных средств. Плательщик, исполнив свою обязанность, отчитывается перед государством в форме установленного документа, который и является основой для контроля.

Понятно, что при таких условиях невозможно добиться однозначного понимания всеми правил исчисления и перечисления доходов. Всегда возможны ошибки и недочеты. Кроме того, в методике исчисления некоторых налогов присутствуют и авансовые платежи. Поэтому в механизме контроля перечисления доходов плательщиками, важное место занимает вопрос своевременного и полного возврата ошибочно или предварительно перечисленных средств. Важность правильного решения этого вопроса обусловлена высокой *степенью несправедливости процессов перераспределения* стоимости полученного общественного богатства при формировании государственных финансовых ресурсов, поэтому отлаженные процедуры возврата, зачета и уточнения излишне или ошибочно зачисленных платежей должно сгладить негатив от этой несправедливости.

Таким образом, для того, чтобы обеспечить поступления из всевозрастающего количества источников поступлений постоянно растущих сумм доходов, необходима гибкая и эффективная система управления доходами, в основу которой положены принципы процесса сбора доходов и перед которой стоят следующие задачи:

1) прогнозирование величины поступлений на краткосрочный и среднесрочный период;

2) контроль полноты и своевременности уплаты плательщиками доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

3) своевременное и правильное зачисление в доходы бюджетов бюджетной системы собственных доходов бюджетов, а также распределение между бюджетами регулирующих доходов в соответствии с нормативами;

4) учет поступивших доходов в соответствии с общепринятой классификацией;

5) своевременный возврат ошибочных или авансовых платежей, или проведение их взаимозачета с бюджетами бюджетной системы, а также уточнение платежей, назначение которых не поддается точному толкованию из-за ошибок в контрольной документации, допущенных плательщиком;

6) анализ величины поступивших доходов из различных источников и сравнение с данными прогноза поступлений;

7) анализ затрат на содержание системы управления доходами и подготовка предложений по повышению эффективности собираемости доходов бюджетов.

Эти задачи сегодня призван решать институт администраторов²⁴ доходов. *Администрирование – это целенаправленная деятельность органов государственной (муниципальной) власти по зачислению и учету поступлений в бюджеты бюджетной системы федеративного государства, а также контролю за выполнением обязанностей и соблюдению прав плательщиков доходов в соответствии с требованиями действующего законодательства.*

Подходы к организации администрирования в различных демократических федеративных государствах с рыночной экономикой, различаются между собой. В основе различий лежит стоимость содержания

²⁴ Советский энциклопедический словарь определяет администрирование (от лат. «*Administro*» – управляю, заведу) как бюрократический метод управления посредством командования (Советский энциклопедический словарь / 2-е изд. М.: Совет. энциклопедия, 1983.). Большая советская энциклопедия расширяет понятие администрирования, указывая, что это формально-бюрократическое управление, осуществляемое лишь посредством приказов и распоряжений, командование (Большая советская энциклопедия / под ред. Б.А. Введенского. 2-е изд. В 86 т. Т. 2. М.: Гос. науч. изд-во «БСЭ», 1949–1958).

соответствующих органов государственной власти, так как одним из главных критериев оценки эффективности администрирования доходов бюджетов выступает соотношение собранных доходов и затрат на содержание администратора доходов.

Так в США практически все администрирование доходов бюджетов бюджетной системы сосредоточено в руках Службы внутренних доходов (Internal Revenue Service, IRS). Как отмечают американские исследователи Ричард А. и Пегги Б. Масгрейв, на содержание службы уходит не более 1 % от собранных ею доходов.

В ФРГ администрирование доходов бюджетов бюджетной системы страны сосредоточено в руках федерального Министерства финансов, который осуществляет сбор и распределение поступивших средств между бюджетами бюджетной системы. В условиях достаточно высокой централизации бюджетной системы это оправдано.

В РФ, учитывая большую долю неналоговых доходов, администраторами поступлений в бюджеты бюджетной системы выступают соответствующие органы государственной власти, относящиеся к тем или иным уровням бюджетов. При этом, например, органы федеральной государственной власти, могут выступать в качестве администраторов доходов субъекта федерации, если этого пожелает местная власть.

Это правило не касается только налоговых доходов. Налоговые доходы администрирует Федеральная налоговая служба (ФНС), которая находится в ведении Минфина России и администрирует все налоговые поступления в стране. Так в доходах федерального бюджета 2014 года налоговая составляющая была равна 54 %. А совместно с другим администратором доходов федерального бюджета – Федеральной таможенной службой (ФТС), находящаяся с 2016 года также в ведении Минфина России, ФНС администровала 91,7 % всех доходов федерального бюджета²⁵. При этом на собственное содержание указанные ведомства потребляют ФНС около 3 % от собранных доходов федерального бюджета, а ФТС около 1,5 %.

Кроме того, в 2014 году ФНС администровала 74 % доходов консолидированного бюджета субъектов РФ. Если учесть, что в этом году

²⁵ Федеральный закон от 05.10.2015 № 276-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год». Приложение 1. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=186926> (дата обращения: 30.07.2016).

на долю межбюджетных трансфертов в консолидированном бюджете РФ приходилось 17,6 % доходов бюджетов, то остальные администраторы доходов контролировали только чуть более 8 % доходов. А их много. Только доходы федерального бюджета администрируют 94 администратора включая ФНС и ФТС²⁶.

5.3.2. Управление денежными потоками при администрировании доходов бюджетов бюджетной системы

Исходя из понятия администрирования, становится понятно, что властное волеизъявление исходит от администратора доходов, как органа государственной власти, в отношении плательщика доходов. При этом плательщик сам перечисляет денежные средства в бюджетную систему, опираясь на возникшие у него в силу закона или по иным причинам обязательства перед ней. При помощи инструментов администрирования осуществляется либо контроль за правильностью и своевременностью перечисления плательщиком возникшей задолженности, либо принуждение плательщика доходов к ее погашению, либо иные способы воздействия на денежные потоки, то есть управление ими.

К основным инструментам воздействия на денежные потоки при администрировании доходов бюджетов относятся:

- учет плательщиков доходов в бюджетную систему;
- контроль правильности исчисления плательщиком сумм доходов в бюджет в соответствии с действующим законодательством;
- контроль правильности и своевременности перечисления плательщиком задолженности в бюджет;
- осуществления возврата, зачета или уточнения излишне перечисленных платежей, либо платежей, сопровождаемых контрольной документацией, оформленной с нарушением действующих требований, либо платежей требующих подобной операции по иным причинам (например, возврат по налоговым льготам);

²⁶ Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов». Приложение 4. URL: http://www.glavbukh.ru/npd/doc/99_499061941ZA0_0MPA2OQ# (дата обращения: 30.07.2016).

- учет поступивших платежей, их группировка по видам доходов и перечисление в соответствующие бюджеты бюджетной системы;
- анализ поступивших доходов, составление на основании результатов анализа прогноза будущих поступлений, подготовка предложений по оптимизации процессов администрирования доходов и т. д.

Выбор инструментов управления зависит от видов администрируемых доходов. Коллектив авторов во главе с профессором Е.Н. Валиевой предлагает в основу выбора методики управления положить классификацию доходов бюджетов бюджетной системы по признаку «по отношению к плательщику доходов». По этому признаку различают *обязательные платежи, принудительные платежи, добровольные платежи*.

Обязательные платежи – налоговые и неналоговые перечисления в доход бюджетов бюджетной системы, предусмотренные законодательством страны и обязательные для исполнения для определенных категорий плательщиков.

Принудительные платежи – административные платежи, которые являются следствием определенных, как правило, виновных действий плательщика, преследующих целью либо восстановление нанесенного им ущерба, либо принуждения его к выполнению установленных законодательством правил (штрафы, санкции и т. д.).

Добровольные платежи – платежи, выражающие стремление плательщика внести в доход бюджета определенную сумму денег в обмен на государственную услугу или безвозмездно.

Эта классификация и легла в основу подразделения механизма администрирования доходов на три подмеханизма, каждый из которых обладает своим набором инструментов управления денежными потоками в зависимости от особенностей администрирования указных видов доходов (см. рис. 6).

К первому подмеханизму – *администрированию обязательных платежей* относятся финансовые механизмы администрирования доходов, которые плательщик платит в бюджеты в силу закона. Это, прежде всего, налоговые и таможенные платежи, обязательные платежи за пользование природными ресурсами и другие, носящие обязательный характер, с установленной законом периодичностью и методикой расчета размеров платежей, которые осуществляет сам плательщик (рис. 9).

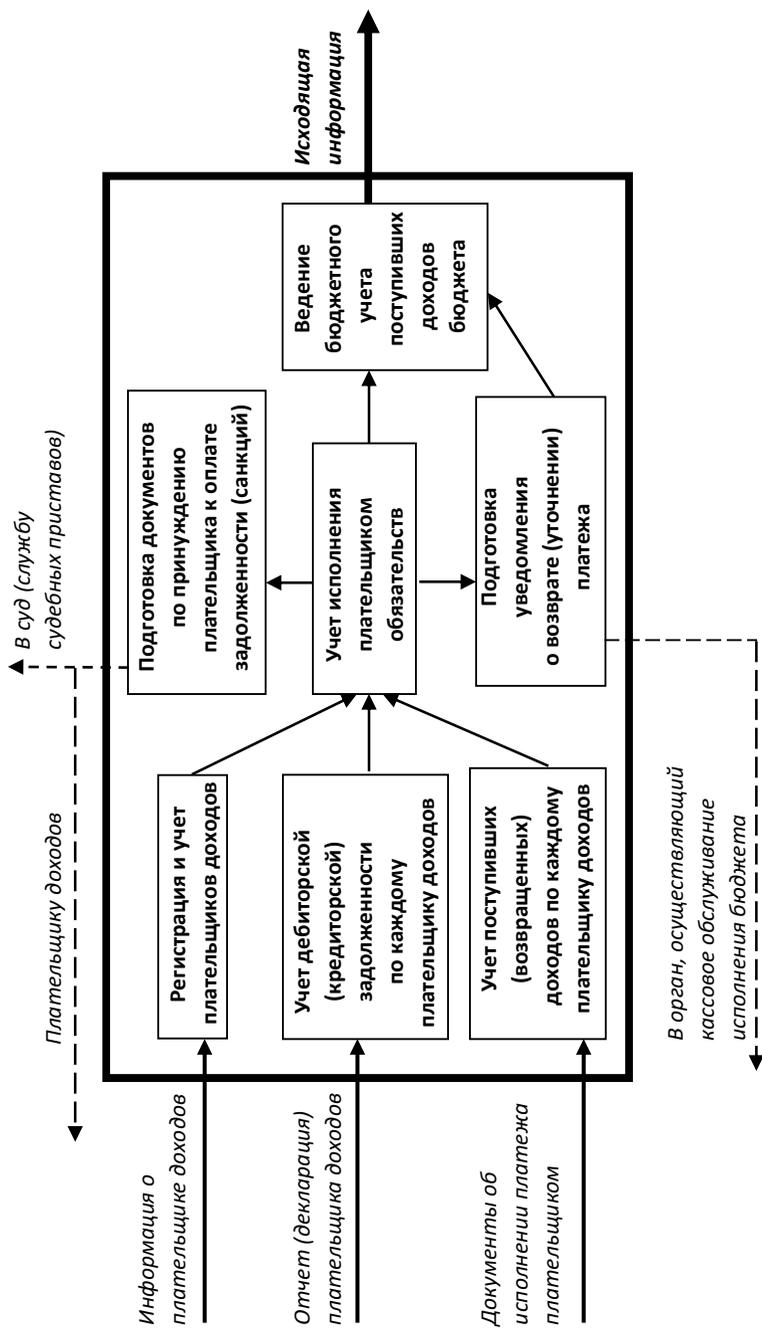


Рис. 9. Состав финансового механизма администрирования обязательных платежей

Основой финансового механизма администрирования обязательных платежей является регистрация и *учет администратором плательщиков*, которые осуществляют самостоятельный расчет, и уплата плательщиком платежей в бюджет, при этом администратор осуществляет контроль правильности и своевременности начисления и уплаты доходов, а также осуществляет возврат излишних (неправильно уплаченных) сумм или принуждение плательщика к уплате доходов.

Инициатором по уплате платежей в данном механизме выступает, как правило, сам плательщик. Обязательным условием для этого вида администрирования является установленная законом форма отчетности плательщика перед администратором и требования по ее заполнению.

Действие механизма во времени осуществляется в несколько этапов:

Первый этап – учет плательщиков.

Второй этап – учет поступившей информации о дебиторской задолженности плательщика и о ее погашении.

Третий этап – сравнение и анализ поступившей информации с целью осуществления контроля и принятия решения.

Четвертый этап – подключение, в случае необходимости финансовых рычагов в виде применения финансовых санкций.

Пятый этап – ведение бюджетного учета поступивших доходов в бюджет и подготовка исходящей информации в виде бюджетной отчетности, прогноза поступлений в последующие периоды и т. д.

Второй подмеханизм – *администрирование принудительных платежей*, отличается от первого тем, что платежи при этом виде администрирования не носят обязательный характер и дебиторская задолженность появляется у плательщика при наступлении определенных событий:

- отказ от добровольной уплаты обязательных платежей;
- виновные действия плательщика;
- необходимость компенсации реального или предполагаемого ущерба, нанесенного в результате деятельности плательщика, и др.

Инициатором процессов администрирования выступает администратор доходов, который должен констатировать наступление условий, при которых начисляется задолженность плательщика, оценить и рассчитать размер платежа и проконтролировать исполнение своих требований.

Учитывая необязательность и нерегулярность платежей, при осуществлении этого вида администрирования отпадает необходимость предварительной регистрации и учета всех потенциальных плательщиков доходов. Основой финансового механизма администрирования в данном случае выступает процесс начисления администратором доходов бюджета задолженности плательщика перед бюджетами и учет начисленных сумм (рис. 10).

Обязательным условием при осуществлении администрирования принудительных платежей является соблюдение администратором доходов процессов и процедур фиксации наступления случая, когда возникает задолженность плательщика перед бюджетом, строгое следование требованиям закона при оформлении документов и расчете суммы задолженности, а также соблюдение порядка и сроков извещения плательщика о возникшей у него задолженности.

Финансовый механизм администрирования принудительных платежей подразумевает под собой волеизъявление администратора, который своим распоряжением объявляет о возникновении у плательщика задолженности перед бюджетом и принуждает плательщика погасить образовавшуюся задолженность в административном (уголовном) порядке.

Третий подмеханизм – администрирование добровольных платежей, наиболее простой вид администрирования, так как он является частью административно-хозяйственной деятельности самого администратора. Как было отмечено, основой действия данного подмеханизма администрирования выступает желание плательщика получить от администратора услугу, которую он готов оплатить. При этом оказание услуги, которую готов предоставить администратор, как правило, либо является его миссией (например, оказание образовательных или медицинских услуг), либо входит в его функции (например, регистрация различных прав). Поэтому процесс администрирования не требует дополнительных затрат и является частью финансово-хозяйственной деятельности органа власти с учетом особенностей оформления зачисления (или учета) денежных средств как дохода бюджета (рис. 11).

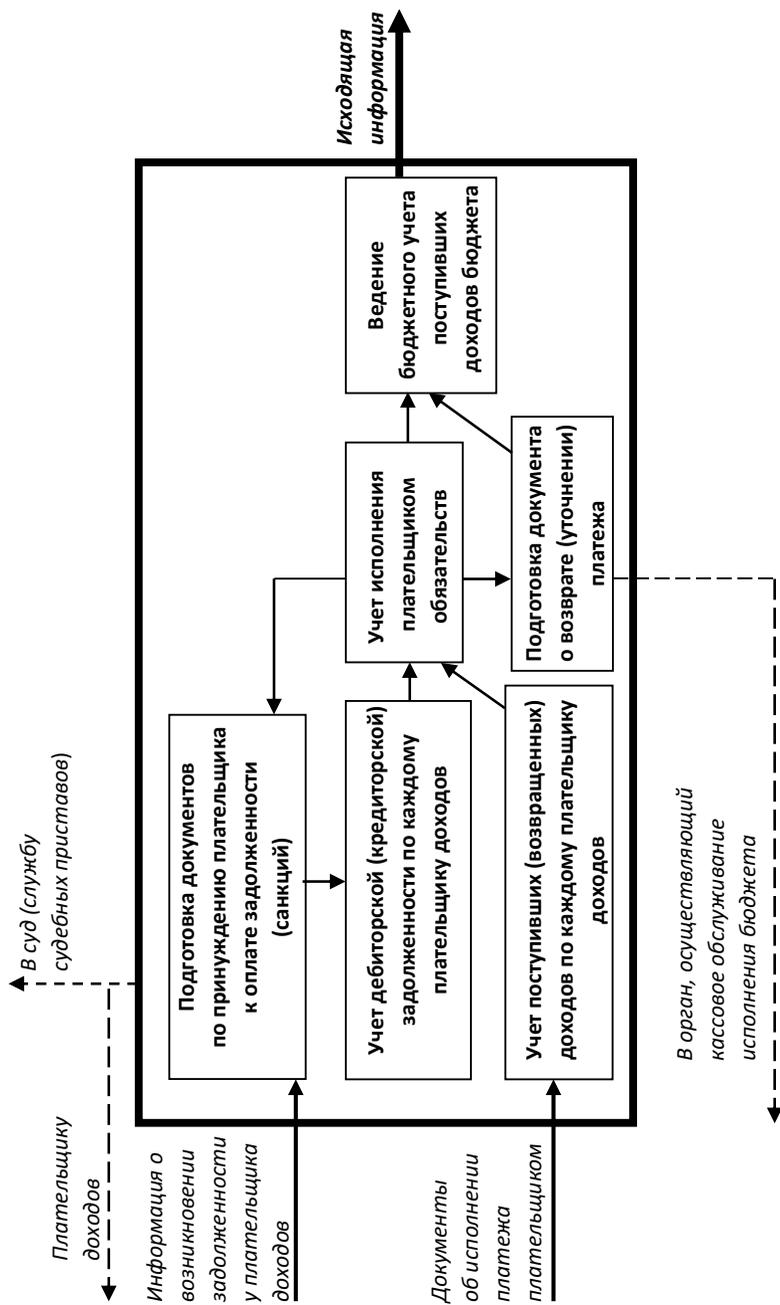


Рис. 10. Состав финансового механизма администрирования принудительных платежей

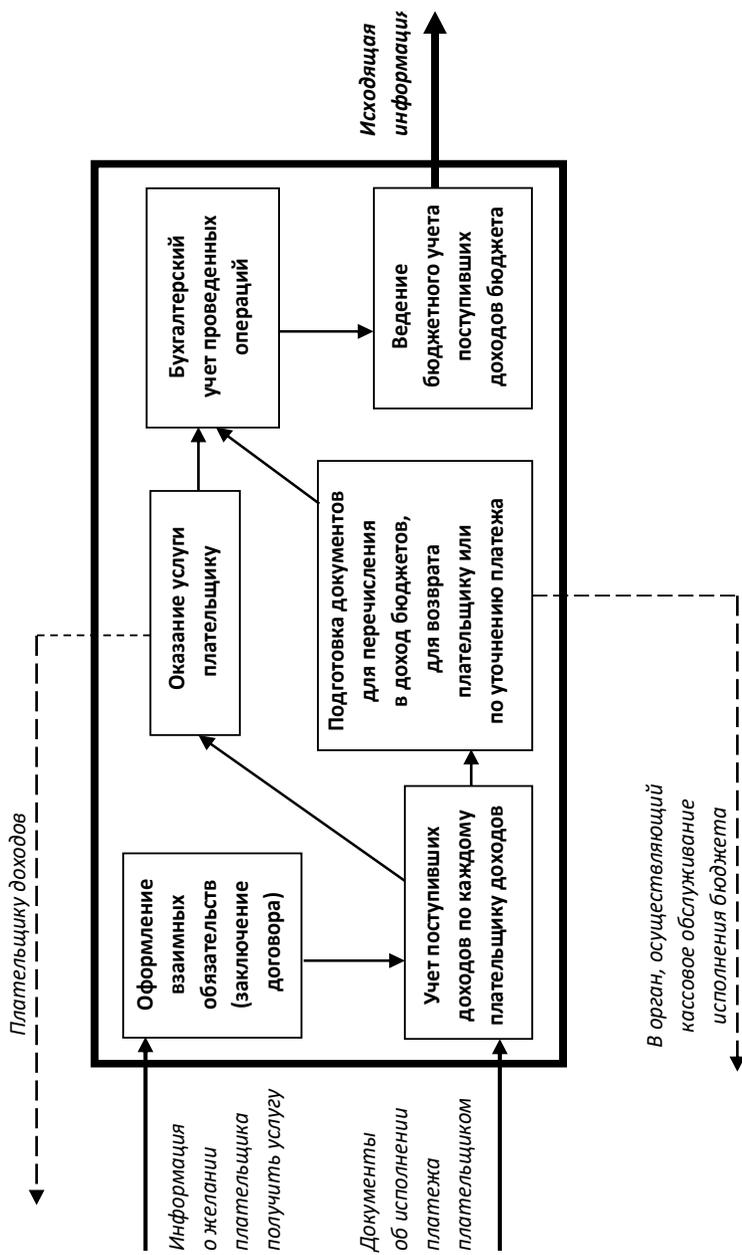


Рис. 11. Состав финансового механизма администрирования добровольных платежей

Особенностью данного подмеханизма является еще и то, что услуга предоставляется только после получения информации о перечислении денежных средств на счета, указанные администратором доходов бюджетов, при этом отпадает необходимость вести предварительный персональный учет плательщиков, а также использовать механизм принуждения к уплате (ведь 100 % предоплаты)

Если основным инструментом администрирования первого и второго видов выступает аналитический учет обязательств плательщика и исполнение их, то при администрировании третьего вида основным инструментом выступает бухгалтерский учет. При отсутствии необходимости персонального учета более удобно вести учет поступлений в уже сгруппированном виде.

Завершая разговор о механизмах администрирования доходов бюджетов бюджетной системы нельзя не остановиться и на механизме распределения поступивших доходов между бюджетами. В каждой демократической федеративной стране с рыночной экономикой существует свой механизм распределения и зачисления доходов в бюджеты бюджетной системы.

Необходимость создания такого механизма вызвана следующими особенностями бюджетной системы:

1. Наличие в бюджетной системе самостоятельных, независимых друг от друга бюджетов с собственными источниками доходов.
2. Наличие среди доходов бюджетов бюджетной системы кроме собственных еще и регулирующих доходов, распределяемых между бюджетами по установленным нормативам.
3. Концентрация механизмов администрирования отдельных видов доходов, прежде всего налоговых, в руках одного администратора доходов, как правило, являющегося федеральным органом власти.
4. Необходимость оперативного проведения процедур межбюджетного выравнивания доходов за счет изменения нормативов зачисления доходов в бюджеты бюджетной системы.

Эти и другие особенности вызвали к жизни механизм, при котором распределение поступивших доходов между бюджетами бюджетной системы осуществляет единый администратор в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

В США это Служба внутренних доходов, в ФРГ этими вопросами занимается Министерство финансов республики, в РФ – Федеральное казначейство.

Таким образом, созданные в демократических федеративных странах с рыночной экономикой механизмы администрирования доходов позволяют достаточно эффективно осуществлять управление процессами сбора доходов и их распределения между бюджетами бюджетной системы. Социально-экономический институт администраторов доходов бюджетов вызван к жизни бюджетным федерализмом и характеризуется:

1. Наличием с одной стороны механизмов *принуждения плательщика* к исполнению обязанности по уплате доходов в бюджетную систему, а с другой стороны механизмов *возврата, зачета и уточнения* платежа, призванных сгладить несправедливость расчета и взимания доходов в бюджеты бюджетной системы.

2. Преобладанием в составе доходов бюджетов бюджетной системы доли налоговых платежей и сосредоточение их администрирования в *полномочиях федерального органа* власти независимо от принадлежности налоговых доходов уровням бюджетной системы.

3. Наличием различий и, как следствие, наличием подмеханизмов администрирования различных видов платежей, классифицируемых по признаку «по отношению к плательщику доходов»: *обязательных* платежей, *принудительных* платежей и *добровольных* платежей.

4. Необходимостью создания отдельного механизма распределения полученных доходов между бюджетами бюджетной системы.

Резюме

Формирование доходной части бюджетов бюджетной системы государства является одной из основных проблем любого государства. Государства с различным государственным устройством, различными системами государственного управления и типом экономики по-разному подходят к решению этого вопроса. Демократическое федеративное государство с рыночной экономикой основной доход получает в результате перераспределения стоимости совокупного общественного

продукта, то есть через налоговые поступления. Другие способы пополнения бюджетов, такие как доходы, полученные в результате экономической деятельности государства и добровольные перечисления бюджетов друг другу в рамках межбюджетных отношений, а также добровольные перечисления юридических и физических лиц тоже используются, но их значение намного меньше.

Использование в качестве основного источника доходов бюджетов бюджетной системы принудительное перераспределение общественного богатства налагает на процессы формирования централизованных финансовых ресурсов демократического федеративного государства с рыночной экономикой свои особенности и формирует свои отличия. К ним, прежде всего, относятся.

1. Процесс формирования доходной части бюджетов бюджетной системы обладает высокой степенью *неопределенности* в силу *независимости* от бюджетного законодательства и относительно небольших возможностей механизмов формирования доходов влиять на *поведение плательщиков доходов*, чье богатство перераспределяется.

2. Наличие неопределенности сформировало особенности управления механизмом сбора доходов, к которым относятся невозможность *планирования* сумм поступлений в бюджет, а также наличие в этом механизме операций *возврата, зачета и уточнения* поступивших платежей.

3. Эти же особенности повлияли и на формирование принципов построения финансовых отношений в механизме формирования централизованных финансовых ресурсов, важнейшими из которых являются *законность* взимания доходов из источников поступлений, *доступность* и *понятность* процессов и процедур сбора доходов для их плательщиков, *оперативность* поступления платежей в доходы соответствующих бюджетов.

4. Основываясь на указанных принципах финансовый механизм формирования централизованных финансовых ресурсов, поделен на два механизма: *выбора и закрепления источников* доходов бюджетов и *администрирования* доходов бюджетов бюджетной системы.

5. Механизм выбора и закрепления источников доходов бюджетов бюджетной системы состоит из двух подмеханизмов: *выбора государством источников* поступлений в бюджетную систему и *закрепления*

*выбранных источников за бюджетами бюджетной системы. При этом если первый подмеханизм в очень **небольшой степени зависит** от бюджетного законодательства, так как на него влияют политические, общеэкономические и другие факторы, то механизм закрепления источников за бюджетами бюджетной системы – **чисто бюджетный**.*

6. Механизм администрирования доходов бюджетов бюджетной системы состоит из трех подмеханизмов, появление которых обусловлено классификацией доходов бюджетов по признаку «по отношению к плательщикам доходов»: администрирование *обязательных* платежей, администрирование *принудительных* платежей и администрирование *добровольных* платежей.

Контрольные вопросы

1. *Какие вы можете выделить особенности, отличающие процессы формирования доходов бюджетов бюджетной системы от других бюджетных процессов.*

2. *Раскройте принципы формирования финансовых отношений в механизме формирования централизованных финансовых ресурсов и особенности финансового управления в рамках этого механизма.*

3. *Классифицируйте источники поступления доходов бюджетов бюджетной системы по признаку их происхождения.*

4. *Что такое структура доходов бюджетов и как она формируется?*

5. *В чем принципиальное отличие механизма выбора источников поступлений в доход бюджетной системы от механизма закрепления доходов за бюджетами бюджетной системы?*

6. *Дайте понятие администрирования доходов бюджетов и раскройте суть этого механизма.*

7. *Опишите основные отличия подмеханизмов администрирования доходов бюджетов бюджетной системы.*

6. БЮДЖЕТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВА

6.1. Использование принципов бюджетирования при организации государственных финансовых отношений

В предыдущем параграфе была рассмотрена первая часть *бюджетно-налогового механизма*, являющегося, как мы установили (см. п. 3.1.), основным в системе государственных финансовых отношений. А именно, механизм формирования централизованных финансовых ресурсов, который состоит из нескольких подмеханизмов, объединенных под общим названием «налоговый механизм», так как именно налоговые поступления составляют основу финансовых ресурсов демократического федеративного государства с рыночной экономикой.

Теперь перейдем к рассмотрению бюджетной составляющей этого механизма. Как видно из названия, основой этой формы финансовых отношений выступает *бюджетный способ управления* финансовыми ресурсами (см. п. 1.3.). Слово «бюджет» пришло в обиход из старонормандского и в переводе означает «кошелек», «сумку с деньгами». В современном понимании, *бюджетом называется составленная на основании прогноза поступлений доходов специфическая схема или же план расходов, движения финансов, какого-либо объекта (предприятия, семьи, государства и т. п.)*. Обращает на себя внимание два момента. Во-первых, поступления не планируются, а *прогнозируются* в связи с наличием высоких степеней неопределенности, характерных не только для государственного бюджета (см. п. 5.1.), но и для любого бюджета будь он бюджет семьи или предпринимателя. А вот расходы или использование полученных финансовых ресурсов *планируются*.

Остановимся подробнее на планировании и прогнозировании. *Прогноз* (в переводе с греческого означает «вперед, узнавание») *вероятностное определение состояния изучаемого объекта (рынок, уровень продаж, спрос) в будущем на основе имеющихся данных*. Конечно, такую деятельность следует отличать от гадания и предсказания. Прогнозирование выстраивается на основе объективной информации, а также

динамических тенденций, влияющих на систему. Тем не менее, прогноз допускает приблизительные данные и не требует точного соблюдения выведенных в ходе прогноза количественных и качественных параметров, а также бесспорного достижения сформулированных в ходе прогноза целей или безусловного решения поставленных задач.

Планирование – целенаправленная деятельность, связанная с постановкой целей на определенную временную перспективу для оптимального распределения ресурсов и достижения миссии хозяйствующего субъекта. Планированию свойственны четко обозначенные интервалы (квартал, год, пятилетка и т. д.), а по каждому направлению деятельности назначается ответственный исполнитель. Сформулированные в ходе планирования цели должны быть достигнуты, поставленные задачи решены, параметры деятельности соблюдены. В противном случае планирование как инструмент управления *теряет свой смысл*.

Таким образом, различия между прогнозом и планом заключаются в следующем. Во-первых, прогноз выступает как фактор, ориентирующий существующее состояние объекта прогнозирования на возможное развитие в будущем, а план – как инструмент, устраняющий ошибки управления. Во-вторых, план имеет нормативный, а прогноз вероятностный характер. В-третьих, план – это однозначное решение, в том числе и тогда, когда он разрабатывается на вариантной основе. Прогноз же по своему существу имеет альтернативное, вариантное содержание. В-четвертых, прогнозирование основывается на качественных методах, в то время как планирование опирается на более строгие и точные количественные методы (балансовые, нормативные и другие).

Еще одно существенное отличие прогнозирования от планирования состоит в том, что оно, будучи составной частью планирования, существует самостоятельно. Выражается это, в частности, в том, что существует ряд явлений, которые не всегда поддаются планированию, но являются объектами прогнозирования. К ним относятся, в том числе, и поступления доходов в бюджеты бюджетной системы.

Связь прогноза и плана заключается в следующем. Во-первых, план и прогноз представляют собой взаимно дополняющие друг друга стадии регулирования деятельности субъектов на макро-, и микроуровнях управления национальной экономикой. Во-вторых, существует

функциональная направленность прогноза в зависимости от его отношения к плану:

- прогноз перед планом
- прогноз во время планирования
- прогноз после плана

Прогноз может предшествовать разработке плана (как правило), следовать за ним (прогнозирование последствий принятого в плане решения) и проводится в процессе разработки плана. В-третьих, прогнозирование представляет собой исследовательскую базу планирования, имеющую, однако, собственную методологическую и методическую основу, отличную во многом от планирования.

Бюджетный способ²⁷ управления финансовыми ресурсами реализуется при помощи определенного набора инструментов финансового управления, сведенного в различные методики. Для данной работы наиболее важной является методология составления системы бюджетов крупной хозяйствующей системы, получившая наименование бюджетирование. *Бюджетирование – это система планирования, отчетности и контроля на основе системы бюджетов.*

В данной работе не ставится целью подробное рассмотрение методологии бюджетирования. Рассмотрим только то, что заимствовало государство из этой разработанной для бизнеса методологии, и как оно адаптировало ее для своих целей.

По своей сути методология бюджетирования состоит в детализации бюджетных планов с целью придания им большей достоверности и реальности. Для этих целей в составе хозяйствующего субъекта выделяются *центры финансовой ответственности (ЦФО)*, которые наделяются определенными, ограниченными рамками *выполняемых задач*, полномочиями по планированию использования финансовых ресурсов, непосредственно использованию их и контролю за правильностью их использования. При этом в рамках методологии бюджетирования предусмотрено, что бюджеты нижестоящих по иерархии управления уровней, являются составной частью вышестоящих бюджетов. Таким

²⁷ Способ – действие или система действий, применяемые при исполнении какой-нибудь работы, при осуществлении чего-нибудь. (Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / 4-е изд., доп. М.: ИЦ РАН «Ф ТЕМП», 2006. 944 с.).

образом, бюджет хозяйствующего субъекта является консолидацией всех бюджетов его ЦФО.

Данная методология в рамках демократического федеративного государства с рыночной экономикой претерпела некоторые изменения, связанные, прежде всего с принципами федерализма. Как мы уже отмечали, при рассмотрении бюджетного устройства государства (см. п. 3.2.), в качестве ЦФО используются органы власти федерального центра, субъектов федерации и муниципалитетов. При этом, в отличие от частного сектора, бюджеты, составляющие бюджетную систему являются независимыми друг от друга и самостоятельными, а уровни бюджетной системы являются условной характеристикой, не отражающей управленческую иерархию. Хотя, как мы уже отмечали, в рамках межбюджетных отношений бюджеты могут согласовывать единую финансовую и бюджетную политику (см. п. 4.1.)

Ограничения, налагаемые на полномочия органов управления государственной и муниципальной власти, связаны с особенностями государственного управления и сущностью демократической власти (см. п. 2.3.). Поэтому полномочия по использованию централизованных финансовых ресурсов достаточно жестко закреплены в Конституциях стран, а также законодательно, и ни один уровень власти не может преодолеть эти ограничения.

Бюджеты федеративного государства не создают единого государственного бюджета. Хотя существует так называемый *консолидированный бюджет*, который, по сути, является сводом всех бюджетов, составляемых различными уровнями государственной и муниципальной власти страны. Однако, он имеет только значение статистического документа, необходимого для информирования общества, проведения анализа и составления прогнозов и т. д. Консолидированный бюджет *не планируется, не исполняется и его исполнение не контролируется*.

Государством используются также и другие принципы бюджетирования, правда они также несколько изменены по формулировкам, но суть их остается прежней. Например, такие принципы бюджетирования, как унификация всех бюджетных форм, совместимость бюджетных документов с формами отчетности, стабильность и неизменность процедур бюджетирования, в бюджетном устройстве стран объединились в принцип *единства бюджетной системы*. Принципы точности,

оптимальности и эффективности бюджетирования трансформировались в такие принципы бюджетной системы, как *достоверность* и *эффективность бюджетов*. А принцип *сбалансированности бюджетов* перенесен практически без изменений.

Отдельно хочется остановиться на принципе детализации расходов в бюджетировании. Этот принцип рекомендует детализировать расходы бюджетов, чтобы не позволить менеджерам структурных подразделений наживаться за счет хозяйствующего субъекта. В бюджетном устройстве государства этот принцип реализуется в *бюджетной классификации доходов и расходов*, а также в единых правилах *бюджетного учета*.

Теория рассматривает два подхода к бюджетированию. Первый подход называется *процессно-ориентированное бюджетирование*. Он предусматривает создание такого механизма составления, согласования, утверждения и исполнения бюджетов, а также предоставления бюджетной отчетности, который позволил бы осуществлять бюджетное планирование, отвечающее целям и миссии хозяйствующего субъекта. При таком подходе считается, что если бюджет прошел все предписанные процессы и процедуры составления, утверждения и исполнения, то этот бюджет будет правильным и близким к оптимальному.

Процессно-ориентированное бюджетирование реализовано в бюджетном законодательстве РФ. Бюджетный кодекс РФ очень скрупулезно и подробно описывает бюджетный процесс, а процедуры бюджетного контроля направлены на то, чтобы ни один из участников, независимо от уровня бюджета бюджетной системы, не нарушал бы предписанных процессов и процедур. В теории государственного финансового управления такой подход получил название *затратный метод*, так как бюджетное планирование базируется на обосновании ЦФО своих затрат для обеспечения своей деятельности и выполнения своих функций.

Другой подход называется *бюджетирование, ориентированное на результат* и предусматривает другую концепцию бюджетного управления. Основная идея, реализуемая системой бюджетирования, заключается в сочетании централизованного стратегического управления на уровне предприятия и децентрализации оперативного управления на уровне его подразделений. Как считает А.В. Демин, в данной системе

бюджеты поддерживают решение трех управленческих задач: прогноз финансового состояния; сравнительный анализ запланированных и фактически полученных результатов; оценка и анализ выявленных отклонений.

Процессы финансового планирования при этом подходе отличаются от процессов и процедур процессно-ориентированного бюджетирования. Прерогатива отдается формулировке результата, который планируется достичь в результате финансовой деятельности в планируемом периоде. Это достигается стратегическим планированием на высшем уровне управления хозяйствующего субъекта. Запланированные результаты доводятся в части касающейся до ЦФО, которые формируют свои бюджеты исходя из необходимости наиболее эффективного достижения доведенного свыше результата.

Взяв за основу бюджетирование, ориентированное на результат, учитывая особенности формирования и использования централизованных финансовых ресурсов, для нужд государства была разработана специальная методика, которая получила название *программно-целевое планирование*. В основе этой методики лежит разработка государственных (муниципальных) программ по отдельным направлениям государственной политики на уровне высшего органа государственного управления (Правительства) с последующим расчетом и определением объемов финансирования для их реализации на уровне ЦФО. Именно эти расчеты и составляют основу бюджета по этой программе.

Бюджетирование, ориентированное на результат, получило достаточно широкое распространение в деятельности государственных органов многих развитых стран. Как считает Д.В. Бриль, наиболее богатый опыт по внедрению этой методологии наработан в США. Там эта система начала внедряться с момента принятия первого программно-целевого бюджета в 1949 году. С тех пор эта методология только совершенствовалась. С.С. Шувалов пишет, что, например, по данным Административно-бюджетного управления Администрации Президента США, в 2007 году программная часть федерального бюджета США содержала 977 программ. По их же оценке 166 программ (около 17 %) были признаны эффективными, 299 (около 31 %) – умеренно эффективными, 277 программ (около 28 %) – адекватными и только около 24 %

программ (235) признаны неэффективными или не проявившими результатов.

В РФ также предпринимаются попытки внедрения программно-целевого метода. Однако, этот процесс начался сравнительно недавно (в 2005 году), поэтому основу бюджетов пока составляют затратным методом в рамках жесткого бюджетного процесса.

Консолидируя все вышесказанное сделаем основные выводы:

1. Основным способом управления использованием централизованных финансовых ресурсов выбран *бюджетный способ*, наиболее отвечающий как целям и задачам государственного финансового управления, так и структуре государственного управления, которая представляет собой совокупность практически самостоятельных субъектов финансовой деятельности.

2. Государственное бюджетное управление включает в себя основанное на прогнозе поступлений доходов в бюджет *планирование* расходов бюджета, *исполнение* (осуществление расходов) бюджета в строгом соответствии с запланированными параметрами, а также *контроль* правильности исполнения бюджета посредством предоставления бюджетной отчетности и осуществления иных контрольных мероприятий.

3. За основу методологии государственного бюджетного управления взята методология бюджетирования, разработанная для крупных предприятий частного сектора, которая была адаптирована для нужд государственного управления, прежде всего с учетом *принципов федерализма*.

4. В рамках государственного бюджетного управления используются оба подхода, разработанного для бюджетирования в частном секторе: процессно-ориентированное бюджетирование, которое в секторе государственного управления получило название *затратного метода* и бюджетирование, ориентированное на результаты трансформировавшееся в *программно-целевой метод*.

6.2. Участники бюджетного процесса в демократическом федеративном государстве с рыночной экономикой

Другими важными изменениями, внесенными государством в принципы бюджетирования, касаются участников бюджетного процесса, а точнее распределением полномочий между ЦФО. Эти изменения связаны на этот раз не с принципами федерализма, а с принципами *демократического* государственного управления.

Все демократические федеративные государства с рыночной экономикой имеют свою структуру государственного управления. Например, в рассматриваемых нами странах народное представительство представлено в США – Президентом и Конгрессом, в ФРГ – Бундестагом, в РФ – Президентом и Федеральным собранием. Исполнительная власть в США представлена Президентом страны и его администрацией, в ФРГ – Президентом, Канцлером и Правительством, а в РФ – Правительством во главе с Председателем правительства. Но в каждой из названных стран в основу государственного правления положены одни и те же принципы.

Напомним, что демократическая форма государственного правления основана на власти народа, который реализует ее через так *называемое народное* представительство или в более привычном названии этой формы государственного управления – парламент или законодательная ветвь государственной власти. Вторая ветвь государственной власти – *исполнительная власть*, осуществляет мероприятия, предпринимаемые ей народным представительством, выражающим волю народа. Третья ветвь государственной власти – судебная, для целей настоящей работы интереса не представляет.

В отличие от частного сектора, где даже при коллективных формах собственности (акционерные общества, товарищества и т. д.) всегда можно собрать коллектив собственников и сформулировать единую для них точку зрения на обсуждаемый вопрос, народ как носитель власти не может быть представлен единым органом (например, таким как общее собрание акционеров), поэтому он избирает свое представительство и наделяет его полномочиями государственного правления от своего имени. При этом, народное представительство не реализует каких-либо властных полномочий, за исключением права создавать правила

деятельности исполнительной власти (то есть формировать государственную политику) и контролировать их исполнение Правительством страны. Таким образом, народное представительство поставлено в условия, когда его членам затруднительно получать индивидуальные выгоды, кроме тех, которые предоставлены всему народу в соответствии с государственной политикой, так как они лишены доступа к любым материальным ресурсам государства, в том числе и к финансовым.

В свою очередь исполнительная власть имеет непосредственный доступ к ресурсам государства, но оно жестко ограничено правилами, создаваемыми для него народным представительством, что также затрудняет членам Правительства возможность получения каких-то выгод лично для себя. То есть, при демократической форме правления создается система, которая в США получила наименование *система сдержек и противовесов*. Народное представительство создает правила использования, в нашем случае, финансовых ресурсов государства, но не имеет доступа к ним, а исполнительная власть вынуждена безусловно выполнять эти правила, имея при этом непосредственный доступ к ресурсам. Эта система позволяет многократно снижать риски использования государственных финансовых ресурсов в целях, отличных от государственных.

Именно поэтому, например, главным финансовым документом страны является бюджет, принятый народным представительством в виде закона, который исполнительная власть обязана исполнять, и который не может изменить.

Учитывая многообразие органов исполнительной власти, которые имеют доступ к финансовым ресурсам государства, демократическая форма правления также предполагает такую структуру органов исполнительной власти, которая тоже снижает риски незаконного использования централизованных финансовых ресурсов. «Основной принцип государственной деятельности – полное отделение распорядителей от исполнителей во всех степенях иерархии. Эта аксиома служит в настоящее время основой финансовой организации. Распорядители составляют документы поступления, производят все необходимые расчеты, и дают предложения об уплатах, сами оставаясь фактически чуждыми оборотам исполнителей. Они своими распоряжениями открывают пла-

тежи в кассах и складах хранителей, но сами не могут производить какие бы то ни было приемы или платежи» – писал русский ученый экономист З. Евзлин в начале XX века. То есть и внутри исполнительной власти создается такая же система сдержек и противовесов через разделение органов исполнительной власти на распорядителей и исполнителей.

Распорядители, по аналогии с народным представительством, не имеют непосредственного доступа к централизованным финансовым ресурсам, но они определяют правила их использования. В эти правила входит осуществление финансового планирования, распределение централизованных финансовых ресурсов среди исполнителей, осуществление необходимых расчетов стоимости предоставляемых государственных услуг, нормативов затрат на содержание, финансовое обеспечение государственных или муниципальных программ и т. д. При этом распорядители не имеют непосредственного доступа к финансовым ресурсам, а значит им достаточно трудно обратить их к своей личной выгоде. И конечно, распорядители осуществляют контроль выполнения исполнителями предписанных для них правил и достижения ими запланированных результатов.

Исполнители же наоборот, имея в своем прямом доступе выделенную им часть централизованных финансовых ресурсов, не могут использовать их на свое усмотрение, а вынуждены подчиняться правилам, созданным для них распорядителями.

Как правило, в структуре исполнительной власти в качестве распорядителей выступают министерства и ведомства, реализующие государственную политику в установленной сфере деятельности. Кроме того, полномочиями распорядителей могут быть наделены территориальные органы государственной (муниципальной) власти, коммерческие предприятия (например, банки, выбранные в качестве официальных представителей Правительства или муниципалитета) и т. д.

В качестве исполнителей выступают, как правило, территориальные органы этих министерств и ведомств, которые реализуют функции своих министерств на местах. Кроме того, полномочиями исполнителей могут быть наделены и органы исполнительной власти, относящиеся к другим уровням бюджетов бюджетной системы, получающие

межбюджетные трансферты в случаях софинансирования (при получении субсидий или грантов) или передачи властных полномочий (при получении субвенций). В качестве исполнителей могут выступать и частные предприятия, и организации, которые получают целевые трансферты из бюджетов (субсидии, гранты и т. д.).

Нарушение принципа жесткого деления в рамках государственного финансового управления участников бюджетного процесса на полномочия распорядителей и исполнителей, приводит к тому, что исполнители получают право самим для себя создавать правила и их же исполнять. А это, во-первых, лишает распорядителей возможностей управления бюджетными средствами, так как исполнители получают право и возможности изменять правила использования выделенных им средств бюджетов под собственные нужды и потребности, в том числе и возможно в ущерб государственным интересам. Во-вторых, лишает вышестоящие органы возможности контроля за использованием бюджетных средств, так как контролируемые правила могут изменяться по желанию исполнителя.

Таким образом, учитывая масштабность и сложность структуры государственной власти, большое количество участников, допущенных к использованию централизованных финансовых ресурсов, возникла необходимость создания механизмов минимизации рисков неправильного расходования государственных денег, прежде всего получения личных выгод государственных служащих. Для этого:

1. Внутри государственных финансовых отношений были созданные механизмы взаимодействия между участниками бюджетного процесса, основанные на *использовании человеческой психологии*, когда одних не допускают к финансовым ресурсам, что исключает их возможность извлечь из них выгоду для себя, но при этом им делегированы права создавать правила для тех, которые этот доступ имеют. Поэтому первые будут максимально затруднять получение личных выгод от доступа к ресурсам для вторых.

2. Это деление в демократическом государстве начинается с высших органов государственной власти, где народное представительство *создает правила финансовой деятельности* для исполнительной власти в форме формулировки финансовой политики и формализации ее в

виде законных правовых актов, а также осуществляет контроль за соблюдением Правительством этих правил.

3. Внутри исполнительной власти также происходит деление участников бюджетного процесса на *распорядителей* и *исполнителей*. Первые создают правила реализации финансовой политики, сформулированной народным представительством, в своей сфере деятельности, вторые исполняют предписанные правила. При этом распорядители осуществляют финансовый контроль за точностью выполнения исполнителями как правил, установленных народным представительством (законов страны), так и правил, сформулированных самими распорядителями в рамках реализации требований народного представительства.

4. Нарушение требования жесткого деления полномочий между распорядителями и исполнителями приводит к тому, что исполнители начинают сами для себя создавать правила, а это в свою очередь снижает возможности контроля за законностью использования государственных (муниципальных) финансовых ресурсов со стороны распорядителей и, как следствие, создает возможности для получения за счет государственных (муниципальных) средств личной выгоды не совместимой с предназначением централизованных финансовых ресурсов.

6.3. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы

Однако, в рамках исполнительной власти существует еще один серьезный инструмент, нацеленный на снижение рисков злоупотреблений в финансовой сфере. Для этого используют специфические механизмы, получившие название *кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы*. Смысл механизма в создании условий, при которых исполнители либо не могут, либо им очень трудно нарушить предписанные для них распорядителями правила и использовать выделенные для них финансовые ресурсы не по назначению непосредственно в ходе осуществления расходных операций. Фактически это создание механизма, которое получило название *текущий контроль*.

Сущность данного механизма заключается в создании понятной и прозрачной классификации доходов по целям и предназначению, которая

позволяет стороннему финансовому органу, наделенному полномочиями по осуществлению текущего контроля, препятствовать незаконному использованию денежных средств исполнителями. Таким образом, в состав участников бюджетных отношений, помимо распорядителей и исполнителей, *включаются дополнительно органы*, которые осуществляют кассовое обслуживание исполнения бюджетов.

В наиболее простом варианте этим участником является банковская система страны. Она в любом случае участвует в обслуживании бюджетов бюджетной системы, так как изначально приспособлена для хранения денежных средств, а также для осуществления денежных расчетов как безналичной, так и в налично-денежной форме. Кроме того, обладает разветвленной сетью территориальных органов, позволяющих довести денежные средства до любого получателя. Этот вариант получил название *банковской системы организации кассового обслуживания исполнения бюджета* (рис. 12).

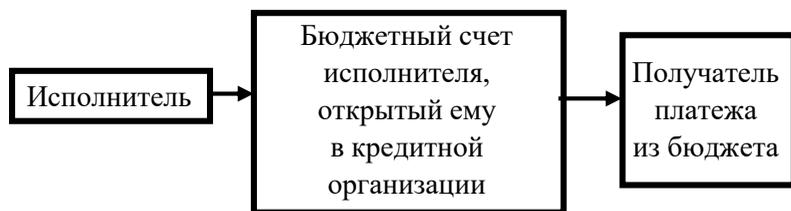


Рис. 12. Схема кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы через сеть кредитных организаций (банковская система организации кассового обслуживания исполнения бюджета)

Государство наделяет банки дополнительными полномочиями по осуществлению текущего контроля движения бюджетных средств. Такая система кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы принята в США, где Федеральная Резервная Система (ФРС), осуществляющая функции центрального банка страны, обслуживает бюджетные счета, открытые *каждому бюджетному учрежде-*

нию и осуществляет расчеты по их поручению. При этом текущий контроль осуществляется чисто документально, по назначению платежей, указанных в расчетных документах.

Выполнение банком функций кассового исполнения бюджета означает по существу разграничение функций распоряжения бюджетными средствами, выполняемых финансовыми и другими органами, и функций хранения и выдачи этих средств, что, несомненно, усиливает финансовый контроль за правильностью их расходования. Такая схема наиболее дешевая, так как не требует дополнительных затрат на содержание дополнительных контролирующих органов в связи с использованием банковской сети. Кроме того, она позволяет оперативно управлять процессом использования средств бюджетов, прежде всего с позиций бесперебойных расчетов исполнителей с контрагентами.

Но эта схема имеет и ряд существенных недостатков. Во-первых, она хорошо действует только при стабильном поступлении доходов в бюджет и плановом перечислении необходимых средств исполнителю. В случае кассовых разрывов (то есть временном, в течение финансового года, недостатка доходов для обеспечения расходов), необходимо достаточно большое время, чтобы распорядителю перераспределить средства между исполнителями, находящимися в его ведомстве. Во-вторых, снижается степень текущего контроля, так как кредитная организация не в состоянии отслеживать все параметры и правила, предписанные исполнителю. В-третьих, у распорядителя и у Правительства отсутствует оперативная ежедневная информация о суммах расхода и сальдо расчетов.

Для нивелирования этих недостатков, некоторые государства практически полностью отстраняют исполнителей от непосредственного доступа к финансовым ресурсам. С этой целью, между банком и получателем встает *специально созданный орган государственной власти*, который и осуществляет передачу банку поручения на осуществление расхода за счет денежных средств бюджета от имени исполнителя. Понятно, что прежде чем передать такое поручение, этот государственный орган проверит правильность использования финансовых ресурсов получателями. Степень доскональности проверки определяется полномочиями, которыми наделяется данный орган Правительством. Такой

подход назвали *казначейской системой организации* кассового обслуживания исполнения бюджета (рис. 13).

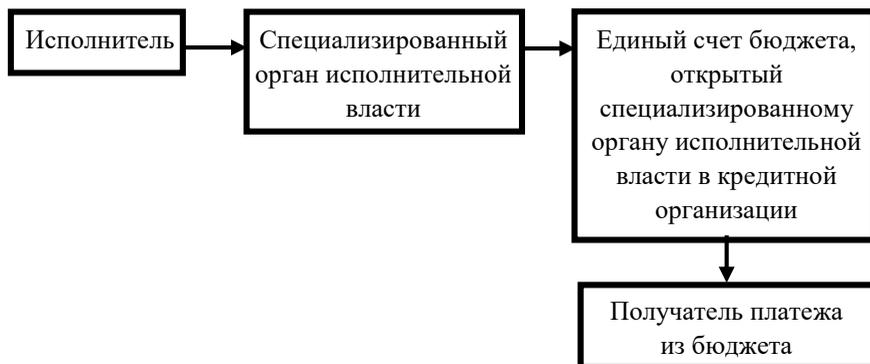


Рис. 13. Схема кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы через сеть кредитных организаций с участием специально созданного органа исполнительной власти (казначейская система организации кассового обслуживания исполнения бюджета)

По утверждениям Л.Н. Миловой, такая схема кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы принята в РФ и ФРГ. Так в ФРГ функции кассового исполнения федерального бюджета осуществляются федеральными кассами, имеющими территориальную подчиненность, во главе с Главной федеральной кассой, входящей в состав Министерства финансов Республики. Главная федеральная касса выполняет функцию расчетного центра для всех федеральных касс, ведет Главную книгу, в которой отражаются все операции, осуществляемые федеральными кассами, управляет единым счетом Федерации. В результате система федеральных касс обеспечивает наличие ежедневной информации о состоянии доходов и расходов федерального бюджета. На региональном и местном уровне все устроено также.

В РФ пошли еще дальше и кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов бюджетной системы сосредоточили в руках органа центральной федеральной власти – Федерального казначейства. Это самостоятельный орган федеральной исполнительной власти, который находится в ведомстве Минфина России.

Такая схема стала возможной, благодаря развитию информационных технологий. Без применения их она становится громоздкой и неповоротливой, а также очень затратной, так как требует присутствия точек доступа к специализированным органам на расстоянии «шаговой» доступности от исполнителей. Именно средства коммуникации позволили, например, в ФРГ за четыре года – с 2004 по 2008 годы – сократить вдвое количество федеральных касс на территориях с восьми до четырех.

В рамках этой схемы, при помощи средств коммуникации, удалось реализовать концепцию *единого счета бюджета*, когда все доходы, перечисляемые в бюджет со всех территорий, поступают на единый счет бюджета и все расходы бюджета осуществляются только с этого счета. Единый счет бюджета открывается в кредитной организации, как правило, в подразделении Центрального банка, а распоряжается этим счетом специализированный орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета. Все операции со средствами бюджета отражаются на этом же счете. Государственные финансовые ресурсы, выделенные распорядителям для распределения между подведомственными исполнителями и исполнителям для осуществления расходов, реально не перечисляются, оставаясь на едином счете. Суммы выделенных средств, доводятся до участников бюджетного процесса в виде их прав на распределение или расходование и учитываются на лицевых счетах²⁸, открытых им в специализированном органе, осуществляющем кассовое обслуживание исполнения бюджета.

Казначейская система кассового обслуживания исполнения бюджетов, в отличие от банковской, помимо усиления текущего контроля, позволяет исполнительной власти иметь ежедневную информацию о фактическом наличии средств бюджета и произведенных расходах бюджета, необходимую для принятия решений о финансировании приоритетных расходов, целесообразности привлечения средств на финансирование дефицита федерального бюджета и т. д. Все это, в том числе и благодаря внедрению технологий единого счета бюджета, повышает оперативность и эффективность управления денежными потоками гос-

²⁸ Лицевой счет – регистр учета, закрепляющий права владельца счета на проведение определенных операций в пределах предоставленных им полномочий.

ударства (муниципалитета). Но при этом требует дополнительные затраты на содержание специализированного органа исполнительной власти. Так, например, в РФ содержание Федерального казначейства в 2014 году обошлось федеральному бюджету в сумму 52,1 млрд руб. (или 0,5 % от общей суммы расходов бюджета)²⁹. Для сравнения суммы расходов на содержание Федерального казначейства в 2014 году сопоставимы с доходами консолидированных бюджетов Брянской (около 47 млрд руб.), Пензенской (около 52 млрд руб.) областей, республики Бурятия (около 51 млрд руб.) в том же 2014 году³⁰.

Механизмы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы являются последним рубежом на пути потенциальных нарушителей финансовой дисциплины в бюджетном секторе. При должной организации преодолеть их становится почти невыполнимой задачей для тех, кто задумал изменить направление денежных потоков государства, для достижения личных целей. Степень надежности и ответственности этих механизмов зависят от следующих условий.

1. Выбора одного из двух вариантов кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы, получивших названия *банковской* или *казначейской* системы обслуживания.

2. Банковская система обслуживания *менее затратная* для бюджета, так как она использует существующую банковскую сеть и, в случае выбора этого варианта кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы, нет необходимости создавать дополнительные органы государственной власти для осуществления такого обслуживания. Однако, эта система имеет и недостатки, основными из которых являются *снижение уровня текущего контроля* за движением денежных потоков и *снижение оперативности управления* ими в случае возникновения кассовых разрывов.

3. Казначейская система кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы усиливает возможности текущего контроля

²⁹ Федеральный закон от 05.10.2015 № 276-ФЗ «об исполнении федерального бюджета за 2014 год». Приложение 3. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=186926> (дата обращения: 30.07.2016).

³⁰ Источник: официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации, аналитический раздел. URL: http://info.minfin.ru/subj_analytics.php (дата обращения: 05.09.2016).

при исполнении бюджетов, повышает оперативность маневра финансовыми ресурсами государства, но является *достаточно затратной* и сильно зависит от *развития средств коммуникации*.

Резюме

Механизмы, при помощи которых выстраиваются финансовые отношения по поводу использования централизованных финансовых ресурсов, максимально учитывают особенности государства как хозяйствующего субъекта и направлены с одной стороны на максимальную реализацию принципов государственного устройства и соблюдение правил государственного управления, а с другой стороны на минимизацию возникающих рисков возможного неправильного расходования денежных средств государства (муниципалитета). Это становится возможным благодаря соблюдению следующих условий.

1. Реализация бюджетного способа управления процессами использования централизованных финансовых ресурсов, основанного на *прогнозе* поступления доходов в бюджеты бюджетной системы, *многоцелевом планировании* расходов бюджетов, *строгом исполнении* запланированных мероприятий и жестком *контроле* соблюдения запланированных параметров деятельности, решения поставленных задач и достижения поставленных целей.

2. Использование механизмов бюджетирования, разработанных для крупного бизнеса, адаптированных для государственного управления. Необходимость коррекции принципов бюджетирования к условиям государственного управления связаны, прежде всего, с *самостоятельностью* и *независимостью* бюджетов бюджетной системы в федеративном государстве, в связи с чем не образуется единого государственного бюджета, *ограничениями*, налагаемыми на органы государственной власти, выступающими в качестве ЦФО, Конституцией и законодательством страны.

3. В рамках государственного финансового управления используются оба подхода к бюджетированию, используемые в частном секторе – *процессно-ориентированное* бюджетирование и бюджетирование, *ориентированное на результат*.

4. Государственную финансовую политику формирует избранное народное представительство, создавая правила финансовой деятельности для исполнительной власти в форме законодательных правовых актов. Исполнительная власть, в свою очередь, при реализации государственной финансовой политики обязана находиться в рамках, созданных народным представительством правил.

5. Участники бюджетного процесса, относящиеся к исполнительной власти, в рамках государственного финансового управления, в целях снижения рисков неправильного использования финансовых ресурсов, подразделяются на *распорядителей* и *исполнителей*. Первые наделены полномочиями по *формированию правил* использования государственных (муниципальных) денежных средств, но не имеют непосредственного доступа к ним. Вторые, при использовании государственных финансовых ресурсов, *обязаны строго соблюдать созданные распорядителями правила*, не имея возможности их изменить.

6. При создании системы управления государственными денежными потоками, используется механизм *кассового обслуживания исполнения бюджетов* в качестве инструмента текущего контроля. При этом может быть использован как один из вариантов организации кассового обслуживания – *банковская* или *казначейская* система, либо обе этих формы в качестве смешанного варианта.

Контрольные вопросы

1. *Какие особенности государственного управления учитываются при выстраивании системы государственных финансовых отношений по поводу использования централизованных финансовых ресурсов?*

2. *Раскройте основные принципы бюджетирования, и как они используются при формировании системы государственного финансового управления.*

3. *В чем принципиальные различия между прогнозированием и планированием?*

4. *Покажите плюсы и минусы процессно-ориентированного бюджетирования.*

5. Почему государства стремятся внедрить систему бюджетирования, ориентированного на результат?

6. Как должно происходить формирование государственной (муниципальной) финансовой политики в демократическом федеративном государстве с рыночной экономикой?

7. В чем смысл деления органов исполнительной власти на распорядителей и исполнителей?

8. Что такое банковская система кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы?

9. В чем преимущества и недостатки казначейской системы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы?

7. ФОНДОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫМИ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ

7.1. Необходимость применения фондового способа управления централизованными финансовыми ресурсами

Как мы уже отмечали, финансовым отношениям присуща *фондовая составляющая*. Фондовую составляющую рассматривают в двух аспектах. В широком смысле подразумевается, что финансовые ресурсы, прежде чем с ними можно будет начать процедуры распределения, планирования, использования и т. д., должны быть аккумулированы в одном месте и находиться в распоряжении одного владельца, создавая, таким образом, *фонд денежных средств*. В противном случае ни одно из действий по управлению денежными потоками реализовать не получится.

В узком смысле, рассматривается *фондовый способ управления* финансовыми ресурсами, предусматривающий вывод определенной части денежных средств из общего фонда, управляемого бюджетным способом, и аккумуляцию их для достижения одной или нескольких стратегических целей. Смысл применения такого способа управления состоит в том, что если включить финансовые ресурсы для достижения какой-то одной цели в общий перечень целей в рамках бюджетного способа управления, особенно если управление выделенными ресурсами предусматривает процедуру постепенного их накопления, то существует реальная опасность того, что всегда найдутся более насущные оперативные цели, для достижения которых понадобятся эти накопленные деньги. Тогда достичь первоначально поставленных стратегических целей не удастся. Эта ситуация хорошо описана в русской притче про «тришкин кафтан», когда на большое количество прорех существует одна заплатка, которой некий Тришка постоянно закрывает наиболее проблемные дырки своего кафтана.

Если же вывести денежные средства из бюджетного потока и накапливать их, например, на отдельном счете, то возможность использования их на цели, непредусмотренные первопричиной их накопления снижается во много раз (хотя не исключается полностью).

Поэтому хозяйствующие субъекты, в том числе государства, активно используют фондовый метод управления централизованными финансовыми ресурсами в своей финансовой деятельности.

В частном секторе фондовый метод управления финансовыми ресурсами получил очень широкое распространение. Так теория финансового менеджмента рекомендует формировать на предприятии отдельные денежные фонды для различных целей. Количество рекомендуемых фондов превышает два десятка. Среди них, такие как фонды для выплаты заработной платы, для выплаты дивидендов, инвестиционный фонд, различные резервные фонды, фонд для осуществления расчетов с бюджетом и т. д.

Формирование тех или иных фондов зависит от финансовой ситуации, в которой находится субъект хозяйствования, финансовой политики, проводимой менеджментом хозяйствующего субъекта или при возникновении других обстоятельств, вызывающих необходимость вывода части денежных средств из бюджета хозяйствующего субъекта и аккумуляции их отдельно от других финансовых ресурсов. Кроме того, на предприятиях малого и среднего бизнеса фондовый способ управления финансами может быть единственным способом направления денежных потоков в нужное менеджменту русло, избегая достаточно громоздких процедур формирования бюджета и контроля его выполнения.

В секторе государственного управления формирование фондов денежных средств за пределами бюджетов бюджетной системы получило название *внебюджетных фондов*, так как благодаря масштабам и большому количеству направлений использования централизованных финансовых ресурсов основным способом управления является все-таки бюджетный. Как считает коллектив авторов под руководством И.Н. Жука, главной целью формирования внебюджетных фондов является *снабжение дополнительными* денежными средствами приоритетных сфер развития экономики и *расширение социальных услуг* для населения.

В отличие от фондов, формируемых в частном секторе, внебюджетные фонды государства имеют ряд особенностей формирования и использования. К основным таким особенностям относятся:

1. Решение о формировании внебюджетных фондов принимается народным представительством и *оформляется законодательно*. Ни один орган исполнительной власти, а тем более руководитель государственного учреждения не может принять решение о выводе денежных средств из утвержденного бюджета в целях формирования собственного внебюджетного фонда. Например, наличие резервного фонда Президента РФ и его размер предусмотрены ст. 82 Бюджетного кодекса РФ.

2. Как уже отмечалось, поступление средств в доходы бюджетов связано с высокими степенями неопределенности. В связи с этим, как правило, в целях снижения рисков не поступления доходов для наполнения фондов, к ним жестко привязывают наиболее доходные источники. Поэтому для внебюджетных фондов часто *не действует* такой принцип построения бюджетной системы, как принцип *совокупного покрытия расходов доходами*. Очень часто для формирования внебюджетных фондов предусматриваются собственные источники доходов, привязанные именно к тем целям использования, для которых и формируется внебюджетный фонд. Например, суммы, поступившие в бюджет от налога на владельцев автотранспортных средств, формируют так называемый дорожный фонд, предназначенный для финансирования работ по восстановлению или строительству новых автомобильных дорог в стране.

3. Источники поступления денежных средств, предназначенных для формирования внебюджетных фондов, имеют природу *перераспределения совокупного общественного продукта* и выражаются либо в *налоговой* форме, либо в форме обязательных *страховых взносов*. В качестве примера налогового подхода можно рассмотреть приведенный ранее принцип формирования дорожного фонда. Страховые формы формирования используются при формировании социальных фондов, предназначенных для обеспечения социальных гарантий населению – пенсий, пособий по нетрудоспособности и т. д. При формировании социальных фондов страховые взносы в принудительном порядке взимаются с физических лиц и возвращаются им только в случае наступления страхового случая – старости по возрасту, наступления временной или постоянной нетрудоспособности и т. д.

4. Цели, ради достижения которых формируются внебюджетные фонды, как правило, *не включаются в перечень целей*, предназначенных для бюджетного планирования. Например, пенсии по старости выплачиваются только из пенсионного внебюджетного фонда. Из текущего бюджета могут выплачиваться иные виды пенсий, по выслуге лет, например.

5. Государственные внебюджетные фонды могут иметь *собственные самостоятельные органы управления* в форме государственных учреждений, деятельность которых регулируется законодательными правовыми актами по образованию и принципам функционирования этих фондов.

6. Использование средств внебюджетных фондов имеет *строго целевую направленность* и решение на их использование принимает либо руководство фонда, либо иное должностное лицо, которое наделено полномочиями по управлению средствами государственного внебюджетного фонда. Например, средства резервного фонда Правительства РФ используются только на основании его решения.

7. Учитывая необходимость реализации принципов федерализма, полномочиями по созданию собственных внебюджетных фондов наделяются также и субъекты федерации. Поэтому по уровню управления различают *государственные* внебюджетные фонды, формируемые на уровне центральной власти и *территориальные* внебюджетные фонды, которые создаются и управляются органами власти субъектов федерации.

Как уже отмечалось, фондовый способ управления централизованными финансовыми ресурсами широко применяется демократическими федеративными государствами с рыночной экономикой. Так, например, федеральный (бюджет центрального правительства) США структурно состоит из собственно правительственного бюджета и доверительных (траст) фондов. За счет *собственного правительственного бюджета* финансируются общенациональные экономические и социальные программы. *Доверительные фонды*, как правило, носят целевой характер и связаны с деятельностью отдельных видов производственной инфраструктуры. Среди них: содержание федеральных автострад, аэропортов, гидроэлектростанций, научно-исследовательские фонды. Статус этих фондов носят фонды социального страхования,

охватывающие различные виды пенсионного обеспечения, а также пособия по безработице.

В бюджетную систему ФРГ входят бюджеты бюджетной системы и *специальные правительственные фонды*. Из которых наиболее крупными являются: фонд социального страхования, состоящий из большого количества автономных фондов, охватывающих отдельные виды социального страхования, фонд пенсионного страхования, фонд выравнивания бремени войны, фонд развития европейской экономики и др.

В бюджетном законодательстве РФ помимо собственно бюджетов различных уровней, выделяются *государственные (суверенные) фонды*, к которым относят стабилизационные и резервные фонды, а также фонды поддержки других уровней бюджетов, и *социальные фонды*, к которым относятся Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования.

В дальнейшем мы воспользуемся российской классификацией внебюджетных фондов, и будем рассматривать особенности их формирования и использования объединяя их по двум признакам: по налоговому способу формирования и по страховому. Первый признак объединяет большую группу видов фондов, и он получил название суверенных фондов, от французского слова «*souverain*», что применительно к фондам с учетом сложившейся практики в инвестиционном сообществе означает «государственный». Второй признак объединяет социальные фонды, формируемые за счет страховых взносов населения и предпринимателей.

Обособление расходов и нацеливание их на решение конкретных проблем государства имеет много преимуществ. Но у фондового способа управления есть и существенные недостатки. Во-первых, большие трудности в управлении фондами вызывает необходимость обособления органов их управления, что снижает контроль за их финансовой деятельностью со стороны, как народного представительства, так и исполнительной власти. Во-вторых, имея собственные источники доходов, фонды могут аккумулировать достаточно большие объемы денежных средств, которые не будут использованы в текущем периоде, отвлекая тем самым финансовые ресурсы от тех направлений, где они нужны в настоящий момент.

Таким образом, необходимость выделения наряду с бюджетами бюджетной системы государства специальных государственных внебюджетных фондов обусловлено несколькими причинами:

1. Необходимостью выделения специальных денежных ресурсов с целью их более *эффективного* и *строго целевого* использования.

2. Необходимостью определения *особых и одновременно устойчивых* финансовых источников для удовлетворения специальных потребностей государства.

3. Необходимостью изыскания *дополнительных средств* для удовлетворения общественных потребностей, которые не могут быть в полном объеме профинансированы из бюджета, но которые являются основой расширения сферы деятельности правительства в области военных расходов, научных исследований, социальных выплат населению и т. п.

7.2. Государственные (суверенные) внебюджетные фонды

Термин «суверенный фонд» впервые употребил А. Розанов, который определил суверенные фонды как государственные инвестиционные фонды и обратил внимание на функциональные отличия суверенных фондов от традиционных государственных пенсионных фондов и золотовалютных резервов, используемых в рамках реализации денежно-кредитной политики. Он отметил, что в экономике наблюдается процесс, когда управляющие суверенными фондами, будь то центральные банки или правительства стран, переходят от традиционного управления государственными резервами к управлению суверенным благосостоянием. При этом за суверенными фондами не закрепляются определенные обязательства и в отличие от золотовалютных резервов или государственных пенсионных фондов их средства инвестируются в активы с повышенным профилем риска.

Суверенные фонды, по своей сути, являются *инструментом реализации государственной экономической политики* и их средства используются для достижения определенных макроэкономических целей. К данным *целям* можно отнести: стабилизацию расходов бюджета или стабилизацию курса национальной валюты, осуществление сбережений

для будущих поколений, финансирование будущих расходов, связанных с пенсионным обеспечением, за счет инвестиционного дохода и обеспечение устойчивых темпов социально-экономического развития страны.

Современная наука сформулировала *отличительные особенности* суверенных фондов. Так, по мнению Е.А. Васина, суверенные фонды в отличие от остальных государственных активов:

1. Наделены *определенным суверенитетом* от бюджета публично-правового образования (федерального, субъекта федерации или местного бюджета), их функционирование регулируется отдельными нормативно-правовыми актами внутри государства, а на международном уровне актами международного права.

2. Представляют собой совокупность денежных средств, аккумулируемых государством как *часть конъюнктурных доходов* для достижения определенных макроэкономических целей.

3. Находятся под *управлением определенного института власти*, частной или государственной организации на центральном или региональном уровне.

4. Юридически, финансово и операционно *обособлены* от остальных государственных активов.

5. Напрямую *не связаны* обязательствами с реализацией денежно-кредитной политики и государственным пенсионным обеспечением (не имеют явных пенсионных обязательств).

6. Учреждены и находятся в *собственности* государства.

7. Управляются в *интересах конечных выгодоприобретателей* – населения в целом.

8. Функционируют на *инвестиционной* основе.

9. Инвестируются в соответствии с различными *инвестиционными стратегиями*, в том числе размещаются в иностранные финансовые активы.

Не относятся к активам суверенных фондов активы: государственных предприятий; государственных банков (кредитование, посреднические функции); государственных пенсионных фондов (конечный выгодоприобретатель определен); находящиеся под управлением центральных банков и традиционно используемые в целях денежно-кредитной политики; фондов прямых инвестиций (государственно-

частная собственность); бюджетных инвестиционных фондов (формируются и расходуются в рамках бюджетного цикла).

Сильное влияние на цели формирования тех или иных суверенных внебюджетных фондов оказывают источники их формирования. К основным *источникам формирования финансовых ресурсов* суверенных внебюджетных фондов относят:

1. *Излишки* поступлений в бюджеты бюджетной системы, формирующие профицит бюджета и не попадающие в плановые цели использования в текущем периоде (стабилизационные фонды, фонды развития, специальные сберегательные фонды).

2. *Нормативы* резервов государства на ликвидацию последствий непредвиденных или чрезвычайных ситуаций (фонды правительства на непредвиденные ситуации).

3. Фонды, *интегрированные* в составе бюджета (экономические фонды, фонды развития науки и т. д.).

Рассмотрим каждый из указанных типов фондов подробнее. Фонды, формируемые за счет *излишков поступлений* в бюджет. В макроэкономическом масштабе любое государство, имеющее значительную долю конъюнктурных доходов³¹ в общем объеме доходов бюджета, стремится создать механизм, который бы защищал бюджет от неблагоприятных колебаний доходов, а также стремится выстроить эффективную систему управления бюджетными излишками, полученными в благоприятные периоды.

Существенный вклад в развитие теории бюджетных излишков внес С.Ю. Витте, который указывал, что «бюджетные избытки» могут образовываться как в результате составления бюджета, так и в результате его исполнения, при этом их целесообразно сохранять в специальных «запасных фондах», составляющих «наличность государственного казначейства».

В научном мире до сегодняшнего дня нет единого мнения о необходимости формирования таких фондов. Считается, что все ресурсы, поступившие в отчетном периоде в доход государства, должны быть направлены на выполнение его функций. Поэтому развитые капиталистические государства, как правило, не имеют подобных фондов, а их

³¹ То есть доходов, имеющих высокую степень неопределенности размеров поступлений, так как сильно зависят от изменения конъюнктуры на рынке.

бюджеты исполняются с дефицитом. Среди анализируемых нами стран, только РФ имеет подобные фонды.

Фонды, относящиеся к данному типу, подразделяют на 4 вида: стабилизационные фонды, пенсионные резервные фонды, сберегательные фонды, фонды развития. В РФ бюджетным законодательством предусмотрены стабилизационный фонд и пенсионный резервный фонд.

Стабилизационные фонды формируются и используются, как правило, для обеспечения сбалансированности расходов бюджета. К ним также можно отнести фонды, созданные для экономии разово полученных масштабных доходов бюджета и использования их в будущих периодах. Данные фонды создаются с целью защиты бюджета от конъюнктурного фактора или иных внешних шоков. Средства данных фондов формируются и используются в рамках антициклической бюджетной политики и инвестируются в высоколиквидные и надежные финансовые инструменты. Большая часть средств стабилизационных фондов размещается в высоконадежные государственные облигации на краткосрочном инвестиционном горизонте и в рамках консервативной инвестиционной стратегии.

В РФ до 2008 года существовал Стабилизационный фонд, однако, поправками, внесенными в Бюджетный кодекс РФ³², он был упразднен и в настоящее время функции стабилизационного фонда исполняет Резервный фонд, который формируется как на основании норматива (7 % от ежегодно планируемого ВВП страны), так и за счет излишков нефтегазовых доходов федерального бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 96.9) Резервный фонд предназначен для обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета, а также досрочного погашения государственного долга РФ.

Пенсионные резервные фонды создаются для финансирования выявленных будущих оттоков, связанных с обеспечением государственных

³² Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Ст. 75,76. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58942/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100009 (дата обращения: 09.09.2016).

пенсионных обязательств. Средства данных фондов в основном размещаются в акции и другие высоко рискованные инвестиции, чтобы компенсировать рост расходов на пенсионное обеспечение. Горизонт инвестирования подобных фондов определен и имеет долгосрочный характер.

В РФ создан Фонд национального благосостояния, целью функционирования которого является обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (ст. 96.10 Бюджетного кодекса РФ). Фонд национального благосостояния формируется как за счет отчислений из федерального бюджета в объеме, ежегодно устанавливаемом законом о нем, так и за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Второй тип из рассматриваемых нами типов фондов, формируется за счет обособления от бюджета определенной суммы денежных средств и предназначения их для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций или катастроф любого характера. Как уже говорилось, в РФ бюджетным законодательством установлен верхний предел размеров таких фондов, формируемых органами исполнительной власти всех уровней, который ограничивается 3 % от общей суммы запланированных расходов бюджета (ст. 81 Бюджетного кодекса РФ). Кроме того, предусмотрен специальных резервный фонд Президента РФ в размере, не превышающем 1 % от общей суммы запланированных расходов федерального бюджета (ст. 82 Бюджетного кодекса РФ).

Третий тип – фонды, *интегрированные в составе бюджета*, представляют наиболее многочисленную группу видов внебюджетных фондов. Особенно в развитых странах. Например, в США к таким фондам относятся:

– экономические фонды – фонд перестройки и развития экономики, формируется из средств федерального бюджета для страхования банковских операций с частными промышленными компаниями, фонды агентства экономического развития, которые формируется из средств бюджетов штатов для предоставления финансовой поддержки производственным компаниям;

– научно-исследовательские фонды – финансирование государственных научных центров (национальный научный фонд), которые

осуществляют фундаментальные научные исследования, и финансовая поддержка прикладных разработок в промышленности, строительстве и пр.;

– военно-политические фонды – средства фондов находятся преимущественно в распоряжении президента и используются в качестве дополнительного финансирования особо важных целевых мероприятий.

В финансовую систему Федеративной Республики Германии входят внебюджетные фонды, находящиеся в распоряжении центрального правительства: Фонд выравнивания бремени войны, Фонд развития европейской экономики и другие целевые фонды.

Фонд выравнивания бремени войны был создан с целью «оказания помощи населению, пострадавшему от войны». Средства фонда состоят из взносов предпринимателей в размере 2 – 3 % оценочной стоимости имущества. Взносы предпринимателей включаются в цену выпускаемой ими продукции и перелгаются на ее потребителей. Фонд также пополняется дотациями из Федерального и местных бюджетов, а также выручкой от эмиссии займов.

Фонд развития европейской экономики создан в связи с действием после второй мировой войны американского «плана Маршалла». В фонд отчислялись средства из эквивалентных счетов, образующихся при реализации товаров, поставляемых в ФРГ по этому плану. Средства из этого фонда направляются на выдачу среднесрочных и долгосрочных кредитов по льготному проценту. Из него выдаются гарантии по займам частному сектору в ФРГ, а часть его предоставляется в виде помощи развивающимся странам.

Таким образом, суверенные (государственные) внебюджетные фонды играют заметную роль в бюджетной системе федеративных демократических стран. Состав и структура внебюджетных фондов различных стран во многом зависит от уровня социально-экономического их развития. Поэтому:

1. Наличие внебюджетных фондов, формируемых за счет *излишков поступления доходов* бюджетов от сырьевого экспорта, свойственно странам, в бюджетах которых преобладают именно доходы от поставок сырья на международные рынки.

2. Учитывая высокую зависимость доходов от экспорта сырья от *конъюнктуры мировых рынков*, эти страны вынуждены формировать

резервные фонды, нацеленные не на социально-экономическое развитие, а на сглаживание циклов деловой активности и на предотвращение опасности циклических кризисов.

3. В экономически развитых государствах созданные суверенные внебюджетные фонды направлены на *поддержку отраслей экономики и решение научно-технических и производственных задач.*

7.3. Обязательное государственное социальное страхование

7.3.1. Понятие, особенности и виды государственного социального страхования

Обязательное социальное страхование является частью государственной системы социальной защиты населения. Эта система основана на правовых, экономических и организационных мерах, вырабатываемых государством в целях компенсации или минимизации последствий изменения материального и социального положения граждан страны, в том числе по независящим от них основаниям.

Социальное страхование – это разработанная и реализуемая государством система поддержки нетрудоспособных и престарелых граждан за счет средств государственного страхового фонда, а также частных либо коллективных страховых фондов.

Иными словами, социальное страхование представляет собой систему сложившихся отношений, способ перераспределения национального дохода, при котором лица, не участвующие в общественном труде, получают содержание из специальных фондов. *Источниками формирования фондов социального страхования являются государственные дотации, а также страховые взносы, которые уплачивают трудящиеся граждане и работодатели. То есть, социальное страхование является формой социальной защиты экономически активного населения от различных рисков, связанных с потерей работы, трудоспособности и доходов, на основе коллективной солидарности возмещения ущерба.*

Особенностями социального страхования являются:

– его финансирование из *специальных внебюджетных фондов*, формируемых из целевых взносов работодателей и работников при поддержке государства;

– *зависимость* величины страховых выплат от величины *трудового вклада и страхового стажа*.

Важнейшая *экономическая функция* социального страхования заключается в создании необходимых условий для *воспроизводства трудовых ресурсов*. Вместе с тем социальное страхование – это неотъемлемая часть политики государства в социальной сфере, оно способствует обеспечению социальной справедливости в обществе, созданию и поддержанию политической стабильности.

Посредством социального страхования общество решает следующие задачи:

– *формирует денежные фонды*, из которых покрываются затраты, связанные с содержанием нетрудоспособных и лиц, не участвующих в трудовом процессе;

– *обеспечивает* необходимое количество и структуру *воспроизводства трудовых ресурсов*;

– *сокращает разрыв* в уровне материального обеспечения *работающих и неработающих* членов общества;

– добивается *повышения жизненного уровня* различных социальных групп населения, не вовлеченного в трудовой процесс.

Система социального страхования, с одной стороны, призвана обеспечивать профилактику, восстановление и сохранение трудоспособности работников, включая проведение оздоровительных мероприятий и переподготовки; а с другой – гарантирует материальное обеспечение лиц, утративших трудоспособность или не имевших ее.

Материальной основой социального страхования выступают соответствующие фонды с характерными для них направлениями использования. Общественно значимый характер фондов социального страхования и принцип солидарного участия работников и работодателей в их формировании определяет специфику управления ими. Эти фонды функционируют на принципах самоуправления и некоммерческого хозяйствования.

Социальное страхование существует в двух формах: *обязательного и добровольного страхования*. Соотношение этих форм различно для разных стран и этапов развития страхования. *Добровольное социальное страхование* строится на принципах коллективной солидарности и взаимопомощи при отсутствии страховой поддержки государства (госбюджета). Его отличительными чертами являются демократизм управления страховыми фондами, наиболее полная реализация принципа самоуправления, социальное партнерство работодателей и наемных работников, тесная зависимость страховых выплат и программ от уровня доходов страхователей.

В настоящей работе мы сконцентрируем внимание на обязательной форме социального страхования. *Обязательное социальное страхование является особой разновидностью государственных социальных гарантий, обеспечиваемых через целевые внебюджетные (государственные или общественные) фонды*. Здесь реализуется принцип неполного самофинансирования. В случае дефицита данных фондов государство оказывает им помощь из средств госбюджета. Таким образом, оно выступает гарантом финансовой устойчивости этих фондов и реализации программ обязательного социального страхования. Это обстоятельство зачастую становится поводом, например, в РФ для попыток консолидации фондов обязательного социального страхования в госбюджет. Последнее будет означать, что социальное страхование потеряет свою специфику и растворится в общей системе социального обеспечения.

Выделяются два вида обязательного социального страхования: 1) обязательное общее страхование; 2) обязательное профессиональное страхование.

Общее обязательное страхование распространяется на всех без исключения лиц, работающих по трудовому договору или контракту.

Обязательное профессиональное страхование распространяется на лиц, занятых на работах, связанных с повышенным травматизмом, особо опасными и неблагоприятными условиями труда. Уровень страховых взносов при обязательном профессиональном страховании выше, чем при обязательном общем страховании, и соответственно, выше уровень материального обеспечения.

Фонды обязательного социального страхования образуются за счет трех источников: 1) страховых взносов работников; 2) взносов работодателей; 3) субсидий государства.

Взносы застрахованных работников представляют собой прямой вычет из их дохода. По существу, это *целевой подоходный налог*. Ставка взноса устанавливается в процентах к валовому заработку и является в большинстве случаев пропорциональной независимо от величины дохода. При этом предусматривается годовая максимальная сумма взносов или максимальный доход, к которому применяется ставка.

Взносы с предпринимателей взимаются в процентах не от общего фонда заработной платы занятых, а от заранее установленной максимальной суммарной заработной платы, т. е. суммы, превышающие этот максимум, не учитываются.

Государственные субсидии включают в себя взносы в фонды обязательного социального страхования за неработающих граждан, военно-служащих и госслужащих, дотации на покрытие дефицита этих фондов и налоговые льготы.

Средства обязательного социального страхования используются в виде **денежных выплат, финансирования социальных услуг и предоставления льготных благ**. Основными как по социально-экономическому значению, так и по объему ресурсов являются *денежные выплаты*. Они представлены пенсиями и пособиями, которым свойственна целевая направленность по характеру использования и контингенту получателей.

По линии социального страхования *финансируются услуги* учреждений здравоохранения и социального обеспечения, санаторно-курортных организаций по восстановлению трудоспособности, проведению оздоровительно-профилактических мероприятий, профессиональных учебных заведений и др.

Особенность *льготных благ* как формы использования средств социального страхования состоит в том, что их назначение связано с получением конкретного материального блага или услуги. В силу этого льготные блага занимают промежуточное положение между натуральным и денежным распределением. Это определяет такую черту льгот, как дополнительность, т. е. возможность увеличения потребительских возможностей отдельных групп населения (льготные рецепты, путевки и др.).

Классификация выплат и услуг по функциональному назначению *предполагает их распределение по трем группам:*

1. Выплаты и услуги, имеющие цель *поддержать жизнедеятельность человека*: пенсии по возрасту, инвалидности, в связи с потерей кормильца, пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, содержание в домах престарелых и др.

2. Выплаты и услуги, *обусловленные дополнительными затратами в связи с рождением и воспитанием детей*: пособие в связи с рождением ребенка, оплата отпусков по уходу за ним до достижения определенного возраста, пособия на детей.

3. Выплаты и услуги, имеющие цель *восстановить трудоспособность*, связанные с медицинской реабилитацией, обучением и переобучением инвалидов, безработных, женщин, возвращающихся к трудовой деятельности после декретного отпуска.

7.3.2. Системы обязательного государственного социального страхования различных стран

Родоначальником государственного социального страхования считается Германия, которая в 1871 впервые в истории ввела государственное социальное страхование от несчастных случаев на производстве. В 1880 году в стране начинается государственное финансирование медицинской помощи, в 1883 году вводится пособие по болезни, а в 1910 – обязательное пенсионное страхование. Поэтому в ФРГ действует старейшая в мире система социального страхования, которая послужила прототипом для многих других стран.

Система социального страхования Германии не входит в налоговую систему и состоит из:

- государственного медицинского страхования;
- государственного страхования по длительному уходу (по инвалидности и старости);
- государственного пенсионного страхования;
- государственного страхования от безработицы;
- государственного страхования от несчастных случаев.

Страховые взносы на первые четыре типа государственного обязательного страхования уплачиваются в размере 50 % работодателем и 50 % работником. Работодатель выплачивает свою часть в качестве дополнительной суммы к окладу работника.

Все частные предприниматели, как мелкие, представляющие фирму в единственном числе и не имеющие наемных работников, так и владельцы крупных предприятий с правом принятия на работу наемных работников, заключают свои социальные страховые договоры самостоятельно. При этом они законодательно освобождаются от двух обязательных социальных страховок – страхование на случай потери работы и пенсионного страхования.

Финансовой основой являются фонды социального страхования. Как пишет Шпилев Д.А., в основе системы лежит принцип «один за всех и все за одного». Речь идет о взаимопомощи застрахованных, об объединении людей, подвергшихся определенному риску; распределив нагрузку равномерно на всех, они хотят ограничить тяжесть возможных последствий для отдельного человека. Своими взносами они совместно финансируют страховые услуги и тем самым приобретают право на получение услуг при наступлении страхового случая. Размер обязательных взносов зависит от их доходов; пенсия и пособие по безработице (при наступлении страхового случая) зависят от размера их взносов. Выплаты по перечисленным видам страхования производятся по одному принципу с одинаковым объемом услуг для всех застрахованных лиц. Сумма страховых взносов зависит от размера заработной платы наемного работника и определяется процентной ставкой соответствующего страхового фонда.

Социальное страхование в США реализуется путем создания фондов, как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Программа «Социальное страхование» предусматривает: пенсии по старости, пенсии по инвалидности, пособия по потере кормильца. Эти социальные выплаты финансируются за счет налога на социальное страхование, который выплачивают как работодатели, так и работники. Целевым образом средства поступают в национальный страховой фонд. Доля Пенсионного фонда в структуре фондов социального обеспечения в 90-е годы составляла 45 %.

В соответствии с Законом о социальном страховании медицинское страхование на федеральном уровне осуществляется в рамках федеральных программ «Medicare» и «Medicaid». Медицинские программы существуют с конца 60-х годов. Они предназначены для оказания медицинской помощи разным слоям населения. Первая программа рассчитана на оказание медицинской помощи пенсионерам и инвалидам, вторая – это государственная программа поддержки малообеспеченных слоев населения.

Фонды страхования по безработице образуются путем выплаты в федеральный фонд по безработице. Существуют также фонды на уровне бюджетов штатов. Здесь источником их формирования являются специальные налоги с предпринимателей. Устанавливаются они в процентном отношении к выплаченной заработной плате. Законодательство каждого штата определяет лиц, которые подлежат страхованию, порядок получения пособий по безработице, размеры и сроки выплаты пособий.

Как видно из приведенных данных в США система обязательного государственного социального страхования охватывает небольшую часть социальных проблем населения. Из нее выпадают проблемы временной нетрудоспособности, пособий по беременности и родам и т. д. В соответствии с законодательством в США фактически отсутствует система обязательных взносов со стороны работодателей, и главное внимание уделяется коллективным договорам.

В настоящее время в РФ действуют следующие виды государственного социального страхования:

- по временной утрате застрахованным лицом трудоспособности;
- по медицинскому страхованию;
- от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- по пенсионному страхованию российских граждан, состоящих в трудовых взаимоотношениях со страхователями³³.

Предоставляются услуги по государственному социальному страхованию четырьмя фондами:

- Пенсионным фондом РФ (ПФ);
- Фондом социального страхования РФ (ФСС);

³³ Источник: URL: <http://prostrahovanie24.ru/soc/gosudarstvennoe.html>.

– Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (ФФОМС);

– территориальными фондами обязательного медицинского страхования (ТФОМС).

До 2001 года существовал еще и государственный фонд занятости населения, но он был упразднен.

В формировании и использовании этих фондов есть свои особенности. Существует мнение, что эти фонды, задуманные как страховые, не всегда соответствуют принципам формирования и использования страховых фондов. Профессор В.М. Мандрица утверждает, что в их деятельности очевидны черты бюджетного подхода: обязательность и нормативность отчислений, плановое расходование средств, отсутствие персонификации накоплений и др. По экономической сущности эти фонды не являются страховыми, по форме они скорее относятся к суверенным внебюджетным фондам.

Тем не менее, основным источником формирования этих фондов являются страховые взносы, которые оплачиваются работодателями в процентах от начисленного фонда оплаты труда или самими работниками, установленных законом случаях от размера дохода. Тарифы взносов устанавливаются законодательно и в настоящее время составляют в ПФ – 26 %, в ФСС – 2,9 %, в ФФОМС – 5,1 %³⁴. ТФОМС формируется в основном за счет субвенций и субсидий ФФОМС.

Помимо страховых взносов в качестве источников пополнения фондов рассматриваются:

– межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

– штрафные санкции и пеня;

– денежные средства, возмещаемые страховщикам в результате регрессных требований к ответственным за причинение вреда застрахованным лицам;

³⁴ Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.09.2016).

- доходы от размещения временно свободных денежных средств обязательного социального страхования;
- иные поступления, не противоречащие законодательству Российской Федерации³⁵.

Завершая разговор об обязательном государственном социальном страховании необходимо отметить:

1. Государственное обязательное социальное страхование является *составным элементом* системы социального страхования, в которую вовлечены практически все экономические агенты, как частные, так и государственные.

2. Отличительными особенностями обязательного государственного социального страхования являются его финансирование из *специальных государственных внебюджетных фондов* и зависимость величины выплат при наступлении страхового случая от величины *трудового вклада и страхового стажа*.

3. Фонды обязательного социального страхования формируются за счет *взносов застрахованных работников, взносов работодателей и субсидий государства*.

4. Использование финансовых ресурсов фондов обязательного страхования осуществляется в форме выплат, предоставления льгот и оказания специализированных услуг, имеющих главными целями поддержание жизнедеятельности человека в связи с потерей трудоспособности, компенсация дополнительных затрат в связи с рождением и воспитанием детей, а также с целью восстановления потерянной трудоспособности работника, то есть на поддержание *высокого уровня воспроизводства человеческого ресурса*.

5. В различных государствах по-разному подходят к сочетанию возможностей обязательного государственного социального страхования и других видов социального страхования. Наиболее полный пакет социальных выплат и услуг предусмотрен в ФРГ. В США за счет обязательного социального страхования покрываются расходы по пенсионному обеспечению, медицинская страховка и пособие по безработице. В РФ за счет обязательного социального страхования осуществляется

³⁵ Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.09.2016).

пенсионное обеспечение, страхование в связи с временной нетрудоспособностью и медицинское обеспечение граждан.

Резюме

Создание фондов денежных средств как способ управления финансовыми ресурсами получил широкое распространение в государственном финансовом управлении. Использование этого способа, с одной стороны, позволяет эффективно решать отдельные задачи социально-экономического развития государств, а с другой стороны имеет ряд особенностей, которые не позволяют применять его более широко. Поэтому этот способ управления применяется для достижения конкретных целей развития. При этом основным способом управления централизованными финансовыми ресурсами остается бюджетный.

1. Использование фондового способа управления финансовыми ресурсами государства связано с необходимостью достижения *отдельных целей социально-экономического развития* за счет выделения особых и *наиболее устойчивых* источников поступления доходов и *аккумуляирования* поступающих из этих источников финансовых ресурсов для изыскания дополнительных средств в целях удовлетворения государственных и общественных потребностей.

2. К недостаткам фондового способа управления государственными финансовыми ресурсами, которые не позволяют применять этот способ более широко относятся *ухудшение управляемости* за счет возникновения больших остатков денежных средств на счетах фондов, а также *снижения контроля* за использованием средств фондов за счет обособления их от бюджетов.

3. Государственные (суверенные) внебюджетные фонды, чье формирование основано на обособлении части средств бюджетов, будь то излишки доходов бюджета, нормативы резервов государства или фонды, интегрированные в составе бюджета, являются *инструментом реализации государственной экономической политики* и их средства используются для достижения определенных макроэкономических целей.

4. Фонды, формируемые за счет *излишков доходов* от продажи минерально-сырьевых ресурсов, имеющих высокую конъюнктуру, как правило, имеют направленность *сглаживания циклов деловой активности и предотвращения циклических кризисов*. Такие фонды формируют развивающиеся страны, в бюджетах которых преобладают доходы от экспорта сырья на мировых рынках.

5. Фонды, *интегрированные* в составе бюджета, преобладают в экономически развитых странах и нацелены на *социально-экономическое развитие* стран.

6. **Обязательное социальное страхование** является особой разновидностью государственных социальных гарантий, обеспечиваемых через целевые внебюджетные (государственные или общественные) фонды.

7. Отличительными особенностями обязательного государственного социального страхования являются его финансирование из *специальных государственных внебюджетных фондов* и зависимость величины выплат при наступлении страхового случая от величины *трудового вклада и страхового стажа*.

8. Фонды обязательного социального страхования формируются за счет *взносов застрахованных работников, взносов работодателей и субсидий государства*. Взносы застрахованных работников представляют собой прямой вычет из их дохода. По существу, это *целевой подоходный налог*.

9. Использование финансовых ресурсов фондов обязательного страхования осуществляется в форме *выплат*, предоставления *льгот* и оказания специализированных *услуг*, имеющих главными целями поддержание жизнедеятельности человека в связи с потерей трудоспособности, компенсация дополнительных затрат в связи с рождением и воспитанием детей, а также с целью восстановления потерянной трудоспособности работника, то есть на поддержание *высокого уровня воспроизводства человеческого ресурса*.

10. В различных государствах по-разному подходят к *сочетанию возможностей* обязательного государственного социального страхования и других видов социального страхования.

Контрольные вопросы

- 1. Раскройте сущность фондового способа управления финансовыми ресурсами.*
- 2. Покажите особенности формирования и деятельности государственных внебюджетных фондов.*
- 3. Докажите необходимость использования фондового способа управления централизованными финансовыми ресурсами.*
- 4. Сформулируйте отличительные особенности суверенных внебюджетных фондов от остальных государственных активов.*
- 5. Покажите зависимость направлений использования средств внебюджетных фондов от экономической ситуации в государстве.*
- 6. Что представляет собой государственное обязательное социальное страхование?*
- 7. За счет каких источников формируются фонды обязательного социального страхования?*
- 8. Охарактеризуйте системы обязательного социального страхования различных стран.*

8. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ

8.1. Заинтересованные пользователи в информации государственного (муниципального) финансового контроля

Финансовый контроль развивается как ответ собственника на неизбежное поведение наемных управляющих, которые не всегда воспринимают цели собственника как свои. Немецкие ученые С. Бреден и П. Туманофф считают, например, что с точки зрения институциональной теории, любой институт возникает как реакция на присутствие транзакционных издержек и для того, по-видимому, чтобы минимизировать их воздействие, увеличив тем самым выгоды от обмена.

Повторимся, государство является частью народного хозяйства. Оно рассматривается как самый крупный собственник в стране, который не вправе оставаться в неведении о том, как наемные управляющие (государственные служащие или нет) используют общественные финансы. Больше того, государственные финансы требуют более пристального контроля. Во-первых, по причине ответственности перед обществом. Во-вторых, по причине очень широкого спектра их применения. В-третьих, в рамках государственного управления применяется большое количество различных государственных программ. В-четвертых, использование государственных (муниципальных) финансовых ресурсов осуществляется исполнительной властью, которая состоит из наемных управляющих и работников, и строгое соблюдение ими правил, установленных народным представительством необходимо контролировать.

Приведенные особенности финансовой деятельности государства касаются, прежде всего, особенностей формирования и целей использования государственных финансов, однако методология управления финансами у любого собственника в основном одна и та же (см. п. 2.3. настоящего пособия). Поэтому организация и осуществление государственного финансового контроля подчиняется тем же принципам, что и организация, и осуществление финансового контроля в интересах

собственника. Тем не менее, приведенные отличия позволяют выделить государственный финансовый контроль в отдельный вид контроля по следующим основаниям:

1. Заинтересованным пользователем в информации государственного финансового контроля фактически выступает все общество, а не один конкретный собственник. Поэтому государство, в отличие от частного собственника, который организует финансовый контроль исключительно в своих интересах, выступает в рамках государственного финансового контроля в двойной роли: с одной стороны, как заинтересованный пользователь в вопросах организации процессов финансового контроля, а с другой стороны, как объект общественного контроля с точки зрения эффективности управления общественными финансами.

Исходя из этого предположения, можно утверждать, что государство лишь олицетворяет собственника через выборных или наемных менеджеров, что накладывает свои особенности на их деятельность.

2. Государство, взяв в управление централизованные финансы, которые, по сути, принадлежат всему обществу, несет ответственность перед обществом за их правильное использование, поэтому нарушение правил использования общественных финансов одним государственным чиновником, который является наемным работником, это не его личное дело, как это было бы во взаимоотношениях с частным собственником, а тень падает в целом на государство, которое допустило к управлению общественными финансами нерадивого работника.

3. Учитывая масштабы государственной собственности, а также глубину интересов государства, государственный финансовый контроль должен пронизывать все сферы финансовой деятельности государства, а также использовать всю имеющуюся методологию финансового контроля в рамках его осуществления.

4. Учитывая, что в отличие от физических или юридических лиц государство не обладает сознанием и волей, необходимыми для участия в гражданском обороте без посредства различных государственных органов, как наделенных правами юридического лица, так и не обладающих ими, то должно быть четкое понимание разделения полномочий между органами государственной власти в вопросах осуществления контроля.

5. Отсутствие зависимости формирования доходной части государственных финансов от правильности их использования при расходовании в результате деятельности самого государственного аппарата, значительно затрудняет формулировку финансового результата деятельности государства. Если эффективность частного собственника выражается в зависимости увеличения его капитала, или на крайний случай в стабильности его финансового положения от правильности расходования его финансовых ресурсов, то результат финансовой деятельности государства часто нельзя выразить в конкретных показателях. Как, например, можно выразить эффективность расходов на оборону страны, если ее крепость в мирное время невозможно выразить в рублях, притом, что затраты на ее укрепление в рублях и выражаются. Это часто затрудняет и организацию государственного финансового контроля, и оценку его результатов.

Эти и другие особенности определили свой путь развития государственного финансового контроля, который, впрочем, шел параллельно и в тесном взаимодействии с развитием теории финансового контроля.

Необходимо отметить, что контроль неотъемлемый атрибут любой системы управления. Мы уже затрагивали вопросы финансового контроля при рассмотрении механизмов управления поступлений в бюджеты бюджетной системы – администрирования доходов (см. п. 5.3.2. настоящего пособия), а также осуществления текущего контроля при кассовом обслуживании исполнения бюджетов (см. п. 6.3. настоящего пособия). В этой главе основное внимание будет сосредоточено на механизмах *последующего бюджетного контроля*, то есть контроля правильности использования централизованных финансовых ресурсов при применении бюджетного способа управления ими, осуществляемого после проведения финансовых операций и сдачи бюджетной отчетности.

Наука определяет финансовый контроль как *научно обоснованную целенаправленную деятельность заинтересованного пользователя в информации финансового контроля (государства, собственника, наемного управляющего любого уровня, наделенного собственником полномочиями по управлению имуществом), реализуемую в системе управления государства (муниципалитета) или предприятия через*

менеджмент, специализированные подразделения или сторонние специализированные организации, преследующую целью предотвращение финансовых нарушений, а также обеспечение заинтересованного пользователя своевременной и достоверной информацией о результатах формирования и использования финансовых ресурсов.

На основании вышесказанного можно сформулировать основные функции финансового контроля:

1. Регламентирующая функция – желание создать систему финансового контроля на предприятии заставляет заинтересованного пользователя создавать правила или требования, которые должны подвергаться контролю. Опять-таки, в рамках государства – это нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность финансовой системы.

2. Функция предотвращения – создание условий, при которых будет трудно, а в идеале невозможно нарушать требования и законодательства, и заинтересованного пользователя.

3. Информационная функция – обеспечение обратной связи от управляемых к управляющему, т. е. к заинтересованному пользователю. Последнему необходимо знать уровень законности финансовых операций, осуществляемых на предприятии, в какой степени исполняются его указания и распоряжения, иная информация в соответствии с целями, поставленными им перед системой финансового контроля.

Под заинтересованным пользователем в информации финансового контроля в приведенном определении понимается конкретный собственник имущества экономического субъекта (наемный управляющий, которому собственник передал полномочия по управлению этим имуществом), который на основании личного, имущественного или должностного интереса осуществляет комплекс мероприятий по недопущению наемными менеджерами и работниками нарушения требований законодательства страны сформулированных в рамках государственного регулирования финансовой деятельности, соблюдению созданных самим заинтересованным пользователем правил (параметров) финансовой деятельности организации, а также достижению запланированных им финансовых результатов и совершенствованию финансового управления.

Таким образом, под заинтересованным пользователем понимается субъект управления, который в силу должностного положения наделен

полномочиями создавать правила финансовой деятельности. То есть, контролирует тот, кто создает правила. С позиций государственного управления такими субъектами являются:

1. На уровне высших органов государственной власти – народное представительство в лице Президента или Парламента.

2. На уровне высших органов власти субъектов федерации также народное представительство в лице законодательных органов субъектов и высшего должностного лица субъекта.

3. На уровне местных органов власти (муниципалитетов) – местная администрация.

4. Высший орган исполнительной власти федерации и субъектов федерации в лице Правительства.

5. Распорядители средств бюджетов бюджетной системы в лице руководителей соответствующих органов исполнительной власти всех уровней.

Высшие органы государственной власти в лице народного представительства осуществляют финансовый контроль от имени и в интересах народа, путем получения информации о соблюдении исполнительной властью правил, выраженных в законах, оформляющих сформированную финансовую политику государства.

Высшие органы исполнительной власти в лице правительств всех уровней, контролируют исполнение распорядителями и получателями средств бюджетов бюджетной системы законов, принятых народным представительством и правовых актов самих правительств, принятых в целях реализации финансовой политики.

Распорядители средств бюджетов бюджетной системы осуществляют контроль исполнения подведомственными им получателями средств бюджетов законодательных и правовых актов народного представительства и Правительства, а также правил, оформленных в нормативные акты самими распорядителями средств в рамках своих полномочий.

Каждый из названных заинтересованных пользователей может осуществлять государственный бюджетный контроль как самостоятельно, так и создавая специализированные контрольные органы, а также привлекая к контролю сторонние аудиторские организации. Например, русский экономист З. Евзлин в 1910 году писал по этому поводу:

«Народное представительство не имеет необходимой гибкости и подвижности действий для того, чтобы обнять во всей их сложности разнообразные операции, посредством которых ведется государственное хозяйство. Оно никогда не будет иметь ни времени, ни специальной подготовки и знания, ни необходимой свободы, чтобы усвоить подробности громадной и сложной отчетности, которая требует массы технических и профессиональных сведений и где даже специалисты нередко встречаются с серьезными затруднениями. Как бы напряжена не была его работа, оно вынуждено остановиться перед грудой оправдательных документов и кропотливым трудом сличения их. Ясно, что для того, чтобы контроль народного представительства был плодотворен, он нуждается в вспомогательном учреждении, которое подготовило и проложило бы ему путь к рассмотрению и обсуждению каждого министерского отчета и осветило бы все действия правительства. Без такого подготовительного органа контроль народного представительства являлся бы призрачной формальностью».

Таким образом, может быть выстроена система государственного бюджетного контроля, состоящая из заинтересованных пользователей в информации государственного (муниципального) бюджетного контроля и их контролирурующих органов. При этом необходимо учитывать, что наибольшими полномочиями по контролю обладает народное представительство, так как в соответствии с принципами построения бюджетной системы (особенно принципом прозрачности и открытости бюджетов) оно должно иметь неограниченный доступ к любой информации, касающейся соблюдения правил финансовой деятельности любым органом исполнительной власти. Как различные государства подошли к построению систем государственного бюджетного контроля будет рассмотрено далее.

Как мы уже отмечали, в данной главе будет рассмотрен государственный (муниципальный) бюджетный контроль, который представляет собой элемент системы государственного (муниципального) финансового контроля (ГФК), наряду с администрированием доходов, банковским контролем и т. д. Однако. В рамках настоящего учебного пособия не стоит задача рассмотрения методологии осуществления государственного (муниципального) бюджетного контроля. Все внимание будет сосредоточено на организации финансовых отношений в

рамках осуществления бюджетного контроля. Основу этих отношений, наряду с теми, которые будут рассмотрены далее, составляют следующие теоретические положения:

1. Государственный (муниципальный) бюджетный контроль осуществляется в интересах органов государственной власти, которые наделены полномочиями создавать правила финансовой деятельности для всех субъектов государственных финансовых отношений.

2. Ведущее место среди заинтересованных пользователей в информации государственного (муниципального) бюджетного контроля занимает народное представительство, которое олицетворяя волю народа должно иметь доступ к любой информации, касающейся финансовой деятельности исполнительной власти.

3. Внутри исполнительной власти важное значение имеет правильное разделение органов исполнительной власти на распорядителей и исполнителей (см. п. 6.2. настоящего пособия), поэтому заинтересованными пользователями в информации государственного (муниципального) бюджетного контроля выступают: Правительство как коллективный орган управления, который контролирует как распорядителей так и получателей средств бюджетов бюджетной системы, а также руководители распорядителей средств бюджетов, контролирующие соблюдение финансовых правил подведомственными им получателями.

8.2. Постулаты и типовые модели организации государственного (муниципального) бюджетного контроля

Развитие теории и практики ГФК во всем мире определяется двумя факторами: опытом национального государственно-правового развития и принципами Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в рамках ИНТОСАИ в 1977 г. (далее – Лимская декларация)³⁶.

³⁶ Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. URL: <http://audit.gov.ru/activities/international/intosai-working-group-on-key-national-indicators/documents-of-intosai/the-lima-declaration-of-guidelines-on-monitoring.php> (дата обращения 16.09.2016).

Государство, принявшее за основу принципы Лимской декларации, соглашается с *постулатами*³⁷, принятыми международным сообществом при обобщении исторического опыта организации и осуществления ГФК, из которых и вытекают эти принципы. Прямого указания на формулировку постулатов в декларации нет, однако они вытекают из контекста самой декларации. Сформулируем основные из них:

1. Заинтересованным пользователем в информации государственного финансового контроля выступает *общество*.

2. Общество и государство устанавливает *модель организации и правила осуществления* государственного финансового контроля (как внешнего, так и внутреннего) и закрепляет их в Конституции и других законодательных и правовых актах.

3. Государство, взяв на себя обязанность управления общественными централизованными финансами *несет ответственность* перед обществом за правильность и эффективность их использования.

4. В финансовой деятельности государства и его структур *не должно быть* направлений, изъятых из системы контроля.

5. Контрольные органы (как внешние, так и внутренние) должны быть по возможности *максимально независимы* от проверяемых ими государственных структур.

6. Контрольные органы *не несут ответственности* за ошибки, допущенные проверяемыми.

7. Меры по результатам контроля *должны принимать* сами руководители проверенных организаций, контрольные органы могут давать рекомендации по устранению выявленных нарушений и недостатков, или обращаться в компетентные органы с требованием о применении таких мер.

³⁷ Постулат – требование, предположение, которое является реально необходимым или должно быть мыслимым. Это предположение, которое не нуждается в строгом доказательстве, но должно быть сделано веско и обоснованно (правдоподобно) на основе фактов или исходя из систематических или практических объяснений. Он также может рассматриваться как спорное положение, включение которого в число исходных принципов (*аксиом*) не приводит, однако, к противоречию. (Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия. Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. 1983.).

Как следует из контекста принципов государственного финансового контроля, принятых Лимской декларацией, предлагается следующая *общая модель организации ГФК в государстве* (рис. 14).



—> формирование органов государственной власти
 - - -> каналы поставки информации государственного финансового контроля

Рис. 14. Общая модель государственного финансового контроля, предложенная Лимской декларацией

Благодаря такой модели народ осуществляет финансовый контроль деятельности наемных управляющих (исполнительной власти) через свои, как правило, выборные или судебные органы. Это так называемый *внешний контроль* (ст. 3 Лимской декларации). Главной целью

внешнего контроля, осуществляемого *высшим контрольным органом*, является *предоставление информации* ветви власти, олицетворяющей заинтересованного пользователя – народ – об отклоняющемся поведении исполнительной власти от достижения целей и выполнения функций государства. Для этого Лимской декларацией предлагается наделять высший контрольный орган исключительными полномочиями и реальной независимостью, подчинив его деятельность только закону (разд. II Лимской декларации).

В качестве ветви власти, представляющей народ страны может выступать любая из ветвей, определенных Конституцией. В зависимости от того, какой ветви власти общество делегирует полномочия заинтересованного пользователя, выделяют три типовые модели государственного финансового контроля: *парламентский, административный, и судебный финансовый контроль*.

Наименее эффективным признается модель *административного финансового контроля*, так как в случае реализации этой модели в качестве заинтересованного пользователя выступает исполнительная власть, которая одновременно и организует использование бюджетных средств. В этом случае возникает опасность сращивания интересов контролеров и подконтрольных и как писал еще в XIX в. французский финансист П. Бейтуа, «...никто толком не управляет, и никто толком не контролирует. Все заняты лишь личным обогащением под знаменем, на котором словно начертан девиз: «грабить казну другим не помогаю, но и не мешаю». Поэтому в странах, где принята такая модель организации государственного финансового контроля, вынуждены предпринимать дополнительные меры, позволяющие достичь большей независимости высшего контрольного органа.

В парламентских республиках главную роль играет *парламентский контроль*, который осуществляют создаваемые парламентом счетные палаты. Такая модель является наиболее распространенной среди стран с высоким уровнем экономического развития. В качестве заинтересованного пользователя выступает парламент страны как законно-избранный представитель народа. Он обеспечивает независимость высшего контрольного органа, принимает меры по информа-

ции, представляемой высшим контрольным органом, пользуясь полномочиями по контролю за финансовой деятельностью правительства страны.

При использовании *судебной модели организации* ГФК, высший судебный орган осуществляет проведение контрольных действий и мероприятий, а парламент, олицетворяя заинтересованного пользователя, дает им оценку и определяется с мерами реагирования на полученную информацию.

Судебная модель предусматривает обеспечение независимости высшего контрольного органа через судебную ветвь власти. Прием, когда независимость государственных контролеров обеспечивалась через придание им статуса судей, применяется и при реализации парламентской модели. Но в этом случае, статус Счетного суда (Испания) или Финансового суда (Греция, Португалия, Франция) априори обеспечивает независимость контрольного органа от исполнительной или законодательной ветвей власти. Гарантией независимости выступает и порядок назначения членов суда, и срок исполнения и порядок осуществления ими своих полномочий.

Таким образом, государством уделяется значительное внимание организации ГФК. Больше того, многие ученые связывают создание системы государственного финансового контроля в своих странах с дальнейшим усилением и совершенствованием системы государственного управления.

Основными *проблемами*, которые должны быть решены при формировании высшего контрольного органа, как видно из приведенных примеров являются две:

1. Кто будет выступать в качестве заинтересованного пользователя информацией государственного финансового контроля.

2. Как обеспечить независимость высшего контрольного органа так, чтобы с одной стороны не создать неподконтрольного никому государственного ведомства, а с другой повысить объективность и эффективность его деятельности.

Исполнительная власть также может осуществлять как внешний, через создание специализированных, подчиненных только главе испол-

нительной власти или одному из министров (как правило, министру финансов), так и внутренний финансовый контроль, через специализированные подразделения подчиненные исключительно руководителю организации, внутри которой она создана (ст. 3 Лимской декларации). Главной целью финансового контроля исполнительной власти является выявление отклонений от принятых ей стандартов и правил и информирование об этом Правительство страны.

В случае создания внешних контрольных органов в рамках исполнительной власти необходимо решить вопрос о разделении полномочий и сфер деятельности между ним и высшим контрольным органом, дабы избежать излишнего давления финансового контроля на экономическую деятельность правительства и связанных с подобной системой контроля дополнительных финансовых затрат, а с другой стороны создать из высшего контрольного органа и внешних и внутренних контрольных органов исполнительной власти единую систему.

Международный опыт организации систем ГФК, консолидированный в Лимской декларации, ориентирован, прежде всего, на контроль в бюджетной сфере, поэтому так подробно был рассмотрен в этом пункте. Главные выводы, которые можно сделать из изучения этого опыта заключаются в следующем:

1. Постулаты ГФК вытекают из природы демократической формы правления и подчеркивают главенство народа как основного носителя власти, возлагая ответственность государства перед народом за правильность использования централизованных финансовых ресурсов.

2. Постулаты и принципы организации ГФК, изложенные в Лимской декларации рекомендуют государствам системный подход к контролю за использованием централизованных финансовых ресурсов, при этом система должна строиться вокруг ветви власти, которая представляет народные интересы, и который формирует высший контрольный орган государства, осуществляющий внешний ГФК.

3. Лимская декларация требует от ветви власти, которая формирует высший контрольный орган, обеспечения максимальной его независимости от исполнительной власти, чтобы избежать возможного негативного влияния последней на качество информации высшего контрольного органа.

4. То, какая ветвь власти формирует контрольный орган, а также способы обеспечения независимости высшего контрольного органа, легли в основу типовых моделей организации системы ГФК – административной, парламентской и судебной.

5. Если исполнительная власть, в дополнение к высшему контрольному органу формирует свой орган внешнего ГФК, то необходимо в рамках системы ГФК разделять их полномочия, чтобы избежать дублирования функций в рамках одной системы.

8.3. Организация системы государственного бюджетного контроля в федеративном демократическом государстве с рыночной экономикой

Как уже отмечалось, в демократических федеративных государствах с рыночной экономикой наибольшее распространение получила парламентская модель организации государственного (муниципального) бюджетного контроля. Однако, сохраняя общую схему организации, каждая страна применяет свою методологию организации и осуществления государственного (муниципального) бюджетного контроля, которая отличается от методологий, применяемых другими странами. Рассмотрим, как организованы системы государственного бюджетного контроля на примере США, ФРГ и РФ. Условимся, что знакомится с системами государственного бюджетного контроля, будем на уровне центральной власти, так как системы контроля субъектов федерации и муниципалитетов, как правило, повторяют центральную.

8.3.1. Организация системы ГФК в США

В соответствии с Конституцией США разделение полномочий в области государственных финансов имеет явный уклон в сторону Парламента. Так в соответствии с Конституцией США (раздел 8) Конгресс правомочен устанавливать и собирать налоги и сборы, утверждать бюд-

жет страны, печатать деньги, брать кредиты и т. д. Президент США осуществляет руководство исполнением законов, принятых Конгрессом. Таким образом, и разделены полномочия по контролю, каждая ветвь власти контролирует свою область регулирования.

Исходя из этих положений Конституции США, а также учитывая, что Президент США является одновременно и главой государства, и главой исполнительной власти, в США в 1921 году был создан высший контрольный орган – Главное контрольно-финансовое управление США (Government Accountability Office – GAO), возглавляемое Главным контролером США (Comptroller General of the United States). В соответствии с Общим бухгалтерским законом 1921, которым и создан этот орган, основной целью Главного контрольно-финансового управления США является консультирование Президента США и Конгресса США по вопросам улучшения состояния экономики США и эффективности расходования государственных средств³⁸.

Таким образом, в качестве заинтересованного пользователя в США выступают и законодательная ветвь власти, и Президент как руководитель государства одновременно, хотя официально Главное контрольно-финансовое управление США является органом Конгресса. Основная задача Главного контрольно-финансового управления США состоит не в том, чтобы непосредственно и самостоятельно пресекать нарушения законодательства, включая устранение нецелевого либо неэффективного использования федеральных финансов, а в том, чтобы объективно и своевременно проинформировать Президента и Конгресс США, и другие органы власти о тех фактах, которые могут негативно повлиять на финансовую систему и исполнение федерального бюджета США. Принятие решений и изменений приоритетов федеральной государственной политики остается за органами законодательной и исполнительной власти США.

Главное контрольно-финансовое управление США официально подчиняется Конгрессу США и Президенту США как руководителю государства и выполняет в основном надзорные функции. Поэтому

³⁸ Budget and Accounting Act, Electron text data. Mode of access: <http://www.gao.gov/about/history/articles/working-for-good-government/01introduction.html>.

Президент США, уже как глава исполнительной власти имеет свои органы финансового контроля, среди которых можно выделить институт Генеральных инспекторов и Административно-бюджетное управление при Исполнительном управлении Президента. Таким образом, Президент США дополнительно к информации Главного контролера США, является заинтересованным пользователем информацией контрольных финансовых органов исполнительной власти. Что позволяет наладить взаимодействие между двумя уровнями контроля, обмен информацией между ними, и, как следствие, увеличивает эффективность государственного финансового контроля.

В общем виде схему государственного финансового контроля в США можно представить в следующем виде (рис. 15).



Рис. 15. Схема организации системы государственного финансового контроля в США

Заслуживает отдельного внимания институт Генеральных инспекторов. Это, по сути, агенты Президента и Конгресса США, встроенные в систему исполнительной власти страны. Созданный законом «О Генеральном инспекторе» 1978 года институт Генеральных инспекторов является одной из немногочисленных структур в Правительстве США подотчетных Президенту и Конгрессу страны. Считается, что создание этого института значительно повысило ответственность исполнительной власти в стране.

Таким образом, в США в качестве заинтересованного пользователя в информации высшего контрольного органа выступают Конгресс и Президент страны как глава государства. При этом Президент, как глава исполнительной власти, является одновременно заинтересованным пользователем и в информации вневедомственного и ведомственного финансового контроля.

8.3.2. Система ГФК в ФРГ

Законодательство ФРГ представляет иную модель организации государственного финансового контроля. В отличие от США в ФРГ высшая власть основана на принципе рационализованного парламентаризма. Нижняя палата парламента Бундестаг единственный высший государственный орган, который избирается народом на основе всеобщего, прямого тайного голосования и является представителем интересов всего народа (Основной закон Германии ст. 38).

Президент ФРГ избирается Федеральным собранием, основу которого составляет Бундестаг, к которому добавляется равное число представителей земель (Основной закон Германии ст. 54). Любые правовые акты Президента, за исключением некоторых, касающихся отдельных вопросов процедурного характера, требуют контрасигнатуры (подтверждения правомочности) Канцлера ФРГ (Основной закон Германии ст. 58). Поэтому в качестве заинтересованного пользователя Президент ФРГ не может рассматриваться.

Парламент ФРГ осуществляет финансовый контроль за формированием и использованием общественных финансов через специально созданный для этих целей Бюджетный комитет Бундестага и комиссию по ревизии отчетности при этом комитете.

Поэтому Конституцией ФРГ высшим контрольным органом определена Федеральная счетная палата, которая является высшим независимым федеральным органом финансового контроля, подчиненным только закону. О результатах своей деятельности Федеральная счетная Палата обязана информировать Правительство и Парламент страны (Бундестаг и Бундесрат) (Основной закон Германии ст. 114). То есть избранные народом представители поручили Федеральной счетной палате решить задачу по осуществлению квалифицированного внешнего финансового контроля за управлением государственными финансовыми средствами и в частности за бюджетом страны (рис. 16).

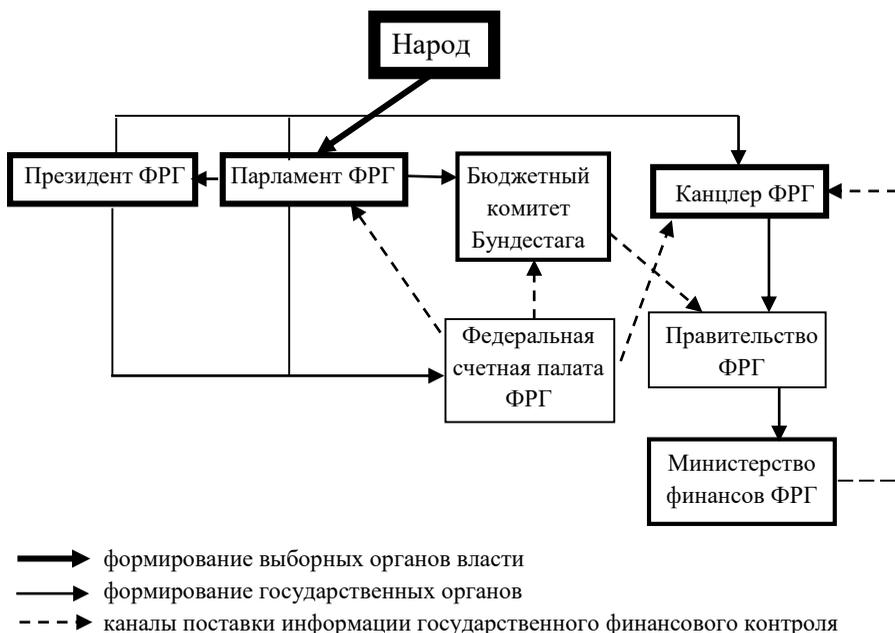


Рис. 16. Пользователи информацией государственного финансового контроля в ФРГ

В соответствии с бюджетным законодательством Германии «вся хозяйственная деятельность федерации и земель, включая ту, которая связана с имуществом и предприятиями особого назначения, контролируется и проверяется Счетной палатой»³⁹. Правительство ФРГ осуществляет финансовый контроль через Министерство финансов, которое в каждом ведомстве имеет своих представителей, которые отвечают за правильность и законность производимых ведомством расходов и оценивают их эффективность.

На основании вышеизложенного можно сказать, что в ФРГ в качестве заинтересованного пользователя от имени народа выступает Парламент страны и Канцлер. Они наделены всеми правами и полномочиями, которые позволяют им действенно и эффективно оказывать влияние на процесс использования бюджетных средств государства. При этом высший контрольный орган, который подотчетен Парламенту является фактически единственной государственной структурой, которая осуществляет последующий государственный финансовый контроль средств бюджетов.

8.3.3. Организация ГФК в РФ

Особенностью организации ГФК в РФ является то, что совокупность государственных органов, призванных осуществлять ГФК не складывается в систему. Это вызвано, прежде всего, тем, что государство не восприняло рекомендации Лимской декларации и пошло по своему пути развития государственного бюджетного контроля. Единственное, что было взято из международных принципов организации ГФК, это разделение контролирующих органов на органы, осуществляющие внешний и внутренний финансовый контроль.

В РФ принята парламентская модель организации ГФК, в результате чего при Парламенте страны создан орган по контролю за исполнением федерального бюджета – Счетная палата Российской Федерации (п. 5

³⁹ Закон Германии от 19.08.1969 «Об основах федерального и земельного бюджетного права». URL: <http://constitutions.ru/?p=426> (дата обращения: 31.07.2014).

ст. 101 Конституции РФ). Счетная палата является не высшим контрольным органом, а высшим органом внешнего государственного аудита (контроля).

В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса РФ к внешним контрольным органам относятся помимо Счетной палаты Российской Федерации контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако, ни в Бюджетном кодексе, ни в Законе о счетной палате не обозначено верховенство Счетной палаты Российской Федерации над контрольно-счетными органами. Их взаимоотношения строятся на договорной основе и в полномочия Счетной палаты Российской Федерации входит оказание помощи контрольно-счетным органам по их просьбе, в том числе методологической, организационной, в подготовке кадров и т. д.⁴⁰

Органы государственного бюджетного контроля исполнительной власти до недавнего времени были представлены Росфиннадзором и Федеральным казначейством, которые представляли собой самостоятельные Федеральные службы, подведомственные Министерству финансов РФ. Однако. С 1 января 2016 года они были объединены под эгидой Федерального казначейства и теперь составляют единую службу, которая должна осуществлять как текущий, так и последующий бюджетный контроль. То есть, своих органов бюджетного контроля у Правительства РФ нет, такие органы есть только у Минфина России. Наверное, поэтому Федеральное казначейство (как и бывший Росфиннадзор), наравне с подразделениями внутреннего контроля главных распорядителей средств федерального бюджета осуществляет внутренний бюджетный контроль за использованием средств федерального бюджета.

Обращает на себя внимание наличие президентского финансового контроля, осуществляемого через Главное контрольное управление Президента Российской Федерации. Однако, это чисто ведомственный

⁴⁰ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170581> (дата обращения: 16.01.2015).

орган ГФК, наделенный полномочиями по контролю только в рамках администрации Президента Российской Федерации⁴¹.

Если попробовать сложить все вышесказанное о государственном бюджетном контроле в Российской Федерации в единую картину, то получится, что на макроуровне создано достаточно большое количество государственных органов финансового контроля, как внешних (вневедомственных), так и внутренних (ведомственных).

В целом совокупность органов, осуществляющих государственный бюджетный контроль можно представить, как показано на рис. 17.

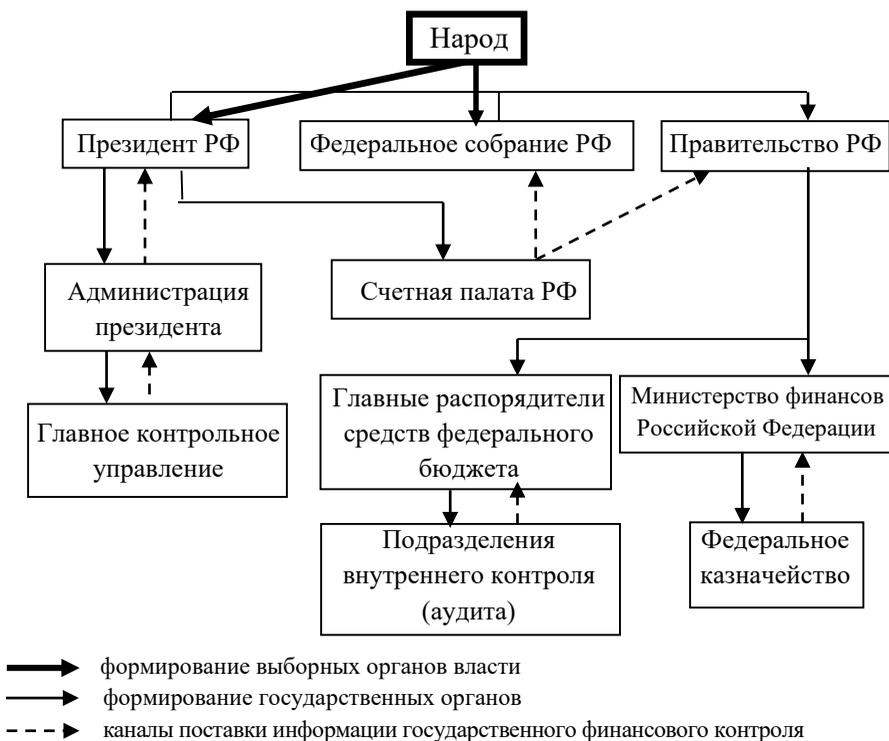


Рис. 17. Модель формирования совокупности органов ГФК в Российской Федерации

⁴¹ Основные задачи Главного контрольного управления // Управление делами Президента Российской Федерации: [официальный сайт]. – Раздел «Структура Управления делами». URL: <http://www.udprf.ru/obshchie-svedeniya/struktura-upravleniya-delami/glavnoe-kontrolnoe-upravlenie/246> (дата обращения: 16.01.2015).

К сожалению, такой несистемный подход к организации государственного бюджетного контроля себя не оправдал. В.В. Бурцев пишет «...как свидетельствует практика, многочисленные, но не системно связанные государственные контролирующие органы оказывают незначительное влияние на состояние порядка и дисциплины в стране, что в целом подрывает саму суть, сам настрой социально-экономических преобразований. При этом ситуацию усугубляет отсутствие скоординированности в деятельности контрольных органов и слаженности в работе. Их функции пересекаются, ответственность размывается. Происходит явное и неявное дублирование и параллелизм и, как следствие этого, снижение действенности и нерациональное использование весьма ограниченных ресурсов».

Подводя итог рассмотрению созданных в различных государствах систем государственного бюджетного контроля необходимо отметить, что:

1. Каждое государство в основу своего подхода к организации государственного бюджетного контроля кладет национальный опыт развития этого типа финансовых отношений и опыт других стран, обобщенный в Лимской декларации.

2. Ведущие демократические федеративные государства используют парламентскую модель организации системы ГФК с учетом особенностей государственного устройства и подходов к государственному управлению.

3. В РФ также используют парламентскую модель организации ГФК, однако Российское государство не полностью восприняло рекомендации Лимской декларации и отказалось от системного подхода в организации государственного бюджетного контроля.

Резюме

Контроль правильности использования централизованных финансовых ресурсов осуществляется в рамках бюджетных отношений и поэтому его правильнее называть государственный (муниципальный) бюджетный контроль. Однако, учитывая превалирование бюджетных

форм финансовых отношений в рамках формирования и использования государственных финансов, очень часто его ассоциируют с ГФК в целом.

Финансовый контроль осуществляется в интересах собственника или наемного управляющего, которому собственник поручил управление своим имуществом – заинтересованного пользователя в информации финансового контроля. Методология осуществления государственного (муниципального) бюджетного контроля схожа с методологией осуществления финансового контроля в частном секторе, однако имеет существенные различия. Они заключаются в следующем.

1. Заинтересованным пользователем в информации ГФК выступает народ страны как единственный источник власти в демократическом государстве. Представителем народа во власти является народное представительство, которое как правило наделено полномочиями по выполнению функций заинтересованного пользователя в информации ГФК от имени народа.

2. В основе эффективности государственного (муниципального) бюджетного контроля лежит правильная организация процесса управления государственными финансовыми ресурсами. В частности, четкое разделение полномочий законодательной и исполнительной власти, а также разделение органов исполнительной власти на распорядителей и исполнителей.

3. Органы государственной власти. Наделенные полномочиями по осуществлению государственного бюджетного контроля и входящие в систему органов ГФК, могут создавать специализированные органы для непосредственного осуществления контрольной деятельности. При этом они выступают в качестве заинтересованных пользователей в информации, поставляемой созданными органами ГФК и обязаны обеспечить их независимость от влияния со стороны проверяемых объектов.

4. Опыт организации и осуществления ГФК был проанализирован и обобщен в Лимской декларации, которая является в настоящее время основным документом, в котором сведены основные рекомендации по созданию систем государственного бюджетного контроля.

5. В основу системы ГФК государства Лимская декларация рекомендует положить создание высшего контрольного органа, который бы

представлял информацию по правильности использования централизованных финансовых ресурсов той ветви власти, которая представляет интересы народа.

6. Лимская декларация требует от ветви власти, которая формирует высший контрольный орган, обеспечения максимальной его независимости от исполнительной власти, чтобы избежать возможного негативного влияния последней на качество информации высшего контрольного органа.

7. Если исполнительная власть, в дополнение к высшему контрольному органу формирует свой орган внешнего ГФК, то необходимо в рамках системы ГФК разделять их полномочия, чтобы избежать дублирования функций в рамках одной системы.

8. Каждое государство в основу своего подхода к организации государственного бюджетного контроля кладет национальный опыт развития этого типа финансовых отношений и опыт других стран, обобщенный в Лимской декларации.

Контрольные вопросы

1. *Раскройте особенности организации и осуществления государственного финансового контроля.*

2. *Кто такие заинтересованные пользователи в информации финансового контроля, и какова их роль в организации и осуществлении ГФК?*

3. *Раскройте основные функции финансового контроля и как они реализуются в системе ГФК?*

4. *Какие постулаты легли в основу принципов организации систем ГФК, рекомендованных Лимской декларацией?*

5. *Охарактеризуйте типовые модели построения систем ГФК.*

6. *Покажите, что легло в основу особенностей организации системы ГФК в США?*

7. *Раскройте особенности организации системы ГФК в ФРГ.*

8. *Чем отличается ГФК, организованный в РФ от систем ГФК в других демократических федеративных государствах?*

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons/> (дата обращения: 21.07.2014).
2. Конституция США. URL: <http://www.pseudology.org/state/Consusa.html> (дата обращения: 21.07.2016). Загл. с экрана.
3. Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / под ред. Ю.П. Урьяса; пер. с нем. М.: Прогресс, 1991.
4. *Бриль Д.В.* БОР: зарубежный опыт // Финансы. 2010. № 5. С. 25–27.
5. *Баранова К.К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2006. 189 с.
6. *Болтинова О.В.* Стадии бюджетного процесса в зарубежных странах. М.: Профобразование, 2002. 224 с.
7. *Бурцев В.В.* Совершенствование организации системы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Аудит и финансовый анализ. 2003. № 2. URL: http://www.auditfin.com/fin/2003/2/fin_2003_02_rus01_01_Burcev/fin2003_02_rus_01_01_Burcev.asp (дата обращения: 31.07.2014).
8. *Валиева Е.Н., Давыдов М.Д., Лукин А.Г.* Развитие финансового механизма администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. М.: ЗАО «НЕСТО», 2014. 146 с.
9. *Васин Е.А.* Повышение эффективности управления суверенными фондами в Российской Федерации. URL: <http://www.fa.ru/dep/ods/autorefs/Dissertations/pdf> (дата обращения: 12.09.2016). Загл. с экрана.
10. *Вумме С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах. М.: Изд-во Юрайт, 2011. 629 с.
11. *Горлов И.* Теория финансов: сочинение Ивана Горлова. Репр. изд.: Казань. В университетской типографии, 1841; Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2014. 337 с.

12. *Демин А.В.* Бюджетирование, ориентированное на результат, и оценка эффективности расходов в жилищно-коммунальном комплексе // Вопросы экономики и права. 2012. № 4. С. 180–185.

13. *Евзлин З.* Бюджетный контроль и система государственной отчетности при конституционном образе правления. Репр. изд.: СПб.: Тип. В.Я. Мильштейна, 1913; Казань: Изд-во Каз. ун-та, 2014. 164 с.

14. *Кирик О.Б.* Социальное прогнозирование: учебное пособие. Вологда: ВоГТУ, 2010. 115 с.

15. *Корф Д.В.* Правовое регулирование финансового контроля в сфере образования в США // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. Вып. 1: Дошкольное и общее образование: совершенствование правового регулирования и управления. М.: ФГУ «ФЦОЗ»: АНО «ИНПЦ», 2009. С. 150–162.

16. *Крохина Ю.А.* Правовое обеспечение бюджетного процесса в странах «большой семерки» и России // Финансовое право, 2013. № 1. С. 6–11.

17. *Лукин А.Г.* Система финансового контроля на предприятии: монография. М.: Креативная экономика. 2014. 176 с.

18. *Лукин А.Г.* Государственный бюджетный контроль в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития: монография. М.: АНО Изд. Дом «Науч. обозрение». 2014. 186 с.

19. *Лукин А.Г.* К вопросу о необходимости исследования сущности заинтересованного пользователя в информации финансового контроля пользователя // Научное обозрение. 2016. № 14. С. 222–233.

20. *Маркс К.* Капитал. Критика политической экономии. Т. 1. Кн. 1. URL: <http://www.esperanto.mv.ru/Marksismo/Kapital1/index.html> (дата обращения: 12.07.2016).

21. *Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б.* Государственные финансы: теория и практика / 5-е изд.; пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.

22. Механизм регулирования экономики в Германии: как он функционирует и чему учит / под ред. В.П. Гупника. М.: ВладДар, 1995. 220 с.

23. Международные финансы: учеб. пособие / под общ. ред. И.Н. Жук. Минск: БГЭУ, 2001. 149 с.

24. *Милова Л.Н.* Общие принципы и особенности функционирования органов казначейства в России и зарубежных странах // Вестник Самарского муниципального института управления, 2012. № 4 (23). С. 73–81.

25. *Новикова Н.И.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в зарубежных странах. URL: http://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1431 (дата обращения: 13.08.2016).

26. *Ондар Д.С.* Методологические аспекты анализа межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научное сообщество студентов XXI столетия. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ: сб. ст. по мат. XLI междунар. студ. науч.-практ. конф. № 4(41). URL: [http://sibac.info/archive/economy/4\(41\).pdf](http://sibac.info/archive/economy/4(41).pdf) (дата обращения: 13.08.2016).

27. *Парыгина В.А.* Правовые модели построения систем бюджетного контроля в европейских странах // Право и жизнь. 2006. № 101 (11). URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/n101.aspx> (дата обращения: 31.07.2014). Загл. с экрана.

28. *Петров А.* Президент, Конгресс и контроль // Президентский контроль. 1994. № 1. С. 23–35.

29. *Подберезкин А.И.* Общая характеристика межбюджетных отношений в федеративных государствах (на примере Соединенных Штатов Америки, Канады, Германии, Австрии, Австралии, Индии). URL: http://old.nasledie.ru/politvne/18_32/article.php?art=7 (дата обращения: 13.08.2016).

30. Самара: метро будет финансироваться из федерального бюджета. URL: <http://www.mirmetro.net/samara/news> (дата обращения: 13.08.2016).

31. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов / пер. с англ.; под науч. ред. П.Н. Клюкина. М.: Эксмо, 2007. 960 с.

32. Социальное страхование в России. URL: <http://www.buroadvokat.ru/index.php/2010-02-15-20-35-09/1918-2012-01-09> (дата обращения: 14.09.2016).

33. *Асаул А.Н., Старовойтов М.К., Фалтинский Р.А.* Управление затратами в строительстве / под ред. А.Н. Асаула. СПб.: ИПЭВ, 2009. 392 с.

34. Финансовое право: учеб. пособие / под ред. В.М. Мандрицы. Ростов н/Д: Феникс, 1999.

35. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник / под ред. Г.Б. Поляка. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 639 с.

36. *Шпилев Д.А.* Социальные гарантии в правовых системах России и Германии. Нижний Новгород, НИСОЦ, 2009. 154 с.

37. *Шувалов С.С.* Оценка эффективности федеральных целевых программ опыт США // Проблемы информационной экономики. Вып. VII. Стратегия инновационного развития российской экономики: сб. науч. трудов / под ред. Р.М. Нижегородцева. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2008.

Литература на иностранных языках

1. *Breaden C.H., Toumanoff P.G.* Transaction costs and economic institutions // The political economy of freedom: essays in honour of F.A. Hayek. Ed. by Leube K.R., Zlabinger A.H., Munchen, 1984.

2. *Boiteau P.* Fortune publicque et finances de la France: in 2 vol. Vol. 2. Paris: Guillaumin, 1866. 668 p.

3. *Rozanov A.* Who holds the wealth of nations? // Central Banking Journal. 2005. May. Vol. XV. № 4. P. 52–57.

Учебное издание

Лукин Андрей Геннадьевич

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ФИНАНСОВЫХ
ОТНОШЕНИЙ В ФЕДЕРАТИВНОМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ
ГОСУДАРСТВЕ С РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ**

Учебное пособие

Редактор *Т.В. Кондратьева*
Компьютерная верстка *Т.В. Кондратьевой*

Подписано в печать 16.10.2017. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печ. л. 11,0.
Тираж 25 экз. Заказ . Арт. 35 /2017.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ имени академика С.П. КОРОЛЕВА»
(Самарский университет)
443086 САМАРА, МОСКОВСКОЕ ШОССЕ, 34.

Изд-во Самарского университета.
443086 Самара, Московское шоссе, 34.