

Особенности развития финансовой системы в период рыночной трансформации национальной экономики

МОНОГРАФИЯ

Аджаматова Д.С., Берлин С.И., Бодрова Е.В., Волкова А.Г., Голованова Н.Б., Дыкусова А.Г., Калачева О.Н., Калинов В.В., Косьянова В.Н., Кравченко Н. П., Кулагина Н.А., Михеенко О.В., Пайкович П.Р., Петров А.М., Солдаткин С.Н., Тажудинова Д.А., Тихалева Е.Ю., Шер М.Л., Щербань Е.Г., Янин Д.А.

**НАУЧНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ НАУКА**

**Особенности развития финансовой системы в
период рыночной трансформации
национальной экономики**

Монография

www.scipro.ru
Нижний Новгород, 2018

УДК 33
ББК 65
О75

Рецензенты:

Лазарова Лариса Борисовна – д.э.н., доцент, зав. кафедрой «Экономика и финансы»,
Финансовый университет при Правительстве РФ (Владикавказский филиал)

Авторы:

Аджаматова Д.С., Берлин С.И., Бодрова Е.В., Волкова А.Г., Голованова Н.Б., Дыкусова А.Г.,
Калачева О.Н., Калинов В.В., Косьянова В.Н., Кравченко Н. П., Кулагина Н.А., Михеенко О.В.,
Пайкович П.Р., Петров А.М., Солдаткин С.Н., Тажудинова Д.А., Тихалева Е.Ю., Шер М.Л., Щербань
Е.Г., Янин Д.А.

Особенности развития финансовой системы в период рыночной трансформации
национальной экономики [Электронный ресурс]: монография. – Эл. изд. - Электрон.
текстовые дан. (1 файл pdf: 311 с.). - Нижний Новгород: НОО "Профессиональная наука",
2018. – Режим доступа: <http://scipro.ru/conf/monographfinance-1.pdf>. Сист. требования:
Adobe Reader; экран 10".

ISBN 978-5-907072-06-0

Монография посвящена формированию, развитию и совершенствованию финансовой
системы в период рыночной трансформации национальной экономики.

Материалы монографии будут полезны преподавателям, научным работникам,
специалистам предприятий, финансовых организаций, а также студентам, магистрантам и
аспирантам.

При верстке электронной книги использованы материалы с ресурсов: Designed by Freepik

© Авторский коллектив, 2018 г.

ISBN 978-5-907072-06-0



© Издательство НОО Профессиональная наука,
2018 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ	11
ГЛАВА 2. СУЩНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ, ПРИНЦИПЫ ЕЕ ПОСТРОЕНИЯ.....	38
ГЛАВА 3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ.....	59
ГЛАВА 4. УПРАВЛЕНИЕ ВНЕШНИМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКИХ ЛИБЕРАЛЬНЫХ РЕФОРМ 90-Х ГГ.	94
ГЛАВА 5. БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ	118
ГЛАВА 6. БЮДЖЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ.....	153
ГЛАВА 7. АКТУАЛЬНОСТЬ ДОЛГОВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ В НЫНЕШНИХ УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ	176
ГЛАВА 8. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНОВ РОССИИ.....	206
ГЛАВА 9. ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ	224
ГЛАВА 10. БУХГАЛТЕРСКАЯ (ФИНАНСОВАЯ) ОТЧЁТНОСТЬ И АУДИТ	247
ГЛАВА 11. НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ПЛАТЕЖИ.....	269
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	292
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	293
ПРИЛОЖЕНИЯ	305
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	308

Введение

В настоящее время во всем мире, независимо от политического устройства и уровня экономического развития того или иного государства, финансы вступили в очередной период своего развития, связанный с многозвенностью финансовых систем, высокой степенью их воздействия на экономику и большим разнообразием финансовых отношений. Возникли совершенно новые сферы финансовых отношений — такие, например, как финансы межгосударственных сообществ.

В России в 2014-2018 гг происходит дальнейшее становление, развитие и совершенствование системы финансовых, экономических отношений с учетом условий, диктуемых рыночной экономикой, кризисными явлениями социально-экономической и политической обстановки, бюджетным федерализмом. Формирование финансовой системы и бюджетной политики строилось в последние годы исходя из необходимости, с одной стороны, обеспечить макроэкономическое равновесие, благоприятствующее росту экономики за счёт эффективных инвестиций, а с другой стороны – способствовать устранению имеющихся дисбалансов и препятствий для развития.

На сегодня финансовая система страны находится в современной фазе рыночной трансформации, характеризуются глубокими изменениями ее содержания, внутреннего строения, целевой, критериальной направленности, институционального регулирования.

Современная финансовая система характеризуется следующими показателями, достижениями и проблемами:

- совершенствование налоговой системы выразилось в развитии электронных сервисов, предоставлении налоговой отчетности в электронной форме, а также внедрении ряда изменений, направленных на сближение бухгалтерского и налогового учетов
- сохранение суверенных кредитных рейтингов России от международных рейтинговых агентств на стабильно низком уровне,
- разработка государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»
- рост государственного внешнего долга Российской Федерации в рублевом эквиваленте в связи со значительным ростом курсов иностранных валют по отношению к рублю
- увеличение объема расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации, связанным со значительным ростом курсов

иностранных валют по отношению к рублю.

- истощение Резервного фонда и активное использование средств ФНБ на покрытие дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации

- рост ликвидности в российской банковской системе

- низкая инвестиционная активность финансовых институтов, вызванная текущей макроэкономической ситуацией в стране, ограничениями, которые затронули многосторонние банки развития с участием Российской Федерации.

В данной монографии авторами были рассмотрены следующие вопросы:

В первой главе **«Инструменты управления общественными финансами»** автором были проанализированы меры по развитию и применению общепризнанных, динамичных и гибких принципов, стандартов и критериев эффективного и ответственного управления общественными финансами. Также была исследована передовая методика инициативного бюджетирования, которая основывается на конструктивном участии граждан в открытом бюджетном процессе. Автор акцентирует внимание на условиях функционирования инициативного бюджетирования. Для этого процесса необходимо, чтобы граждане были способны провести грамотную трактовку информации о структуре бюджетных расходов и выдвижении обоснованных инициатив о перераспределении бюджетных средств.

Во второй главе **«Сущность бюджетной системы, принципы ее построения»** авторы отмечают, что в ходе планирования и рассмотрения главных характеристик и соотношений бюджетной системы имеет широкое применение консолидированный бюджет.

Третья глава **«Федеральный бюджет»** посвящена анализу концепций государственных финансов, Изучение различных концепций теории государственных финансов свидетельствует о существовании двух принципиально отличных методологических подходов в исследовании государства в рыночной экономике – макроэкономическом и микроэкономическом. Автор отмечает, что переход к экономическому росту на рыночной основе возможен только при наличии развитой финансовой системы, которая в состоянии обеспечить мобилизацию финансовых ресурсов и их рациональное использование. Также в главе автор подчеркнул актуальность проблем социальной направленности федерального бюджета, которая связана с особой сферой научных

исследований – так называемым социальным менеджментом.

В четвертой главе "**Управление внешним государственным долгом в контексте Российских либеральных реформ 90-х гг.**" авторы провели тщательный анализ правительственных документов, выступлений лидеров страны и ведущих экономистов по вопросам управления внешним государственным долгом в период реформ 90-х годов. Авторы отмечают, что в настоящее время обострились дискуссии экономистов и политиков относительно стратегии дальнейшего развития РФ. Это позволяет говорить не только об общем состоянии турбулентности, но и о несформированности государственной экономической политики и на сегодняшний день. К числу важнейших просчетов авторы отнесли недооценку социокультурного фактора, невовлеченность общества в модернизационные процессы, игнорирование рекомендаций научного сообщества, продолжающуюся монетаристскую политику, неточность и неэффективность управленческих решений, недостаточные учет региональной составляющей и разработанность нормативно-правовой базы инновационной политики, необеспеченность интеграции науки, производства и образования.

Пятая глава "**Бюджеты субъектов Российской Федерации. Межбюджетные отношения**" посвящена проблемам формирования региональных бюджетов, а именно в условиях отсутствия временных перспектив. Современная экономика, отмечают авторы, отличается высокой склонностью к рискам, поэтому планирование и прогнозирование на долгосрочный период времени является неэффективным. Также в главе приведен анализ информации об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за последние 9 лет. Авторы делают выводы, что региональные доходы напрямую зависят от эффективности работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующая налоговая система распределения доходов устарела и нуждается в корректировке, сумма межбюджетных трансферов сократилась больше, чем наполовину, что ослабляет возможности федерального центра по управлению регионами, а задолженность субъектов перед консолидированным бюджетом Российской Федерации растет опережающими темпами. Авторы предлагают создать для совершенствования системы межбюджетных отношений постоянно действующую автоматизированную систему ведения реестра расходных полномочий и обязательств регионов, соответствующую системе обработки получаемых данных и соответствующих механизмов

реагирования на результаты этой работы.

В шестой главе "**Бюджеты муниципальных образований: проблемы формирования**" авторами проанализированы различные подходы в национальной и международной практике к реализации политики по обеспечению развития в государстве местного самоуправления, к формированию сбалансированного хозяйственного комплекса муниципальных образований и достижению ими устойчивого экономического роста. Также проанализирована эффективность муниципальной налоговой политики, доходы и расходы местных бюджетов. Авторы делают вывод, что дальнейшие шаги в развитии местного самоуправления должны быть сосредоточены в усилении финансовых возможностей местных органов власти, что потребует и расширения местной налоговой базы и видов сборов, и стратегического подхода к повышению эффективности использования муниципальных активов, и улучшения процедуры управления финансовыми расходами, обеспечения максимального использования возможностей территорий муниципальных образований для роста экономики и привлечения внешних инвестиций.

В седьмой главе "**Актуальность долгового финансирования Российских регионов в нынешних условиях развития национальной экономики**" автор проанализировал государственные субфедеральные и муниципальные заимствования как результат несбалансированности российских территориальных бюджетов, способы финансирования бюджетного дефицита, обосновал образование территориальных долговых обязательств с точки зрения дефицитности бюджетов и активности заемной деятельности. Автор отмечает рост масштабов заимствований и наличие значительных долговых обязательств у территорий (субъектов РФ и муниципальных образований). Масштабы накопленных и вновь образующихся долгов могут снижать безопасность территориальной бюджетной системы (финансовую безопасность российских регионов).

Восьмая глава "**Финансовое обеспечение инвестиционной деятельности как фактор экономической безопасности регионов России**" посвящена вопросам, связанным с осуществлением эффективных региональных инвестиций. В главе авторы проанализировали Национальную законодательную базу, регулирующую инвестиционную деятельность на территории субъектов РФ. Отмечено, что инвестиционную деятельность могут осуществлять различные самостоятельные хозяйствующие субъекты. При этом цели и функции хозяйствующих субъектов и органов

исполнительной власти неодинаковы, в связи с чем по каждому инвестиционному проекту, реализуемому на территории конкретного региона, возникает сложная система причинно-следственных связей, которая является органической частью деловой активности не только региона, но и страны в целом. Также авторы проанализировали особенности региональных инвестиционных процессов на примере Брянской области.

В девятой главе "**Финансовый мониторинг**" авторами сделан вывод, что в условиях современных тенденций развития рыночной экономики, возникновения новых методов управления финансами, ускорения интеграционных процессов, стремительного углубления процесса глобализации международных отношений в финансово-экономических областях, значение финансового мониторинга имеет перспективу выхода в число важнейших стратегических направлений, дальнейшего роста масштабов деятельности. Большинство исследователей происходящие изменения рассматриваются в качестве положительной динамики, так как, в конечном счете, финансовый мониторинг выполняет не только основную, но и второстепенные задачи (изменение сформировавшейся концепции управления рисками в кредитных и некредитных финансовых организациях, подходов к государственному регулированию финансовых отношений).

Десятая глава "**Бухгалтерская (финансовая) отчетность и аудит**" посвящена проблемам ведения финансово-учетной деятельности организации и проведения контроля. Автор анализирует состав отчетности, правила ее формирования и сдачи, задачи, права и обязанности аудиторских организаций.

В одиннадцатой главе "**Развитие механизма регулирования поступлений налоговых и неналоговых платежей в бюджет**" автор дал классификацию налоговых и неналоговых платежей, проанализировал поступления в бюджет за последние годы, а также выделил основные проблемы при формировании бюджета налоговыми платежами.

Авторский коллектив:

Волкова А.Г. (Глава 1. Инструменты управления общественными финансами)

Берлин С.И., Кравченко Н.П., Шер М.Л. (Глава 2. Сущность бюджетной системы, принципы ее построения)

Пайкович П.Р. (Глава 3. Федеральный бюджет)

Бодрова Е.В., Голованова Н.Б., Калинов В.В. (Глава 4. Управление

внешним государственным долгом в контексте Российских либеральных реформ 90-х гг.)

Тажудинова Д.А., Аджаматова Д.С. (Глава 5. Бюджеты субъектов Российской Федерации. Межбюджетные отношения)

Петров А.М., Щербань Е.Г., Янин Д.А. (Глава 6. Бюджеты муниципальных образований: проблемы формирования)

Солдаткин С.Н. (Глава 7. Актуальность долгового финансирования Российских регионов в нынешних условиях развития национальной экономики)

Михеенко О.В., Косьянова В.Н., Кулагина Н.А. (Глава 8. Финансовое обеспечение инвестиционной деятельности как фактор экономической безопасности регионов России)

Тихалева Е.Ю. (Глава 9. Финансовый мониторинг)

Калачева О.Н. (Глава 10. Бухгалтерская (финансовая) отчётность и аудит)

Дыкусова А.Г. (Глава 11. Налоговые и неналоговые платежи)

Глава 1. Инструменты управления общественными финансами

Действительный и ответственный менеджмент общественных финансов является основой усилий каждого государства по обеспечению стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития и росту благосостояния ее граждан. В условиях глобализации экономики, которая зависит от турбулентности внешней среды, стабильные и устойчивые общественные финансы в каждом отдельном государстве могут внести существенный вклад в управление рисками и обеспечение всеобщей безопасности на мировом уровне. Российские экономисты с готовностью перенимают зарубежный опыт, поэтому управление общественными финансами в России невозможно без создания необходимой инфраструктуры, учета ключевых аспектов управления общественными финансами, применения передовых инструментов финансового менеджмента.

Управление - это совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия на объект для достижения определенного результата. Управление финансами осуществляется через сложившуюся систему отношений, что обусловлено их историческими, экономическими и политическими условиями и подчинено финансовой политике государства. Управление финансами — это деятельность, связанная с проведением общей финансовой политики государства, направленная на сбалансированность всей финансовой системы.

Для того чтобы не допустить экономической нестабильности в стране необходимо наличие системы результативного управления финансовой системой. Опираясь на этот тезис, можно утверждать, что управление финансами и финансовая политика являются неотъемлемой функцией органов публичной власти в стране. Управление в самом общем виде – это систематический процесс целенаправленного воздействия субъекта управления (в данном случае государства) на объект (финансовую систему) с целью поддержания ее в необходимом заданном режиме функционирования или перевода в другой режим функционирования.

Если смотреть шире, объектом управления можно считать всю совокупность финансовых отношений в государстве, которая определена политическим и государственным строем, типом экономической системы и характером влияния на финансовую систему самих институтов государства.

Так же, как и в остальных странах с рыночной экономикой, методы управления финансами в Российской Федерации подразделяются на: управление методами непосредственного влияния на финансовую политику и финансовые отношения и методами косвенного влияния.

Наиболее распространёнными методами косвенного воздействия можно считать:

- антимонопольную политику и антимонопольное законодательство;
- создание оптимальной среды конкуренции на национальных рынках;
- применение методов государственного регулирования бизнес-деятельности госмонополистов (важно уделять особое внимание ценообразованию);
- обеспечение гарантированной протекции субъектам хозяйствования в области расчетно-платежных операций;
- реализация сбалансированной и предсказуемой политики в области таможенной деятельности;
- стимулирование развития рынков, особенно финансовому и рынку капиталов.

Основными инструментами прямого управления общественными финансами можно считать:

- лицензирование определенных видов коммерческой и финансовой деятельности;
- использование ресурсов государственных монополий;
- реализация социальной политики;
- распределение льгот и преференций между отдельными категориями налогоплательщиков;
- санкционирования нарушений в области финансовых отношений.

Целью управления общественными финансами в России является достижение оптимального уровня сбалансированности интересов государства и граждан в сфере финансово-экономических отношений, отсутствие дефицита государственного бюджета и стимулирование устойчивости валютного рынка страны и национальной валюты.

Три ключевых аспекта определяют качество управления общественными финансами:

- а) прозрачность бюджетно-налоговой сферы. Это означает открытость для общественности информации о структуре и функциях органов управления, распределении между ними ответственности, характере воздействия органов публичной власти на функционирование экономики, задачах

бюджетно-налоговой политики, финансовой отчетности государственного сектора и прогнозируемых бюджетно-налоговых показателях;

б) «здоровье» системы общественных финансов. Это означает стабильность и устойчивость, как на ближайшие 5-10 лет, так и в стратегически-отдаленном будущем, эффективные межбюджетные отношения, управление потенциальными рисками и, наконец, действенность систем бюджетного и финансового контроля;

в) действенность и результативность бюджетной политики, что подразумевает эффективность механизма распределения ресурсов (с учетом как собственно экономической эффективности, так и политических приоритетов правительства), эффективность деятельности органов государственной власти с точки зрения достижения намеченных результатов, механизмы, обеспечивающие ответственность за результаты деятельности, а также использование мониторинга, оценки и аудита для извлечения уроков на будущее в целях дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств.

В каждой экономически развитой стране грамотный менеджмент общественных финансов нацелен на выработку обоснованных решений и их плодотворное воплощение на трех уровнях:

1) бюджетно-налоговое планирование на макроуровне: общий объем собираемых налогов и запланированных расходов, объем профицита, дефицита и т. д., а также нетто-заимствований или резервирования;

2) выявление приоритетов в области налогообложения и развития государственного сектора (конкретные налоги, расходы, политические цели); и

3) тщательная, подробная разработка бюджета и его исполнение – планирование и принятие бюджета, исполнение, контроль, подотчетность, мониторинг, отчетность и аудит бюджетов, управление активами и обязательствами, заимствования и налогообложение.

Несомненно, что именно решения, принимаемые на макроуровне должны отличаться высоким качеством и грамотностью, так как итог реализации решений, принятых на макроуровне чрезвычайно важны и для национальной и для мировой экономики. Все три уровня комплексно связаны между собой. Например, если органы публичной власти неправильно определяют приоритеты налоговой политики (или политики бюджетной), неграмотно подойдут к проблеме разработки и исполнения бюджетов то это приведет к снижению результативности бюджетно-налогового планирования на макроуровне.

Если на макроуровне будут приняты безграмотные решения, то на двух последующих уровнях скомпенсировать негативный эффект вряд ли будет возможно. За последние годы подходы ко всем этим вопросам стали предметом пристального внимания, как на национальном, так и на международном уровне: масштабные изменения в сфере управления бюджетным процессом произошли не только в России и других странах с переходной экономикой, но и в тех странах, где механизмы и принципы работы рыночной экономики более совершенны.

Общественные финансы как объект риска подвергается воздействию целого ряда факторов, к основным из которых можно отнести следующие:

1. Геополитические факторы.

Нарастание геополитической неопределенности в последние годы негативно влияет на инвестиционную привлекательность и темпы развития российской экономики. Сохранение санкционного режима в отношении России является важным источником сдерживания инвестиционного потенциала.

В числе прочих следствий санкций и контрсанкций — освобождение рыночных ниш для российских производителей и снижение курса рубля. Снижение доступности дешевых зарубежных кредитных ресурсов является важным фактором, определяющим риск обеспечения финансирования программы. В то же время сложно оценить насколько этот ущерб превышает возможные выгоды, связанные с обеспечением стабильного внутреннего спроса на импортозамещающую продукцию и снижением уровня конкуренции для российских экономических субъектов.

Однозначно можно сказать, что данный фактор гораздо более значимо сказывается на субъектах малого и среднего бизнеса, для которого не имеет существенного значения доступ на зарубежные рынки кредитования. Положительные эффекты возникающих рыночных предпочтений для российских предприятий на внутреннем рынке, очевидно, не ограничатся периодом санкционного режима, и будут в течение многих лет обеспечивать им дополнительную прибыль. Именно малый и средний бизнес является основой для развития экономики государства, обеспечивает устойчивость экономического роста, снижает негативный эффект цикличности экономического развития, способствует диверсификации экономики региона и государства в целом.

В отношении данной и подобных неоднозначных геополитических тенденций, целесообразным является смягчение возможных негативных последствий, а также использование сложившегося положения с

максимальной выгодой для социально-экономического развития региона. Например, для восполнения дефицита в кредитных ресурсах на федеральном уровне уже осуществляется финансирование приоритетных проектов по сниженной кредитной ставке.

В то же время государственные органы власти могут способствовать не только увеличению доли российских производителей на внутреннем рынке, но и способствовать расширению преимуществ для российских экспортеров на внешних рынках. Предпринимаемые сегодня меры по упрощению таможенных правил для малого и среднего бизнеса будут значительно способствовать экспортному потенциалу российских производителей.

Особенно актуальны данные изменения таможенной политики в совокупности с естественными преимуществами данной ситуации для экспортеров, связанными с выгодным для них курсом рубля. Необходимо обеспечить поддержку данной инициативы Федеральной таможенной службы на уровне субъектов РФ.

2. Макроэкономические факторы.

Вследствие нестабильного экономического положения и сокращения ВВП в последние годы происходит снижение притока инвестиционного капитала. Иностранные инвестиции являются одним из важных источников развития экономики. Однако, несмотря на ряд преимуществ, связанных с увеличением объема реальных капиталовложений, ускорением темпов экономического развития и улучшением состояния платежного баланса страны, иностранные инвестиции влекут за собой репатриацию прибыли, меньшую контролируемость деятельности предприятий, а при отсутствии дополнительных обязательств инвесторов, могут приводить к ухудшению структуры производства и экономики, неблагоприятно влиять на занятость и т.д.

Помимо улучшения инвестиционного климата и увеличения размеров прямых иностранных инвестиций важны и меры по созданию преференций тем инвестициям, которые связаны с высокотехнологичными производствами, повышением уровня занятости и квалификации рабочей силы, долгосрочными капиталовложениями в реальный сектор экономики, внедрением новейших зарубежных технологий, не представленных в России. Таким образом будет обеспечено не только увеличение количества, но и повышение качества инвестиций.

Еще одной тенденцией последних лет является рост социальной нагрузки и сокращение расходов федерального бюджета, что ведет к изменению его структуры и сокращению доли инвестиционных расходов. В условиях существующих проблем с наполняемостью бюджетов всех уровней

одним из основных рисков является риск недофинансирования. Он ставит под угрозу не только реализацию заложенных в программу проектов, но и достижение целевых показателей стратегии.

Однако согласно российским и зарубежным прогнозам, негативные тенденции уже в 2018-2019 гг. должны смениться позитивными изменениями, касающимися уровня цен на энергоносители, увеличения промышленного производства, что повлечет за собой рост бюджетных доходов.

Важной проблемой также является снижение платежеспособности населения. Низкая платежеспособность россиян определяет соответствующие уровни потребления и объемы внутреннего рынка. Данный фактор внес существенный вклад в падение отечественного ВВП, однако, вероятность дальнейшего снижения реальных доходов и платежеспособности населения в период реализации стратегии представляется довольно низкой согласно российским и зарубежным прогнозам.

3. Социальные факторы

Общероссийской тенденцией является ожидаемое снижение общего числа рождений в последующие годы (2020-2030гг.). Кроме того, увеличение продолжительности жизни россиян обуславливает процесс старения населения. Очевидно, что указанные демографические процессы определяют дальнейший рост социальной нагрузки на бюджет страны.

Сокращение доли трудоспособного населения в среднесрочном периоде будет способствовать стабилизации или даже снижению уровня безработицы. Однако такие изменения сложно считать позитивными, поскольку качественные характеристики трудовых ресурсов приобретают большее значение и определяют более высокий уровень социального риска.

Упомянутые демографические тенденции определяют важность грамотной региональной политики по вопросам всесторонней поддержки рождаемости, повышения качества образования и здравоохранения, а также трудовой миграции.

4. Инновационные факторы

Важнейшим фактором экономического развития в современном мире является инновационная деятельность. Ускорение развития технологий ведет к увеличению конкуренции и способствует росту неопределенности на всех уровнях экономической деятельности.

Увеличивающаяся роль инноваций влечет за собой рост рисков, связанных с планированием и эффективностью инновационных проектов, обеспечением достаточного финансирования, а также возрастающими требованиями к квалификации трудоспособного населения. В сочетании с

существующими демографическими тенденциями, выражающимися снижением общего предложения на рынке трудовых ресурсов, эти риски крайне существенны и на региональном, и на государственном уровне. Поскольку последствия данного вида риска могут быть чрезвычайно существенными, разработка, реализация и финансирование программ по увеличению трудового потенциала региона должны иметь наибольший приоритет.

Необходимо оказывать максимальную поддержку передовым инновационным разработкам и проектам, способствующим повышению конкурентоспособности национальной экономики. Рост конкуренции за человеческие ресурсы заставляет уделять особое внимание созданию условий для сохранения и привлечения высококвалифицированных специалистов, обеспечения конкурентоспособности регионального рынка труда.

Сохранение санкционного режима, кроме прочего, ограничивает доступ российских компаний к некоторым зарубежным технологиям, не имеющим аналога в России. Это является дополнительным стимулом к поддержке импортозамещения в целях снижения зависимости от зарубежных технологий и снижения инновационных рисков.

В процессе управления общественными финансами необходимо обеспечить регулярный мониторинг и контроль степени выполнения намеченной программы действий и достижения запланированных целевых показателей.

При необходимости на основании данных от участников реализации стратегии, программа действий должна быть пересмотрена путем внесения изменений.

При этом необходимо обеспечить максимальную открытость результатов мониторинга о промежуточных итогах реализации стратегии для населения и экспертного сообщества, что будет способствовать расширению возможностей непосредственного общественного контроля и участия граждан в процессе реализации стратегии.

Решение задач в рамках названных направлений позволит снизить риски менеджмента управления общественными финансами.

Также, для снижения рисков неэффективного управления общественными финансами применяются различные меры, но следует отдельно отметить такие как:

- повышения уровня прозрачности и недопущения нежелательных и (или) непредвиденных ситуаций;
- рост уровня стабильности и долгосрочной устойчивости (для этого необходимы эффективные и грамотные процедуры стратегического анализа и тщательная работа по управлению рисками);

- повышения эффективности и результативности (для этого необходимо активно использовать современные методы бюджетирования и управления, ориентированные на результаты, а также настойчиво внедрять процессы децентрализации управления в системе органов публичной власти при соответствующей системе подотчетности).

По итогу реализации рекомендуемых мер (в том числе и на международном уровне) будет достигнут широкий консенсус в отношении элементов, составляющих общепризнанную лучшую (надлежащую) практику.

Изучив комплекс факторов, устанавливающих кризисную ситуацию в развитии социально-экономических систем территориального уровня, автор считает необходимым формирование взаимоувязанной системы целей и задач антикризисного управления, основанной на четырех иерархических уровнях (рисунок 1.1).

Исходя из вышеизложенного, можно считать, что содержание управления общественными финансами на каждом уровне определяется целью и комплексом задач.

Так, целью управления на уровне федерации является создание институциональных условий для стабильного сбалансированного пространственного развития субъектов Федерации.

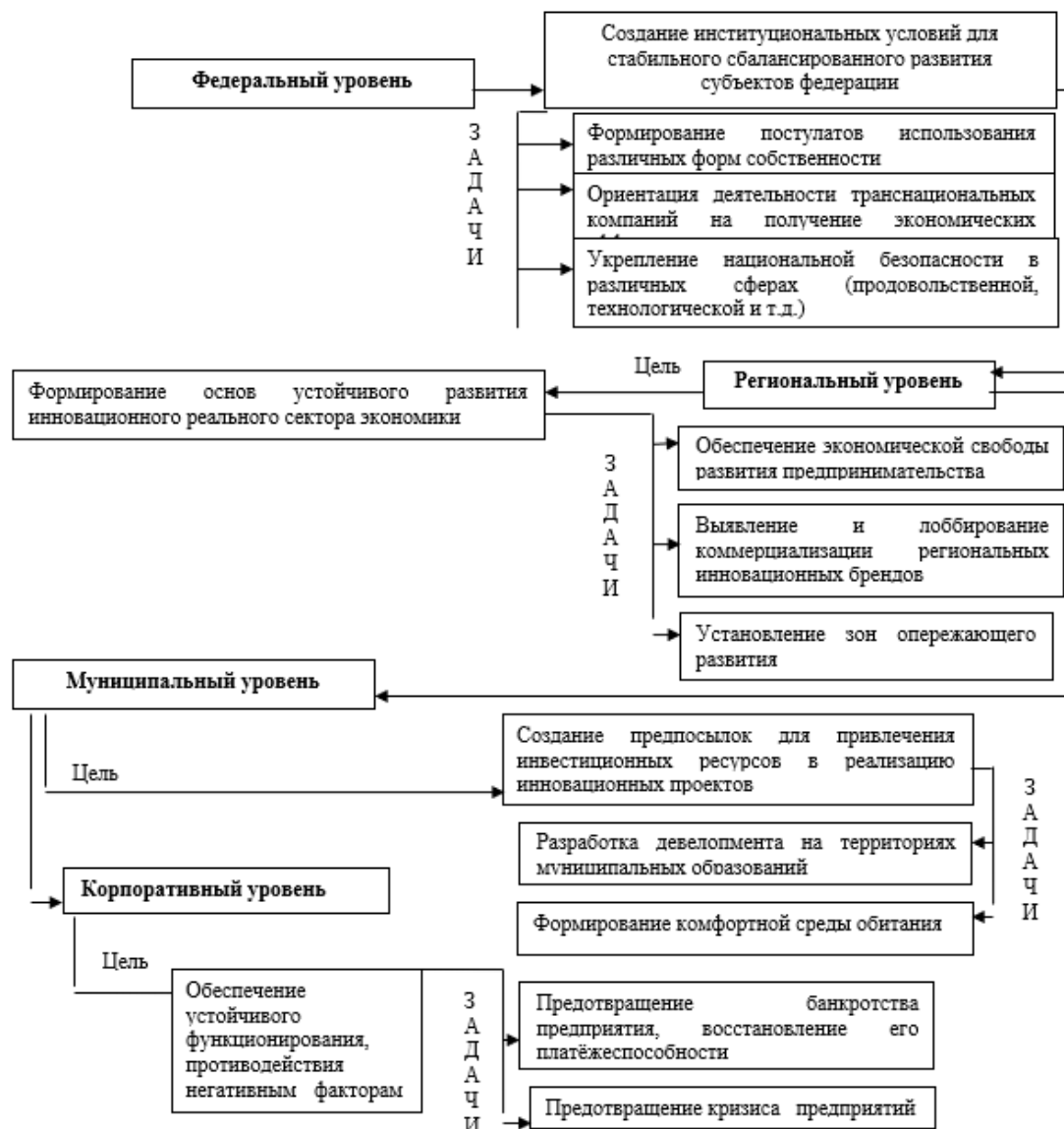


Рисунок 1.1. Четырехуровневая система целей и задач управления общественными финансами

Достижение заявленной цели осуществляется решением основных базовых задач на уровне федерации:

- вовлечение инновационных ресурсов в социально – экономическое развитие страны;
- выявление точек роста, которые могут служить мультипликаторами для развития отечественных высокотехнологичных производств;
- модернизация инфраструктурных сетей;
- создание нормативно–правовой и организационной основы для совершенствования форм государственно – частного партнерства;

– формирование механизмов, обеспечивающих повышение конкурентоспособности и брендинг национальных марок продукции.

На уровне региона цель управления общественными финансами может быть определена как формирование основ устойчивого развития инновационного реального сектора экономики, что потребует создания следующих условий:

– выявление секторов и производств, способных конкурировать на инновационной основе с соответствующими общемировыми лучшими образцами продукции;

– разработка и реализация организационного механизма вовлечения финансового капитала в антикризисные программы;

– создание системы управления, ориентированной на адаптацию к вызовам внешней среды и организационным изменениям.

На уровне муниципальных образований целью управления финансами является создание предпосылок для привлечения инвестиционных ресурсов в реализацию инновационных проектов, что потребует создания комфортной среды обитания для жизнедеятельности населения и бизнеса.

Целью управления финансами на корпоративном уровне является обеспечение устойчивого функционирования, противодействие негативным факторам внешней среды. На этом уровне возможна реализация передовых наработок в области управления хозяйствующим субъектом.

Совокупность поставленных целей и решаемых задач управления финансами на представленных уровнях иерархии должна быть обеспечена синхронными действиями управляющих систем, что будет способствовать получению синергетического эффекта от принятых мер.

Совокупность поставленных целей и решаемых задач управления финансами на представленных уровнях иерархии должна быть обеспечена синхронными действиями управляющих систем, что будет способствовать получению синергетического эффекта от принятых мер.

Во всем цивилизованном мире необходимость грамотного управления общественными финансами не оспаривается, поскольку:

- общественные финансы представляют собой важнейший элемент любой национальной экономики (и благосостояния граждан страны);

- стабильность и устойчивость в бюджетно-налоговой сфере являются залогом динамичного экономического развития, как на уровне отдельной национальной экономики, так и в общемировом масштабе;

- неэффективное управление общественными финансами губительно и для национальной экономики и создает проблемы для экономик других

стран, ведь в условиях глобализации национальные экономики взаимозависимы;

- невозможно сохранить доверие между органами государственной власти разных стран, если не соблюдается требование прозрачности процессов управления общественными финансами, это необходимо для местной безопасности.

Ускорение процессов глобализации порождает новые риски для стабильного управления общественными финансами на уровне отдельно взятой национальной экономики, в частности, за счет воздействия на общественные финансы со стороны:

- неопределенности и резких изменений цен на сырьевые товары, такие как нефть;
- изменений погодных условий и стихийных бедствий, включая новые угрозы для здоровья населения, таких, например, как риск массовых заболеваний;
- основных тенденций в сфере демографии (старение населения и т. д., что потребует дополнительных средств для финансирования пенсионного обеспечения, социальной поддержки граждан и защиты их здоровья);
- растущей взаимозависимости систем налогообложения экономик отдельных стран;
- роста влияния в глобальном масштабе ряда тех стран, где только начинают внедряться механизмы и принципы рыночной экономики, где система общественных финансов находится на начальном этапе реформирования.

Вышеизложенные проблемные поля закрепляют необходимость хорошо продуманных и оптимально организованных методов управления рисками в целях ограничения негативных последствий на уровне отдельных экономик и на общемировом уровне.

Прозрачная, комплексная и заслуживающая доверия система принципов и ориентиров для их реализации позволит сконцентрировать усилия, предпринимаемые отдельными странами и организациями по повышению результативности менеджмента общественных финансов.

Современные относительно благоприятные экономические условия для большинства стран с рыночной экономикой создают «окно возможностей» для формирования и консолидации важнейших принципов на уже имеющейся прочной основе, объединяя знания, опыт и ресурсы всех организаций, которые имеют прямое или косвенное отношение к сфере менеджмента общественных финансов. В связи с этим необходимо продолжить

обсуждение этих вопросов в целях оказания содействия в разработке более совершенной системы действенного и результативного управления общественными финансами и тем самым обеспечить объединение и развитие существующих источников методических рекомендаций, с опорой на авторитет международного финансового сообщества.

За последние годы ведущими российскими и зарубежными экономистами было накоплено достаточно коллективного опыта в области управления общественными финансами, в том числе материалы, полученные по итогам бюджетных реформ, и органам государственной власти, и научному сообществу необходимы меры по развитию и применению общепризнанных, динамичных и гибких принципов, стандартов и критериев эффективного и ответственного управления общественными финансами.

Для того, чтобы достичь этой цели необходимо:

- согласовать общее понимание основного содержания принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами;
- на этой основе подготовить Кодекс надлежащей (лучшей) практики управления общественными финансами, а также соответствующие стандарты и правила по его применению и использованию.

Разработка приоритетов перспективного управления общественными финансами должна сопровождаться сопоставлением выявленных экспертами проблем, собственных возможностей органов публичной власти соответствующего уровня для улучшения социально-экономического развития подведомственной территории, а также необходимостью привлечения стратегических ресурсов из внешней среды для реализации возможных приоритетов экономического и социального роста. Обобщение результатов исследования мнений респондентов, а также объективных трендов динамики макроэкономических показателей должно стать основой управления общественными финансами.

Непременными условиями достижения приемлемого уровня финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности следует считать:

- общедоступность информации о состоянии и динамике общественных финансов;
- открытостью деятельности органов государственной власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличием формально закрепленных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности, а также строгим соблюдением указанных требований;

- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;
- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

В условиях нестабильной российской экономики и высокой турбулентности экономики мировой, долгосрочная устойчивость динамики управления общественными финансами должна обеспечиваться:

- прогнозированием базовых бюджетных параметров на средне - (до 3 лет) и долгосрочную (свыше 3 лет) перспективу в рамках общей макроэкономической и денежно-кредитной национальной политики;
- достоверностью экономических прогнозов, предпосылок и индикаторов, лежащих в основе бюджетных прогнозов;
- обязательным к выполнению условием должно стать наличие показателей реалистичности и устойчивости бюджетов, а также приемлемости налоговой и долговой нагрузки (и непереносимое строгое следование означенным требованиям);
- систематическим анализом рисков и эффективным применением инструментов управления рисками в бюджетно-налоговой сфере (здесь следует, прежде всего, отметить оценку средне- и долгосрочных последствий принятия новых расходных обязательств или тенденций, приводящих к дополнительным расходам);
- создание и сохранение фондов финансовых резервов, что особенно актуально для стран, критически зависимых от экспорта.

Оптимальная и справедливая система межбюджетных отношений также является залогом грамотного управления общественными финансами, поэтому в ней должны быть заложены (и законодательно закреплены) следующие механизмы:

- единые, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между уровнями органов публичной власти;
- сбалансированное и взаимоувязанное разграничение между уровнями бюджетной системы расходных обязательств и доходов, связанных с компетенциями уровней публичной власти;
- возможность и заинтересованность для органов власти нижестоящих уровней самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы исходя из интересов и предпочтений на региональных и субрегиональных уровнях публичной власти;

- объективную, формализованную и прозрачную систему выравнивания уровня бюджетной обеспеченности на региональных и субрегиональных уровнях публичной власти;

- наличие стимулов для роста эффективности управления финансовыми средствами на региональных и субрегиональных уровнях публичной власти.

Грамотное и эффективное управление общественными финансами на различных уровнях публичной власти потребует соблюдения следующих условий:

- четко разграничена сущность определений «ответственность органа публичной власти» и «полномочия органа публичной власти» в сфере разработки и реализации бюджетной политики;

- все доходы и расходные обязательства отражаются в едином бюджете, без увязки определенных видов доходов с теми или иными направлениями расходных обязательств;

- в бюджетной системе отсутствуют избыточные внебюджетные фонды (это условие не касается вышеупомянутых фондов финансовых резервов и законодательно созданных фондов социального страхования);

- планирование и исполнение текущих и капитальных расходов, а также бюджетных программ разных видов осуществляется ответственными ведомствами с единообразным методологическим инструментом;

- на практике эффективно организована система проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учет бюджетных обязательств.

Прогнозирование динамики общественных финансов на среднесрочную перспективу потребует от уполномоченных субъектов решения следующих задач:

- составление и утверждение годового бюджета в соответствии и в рамках бюджетных проектировок на средне- и долгосрочную перспективу;

- разработки и соблюдения формализованных правил и процедур обновления (корректировки) и продления среднесрочных бюджетных проектировок с временным промежутком не более года;

- разработки и соблюдения формализованных методов расчета (корректировки) бюджетных расходов, предопределяемых действующей политикой, в том числе социальных перечислений населению;

- разработки и соблюдения правил и процедур определения ресурсов для принятия новых обязательств в рамках установленных бюджетных ограничений;

- определение для уполномоченных органов управления лимитов расходных обязательств на среднесрочный период.

Организация грамотного финансового контроля и мониторинга управления общественными финансами потребует от уполномоченных субъектов решения следующих задач:

- организация независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти с периодичностью не менее чем раз в год;
- разработка и внедрение соответствующей системы финансовой информации в целях контроля и управления финансами;
- разработка и внедрение нормативно установленных процедур проверки соблюдения и ответственности за нарушения бюджетного законодательства;
- разработка и внедрение формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе – при осуществлении бюджетных закупок;
- организация анализа и оценки качества финансового менеджмента с поддержкой мер по его повышению;
- разработка и внедрение системы внутреннего финансового аудита (контроля).

Вышеописанный широкий фронт работ по управлению общественными финансами требует создания единой системы согласованных принципов, стандартов и методов управления общественными финансами, а также практических рекомендаций по их применению и мониторингу качества управления общественными финансами. Как минимум, этот набор инструментов управления общественными финансами должен охватывать два уровня:

- 1) базовые принципы, стандарты и критерии;
- 2) более совершенные стандарты, для применения на добровольной и инициативной основе отдельными передовыми субъектами Федерации при достижении ими соответствующего этапа формирования, развития и модернизации систем управления общественными финансами.

Такой подход приводит к тому, что возникают предпосылки гибкого использования предлагаемых методов, правил и процедур с учетом конкретных целей бюджетно-налоговой политики субъекта Федерации. В основе этой инициативы лежит растущее значение управления общественными финансами как фактора устойчивого экономического развития национальной экономики.

Управление общественными финансами все время усложняется, риски функционирования общественных финансов постоянно растут, все проблематичнее достигнуть стабильности и долгосрочной устойчивости динамики общественных финансов.

Такая ситуация складывается в мире из-за постоянных колебаний цен на товарных рынках, в частности на углеводородное топливо; нестабильности доходов от внешней торговли и международных капиталов; наличию негативных демографических тенденций (самой значимой, пожалуй, является старение населения); динамика климатических условий; необходимость учета рисков возникновения стихийных бедствий и эпидемий и т.п. На уровне национальных экономик стран, где принципы и механизмы рыночной экономики окончательно не внедрены, к проблемным сферам следует отнести:

1. Низкий уровень рождаемости, значительная доля нетрудоспособного населения. Численность населения района сокращается, пенсионеры составляют до трети населения.
2. Изношенность фондов и инфраструктуры.
3. Недостаток профессионально-квалифицированных рабочих и специалистов, способных «закрыть запросы» инновационной экономики.
4. Низкая предпринимательская активность населения.
5. Проблемы с мобильной связью и доступом в Интернет.

Для каждой национальной экономики растет значение грамотного использования бюджетных ресурсов для достижения целей и приоритетов государственной политики, поскольку растет запрос на уровень качества жизни и повышения эффективности и прозрачности системы государственного управления со стороны граждан. Эти процессы особенно показательно происходят в тех странах, где механизмы и принципы рыночной экономики находятся на стадии внедрения, ведь прогресс в решении этой долгосрочной задачи является одной из предпосылок для достижения ими стратегических целей развития. Органы публичной власти многих стран прилагают серьезные усилия по модернизации системы управления общественными финансами, осознавая эту необходимость.

В частности, в России, которая находилась за последние десятилетия в сложных условиях переходной экономики, этот процесс начинался с восстановления эффективного бюджетно-налогового контроля и финансовой стабильности, а с начала 2000-х годов переключился на комплексную модернизацию системы управления общественными финансами, включающей создание Стабилизационного фонда, проведение налоговых реформ,

формирование новой системы межбюджетных отношений и внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты. Такие масштабные реформы в области управления общественными финансами привели к накоплению большого объема уникального практического опыта.

На основе этих практических наработок сформулированы принципы, стандарты и критерии, которые представляют собой надежную основу для дальнейшего прогресса в сфере управления общественными финансами Российской Федерации.

Но несмотря на то, что к текущему моменту практические вопросы управления общественными финансами достаточно проработаны, все же многим инструментам недостает взаимной увязки, которая необходима для четкости изложения и комплексности охвата. Это мешает сделать их использование более действенным, поэтому необходимо и в дальнейшем стимулировать разработку ясной, гибкой и динамичной основы, которая смогла бы обеспечить полноту охвата, комплексность, авторитетность и практическую выполнимость предпринимаемых инициатив в сфере общественных финансов.

В современных условиях транзитивной российской экономики все решения, которые принимаются органами публичной власти в сфере управления общественными финансами, должны быть грамотно обоснованы с точки зрения научного подхода и должны по максимуму использовать потенциал, осуществления методов маневрирования финансовыми ресурсами.

Продуманная и ясная организация в системе управления финансами имеет важное значение для их эффективного использования. При этом в значительной степени эффект оперативного управления финансами будет зависеть оттого, на каких принципах организована работа субъектов управления: финансовых органов, налоговых инспекций и многочисленного аппарата финансовых служб хозяйствующих субъектов.

За генеральный менеджмент общественных финансов в Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации отвечают высшие органы государственной власти:

- Государственная Дума Федерального собрания РФ,
- Совет Федерации Федерального Собрания РФ,
- Администрация Президента РФ,
- Аппарат Правительства РФ.

Принципы организации финансовой системы в Российской Федерации закреплены законодательно:

- принцип единства финансов предполагает единство законодательной и нормативно-правовой базы, форм бухгалтерской (финансовой) и статистической отчетности для всех хозяйствующих субъектов;
- принцип сбалансированности заключается в том, что стоимостная оценка имущества хозяйствующих субъектов имеет конкретные источники формирования за счет соответствующих поступлений и доходов;
- целевая направленность закрепляет для хозяйствующих субъектов ориентацию на извлечение прибыли, повышение рентабельности, обеспечение устойчивого положения на рынке; а для финансовых органов государства - заинтересованность в мобилизации доходов в форме налоговых поступлений;
- принцип диверсификации источников финансирования и вложений ресурсов закрепляет для хозяйствующих субъектов возможность вариативности инвестирования своих финансовых средств в разные объекты и виды имущества.

На основе перечисленных принципов высшими органами государственной власти России определяются генеральные приоритеты управления общественными финансами и отбираются передовые инструменты управления общественными финансами.

Одним из таких инструментов, активно внедряемых в практику управления общественными финансами, стало бюджетирование, ориентированное на результат. Его сущность — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах, прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ассигнований.

Активное внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, как направления реформирования бюджетного процесса в России, началось в рамках бюджетной реформы почти два десятилетия назад, но на текущий момент не потеряло своей актуальности. До сих пор продолжается процесс оптимизации действующей системы государственного стратегического и бюджетного планирования, процедуры которых не до конца проработаны и слабо взаимосвязаны, кроме того, активно идут процессы пересмотра и разграничения полномочий органов исполнительной и законодательной властей в процессе формирования и исполнения программного бюджета, процессы разграничения полномочий между уровнями публичной

власти, то есть процесс реформирования инструментов управления общественными финансами далек от завершения.

В условиях турбулентности внешней среды решение задачи повышения эффективности бюджетных расходов и внедрения качественно новых подходов к управлению бюджетными программами останется актуальным на ближайшие десятилетия. Потребуется уточнение и рассмотрение содержательной характеристики и различных программных инструментов, определение их преимуществ, недостатков, перспектив развития, активное внедрение стратегического подхода к управлению общественными финансами.

Современный этап развития управления общественными финансами во многом определяется стремлением органов государственной власти регламентировать процесс стратегического планирования развития регионов. Основополагающие «правила игры» зафиксированы в №172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В законе закреплены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования. Установление полномочий определяет и ограничивает круг вопросов по стратегическому планированию, решаемых на субфедеральном и субрегиональном уровнях.

Исследования, проведенные в формате нормативно-правового регулирования стратегического планирования, выявили состав правовых актов, регламентирующих разработку стратегических планов федерального и регионального уровней.

Таблица 1.1.

Регулирование стратегического планирования на федеральном уровне.

№ п/п	Нормативно-правовой акт	Область регулирования
1	2	3
1	Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172 – ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»	<ul style="list-style-type: none">• Устанавливает принципы, порядок стратегического планирования;• Формирует стратегические приоритеты;• Определяет формат итоговых и промежуточных стратегических документов;• Определяет взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в процессе стратегического планирования;• Устанавливает состав документации по прогнозированию и стратегическому планированию;• Определяет документы, регулирующие реализацию стратегических планов;• Устанавливает порядок мониторинга реализации стратегии.

№ п/п	Нормативно-правовой акт	Область регулирования
1	2	3
2	«Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года», разработан март, 2013 г., Минэкономразвития России	<ul style="list-style-type: none"> • Определяет направления и ожидаемые результаты социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в долгосрочной перспективе. • Формирует единую платформу для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера.
3	Указ Президента РФ от 16.09.2016 N 476 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам»	<ul style="list-style-type: none"> • Определяет задачи Совета по представлению предложений Президенту РФ по составу приоритетов развития;
4	Перечень основных направлений стратегического развития Российской Федерации до 2018 и на период до 2025 года утвержден протоколом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 13.07.2016 № 1 «	<ul style="list-style-type: none"> • Установлены следующие приоритеты: <ul style="list-style-type: none"> – Здравоохранение. – Образование. – Ипотека и арендное жилье. – ЖКХ и городская среда. – Международная кооперация и экспорт. – Производительность труда. – Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы. – Реформа контрольной и надзорной деятельности. – Безопасные и качественные дороги. – Моногорода. – Экология.
5	Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 N 132 "Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации"	<ul style="list-style-type: none"> • Определена структура Стратегии социально-экономического развития (СЭР) субъектов Федерации; • Установлен состав каждого раздела Стратегии; • Указаны механизм и инструментарий реализации Стратегии.

На уровне регионов также установлены документы, регулирующие состав, порядок, приоритеты при разработке Стратегии развития. Можно рассмотреть этот перечень на примере нормативно-правовых актов, действующих на территории субъекта Федерации (табл.1.2).

Таблица 1.2

Регулирование стратегического планирования управления общественными финансами (на примере Воронежской области)

№ п/п	Нормативно-правовой акт	Область регулирования
1	2	3
1	Постановление правительства Воронежской области от 26.03.2014 № 245 «Об утверждении Прогноза научно-технологического развития Воронежской области до 2030 года»	<ul style="list-style-type: none"> Регулируются направления научно-технологического развития области; Определяется порядок реализации избранных направлений развития.
2	Постановление правительства Воронежской области от 18 мая 2015 года N 378 «Об утверждении порядка разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития Воронежской области на долгосрочный период»	<ul style="list-style-type: none"> Устанавливает порядок, сроки разработки прогноза СЭР Воронежской области; Определяет взаимосвязь прогноза с прогнозом бюджета и другими стратегическими документами.
3	Закон Воронежской области от 19.06.2015 № 114-ОЗ «О стратегическом планировании в Воронежской области»	<ul style="list-style-type: none"> Определяются состав и структура комплекса документов по стратегическому планированию; Устанавливаются участники процесса стратегического планирования и их полномочия; Определяется состав документов стратегического планирования, взаимосвязь между ними; Регламентируются требования к каждому документу стратегического планирования; Устанавливаются процедуры мониторинга, контроля за ходом реализации стратегии.
4	Постановление правительства Воронежской области от 24 июля 2015 года № 618 «Об утверждении региональной схемы (плана) развития и размещения производительных сил Воронежской области»	<ul style="list-style-type: none"> Определяет пространственное развитие Воронежской области в отраслевом разрезе; Устанавливает возможные перспективы реструктуризации пространственного развития на основе выделения специализированных на определенном виде деятельности территорий; Формирует механизм реализации схемы.
5	Постановление Правительства Воронежской обл. от 30.12.2016 N 1015 "Об утверждении бюджетного прогноза Воронежской области на	<ul style="list-style-type: none"> Определены основные направления налогово-финансовой политики в области; Установлены основные показатели консолидированного бюджета области;

№ п/п	Нормативно-правовой акт	Область регулирования
1	2	3
	долгосрочный период до 2030 года"	
6	Распоряжение правительства Воронежской области от 15.02.2016 года № 58-р «О разработке проекта стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2030 года»	<ul style="list-style-type: none"> Регулирует организацию процесса разработки стратегии.
7	Приказ департамента экономического развития Воронежской области от 21 декабря 2016 года п 51-13-09/179-о «Об утверждении методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа) Воронежской области»	<ul style="list-style-type: none"> Определены порядок, сроки разработки стратегии муниципального образования; Установлена структура стратегии и содержания каждого раздела; Определены порядок реализации стратегии и сформированы условия корректировки стратегии по результатам мониторинга.

Приведенный перечень нормативных, правовых документов не является исчерпывающим, может быть дополнен отраслевыми инструкциями, ведомственными указаниями, а также рабочими материалами участников стратегического планирования.

Исследование состава нормативных актов позволяет выявить проблемные поля при формировании стратегии развития муниципальных образований, а, соответственно, при разработке стратегии управления финансами на субрегиональном уровне:

– ограниченность ресурсов развития большинства муниципальных образований в субъектах РФ заставляют ориентировать стратегии территорий на аналогичные приоритеты, адекватные приоритетам региональной стратегии, что нивелирует специфику развития отдельных территорий, устраняет возможности индивидуального подхода при выборе приоритетных направлений;

– хронологическая регламентация сроков разработки муниципальных стратегий в ряде случаев сдерживает появление и формирование проектных инициативных предложений, которые могли бы

появиться при более «мягком» установлении сроков формирования стратегий;

– обозначение приоритетов развития, детерминированных от федерального уровня необходимо декомпозировать сообразно масштабам и тенденциям экономического роста в каждом муниципальном образовании, то есть формирование муниципальных стратегий должно быть хронологически выстроено после завершения разработки стратегии СЭР на федеральном и субфедеральном уровнях. В этом случае будет обеспечиваться преемственность и взаимоувязка принципов приоритетных направлений и агрегативность реализации стратегий.

Отмеченные проблемы могут быть решены в рамках грамотно выстроенной архитектуры разработки территориальных стратегий. В настоящее время методические указания по разработке муниципальных стратегий достаточно четко отражают структуру итогового документа, диктуют жесткую увязку приоритетов и целей развития, устанавливают последовательность процедур разработки стратегии. Вместе с тем, они нуждаются в корректировке, так как необходимо построить организационную модель, в которой были бы отражены системный характер разработки стратегии, условия декомпозиции целей, возможности включения индивидуальных форсайт-проектов, а также включение интеллектуальных ресурсов корпоративных бизнес-структур, которые в основной массе имеют собственные стратегии развития, определяющие в некоторых случаях траектории экономического роста муниципальных образований.

В современных кризисных для российской экономики условиях, при давлении западных партнеров и развертывании комплексных программ импортозамещения Правительство России вынуждено в сжатые сроки решать системные задачи, требующие грамотного маневрирования общественными финансами.

В первую очередь, это такие задачи, как:

1. Стимулирование роста уровня национальной конкурентоспособности и производительности труда, создание предпосылок для эффективного развития внутренних и внешних рынков, что предполагает реализацию мер по улучшению инвестиционного климата и привлечению капитала, развитию конкурентной среды, поддержки инноваций в сферах науки и технологий, развитие транспортной инфраструктуры, развитие связи и информационных технологий, развитие агропромышленного комплекса, развитие профессионального образования и рынка квалифицированного труда,

поддержка экспорта высокотехнологичных товаров и услуг, развитие международной интеграции и участие в процессах глобализации.

2. Рост качества и доступности услуг институтов социальной сферы.

3. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации.

4. Повышение эффективности государственного управления и качества государственных услуг, включающие следующие направления: повышение эффективности государственного управления, повышение качества государственных услуг.

На современном этапе управления общественными финансами в Российской Федерации возможны три сценария их динамики на период до 2035 года.

1. Инерционный сценарий развития. Предполагает не востребо- ванность инвестиционных площадок субъектов Федерации, ухудшение де- мографической ситуации (в том числе отток молодежи), дальнейшую дегра- дацию инфраструктуры. При его реализации для сдерживания деградации уровня жизни населения в случае реализации инерционного сценария орга- нам публичной власти необходимо разработать минимально - гарантируе- мый стандарт доступа к социально-значимым услугам на уравнительной ос- нове.

2. Консервативный сценарий развития предполагает сохранение существующих трендов и достижение текущих прогнозных показателей. При реализации второго сценария для органов публичной власти остаются обя- зательными мероприятия, намеченные в инерционном сценарии, также сле- дует предусмотреть мероприятия противодействия снижению качества почв и других природных ресурсов, необходимых для хозяйственной деятельно- сти.

3. Целевой сценарий развития эффективную хозяйственную дея- тельность субъектов национальной экономики.

Значения целевых индикаторов по сценариям будут определяться с учетом их значений по наиболее развитым субъектам Федерации.

Качественные индикаторы оптимизации процесса управления обще- ственными финансами могут быть обозначены как:

-рост объема производства продукции сельского хозяйства, промыш- ленности;

-увеличение объема собственных доходов бюджета;

-улучшение показателей, характеризующих деятельность отраслей социальной сферы района;

-рост реальных доходов населения;

-количество инвестиционных проектов.

Решение заявленных задач невозможно без перехода на системное использование принципов программного бюджета. На практике эти принципы реализуются, в первую очередь, при разработке федеральными органами исполнительной власти проектов государственных программ Российской Федерации.

Государственной программой является система мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

Нельзя умалчивать, что существующая в настоящее время критика в отношении государственных программ, а, следовательно, основанного на них программного бюджета - справедлива. Этот инновационный инструмент управления общественными финансами нуждается в дальнейшей доработке, российские экономисты должны перенимать передовой опыт своих коллег.

Зарубежные экономисты экономически развитых стран трактуют сущность понятия «государственных программ» достаточно расплывчато. Программы рассматриваются как «фонд», «организация», «статья бюджетных расходов», «комплекс взаимосвязанных действий и функций», что приводит к использованию различных моделей программного бюджета: ориентированных на непосредственные результаты или ориентированных на конечные результаты с учетом национальных особенностей.

В российском законодательстве необходимо избегать подобной расплывчатости трактовок, следует закрепить сущностную характеристику понятий бюджетной или целевой программы, с осторожностью использовать понятия «государственная программа» и «муниципальная программа», основываясь на ее назначении, целеполагании, многоотраслевом характере, взаимосвязи со стратегией развития территории.

В первую очередь органам публичной власти следует разрешить такие вопросы как:

- изменение элементов структуры и содержания программы,
- оптимизация перечня индикаторов (целевых показателей) программ,

- развитие аудита бюджетных программ,
- разработка методологии оценки эффективности расходов.

Органам публичной власти следует привлекать граждан к обсуждению проектов социально-значимых целевых программ на всех уровнях управления, начиная с муниципальных образований. Граждане, проживающие на соответствующей территории, могут направлять замечания и предложения к обсуждаемому проекту целевой программы в сети Интернет или в специально оборудованные места сбора информации с помощью площадок обратной связи. По результатам публичного обсуждения в целевые программы должны вноситься корректировки, причем подобные мероприятия должны быть не разовыми, а системными.

Граждане могут участвовать в бюджетном процессе, выбирая через системы обратной связи и формы выражения своего волеизъявления приоритетные, с их точки зрения, бюджетные расходы, а также участвуя вместе с бизнесом в софинансировании этих расходов (наряду с бюджетом). На активизацию этого процесса направлено инициативное бюджетирование, которое представлено программами парципаторного бюджетирования и поддержки местных инициатив, реализуемых в российских регионах.

В исторической перспективе парципаторное бюджетирование впервые было введено в Латинской Америке в 80-е годы XX в. На текущий момент оно активно применяется в странах Западной и Восточной Европе, США и Китае. С 2007 г. в России при участии Всемирного банка реализуются программы поддержки местных инициатив в семи регионах, где завершено более 2 тыс. проектов. В 2015 г. уже в десятке российских регионов уверенно внедряли опыт инициативного бюджетирования.

Передовая методика инициативного бюджетирования основывается на конструктивном участии граждан в открытом бюджетном процессе, но для этого процесса необходимо, чтобы граждане были способны провести грамотную трактовку информации о структуре бюджетных расходов и выдвижении обоснованных инициатив о перераспределении бюджетных средств.

Инициативное бюджетирование помогает решать следующие вопросы:

1. решение проблем обустройства общественного пространства (например, благоустройство и ремонт объектов городской инфраструктуры);
2. обеспечение софинансирования гражданами и бизнесом программ, реализуемых органами публичной власти;
3. осуществление общественного контроля за реализацией программы;

4. рост уровня доверия к органам публичной власти (это происходит вследствие того, что граждане доверяют прозрачности управленческих решений и уверены в снижении уровня коррупции).

Все вышеизложенное позволяет рекомендовать и встроить программы инициативного бюджетирования в механизм формирования целевых программ.

Безусловно, процесс реформирования инструментов управления общественными финансами в России не завершен, но, сложившиеся к настоящему моменту тенденции его развития позволяют уверенно заключить, что в бюджетном процессе государственные программы продолжают рассматриваться как инструмент обеспечения эффективности ограниченных финансовых ресурсов, повышения открытости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Об авторах

Волкова Анна Геннадьевна - к.э.н., доцент кафедры экономики, финансов и менеджмента Воронежского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

Volkova Anna Gennadievna - Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Economics, Finance and Management, Voronezh Branch of the Federal State Budget Educational Educational Institution of Higher Education "The Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (RASHiGS)

Глава 2. Сущность бюджетной системы, принципы ее построения

Основной финансовой категорией является понятие бюджета. «Термин «бюджет» происходит от старинного нормандского слова *bougette* (возможно, от латинского *bulga*), означавшего карман, сумку, кожаный мешок. От него произошло *budget*, которым англичане называли кожаный мешок (затем портфель) для документов (счетов), касавшихся государственных доходов и расходов. Отсюда выражение «открыть бюджет», т.е. представить эти документы на утверждение парламента. Позднее словом «бюджет» стали обозначать речь канцлера казначейства, посвященную финансовым делам государства, с конца XVIII в. - уже сам документ, содержащий роспись доходов и расходов государства, впоследствии и как централизованный фонд денежных средств, и систему экономических отношений» [78].

Первоначально бюджет толковался как роспись доходов и расходов, но и до настоящего времени в науке нет единого мнения по поводу данного термина, и существует множество его определений, причем, с развитием научной мысли он приобретает многогранность и рассматривается с различных точек зрения.

В толковом словаре В.И. Даля термин «бюджет» - это «...смета, учет, роспись, счет расхода и прихода за прошлое и будущее время; государственная смета. Бюджетные расходы, сметные, вошедшие в роспись» [55].

В Бюджетном Кодексе Российской Федерации (ст.6) «...бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [1].

В современной экономической литературе присутствуют достаточно разнообразные трактовки определения бюджета, которые рассматриваются как российскими, так и зарубежными учеными. Так в «Толковом экономическом и финансовом словаре» И. Бернардом и Ж. Колли приводится следующая трактовка бюджета: «расчетная и ограничительная смета, роспись доходов и расходов на определенный период, утверждаемая соответствующими решениями как подлежащая исполнению индивидуальным или коллективным объектом» [166].

В своем учебнике «Бюджетная система Российской Федерации» проф. М.В. Романовский и проф. О.В. Врублевская приводят такое

определение - «бюджет это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд» [47].

Профессор О.В. Соколова в учебнике по финансам говорит, что «Государственный бюджет является основной составляющей финансовой системы любого государства. В нем объединяются главные доходы и расходы страны» [160].

Проанализировав существующие определения бюджета, мы пришли к выводу, что достаточно большая группа ученых-экономистов определяет бюджетные отношения как распределение и перераспределение национального дохода и совокупного общественного продукта, используемого на общегосударственные нужды. Другая часть считает, что бюджет предназначен для распределения общественного продукта, а третья - высказывает мнение, что бюджет лишь перераспределяет уже распределённое финансами. Поскольку данная финансовая категория используется для определения различных явлений, то возникают определенные сложности с определением четкого понятия. С одной стороны бюджет является основной частью экономического базиса общества и выражает совокупность особой взаимоотношений в сфере финансов, предопределенной существованием основного централизованного государственного денежного фонда, а с другой стороны бюджет можно отнести к экономической надстройке общества, в которой он выступает в форме законодательного документа с соответствующим законодательным оформлением. Помимо прочего, бюджет является составной частью перераспределительных процессов и основой функционирования финансов государства.

По мнению многих современных ученых-экономистов, достаточно полное определение понятия «бюджет», дает экономист В.М. Родионова: «Бюджет - 1) по экономической сущности - денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично - и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан; 2) по материально - вещественному воплощению - фонд денежных средств, формируемый для финансового обеспечения мероприятий, связанных с выполнением задач и функций, возложенных обществом на государство и местное самоуправление; 3) по плановой форме - финансовый документ, составляемый в виде баланса доходов и расходов» [155].

Целостной структурированной системой отношений, в ходе которой работают аккумулированные денежные фонды, являются финансы, а бюджет является более узкой и специализированной системой денежных отношений. Тогда можно дать трактовку, характеризующую государственный бюджет, как целостную систему императивных денежных отношений с формированием целевого фонда, финансирующего определенные задачи, связанные с функциональными обязанностями государственных органов всех ветвей власти.

Таким образом, в экономической науке и практике до сих пор отсутствует однозначный подход к содержанию, сущности и составу бюджетного устройства России, но не смотря на многообразие взглядов на сущность бюджета, общим признается то, что бюджетные отношения являются частью финансовых отношений и обладают их основными признаками, имеют денежный и распределительный характер, но обладают специфическими особенностями:

- национальный доход перераспределяется между различными сферами производства;
- часть национального дохода сосредоточена в руках государства для удовлетворения общественных потребностей;
- безэквивалентность отношений;
- регулируются межотраслевые и территориальные пропорции развития экономики.

Бюджетные отношения осуществляют особую функцию - систематизируют и распределяют ВВП, поступления от внешнеэкономической деятельности, а также часть национального богатства с целью предоставления финансовых ресурсов органам федеральной и региональной власти. Состав и структура доходов бюджета величина переменная, зависящая от конкретных экономических условий, в которых в данный момент находится государство. Все экономические и политические процессы, происходящие в государстве и мире, оказывают влияние на структуру бюджета.

Все финансовые ресурсы государственной власти и органов местного самоуправления формируются и используются в форме фондов денежных средств, которые создаются и используются для удовлетворения потребностей общества (общественных потребностей).

Существуют следующие виды общественных потребностей:

- потребности сферы услуг общественного сектора экономики

(образование, здравоохранение, культура и социальная сфера);

- потребности в расширении общественного производства;
- потребности в регулировании соотношений формирования экономики страны;
- потребности в содержании государственных структур различных уровней, органов судебной системы, правопорядка и обороноспособности государства.

Потребности органов власти федерального и регионального уровней, субъектов хозяйствования и граждан являются элементами системы общественных потребностей. Соотношение отдельных групп потребностей зависит от экономического уровня страны, приоритетов, стратегий развития, целей и задач экономической и финансовой политики.

Отношения, возникающие с юридическими и физическими лицами у публично-правовых органов власти по поводу формирования и использования фондов денежных средств государственной власти, выявляют экономическую сущность бюджета. Фонд денежных средств — это материально-вещественная функция, а финансовый документ, утверждаемый в форме закона, представляет собой планово- организационную сущность бюджета.

Бюджет также является и правовой категорией (рис. 2.1), трактуемый как финансово-правовой акт, подлежащий обязательному утверждению соответствующим законодательными органами государственной власти. Это финансовый план создания и распределения денежного фонда конкретного субъекта. Федеральный бюджет утверждается федеральным законом, а бюджеты субъектов - принимаются и утверждаются на уровне субъектов.



Рисунок 2.1. Категории бюджета

Бюджет имеет экономическое содержание, а форму - правовую. Как любая экономическая категория бюджет обладает сущностью, которая реализуется посредством выполняемых функций. Для уточнения экономической сущности следует обратиться к понятию бюджетных отношений. Несмотря на многообразие взглядов по поводу сущности бюджетных отношений, общим для них является признание данных отношений частью объективно существующих финансовых отношений. Соответственно, бюджетные отношения имеют основные характеристики финансовых отношений: денежный и распределительный характер. Кроме того, они обладают отличительными признаками, позволяющими выделить их из общей системы финансовых отношений.

Первый признак - это характер распределительных отношений, связанный с перераспределением доходов, которые сформировались в результате первичного распределения валового внутреннего продукта (прибыли, заработной платы, доходов от собственности и т.д.);

Второй признак — это состав участников бюджетных отношений (обязательно входят органы государственной власти и местного самоуправления);

Третий признак выражается в назначении бюджетных отношений;

Четвертый признак состоит в материальном воплощении. Финансовые ресурсы формируются и используются в качестве основных фондов

денежных средств, используемых органами власти всех уровней для удовлетворения общественных потребностей, т.е., являются материальными носителями бюджетных отношений.

Бюджет имеет ряд характерных признаков:

- временной, связан с определенным периодом. Данная характеристика указывает на срок действия данного бюджета, год функционирования;
- принудительный, т.е., обязателен к исполнению по статьям доходов и расходов;
- денежный, бюджет выражается только в денежной форме;
- взаимосвязь доходов и расходов по их экономическому значению;
- соответствие структуре устройства государства;
- законодательное утверждение периода создания и выполнения;
- тесная увязка с деятельностью государственных структур;
- зависимость от действий конкретных субъектов общественной жизни;
- единая бюджетная классификация.

В экономической литературе учеными описываются различные функции бюджета. К основным функциям относятся распределительная и контрольная. Распределительная функция регулирует создание и расходование денежных средств централизованных фондов органами власти федерального, регионального и муниципального уровня. Контрольная функция выражает экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики и обязательность органов федерального и местного контроля над поступлением и целевым расходованием бюджетных средств. Кроме основных существуют и другие функции бюджета: регулирующая, стимулирующая функции, информационная, институционализация общественных предпочтений, планирования, организации и др.

Бюджетный фонд выступает материальным воплощением бюджетных отношений, материализующихся в совокупности фондов денежных средств, сформированных органами власти федерального и регионального уровней. Обоснование масштабов такой концентрации является сложной задачей, поскольку существует ограниченность финансовых ресурсов по количеству и внутренними противоречиями экономических интересов всех хозяйствующих субъектов (органов власти, организаций, населения). В процессе планирования бюджета определяется размер фондов в результате существования различных вариантов расчетов с учетом научно - обоснованной потребности секторов экономики в бюджетных средствах, необходимости повышения эффективности и результативности бюджетных расходов.

Поскольку бюджетный фонд является разновидностью финансового фонда, он обладает присущими ему чертами:

- обособленным характером. Обособленность бюджетного фонда связана с его выделением из стоимости валового внутреннего продукта и других объектов распределения (доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства) и сосредоточения части финансовых ресурсов в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления;

- самостоятельностью функционирования и правовой регламентацией порядка образования и использования. Бюджетный фонд функционирует самостоятельно, но порядок его формирования, утверждения и использования регламентируется органами законодательной и исполнительной власти, органами местного самоуправления в соответствии с правовым регламентом;

- целевым назначением. Бюджетный фонд организуется для выполнения поставленных задач и достижения целей, определяемых в различных смыслах. В широком смысле целью создания бюджетного фонда является удовлетворение общественных потребностей, возложенных на органы власти федерального и регионального уровня. При планировании бюджета выявляются и другие цели, находящие свое отражение в многофункциональной структуре затрат;

- сбалансированностью, которая достигается не только за счет равенства доходов и расходов, но и с помощью использования государственных или муниципальных заимствований.

Помимо общих черт, присущих всем финансовым фондам, бюджетный обладает и специфическими особенностями - мобильностью в процессе его формирования и использования, маневренностью, многоцелевым использованием бюджетных средств.

В форме материализации финансовых связей бюджетный фонд представляет собой баланс доходов и расходов. Согласно статье 6 Бюджетного кодекса РФ, «...доходы бюджета - поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета; расходы бюджета - выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета;... » [1].

В качестве экономической категории доходы бюджетов по своему материальному воплощению выступают в качестве поступления денежных

средств в централизованные денежные фонды, предназначенные для финансового решения задач, исполнения функций и расходных обязательств органов государственной власти и местного самоуправления, что является основным назначением доходов бюджета.

Одним из главных методов государственного регулирования социально-экономических процессов, происходящих в обществе в качестве установленных норм финансовых взаимоотношений с хозяйствующими субъектами, выступают доходы бюджета.

Доходы бюджета классифицируются по следующим признакам:

- источникам образования - доходы, поступающие от физических лиц и от юридических лиц;
 - методам взимания - налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления;
 - принадлежности - собственные (закрепленные) и регулирующие (полученные от вышестоящих уровней бюджетов в процессе бюджетного регулирования или выполнения отдельных государственных полномочий) и пр.
- [46].

В настоящее время при составлении бюджетов и отчетов об их исполнении применяется разделение доходных источников на налоговые (основные источники бюджетов всех уровней), неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

Расходы бюджета по своей экономической сущности являются бюджетными отношениями, связанными с распределением и использованием централизованных фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов власти федерального и регионального уровней. По материальному воплощению - это денежные средства, представляющие собой финансовое обеспечение целей и задач, выполняемых органами государственной власти и местного самоуправления.

Выполнение органами государственной власти всех уровней своих обязательств является основным назначением расходов. Являясь фактором, влияющим на совокупный спрос и на совокупное предложение, расходы бюджета оказывают существенное влияние на общественное воспроизводство. Государственная финансовая политика, направленная на увеличение валового внутреннего продукта, стимулирует дальнейшее увеличение бюджетных расходов. Анализ экономической ситуации в мире, перспективных научных направлений, инновационных процессов оказывает влияние на расходные статьи бюджета. Кроме того, в бюджете имеется определенная часть средств (бюджетные резервы), предназначенная для непредвиденных

расходов, носящих чрезвычайный характер.

Причинами создания резервов бюджета являются: просчеты в планировании основных показателей социально-экономического развития страны (показатели экономического роста, динамика валютного курса, уровень инфляции, уровень цен на энергоносители и др.), поскольку данные показатели зависят от многочисленных факторов и сложно прогнозируются; необходимость устранения диспропорций, возникающих в процессе исполнения бюджета; дополнительные непредвиденные расходы. Бюджетные резервы обеспечивают устойчивость бюджетного фонда и расходуются при недополучении доходной части бюджета, для возмещения ущерба, причиненного стихийными бедствиями, а также для покрытия временных кассовых разрывов.

В Российской Федерации основными видами бюджетных резервов являются:

- резервный фонд Правительства Российской Федерации,
- резервные фонды высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и резервные фонды местных администраций;
- резервный фонд Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий;
- резервный фонд Президента РФ;
- оборотная кассовая наличность;
- остатки на счетах по учету средств бюджета, образовавшиеся на начало текущего финансового года [54].

В силу существующего многообразия показателей доходов и расходов бюджета принята их классификация. Для принятия и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности и обеспечения сопоставимости показателей различных бюджетов в Российской Федерации принята классификация, прописанная в Бюджетном кодексе РФ. Она включает: классификацию доходов бюджетов; классификацию расходов бюджетов; классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов; классификацию операций публично-правовых образований (классификацию операций сектора государственного управления) [1]. Единая группировка показателей бюджета позволяет единообразно структурировать бюджетный фонд независимо от уровня его формирования (рис.2.2).

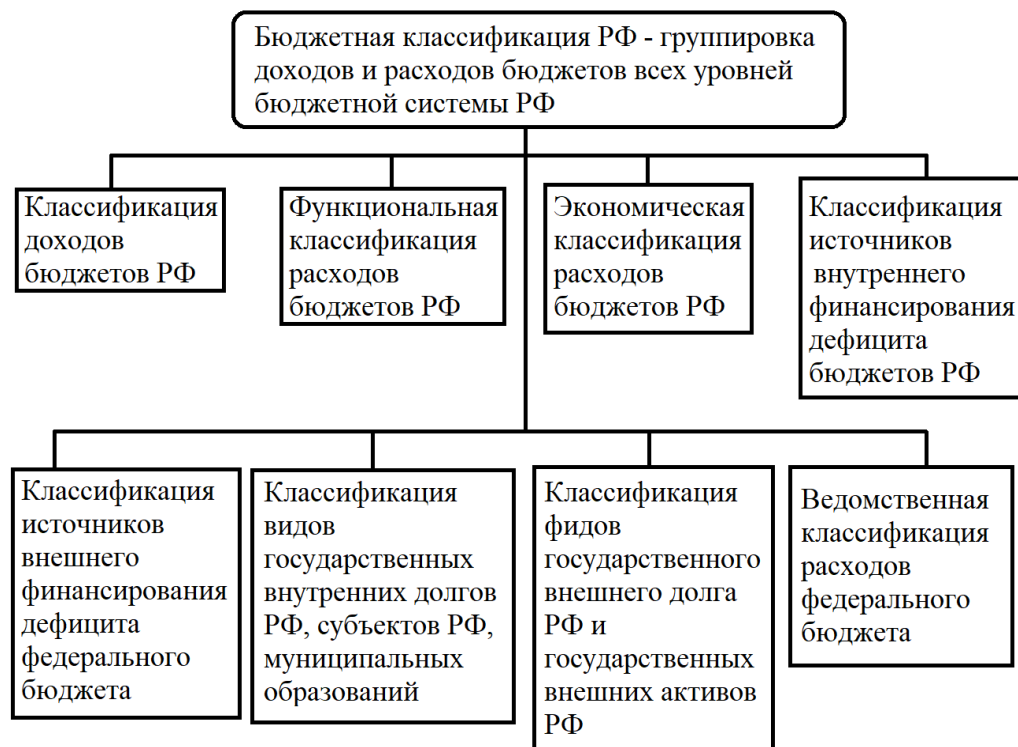


Рисунок 2.2. Бюджетная классификация Российской Федерации

Являясь главным инструментом воздействия на развитие экономики и социальной сферы, бюджет является важной экономической, социальной и политической компонентой в воспроизводственном процессе. Он позволяет использовать финансы для различных программ, корректировать темпы развития отдельных сфер и отраслей для достижения поставленных целей финансовой политики, аккумулируя финансовые средства в руках государства. Социально-экономическое развитие любого государства и косвенно, и напрямую зависит от бюджета. Прямое влияние состоит в изменении распределения ресурсов в экономике, а косвенное заключается в закреплении в бюджетных документах прогнозов основных показателей дальнейшего развития экономики, приоритетных направлений государственной финансовой политики, стратегических планов на перспективу.

Бюджетный механизм реализует цели и задачи финансовой политики государства; виды доходов бюджета, процедура их расчета и использования; затраты бюджета; определяет правила выделения средств из бюджета, определяет формы и мобилизации доходов и межбюджетного перераспределения средств.

Бюджетный механизм работает четко, если отлажена бюджетная система государства, являющаяся совокупностью бюджетов его публично-

правовых образований, взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом на основе определенных институциональных принципов (рис.2.3).

Уровни бюджетной системы РФ

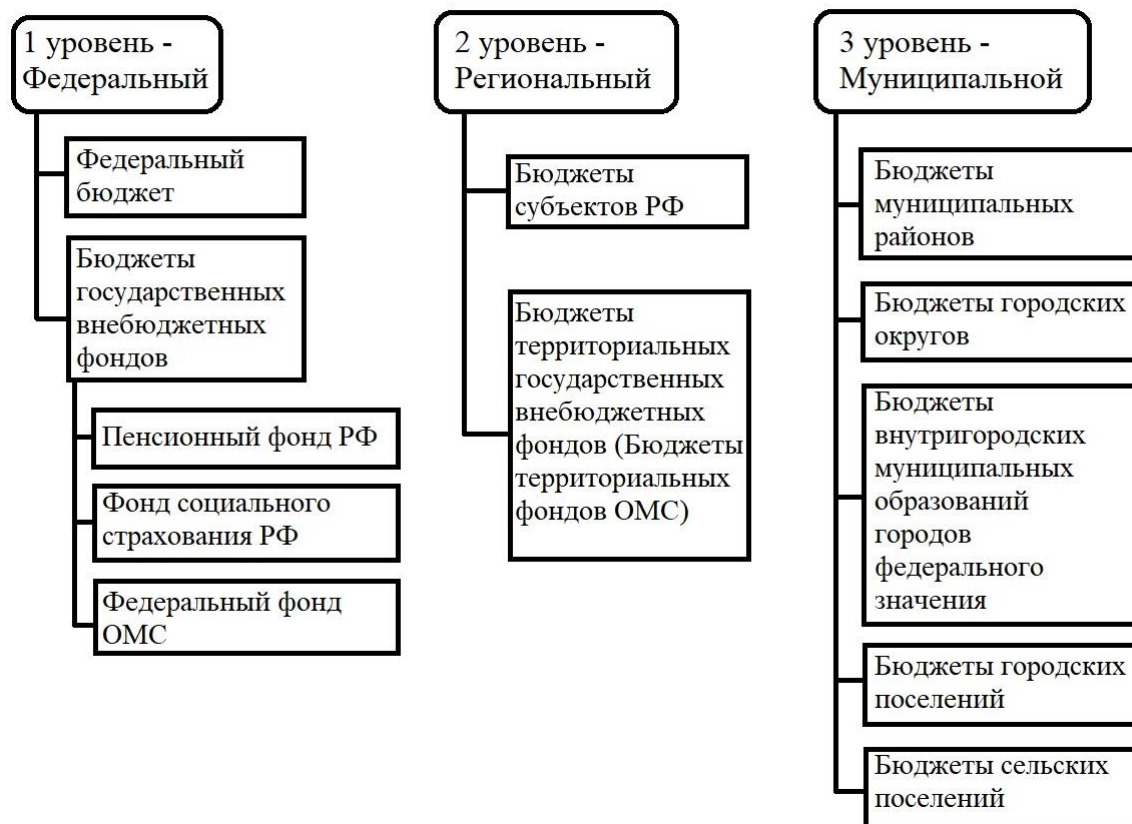


Рисунок 2.3. Структура бюджетной системы Российской Федерации

Основным звеном финансовой структуры государства является бюджетная система. Она формирует отраслевые и территориальные пропорции в национальном хозяйстве, оказывает влияние на общественное производство и сферу социальных отношений, осуществляет социально-экономическую политику государства. Как экономическая категория бюджетная система определяет структуру денежных отношений, выраженную рядом факторов. На нее оказывают влияние: уровень экономического развития страны, показатели централизации финансовых ресурсов, соотношение отдельных групп общественных потребностей, стратегии финансовой политики государства (рис. 2.4).

Бюджетная система состоит из взаимосвязанных элементов — это виды и уровни бюджетов.



Рисунок 2.4. Принципы бюджетной системы Российской Федерации

Под видом бюджета понимается форма образования и расходования финансовых ресурсов определенного органа власти. Совокупность видов бюджета, которые соответствуют конкретному уровню государственной власти, составляет уровень или звено бюджетной системы. Бюджетное устройство определяет саму структуру бюджетной системы государства и количество уровней и состоит из структуры бюджетной системы, принципов ее функционирования, бюджетной классификации и представляет собой организацию бюджетной системы государства и взаимосвязей между ее отдельными звеньями. Государственное устройство является основным фактором, основанным на правовых нормах и определяющим бюджетные полномочия структур органов власти, формы и принципы разграничения доходов и расходов между бюджетами. Структура бюджетов, образующих бюджетную систему, определяет тип государственного устройства (рис. 2.5).

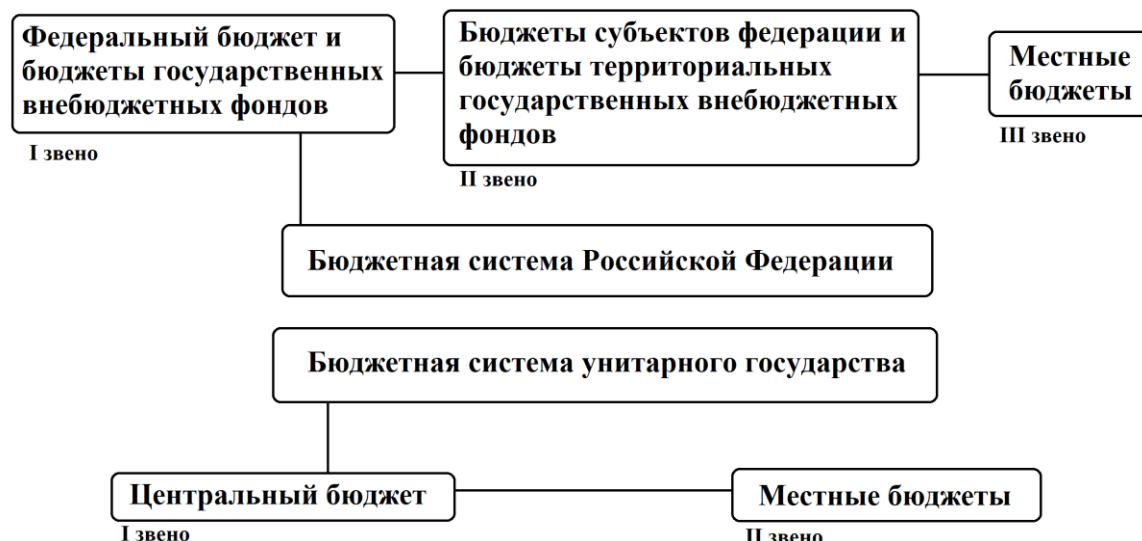


Рисунок 2.5. Типы бюджетного устройства государств

Особенностями бюджетного устройства унитарного государства являются: зависимость административно-территориальных образований от центра и существование административной автономии.

Примером небольших унитарных государств, не имеющих административно-территориального деления, являются Мальта, Бахрейн и ряд других. Наиболее распространенный тип административно-территориального деления - трехзвенный, есть страны с двухзвенным делением (Болгария): область, община, а также с четырехзвенным (Франция): регион, департамент, район, община. Наибольшее число административных автономных образований (более 150) создано в Китае. Испания, кроме автономий (страна Басков и Каталония) состоит из ряда территориальных автономий. В мире есть государства, в конституциях которых установлен прямой запрет на образование территориальной автономии (например, Болгария).

Бюджетная система государств с федеративным устройством (Россия, США, Канада) является совокупностью бюджетов трех уровней - федерального, регионального и местного.

В Бюджетном Кодексе РФ (ст.6) бюджетная система понимается как, «...основанная на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемая законодательством совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов» [1].

Бюджетная система России основана на государственном устройстве. Право Российской Федерации на самостоятельный федеральный

бюджет закреплено в Конституции Российской Федерации (ст. 71), а Бюджетный кодекс Российской Федерации детально регламентирует порядок его формирования и исполнения. Согласно ст. 10 Бюджетного кодекса РФ «К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

местные бюджеты, в том числе:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

- бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов» [1].

В ходе планирования и рассмотрения главных характеристик и соотношений бюджетной системы имеет широкое применение консолидированный бюджет.

Консолидированный бюджет – это сведение всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами (рис. 2.6, 2.7) [1].

Показатели консолидированного бюджета используются при проведении анализа в формировании и расходовании средств централизованного финансового фонда страны и при расчетах, которые характеризуют различные уровни обеспеченности жителей территорий и страны в целом. Кроме того, они играют важную роль в перспективном финансовом планировании. Консолидированный бюджет осуществляет объединение бюджетных показателей и вычисляется с помощью расчетов, он не является юридическим документом и не утверждается органами законодательной власти.

Показатели консолидированных бюджетов всех уровней используют при разработке прогнозов экономического и социального развития государства, регионов, субъектов, для определения степени централизации финансовых ресурсов, отражаемых в федеральном бюджете государства. Консолидированные бюджеты всех уровней носят аналитический характер и составляются для аналитических целей.

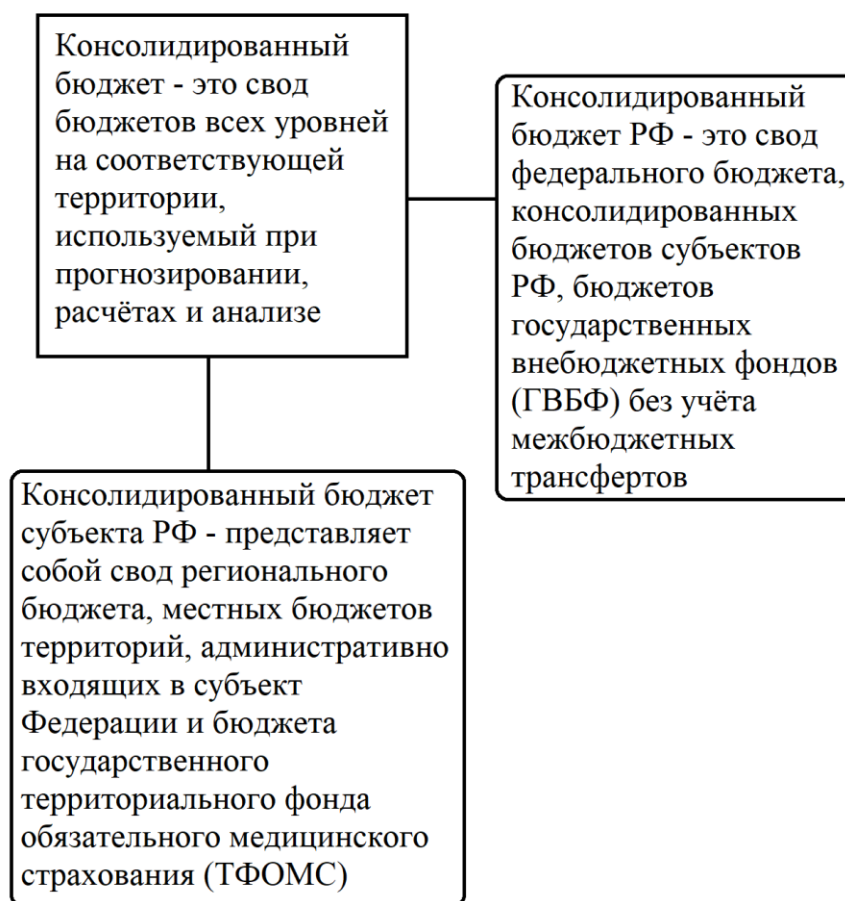


Рисунок 2.6. Понятие консолидированного бюджета Российской Федерации



Рисунок 2.7. Структура консолидированного бюджета РФ

Каждый из бюджетов является базовой основой для деятельности соответствующих федеральных или региональных органов власти.

Нормативно - правовые акты, регулирующие построение и функционирование бюджетной системы Российской Федерации:

- Конституция Российской Федерации;
- бюджетное законодательство Российской Федерации;
- нормативные правовые акты Президента РФ;
- нормативные правовые акты органов государственной власти (федеральных и субъектов РФ) и муниципальные правовые акты органов местного самоуправления.

Бюджетное законодательство Российской Федерации имеет определенную структуру, прописанную в Бюджетном кодексе (ст.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации) и состоит из следующих нормативно-

правовых актов, регулирующих бюджетные отношения (ст.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации):

- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- федеральные законы о федеральном бюджете, федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- законы субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ, законы субъектов РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год;
- муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах на очередной финансовый год;
- иные федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные правоотношения, указанные в ст.1 БК РФ [1].

Согласно статье 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации вся бюджетная система России строится на следующих принципах:

- принцип единства бюджетной системы (означает единство бюджетного законодательства, принципов организации и функционирования бюджетной системы, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации...);
- принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ (означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации...);
- принцип самостоятельности бюджетов всех уровней (выражается в праве и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств, осуществлять бюджетный процесс бюджетов бюджетной системы Российской Федерации...);
- принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (означает определение бюджетных полномочий органов государственной

власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления...);

- принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (означает определение форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом РФ);

- принцип сбалансированности бюджета (означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита...);

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

- принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся: субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; ...);

- принцип прозрачности (открытости) (означает:

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении...;

- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти...);

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

- стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации...).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета);

- принцип достоверности бюджета (означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета);

- принцип адресности и целевого характера бюджетных средств (означает, что бюджетные средства выделяются в адрес конкретных получателей с обозначением цели их использования.);

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

- принцип единства кассы (означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации) [1].

Подводя итог раздела можно сделать следующие выводы. Бюджет играет стратегическую экономическую социальную и политическую роль в воспроизводственном процессе. Он является основным, главным финансовым документом, утверждается Федеральным Собранием РФ как нормативно-правовой акт. Представляет собой инструмент социально-экономического развития общества. Посредством его реализации мобилизуются бюджетные средства, которые направляются на финансирование хозяйственного механизма и социальной сферы, реализацию масштабных культурных и патриотических мероприятий, укрепление обороноспособности страны, содержание органов государственного управления, создание государственных резервов, финансовую поддержку бюджетов субъектов федерации, погашение и обслуживание государственного долга. От правильно составленного бюджета и научно обоснованных статей расходов и доходов зависит

развитие государства, его структура отражается на благосостоянии граждан России и жизнеспособности страны.

Ежегодно Счетной палатой Российской Федерации собирается оперативная информация о ходе исполнения федерального бюджета, консолидированных бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов, на основании которой составляются аналитические записки о расходовании средств, о поступающих доходах, для контроля со стороны государства за ходом исполнения бюджета текущего года. Бюджетный контроль является элементом бюджетного устройства России. Он является основой осуществления защитного компонента в структуре юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Базирующиеся на правовых нормах, принципы построения бюджетной системы государства и ее структура, представляют собой бюджетное устройство государства. Сбалансированность федерального бюджета означает равновесное соответствие между объемом затрат федерального бюджета и суммарным объемом всех доходов и поступлений источников финансирования его дефицита, за минусом суммы выплат из бюджета, сопряженных с источниками финансирования дефицита и изменением остатков на счетах по учету средств федерального бюджета. Ключевую роль в достижении сбалансированности федерального бюджета играют стратегические фонды накопления Российской Федерации - Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Необходимо рассматривать бюджетное устройство Российской Федерации как основанную, на провозглашенном Конституцией РФ федеративном государственном устройстве, организацию формирования и функционирования бюджетов Российской Федерации и базирующуюся на бюджетно-правовом регулировании.

Нужно понимать, что сущность бюджетного устройства проявляется в его взаимосвязи с государственным устройством и государственным суверенитетом.

Об авторах

Берлин Сергей Игоревич - Доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе Краснодарского филиала ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Краснодар

Кравченко Николай Петрович - Доктор экономических наук, профессор, научный сотрудник кафедры экономики ЧОУ «Южный институт менеджмента», г. Краснодар

Шер Марина Леонидовна - Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики СКФ ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» г. Краснодар

Berlin Sergey Igorevich - Doctor of Economics, Professor, Deputy Director for Scientific Work of the Krasnodar Branch of the Federal State Educational Establishment of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Krasnodar

Kravchenko Nikolai Petrovich - Doctor of Economic Sciences, Professor, Research Fellow, Department of Economics, Southern Management Institute, Krasnodar

Sher Marina Leonidovna - Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Economics, SKF FGBOU VO "Russian State University of Justice" Krasnodar

Глава 3. Федеральный бюджет

3.1. Теоретические концепции государственных финансов

Современная рыночная экономика требует использования более широкого набора инструментов социально-экономического регулирования в сравнении с административно-командной системой. Для стран с переходной экономикой характерны новая роль государства и новые механизмы регулирования всей системы общественных связей.

В контексте рассматриваемых вопросов изменяется роль государства в экономике страны. Острота проблемы определяется тем, что во все исторические эпохи экономическая деятельность основывалась на объединении индивидуального и общественного начала. Конкретный человек всегда преследует прежде всего собственные, индивидуальные цели. Но экономическая деятельность, в конечном счете, связана с интересами общества, и, естественно, становится объектом регулирования с его стороны. Такое воздействие общества на экономику осуществляется в основном через механизмы политической и экономической власти. Для разных исторических эпох индивидуальное и общественное начала выражались в разнообразных формах организации экономической деятельности, по-разному сочетались друг с другом.

Современная социальная и экономическая жизнь характеризуется сочетанием рыночных и государственных начал. В настоящее время и государство, и рынок в неразрывном единстве. Для переходной экономики актуальна проблема трансформации положения государства из тотального собственника и единственного экономического агента в орган регулирования экономики при осуществлении важнейших социально-экономических функций. От всех других участников экономической деятельности государство принципиально отличается тем, что оно олицетворяет политическую организацию общества и в этом качестве имеет право законодательной деятельности и административного управления. Такие экономические функции, как сбор налогов, эмиссия денег, являются исключительной прерогативой государства. Вместе с тем государство при управлении государственной собственностью выступает в роли собственно экономического субъекта, получает доход, воздействует на другие экономические субъекты через цены, налоги, пошлины и иные финансовые механизмы. Используя

различные экономические инструменты, государство принимает меры по поступательному развитию экономики.

При выполнении экономических функций государство опирается на административно-правовую базу (обязательные для экономических агентов законы, постановления, распоряжения.) Важно отметить, что административно-правовые функции государства в экономике являются первичными по отношению к функциям собственно экономическим.

Такое утверждение лежит в основе современной концепции развития экономики – теории хозяйственных порядков. Ее принято называть ордолиберализмом. Видным представителем ордолиберализма является В. Ойкен, который разработал теоретическую основу послевоенного восстановления Германии и ее социального рыночного хозяйства. Определение ведущей роли государства в поддержании экономического порядка отличает ордолиберальную теорию от институционализма, который сосредоточивает свое внимание не на механизмах реализации, а на содержании правил, теоретической базы переходных экономик. Если первая теория делает упор на обеспечении государством конкурентных условиях хозяйствования, то вторая – на защите прав собственности. Эту позицию, в частности, убедительно разъясняет В. Гутник в статье «Ренессанс теории хозяйственного порядка» [99].

Административно-правовая деятельность государства в современной экономике заключается в правовом обеспечении экономической деятельности через законы и другие нормативные акты; деятельности органов экономического управления; контроле за соблюдением определенных условий экономической деятельности; применение санкций; поддержание конкуренции и т. д.; проведении административных и юридических мер по отношению к экономическим агентам в части обязательных процедур, связанных с их экономической деятельностью (открытие и регистрация предприятий).

Принято объединять одним понятием «экономические институты» формальные и неформальные правила экономической деятельности. Речь идет об институтах собственности, договорно-контрактных отношениях, конкуренции и др. В комплексе они составляют нормативное рыночное финансово-хозяйственное право. Нам представляется особо важным отметить, что обычно под термином «институты» принято понимать организации, учреждения. Институтами финансовой системы, например, считают банки,

биржи, страховые компании и т. д. Однако с точки зрения институциональной теории это неправомерно. Она подразумевает под институтами правила экономической деятельности, «правила игры» (rules of the game), которые структурируют экономическую среду, определяют внешние рамки экономической деятельности каждого субъекта.

Многие посткоммунистические страны с самого начала рыночных реформ пытались сформировать законодательную базу рыночной экономики. Законотворческая деятельность России по институциональному созиданию выразилась в принятии Гражданского кодекса РФ, законов о предприятиях и предпринимательской деятельности, бюджетного кодекса РФ, Налогового кодекса РФ и т.д. Степень влияния этих законов на экономику различна. Так, законы о бюджетном устройстве выступают правовой базой финансовых механизмов, в отличие от антимонопольных законов, по существу, оставшихся чисто формальными актами.

В теории институционализма важен вопрос о соотношении рыночной самоорганизации и государственных институтов. Анализом этой проблемы занимался Ф. Хайек, отстаивавший идею рыночной самоорганизации. Эта точка зрения не совсем соответствует реалиям экономической жизни. Более всестороннее развитие институтов представлено в эволюционной теории, основоположником которой является американский ученый Т. Веблен. По нашему мнению, процесс институционального развития связан с неперенным участием государства. В его компетенцию входят санкционирование целесообразности самовозникающих институтов, определение их статуса. Эти возможности государства недостаточно используются европейскими странами с переходной экономикой.

В России весьма слабы импульсы для перехода к устойчивому стабильному росту, поскольку еще не в полной мере созданы эффективные рыночные механизмы. На сложившейся институциональной основе возможен рост прежде всего добывающих отраслей. Поддержание и наращивание производства продукции этих отраслей не сопровождается освоением новых залежей, обновлением оборудования, расширением производственной инфраструктуры. Современное состояние российской экономики характеризуется неустойчивым равновесием со слабой тенденцией к росту. Успехи экономического развития в 1999 – 2014 гг. не следует переоценивать, ибо они достигнуты в значительной мере благодаря благоприятной конъюнктуре мировых цен на энергоносители.

Переход к экономическому росту на рыночной основе возможен только при наличии развитой финансовой системы, которая в состоянии обеспечить мобилизацию финансовых ресурсов и их рациональное использование.

Бюджет как инструмент государственного регулирования экономики

Среди инструментов государственного регулирования рыночной экономики важнейшая роль принадлежит бюджету и бюджетной политике. Например, федеральный бюджет может использоваться как действенный инструмент преодоления «провалов рынка» (market failures). В то же время он может стать источником многих «провалов» государственного вмешательства в экономику (government failures). Все это требует гибкого и осторожного отношения правительства к использованию бюджетных рычагов, особенно при проявляющейся смене экономических моделей на переломных этапах развития страны.

Бюджетная система государства, которая включает федеральный, региональные и местные бюджеты, а также внебюджетные фонды – важная составная часть хозяйственного механизма развитых стран. Одновременно это и рычаг государственного воздействия на весь процесс производства и распределения. В любой стране бюджетная система выполняет 3 функции:

- фискальную – бюджеты призваны обеспечить необходимые ресурсы для правительственной деятельности, т. е. для реализации расходов на военные, экономические и социальные программы, а также на само существование правительства;
- экономического регулирования – налоги и расходы используются как рычаги управления хозяйственной деятельностью и достижения определенных целей экономической политики (стабилизации экономики, стимулирования ее роста, структурной перестройки и т. п.).
- выравнивания доходов – бюджетная система является важнейшим инструментом перераспределения национального дохода с помощью прогрессивной системы налогообложения, а также системы трансфертных платежей.

Осуществляя эти функции, государство в то же время вынуждено заботиться и о том, чтобы общий уровень налогов, их структура, а также структура расходов и трансфертов не ослабляли стимулы к сбережениям, предпринимательской и трудовой деятельности.

Перед любым правительством постоянно стоит проблема выбора: чему отдавать предпочтение - экономическому росту и эффективности или равенству и справедливости; накоплению или потреблению; непосредственному участию в производственном процессе или косвенному воздействию на рыночные стимулы. От этого зависит характер бюджетной политики.

Главная особенность государств с рыночной экономикой состоит в том, что с помощью бюджета здесь финансируются преимущественно те общественные потребности или сферы народного хозяйства, где частное предпринимательство и рыночные отношения не работают или работают плохо, а также если требуется защита от рынка отдельных слоев общества или всего населения. Одновременно через налоги, займы, расходы государство оказывает воздействие на всю рыночную экономику.

С помощью бюджета государство может менять соотношение между накапливаемой и потребляемой частью национального дохода. Оно может стимулировать расширение потребительского спроса, либо, напротив, поощрять сбережение и накопление, менять их структуру. Бюджеты широко используются для проведения социальной, антициклической, антиинфляционной политики, стимулирования или сдерживания темпов экономического роста.

С бюджетной деятельностью государства, которая приняла сегодня значительные масштабы, связано его развитие как социального, «трансфертного» государства, как государства благосостояния, кардинально изменившего (наряду с усложнением форм собственности и предпринимательства) природу современного общества.

Сфера финансовых отношений в новых условиях неразрывно связана с коренными изменениями в собственности. В ходе приватизации и независимо от нее возникли новые разнообразные формы собственности (частная и различные варианты коллективной). Заметно возросло число самостоятельных экономических субъектов, особенно в сфере реального производства. Они принимают в финансовой области независимые решения. Финансовые потоки стало возможным регулировать в основном косвенными методами. Тип государственного устройства, формы управления и взаимоотношений между членами общества являются определяющими для финансовой системы, государственных финансов, и, прежде всего, бюджета.

Становление в России рыночного хозяйства и государства демократического типа определили необходимость концептуальных изменений в системе государственных финансов. Обострилась проблема воссоздания общепринятых форм управления, разделения полномочий между законодательной и исполнительной властью по распоряжению финансовыми ресурсами. Возникла потребность расчленения единого консолидированного государственного бюджета на федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты. При этом возросло число участников процесса определения объема и пропорций бюджета.

Сущность современных государственных финансов

Общественные финансы (Public Finance) – более широкая система финансовых отношений, чем непосредственно государственные финансы. Она включает, кроме финансов государства, еще и новые для России формы финансовых отношений, также связанные с финансированием общественных потребностей. Имеются в виду:

- финансы населения, т. е. принятие гражданами важных финансовых решений (по поводу формирования и расходования своего бюджета, инвестиций и др.), самостоятельно, не делегируя никакому другому органу права принимать такие решения;

- формирование частных финансовых инвестиционных фондов, финансирующих НИОКР, экологические программы, социальные проекты, систему образования, культурные, благотворительные мероприятия и др.

Происходит создание самостоятельной, обособленной от государства системы финансирования важнейших общественных потребностей. Представляется весьма необходимым достижение разумного сочетания и взаимного согласования государственных и общественных финансов.

В последние годы отечественные специалисты получили возможность ознакомиться с научными и учебными изданиями своих зарубежных коллег. В области государственных финансов известен целый ряд исследований, учебных публикаций, в которых предлагается принципиально иной научный подход к методологии их исследования. Так, среди известных образцов экономической литературы в данной области можно назвать книгу профессора Университета Северной Каролины (США) Дэвида Н. Хаймана «Публичные финансы. Сравнительное применение в теории и

практике» [17], труд профессора Университета Питсбурга (США) Джека Окса «Публичные финансы» [18]. Наиболее известными для российских специалистов являются работы американского исследователя Дж. Стиглица «Экономика публичного сектора» [23], а также Р. и П. Масгрейва «Публичные финансы в теории и практике» [19].

В этих публикациях дается четкое разграничение понятий «государственные» и «общественные» финансы. Государственные финансы указывают на главенствующую роль государства в управлении финансовыми ресурсами страны. Общественные финансы образуют финансовые блага, произведенные всем обществом и требующие их распределения, и перераспределения между членами этого общества по законам социальной справедливости, а также в соответствии с социальными приоритетами текущей экономической и политической ситуации в стране. Общественные (или публичные) финансы выражают интересы всего общества в эффективном распределении общественного богатства, поэтому очевидна значимость данного понятия.

Изучение различных концепций теории государственных финансов свидетельствует о существовании двух принципиально отличных методологических подходов в исследовании государства в рыночной экономике – макроэкономическом и микроэкономическом. Для российской экономической теории характерен макроэкономический подход, который предполагает рассмотрение государства в процессе реализации им функций и методов макроэкономического регулирования рыночной системы. В рамках данного концептуального подхода анализируется экономическая политика государства, имеющая в качестве неотъемлемых составных элементов бюджетную, налоговую, таможенную, валютную, антимонопольную, ценовую и другие виды политики.

Среди зарубежных исследователей распространен микроэкономический подход к анализу роли государства в экономике, определяющий государство как субъект рыночных отношений, обладающий равными правами со своими партнерами по рынку – предприятиями различных отраслей хозяйства, финансовыми и кредитными институтами, гражданами. Действительно, государство, равно, как и частные предприятия, имеет ответственность в форме государственных унитарных предприятий, долей участия в капитале коммерческих предприятий.

В экономической теории принято различать три основные функции государственных финансов в рыночной экономике:

- более эффективное распределение ресурсов, когда не срабатывают рыночные механизмы;
- достижение относительно справедливого распределения доходов и богатства;
- обеспечение стабилизации общего уровня экономической активности и разумных темпов роста.

XX век характеризуется неуклонным и постоянным ростом значимости финансов, что определяется:

- стремительным усложнением социальных и производственно-технологических процессов;
- увеличением ресурсоемкости процессов разработки товаров, степени и форм конкуренции;
- ростом числа источников и вероятностей реализации рисков;
- переходом предприятий от сбытовых к маркетинговой стратегии на большинстве товарных и финансовых рынков.

При глобальности происходящих перемен, как основные понятия финансов, так и методологическая основа финансового менеджмента находятся в стадии развития.

Финансы становятся все более значимыми в связи с развитием демократии и территориальной самостоятельности регионов. Особую роль приобретают важнейшие финансовые институты (государственная финансовая система, фондовая биржа, банковские и финансовые учреждения и др.) и финансовые инструменты (государственный бюджет, ценные бумаги, кредит, трансферты, дотации, субвенции, налоги и др.) В периоды экономических кризисов финансовые институты и финансовые инструменты используются в качестве эффективнейших средств обеспечения выхода из кризиса и достижения поставленных социально-экономических целей.

Исследование проблемы использования федерального бюджета как инструмента экономического роста предполагает выработку методологии ее изучения. Важно определить место данной проблемы в ряду взаимосвязанных научных проблем, рассмотреть глубинные взаимосвязи между ними, определить приоритеты в практическом использовании этих взаимосвязей в различных экономических ситуациях.

В нашей стране существенный интерес к федеральному бюджету возник лишь с переходом на рыночные отношения. Это связано с тем, что в централизованной экономике действовали все специфические законы, поэтому не возникало острой необходимости в анализе проблем равновесия или принятия решений экономическими субъектами. Переход к рынку, впервые в истории осуществленный в таких масштабах и в такие сроки, обнаружил значимость бюджетной проблематики, затрагивающей жизненные интересы каждого человека. В связи со спецификой предмета теории бюджета практически все известные публикации по данной проблеме значительно различаются как по структуре, логике и характеру изложения рассматриваемых вопросов, так и по глубине анализа.

При исследовании теории бюджета и рассмотрении теоретических концепций в этой области важно представлять основные понятия и особенности поведения субъектов при формировании и расходовании бюджетных средств.

Под государственными финансами следует понимать экономические (денежные) отношения, возникающие в процессе распределения, перераспределения, а также потребления части совокупного общественного продукта в целях образования денежных фондов, необходимых государству для осуществления своих функций.

Среди финансовых методов, с помощью которых государство обычно пытается воздействовать на экономику, наиболее распространенными являются бюджетные (связанные с использованием системы расходов) и налоговые. Расширяя объем своих капиталовложений, государство вызывает повышение спроса на оборудование, материалы, рабочую силу, что обычно дает импульс росту промышленного производства, расширению частных инвестиций, оживлению хозяйственной конъюнктуры.

Финансовая политика государства представляет собой совокупность финансовых мероприятий, осуществляемых правительственными органами через звенья и элементы финансовой системы.

Финансовая система есть совокупность финансовых звеньев, призванных обеспечить государству осуществление его функций. Главным звеном финансовой системы является федеральный бюджет – крупнейший централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении правительства. С его помощью правительство концентрирует в своих руках подавляющую часть национального дохода и перераспределяет его финансовыми

методами. Это делает бюджет основной финансовой базой для осуществления государством своих функций, направленных на сохранение и воспроизведение экономических отношений. В этом звене финансовой системы сосредоточиваются крупнейшие доходы и наиболее важные в политическом и экономическом отношении общегосударственные расходы. В бюджете находят органическую увязку основные финансовые инструменты – налоги, внутренние и внешние займы, расходы. В современных условиях с расширением сферы экономических отношений политическая, экономическая и социальная роль федерального бюджета как звена финансовой системы возрастает.

Федеральный бюджет тесно связан с другими звеньями финансовой системы. Как координирующий центр, он оказывает финансовую поддержку местным, региональным бюджетам в форме бюджетных субсидий, кредитов, гарантий.

В. В. и И. И. Глущенко определяют государственный бюджет как главный финансовый план [53]. В учебнике по финансам под редакцией В. М. Родионовой дается следующее определение: «Государственный бюджет — это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления» [154].

Б. М. Сабанти в книге «Теория финансов» называет государственный бюджет «системой денежных отношений, имеющих императивную форму, выражающих движение главным образом чистого дохода общества, в процессе которого образуется и используется централизованный фонд государства в целях выполнения им своих функций» [157].

А. М. Бабич и Л. Н. Павлова определяют понятие государственного бюджета следующим образом: «Государственный бюджет — это централизованный фонд финансовых ресурсов, финансовый план государства, имеющий статус закона на соответствующий финансовый год, форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления» [42].

А. Луссе считает, что «государственный бюджет представляет собой роспись государственных доходов и расходов за определенный период, утвержденную в законодательном порядке» [91].

В. Н. Лексин и А. Н. Швецов отмечают, что федеральный бюджет, иначе называемый бюджетом центрального правительства, - это финансовая основа целостности федеративного государства [90]. Он выступает инструментом государственной федеративной политики.

Изучение приведенных определений бюджета позволяет высказать следующие соображения:

- определения даются в контексте рассматриваемых в соответствующих книгах проблем;
- в отдельных случаях присутствует желание объять необъятное, когда в определении соседствуют и экономическое содержание, и организационные аспекты, и правовая база, и т. д.;
- представляется правильным считать исходной позицией при формулировании определения госбюджета не то, что он план, основа, инструмент, а то, что он представляет собой финансовые отношения, обусловленные включением бюджета в систему формирования и расходования финансовых ресурсов национального хозяйства.

Основываясь на вышеизложенном, можно дать следующее определение бюджета, исходя из его экономического содержания: бюджет представляет собой систему финансовых отношений по формированию и использованию основного фонда денежных средств государства для обеспечения реализации общественных интересов. В ходе данных отношений происходит распределение и перераспределение части национального дохода с целью достижения соответствия экономических и социальных интересов общества и его граждан, а также реализуется роль бюджета как основного инструмента государственной финансовой политики.

В Бюджетном кодексе РФ, принятом Государственной думой 17 июля 1998 г., сформулированы основные понятия и термины, применяемые в теории и хозяйственной практике [2]. Бюджетное законодательство России относит к бюджетным правоотношениям:

- 1) отношения, возникающие между объектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления

государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

2) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, контроля за их исполнением.

Такие определения позволяют считать бюджет одной из важнейших экономических категорий.

Функции бюджета в регулировании макроэкономических процессов

Как уже отмечалось, отношения, связанные с формированием и распределением бюджетных средств (бюджетные отношения), позволяют достичь компромисса интересов всех хозяйствующих субъектов путем балансировки их финансовых ресурсов как на стадии их формирования, так и на стадии их последующего перераспределения и использования.

Бюджетным отношениям как части финансовых отношений присущи все базовые функции, выполняемые финансами в целом. При этом бюджетные отношения выходят за узкие рамки формирования и использования централизованного фонда денежных средств и реализуются как финансовые методы воздействия на воспроизводственный процесс в экономике, обеспечивая, таким образом, эффективное формирование, распределение и использование всех финансовых ресурсов в обществе.

Функциональная сущность бюджета как финансового регулятора макроэкономических процессов реализуется в двух взаимосвязанных аспектах: финансовое обеспечение, обусловленное фискальной функцией бюджетных отношений, и финансовое регулирование, т. е. возможность с помощью бюджетных методов изменять характер финансовых ресурсов между участниками общественного воспроизводства.

Первая функция (фискальная) реализуется за счет изъятия государством части доходов, создаваемых в первичном звене хозяйственного процесса, в централизованные денежные фонды в форме обязательных безвозвратных платежей установленного размера и срока (налогов). Собранные ресурсы используются для финансового обеспечения реализуемых государством функций, имеющих общественное назначение. Вместе с тем

данная функция не ограничивается только потребностью государства в финансовых ресурсах для предоставления государственных услуг. Объем аккумулируемых в бюджете средств зависит не только от уровня налоговой нагрузки на ВВП, но и от возможности налогоплательщиков выполнить возложенные на них обязательства. Для того, чтобы эффективно оказывать государственные услуги, обеспечивать их полным и своевременным финансированием, недостаточно наращивать объем ресурсов. Ключевым фактором является создание благоприятных условий экономической деятельности, а также поддержание определенного уровня деловой активности за счет самой техники аккумулирования ресурсов в бюджете.

Таким образом, особенности реализации государством функции финансового обеспечения определяются, с одной стороны, размером бюджета, который необходимо профинансировать, а с другой – приоритетами экономической политики, критериями налоговой справедливости и т. д. Реализуя фискальную политику, государство может определять уровень налоговой нагрузки на экономику, соотношение потребления и накопления (в том числе уровень инвестиций в основной капитал). Однако функция финансового обеспечения, выполняемая бюджетом, должна быть настроена не только на рост собственных бюджетных доходов, но и на рост доходов субъектов хозяйственной деятельности, так как доходный потенциал государства зависит от объема создаваемого в течение года ВВП и формируемого национального дохода в хозяйстве. Поэтому реализация фискальной функции бюджета при формировании его доходов неразрывно связана с функцией финансового регулирования экономики.

Другой аспект финансового регулирования проявляется в процессе использования бюджетных ресурсов, т. е. отражает направления использования бюджетных средств на выполнение основных задач бюджетной политики. Реализуя данную функцию, государство перераспределяет аккумулируемые в бюджетной системе ресурсы в сферы материального и нематериального производства, находящиеся на бюджетном финансировании или получающие государственную поддержку в силу своей значимости для экономического развития. Объем получаемых таким образом отраслями экономики средств из бюджета (оплата государственных заказов, целевое дотирование и кредитование, получение субсидий и других форм финансирования) определяет уровень деловой активности в этих отраслях, степень обеспеченности их финансовыми ресурсами. Данное

утверждение касается прежде всего сферы материального производства, имеющей приоритетное значение для поступательного экономического роста. Отрасли непроеизводственной сферы (образование, здравоохранение, культура и искусство, социальное обеспечение и др.), находящиеся преимущественно на бюджетном финансировании, в большей степени зависят от объема выделяемых из бюджета средств. И хотя данные отрасли не создают добавочной стоимости в экономике, от их эффективного функционирования зависит производительность труда в отраслях материальной сферы. Именно по этой причине в зарубежных странах вот уже более четверти века затраты госбюджета на социальную сферу имеют устойчивую тенденцию к росту и составляют до половины всех бюджетных расходов.

Таким образом, ежегодно формируемый бюджет отражает не просто направления и потоки мобилизации и расходования денежных средств, а конкретные экономические процессы, протекающие в отдельных отраслях и звеньях экономики, которые реализуются в финансовой сфере.

3.2. Социальные приоритеты федерального бюджета

Важными направлениями исследования проблем федерального бюджета являются анализ идеологии государства в социальной сфере при рыночной системе отношений, а также ее реализации через государственные финансы. В связи с этим представляет интерес изучение мировой практики в этой области, особенностей функционирования социальной сферы переходного периода.

Модели социальной политики в зарубежных странах.

Радикальные экономические преобразования во всех посткоммунистических странах проводились без четких социальных ориентиров. Концепция экономических реформ, как правило, не связываются с их социальными последствиями. Особняком стоит в этом смысле Чехия, где с самого начала были приняты две равноценные программы – экономическая реформа и социальная реформа. Последняя имела целью создание институциональных и правовых основ социальной политики в соответствии с новыми условиями. В нашей стране социальная политика чаще всего сводилась к реакции на сложившуюся ситуацию с проведением «пожарных» мер

при исключении государства из социальной сферы и разрушении сложившейся системы социальных гарантий. В итоге население лишилось поддержки прежних государственных институтов. Во всех странах Центральной и Восточной Европы в условиях острого бюджетного дефицита имеет место снижение гарантируемых государством социальных стандартов.

В странах с переходной экономикой на правовой основе идет процесс перераспределения функций социальной защиты населения между центральными и местными органами власти, некоммерческими и общественными организациями. Изучение опыта в этой области показывает, что с передачей системы социальной помощи бедным на места улучшается использование государственных средств, выделяемых на социальную помощь, достигается ее адресность. По-прежнему основным источником финансирования социальной помощи во всех посткоммунистических странах остается государственный бюджет и в значительно меньшей степени – местные бюджеты. Например, в Польше названные источники средств составляют соответственно 70 из 30%.

Выбор идеологии и модели реформирования социальных систем происходит в условиях изменения форм государственной социальной поддержки населения. Страны Центральной и Восточной Европы, и Россия на базе международного опыта выбирают определенные направления и формы социальной поддержки населения с учетом мировых тенденций. В зарубежной экономической литературе появился термин «государство благосостояния» для обозначения тех стран, которые активно следуют социальным приоритетам в государственной экономической политике. Многочисленные исследования зарубежных авторов в этой области, а также накопленный опыт по внедрению их результатов позволяет разделить государства благосостояния на две группы. Если государственная социальная политика выполняет те функции, которые не в состоянии осуществить рынок, то это модель государства благосостояния остаточного типа. Вторая группа – институциональная, когда социальная политика государства рассматривается как более эффективное средство по сравнению с системой частных институтов. Типичными представителями государств первой и второй группы являются соответственно США и Швеция. Их принципиальное отличие состоит в степени государственного вмешательства в социальную сферу.

Каждый тип государства благосостояния имеет свою модель потребления населения, уровень удовлетворения социально значимых потребностей. При этом он не обусловлен только уровнем экономического благосостояния. По данным А. Н. Нестеренко, в 80-е гг. было проведено сравнительное исследование основных социальных индикаторов по девятнадцати самым развитым странам мира¹. Из этих стран по многим позитивным показателям (реальное богатство на душу населения, размеры и качество жилья, заработки служащих и врачей и др.) первое место занимали США. Одновременно США занимали первое место и по ряду негативных социальных индикаторов (уровень убийств, грабежей, наркомания, бездомность, число разводов, больных СПИДом и др.). Параллельно отметим, что среди этих стран США занимали последнее место по затратам на бедность, продолжительности оплачиваемого отпуска по материнству и т. д. Страна находилась на 17-м месте по государственным затратам на образование, на 15-м месте – по доле заработной платы женщин в заработной плате мужчин и по продолжительности жизни, на 9-м месте – по дошкольному образованию детей.

Широкая дискуссия в научной литературе проводится о том, зависит ли государственная социальная политика от социально-экономического развития страны или же она отражает политический выбор и идеологические предпочтения.

Важным направлением реформирования государственных финансов во всех развитых странах в 80-е гг. являлся пересмотр форм организации и финансирования социальных программ. Это было вызвано снижением степени вмешательства государств в процессы перераспределения доходов, усилением контроля за государственными расходами, приватизацией в социальной сфере. В 90-е гг. пересмотр социальной роли государства был связан с изменениями в процессах мирового развития, обуславливающего новую идеологию в социальной области.

Системные преобразования в социальной сфере для стран с переходной экономикой также стали объективной необходимостью. Включение национальных экономик посткоммунистических стран в общий процесс глобализации экономики неизбежно ведет к постоянному приспособлению их к изменениям демографических тенденций, уровня и идеологии

¹ См.: Нестеренко А. Н. Роль государства при преодолении трансформационного кризиса. От кризиса к росту, М., 1998. С. 195

экономического развития. Тем не менее, система распределительных отношений и социальная сфера продолжают оставаться наименее реформированными областями экономических отношений.

Для России выбор модели функционирования социальной сферы означает выбор социальной распределительной системы, модели формирования благосостояния населения. На практике это означает определение типа взаимосвязи между трудом и капиталом в сфере распределения и перераспределения конечных доходов населения.

Для многомиллионной и многонациональной России, как и для других посткоммунистических стран, важен учет общемировых демографических тенденций. Прежде всего, они связаны со старением населения (silver generation). Число пенсионеров в общей численности населения составляет 30% - в Болгарии, Венгрии и Чехии, 25% - в Польше и Словакии, несколько ниже этот показатель в Хорватии. По последним данным, на 100 занятых приходится следующее количество пенсионеров: в Сербии – 50, Польше – 60, Словакии – 62, Венгрии – 75, Болгарии – 90.

В условиях переходного периода государство не способно содержать огромную социально-экономическую сферу так же, как и прежде. Однако инерция огосударствления социальной сферы сохраняется. Например, в 2014 г. расходы федерального бюджета России на социальные нужды составляли 41,9% бюджета. Это соответствовало уровню благополучных западноевропейских стран, которые 50-60% расходов центрального правительства тратят на социальные нужды.

Следует заметить, что прямое участие государства в социально-экономической сфере переходного периода в форме централизованного финансирования невозможно в силу того, что рост производства не обеспечивается самостоятельными экономическими рыночными агентами. При значительном спаде промышленного производства государство не располагает необходимыми финансовыми ресурсами для поддержки социально-экономической сферы.

Социальный менеджмент

Актуальность проблем социальной направленности федерального бюджета связана с особой сферой научных исследований – так называемым социальным менеджментом. В настоящее время в социальном менеджменте

развитых рыночных стран следует выделить два направления. В соответствии с первым (М. Фридмен) роль бизнеса состоит в использовании его энергии и ресурсов деятельности, направленной на увеличение прибыли, при условии, что он придерживается «правил игры» и участвует в открытой конкурентной борьбе без мошенничества и обмана. Эта точка зрения базируется на необходимости соблюдения устоявшихся норм права, социальных и моральных норм. Второй подход выразил К. Дэвис, считавший, что бизнес обязан быть социально ответственным по причине «железного закона ответственности». Он указывал, что в долгосрочной перспективе те, кто не пользуется властью в таком направлении, эту власть потеряет. Для понимания роли финансов в современном государстве важны связи технологического базиса и социального устройства страны. Субъектами социальной политики выступают органы власти в центре и на местах, а их объектами – общественные классы.

Социальную устойчивость западных демократий обеспечивает существование среднего класса, включающего около 80% общества. В России определение структуры социальных классов весьма проблематично. Высокие налоги, административные ограничения, низкая заработная плата не содействуют образованию среднего класса как основы общества. До сих пор не созданы условия для формирования эффективных собственников. Практический опыт свидетельствует, что приватизация сама по себе автоматически не делает собственность и собственника эффективным.

Эффективными собственниками, по нашему мнению, являются те лица, которые в состоянии обеспечить эффективность использования трудовых, материальных, интеллектуальных и финансовых ресурсов и в результате этого создать для большинства населения условия жизни, соответствующие международным социальным стандартам, нормам демократии. В связи с этим необходимо и возможно использование различных финансовых инструментов, например, федерального бюджета, ценных бумаг, кредита, для дальнейшего рыночного перераспределения собственности, формирования устойчивой классовой структуры общества. В нормальном обществе все социальные классы находятся в системном единстве, каждый из них осуществляет определенные социальные функции. Если предприниматель со знаниями в области управления производством и финансов создает блага, то бюджетники обеспечивают общие условия воспроизводства. При оценке вклада каждого социального класса в воспроизводственный процесс

следует использовать «теорию социальных услуг», в соответствии с которой любой из социальных классов должен получать вознаграждение, эквивалентное его вкладу в благосостояние общества и развитие экономики.

Роль бюджетной системы в реализации социальных программ

Социальное развитие определяется совокупностью поставленных целей, путей их достижения, источников финансовых ресурсов и объектов социальных инвестиций. Финансы – это элемент социальных отношений. Они (и прежде всего федеральный бюджет) тесно связаны с политикой, социальными отношениями, доверием к государству и правительству.

Возрастающая роль финансов в выполнении государством своих социальных функций проявляется в экономическом росте и увеличении бюджетов как развитых, так и динамично развивающихся стран. Так, объем госбюджета США за период с 1950 по 1985 г. в текущих ценах увеличился более чем в 20 раз, Франции – в 30 раз, Великобритании – более чем в 40 раз.

Через федеральный бюджет федеральное правительство значительную часть средств расходует на мероприятия, связанные с перераспределением доходов. Бесспорно, оно располагает гораздо большими возможностями, чем правительство регионов и местные власти, по получению доходов от лиц с высоким уровнем жизни и по их распределению между нуждающимися. Для социального обеспечения разрабатываются и реализуются программы, основная цель которых – гарантия минимально приемлемого уровня дохода определенным категориям населения (пожилым людям, инвалидам, детям-сиротам и т. д.).

Определенный спектр социальных услуг обеспечивается муниципальными бюджетами, которые являются важным звеном системы общегосударственных финансов. Местными органами власти из средств муниципальных бюджетов финансируются так называемые «домохозяйственные услуги», т. е. услуги в области образования, водоснабжения, пожарной охраны, по канализации, уборке мусора, обеспечению безопасности людей и т. д. Местные органы власти для поддержания общественного благосостояния предоставляют услуги по охране здоровья, больничному обслуживанию и пр.

Социальная направленность бюджетной системы играет ключевую роль в обеспечении политической жизнеспособности стран. По мнению

американского исследователя Р. Харриса, эффективная сеть социальной поддержки предотвращает революции. В Великобритании появление сети социальной поддержки относится к семнадцатому веку. В 1601 г. был принят закон о государственной поддержке неимущих, созданный на базе более ранних программ. Он считался основной национальной законодательной базой для помощи бедным вплоть до двадцатого века. В Германии с момента прихода «государственного социализма Бисмарка» рабочим были гарантированы компенсации при болезни или несчастных случаях, а также пенсии по старости и инвалидности. Американская сеть социальной поддержки состоит из множества отдельных программ, которые объединяются в две самостоятельные группы: программы, направленные на борьбу с бедностью, и программы типа страхования.

Социальная ориентация бюджетной политики реализуется через принципы бюджетного федерализма методами бюджетного регулирования. Государство формирует и корректирует бюджетные взаимосвязи, направления и каналы бюджетных потоков, тем самым воздействуя на процессы формирования бюджетных отношений. Оно меняет принципы, методы, способы формирования бюджетных доходов и расходов, обеспечивая регулирование бюджетной системы страны. Особенно важным становится осознание того, что главные принципы государственной бюджетной политики формируются на федеральном уровне, а их реализация происходит на всех уровнях государственных финансов. Основу механизма бюджетного регулирования составляет организация целостной системы экономических отношений.

3.3. Роль федерального бюджета в перераспределении финансовых ресурсов страны

Бюджет государства играет ведущую роль в регулировании российской экономики. В нем аккумулируется значительная часть финансовых ресурсов национального хозяйства, осуществляется их перераспределение на социально-экономическое развитие страны в соответствии с приоритетами государственной политики, что оказывает решающее воздействие на формирование воспроизводственных пропорций (валового потребления и накопления) и, следовательно, обеспечивает устойчивый экономический рост и высокий уровень жизни населения.

Поэтому оценку роли государственного бюджета в создании предпосылок для экономического роста, финансовой стабилизации необходимо осуществлять на основе комплексного анализа современного финансового положения страны и механизмов аккумуляирования и перераспределения ее финансовых ресурсов через бюджет.

Особенности перераспределения финансовых ресурсов бюджетными методами

Показатель «финансовые ресурсы национального хозяйства», включающий средства консолидированного бюджета, государственных внебюджетных фондов, а также собственные средства предприятий, характеризует ту часть создаваемых в экономике доходов и поступлений, которая может быть направлена на удовлетворение коллективных потребностей (в том числе социального характера), возмещение и капитальный ремонт основных фондов, расширение и модернизацию производства товаров и услуг, т. е. на социально-экономическое развитие.

При формировании финансовых ресурсов большую роль в установлении пропорций распределения и перераспределения национального дохода, аккумуляировании его части в составе государственных финансовых ресурсов и их рациональном использовании в целях сбалансированного экономического развития играют бюджетные методы, посредством которых образуются ресурсы консолидированного бюджета и государственных внебюджетных фондов, т. е. ресурсы бюджетной системы.

В Российской Федерации, согласно Бюджетного кодекса РФ, бюджетная система включает в себя следующие уровни:

- федеральный бюджет РФ и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- бюджеты субъектов Федерации и бюджеты государственных территориальных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в том числе:
 - а) бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения;
 - б) бюджеты городских и сельских поселений.

Как видно из структуры бюджетной системы Российской Федерации, в составе ее финансовых ресурсов учитываются средства консолидированного бюджета РФ и средства государственных внебюджетных фондов.

Консолидированный бюджет РФ представляет собой совокупность федерального (республиканского) бюджета и объединенных бюджетов других уровней бюджетной системы России (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов. В свою очередь, консолидированные бюджеты других территориальных уровней (субъекта Федерации, муниципального образования) представляют собой совокупность первичного бюджета органа власти данного уровня управления и объединенных бюджетов нижестоящих к нему территориальных образований, входящих в состав данного территориального образования, без учета межбюджетных трансфертов.

В экономической литературе роль консолидированного бюджета в перераспределении финансовых ресурсов страны обычно оценивается путем количественного сопоставления его доходов или расходов с объемами валового внутреннего продукта. Такой подход недостаточно точно отражает масштабы реального вмешательства государства в экономические процессы с помощью бюджетных методов по следующим причинам.

Во-первых, существуют различия в методике отражения данных в системе национальных счетов и статистике государственных финансов. Так, при расчете ВВП в текущих ценах денежная оценка экономических операций осуществляется на чистой основе, т. е. путем взаимозачета встречных денежных потоков. Например, в составе ВВП учитываются только чистые налоги на производство и экспортно-импортные операции (налоги за вычетом субсидий). При расчете доходов консолидированного бюджета изменение потоков платежей происходит на валовой основе, т. е. налоги в номинальной их величине учитываются в составе доходов бюджета, а субсидии (субвенции, дотации) на производство, поддержку экспорта и импорт отражаются в его расходах. Это различие влияет на количественную оценку масштабов перераспределения валового внутреннего продукта (и национального дохода) через бюджетную систему.

Во-вторых, при расчете ВВП учитываются операции, имеющие не только денежную рыночную оценку, но и условную оценку (бартерные

операции, натуральные выдачи рабочим и служащим, потребленная продукция собственного производства, услуги убыточных финорганов и др.). В состав же доходов бюджета включается только доходы, полученные от налогообложения операций по реализации товаров и услуг, имеющих всегда денежную оценку.

В-третьих, существуют различия в методике учета (регистрации) экономических операций. При определении размера ВВП операции отражаются по методу начисления (в размере начисленных сумм с учетом неплатежей), а в бюджетной статистике – по фактическому поступлению (осуществлению) доходов (расходов), т. е. по кассовому методу.

В-четвертых, в состав результатов экономической деятельности при определении ВВП включается деятельность «теневого» сектора экономики и юридически запрещенные виды деятельности (контрабанда, производство и реализация наркотиков, челночный бизнес и т. д.). В доходах бюджета учитываются средства, отражающие результаты только от легальной деятельности, поддающейся учету (регистрации) и налогообложению. Кроме того, в системе национального счетоводства и бюджетной статистике используются различные принципы классификации налогов, что приводит к несопоставимости оценок налоговых поступлений.

Более реальную оценку пропорций формирования и использования финансовых ресурсов страны, в том числе через бюджетную систему, на наш взгляд, дает показатель соотношения совокупности средств консолидированного бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов к общему объему финансовых ресурсов, отраженному в финансовом балансе страны.

Оценка федерального бюджета на 2018-2020 гг.

Проект федерального бюджета на 2018 г. и на плановый период до 2020 г. сформирован на основе «базового» варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (таблица 4.1). Прогноз исходит из более благоприятной оценки макроэкономических параметров российской экономики в 2018 г. в сторону их улучшения по сравнению с параметрами прогноза, заложенного в основу для формирования Закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», а именно:

- более высокого уровня среднегодовой цены на нефть (43,8 против 40 долл. за барр.) за счет продления соглашения об ограничении добычи до марта 2018 г.;
- значительного увеличения динамики инвестиций в основной капитал (9,6% против 5,4 % в год в номинальном выражении или 4,7% против 0,9% в реальном) в силу более благоприятных внешнеэкономических условий, восстановления внутреннего спроса;
- более интенсивного (на 0,5%) роста экономики до 2,1% в год;
- несколько меньшего ослабления рубля (до 64,7 против 68,7 рублей за доллар США);
- более высокого роста реально располагаемых доходов населения (2,3% в год против 0,5%).

Таблица 3.1

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации в 2017-2020 гг., базовый сценарий²

Наименование	2018 год			2019 год			2020 год
	Бюджет 2017-2019	Бюджет 2018-2020	изменение, %	Бюджет 2017-2019	Бюджет 2018-2020	изменение, %	Бюджет 2018-2020
1	3	4	5	6	7	8	9
Цены на нефть Urals, долл./барр.	40,0	43,8	109,5	40,0	41,6	104,0	42,4
ВВП, млрд. руб.	92 296	97 462	105,6	98 860	103 228	104,4	110 237
Рост ВВП, прирост в %	1,7	2,1	x	2,1	2,2	x	2,3
Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	16 766	17 436	104,0	17 817	19 230	107,9	21 176
Инвестиции в основной капитал, прирост в %	0,9	4,7	x	1,6	5,6	x	5,7
Прибыль прибыльных организаций, млрд. руб.	18 853	21 416	113,6	20 707	23 051	111,3	25 010
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю пред. года	4,0	4,0	x	4,0	4,0	x	4,0

² Составлено автором на основе данных с официального сайта Министерства экономического развития: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognnoz/>, а также данных пояснительной записки к проекту закона о федеральном бюджете

Наименование	2018 год			2019 год			2020 год
	Бюд-жет 2017-2019	Бюд-жет 2018-2020	изме-не-ние, %	Бюд-жет 2017-2019	Бюд-жет 2018-2020	изме-не-ние, %	Бюд-жет 2018-2020
1	3	4	5	6	7	8	9
Курс доллара, рублей за доллар США	68,7	64,7	94,2	71,1	66,9	94,1	68,0
Реальная заработная плата, прирост в %	2,0	4,1	X	1,6	1,3	x	1,5
Реально располагаемые доходы населения, %	0,5	2,3	X	0,8	1,1	x	1,2
Объем импорта, млрд. долл. США	200,2	223,4	111,6	206,9	226,4	109,4	229,3
Объем экспорта, млрд. долл. США	289,7	329,3	113,7	297,3	328,6	110,5	336,9

При формировании показателей прогноза, заложенных в параметры проекта федерального бюджета на 2018-2020 гг. учитывается, что вклад роста инвестиций в основной капитал в прирост ВВП будет постепенно увеличиваться с 1,0 % в 2018 г. до 1,3 % к 2020 г. Это объясняется повышением доли валового накопления основного капитала в ВВП с 21,4% до 23,8 %, что выше докризисного уровня этого показателя. Ускорение экономического роста, согласно прогнозу МЭР, будет обеспечиваться в первую очередь увеличением инвестиций в основной капитал, средний темп роста которых в 2018 - 2020 гг. ожидается на уровне 5,3% в среднем за год. Опережающему росту инвестиций будет способствовать реализация следующих мер Правительства Российской Федерации:

- 1) программа льготного кредитования малого и среднего бизнеса;
- 2) создание на базе Внешэкон омбанка «фабрики проектного финансирования»;
- 3) создание эффективного механизма государственно-частного партнерства на принципах «инфраструктурной ипотеки».

Вместе с тем, указанные мероприятия еще не утверждены Правительством и не приняты к реализации, в то время как результаты их реализации уже заложены в более высокие темпы роста экономики (ВВП). Учитывая, что инвестиционный цикл, как правило, опережает по фазе колебания экономический цикл, учет положительного воздействия указанных мер в объеме 0,5% дополнительного роста ВВП может быть слишком оптимистичным. В части повышения оплаты труда, как следует из прогноза МЭР, определяющую роль будет играть выполнение в 2018 г. обязательств, закрепленных

в указах Президента Российской Федерации, с последующим поддержанием достигнутых соотношений заработных плат отдельных категорий работников бюджетной сферы и дохода от трудовой деятельности в регионах. В результате наибольший рост реальной заработной платы ожидается именно в 2018 г. (4,1% по базовому варианту) с последующим замедлением (до 1,3 - 1,5% в 2019 - 2020 г.г.).

Вместе с тем, в базовом сценарии прогнозируется, что в среднесрочном периоде заработные платы в частном секторе будут расти темпами, близкими к росту производительности труда, динамика которой составит в 2018-2020 гг. соответственно 2,2%, 2,4% и 2,6%. В случае отставания производительности рост потребительского спроса за счет положительного роста заработной платы в большей степени будет определяться в возможностях региональных финансов по выполнению зарплатных указов, что в условиях неустойчивого равновесия региональных бюджетов и значительной долговой нагрузки многих субъектов РФ несет повышенные риски их разбалансированности.

Установленный целевой показатель инфляции в 4% в год на весь период бюджетного цикла, а также продолжение политики сокращения расходов федерального бюджета в реальном выражении позволяет предположить ограниченное их воздействие на динамику реально располагаемых доходов населения, а, следовательно, и объема потребительского спроса. Определяющими особенностями проекта федерального бюджета на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг. являются:

- 1) формирование его параметров на основе новой конструкции бюджетных правил, а также единого документа, объединяющего основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики;
- 2) существенное сокращение структурного и нефтегазового дефицита федерального бюджета;
- 3) сокращение расходов федерального бюджета не только в относительном, но и в номинальном выражении;
- 4) увеличение закрытых (секретных) статей в общем объеме расходов федерального бюджета в 2018 г.;
- 5) резервирование в составе расходной части бюджета более 1 трлн. руб., распределение которых будет осуществляться без внесения поправок в закон о федеральном бюджете;

- 6) формирование в составе программной структуры расходов федерального бюджета четырех «пилотных государственных программ» с механизмами проектного управления;
- 7) объединение средств Фонда национального благосостояния и Резервного фонда на базе Фонда национального благосостояния и использование средств последнего для финансирования дефицита федерального бюджета;
- 8) отказ от предоставления бюджетных кредитов субъектам РФ из федерального бюджета.

Объединение основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в единый документ станет ключевым при планировании бюджетных параметров наряду с прогнозом социально-экономического развития РФ, является существенным шагом на пути к повышению достоверности самих бюджетных параметров и координации целей и инструментов финансовой и экономической политики в России при их прогнозировании. Подготовка и использование единого документа в формировании проекта федерального бюджета является не только давно назревшей необходимостью, но и позволяет исключить внутренние противоречия между предлагаемыми мерами в налоговой и бюджетной политике, применять единый подход к планированию бюджетных параметров. Кроме того, единый структурный документ может быть в дальнейшем интегрирован с основными направлениями денежно-кредитной политики.

Новая конструкция бюджетных правил, в соответствии с Проектом федерального бюджета, должна стать основой для формирования его параметров, что создает определенность в области сбалансированности доходов и расходов федерального бюджета, позволяет более прозрачно оценивать дополнительные возможности увеличения расходов в зависимости от базовой цены на нефть, заложенной в бюджет, а также накапливать новые бюджетные резервы. Использование новой конструкции бюджетных правил при определении прогнозных доходов и предельных расходов федерального бюджета также создает более предсказуемые условия для реализации Банком России денежно-кредитной политики в части таргетирования уровня инфляции, а также более точно координирует правила использования рентных доходов федерального бюджета с правилами накопления и использования валютных активов. Это, безусловно, будет способствовать дальнейшей интеграции между указанными направлениями регулирования, снижению корреляции между динамикой валютного курса рубля и мировыми ценами на нефть, снижению рисков для инвестиций в российские активы и процентных ставок в экономике.

Вместе с тем, установленный в бюджетных правилах уровень цены на нефть является более низким, чем рыночные данные 2017 г., что, безусловно ограничит ресурсы федерального бюджета для дополнительного финансирования стратегических задач, поставленных в Основных направлениях, а также в предложениях Совета Федерации РФ. Главной задачей базового уровня цены на нефть в новом бюджетном правиле является максимальная возможность накопления валютных активов за счет дополнительных нефтегазовых доходов.

Таким образом, оценка ключевых параметров проекта федерального бюджета в трехлетний период показывает, что они нацелены на дальнейшее сокращение по отношению к ВВП в рамках продолжающейся политики бюджетной консолидации (таблица 2).

Несмотря на то, что в период 2018–2020 гг. прогнозируется номинальный рост доходов федерального бюджета (с 14 720,3 млрд. руб. в 2017 г. до 15 257,8 млрд. руб. в 2018 г., что составляет +3,6% к предыдущему году, 15 554,6 млрд. руб. в 2019 г., +1,9 % к 2018 году и 16 285,4 млрд. руб. в 2020 г. до 15,7% в ВВП в 2018 г., 15,1% в ВВП в 2019 г. и 14,8% в ВВП в 2020 г. в основном за счет снижения нефтегазовых доходов в течение всего прогнозного периода, связанного с сокращением доли самого нефтегазового сектора на фоне отстающих темпов его роста и замедления темпов инфляции в сравнении с номинальными темпами прогнозных значений ВВП. В результате уровень доходов федерального бюджета в ВВП к 2020 г. будет ниже аналогичного показателя 2000г, что будет являться самым низким его значением за двадцатилетний период.

Таблица 3.2

Ключевые параметры проекта федерального бюджета РФ в 2018-2020 гг.

Показатели	2017 (оценка)	2018 (проект)	2019 (проект)	2020 (проект)
Доходы, млрд. руб.	14 720,3	15 257,8	15 554,6	16 285,4
% в ВВП	16,0	15,7	15,1	14,8
в том числе				
Нефтегазовые доходы, млрд. руб.	5 795,2	5 479,6	5 247,5	5 440,4
% в ВВП	6,3	5,6	5,1	4,9
Ненефтегазовые доходы, млрд. руб.	8 925,1	9 778,2	10 307,1	10 845,0
% в ВВП	9,7	10,0	10,0	9,8
Расходы, млрд. руб.	16 728,4	16 529,2	16 373,7	17 155,3

% в ВВП	18,1	17,0	15,9	15,6
Дефицит, млрд. руб.	-2 008,1	-1 271,4	-819,1	-869,9
% в ВВП	2,2	1,3	0,8	0,8
Ненефтегазовый дефицит, млрд. руб.	-7 803,3	-6 751,0	-6 066,6	-6 310,2
% в ВВП	8,5	6,9	5,9	5,7
Резервный фонд на конец года, млрд.руб.	1 060,8	0,00	0,00	0,00
Фонд национального благосостояния на конец года, млрд. руб.	3 901,2	3 756,9	4 409,9	4 488,0
% в ВВП	4,2	3,9	4,3	4,1
Государственный долг, млрд. руб.	12 535,9	15 234,6	16 359,8	17 651,6
% в ВВП	13,6	15,6	15,8	16,0
в том числе				
Внутренний гос. долг, млрд. руб.	9 276,4	10 501,8	11 416,1	12 701,2
% в ВВП	10,1	10,8	11,0	11,5
Внешний гос. долг, млрд. руб.	3 259,5	4 732,8	4 943,7	4 950,4
% в ВВП	3,5	4,8	4,8	4,5

Позитивно следует оценить растущую динамику ненефтегазовых доходов: в 2018-2020 годах. Однако увеличение данной группы доходов определяется не только ожидаемым улучшением экономической динамики и ростом эффективности администрирования доходов, но и ежегодным увеличением (индексацией) ставок отдельных налогов (прежде всего, акцизов на нефтепродукты, табачные изделия и спиртосодержащую продукцию), а также индексацией существующих и введением новых сборов и пошлин (преимущественно, неналогового характера). В результате индексации ставок акцизов и роста налогооблагаемой базы по НДС доля косвенных налогов в совокупных доходах федерального бюджета продолжит увеличиваться с 41% в 2017 г. до 46,1% в 2020 г. Кроме того, для мобилизации дополнительных неналоговых доходов в проекте сохранена повышенная норма дивидендов для государственных компаний на уровне 50% от их чистой прибыли. Согласно материалам пояснительной записки, около 66% дополнительного увеличения ненефтегазовых доходов федерального бюджета обусловлено влиянием макроэкономической ситуации и 34% - влиянием изменения законодательства по налогам и сборам.

В отношении нефтегазовых доходов прогнозируется их снижение как в номинальном выражении, так и по отношению к ВВП: с 6,3% ВВП в 2017 году до 4,9% ВВП к 2020 году. При этом в пояснительной записке к проекту в качестве ключевого фактора сокращения нефтегазовых доходов указывается снижение нефтяных котировок нефти марки «Юралс» и выходу их на

траекторию на уровне 40 долл. США за баррель (в ценах 2017 г.), что не соответствует более оптимистичным прогнозам мировых институтов развития. Вместе с тем, дополнительные нефтегазовые доходы будут направлены на пополнение Фонда национального благосостояния, т.е. изъяты из экономики в т.ч. для выполнения целевых индикаторов денежно-кредитной политики по инфляции, что доказывает высокую степень интеграции между бюджетной и денежно-кредитной политикой в Российской Федерации.

Отличительной особенностью параметров проекта федерального бюджета на 2018-2020 г.г. со стороны расходов является их сокращение в номинальном выражении два года подряд в среднем на 1%, а с учетом заложенного целевого показателя инфляции в 4 % их реальное сокращение в 2018 г. составит 5 %, и еще 4,8% в 2019 г.. И только в 2020 г. расходы федерального бюджета сохраняют свою динамику относительно предыдущего года. Такая динамика расходов в реальном выражении обусловлена «замораживанием» их реального уровня по открытой части. Относительно ВВП расходы федерального бюджета за трехлетний период сократятся на 2,5% к их уровню в 2017 г., составив 15,6% в ВВП, что является самым низким их показателем с 2001 г.

Основной целью бюджетной политики в отношении федерального бюджета в трехлетнем цикле, как следует из проекта, по-прежнему является минимизация бюджетного дефицита с 2,2 % в ВВП в 2017 г. до 0,8 % в 2020 г. (сокращение за трехлетний период на 1,4 % в ВВП). Одновременно сокращается и величина ненефтегазового дефицита федерального бюджета в процентном отношении к ВВП - с 8,5% в 2017 г. до 5,7 % в 2020 г., что является одним из самых низких его значений с 2010 г. Однако достижение успехов в сбалансированности федерального бюджета обеспечивается ценой сокращения его расходов, замораживания предусмотренных под них проектов, а также продолжением политики консолидации и централизации как бюджетных доходов, так и источников финансирования дефицита.

В отношении объема государственного долга РФ в течение трехлетнего периода предусмотрено его увеличение в пределах безопасных уровней долговой нагрузки (до 16% в ВВП). При этом впервые рост государственного долга в 2017-2018 г.г. будет происходить не за счет государственных займов, а за счет резкого увеличения внешних государственных гарантий (преимущественно по экспортным кредитам) при сокращении государственных внутренних гарантий в сравнении с их объемами, предусмотренными в текущем бюджетном цикле. В результате доля государственных

внешних гарантий в структуре долга увеличится более чем в 2,3 раза с 6,2% в 2017 г. до 14% в 2020 г. Это приведет к изменению пропорций соотношения внутреннего и внешнего долга в общей его структуре, а именно к снижению доли внутреннего долга с 74% в 2017 г. до 68,9% в 2018 г. и постепенному ее увеличению к 2020 г. до 72% за счет роста внутренних государственных займов. В целом долговую политику на федеральном уровне следует оценить как взвешенную и умеренную, с наращиванием в структуре государственного долга целевых условных обязательств в форме государственных гарантий, оказывающих стимулирующее воздействие на экспорт.

Расходы федерального бюджета на трехлетний период 2018-2020 г.г. сформированы с учетом новой конструкции бюджетных правил и продолжения политики минимизации бюджетного дефицита. В этой связи их базовый уровень в течении 2018-2019 г.г. сокращается не только в относительном, но и в абсолютном выражении к уровню ожидаемой их оценки в 2017 г.

Вместе с тем, ожидание более быстрых темпов роста экономики России и улучшенный прогноз по нефтегазовым доходам позволили увеличить общий объем расходов на 2018 и 2019 г.г. в сравнении с их величиной, утвержденной на эти же отчетные периоды в бюджетном цикле 2017-2019 г.г. соответственно на 3,1 и 2,4%. При этом наибольшее увеличение расходов в сравнении с первоначально утвержденными их значениями в 2018 и 2019 г.г. наблюдается по следующим разделам:

- «Охрана окружающей среды» (рост в 33,5 раза);
- «Жилищно-коммунальное хозяйство» (рост в 8,82 раза);
- «Здравоохранение» (+28,3%);
- «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (+26,8%);
- «Средства массовой информации» (+ 22,3%);
- «Национальная экономика» (+21,5%).

По двум разделам расходов предусмотрено сокращение их абсолютных объемов в сравнении с утвержденной ранее величиной на 2018 и 2019 г.г. — это «Социальная политика» - минус 11,1 % и «Обслуживание государственного долга» - минус 8,4%.

Однако несмотря на рост расходов федерального бюджета в проекте в сравнении с ранее утвержденными их значениями, совокупный их объем за трехлетний период к уровню 2017 г. сокращается практически по большинству разделов. Наибольшее абсолютное сокращение за три года прослеживается по расходам на физическую культуру и спорту – (-63,3%) за 3 года, культуру – (-19,7 %) за 3 года, национальную экономику – (-4,9%) за 3 года. Исключение составляют расходы на обслуживание государственного долга, номинальное увеличение которых за три года составит +20,6%, на здравоохранение – номинальный рост за 3 года на 10,3%, на национальную безопасность- рост за 3 года на +8,3%, образование – рост за 3 года на +6,2%, межбюджетные трансферты – рост за 3 года на +2,7%.

Если же оценивать объем расходов федерального за 2018-2020 г.г. в реальном выражении при условии целевой инфляции в 4% в год, то он сократится более чем на 9% к их уровню в 2017 г. Из крупных разделов расходов в федеральном бюджете лидирующими по проценту реального сокращения будут расходы на национальную экономику (-16,1%), общегосударственные вопросы (- 15,3%), социальную политику (-15,0%), национальную оборону (-13,7%). Расходы на образование и здравоохранение в реальном выражении за три года сократятся к их уровню в 2017 г. соответственно на 5,5% и 3,6 %. Безусловно, это внесет отрицательный вклад в политику стимулирования конечного спроса в экономике и роста инвестиционной активности.

Такое неравномерное сокращение расходов по одним разделам и увеличение по другим не приведет к изменению их структуры в федеральном бюджете. По-прежнему ключевыми приоритетами расходов федерального бюджета в 2018-2020 г.г., исходя из удельного веса, остаются четыре раздела расходов: социальная политика (29%), национальная оборона (17%), национальная экономика (14,5%), национальная безопасность и правоохранительная деятельность (13%). При этом удельный вес последнего раздела повышается за трехлетний период в общем объеме расходов на 1,1% (с 11,7 до 12,8%).

Если же оценивать относительный вес расходов в процентах в ВВП, то наибольшее сокращение этого показателя за трехлетний период 2018-2020 г.г. придется на социальную политику (-1,1% в ВВП), национальную оборону и национальную экономику (-0,6% в ВВП).

Оценка качественной структуры расходов проекта федерального бюджета на 2018-2020 г.г., определяющая их «полезность» и вклад в

экономический рост, показывает, что доля его условно-непроизводительных расходов (на управленческо-силовой блок, социальную политику и обслуживание долга) за трехлетний период не изменится и будет составлять около 71% в совокупных расходах (71% в 2018 г. и 71,3 в 2020 г.). Доля условно-производительных расходов, связанных с инвестициями в человеческий капитал по разделам образование, здравоохранение, а также жилищное строительство и национальную экономику за трехлетний период останется также неизменной - на уровне 22,1%, как в 2018, так и в 2020 г. (в т.ч. доля расходов на человеческий капитал –около 7% совокупных расходов). При этом в относительном выражении к ВВП объем условно-непроизводительных расходов снижается с 11,9% в 2018 г. до 10,7% в 2020 г. за счет сокращения расходов на национальную оборону и социальную политику; объем условно-производительных расходов за этот же период также снизится на 0,4% в ВВП с 3,8 % в 2018 г. до 3,4 % в 2020 г.

Эту негативную тенденцию усиливает сокращение как в абсолютном, так и в относительном выражении расходов федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения. Их удельный вес в ВВП снизится с 0,37% в 2018 г. до 0,31 % в 2020 г. Расходы на фундаментальные исследования также сокращаются по отношению к ВВП за трехлетний период с 0,16% в 2018 г. до 0,14 % в 2020 г.

Определенным новшеством в программном управлении и финансировании бюджетных расходов является выделение пяти приоритетных государственных программ, в отношении которых с 2018 г. будут реализованы механизмы проектного управления (далее – «пилотные» государственные программы). К ним относятся следующие государственные программы:

- «Развитие здравоохранения»,
- «Развитие образования» на 2013–2020 годы»,
- «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»,
- «Развитие транспортной системы»
- «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

Однако оценка объемов их финансирования в 2018-2020 г.г. говорит о запланированном сокращении за трехлетний период в абсолютном выражении к уровню их финансирования в 2017 г.

Таким образом, на основе оценки приоритетов расходов федерального бюджета в 2018-2020 г.г. можно сделать вывод о недостаточно активных преобразованиях в отношении их структуры. Продолжение политики бюджетной консолидации по минимизации дефицита федерального бюджета ограничивает его возможности по финансированию приоритетных направлений экономического роста, начиная с 2018 г.

Проведенный анализ проекта федерального бюджета на 2018-2020 г.г. позволяет сделать вывод, что предусмотренные в нем меры ориентированы на дальнейшую стабилизацию государственных финансов и повышение устойчивости федерального бюджета к сохраняющимся внешним рискам за счет дальнейшей минимизации бюджетного дефицита, как со стороны источников бюджетных ресурсов, так и со стороны расходов. Уровень расходов к 2020 г. будет являться минимальным за последние 16 лет, с преобладанием в их структуре направлений с низким мультипликативным эффектом для экономики. Наряду с безусловными позитивными изменениями в проекте повышение уровня бюджетного прогнозирования в увязке с целями денежно-кредитной, налоговой и таможенно-тарифной политики, введение четких правил формирования и расходования резервов федерального бюджета, сокращение отдельных условно-непроизводительных расходов, которые отличают его от бюджета предыдущего цикла, в представленном проекте сохраняются отдельные проблемы, устранение которых, по-нашему мнению, способствовало бы не только снижению рисков исполнения проекта федерального бюджета в 2018-2020 г.г., но и более активному оживлению российской экономики.

Одной из основных проблем является то, что сокращение расходов федерального бюджета для достижения целевых параметров бюджетного дефицита должно проводиться в тесной координации с целями и инструментами денежно-кредитной политики должно быть также точечным. Решение вопросов о снижении бюджетных ассигнований на финансирование государственных программ должно происходить на основе оценки информации об их количественном и качественном воздействии на важнейшие качественные показатели жизни общества и показатели макроэкономического развития и учитывать не только краткосрочные, но и долгосрочные

эффекты от их реализации. При этом акцент должен быть сделан на времени получения положительного эффекта – чем дальше он отложен, тем более обоснованным станет значительное уменьшение расходов.

Кроме того, в условиях постепенного оживления российской экономики в средне- и долгосрочной перспективе основной акцент в финансировании экономического развития должен быть сделан на отдельных «точках роста», что отражает объективные возможности государства по сохранению и усилению глобальной конкурентоспособности. В этой связи роль федерального бюджета в реализации программы стимулирования точечного роста должна быть более активной, предусматривающей определенное смягчение бюджетной политики в области расходов за счет использования: специально зарезервированного объема бюджетных средств под приоритетные направления и программы развития в объеме не менее 5% процентов от расходной части, а также за счет направления исключительно на эти цели дополнительных ненефтегазовых доходов в случае более благоприятной внутренней конъюнктуры в ходе исполнения бюджета. Важную роль могла бы играть увязка инвестиционных расходов со специализированными инструментами рефинансирования Банка России.

Об авторах

Пайкович Петар Радославович - к.э.н., доцент кафедры Финансов и цен. ФГБОУ ВПО РЭУ имени Г.В. Плеханова

Paikovich Petar Radoslavovich - Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Finance and Prices. FGBOU VPO REU after GV. Plekhanova

Глава 4. Управление внешним государственным долгом в контексте Российских либеральных реформ 90-х гг.

Введение в оборот новых документов и материалов, исследование причин дестабилизации финансовой системы СССР, невозможности выплачивать государственный внешний долг, позволяют авторам согласиться как с заключениями о серьезных просчетах советского руководства, так и об очевидном влиянии так называемого «внешнего» фактора. Изученные и ранее не опубликованные архивные документы дают основание сформулировать выводы о неэффективном в целом управлении внешним долгом Российской Федерации в 90-е гг., необходимости учитывать исторический опыт «догоняющих модернизаций».

В условиях поиска оптимальных механизмов реализации модернизационных стратегий возрастает потребность научно-теоретического осмысления исторического опыта реализации избранного экономического курса в последние годы существования СССР и после его распада.

Общее переосмысление событий, предшествующих распаду СССР, можно охарактеризовать как весьма сложный и противоречивый процесс. Е.Т. Гайдар, указывая на просчеты советского руководства, писал, в частности, об ошибочной ставке на высокие цены на нефть, так как «...в условиях неблагоприятной конъюнктуры богатая ресурсами страна рискует столкнуться с бюджетным кризисом, проблемами платежного баланса, сокращения валютных резервов, невозможностью обслуживания и возвращения внешнего долга» [52].

С иных методологических позиций исследуют системный кризис в экономике позднесоветского периода, рассматривая его в качестве кризиса индустриальной модели, другие авторы. Так, М.М. Козеняшева утверждает, что он проявился в кризисе важных отраслей и секторах производства, в международной торговле, нарушениях в финансах, кредитно-денежной, валютной сферах, существовавших формах организации и регулирования экономики. Эти взаимосвязанные кризисы привели к распаду политической, экономической, социальной систем СССР [80].

Часть отечественных исследователей акцентирует внимание на особом влиянии в этот период «внешнего фактора». Так, С.Е. Федин

полагает, что «перестройка» вовсе не была какой-то цепью ошибок и просчетов, приведших ее руководителей к тому, чего они не хотели и не ожидали. Напротив, она от начала и до конца подчинялась определенной логике, которая соответствовала интересам, политике и планам Запада в отношении Советского Союза [174].

Анализ научной литературы выявил многообразие точек зрения на проблемы, связанные с процессом распада СССР, авторами определен значительный перечень факторов, оказывающих влияние на ускорение центробежных тенденций. Однако значительный ряд аспектов этой в высшей степени значимой и актуальной проблемы нуждается в дальнейшем исследовании. В их числе вопросы, связанные с наращиванием и обслуживанием внешнего долга. В 1985–1986 гг. цены на ресурсы, от которых зависел бюджет, внешнеторговый баланс, способность обслуживать внешний долг, стабильность потребительского рынка, упали в несколько раз. Экономика СССР оказалась зависимой от конъюнктуры мировых рынков, но советское руководство направляло гигантские средства в агропромышленный комплекс, в ВПК, на такие проекты, например, как мелиоративный [52]. В 1991 г. даже по официальным данным началось абсолютное падение производства. Росли дефицит бюджета (в 1991 г. – 20%) и внешний долг. Если в начале перестройки последний составлял 20 млрд долл., то в конце – 103 млрд долл. Денежная масса выросла на 21,5% [88]. Положение с валютой становилось все более угрожающим. Начиная с середины 1989 г. страна оказалась на грани объявления себя неплатежеспособной. Со второй половины 1990 г. СССР исчерпал валютные резервы, не мог привлекать внешние кредиты. Поэтому вынужден был резко сокращать импорт. Руководству страны зарубежные партнеры все чаще напоминали о просроченных долгах [52]. Была проведена неудачная денежная реформа. В апреле 1991 г. начался значительный рост цен. Эмиссия денег в 1991 г. достигла беспрецедентных масштабов за последнее десятилетие существования СССР.

Миннефтегазпром 26 апреля 1991 г. направил доклад Первому заместителю Премьер-Министра СССР В.Х. Догужиеву с весьма характерным названием: «О критическом положении с выполнением государственного заказа по добыче нефти», в котором говорилось о том, что за 1988-1990 гг. было закуплено оборудование на сумму 19118936 руб. в СКВ. Зарубежные фирмы-поставщики выполнили контракты по поставкам, но оплата счетов за поставленное оборудование задерживалась со ссылкой на отсутствие

средств³. Миннефтегазпромом СССР велись переговоры с иностранными банками о получении краткосрочных кредитов, но требования по страхованию риска, прежде всего, из-за сложившегося в СССР платежного положения были значительно повышены⁴.

В связи с «катастрофическим положением с подписанием контрактов на поставку материально-технических ресурсов в 1991 г.» Кабмин СССР обязал МВЭС и Внешэкономбанк обеспечить незамедлительно перевод отрасли валютных средств, поступающих за поставки нефти на экспорт⁵, но процессы в финансовой сфере оказались необратимыми. Внешэкономбанк сообщил «о невозможности исполнения вышеуказанного распоряжения». Между тем, к этому времени было уже подписано значительное количество контрактов на поставку материально-технических ресурсов для Миннефтегазпрома⁶.

2 июня 1991 года на совещании у М.С. Горбачева по вопросам экономики министр финансов СССР Павлов В.С. заявил о том, что в первом полугодии в экономике сложилась отчаянная обстановка: объем внешней торговли снизился на 30%, остановились 33 доменные печи, было выведено из строя 7 коксовых батарей. В стране наблюдалась тяжелая продовольственная ситуация: необходимые объемы заготовки зерновых составляли 70-79 млн. тонн, но в лучшем случае возможным было собрать 50-60 млн. На 1 млн тонн меньше было добыто угля, следовало закачать еще 80 млрд. кубов газа. Цены внутреннего оборота в промышленности выросли в 2 раза, на сырье несколько больше, а на продукцию обрабатывающей промышленности – меньше [49, с. 701]. В связи с этим М.С. Горбачев, отмечая необходимость принятия срочных мер в финансовой и продовольственной, в энергетике, теплоснабжении, нефтедобывающей промышленности, называл в качестве выхода переход к рыночным отношениям, без чего, считал он, невозможно рассчитывать на вхождение в мировое хозяйство и поддержку «западных собеседников»⁷.

³ Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф.70. Оп. 2. Д.6679. Л. 3-4.

⁴ РГАЭ Ф.70. Оп. 2. Д.6690. Л. 9-10.

⁵ РГАЭ). Ф.70. Оп. 2. Д.6679. Л. 11-14

⁶ РГАЭ Ф.70. Оп. 2. Д.6690. Л.25.

⁷ См.: там же.

Между тем, Запад явно свернул к этому моменту помощь М.С. Горбачеву. Изученные нами известные и ранее не опубликованные документы и материалы, анализ событий накануне и вслед за распадом СССР со всей определенностью доказывают значительное влияние на разрушительные для страны последствия как экономического, внутривластного, так и внешнего факторов.

Власти тщетно пытались найти финансовые средства. Так, 3 июня 1991 г. и. о. директора Института США и Канады А. Кокошин в письме на имя помощника президента СССР А.С. Черняева «О ситуации на мировом финансовом рынке и возможностях СССР по привлечении финансовых ресурсов» и «план Маршалла: краткая история и оценка результатов» на соответствующий запрос о возможностях изыскать средства отвечал, что доступ на международный рынок ссудных капиталов закрыт. На официальную помощь ведущих стран как возможный источник СССР также всерьез рассчитывать не приходилось. «Даже, - полагал автор письма, - если мы объявим себя официально развивающейся страной. Весь объем предоставляемой в последние годы официальной помощи со стороны стран ОЭСР развивающимся странам составляет 15 млрд долл.... Расчеты привлечь в СССР иностранные капиталы на уровне 20-25 млрд долл. в год представляются недостаточно обоснованными». А. Кокошину предлагалось использовать прямые инвестиции как «наиболее приемлемый для нас вид содействия развитию нашей экономики и ее интеграции в мировое хозяйство. Мы не можем более набирать кредиты и наращивать внешний долг. Здесь нам уже грозит катастрофа польского образца или еще худший вариант»⁸. Автор письма писал о том, что расчеты на МВФ также беспочвенны. Небольшие по объему, поскольку МВФ не располагает крупными средствами, они играют роль сертификата надежности заемщика, утверждают его принадлежность к мировому сообществу и готовность действовать по жестким правилам. В качестве примера в письме был приведен кредит Чехословакии со стороны МВФ в размере 1.8 млрд. долл. «Но, - подчеркивал аналитик, - СССР не принят в МВФ. И, что еще более важно, не готов действовать по жестким рецептам проведения реформ в силу социальных и политических причин»⁹.

11 июля 1991 г. М.С. Горбачев направил личное послание главам государств - участникам встречи «семерки» в Лондоне, в котором говорил о

⁸ Архив Горбачев-Фонда. Ф. 2. Оп. 1. Д. 19438. Л. 4-5.

⁹ Архив Горбачев-Фонда. Ф. 2. Оп. 1. Д. 19438. Л.4.

«...серьезном повороте от конфронтации к взаимопониманию», конце холодной войны, сокращении ассигнований на закупку вооружений (с 1988 по 1991 гг. в реальном исчислении были снижены на 29%). Производство танков за этот период уменьшилось в 2,1 раза, боевых самолетов - в 1,8 раза, артиллерии - в 2,9 раза, боевых машин пехоты и бронетранспортеров - в 4,2 раза [49, с. 709-711]. «Однако, - подчеркивал Горбачев, - в области экономических отношений заметных перемен не произошло... В кризисном состоянии находится финансово-кредитная система. Нарастает дефицит государственного бюджета. Сократились экспортные поставки и валютные доходы. Несмотря на то, что в мае-июне падение производства приостановилось, угроза дальнейшего спада сохраняется» [49, с. 707]. Лидер СССР приводил данные о том, что за 6 месяцев текущего года произведенный национальный доход сократился на 11%, объем промышленного производства - на 5,8%, розничный товарооборот в реальном исчислении - на 12,2%. Остро ощущалась нехватка продовольственных товаров, лекарств. Обострялась проблема внешнего долга, размер которого в свободно конвертируемой валюте (более 65 млрд. долл. на середину 1991 г.) по сравнению с масштабами страны был не очень велик, но его состав, в котором около половины составляли краткосрочные и среднесрочные кредиты с высоким уровнем процента, вызывал серьезную обеспокоенность. Вместе с сокращением экспортных ресурсов это привело к тому, что на погашение долга и уплату процентов уходило более половины валютной выручки страны в свободно конвертируемой валюте. Снижение импортных закупок обусловило заметный спад производства в легкой и пищевой промышленности, в машиностроении, нефте- и газодобыче, в химии. Автор предупреждал: «Трудности, которые выпадут при этом на долю населения, могут оказаться чрезмерными, чреватыми крупными социальными конфликтами и опасностью для демократических преобразований... Мы считаем, что пришло время сделать решительные шаги, предпринять согласованные усилия по налаживанию нового типа экономического взаимодействия, в процессе которого советская экономика с ее огромным производственным, научно-техническим и кадровым потенциалом, с богатейшими природными ресурсами и колоссальным внутренним рынком могла бы быть интегрирована в мировое хозяйство» [49, с. 707].

Через несколько дней, 17 июля 1991 г., Горбачев в разговоре с Дж. Бушем в Лондоне задавая вопрос о том, не меняет ли администрация США политику в отношении Советского Союза, забыв о дипломатии, восклицал: «Такая вот хорошая поддержка - варитесь, мол, в своем котле, это нас

(американцев-авт.) не касается. Странная вещь - 100 млрд. брошены были на конфликт регионального значения (*война в Персидском заливе-авт.*), на реализацию «этого проекта». А такой «проект», как трансформация Советского Союза, который перестал быть противостоящей силой и угрозой, и включение его в мировую экономику, в мировое сообщество - этот «проект» еще не принят вами к исполнению» [49, с. 719]. 6 ноября 1991 г. американский посол Р. Страусс объяснял это в беседе с М.С. Горбачевым исчерпанностью «лимитов» у Дж. Буша по оказанию помощи СССР, объясняя это «недовольством американского народа» и оппозиционной партии [49, с. 744].

Кредиты были предоставлены современной России. В 1991 г. страна стала членом Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), в 1992 г. вступила в Международный валютный фонд (МВФ), а также присоединилась к группе Всемирного банка - Международному банку реконструкции и развития (МБРР). Экспертами МВФ совместно с работниками МБРР, ЕБРР и ГАТТ¹⁰ были определены условия выделения помощи по линии Фонда. В соответствии с ними Россия приступила к либерализации экономики форсированными темпами. Сложно не согласиться с экспертами, которые оценивают эти рекомендации негативно¹¹.

Внешний долг Российской Федерации по состоянию на 1 июля 1998 г. достиг 130,5 млрд долларов США. По сравнению с тем же периодом 1997 г. он увеличился на 6,9 млрд долларов США. За первое полугодие 1998 г. платежи по обслуживанию внешнего долга составляли 4,68 млрд долларов США (72% к объему платежей 1997 г.)¹². В этой связи представляют интерес данные об объемах и использовании кредитов РФ от организаций Бреттон-Вудской группы¹³. С 1992 г. по 1 октября 1998 г. РФ было использовано кредитов по линии Минфина России (без ЦБ) на сумму 24,2 млрд. долл. США, в том числе, в 1998 г. - 3,05 млрд долл. США. По этим кредитам с 1992 г. было выплачено 2,75 млрд долл. США процентов и комиссий. Общая сумма кредитов и займов, полученных от международных финансовых организаций, иностранных государств, коммерческих банков и фирм и на международных рынках капитала в первом полугодии 1998 г., составила 7,75 млрд

¹⁰ Архив Государственной думы Федерального собрания РФ (Архив ГД ФС РФ). Ф. 10100. Оп. 22. Д. 54.

¹¹ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5598. Л. 238-239.

¹² Архив ГД РФ ФС. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5726. Л. 135.

¹³ К ним относятся специализированные учреждения ООН - Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк. Эти организации были созданы в 1944 году. Россия вступила в МВФ и Всемирный банк в 1992 г.

долларов США¹⁴. В первом полугодии 1998 г. из общей суммы финансовых займов МВФ и МБРР на текущие нужды федерального бюджета было израсходовано 1,26 млрд. долларов США (73 % от суммы предоставленных займов), на оплату внешнего долга и иные цели - 0,47 млрд долларов США¹⁵. В результате проверки Счетной Палаты были выявлены «недостатки в расходовании заемных средства МВФ и МБРР, наносящие ущерб федеральному бюджету и экономике в целом». В частности, эти средства расходовались без увязки с мероприятиями по структурной перестройке экономики, для которых они предназначались. Данные мероприятия, которые должны были способствовать выводу экономики России из кризисного состояния, в целом не были выполнены: не было обеспечено сокращение дефицита федерального бюджета, продолжалось снижение общего объема ВВП. По заключению аудиторов, «одной из основных причин такого положения являлось безадресное расходование заемных средств и недостаточный контроль за реализацией мероприятий со стороны Минэкономики России и Минфина России»¹⁶.

Так, в соответствии с условиями займов МБРР SAL-1 и SAL-2 Правительство Российской Федерации обязано было осуществить структурные реформы, необходимые для создания основы для возобновления экономического роста и обеспечения макроэкономической стабилизации на среднесрочный период. Эти займы также должны были обеспечить финансирование, необходимое для адекватного уровня всех видов услуг во время сложного переходного периода, характерного для большинства стран с плановой экономикой. Проверкой Счетной Палаты было установлено, что в Минэкономики России практически отсутствовали расчеты, обосновывающие экономию бюджетных средств в результате реализации вышеназванных мероприятий. На запрос Счетной палаты по этим вопросам Минэкономики России не смогло дать конкретного ответа¹⁷.

МБРР SAL-2 - второй транш - в размере 400 млн долларов США должен был быть направлен на структурную перестройку экономики. При проверке было выявлено, что в рамках займа SAL-2 вышеназванная сумма была перечислена на валютный спецсчёт Минфина России в Банке России.

¹⁴ Архив ГД РФ ФС. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5726. Л. 128.

¹⁵ Архив ГД РФ ФС. Ф.10100. Оп.14. Д. 178. Л. 21.

¹⁶ Архив ГД РФ ФС. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5726. Л. 128-129.

¹⁷ Архив ГД РФ ФС. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5726. Л. 131.

На основании поручения Минфина России средства займа в сумме 363,35 млн долларов США были сконвертированы и зачислены в доход федерального бюджета, остальная сумма использована на погашение внешнего долга. Как правило, средства расходовались на покрытие задолженности за IV квартал 1997 г. и направлялись федеральным министерствам и ведомствам, а также отдельным бюджетным организациям¹⁸. Программой государственных внешних заимствований Российской Федерации на 1998 г. было установлено, что объем привлечения заемных средств от МБРР по займу SAL -3 в 1998 г. должен был составить 600 млн долларов США¹⁹.

Напомним, что общими условиями займов МБРР являлись: возврат основного долга в течение 17 лет, начало его возвращения (льготный период) через 5 лет, равными платежами каждые полгода²⁰. Инвестиционные займы в структуре портфеля займов МБРР составляли 41%²¹. Проверкой Счетной Палаты, осуществленной в 1998 г. было установлено, что основная часть подпроектов была направлена на такие цели, как создание кампании по информированию общественности о программе приватизации в России (6 млн. долл. США), проведение консультаций и исследований по проблемам приватизации (24,0 млн. долл. США) и пр.²². Аудиторы вынуждены были констатировать, что проекты по вышеуказанному приватизационному займу не в полной мере соответствовали его первоначальным целям, предусмотренным в Соглашении между Российской Федерацией и МБРР, и концентрировались, в основном, на финансировании проектов, относящихся к институциональным преобразованиям, в ущерб отработке моделей приватизации на конкретных предприятиях. Между тем, вместо создания целостной системы приватизации по ограниченному кругу конкретных предприятий, конечной целью которой было бы перенесение полученных результатов на другие предприятия для повышения эффективности их работы и создания новых экономических индикаторов в условиях приватизации, средства займов были распылены на решение локальных вопросов, включая финансирование услуг и закупок оборудования для

¹⁸ Архив ГД РФ ФС. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5726. Л. 131.

¹⁹ Там же.

²⁰ Архив ГД РФ ФС. Ф.10100. Оп.14. Д. 178. Л. 21.

²¹ Архив ГД РФ ФС. Ф.10100. Оп.14. Д. 178. Л. 24.

²² Архив ГД РФ ФС. Ф.10100. Оп.14. Д. 178. Л. 41.

федеральных органов исполнительной власти и другие цели, напрямую не связанные с процессами приватизации²³.

На Парламентских слушаниях в 1994 г. первый этап приватизации был оценен как преступная акция. Государственная дума поручила Счетной палате РФ (постановление от 20.10.1995 г. № 1239-1 ГД) проверить эффективность использования федеральной собственности и оценить деятельность организаций, созданных для осуществления приватизации - ГКИ, РФФИ и ФУДН. Получив от Счетной палаты РФ и Генерального прокурора РФ Ю.И. Скуратова резко негативную оценку деятельности вышеуказанных органов, Государственная Дума своим Постановлением от 09.02.1996 г. № 66-11 ГД создала Комиссию по анализу итогов приватизации в 1992-1996 гг. и ответственности должностных лиц за ее негативные результаты. Были образованы региональные Комиссии по субъектам Российской Федерации, в состав которых привлечены высококвалифицированные специалисты (экономисты, финансисты, юристы и др.)²⁴.

Данные и выводы, содержащиеся в письме Генерального Прокурора РФ Ю.И. Скуратова на имя Председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнева, отправленном им в декабре 1996 г., впечатляют и в настоящее время. Генеральный Прокурор в числе основных причин многочисленных нарушений законности в сфере приватизации назвал коррумпированность государственных и муниципальных служащих, их сращивание с коммерческими структурами, игнорирование ими законодательства. За 1995-1996 гг. было выявлено свыше тысячи преступлений, связанных с приватизацией. За получение взяток был привлечен к уголовной ответственности ряд лиц Госкомимущества России, а также работники этих органов в гг. Москве и Санкт-Петербурге, Московской, Орловской, Свердловской и других областях. Многочисленными были факты участия работников этого ведомства в предпринимательской деятельности.

В письме указывалось, что приватизация стала мощным фактором криминального давления на общество, предметом кровавых разборок преступных группировок. Федеральные и региональные органы государственной власти допускали крупные просчеты в организации исполнения законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий. «Явно заниженная оценка стоимости интеллектуальной

²³ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 178. Л. 42.

²⁴ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 5595. Л. 6.

собственности, включавшейся в уставные фонды, а затем проданной за бесценок, привела к неполучению бюджетом средств, во много раз превосходящих сумму, полученную от приватизации», - писал Ю.И. Скуратов²⁵.

Генеральный Прокурор РФ указывал также на то, что на многих предприятиях оборонной, авиационной, алюминиевой, золотодобывающей отраслей промышленности контрольные пакеты акций оказались в руках иностранных фирм. Так, вопреки Закону Российской Федерации «Об иностранных инвестициях в РСФСР», Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, через подставную организацию фирма "Ник энд Си корпорейшн" приобрела пакеты акций 19 предприятий авиапромышленности. Генеральная прокуратура обращала внимание на невыполнение ГКИ своих обязанностей по учету государственной собственности. В реестре на момент проверки значились 121 госпредприятие, 700 акционерных обществ ВПК. Согласно данным Миноборонпрома России, их было 500 и 1200 соответственно. Не располагало ГКИ и точными данными о находящейся за рубежом государственной собственности. Между тем, поступающие в Генеральную прокуратуру материалы свидетельствовали о случаях ее утраты с помощью перерегистрации в частные предприятия. Так, Балтийским морским пароходством были заключены договоры на продажу дочерним предприятиям греческой компании "Трансинвестмен" теплоходов по цене - 1 доллар США за судно. Проданные суда были арендованной федеральной собственностью. Данная сделка являлась вкладом пароходства в создание компании "Трансинвестмен". Продажа указанных судов была произведена без согласия Комитета по управлению государственным имуществом Санкт-Петербурга, в результате чего доля пароходства в совместном предприятии "Трансинвестмен" при приватизации не учитывалась²⁶.

В письме констатировалось, что на многих предприятиях ВПК нарушается законодательство о государственной тайне. Так, в НИИ экспериментальной физики работало 27 коммерческих организаций, не получивших сертификаты и лицензии на производство этого вида работ. Санкт-Петербургское ПО «Арсенал» оказалось разделенным на ряд отдельных предприятий, в результате чего превратилось из крупнейшего производителя космических спутников боевого назначения и автоматических и ракетно-

²⁵ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 3.

²⁶ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 3.

артиллерийских комплексов во множество акционерных обществ. С превышением полномочий, в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 19.08.1993 г. № 1267 «Об особенностях приватизации и дополнительных мерах государственного регулирования деятельности предприятий оборонных отраслей промышленности» были изданы распоряжения ГКИ от 07.09.1995 г. и от 11.12.1993 г. № 1273р и № 1285 о приватизации особорежимного предприятия "Московский электромеханический завод". Государством был утрачен контрольный пакет акций предприятия "Жуковское летное испытательно-исследовательское предприятие". В ходе прокурорской проверки Российский фонд федерального имущества приостановил продажу акций этого предприятия, предназначенных к свободной продаже²⁷. Всего в 1995-1996 гг. прокурорами было предъявлено в арбитраж 823 иска о защите права государственной и муниципальной собственности на сумму 509,8 млрд руб. Так, по иску прокуратуры Челябинской области была признана недействительной продажа акций АО "Магнитогорский металлургический комбинат". При повторной продаже сумма сделки составила 22 млрд руб. против 300 млн руб. - при первоначальной²⁸.

С точки зрения Ю.И. Скуратова, залоговые аукционы стали попыткой компенсировать недополучение средств в бюджеты, хотя они не были предусмотрены законодательством о приватизации. По вине Госкомимущества России и Российского фонда федерального имущества не оправдал себя институт продажи имущества приватизируемых предприятий на инвестиционных аукционах. Большая часть инвесторов, выигравших конкурсы, не выполняли своих обязательств по вложению средств в купленные предприятия. Автор послания резюмировал: «Отмеченные выше и многие другие нарушения законодательства о собственности и о приватизации стали возможными в результате ослабления контроля Правительства Российской Федерации за работой Госкомимущества России. Для нейтрализации негативных последствий приватизации необходимы дополнительные законодательные решения, в том числе, внесение поправок в действующее законодательство о приватизации в сторону усиления его социальной направленности, создание режима наибольшего благоприятствования отечественным предпринимателям, ужесточение государственного контроля за ходом приватизации, более широкое использование "золотой" акции, продление срока действия

²⁷ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 4.

²⁸ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 4.

государственных пакетов акций. Следует усилить ответственность представителей государства в акционерных обществах, где имеется госпакет акций»²⁹.

Созданная Государственной Думой комиссия проделала огромную работу, изучая документы региональных комиссий, предприятий, аудиторов Счетной Палаты, результаты командировок членов Комиссии и отдельных депутатов. Так, письмо, направленное в Комиссию ГД руководством ОАО "Самаранефтегаз", содержало следующую оценку: «Ваучерная приватизация прошла как политическая акция, т.к. чек (ваучер) исходно был недооценен в несколько десятков раз, что облегчило его скупку по низким ценам для создания контрольных пакетов и не дало возможности, как декларировалось, превратить в собственника каждого получившего ваучер... В результате приватизации реальный собственник не выявлен, предоставление льгот трудовому коллективу привело к переходу значительного пакета акций руководству, а затем и за пределы акционерного общества. Реальный собственник возник в результате залогового аукциона, когда государственный пакет акций НК ЮКОС (в составе которого ОАО "Самаранефтегаз" является дочерним обществом) оказался в банке "Менатеп"... В целом же приватизация привела к лишению финансово-хозяйственной самостоятельности, т.к. ОАО - дочернее общество НК "ЮКОС". Дивиденды не выплачивались»³⁰.

Счетная Палата в 1997 г. вынуждена была констатировать, что финансовое положение приватизированных предприятий ухудшается. Это, в свою очередь, приводило к сокращению налогооблагаемой базы и усугубляло проблемы финансирования расходов федерального бюджета. Начальная цена продажи приватизируемых объектов, определяемая органами приватизации, в большинстве случаев не соответствовала реальной стоимости продаваемых компаний, их текущей доходности и не обеспечивало потенциально возможных доходов федерального бюджета³¹.

В результате проверки эффективности и целесообразности акционирования и продажи пакетов акций ОАО "Роснефть", находящихся в федеральной собственности, аудиторами было установлено, что впервые за время проведения приватизации Мингосимуществом России определение начальной цены пакета акций продаваемой компании было осуществлено с

²⁹ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 4-4об.

³⁰ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 5614. Л. 253.

³¹ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп.14. Д. 118. Л.125.

привлечением крупного зарубежного независимого оценщика - «Кляйн-ворт Бенсон Лимитед». В то же время, не был проведен предпродажный аудит запасов и финансовый аудит ОАО "Нефтяная компания "Роснефть", не были выявлены значительные финансовые и имущественные обязательства компании, сказавшиеся на итогах продажи ее пакета акций³².

В ходе проверки эффективности приватизации и использования федеральной собственности в Домодедовском производственном объединении гражданской авиации (ДПО ГА) и учрежденных им коммерческих структурах выявлено, что допущен передел основной части имущества, бизнеса и доходов ДПО ГА в пользу группы компаний "Ист-Лайн". Учредителем головного общества группы ЗАО "Ист-Лайн" является компания "B.G.T. Company limited" (Княжество Лихтенштейн), учрежденная, в свою очередь, компанией "LexadminTrustreg" (г. Вадуц, Лихтенштейн) с уставным капиталом всего 50 тыс. франков. Вследствие "рыхлости" и неопределенности законодательной базы право собственности на стратегически важный объект перешло к никому не известной иностранной компании. Были вскрыты механизмы ухода от налогообложения посредством оплаты только летных часов с участием компании «East Line Aviation Ltd», аренды в скрытой форме, а также "перекачивания" выручки и дополнительных доходов ЗАО "Ист-Лайн" в оффшорную зону³³.

Одновременно, согласно данным Счетной Палаты, размеры капиталов, вывезенных в виде прямых и портфельных инвестиций, финансовых и коммерческих кредитов, других видов платежей и переводов составили за период с 1991 г. по март 1998 г. 268, 4 млн долларов США³⁴. По данным американского конгресса, из России в период 1990-1995 гг. «утекло» 178 миллиардов долларов³⁵. Социально-экономические потери от приватизации превысили 9,5 тыс. триллионов рублей в ценах 1995 г., в том числе экономические потери составили более 5 тысяч триллионов рублей, социальные - более 4,5 тысяч триллионов рублей, что эквивалентно 20 годовым бюджетным доходам Российской Федерации за 1996 г.³⁶.

³² Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп.14. Д. 118. Л. 125.

³³ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп.14. Д. 118. Л. 126.

³⁴ Архив ГД ФС РФ. Ф.10100. Оп. 14. Д.4346. Л. 159.

³⁵ Архив ГД ФС РФ. Ф.10100. Оп. 14. Д.4346. Л. 20.

³⁶ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5598. Л. 16.

К 1 июля 1998 г. на 144 млн долларов (или 22,4% по сравнению с 1 января 1998 г.) увеличилась просроченная задолженность предприятий и организаций - получателей кредитных ресурсов перед федеральным бюджетом по имеющимся долговым обязательствам, составив 787,8 млн долларов (4,9 млрд рублей). Платежи в бюджет от предприятий и организаций - заемщиков кредитных ресурсов, произведенные в первом полугодии 1998 г., составили всего 46,4 млн долларов, в то время как в указанный период РФ было выплачено иностранным государствам по упомянутым кредитам 301,9 млн долларов. Разница в сумме 255,5 млн долл. была покрыта за счет бюджета страны³⁷. Потери бюджета, связанные с неплатежами пользователей кредитных ресурсов, составили в первом полугодии 1998 г. 361,7 млн долларов США³⁸.

1998 год стал серьезным испытанием для российской экономики. В сфере внешнеэкономической деятельности с начала третьего квартала 1998 г. стала проявляться тенденция ежемесячного снижения поступлений налогов и сборов в федеральный бюджет, утвержденным Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год» (в июне - на 10,2%, в июле - 9,2%, в августе - 6,6%, в сентябре - 8,9%, в октябре - на 8,6%). Это было связано с нарастанием финансового кризиса и последствиями блокирования у большинства импортеров счетов в коммерческих банках после 17 августа 1998 г. В результате произошло смещение сроков выплаты налогов и обязательных платежей, основная сумма поступлений по которым пришлось на период ноябрь - декабрь 1998 г. В то же время показатель по поступлению средств по статье «Доходы от внешнеэкономической деятельности», установленный федеральным бюджетом на 1998 г., был существенно перевыполнен (170,3%). Однако это объясняется тем, что выполнение было связано с реализацией государственных запасов драгоценных камней и драгоценных металлов на экспорт (7551,2 млн. рублей), что составило 248,4% от годового бюджетного назначения. Эта мера существенно снизила государственные запасы³⁹.

В октябре 1998 г. Комиссия Государственной Думы по разработке экстренных мер по выводу страны из кризиса, обсуждая Программу законодательных мер, направленных на преодоление экономического и финансового

³⁷ Архив ГД РФ ФС. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5726. Л. 129.

³⁸ Архив ГД РФ ФС. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5726. Л. 135.

³⁹ Архив ГД РФ ФС. Ф. 10100. Оп.14. Д. 118. Л. 198.

кризиса в Российской Федерации, вынуждена была признать, что «Российская Федерация находится в состоянии углубляющегося системного кризиса»⁴⁰. Августовский обвал финансовой системы явился следствием наращивания государственного долга в форме финансовой пирамиды государственных краткосрочных обязательств, оттока капитала из страны, нестабильности и утраты доверия к власти. Для обслуживания государственного долга Правительство пошло на секвестирование расходов федерального бюджета⁴¹. В 1999 г. Всемирный банк в существенно пересмотрел свою стратегию сотрудничества с Россией, что выразилось в сокращении объемов финансирования реального сектора экономики и переориентации выделяемых средств на содействие деятельности органов исполнительной власти и социальную защиту населения, в том числе, на борьбу с болезнями. Программы государственных внешних заимствований в части кредитов МФО на 2000-2001 гг. фактически отражали изменившуюся стратегию Всемирного Банка в отношении России [28].

Законодатели негативно оценивали деятельность Правительства в сфере управления внешним долгом. В архиве Государственной Думы ФС РФ хранится документ, представляющий значительный интерес. 15 октября 2001 г. Председатель ГД Г.Н. Селезнев направил письмо Президенту РФ В.В. Путину⁴², в котором он сообщал, что в течение нескольких лет депутаты ГД неоднократно поднимали вопрос о неудовлетворительном положении с управлением государственными внешними долгами и активами Российской Федерации. В частности, Комиссия Государственной Думы по государственному долгу и зарубежным активам Российской Федерации констатировала на основании заключений Счетной палаты Российской Федерации ряд нарушений бюджетного законодательства в данной области. Так, фиксировались: неполнота описи государственного внешнего долга Российской Федерации, которая в момент проверки Счетной палатой содержала сведения о внешних займах на сумму 42 млрд долларов при продекларированной министерством финансов Российской Федерации сумме долга 158,4 млрд долларов в 2000 г.; отсутствие данных по конкретным юридически установленным обязательствам бывшего СССР на сумму 96,6 млрд долларов, а также по кредитам МВФ и займам ОВГВЗ в Государственной книге внешнего долга;

⁴⁰ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 5757. Л. 2.

⁴¹ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 5757. Л. 2.

⁴² Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 108.

фактическая передача функций учета и регистрации бывшего СССР консультационной фирме "Варбург Дилон Рид". На заседании Государственной Думы 26 сентября 1991 г. Министр финансов Российской Федерации и Председатель Центрального банка Российской Федерации дали разные оценки суммы долга бывшего СССР в 1991 г.: сумму в 96,6 млрд долларов назвал А.Л. Кудрин, 64,3 млрд долларов – В.В. Геращенко. Г.Н. Селезнев вынужден был констатировать, что Правительство РФ часто привлекало зарубежные займы и проводило реструктуризацию долгов «под политическим и финансовым диктатом межстранных кредитов на невыгодных для страны условиях, не просчитывая банальные возможности их погашения и обслуживания». В частности, указывал Председатель ГД, в 1998 г. Правительство привлекло более 10 млрд долларов сверх установленного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год» предела под необоснованно высокие процентные ставки – до 12,75% годовых. Федеральный бюджет России только по незаконным займам должен был выплатить 19,9 млрд долларов по процентному обслуживанию. Всего погашение этих займов должно было обойтись российскому бюджету в 30,5 млрд долларов. Одновременно Г.Н. Селезнев указывал на низкую эффективность использования привлекаемых внешних займов. Большая часть иностранных кредитов не погашалась плательщиками и ложилась дополнительным бременем на государственный внешний долг. Счетной палатой Российской Федерации практически по всем связанным долгам были выявлены факты необоснованной затратности и неэффективности. Весьма серьезное положение сложилось и с соглашениями о реструктуризации внешнего долга бывшего СССР, которые только по обслуживанию процентных ставок и комиссий должны были, согласно данным автора письма, обойтись стране в 40 миллиардов долларов дополнительных расходов. Одновременно платежи по государственному долгу к тому времени превысили одну треть бюджетных вложений, «серьезно подрывая устойчивость финансовой системы России и замедляя социально-экономическое развитие страны»⁴³.

В письме характеризовалось как необоснованное решение о присоединении России к Парижскому клубу кредиторов на условиях фактического списания около 60 млрд долларов внешних активов России. На тот момент поступления в федеральный бюджет от внешних активов России, общая сумма которых составляла 74 млрд долларов, давали меньше миллиарда

⁴³ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 108-109.

долларов ежегодно. Вместо того, чтобы использовать известные механизмы реструктуризации долговых обязательств, Правительство РФ «...пошло по самому лёгкому и в то же время наиболее дорогостоящему пути полного обслуживания и погашения долговых обязательств государства». Руководителем Государственной Думы было предложено создание радиального коллективного органа при Президенте Российской Федерации (в основе государственной комиссии или федерального агентства) по управлению внешним долгом и внешними активами Российской Федерации, наделив его необходимыми для этого функциями и полномочиями. Это могло бы дать возможность верховного управления долговым портфелем государства и использования схем решения внешнего долга, разработанных и апробированных в мировой практике⁴⁴. Это письмо было переадресовано М.М. Касьянову с просьбой доложить Президенту о мнении Правительства⁴⁵.

Не меньший интерес представляет и ответ Председателя Правительства РФ⁴⁶, в котором утверждалось, что долговой стратегией Российской Федерации на среднесрочную перспективу, утвержденной Правительственной комиссией по государственному внешнему долгу и государственным внешним финансовым активам Российской Федерации, было предусмотрено постепенное сокращение объема государственного долга к концу 2004 г. как минимум до 40% ВВП, а также снижение расходов на его обслуживание. М.М. Касьянов писал о том, что проводимая Правительством Российской Федерации «консервативная и взвешенная политика в области внешних заимствований» позволила осуществить погашение государственного внешнего долга в период с начала 1999 г. на сумму около 19 млрд долларов США при объемах привлечений в 4,2 млрд долларов. Объем государственного внешнего долга Российской Федерации сократился до 143,3 млрд долларов США на 1 января 2001 г. Автор письма одновременно пояснял, что внешний долг Российской Федерации включал в себя долг бывшего СССР, часть которого не была урегулирована. Большинство соглашений бывшего СССР с кредиторами периода 1970-х – 1980-х гг. были заключены как с банковскими и финансовыми институтами, так и с иностранными фирмами. Урегулирование указанных категорий задолженности осуществлялось с

⁴⁴ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 110.

⁴⁵ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 108.

⁴⁶ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 114.

представителями кредиторов, как правило, объединенных в клубы. При этом договоренности об урегулировании задолженности с данными кредиторами не оформлялись в форме соглашений, а производились посредством заявлений кредиторов и предложений об обмене задолженности со стороны должника. Выверка и окончательное признание внешних долговых обязательств должна была осуществляться после достижения приемлемых договоренностей об урегулировании соответствующих категорий задолженности. Поэтому акт Счетной палаты не отражал в полной мере всех долговых обязательств РФ на дату проверки. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2000 г. № 695 «Об утверждении положения о представлении в Правительство Российской Федерации ежеквартальной и годовой отчетности об исполнении федерального бюджета» была проведена инвентаризация государственного внешнего долга Российской Федерации по отдельным объектам учета по состоянию на 1 января 2000 г. и 1 января 2001 г. с составлением инвентаризационной описи. Указанная опись как полный перечень кредитных соглашений, гарантий и долговых обязательств явилась основанием для подтверждения объема государственного внешнего долга Российской Федерации. Все остальные заявления, которые содержались в обращении Г.Н. Селезнева Президенту, главой Правительства были охарактеризованы как не соответствующие действительности. Что же касается заявления «...о фактической передаче функции учета и регистрации долга бывшего СССР иностранной консультационной фирме "Варбург Дилон Рид"» сообщал автор письма, то международный инвестиционный банк "ЮБС Варбург" являлся официальным финансовым консультантом Правительства РФ по проведению переговоров с иностранными кредиторами по вопросам внешнего долга бывшего СССР, консультациям с международными организациями по вопросам внешнего долга внешнего финансирования. Функции же ведения оперативного учета долговых обязательств бывшего Союза ССР были возложены на Внешэкономбанк СССР как агента Правительства Российской Федерации по обслуживанию государственного внешнего долга. Одновременно база данных по учету внешнего долга велась в соответствующих департаментах Минфина России и Главном управлении федерального казначейства. Это позволяло осуществлять полный текущий и последующий контроль за долговыми обязательствами Российской Федерации и платежами по погашению обслуживания внешнего долга. При формировании отчетов о состоянии внешнего долга бывшего СССР использовались учетные данные Внешэкономбанка, а не иностранной консультационной фирмы, как утверждалось в обращении.

Необоснованным М.М. Касьянов назвал и утверждение об отсутствии адекватной оценки суммы долга бывшего СССР в 1991 г. Сумма 96,6 млрд долларов США, названная Министром финансов Российской Федерации А.Л. Кудриным, представляет собой величину государственного внешнего долга по состоянию на 01.01.1992 г., а сумма 64,3 млрд долларов США, названная Председателем Банка России В.В. Геращенко, - на 01.01.1991 г. и включает только кредиты в свободно конвертируемой валюте, привлеченные или гарантированные Правительством СССР, Госбанком СССР и Внешэкономбанком СССР. Председатель Правительства отверг и обвинения о частом привлечении «зарубежных займов под политическим и финансовым диктатом иностранных кредиторов», так как с 1994 г. «действовал отлаженный, соответствующий законодательству механизм совместного контроля законодательной и исполнительной власти за государственными внешними заимствованиями Российской Федерации. В дальнейшем данный механизм нашел свое отражение в статьях Бюджетного кодекса Российской Федерации»⁴⁷.

Согласно утверждению М.М. Касьянова, реструктуризация внешнего долга бывшего СССР (задолженность Парижскому и Лондонскому клубу), подписанные соглашения способствовали сокращению долгового бремени Российской Федерации и текущих платежей. В частности, соглашения с Парижским клубом предусматривали значительные рассрочки платежей и проценты на уровне ниже рыночного, а договоренность с Лондонским клубом кредиторов позволила списать задолженность в среднем на 36,5%.

Отвечая на замечание о неэффективности проектов, финансируемых за счет средств займов международных финансовых организаций, М.М. Касьянов пояснил, что Правительством была проведена инвентаризация действующего портфеля займов и готовящихся проектов международных финансовых организаций с целью сокращения неэффективных займов и компонентов займов, связанных с финансированием консультационных услуг. В результате было сокращено около 3 млрд долларов США из общего объема заимствований по линии МБРР и ЕБРР, планировалось сократить еще свыше 330 млн. долларов США, готовились предложения по изменению действующего Порядка работы с проектами, фиксируемыми за счет средств займов⁴⁸ [6, л. 118]. Одновременно М.М. Касьянов указывал на

⁴⁷ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 117.

⁴⁸ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 118.

обоснованность присоединения РФ к Парижскому клубу в качестве кредитора, так как «решение проблемы погашения задолженности иностранных государств перед РФ, в том числе по предоставленным бывшим СССР кредитам, является одной из ключевых предпосылок увеличения доходной части федерального бюджета, а также одним из важнейших условий эффективного управления финансовыми активами». В письме предлагалось учитывать, что кредитная политика бывшего СССР формировалась, прежде всего, с учетом политической составляющей, с целью оказания влияния на соответствующие страны – дебиторы, подавляющая часть которых была экономически слабо развита. Кредиты предоставлялись в основном на льготной основе, а погашение зачастую осуществлялось с согласия кредитора в местных валютах или поставками товаров традиционного экспорта стран-должников, что значительно снижало рыночную стоимость внешних активов РФ по сравнению с долговыми требованиями государств, предоставлявших кредиты на коммерческой основе. Такая ситуация с погашением задолженности «традиционных» должников России (по унаследованным от бывшего СССР внешним финансовым активам) определялась, прежде всего, тяжелым финансово-экономическим положением большинства задолжников и их неспособностью обслуживать свою задолженность. Практически все страны-должники России заключили соглашения с МВФ и Парижским клубом кредиторов о реструктуризации внешнего долга и, регулярно погашая свою задолженность перед государствами-участниками Парижского клуба на новых, более выгодных условиях, отказывались выполнять свои обязательства перед Россией. Эту ситуацию М.М. Касьянов объяснял тем, что все соглашения стран-должников с Парижским клубом предусматривали условия, обязывающее должника не предоставлять третьим странам более выгодных условий погашения долга перед ними, чем условия, предоставленные членам Парижского клуба. Выбор этих условий определялся на основе анализа степени тяжести долгового бремени страны-должника, ее платежных способностей, а также с учетом макроэкономических показателей, заложенных в программу экономической стабилизации, согласованную данной страной с МВФ. Именно эти факторы, с точки зрения М.М. Касьянова, обусловили необходимость присоединения РФ к деятельности Парижского клуба в качестве полноправного кредитора и одновременно как государства «Большой восьмерки» - к международным программам помощи беднейшим странам. Кроме того, присоединение России к деятельности Парижского клуба, с точки зрения Правительства РФ, позволило расширить влияние России на международную экономическую и

финансовую через активное участие в международных финансовых организациях, таких, как МВФ, Всемирный банк, Парижских клуб; перевести долговые требования к иностранным государствам в свободно конвертируемую валюту; обеспечить максимальные гарантии их погашения посредством контроля со стороны государств-кредиторов Парижского клуба, МВФ и Всемирного банка; оптимизировать структуру долговых требований России и создать дополнительные предпосылки для повышения суверенного кредитного долга РФ⁴⁹.

В письме содержались данные о том, что в течение 1998-2001 гг. (по состоянию на 30.10.2001 г.) от государств-участников Парижского клуба Россия получила 214 млн долл. США. Платежи в погашение задолженности перед Россией осуществляли такие дебиторы, как Йемен, Эфиопия, Мозамбик, Мадагаскар, Танзания, задолженность которых ранее относилась к категории безнадежной⁵⁰.

Правительством не было принято и замечание Председателя Государственной Думы о неэффективности управления государственным долгом, так как в качестве одного из методов предполагалось использование механизмов конверсии долга на инвестиции и товары, «долг в обмен на долг» и других механизмов, принятых в международной практике. На момент написания данного письма шла «активная проработка» реализации указанных схем с целым рядом кредиторов (например, Испанией, Финляндией), были подписаны соответствующие соглашения.

Высказался М.М. Касьянов и против создания дополнительного органа по управлению государственным и внешним долгом РФ, так как он будет «дублировать функции Правительственной комиссии по государственному внешнему долгу и государственным внешним финансовым активам РФ, в состав которой входят представители как органов законодательной (в том числе и ГД), так и исполнительной власти. «В настоящее время в России, писал он, - сложилась система управления государственным долгом, предполагающая соблюдение принципа централизации управления. Указанная централизация позволила стабилизировать ситуацию в долговой сфере, а также приступить к широкомасштабному урегулированию долга бывшего СССР и решению проблемы в целом. В рамках указанной системы создание дополнительного

⁴⁹ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 118-119.

⁵⁰ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 119.

органа неизбежно приведет к снижению эффективности работы по управлению государственным долгом»⁵¹.

Таким образом, изученные документы позволяют уточнить весьма важные данные о размере внешнего долга СССР и РФ, свидетельствуют как о весьма сложной ситуации с выплатой долгов, недостаточной эффективности управления государственным долгом, так и о противоречиях законодательной и исполнительной власти по этому вопросу. Между тем, в 90-е гг. развертывались процессы деиндустриализации и демодернизации страны, были утрачены целые отрасли, уровень физического и морального износа основного капитала оказался беспрецедентным. Несостоятельной оказалась антимонопольная политика, мероприятия в области ценообразования, налогообложения. Это явилось результатом проводимого в соответствии с пагубными для страны рекомендациями зарубежных экспертов, при отсутствии последовательной, научно обоснованной, системной политики. Рост начала 2000 гг. был обусловлен в большей степени «нефтяным фактором», был восстановительным по отношению к разваленному производству, которому, по многим показателям, не удалось достичь позднесоветских показателей. Не представляется возможным, вспомнив о мировом опыте и элементарной целесообразности, рассматривать деиндустриализацию, обнищание населения, развал научной и образовательной сфер, духовный кризис в качестве необходимой платы за переход к рынку. К сожалению, «сырьевая» модель отечественной экономики определяет в очень значительной степени алгоритмы развития страны и в настоящее время.

Полагаем, что сложившаяся весьма сложная геополитическая и экономическая ситуация требует переосмысления отечественного и зарубежного опыта догоняющей, импортозамещающей модернизации. Внимательный учет достижений и просчетов с целью избежания «ловушек» при реализации подобной модели, в частности, обозначившихся в условиях ускоренной модернизации в Латинской Америке, где неолиберальные реформы конца XX в. стали общеконтинентальным явлением в соответствии с реализуемым сценарием, определяющим ее место в качестве индустриальной периферии. Однако там, в отличие от России и других стран СНГ, были и в этот период и достижения (подавление инфляции, рост объемов внешней торговли, иностранных инвестиций, эффективности экономики,

⁵¹ Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432. Л. 120.

производительности труда, укрепление демократии). Впрочем, экономический рост сопровождался преимущественно заимствованием технологий, частичной деиндустриализацией. А с 1998 г. наблюдалось резкое замедление темпов, усиливалась коррупция, поляризация общества и его «полевение»⁵².

В любом случае, модернизационные преобразования в рамках «догоняющей» модели обуславливают активную роль государства, колоссальные затраты, экономические издержки, но без индустриальной основы не имеет смысла заявлять о формировании национальной инновационной системы, технологическом рывке.

В настоящее время обострились дискуссии экономистов и политиков относительно стратегии дальнейшего развития РФ. Это позволяет говорить не только об общем состоянии турбулентности, но и о несформированности государственной экономической политики и на сегодняшний день. К числу важнейших просчетов мы относим: недооценку социокультурного фактора, невовлеченность общества в модернизационные процессы, игнорирование рекомендаций научного сообщества, продолжающуюся монетаристскую политику, неточность и неэффективность управленческих решений, недостаточные учет региональной составляющей и разработанность нормативно-правовой базы инновационной политики, необеспеченность интеграции науки, производства и образования.

Анализ правительственных документов, выступлений лидеров страны и ведущих экономистов демонстрирует осознание необходимости коррекции курса. При всех сложностях стартовых условий, имеющийся ресурсный и человеческий капитал дает надежду на возможность осуществления запрограммированного.

⁵² Генеральное оглашение по тарифам и торговле – международная экономическая организация, регулировавшая в 1948–1994 гг. правила международной торговли согласно принципам либерализма, предшественница ВТО.

Об авторах

Бодрова Е.В. - Д.и.н., зав. кафедрой истории, Московский технологический университет, Москва, РФ

Голованова Н.Б. - Д.э.н., заместитель первого проректора, Московский технологический университет, Москва, РФ

Калинов В.В. - Д.и.н., зав. кафедрой истории, Российский государственный университет нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина, Москва, РФ

Bodrova E.V. - D.Sc., Head. Department of History, Moscow Technological University, Moscow, Russia

Golovanova N.B. - D.E.c., Deputy First Vice-Rector, Moscow Technological University, Moscow, Russia

Kalinov V.V. - D.Sc., Head. Department of History, Russian State University of Oil and Gas (NIU) named after I.M. Gubkina, Moscow, Russian Federation

Глава 5. Бюджеты субъектов Российской Федерации. Межбюджетные отношения

В современных условиях, когда в стране наблюдается экономическая и политическая нестабильность усложняется ситуация в финансово-бюджетной сфере. Формирование бюджетов на очередной финансовый год становится затруднительным под влиянием внутренних и внешних политико-экономических факторов. В силу сложившихся условий правительством принимается ряд решений по адаптации бюджета. Одним из таких решений планирование бюджетов всех уровней на один год. Такое решение руководством страны принимается в кризисных условиях для устойчивости бюджетной системы. В последний раз такое решение было принято в 2008 году.

Не успев в полной мере оправиться от финансового кризиса 2008-2009 гг., решая проблемы разбалансированности бюджетной системы регионов, субъекты РФ столкнулись с новыми проблемами, такими как принятие решений по адаптации и устойчивости бюджетов. В связи с чем, основными целями проведения бюджетной политики стали: оптимизация расходов и обеспечение сбалансированности региональных бюджетов.

Современная экономика отличается настолько высокой склонностью к рискам, что планирование и прогнозирование на долгосрочный период времени является неэффективным. Тем не менее, совсем без планирования обойтись невозможно, ведь только на основании четких рекомендаций и стратегий можно обеспечить устойчивое развитие государства и нивелировать последствия неблагоприятных финансовых явлений.

В конце 2017 года правительство РФ одобрило проект федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов.

В данном федеральном бюджете, для повышения эффективности использования средств федерального бюджета, сокращения наименее эффективных видов финансовой помощи и концентрации расходов на наиболее важных направлениях социально-экономического развития субъектов утвержден перечень приоритетных направлений, по которым осуществляется софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за счет средств федерального бюджета.

Бюджеты субъектов РФ являются важнейшим источником финансирования социально-экономических программ регионов, образующие второй уровень бюджетной системы РФ (см. рисунок 5.1).

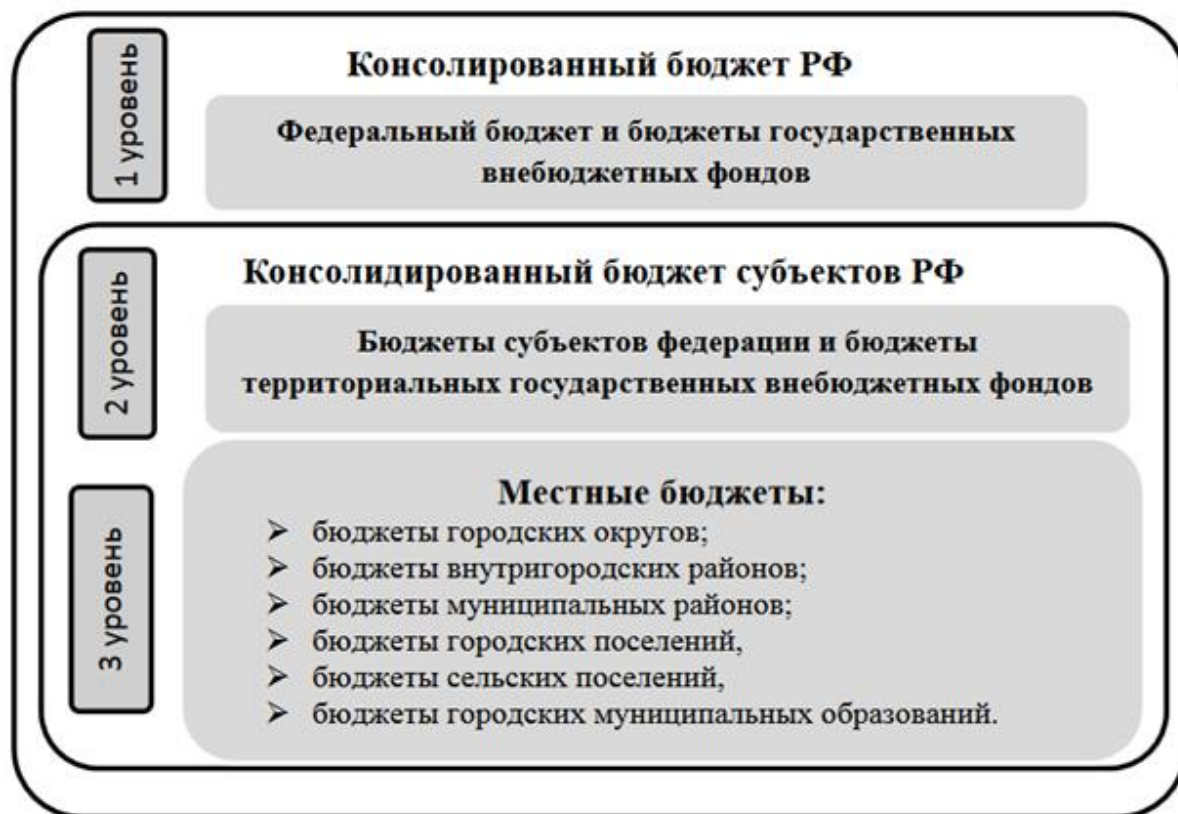


Рисунок 5.1. Уровни бюджетной системы РФ

Источник: составлено авторами

Бюджетная система РФ представляет собой трехуровневую систему: федеральный уровень, региональный уровень и местный уровень.

Совокупность бюджетов всех уровней образует консолидированный бюджет РФ.

Согласно бюджетному кодексу РФ Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

В бюджетах субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих в связи с осуществлением

органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения, и расходных обязательств субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета [1].

Важную роль в процессе социально-экономического развития России осуществляют местные бюджеты, обеспечивая финансирование основной сети социально-культурных учреждений, таких как детские дошкольные учреждения, школы, медицинские и социальные учреждения. К бюджетам данного уровня традиционно относятся: районные бюджеты, городские бюджеты, районные бюджеты в городах; сельские и поселковые бюджеты.

Бюджеты субъектов Федерации формируются и исполняются на основе следующих принципов:

- единства (все доходы поступают в единый бюджет);
- самостоятельности (каждый уровень власти составляет свой собственный бюджет);
- сбалансированности;
- гласности.

Рассмотрим, из чего формируется бюджет субъекта РФ. Доходы бюджета субъекта Федерации классифицируются на: налоговые, неналоговые и иные поступления.

В неналоговые доходы включаются дивиденды по принадлежащим субъекту Федерации акциям, а также поступления от других видов собственности.

Спецификой налоговых доходов субъекта Федерации (как и муниципального образования) является их распределение на собственные (закрепленные) и регулируемые (см. рисунок 5.2).



Рисунок 5.2. Доходы местных бюджетов

Источник: составлено авторами

Рассмотрим формирование и расходование бюджетов субъектов РФ за последние несколько лет (см. таблицу 5.1.)

Таблица 5.1
Краткая информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (млрд. руб.)

№ п/п	Показатель	2006	2008	2009	2013	2014	2015	2016	2017**
1	Доходы, всего	<u>3</u> 797,3	<u>6</u> 198,8	<u>5</u> 926,6	<u>8</u> 165,1	<u>8</u> 905,7	<u>9</u> 308,2	<u>9</u> 923,8	<u>10</u> 758,2
1.1	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	581,8	1 132,6	1 487,5	1 515,0	1 670,8	1 616,7	1 578,1	1 771,7
1.2	Собственные доходы	3 215,5	5 066,2	4 439,1	6 650,1	7 234,9	7 691,4	8 345,7	8 986,5
	Налог на прибыль	1 160,7	1 752,0	1 069,2	1 719,7	1 964,0	2 107,6	2 279,3	2 527,7
	Налог на доходы физ. лиц	930,4	1 666,3	1 665,8	2 499,1	2 693,5	2 807,8	3 018,5	3 252,3
	Прочие	1 124,5	1 647,8	1 704,1	2 431,4	2 577,4	2 776,0	3 047,9	3 206,4
2	Расходы, всего	<u>3</u> 657,8	<u>6</u> 253,1	<u>6</u> 255,7	<u>8</u> 806,6	<u>9</u> 353,3	<u>9</u> 479,8	<u>9</u> 936,4	<u>10</u> 810,1
3	Дефицит (-)/Профицит(+)	<u>139,6</u>	<u>-54,4</u>	<u>-329,1</u>	<u>-641,5</u>	<u>-447,6</u>	<u>-171,6</u>	<u>-12,6</u>	<u>-51,9</u>
4	Источники фин. дефицита	-139,6	54,4	329,1	641,5	447,6	171,6	12,6	51,9
4.1	Государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ	36,5	68,9	95,5	77,6	-9,2	-5,8	32,0	175,2
4.2	Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ	-3,9	10,9	126,8	43,0	169,3	167,4	181,6	-30,9
4.3	Кредиты кредитных организаций в валюте РФ	22,4	37,8	66,5	282,6	217,4	101,6	-102,6	-85,3
4.4	Прочее	-194,6	-63,2	40,4	238,2	70,1	-91,5	-98,4	-7,0

* Функциональная классификация расходов, действовавшая в период до 2011 года

** - предварительные

данные

Источник: составлено по данным <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

По данным таблицы видно, что размер безвозмездных поступлений субъектам Федерации вырос с 582 млрд. рублей в 2006 году до 1 трлн. 578

млрд. рублей в 2016 году⁵³, то есть увеличился в 2,7 раза. Это сопоставимо с ростом налоговых доходов регионов за указанный период времени. При этом размер трансфертов увеличивается быстрее доходов от налога на прибыль (рост всего в 2 раза), но медленнее доходов от налога на доходы физических лиц (рост в 3,25 раза). Следует обратить внимание на тот факт, что за последние 5 лет трансферты региональным бюджетам не повышаются, а в отдельные годы даже сокращаются. Суммы трансфертов не увеличиваются с 2011 года, когда их размер составил 1 трлн. 644 млрд. рублей, при том, что за период с 2006 по 2010 годы они приросли в 2,8 раза. Нетрудно посчитать, что в случае сохранения прежних темпов роста размер трансфертов в 2016 году составил бы 4,5 трлн. рублей.

Из всего этого следует, что финансовая политика страны в последние годы проводится с учетом сокращения размера финансовой помощи регионам и постепенного отказа от такого эффективного инструмента управления как межбюджетные трансферты, опираясь при перераспределении доходов между регионами на действующую систему распределения налоговых доходов. Нельзя не отметить, что «налоговая система распределения» содержит массу недостатков и может быть относительно эффективной только в условиях грамотного применения трансфертов. При этом на региональном уровне большинство субъектов Российской Федерации успешно нивелирует межбюджетными инструментами. Без последних либо при их сокращении «налоговая система распределения» доходов может повлечь серьезные бюджетные, экономические, социальные и, как следствие, политические риски.

Это подтверждается, проследив за изменением региональных налоговых доходов за период с 2006 по 2016 годы. За 11 лет темпы роста региональных налогов в Российской Федерации составили 2,75 раза, в том числе в разрезе по федеральным округам⁵⁴:

- в Центральном, Северо-Западном и Сибирском - 2,7 – 2,75 раза;
- в Северо-Кавказском и Приволжском – в 3 раза;
- в Южном - в 3,4 раза;
- в Дальневосточном – в рекордные 4,1 раза;
- в Уральском - 1,8 раза.

⁵³ Статистические данные, размещенные на официальном сайте Минфина России.

⁵⁴ Использовались данные ФНС России

Невзирая на последнее место в рейтинге, Уральский федеральный округ является основным «поставщиком» федеральных налогов в стране, его доля в федеральном бюджете превышает 34%, а в совокупном бюджете регионов – только 11%. Большинство субъектов УФО «отдают» в федеральный бюджет примерно в 3 раза больше, чем «получают» на свое развитие. Таким образом, фактически являются для страны регионами – донорами. Однако, официальная статистика называет донорами те регионы, которые не получают дотации из федерального бюджета. К ним по старинке, принято причислять Москву, Ханты-Мансийский автономный округ и некоторые другие территории. Такое некритичное отношение к проблеме межбюджетных отношений и сопоставление доходов с расходами субъектов Российской Федерации, на мой взгляд, является устаревшим и нуждается в концептуальном пересмотре. Указанные примеры подтверждают неэффективность сложившейся системы распределения налогов, которая либо требует изменения, либо должна грамотно нивелироваться межбюджетными трансфертами.

Рассмотрим подробнее рост налоговых доходов субъектов Российской Федерации за последние 11 лет⁵⁵. К числу лидеров рейтинга можно отнести в порядке убывания следующие регионы:

- Сахалинская область – 8,2 раза;
- Рязанская область – 4,75 раза;
- Республика Якутия – 4,5 раза;
- Ярославская область и Ленинградская область – 4,2 раза;
- Республика Дагестан – 4 раза;
- Воронежская область – 3,8 раза;
- Иркутская область – 3,7 раза;
- Ростовская область – 3,6 раза;
- Нижегородская область – 3,56 раза;
- Московская область и Хабаровский край – 3,5 раза;
- Республика Татарстан – 3,35 раза;
- Краснодарский край и Омская область – 3,3 раза.

Аутсайдеры рейтинга регионов по динамике роста налоговых доходов перечислены в порядке повышения:

- Тюменская область – 1,1 раза;

⁵⁵ Использовались данные ФНС России (отчеты 1-НМ, 4-НМ), сборники Росстата о социально-экономическом развитии регионов, данные Минфина России о доходах консолидированного бюджета Российской Федерации, федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации.

- Ханты-Мансийский автономный округ – 1,5 раза;
- Липецкая область, Вологодская область – 1,8 раза;
- Кемеровская область – 2,1 раза;
- Белгородская область, Челябинская область – 2,2 раза;
- Свердловская область - 2,3 раза.

Отдельно отметим динамику роста налоговых доходов регионов России, имеющих значительные бюджеты:

- г. Москва – 2,5 раза;
- г. Санкт-Петербург, Красноярский край – 2,6 раза;
- Пермский край – 2,7 раза;
- Республика Башкортостан – 2,85 раза.

Для выявления причин различия в динамике региональных бюджетов определим факторы, влияющие на рост налоговых доходов.

➤ Основную долю региональных налогов образуют НДФЛ, увеличение, которого обеспечивается созданием новых рабочих мест и повышением уровня оплаты труда, легализацией теневых доходов.

➤ Объем инвестиций в основной капитал влияет на поступления налога, на имущества организаций.

➤ Поддержка, развитие и создание условий для малого бизнеса оказывают существенное воздействие на поступление налогов от специальных налоговых режимов (УСН, ЕНВД, патент).

➤ Благополучие граждан влечет рост поступлений транспортного налога.

➤ Грамотная политика региона и муниципалитетов в сфере имущественно-земельных отношений отражается в объеме земельного налога и налога на имущество физических лиц.

Говоря о налогах, стоит затронуть земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые поступают в местные бюджеты и доля которых в доходности местных бюджетов крайне низка.

В федеральном законодательстве четко не сформулировано содержание понятия «использование земли не по целевому назначению». Кроме того, не точно указаны основания для выявления целевого или нецелевого использования земли, досконально не разработаны процедуры осмотра земельных участков на предмет их использования по назначению.

➤ Создание условий для успешного ведения бизнеса в регионе (устранение административных барьеров, сокращение сроков выдачи лицензий и разрешений, обеспечение доступности энергоносителей, оперативное подключение к сетям и многое другое) влечет рост

предпринимательской активности, объема коммерческих доходов и, как следствие, - налога на прибыль.

Грамотное распределение трудовых ресурсов, обучение специалистов, повышение квалификации кадров, умелая миграционная политика влекут повышение производительности труда и доходов регионального бюджета. От того, насколько региональные власти умело используют налоговые льготы, меры государственной поддержки и субсидии, зависит эффективность финансовой политики и всей системы регионального и муниципального управления.

Немаловажное значение для роста налогов имеет работа налоговых органов по налоговому администрированию и налоговому контролю. Так, за 5 лет (с 2012 по 2016 годы включительно) рост доначислений налогов по стране составил 16%. Если в 2012 году в ходе камеральных и выездных проверок было доначислено 282 млрд. рублей налогов, то в 2016 году – 326 млрд. рублей [118]. С учетом взыскиваемости свыше 70% реальные поступления налогов составили за 2016 год около 230 млрд. рублей, что составляет 1,6% от общего объема налоговых поступлений, администрируемых ФНС России. За первое полугодие 2017 года доначислено свыше 144 млрд. рублей налогов, с учетом взыскиваемости реальные поступления налогов от контрольной работы составляют те же 1,6%, обеспечивая незначительный, но стабильный прирост доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Учитывая примерно одинаковый стандарт работы налоговых органов по всей стране, разница в динамике роста региональных бюджетов объясняется в первую очередь степенью эффективности социально-экономической, инвестиционной и инфраструктурной политики органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных властей.

Также следует затронуть такую проблему как льготы, установленные на федеральном уровне в отношении региональных и местных налогов. По разным оценкам, консолидированным бюджетам субъектов РФ они обходятся почти в 400 млрд. руб. В основном это потери бюджетов субъектов РФ.

Упразднению ряда таких льгот посвящен проект федерального закона «О внесении изменений в главу 31 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», принятый Госдумой в первом чтении 5 июня 2015г. Он предусматривает признание земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством РФ и предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, объектом налогообложения по земельному налогу. Вместе с тем предусматривается установление в

отношении таких земельных участков ставки земельного налога, не превышающей 0,3 % их кадастровой стоимости.

Важным будет выделить, что налоговые доходы, закрепленные за муниципалитетами не связаны с производственной деятельностью предприятий, находящихся на их территории, что исключает прямую заинтересованность местных органов управления в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы.

В целом же муниципальные образования не располагают реальными возможностями формирования за счет собственных средств финансовой базы способной обеспечить выполнение возложенных на них полномочий в полном объеме.

Доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям органов местного самоуправления для реализации ими собственных полномочий: осуществления капитальных вложений в развитие и модернизацию объектов жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения и образования, инфраструктуры.

Закрепленные за местными бюджетами поступления от налогов и сборов не обеспечивают в значительной степени расходы местных бюджетов.

Важнейшим перспективным источником расширения доходной базы местных бюджетов является совершенствование системы имущественных налогов, которые, в соответствии с мировой практикой, должны быть местными налогами.

В общем, совокупный бюджет всех регионов создаёт положительное впечатление, но обманчивое, поскольку держится он в основном на финансовых центрах, а также регионах-донорах⁵⁶, среди которых в основном нефтедобывающие субъекты Западной Сибири и Дальневосточного федерального округа. Тот объем доходов, который удалось обеспечить сегодня - в основном это результат работы Москвы, Алтайского края, Ханты-Мансийского автономного округа и некоторых других богатых регионов.

По итогам 2016 года 29 консолидированных бюджетов были исполнены с положительным сальдо: как видно из таблицы 2 в Москве профицит бюджета достиг 6,2% расходов, в Башкортостане – 5,2%, в Тюменской области – 3,1%., также профицитными оказались даже некоторые северокавказские республики: Дагестан (1,9%), Чечня (1,2%), Ингушетия (3,1%).

⁵⁶ Регионы, не получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, согласно законам о федеральном бюджете РФ

Таблица 5.2

Субъекты РФ с максимальным объемом профицита и максимальным объемом дефицита консолидированного бюджета региона в 2016г.

(в млрд. руб. и в % к суммарному объему)

Субъекты РФ с наибольшим профицитом	Объем, млрд. руб.	% к итогу	% к доходам	Субъекты РФ с наибольшим дефицитом	Объем, млрд. руб.	% к итогу	% к доходам
г. Москва	115,6	61,2%	6,2%	г. Санкт-Петербург	19,3	9,6%	4,0%
Респ. Башкортостан	10,1	5,3%	5,2%	Красноярский край	15,2	7,5%	6,8%
Московская область	8,0	4,2%	1,5%	Респ. Крым	14,6	7,2%	12,5%
Алтайский край	5,2	2,7%	5,2%	ХМАО - Югра	9,1	4,5%	3,7%
Вологодская область	4,7	2,5%	7,0%	Удмуртская Респ.	7,9	3,9%	10,8%
Приморский край	4,6	2,5%	4,1%	Респ. Саха (Якутия)	7,5	3,7%	3,8%
Ростовская область	4,5	2,4%	2,4%	Респ. Хакасия	7,2	3,6%	27,1%
Тюменская область	4,4	2,4%	3,1%	Волгоградская область	6,6	3,3%	6,5%
Амурская область	3,5	1,9%	6,1%	Респ. Коми	6,3	3,1%	8,7%
Тверская область	3,5	1,8%	5,4%	Кемеровская область	5,8	2,9%	4,3%
Остальные субъекты с профицитом	24,8	13,1%	..	Остальные субъекты с дефицитом	102,0	50,6%	..
Всего	189,0	100%	1,9%	Всего	201,6	100%	2,0%

Источник: составлено по данным федерального Казначейства РФ

Субъектами РФ, имеющими наибольший профицит местных бюджетов в 2017 году стали: Московская область – 9,2 млрд. рублей, что на 1,2 млрд. руб. больше 2016 года (см. таблицу 2), Ленинградская область - 4,6 млрд. рублей, Свердловская область — 4,6 млрд. рублей, Ростовская область — 4,3 млрд. рублей.

Субъектами РФ, с трудом справляющиеся с выполнением своих обязательств имеющими наибольший дефицит местных бюджетов за 11 месяцев, стали: Амурская область – 2,9 млрд. рублей, Нижегородская область – 1,8 млрд. рублей, Саратовская область – 1,4 млрд. рублей, Тульская область – 1,4 млрд. рублей, Кемеровская область – 0,9 млрд. рублей.

Среди самых дефицитных оказались бюджеты Омской и Новгородской областей и Красноярского края. При этом различия между богатыми и бедными регионами становятся всё значительнее. По словам президента РФ, В.В. Путина, «доходы пяти самых бедных и богатых регионов отличаются в 43 раза»⁵⁷.

К концу 2018 года таких регионов может стать ещё больше, поскольку вырастут плановые расходы, а экономические условия по-прежнему остаются неблагоприятными. По оценке Росстата, обрабатывающие

⁵⁷ <http://www.vesti.ru/doc.html>

производства всё ещё находятся в минусе (-0,9% к январю-октябрю прошлого года). В результате, в ряде регионов страны за исключением ресурсодобывающих и сельскохозяйственных, производство падает. Самые низкие показатели зафиксированы в Северной Осетии (-12,2%), Хабаровском крае (-14,3%), Камчатском крае (-24,1%) и Чукотском автономном округе (-9,4%). Во многих регионах испытывают трудности крупные промышленные предприятия. Обороты розничной торговли по всей России тоже упали на 5,3%, и наихудшие результаты показали Омская область (-15%), Смоленская область (-11,2%) и Ставропольский край (-10,6%). Чтобы выполнять свои обязательства регионам приходится брать кредиты и сидеть на дотациях от федерального бюджета и других регионов.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2016 года составили 9936,4 млрд. рублей, что больше 4,8% (на 456,7 млрд. рублей) по сравнению с 2015 годом. Структура расходов субъектов РФ представлена в виде диаграммы на рисунке 3.



Рисунок 5.3. Структура расходов бюджетов субъектов РФ за 2016 год

Источник: составлено по данным Министерства финансов РФ

Одной из важных проблем бюджетов субъектов РФ — это долги бюджетов. По данным Министерства финансов РФ, суммарный объем государственного долга всех регионов РФ продолжает расти. В течение последних шести лет объем государственного долга субъектов РФ последовательно увеличивался (см. рисунок 5.4).

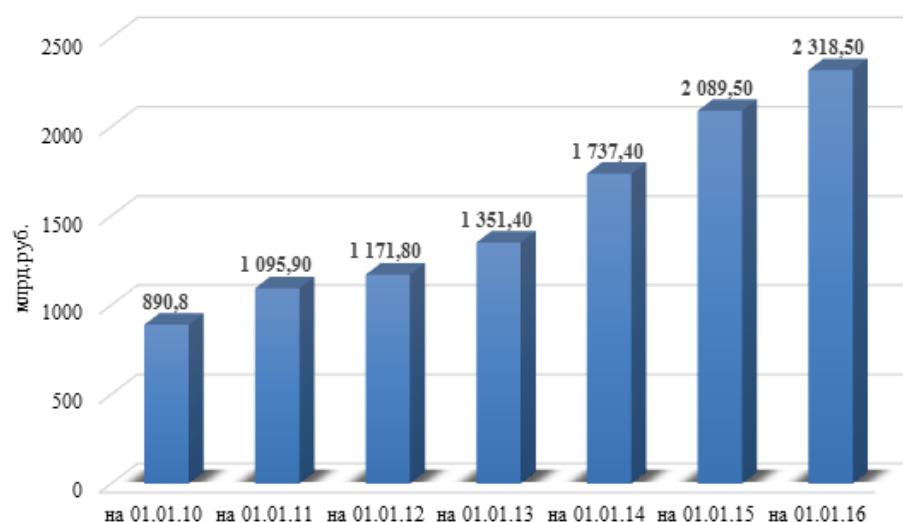


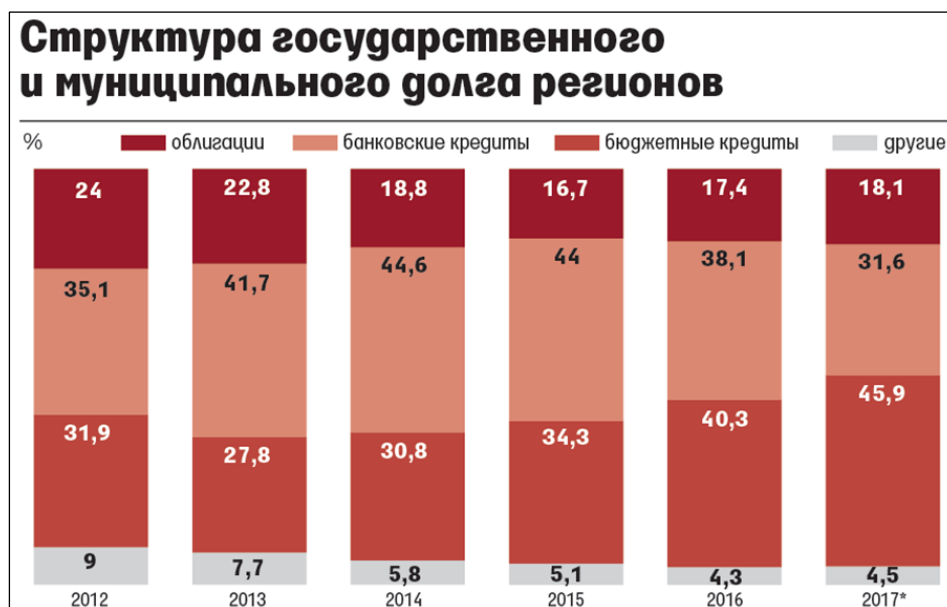
Рисунок 5.4. Динамика государственного долга субъектов РФ
Источник: составлено по данным Министерства финансов РФ

С 2010 по 2016 годы объем государственного долга субъектов РФ вырос в 2,6 раза.

На 1 января 2017 года объем долга субъектов Российской Федерации составлял 2,353 триллиона рублей. На начало 2016 года показатель равнялся 2,318 триллиона, на начало 2015 года - 2,09 триллиона рублей. Рост долга регионов России в 2015-2016 годах составил 13%.

К одной из основных причин столь значительного роста задолженности можно отнести финансирование социальных расходных обязательств и ухудшение общеэкономической ситуации.

Рассмотрим структуру долга субъектов Российской Федерации, представленной на рисунке 5.5.



2017* - данные за первое полугодие

Рисунок 5. 5. Структура государственного и муниципального долга регионов

Источник: составлено по данным Министерства финансов РФ

В 2017 году на бюджетные кредиты пришлось около 45% долгов регионов. Очевидна тенденция роста доли бюджетных кредитов в общем объеме задолженности: в 2016 году она составляла 40%, в 2015 году - 34%. Причиной данной тенденции является политика замещения рыночных кредитов бюджетными. Можно выделить субъекты, существенно отличающиеся по объему бюджетных кредитов (см. рисунок 5.6).

	БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ РЕГИОНАМ, МЛРД РУБ.	ДОЛЯ БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТОВ В СТРУКТУРЕ ГОСДОЛГА, %
Рязанская область	18	77,1
Адыгея	2,3	76,7
Дагестан	13,7	76,6
Калмыкия	2,8	76,5
Амурская область	20,6	74,8
Брянская область	8,7	73,9
Новгородская область	11,4	73,7
Вологодская область	21,7	72,3
Ставропольский край	22,6	72,0
Калининградская область	11,35	71,4

Рисунок 5. 6. Рейтинг субъектов по доле бюджетных кредитов в структуре долга

Источник: составлено по данным Счетной палаты

По данным министерства финансов РФ, суммарный объем государственного долга всех субъектов РФ по итогам прошлого года снизился на 1,6% и на 1 января 2018 года составил 2,315 триллиона рублей.

Отношение суммарного госдолга регионов на 1 января 2018 года к суммарному объему налоговых и неналоговых доходов за 2017 года составило 30,5%, что на 3,3 процентных пункта ниже, чем по итогам предыдущего года. Но разброс показателей между регионами велик и варьируется от 0% в Севастополе и Сахалинской области до 225,7% в Мордовии.

Положительные тенденции можно заметить в 61 российском регионе, и связаны они как с увеличением налоговых и неналоговых доходов, как отмечалось выше, так и с сокращением объема государственного долга. Лидером по положительной динамике стала Астраханская область, где долговая нагрузка сократилась на 38,1 %, из них 30,9% за счет роста налоговых и неналоговых доходов и 5,9% снижения госдолга. Кроме того, более чем на 20 % долговая нагрузка снизилась в Кемеровской, в Белгородской и в Вологодской областях. В 15 российских регионах долговая нагрузка сократилась на 10-20%.

В 22 субъектах РФ уровень долговой нагрузки вырос, из них в семи - более чем на 10%. Самый существенный прирост показала Республика Мордовия, нарастив долговое бремя на 49,7 %. В Кабардино-Балкарской Республике долговая нагрузка выросла на 39,8 %, а в Чукотском автономном округе на 20,4 %. Данные цифры не очень радуют.

Наступивший 2018 год станет годом реструктуризации бюджетных кредитов, выданных регионам в 2015-2017 годах, так как в одобренном правительством проекте бюджета на 2018–2020 гг. новые бюджетные кредиты не предусмотрены. В зависимости от динамики доходов консолидированных бюджетов для каждого региона изменится срок их погашения, увеличившись на 7-12 лет. Данная мера позволит регионам высвободить ресурсы для покрытия своих бюджетных расходов без наращивания госдолга и снизить уровень дефицита бюджетов, что должно положительно сказаться и на динамике долговой нагрузки. С другой стороны, в 2018 году у регионов не будет возможности кредитоваться за счет средств федерального бюджета, а значит, в отдельных случаях не исключено наращивание доли коммерческих кредитов или облигационных заимствований.

Расплачиваться регионы будут по графику: в первые два года – погашать по 5% долга в год, затем – равномерно в течение пяти лет. Только за первые два года они сэкономят более 420 млрд. руб. Разница между новым и

действующим графиком погашения бюджетных кредитов достигает 250 млрд руб. в 2018 г. и 177,5 млрд. в 2019 г. Так, Калужская область сэкономит 15,7 млрд. руб. (или больше 30% запланированных на 2018 г. доходов), Смоленская – 12 млрд. руб. (33%), а Краснодарский край – 10,7 млрд (около 5%). Всего за 2018 г. федеральный бюджет рассчитывает получить от регионов 37,5 млрд. руб. по кредитам в 2018 г. и по 75 млрд в 2019–2020 гг., следует из проекта бюджета [115].

Регионы, в которых налоговая база и неналоговые платежи в 2018–2019 гг. будут расти темпами не ниже инфляции, смогут претендовать на увеличение срока реструктуризации до 12 лет. В 2020 г. они также должны будут погасить только 5% долга, а остальное – равными частями до 2029 г. При расчете прироста налоговой базы должны учитываться и потери из-за региональных льгот.

Отмена бюджетных кредитов может увеличить ответственность регионов за их долговую политику, ведь в какой-то момент регионы начали воспринимать кредиты уже не как займы, а как доходы, зная, что им не дадут допустить дефолт. При займах на рынке или в коммерческих банках формирование доходов и расходов становится более качественным, тем более, когда стоимость рыночных заимствований снижается.

ТОП-10 субъектов, которые экономят		
Субъекты РФ	Сумма экономии за 2018-2019 года	% от расходов
Республика Татарстан	33 513 577 983	9%
Краснодарский край	10 685 121 000	3%
Нижегородская область	11 696 976 641	5%
Калужская область	15 700 000 000	19%
Новосибирская область	9 136 378 542	4%
Республика Мордовия	5 029 356 791	8%
Удмуртская Республика	7 500 002 671	7%
Омская область	12 259 361 736	12%
Вологодская область	9 656 927 126	10%
Самарская область	6 508 104 827	2%

Рисунок 5. 6. Субъекты, которые смогут сэкономить от реструктуризации госдолга за 2018-2019гг в % от расходов

Источник: составлено по данным Министерства финансов

По прогнозам больше всего от реструктуризации долга сэкономит Калужская область (около 19% от расходов за два года). Немного меньше выиграет Омская область (12% от расходов), Вологодская область (10% от

расходов) и Республика Татарстан (9% от расходов), у которой самый крупный госдолг среди субъектов.

Нулевой эффект данная реструктуризация принесет таким субъектам как Красноярский край, Кировская область, Республика Дагестан, Москва, Республика Коми, Санкт-Петербург, Камчатский край, Республика Калмыкия, ХМАО и НАО. Эти субъекты не попадают по реструктуризации, так как не погашают госдолг в 2018 и 2019 годах

Подводя итоги вышеизложенному можно выделить основные моменты:

Региональные доходы напрямую зависят от эффективности работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Действующая налоговая система распределения доходов устарела и в условиях ограниченного межбюджетного регулирования нуждается в корректировке.

Сумма межбюджетных трансферов сократилась больше, чем наполовину, что ослабляет возможности федерального центра по управлению регионами. Очевидным результатом будет неконтролируемый уровень заимствований из внешних, в первую очередь, коммерческих источников.

Задолженность субъектов перед консолидированным бюджетом Российской Федерации растет опережающими темпами. К сожалению, списание задолженности приобретает большее значение, чем ее реальное погашение в бюджетную систему страны.

5.2. Межбюджетные отношения на современном этапе

Межбюджетные отношения — это финансовые отношения между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и муниципальными образованияами по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Наличие межбюджетных отношений определяется неодинаковым экономическим развитием конкретных территорий. Одни из них имеют богатые природные ресурсы, другие обладают важным стратегическим положением, определяющим их значение в государстве. Природные ресурсы принадлежат всем гражданам. Это предопределяет необходимость перераспределения в интересах государства в целом ренты, которую приносят эти ресурсы.

Кроме того, в одних регионах промышленность исторически развивалась быстрее, чем в других. Ситуация усугубляется тем, что особенности

экономического развития нашей страны в советский период обусловили создание крупных регионообразующих предприятий, что приводит к заметному ухудшению состояния региональных и местных бюджетов в результате отрицательных колебаний экономической конъюнктуры на рынках, продукции данных предприятий. В условиях экономического кризиса 1992-1998 гг., сопровождавшегося падением производства почти на 50%, неравномерность развития конкретных регионов значительно усилилась.

Несмотря на наличие у субъектов Российской Федерации определенных рычагов влияния, в текущей макроэкономической ситуации они самостоятельно практически не могут повысить собственную инвестиционную привлекательность. В условиях кризиса для обеспечения достойного уровня жизни в краткосрочном периоде федеральному и региональному правительству приходится думать о выживании некоторых слоев населения и регионов, в долгосрочном же периоде должны быть разработаны социальные стандарты, чтобы жителю любого региона гарантировался определенный уровень образования, здравоохранения, услуг ЖКХ и т.д., независимо от места его проживания и уровня развития региона.

На современном этапе актуальность данной темы обуславливается тем, что в результате создания в Российской Федерации трехуровневой бюджетной системы и разграничения расходов и доходов между уровнями бюджетов у ряда субъектов региональной и местной власти регулярно возникает значительный дефицит бюджета, который является причиной низкой платежеспособности и кредитоспособности этих субъектов власти и приводит к неполной реализации ими своих полномочий.

Значительная доля в доходах бюджетов субъектов РФ регулирующих налогов и финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета, создает условия для снижения устойчивости региональных бюджетов в результате возможного изменения механизма межбюджетных отношений.

Правительство России постоянно работает в направлении совершенствования межбюджетных отношений. За последние два года была существенно преобразована система межбюджетных отношений. В 2018 году эта работа будет продолжена.

Бюджетная политика на 2018-2020гг. в сфере межбюджетных отношений сосредоточена на решении следующих задач [147]:

- содействие сбалансированности бюджетов субъектов и местных бюджетов;

- снижение федерального регулирования налоговой базы регионов;
- повышение эффективности бюджетных расходов и бюджетная консолидация;
- создание предсказуемых, прозрачных и комфортных условий предоставления финансовой помощи.

Для поддержания сбалансированности субфедеральных и местных бюджетов в течение планового периода будет продолжено применение мер, направленных на ограничение дефицитов и уровня долга, обеспечение экономического развития. Для этого планируется сокращение предельного размера дефицита бюджета субъекта Российской Федерации с 15% до 10% от налоговых и неналоговых доходов, а также установление ограничения возможного превышения предельного объема государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) на объем привлеченных бюджетных кредитов, имея в виду, что общий объем государственного долга субъекта Российской Федерации (местных бюджетов) по состоянию на 1 января 2018 года должен составить не более 140 процентов объема доходов без учета безвозмездных поступлений, на 1 января 2019 года - не более 120 процентов объема доходов без учета безвозмездных поступлений. Введение указанной нормы предполагает стимулирование поэтапного снижения объема государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) в течение двух лет.

Тактической задачей очередного финансового года является выход на траекторию целевых социально-экономических показателей, предусмотренных указами Президента от 7 мая 2012 года. В этой сфере важно избежать «технического» повышения оплаты труда, завершив проведение структурных реформ в целях повышения качества услуг и оптимизации нагрузки на бюджетную сеть.

Политика бюджетной сбалансированности на региональном и местном уровне направлена на сглаживание следующих бюджетных рисков:

- непредсказуемость (нестабильность) налоговой политики региона для бизнеса, которая влечет риски возможного роста налоговой нагрузки на бизнес;
- отказ от предоставления прямых мер государственной поддержки реальному сектору экономики;

- сокращения расходов, связанных со снятием инфраструктурных ограничений.

При формировании бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений, в том числе при заключении соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации необходимо будет исходить из обеспечения принятия реалистичных бюджетов и повышения качества бюджетного планирования.

Содействие со стороны федерации в сбалансированности субфедеральных бюджетов в первую очередь будет обеспечено за счет ограничения регулирования на федеральном уровне расходных обязательств регионов. Это в числе прочего не позволяет регионам проводить политику повышения эффективности бюджетных расходов, бюджетной консолидации и отказа от неприоритетных направлений финансирования, устанавливать меры социальной поддержки с учетом принципа нуждаемости.

Для решения обозначенной проблемы Правительство считает необходимым:

- 1) провести инвентаризацию регулирующего воздействия актов, принятых на федеральном уровне, с целью выявления и отмены избыточных или неправомерных актов;

- 2) установить мораторий на принятие таких решений на федеральном уровне (с возможным определением отраслей, важных для обеспечения жизнедеятельности граждан, в которых установления нормативов и стандартов на федеральном уровне является объективной необходимостью для обеспечения качества предоставления услуг населению, например, здравоохранение);

- 3) предоставить субъектам Российской Федерации право определять самостоятельно или на основании рекомендаций отраслевых органов исполнительной власти требования к исполнению «собственных» полномочий, которые будут обязательными только в случае предоставления межбюджетных трансфертов на цели реализации полномочий.

Другим элементом бюджетной сбалансированности является формирование доходных источников, достаточных для финансирования приоритетных расходных полномочий. В целях создания условий для предсказуемости формирования и наполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов со стороны федерального центра необходимо

также добиться снижения регулирования налоговых доходов регионов, составляющих основу региональных и местных бюджетов.

В настоящее время как на федеральном, так и на региональном уровне существует большое количество льгот и преференций, при этом значительная часть из них носит бессрочный характер, не направлена на решение какой-либо конкретной задачи экономической политики государства, не носит «адресный» характер.

В связи с этим сохраняют актуальность следующие задачи:

1) Распределить действующие федеральные налоговые льготы по региональным и местным налогам на три категории в зависимости от срока их обязательного применения субъектами Российской Федерации на своей территории: льготы, обязательные к предоставлению на всей территории Российской Федерации в течение пяти лет, трех лет и одного года.

2) Расширение механизма правило «двух ключей» для отдельных видов льгот и преференций, которое означает, что они применяются на территории региона в случае принятия соответствующего закона.

В 2017 году было принято решение о распределении федеральных налоговых льгот по региональным и местным налогам на три категории в зависимости от срока их передачи на региональный уровень: льготы, отменяемые на федеральном уровне с 1 января 2018 года, с 1 января 2020 года и с 1 января 2022 года.

В Налоговый кодекс уже внесены изменения, предусматривающие, что с 1 января 2018 года субъекты Российской Федерации получают право самостоятельно принимать решение о предоставлении на своей территории налоговых льгот по налогу на имущество организаций в отношении движимого имущества и имущества, используемого при осуществлении деятельности по разработке морских месторождений углеводородного сырья в российской части (российском секторе) Каспийского моря.

Кроме того, с учетом предложений субъектов Российской Федерации с 2018 года планируется передача на региональный уровень налоговой льготы по налогу на имущество организаций в отношении энергоэффективных объектов.

В первоочередном порядке продолжение работы по поэтапной отмене отдельных федеральных налоговых льгот предлагается в отношении:

-пониженной налоговой ставки по налогу на имущество организаций по линейным объектам (ставка 2,2% по трубопроводам, линиям

энергопередачи с 2019 года, по железнодорожным путям общего пользования - с 2021 года);

-для льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу для организаций и учреждений уголовно-исполнительной системы, а также для автомобильных дорог федерального значения.

3) С 2018 года - установить мораторий на новые льготы по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты.

4) Разработать общую методологию оценки эффективности льгот с использованием в рамках бюджетного процесса подхода к льготам как к «налоговым (неналоговым) расходам».

Такой «проектный» подход к льготам целесообразно использовать и при принятии решений на региональном уровне. Регионам необходимо предусматривать конечные сроки действия льготных режимов и целевые индикаторы, механизм регулярной оценки эффективности льготы с точки зрения поставленных целей и механизм корректировки/отмены в случае, если цели не достигаются.

Повышение эффективности системы межбюджетных трансфертов должно быть обеспечено за счет создания предсказуемых, прозрачных и комфортных условий предоставления финансовой помощи, своевременного ее доведения до регионов, а также контроля за эффективным расходованием целевых межбюджетных трансфертов.

В 2018 году предусматривается обеспечить распределение всех субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации приложениями к федеральному закону о бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов. При планировании предоставления субсидий важным является предварительное согласование с регионами объемов бюджетных ассигнований, необходимых для выполнения предельного уровня софинансирования, до утверждения федерального закона о федеральном бюджете, предварительно согласовав с регионами условия их предоставления.

В бюджетном законодательстве планируется установить требование о том, что нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, устанавливающие порядок предоставления и распределения субсидий, принимаются в соответствии с общими правилами, определяющими единые требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Распределение субсидий планируется осуществлять на 3-хлетний период с установлением единых формализованных условий софинансирования приоритетных обязательств регионов в зависимости от уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов, что создаст возможности для расширения участия регионов в государственных программах.

При определении предельного уровня софинансирования предлагается исходить из следующих подходов (см. приложение 1):

- субъекты Российской Федерации с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности менее 1 распределяются в пределах от 95% до 70%;
- высокообеспеченные регионы с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности более 1 распределяются в пределах от 70% до 5% с равномерным сокращением предельного уровня софинансирования.

Стимулирование регионов к росту экономического потенциала в первую очередь должно быть продолжено через механизм предоставления дотаций на выравнивание (3 года без уменьшения, не сокращение дотаций в случае высоких темпов роста налогов в регионе) и грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала территорий (по 20 млрд. рублей ежегодно).

В целях дальнейшего совершенствования межбюджетного регулирования на региональном и местном уровнях планируется принятие ряда положений бюджетного законодательства, расширяющих и уточняющих бюджетные полномочия публично-правовых образований в данной сфере, регулирующих вопросы предоставления межбюджетных трансфертов (форм, условий, порядков предоставления), введения ограничений, связанных с предоставлением межбюджетных трансфертов и контролем за их соблюдением.

Так будут предусмотрены возможности передачи на местный уровень отдельных видов неналоговых доходов, выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и взимания «отрицательных» трансфертов с учетом отдельных неналоговых доходов, заключения соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов с обязательствами по достижению показателей социально-экономического развития и мерами ответственности за нарушение этих обязательств.

Предлагается установление «горизонтальных субсидий» из региональных бюджетов другим региональным бюджетам, из муниципальных бюджетов другим муниципальным бюджетам

Уточнение положений, регламентирующих формы, порядки и условия предоставления межбюджетных трансфертов на региональном и местном уровнях, предусматривает расширение форм предоставления межбюджетных трансфертов между регионами и муниципальными образованиями в виде дотации на сбалансированность, введение нормы о предоставлении единой субвенции.

Изменяется расчет размера дотационности муниципальных образований (не будет учитываться размер иных межбюджетных трансфертов между районом и поселениями по заключенным соглашениям на решение вопросов местного значения). Вводится особый порядок расчет размера дотационности преобразованных муниципальных образований.

Из расчета предельного размера иных межбюджетных трансфертов, равного 10% от общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, исключаются не только федеральные «транзитные» иные межбюджетные трансферты, но и трансферты «поощрительного» характера и трансферты на ликвидацию последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. Кроме того, данное предельное ограничение не будет распространяться на города федерального значения.

В январе 2017 г. был опубликован Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.». В данном документе сформулирован следующий принцип региональной политики: «соблюдение баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности населения». В документе говорится и о необходимости совершенствования системы межбюджетных отношений, в том числе создания дополнительных стимулов для получения трансфертов «при одновременном повышении самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ в выборе способов достижения поставленных целей при использовании целевых межбюджетных трансфертов» [169].

Во исполнение этого указа утверждён «План реализации основ государственной политики регионального развития до 2025 года». Он содержит свыше 30 конкретных взаимоувязанных мероприятий, призванные обеспечить сбалансированность социально-экономического развития территорий, сокращение уровня дифференциации экономического развития территорий

и материального благосостояния людей, прежде всего за счёт наращивания собственного экономического потенциала, за счёт опережающего развития малообеспеченных регионов.

На сегодняшний день такой уровень дифференциации велик. Если говорить о доходах регионального бюджета, консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, то до выравнивания из федерального бюджета это различие примерно в 43 раза. Доходы населения, среднедушевые доходы различны между регионами в 5,5 раза. Объём внебюджетных инвестиций в расчёте на душу населения отличается в 133 раза.

Для того, чтобы сократить эту дифференциацию, план содержит три укрупненных блока мероприятий.

Первый блок предусматривает разработку Стратегии пространственного развития страны до 2025 года, которая предполагает оценку размещения производительных сил и выявление перспективного места каждого региона в межрегиональном разделении труда. И на основе данного анализа – определение основных направлений развития, главным образом федеральной инфраструктуры, для сокращения инфраструктурных ограничений, для развития бизнеса, поднятия экономики в соответствии с такими специализациями, которые будут определены стратегией [43].

Далее предстоит скорректировать законодательство о порядке формирования и реализации государственных программ, федеральных целевых программ и инвестиционных программ субъектов естественных монополий, для того чтобы при их формировании, при их реализации определить критерии, чтобы мониторить их с точки зрения, прежде всего, соответствия этой стратегии. Очень важно, чтобы стратегия не стала документом, которых и так достаточно много – лежат на полках, – а таким организующим документом, и все действия государства и субъектов естественных монополий соответствовали бы направлению этого развития.

Ещё важный момент в этом плане – увеличение субъектов естественных монополий, потому что прежде всего железнодорожный транспорт, «Транснефть», «Газпром», вся энергетическая инфраструктура оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие каждой конкретной территории.

Второй блок вопросов – это стимулирование региональных и муниципальных властей к наращиванию собственного экономического потенциала.

Три механизма создают такие стимулы. Это предоставление малообеспеченным субъектам Российской Федерации дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности под обязательства субъектов

Российской Федерации по наращиванию собственного налогового потенциала, по созданию рабочих мест, по привлечению инвестиций.

Второй инструмент – это совершенствование механизмов оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и на этом основании распределение для субъектов Российской Федерации, которые наиболее динамично развиваются, грантов, которые были увеличены с 5 млрд в 2016 году до 20 млрд рублей в 2017 году. Эти критерии оценки эффективности корреспондируют с обязательствами, которые установлены соглашением о предоставлении дотаций. Таким образом, субъекты, которые наиболее динамично выполняют обязательства, имеют возможность получать в достаточно большом объёме гранты для того, чтобы компенсировать частично выпадающие доходы в результате дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

И третий инструмент стимулирования. Начиная с 2018 года все доходы в федеральный бюджет от налога на прибыль (с 2017 года он исчисляется в размере 3%) – весь прирост налога на прибыль будет оставаться в распоряжении той территории, которая обеспечила такой прирост поступлений в федеральный бюджет.

Третий блок вопросов – это механизмы более справедливого распределения всех видов финансовой помощи из федерального бюджета (это и дотации на выравнивание, и субсидии, и бюджетные кредиты). Прежде всего это распределение будет осуществляться (то, чего раньше не было) с учётом результатов постоянно действующего мониторинга расходов субъектов Российской Федерации и их сопоставления со среднероссийскими расходами. Эта дельта – между налоговым потенциалом и недостающими до среднероссийского уровня доходами – будет компенсироваться за счёт федерального бюджета. Финансовая помощь за счёт субсидий будет предоставляться на основании единого уровня софинансирования с 2018 года. И предоставление бюджетных кредитов также будет осуществляться с учётом результатов мониторинга.

Всё это в совокупности направлено, с одной стороны, на повышение эффективности расходов федерального бюджета на оказание помощи регионам, на инфраструктурное обустройство страны, а с другой стороны, на обеспечение долгосрочной предсказуемости федерального центра для регионов, муниципалитетов и, самое главное, бизнеса.

Проблемы совершенствования межбюджетных отношений

Счетная палата на постоянной основе взаимодействует с Правительством по проблематике совершенствования межбюджетных

отношений и выработке долгосрочной сбалансированности бюджетов регионов.

Многие проблемы не получили решения в бюджете на 2018-2020 годы, и в этом направлении предстоит достаточно серьезная работа.

В 2016 году, спустя 11 лет после проведенной реформы разграничения полномочий, власти вернулись к необходимости новой оценки расходных полномочий, которые закреплены за субъектами РФ, и формированию на основе этой оценки модельных бюджетов. Это безусловное позитивное движение вперед, так как за период 2012-2016 годов резко возросла несбалансированность региональных бюджетов и, как следствие, госдолг.

Подтверждением несбалансированности является сокращение доходов консолидированных бюджетов регионов (с учетом межбюджетных трансфертов) в ВВП с 12% в 2012 году до 11,6% в 2018 г. и до 11,3% в 2020 году. То есть пока заложена тенденция на уменьшение [114].

Во многом несбалансированность региональных бюджетов обусловлена, в том числе, принимаемыми федеральными решениями.

Наряду с Минфином, проводя тематические контрольные мероприятия, Счетная палата на примере работы отдельных регионов попыталась оценить так называемый дефицит финансовых возможностей по отдельным сферам деятельности и полномочиям (здравоохранение, образование, социальная политика, строительство и ряд других).

Проблемные зоны, которые выявила Счетная палата, они практически для абсолютного большинства регионов страны. Рассмотрим основные проблемы.

По признаку финансовой обеспеченности расходные полномочия можно классифицировать на несколько типов.

1-й тип – полномочия, которые обеспечиваются регионами исходя из фактических расходов предыдущего года (может быть с учетом небольшой индексации), при этом несмотря на наличие устанавливаемых на федеральном уровне нормативов.

На примере здравоохранения.

Общий объем финансирования региональной части за 2016 год – 1,3 трлн рублей или почти 13% расходов бюджетов субъектов [113].

Нормативы объема медпомощи и финансовых затрат на 2016 год приняты ниже средних федеральных нормативов по 65 субъектам РФ. В результате дефицит территориальных программ государственных

гарантий (ТПГГ) за счет именно региональных бюджетов сложился в объеме 153,8 млрд рублей, что ведет к снижению доступности получения гражданами медпомощи и к частичному замещению бесплатных услуг платными. По России рост платных услуг за 2016 г. — 11%.

В общем объеме расходов на ТПГГ основную долю составляют расходы на оплату труда – по России это 52,2%.

Ежегодно увеличиваются расходы регионов на уплату платежей за неработающее население. В 2016 г. эти расходы по России составили 617 млрд рублей, это уже превышает объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Это 52,3% от расходов на все здравоохранение регионов. Численность неработающего населения по стране, с учетом тех механизмов, которые сегодня применяются для расчета, – 58%. То есть небольшим количеством работающих должно обеспечиваться достаточно большое количество неработающих. Естественно, такого ресурса у регионов на сегодняшний день нет.

Таким образом, в настоящее время на законодательном уровне существует системная проблема, связанная с реализацией этих полномочий в сфере здравоохранения. И в этом смысле нужны системные изменения, как бы страшно это не казалось.

Можно сказать, что частично Правительство в этом бюджете решает эту проблему в модельных бюджетах, при распределении дотаций на выравнивание и при определении расходов на сбалансированность, но невозможно этим ограничиться. Все равно нужно уточнять законодательство.

Ежегодно бюджетам регионов предоставляются субвенции и иные межбюджетные трансферты на льготное лекарственное обеспечение. В 2016 г. это чуть больше 44 млрд рублей. Полномочия за регионами. В 2016 году по сравнению с 2015 годом отмечено общее снижение числа граждан, получивших льготные лекарственные препараты.

На конец 2016 года выписано и обеспечено 48 млн льготных рецептов, что на 2,1 млн рецептов меньше, чем в 2015 г. При этом стоимость одного льготного рецепта выросла по России за 2016 г. на 25,5%. На отсроченном обслуживании на конец 2016 г. находилось 2,7 тыс. рецептов, причем за 8 месяцев 2017 г. эта цифра уже 8,5 тыс. рецептов.

2-ой тип полномочий – совместное ведение без установления финансовых нормативов на федеральном уровне, реализация полномочий частично передана на исполнение с уровня региона на муниципальные образования с предоставлением субвенции, которая должна быть

финансово обеспечена регионами.

Классический пример – образование.

Общий объем финансирования региональных расходов на образование в целом по Российской Федерации на 1 января 2017 г. составил 2,6 трлн рублей или 26% расходной части бюджетов регионов.

Для реализации полномочий в сфере образования в регионах сформирована правовая база, определяющая региональную систему нормативного подушевого финансирования общего и дополнительного образования, которое осуществляется за счет предоставления субвенций местным бюджетам в соответствии с нормами закона «Об образовании».

Федеральным законодательством установлено требование о необходимости определения порядка для расчета подушевых нормативов. При этом вопросы определения субвенций закреплены за регионами. Естественно, с учетом того финансового обеспечения, которое они на сегодняшний день имеют, размер субвенций, передаваемого местным бюджетам недостаточно обеспечен.

В результате приоритезации, в первую очередь, обеспечиваются расходные обязательства по оплате труда, которые в объеме расходов в целом по Российской Федерации составили 64,6%. Здесь можно сделать вывод, что на основные расходы практически ничего не хватает.

3-й тип полномочий — это накопленные неисполненные полномочия, федеральное регулирование.

На примере обеспечения жильем детей-сирот

Число детей сирот, которые на 1 января 2017 г. нуждались в жилье - 247,8 тыс. человек. Задолженность по обеспечению жильем детей-сирот, которым уже исполнилось 18 лет, составляет 158,4 тыс. человек или 63,9% от всех детей-сирот, состоящих на жилищном учете. Если такими темпами будут обеспечивать, то 8 лет – это минимум, который нужен для того, чтобы эту проблему решить.

4-й тип, но уже не полномочий, а проблем, сложившихся в регионах, но тоже продиктованных недостаточным регулированием полномочий.

По состоянию на 1 января 2017 года, к примеру, в Республике Марий Эл имелась неучтенная кредиторская задолженность по обязательствам, принятым государственными заказчиками за выполненные работы по капитальным вложениям в объекты государственной собственности, включенные в республиканскую адресную инвестиционную программу, в сумме – 2,2 млрд рублей. Указанная задолженность отражалась на забалансовых счетах главных распорядителей средств

республиканского бюджета, утвержденных внутренними локальными актами в соответствии с рекомендательным письмом Правительства Республики Марий Эл, без отражения на соответствующих балансовых счетах бюджетного учета, т.е. ее никто не видел, включая Министерство финансов. Выборочный анализ показал, что в основном эта задолженность является просроченной.

В целом, по состоянию на 1 января 2017 г. объем кредиторской задолженности региональных бюджетов составил почти 1 трлн руб. и имеет тенденцию к росту. Просроченная задолженность - 64 млрд руб. Сейчас по этой части есть соответствующее поручение Президента. Но вероятнее всего, цифра, которую называет Счетная палата и которую Минфин видит в официальной отчетности, она занижена, потому что те 2,2 млрд руб., о которых было сказано выше, это задолженность, выявленная в ходе контрольного мероприятия. А ту, которую показала Марий Эл в отчете в Минфин – 1,4 млрд руб. То есть можно считать, что то, что было выявлено плюс 1,3 – это уже 3,7 млрд руб [116]. Это существенные деньги для такой маленькой территории.

Важно отметить, что решение такого рода проблем, — это, собственно, наиболее чувствительные темы. Можно этот список продолжать, но самое главное другое. Требуется инвентаризация действующего законодательства и нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которые устанавливают эти полномочия. Эта работа вообще еще находится на самом начальном этапе, не завершена, но без ее проведения субъекты не смогут завершить работу по обеспечению сбалансированности бюджетов. Сбалансированность бюджетов субъектов – это ключевая структурная мера для экономики Российской Федерации. До тех пор, пока не будет решена эта проблема, мы не можем быть решены другие проблемы, которые являются производными по отношению к проблеме сбалансированности региональных бюджетов.

Сейчас Минфин наработал достаточно хороший информационный ресурс со всеми субъектами Российской Федерации, подготовлены модельные бюджеты, но нужно, и это важно, зайти еще глубже в анализе этой работы в 2018 году, включая те проблемные зоны, о которых было сказано. Но при этом нельзя не отметить, что такая работа должна быть подкреплена эффективной работой губернаторов по использованию имеющихся региональных финансов. К сожалению, можно констатировать в 2017 году рост нарушений, которые происходят в субъектах. За

2016 год Счетной палатой проверено 56 организаций в 36 регионах, за 2017 год - 21 организация в 21 регионе. Если оценить сколько приходится в финансовом выражении на одно нарушение, то рост между 2016 годом и 2017 годом составляет в 1,8 раза [116]. Как правило, это следующие нарушения: несоблюдение соглашений, которые подписаны с федеральной властью, это инвестиции, это государственные закупки. И самое важное, работа по эффективности использования региональных финансов, в том числе и со стороны контрольных органов, которые эту работу обязаны осуществлять, не на должном уровне.

Концептуальные вопросы по проблематике сбалансированности бюджета, которые действительно требуют решения.

На наш взгляд, важным является необходимость завершения работы, по объективной оценке, способности региональных бюджетов исполнять самостоятельно все расходные полномочия, которые на них возложены. При этом нужно понимать, что сегодняшние расходы бюджетов субъектов делятся принципиально на две группы. Первая — это собственные полномочия, полномочия по предметам совместного ведения и делегированные полномочия. Это то, что можно по определенной схеме усреднять, можно определять уровень и предельные размеры исполнения обязательств по этим полномочиям. Но разобраться в том, сколько они стоят, сколько реально нужно для того, чтобы полноценно их исполнять, - эта задача стоит и эту задачу нужно решать. Субъекты Российской Федерации сегодня по-разному оптимизировали расходы по этой группе полномочий. Кто-то очень сильно зажал, кто-то сократил прочие сопутствующие расходы, но степень этого сокращения должна быть оценена, потому что дефицитность финансовых возможностей, не дефицит бюджета технологический, а финансовых возможностей всегда должна быть в поле зрения как минимум Министерства финансов и Совета Федерации.

Начиная с 2013—2014 годов, государство перешло на систему программно-целевого финансирования расходов в целом по Российской Федерации. Адекватного изменения бюджетной политики в этот период не произошло. Чем отличается программно-целевой метод? Это значит, что для того, чтобы обеспечивать выравнивание по целому ряду целевых показателей, будь то народное образование, будь то уровень социальной защиты, или же жилищная политика и т.п., у каждого региона появились свои, присущие только ему, конкретные задания. Если мы посмотрим реализацию, в том числе указов Президента, мы увидим, что у этих заданий появились

объемы и сроки, в которые субъект обязан с этими задачами справиться.

Почему-то программно-целевой метод своего отражения, к сожалению, не нашел, а к нему относятся государственные программы, обязательные для исполнения на территории, указы Президента Российской Федерации, тоже имеющие набор соответствующих показателей, программы территориального развития и повышения темпов социально-экономического развития, которые всех нас призывают, чтобы каждый субъект эти программы исполнял. Только нужно понимать, за счет каких ресурсов это исполнение должно происходить.

Оценка этих расходов должна вестись в режиме постоянно действующего мониторинга, ежегодно корректироваться с учетом тех изменений, которые происходят внутри той базы, которая формирует соответствующие расходные обязательства, с учетом ее развития, реформирования систем управления, реформирования сети и совершенствования соответствующих норм и стандартов. Но система должна быть постоянно действующей.

Уровень расходов должен сопоставляться с оценкой по соответствующим годам уровня собственных доходов, а также вопросом полноты собираемости тех доходов, которые присущи, соответственно, субъектам. Считаем целесообразной детальную инвентаризацию полноты налоговой базы, инвентаризацию действующих льгот, введение системы контроля с двумя «ключами» по использованию этих льгот. В большинстве субъектов Федерации эту работу вне зависимости ни от чего нужно продолжать, и результат ее нужно учитывать.

Уровни необходимых расходов по полному кругу, в том числе с оптимизированием по приоритетам (а такие предложения Минфином высказывались, то есть выделять приоритетные статьи, особенно в условиях кризисных явлений), с учетом условий действующих методик и нормативов должны сопоставляться с уровнем собственных доходов и должны выявлять дефициты финансовых возможностей или финансового потенциала бюджетов субъектов Российской Федерации.

При этом именно эти дефициты должны быть основанием для выработки следующих мер — мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, закрепления соответствующих налогов и регулирования ставок для того, чтобы не перечислять деньги в центр и обратно, в регион, а также для определения объемов и направлений субсидирования целевых расходов из бюджета Российской Федерации. Предлагаем все виды субсидий подпрограмм утверждать законом о бюджете, чтобы с 1 января вступали в действие, то есть соглашения должны носить только формальный характер

оформления тех сумм, которые по субъектам расписаны. Ну и эти же данные должны быть основой для определения необходимого объема распределения дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации.

При этом предлагается четко установить принцип в этой концепции, что расходы субъектов по этим двум разделам их обязательств имеют разную структуру. По первому разделу, по собственным полномочиям, их можно усреднять и устанавливать нормативные системы сбалансированности и покрытия дефицитов у субъектов по этим расходным обязательствам, а вот по второму разделу требуется постановка персонифицированного учета по каждому субъекту Федерации тех обязательств, которые у них должны быть исполнены в обязательном порядке (и это как раз должно являться одним из предметов соглашений с субъектами), по реализации заданий государственных программ, потому что эти программы имеют соответствующие различия по территориям и даже по целям.

Часто говорится, что сейчас должны заниматься ускоренным развитием Дальнего Востока. Задачи, стоящие перед Дальним Востоком, не имеют отношения к субъектам, входящим в Северно-Кавказский федеральный округ или расположенных на других территориях. Есть задачи по ускоренному развитию Арктики. Значит, специфика этих программ должна быть отражена у тех субъектов Российской Федерации, которые относятся к соответствующему территориальному поясу или макрорегиону. Специфические задачи стоят у Северного Кавказа по тому же международному образованию, здравоохранению и другим целевым функциям, по которым эти задачи являются общенациональными. Поэтому территориальный разрез этих специфических задач должен отдельно учитываться и соответствующим образом обеспечиваться финансовыми ресурсами.

Мы считаем, что такую работу можно реализовать путем создания постоянно действующей автоматизированной системы ведения реестра расходных полномочий и обязательств регионов, соответствующей системы обработки получаемых данных и соответствующих механизмов реагирования на результаты этой работы.

К этой работе должно быть привлечено, естественно, не только Министерство финансов, но и Минэкономразвития, которое является методологом всех разработок государственных программ, но, к сожалению, за это не отвечает. Должен быть подключен Минюст — с точки зрения завершения работы по инвентаризации полномочий.

И самое главное: для того, чтобы это все можно было обрабатывать, и было единое понимание того, что мы считаем допустимыми расходными обязательствами, они должны быть систематизированы и приведены к однозначному толкованию по тем расходам, которые относятся к соответствующим полномочиям. Это фактически надо провести в режиме кодификации этих полномочий.

Также надо подключить отраслевые министерства и ведомства, которые вообще в этой работе не участвуют. Они очень будут нужны для анализа и нормирования возможных расходов по полномочиям отраслевой направленности.

Если субъект заявляет, что на народное образование ему необходимы вот такие-то суммы, а в его бюджете сумма, условно, на 30 или 40 процентов меньше, объективность его запроса в предплановый период должна быть проверена соответствующим отраслевым министерством. И излишки должны быть соответствующим образом исключены, потому что нет сегодня возможности покрывать потребности, которые субъект заявляет без достаточных обоснований. Но ответственность за формирование юридически значимых данных в этой системе, базы данных информационной системы, должны быть закреплены (при этом, если это необходимо даже законодательно) за высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации.

Данные должны иметь единообразную систему классификации и вестись в режиме реестров расходных обязательств в соответствии с требованиями статьи 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации, то есть правовая основа для ведения этой системы у нас на сегодня уже существует. Главное — договориться об однозначном толковании этой статьи, потому что статья 87 вообще устанавливает не только перечень нормативно-правовых актов, но если мы внимательно прочитаем — законодатель заложил оценку стоимости этих полномочий, а не те данные, которые при заполнении реестров расходных обязательств по приказу Минфина субъекты Федерации представляют в виде тех расходов, которые они в состоянии на это полномочие произвести, исходя из обеспечения сбалансированности бюджета на конкретный год.

Об авторах

Тажудинова Джамиля Авачараевна - к.э.н., доцент кафедры "Финансы и кредит" Дагестанский государственный университет народного хозяйства
Аджаматова Джаннета Солтаналиевна - к.э.н., доцент кафедры "Финансы и кредит" Дагестанский государственный университет народного хозяйства

Tazhudinova Jamilya Avacharaevna - Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department "Finance and Credit" Dagestan State University of National Economy

Ajamatova Gianneta Soltanalievna - Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department "Finance and Credit" Dagestan State University of National Economy

Глава 6. Бюджеты муниципальных образований: проблемы формирования

В условиях кризисных явлений и поиска путей дальнейшего развития экономик стран, особое значение приобретают усилия муниципалитетов по выстраиванию оптимальной конфигурации финансирования важнейших социально значимых направлений развития. Очевидно, что главным условием, обеспечивающим стабильное развитие муниципалитетов, является достаточность средств для выполнения соответствующих обязательств.

Мировая практика демонстрирует наличие различных подходов к реализации политики по обеспечению развития в государстве местного самоуправления, к формированию сбалансированного хозяйственного комплекса муниципальных образований и достижению ими устойчивого экономического роста. Кроме того, опыт зарубежных государств свидетельствует о том, что ими были выработаны определённые схемы по решению задач, связанных как с повышением финансовой независимости муниципальных образований, так и с оптимизацией выполняемых ими полномочий в действующих экономико-социально-политических условиях.

С целью решения первой задачи государствами применялись (в том числе) и схемы жесткого закрепления налоговых полномочий, и схемы долевого отчисления в бюджеты различного уровня, и схемы использования одной и той же налоговой базы, и схемы, имеющие комбинированный характер. В целях решения второй задачи в зарубежных странах осуществлялась работа и по установлению (впоследствии пересмотру) конкретного перечня полномочий органов местного самоуправления и его закрепления в различных нормативно-правых актах, и общественное обсуждение местным населением возможных направлений деятельности органов муниципальной власти, исходя из имеющегося у муниципального образования статуса и положения. Следует также отметить важность (для решения указанных задач) активного проведения местными органами власти в зарубежных странах политики развития и поддержания местного бизнеса, использования модели бюджетирования на муниципальном уровне, ориентированного на результат [92].

Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления провозглашает принцип финансовой достаточности финансирования полномочий, устанавливая, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные

финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Финансовая независимость местного самоуправления является важнейшим фактором развития, способствующим созданию благоприятной инвестиционной среды, способствуя росту возможностей конкретного муниципалитета по формированию такого социально-экономического микроклимата, который бы всецело отвечал не только задаче обеспечения стабильного развития местных сообществ, но и страны в целом.

Несмотря на то, что наиболее активная стадия реформ местного самоуправления и развития института муниципальной власти в значительной части европейских стран завершилась ближе к концу 19 века, тем не менее, о сосредоточении финансовых ресурсов и об открытии реальных возможностей по самостоятельному распоряжению имеющимися у муниципалитетов активами, целесообразно говорить, начиная с середины 20 века в связи со значимым уровнем развития рыночных экономических отношений. Во многом, такой временно лаг между заметной институционализацией местного самоуправления в европейских странах и установлением специфичного характера рыночных взаимоотношений определил современные особенности финансового положения муниципалитетов.

Значимая роль в нормативном регулировании института местного самоуправления, в том числе особенностей его финансовой базы в развитых странах мира с федеративным устройством отводится регионам (субъектам федерации), а не центральному (общенациональному) уровню. Ряд государств (в частности, США) регулируют местное самоуправление на уровне штатов. На уровне субъектов нормативными актами определяются базовые элементы института местного самоуправления, особенности финансовой организации деятельности органов местного самоуправления, специфика территориальной организации, закрепление полномочий органов местного самоуправления и т.п. Помимо этого, в ведение субъектов находятся также вопросы эффективного привлечения и использования финансовых ресурсов муниципалитетов, т.е. определения особенностей формирования местных бюджетов, установления муниципальных налогов и сборов и ряд других вопросов, связанных с поиском путей наиболее оптимального использования финансового потенциала территорий.

Второй уровень правового регулирования вопросов финансового обеспечения деятельности местных сообществ – уровень муниципальных правовых актов (уставы и иные местные акты, принимаемые как непосредственно населением посредством процедуры референдума, так и опосредованно

через представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления). Например, в Германии большое значение на местном уровне имеют решения, принимаемые общинами.

Опыт зарубежных стран показывает, что местный бюджет формируется как за счет налоговых, так и за счет неналоговых доходов (средства, поступающие в бюджет от использования муниципальной собственности, от местных сборов и платежей за услуги, которые оказывают органы местного самоуправления) и безвозмездных поступлений. При этом, как показывает практика зарубежных стран, важным видом доходов местных бюджетов являются налоговые доходы, т.е. поступления от местных налогов и от налогов высших звеньев системы территориального управления (федеральных и региональных налогов – при федеративном устройстве государства; центральных налогов – при унитарном устройстве государства) частично или полностью.

Как показывает практика, во многих государствах на местном уровне предоставляются услуги, связанные с реализацией права собственности. В сфере инфраструктуры местные органы власти контролируют, к примеру, в Великобритании – 62% всех расходов, а в странах Европейского Союза (ЕС) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – 47% и 41%, соответственно. В области ориентированных на интересы человека услуги показывают еще большее разнообразие. На местном уровне в Канаде, Великобритании и США на цели поддержки и развития образования приходится более 60% расходов. В ОЭСР этот показатель составляет в среднем около 46%. В области здравоохранения расходы местных органов власти, к примеру, в странах ЕС и странах – членах ОЭСР составляют в среднем около 28% и 19%, соответственно. В большинстве индустриальных стран мира весьма значительна степень вовлеченности местных органов власти в социальные услуги и нефондируемую деятельность в области охраны окружающей среды [173].

В целом местные органы власти в разрезе различных государств мира оказывают различные (в широком диапазоне) услуги для местного населения: от многочисленного набора услуг, ориентированных на население и собственность, до узкого набора услуг, ориентированных главным образом на деятельность в сфере «дороги и уборка мусора». В большинстве стран за счет денежных сборов местные органы власти финансируют работу местных аэропортов, водопровода, канализации и уборку мусора. В свою

очередь, социальное обеспечение местного населения финансируется главным образом за счет общих налоговых доходов и различных субсидий [173].

Анализируя структуру источников пополнения местных бюджетов в ряде стран с рыночной экономикой, можно прийти к выводу о наличии основных источников формирования финансовой базы муниципалитетов, которую помимо местных налогов составляют также неналоговые доходы, межбюджетные трансферты (перечисления из бюджетов вышестоящих уровней) и иные источники (Рисунок 6.1) [101].

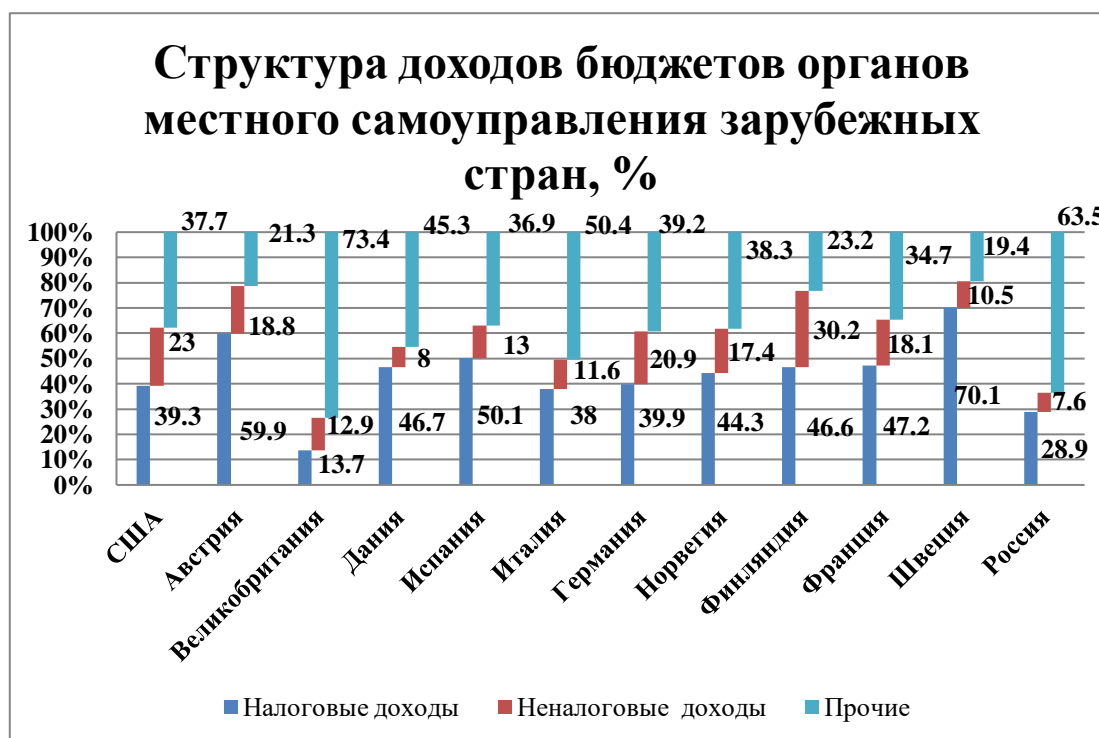


Рисунок 6.1. Структура доходов местных бюджетов

Очевидно, значительное место в структуре доходов местных бюджетов играют налоговые доходы. В Австрии, Испании и Швеции они составляют больше половины всех доходов муниципальных бюджетов, почти половину – во Франции, Финляндии и Дании, чуть меньшую роль они играют в США, Италии и Норвегии, в которых велико значения иных поступлений, среди которых, например, доходы от капитала, гранты.

За счет собственных источников доходов и резервов, сборов, фискальных трансфертов, а также заимствования и схем государственно-частного партнерства муниципалитетами осуществляется финансирование работы и развития местной инфраструктуры.

Развитыми странами мира признается тот факт, что местные финансы (собственные средства муниципалитетов) должны в полной мере обеспечивать функции в целях обеспечения гарантированной способности органов местного самоуправления выполнять свои обязанности своевременно, эффективно и в полном объеме. Речь идет о том, что местные органы власти в современных условиях должны обладать существенной автономией, в том числе и в финансовой сфере, особенно в части налогообложения.

В качестве главных источников доходов местных органов власти выступают налоги на доходы, на собственность и денежные сборы. В Германии, Бельгии, Дании, Финляндии, Швеции, Норвегии и в ряде других стран Европы за счет налогов на доходы (юридических и физических лиц) обеспечивается свыше 2/3 налоговых поступлений. В свою очередь, в Великобритании, США Канаде, Новой Зеландии значительную часть налоговых поступлений на местном уровне обеспечивает налог на собственность. В других странах (к примеру, Франция и Испания) имеет место быть комбинация местных налоговых источников, в том числе и по налогу с оборота и денежные сборы.

В среднем в развитых странах мира почти 50% местных доходов формируется за счет налогов, 20% – за счет потребительских сборов и около 30% – трансфертов. При этом, есть как страны в целом, так и отдельные их регионы в которых роль межбюджетного финансирования различна: для муниципальных образований Канады, Дании, Финляндии, Новой Зеландии, Швеции оно играет относительно менее существенную роль, чем для некоторых стран ОЭСР, где доля финансирования местных расходов за счет дотаций и субсидий весьма «заметна» [173].

Рассматривая процессы формирования бюджетов муниципалитетов в ряде стран Европы, можно прийти к заключению, что имеющиеся в распоряжении муниципальных властей финансовые ресурсы недостаточны для полноценного обеспечения населения социальными услугами и создания действенных стимулов и механизмов управления экономикой. Этому способствует ряд факторов, которые характерны также и для Российской Федерации, в числе которых:

1. Сверхконцентрация, чрезмерная централизация финансовых ресурсов в бюджетах вышестоящих уровней, что снижает возможности муниципалитетов в формировании благоприятной среды для собственного развития, ставя их в зависимость от играющих определяющую роль регулирующих доходов при одновременно низком приоритете закрепленных за местным уровнем налоговых поступлений.

2. Отсутствие достаточного обеспечения местных бюджетов полноценными источниками пополнения при одновременном делегировании расходных полномочий с вышестоящего уровня.

Наличие указанных факторов не способствует развитию самостоятельности муниципалитетов, демотивирует их к осуществлению сбалансированной фискальной политики, стимулируя во многом принятие муниципальными властями непопулярных экономических решений. Одним из следствий этой ситуации является наличие муниципальных монополий в тех сферах, в которых рыночная конкуренция оказалась бы в большей мере эффективной и отвечающей интересам жителей и местного бизнеса.

Очевидно, что отдельные страны имеют характерные для них особенности в организации финансового обеспечения муниципалитетов. Например, рассматривая опыт такого региона Германии, как Бавария (земля с особым статусом), можно увидеть, что основным уровнем местного самоуправления в Баварии считаются общины (в терминологии российского законодательства – поселения): все муниципальные функции и муниципальные налоги изначально передаются именно им, и только те функции, с которыми сами общины справиться не могут, передаются районам или округам с исполнением за счет трансфертов из бюджетов общин. Общины Баварии обладают суверенным правом на установление законодательства, распределение бюджета, сбора налогов и др. Общины приравнены к городским округам, то есть они выполняют как местные задачи, так и государственные. Местные сообщества решают большинство вопросов, включая вопросы финансовой автономии общин, самостоятельно и под собственную ответственность. На более высокие уровни передаются только те вопросы, которые не могут быть решены на уровне общины. В ведении общин находятся такие задачи как удаление сточных вод, водоснабжение, детские сады, школы и пожарная охрана. Механизм финансового выравнивания является одним из инструментов обеспечения финансовой оснащенности общин и осуществляется на уровне федеральной земли Бавария. С 2014 года он был закреплён в баварской конституции. Источниками выравнивания являются бюджет Баварии и государственный бюджет Германии. Средства в процессе выравнивания поступают в первую очередь на уровень общин, а потом уже, как и полномочия, перераспределяются в случае необходимости на более высокие уровни. Стоит отметить, что районы и округа не имеют, в отличие от практики, распространённой в РФ, своих источников доходов и формируют свою финансовую базу только за счет отчислений с нижних уровней в рамках структуры муниципального управления, а также получают финансовое обеспечение в

рамках реализации делегированных полномочий с земельного и государственного уровня [77]. Таким образом, в случае недостаточности собственных ресурсов для решения вопросов местного значения общины, исходя из закрепленной в Конституции Баварии нормы, включается механизм финансового выравнивая, обеспечивающий достаточность финансирования закрепленных за общиной вопросов.

Изучение опыта США по формированию местных бюджетов и реализации расходных обязательств позволяет говорить о том, что устойчивость развития муниципалитетов в США обеспечивается тремя условиями: во-первых, широкими бюджетными и налоговыми полномочиями; во-вторых, автономией при формировании муниципальных бюджетов; в-третьих, значительной долей местных налогов (среди которых, в том числе имущественный налог, экологические налоги, транспортные сборы и т.п.) составляющих почти четверть консолидированного бюджета страны. Все эти условия усиливаются программно-целевой системой БОР (бюджетирование ориентированное на результат).

Кроме того, в американской системе существует взаимосвязь между распределением расходных полномочий и экономическим положением местных территорий. При этом, услуги, пользу от которых получает местное население, предписываются органам местного управления. Крупные инфраструктурные объекты и услуги, которые предоставляются для более широкого круга населения обычно закрепляются за правительствами штатов [76, 86, 94, 16].

В разных странах имеется также различный подход к обеспечению выравнивания местных бюджетов. Одним из наглядных примеров страны, стремящейся к максимальному выравниванию в целях обеспечения одинакового уровня качества услуг для всех граждан, независимо от места их жительства, является Германия, которая стремится уравнивать финансовые возможности муниципальных образований практически в полном объеме (до 95%). Отдельные страны (Нидерланды, Австралия) стремятся обеспечить условия муниципалитетам, которые бы позволяли предлагать жителям одинаковый уровень качества услуг.

В любом случае в каждой стране приходится находить оптимальное соотношение экономической эффективности и территориальной справедливости, связанной с конкретной системой бюджетного выравнивания. При этом, необходимо помнить о негативном побочном эффекте выравнивания бюджетной обеспеченности – речь идет о территориальных «ловушках»

бедности. Иными словами, выравнивающие трансферты, обеспечивая минимум бюджетных доходов для региональных и муниципальных органов власти, размывают стимулы для относительно бедных территорий по развитию собственной экономики, часто воспроизводя или даже усиливая территориальное экономическое и фискальное неравенство.

В связи с высоким уровнем децентрализации и особенностями распределительного механизма, значительный интерес представляет изучение канадского опыта бюджетного федерализма. Особенностью налоговой системы Канады является наличие общих и «непересекающихся» налогов. На федеральном уровне устанавливается основная, базовая ставка, а соответствующие территории имеют право увеличения ставки налога, добавляя свой, местный компонент. В этом заключается особенность механизма распределения налоговых поступлений.

Как и в ряде других стран, в Канаде территории имеют разную бюджетную обеспеченность, что характеризует наличие бюджетной асимметрии. Это создает ситуацию зависимости территорий (провинций) от финансовой помощи из федерального центра (федерального бюджета).

Взаимодействие между бюджетами различных уровней в Канаде строится по принципу иерархии: федеральный центр взаимодействует с провинциями, а те, в свою очередь, с муниципалитетами. В зависимости от провинции различается и распределение бюджетных полномочий. При этом, провинции при формировании налоговых доходов обладают существенной степенью самостоятельности и в зависимости от конкретной провинции, характеризуются различным распределением бюджетных полномочий между муниципалитетами и провинцией. Основным налогом на местном уровне является налог на недвижимость (как в отношении частных лиц, так и в отношении предприятий), среди неналоговых источников, формирующих местные бюджеты, выступают различные сборы (например, лицензионные), а также трансферты из бюджета провинции.

Соответственно, в международной практике предусмотрены различные источники пополнения местных бюджетов и модели взаимоотношений между бюджетами различных уровней в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, а также дифференциация уровней регулирования полномочий муниципалитетов по решению вопросов местного значения. Бюджетным кодексом РФ декларируется принцип самостоятельности бюджетов, который предполагает право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность

использования бюджетных средств [1]. Данный принцип закрепляет право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, в том числе определять формы и направления расходования средств местных бюджетов (за исключением расходов, финансируемых за счет бюджетов других уровней).

Однако, в реальной российской практике можно говорить лишь об условной самостоятельности, поскольку средства местных бюджетов направляются в первую очередь на решение вопросов местного значения, расходы на исполнение которых должны составлять основу муниципальных расходных обязательств. В то же время в муниципалитетах с населением менее 1000 человек в штате местных администраций работают по 2-4 человека, а расходы на содержание органов местного самоуправления могут превышать 70% от собственных доходов местных бюджетов, в то время как на решение иных вопросов местного значения и на социально-экономическое развитие территории остается менее 30% доходов [105].

Поскольку большая часть налоговых поступлений, собираемых на территории России, концентрируется в федеральном бюджете, а местные налоги сводятся к земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, задача обеспечения сбалансированности муниципальных бюджетов решается за счет вторичного перераспределения ресурсов, что делает местные органы власти уязвимыми с позиции финансовой самостоятельности.

Основные показатели динамики и структуры исполнения местных бюджетов в РФ за четыре последних года представлена в табл.6.1, 6.2.

Таблица 6.1

Основные показатели исполнения местных бюджетов
в Российской Федерации за 2014-2017 гг., млрд. руб.*

Наименования показателей	Абсолютные и относительные показатели			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доходы, всего, млрд. руб.	3508,7	3497,1	3645,1	3845,7
Доходы на душу населения, тыс. руб.	24,4	23,9	24,8	26,2
Собственные доходы, млрд. руб.	2305,2	2258,4	2352,0	2504,8
Налоговые и неналоговые доходы, млрд. руб.	1270,7	1278,4	1331,1	1392,8
Доля налоговых и неналоговых доходов в собственных доходах, %	55,1	56,6	56,5	55,6
Доля налоговых и неналоговых доходов в общей сумме доходов, %	36,2	36,5	36,5	36,3
Налоговые доходы, млрд. руб.	969,3	999,3	1053,6	1122,9
Доля налоговых доходов в собственных доходах, %	42,0	44,2	44,8	44,8
Доля налоговых доходов в общей сумме налоговых и неналоговых доходов, %	76,2	78,1	79,1	80,6
Неналоговые доходы, млрд. руб.	301,4	279,1	277,5	269,9
Доля неналоговых доходов в собственных доходах, %	13,1	12,4	11,8	10,8
Доля неналоговых доходов в общей сумме налоговых и неналоговых доходов, %	23,7	21,8	20,8	20,2
Межбюджетные трансферты (без субвенций) из бюджетов других уровней и другие безвозмездные поступления, млрд. руб.	1035,5	980,0	1020,9	1112,0
Доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах, %	44,9	43,4	43,4	44,4
Доля межбюджетных трансфертов в общей сумме доходов, %	29,5	28,0	28,0	28,9
Субвенции, млрд. руб.	1203,5	1238,7	1293,1	1340,9
Доля субвенций в общей сумме доходов, %	34,3	35,4	35,4	34,9
Расходы, всего, млрд.руб.	3563,4	3560,3	3655,1	3882,2
Расходы на решение вопросов местного значения, млрд.руб.	2360	2321	2362	2541,3
Доля расходов на решение вопросов местного значения в общей сумме расходов, %	66,2	65,2	64,6	65,5
Дефицит/профицит	-54,6	-63,3	-10,0	-36,5

*Составлено авторами по данным об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации [56]

Таблица 6.2

Динамика изменения основных показателей местных бюджетов в Российской Федерации за 2014-2017 гг., %

Наименования показателей	Отношение показателей местных бюджетов		
	Исполнено за 2015г./ Исполнено за 2014 г.	Исполнено за 2016г./ Исполнено за 2015 г.	Исполнено за 2017г./ Исполнено за 2016 г.
Доходы	99,7	104,2	105,5
Доходы на душу населения	97,9	103,7	105,6
Собственные доходы	97,9	104,1	106,5
Налоговые и неналоговые доходы,	100,6	104,1	100,9
Налоговые доходы, млрд. руб.	103,1	105,4	104,7
Неналоговые доходы, млрд. руб.	92,6	99,4	87,7
Межбюджетные трансферты (без субвенций) из бюджетов других уровней и другие безвозмездные поступления, млрд. руб.	94,6	104,2	89,9
Субвенции, млрд. руб.	102,9	104,4	103,8
Расходы, всего, млрд.руб.	99,9	102,7	95,2
Расходы на решение вопросов местного значения, млрд.руб.	98,3	101,8	91,2

*Составлено авторами по данным об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации [56].

Основной объем доходов бюджетов муниципальных образований формируют безвозмездные поступления (более 63% приходится на межбюджетные трансферты и субвенции в 2014-2017 годах), что свидетельствует о критически высоком уровне финансовой зависимости муниципальных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня.

Динамика основных составляющих доходной части бюджетов муниципальных образований России (табл. 6.1) за 2014-2017 годы показывает, что в структуре доходов местных бюджетов наблюдается рост удельного веса налоговых доходов на фоне снижения удельного веса неналоговых доходов в сочетании с возрастанием доли межбюджетных трансфертов в структуре местных бюджетов. Удельный вес налоговых доходов местных бюджетов России в совокупных за анализируемый период увеличился на 2,8% и составил в 2017 году 44,8%. Несмотря на низкие темпы этого роста, тренд просматривается отчетливо (табл.2).

Доля неналоговых доходов бюджетов сократилась в исследуемом периоде на 2,3% и составила 10,8% к началу 2018 года, что свидетельствует о недостаточно эффективном выявлении и использовании потенциальных возможностей повышения собираемости неналоговых поступлений.

В объеме налоговых доходов местных бюджетов России наблюдается абсолютное преобладание федерального налога – налога на доходы

физических лиц, составляющего порядка 60% налоговых доходов местных бюджетов (рис. 6.2). Доля имущественных налогов в исследуемом периоде практически стабильна и составляет около 18%.

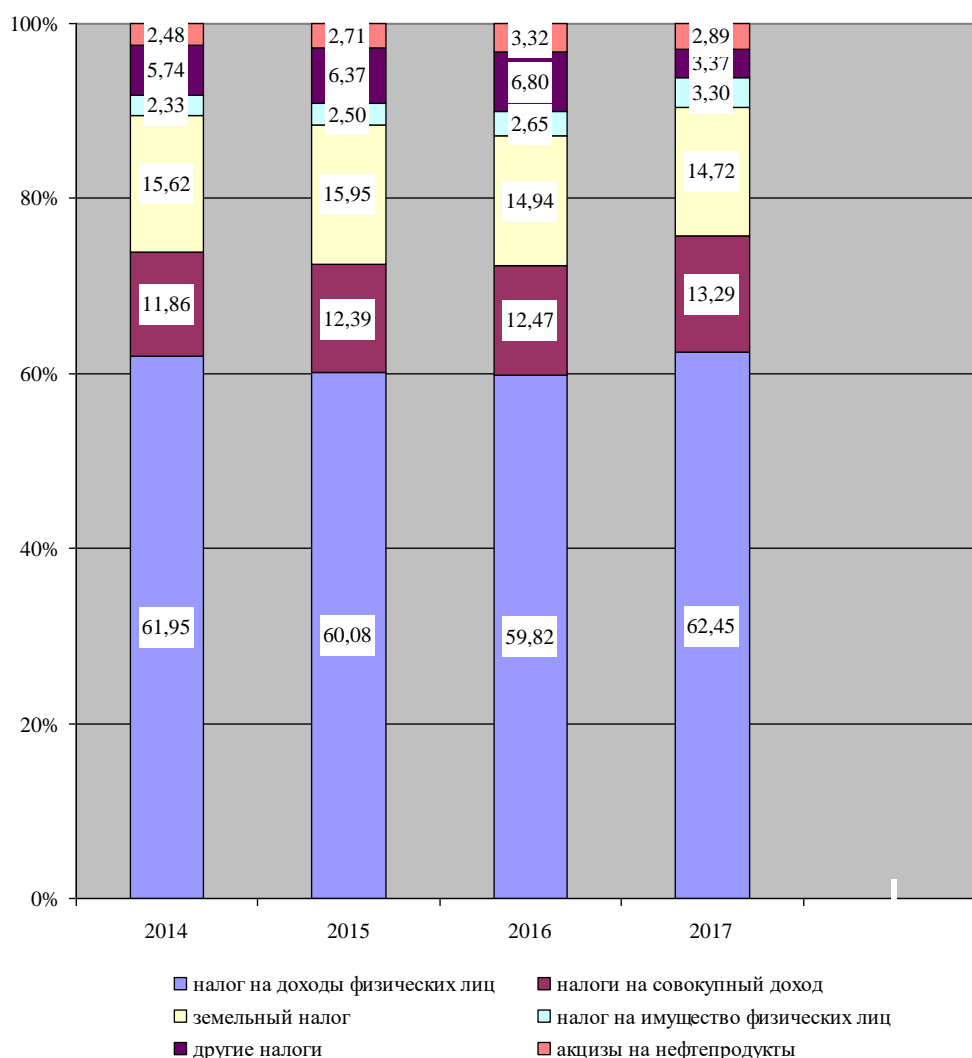


Рисунок 6.2. Динамика налоговых доходов бюджетов муниципальных образований за 2014-2017 годы, млрд.руб. (составлено авторами по данным Министерства финансов РФ) [56]

Как видно из представленной диаграммы (рис.1) местные имущественные налоги (налог на имущество физических лиц и земельный налог) в настоящее время не играют большой роли в составе доходов местных бюджетов. В то же время местные налоги представляют собой наиболее стабильный источник собственных доходов муниципальных бюджетов и являются важным источником увеличения бюджетных поступлений. Доля доходов от местных налоговых поступлений в собственных доходах

муниципальных бюджетов РФ чрезвычайно мала и составляла в 2014-2017 гг. менее 8%. Незначительным в налоговых и неналоговых доходах местных бюджетов остается удельный вес налога на имущество физических лиц, но он также имеет тенденцию к возрастанию от 2,33% в 2014 году до 3,3% в 2017 году (рис.6.1), что положительно характеризует налоговое администрирование на местном уровне и деятельность органов местного самоуправления по повышению собираемости налога на имущество.

Решение задачи наращивания поступлений имущественных налогов невозможно без проведения органами местного самоуправления инвентаризации земельных участков и недвижимого имущества, расположенных на их территории [178]. Только после проведения необходимых работ по оформлению имущественных прав в установленном порядке изменение порядка исчисления налога на имущество физических лиц по кадастровой стоимости облагаемых объектов принесет ожидаемый эффект увеличения доходной финансовой базы муниципалитетов.

Сбор и анализ объективных данных об объектах налогообложения на муниципальной территории можно оперативно осуществлять с помощью технологий цифровой экономики. В этой связи целесообразно поставить вопрос о «цифровизации» муниципального управления. Отметим, что изменения требует действующий механизм налогообложения по местным налогам, срок уплаты которых не мотивирует местные власти к наращиванию муниципальной налогооблагаемой базы. Так, зачисление местных налогов в местные бюджеты в срок не позднее 1 декабря не позволяет направить эти средства на развитие территории в текущем году. Нереализованные остатки переходят на следующий финансовый год. Этот факт поддерживает ошибочные выводы о профицитности местных бюджетов и неспособности муниципалитетов полностью и эффективно осваивать имеющиеся средства.

Особое внимание следует обратить на оценку эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности. Представляется целесообразным проводить предварительную оценку эффективности в каждом случае предоставления налоговых льгот. Обоснованным поводом для получения льготы может стать участие хозяйствующих субъектов в приоритетных для муниципальных образований направлениях деятельности. Соответственно, такие льготы должны стать экономическими стимулами для участия предприятий и организаций в социально-экономическом развитии на местах.

Стоит отметить, что преобладание в доходах местных бюджетах отчислений от федеральных налогов и сборов может играть существенную роль

в повышении доходной только для муниципальных образований со стабильной и развитой налоговой базой, то есть в большинстве случаев крупных городов. При значительном вкладе отчислений в качестве доходных источников бюджетов муниципальных образований, финансово обеспеченные муниципалитеты получают значительные дополнительные доходы, что будет препятствовать финансовому выравниванию менее обеспеченных муниципальных образований [177]

Вклад неналоговых источников в собственные доходы местных бюджетов России за 2014 – 2017 гг. не превышал 14% и устойчиво уменьшался с 13,1% в 2014 году до 10,8% в 2017 году, что говорит о недостаточной эффективности деятельности органов местного самоуправления по управлению неналоговыми доходами и выявлению резервов их роста. Выпадение преобладающих в структуре неналоговых доходов поступлений от использования муниципального имущества является признаком снижения результативности управления муниципальным имуществом.

Негативная тенденция сокращения неналоговых доходов в структуре доходов бюджетов муниципальных образований свидетельствует о том, что большинство муниципалитетов недостаточно серьезно оценивают глубокий потенциал мобилизации неналоговых доходов, не приносящих быстрых результатов в экономике муниципальной территории. Речь идет в первую очередь о систематизации сведений о наличии и использовании муниципального имущества, поступления в местный бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, мобилизация доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности [79].

Инструментом мобилизации неналоговых доходов может стать мониторинг объектов муниципального имущества (прежде всего, недвижимого) с целью включения объектов, свободных от прав третьих лиц, высвобождаемых, неэффективно используемых, в инвестиционный процесс в качестве инвестиционных площадок. Составление и ведение перечня сформированных объектов, находящихся в муниципальной собственности, и представляющих интерес для инвесторов, важно не только для улучшения инвестиционного климата, но и для повышения доходов местных бюджетов посредством внедрения новых моделей социально-экономического развития, которые косвенно также влияют на повышение инвестиционной привлекательности, в частности, для предоставления имущества по модели экономики сотрудничества («sharing economy») [179]. Инструментом применения

экономики сотрудничества на муниципальном уровне может стать предоставление в пользование такого имущества, находящегося в муниципальной собственности и свободного от прав третьих лиц, как транспортные средства, площадки общественных пространств, офисные помещения. Пользователями сервисов могут быть сами муниципалитеты, что является перспективным направлением экономики сотрудничества и средством для решения задач их социально-экономического развития. Однако совместная экономика еще только начинает развиваться в крупных российских городах (например, такси «Uber», представляющий собой сервис для поиска, вызова и оплаты такси или частных водителей, есть лишь в 16 крупнейших российских городах [158]. В настоящее время использование сервисов «sharing есопоту» на муниципальном уровне представляет собой в большей степени средство развития местного сообщества, базирующееся на эффективном использовании новых информационных технологий и распределении имеющихся у людей ресурсов путем передачи их в дар, аренды, совместного использования, перепродажи или обмена в рамках определенной территории.

Одним из основополагающих принципов бюджетной системы, в том числе и муниципальной, является достижение сбалансированности бюджета, предполагающий, что объем предусмотренных бюджетом расходов соответствует суммарному объему его поступлений.

Индикатором уровня самофинансирования муниципальных бюджетов является степень его сбалансированности за счет собственных источников, выражающаяся в обеспеченности расходов собственными доходами. В динамике наблюдается снижение обеспеченности расходов местных бюджетов России собственными доходами (рис. 6.3). Так, дефицит собственных доходов местных бюджетов за 2014 – 2017 гг. увеличился на 119,2 млрд. руб. Степень покрытия совокупных расходов местных бюджетов собственными доходами с учетом поступлений от приносящей доход деятельности снизилась составила 64,5%, что свидетельствует о высоком уровне дотационности муниципальных бюджетов России.

В целях дальнейшего исследования сбалансированности местных бюджетов, проведем анализ их финансового состояния на основе применения методологии финансового анализа (табл.6.3).



Рисунок 6.3. Степень покрытия совокупных расходов налоговыми и неналоговыми доходами местных бюджетов России за 2014 – 2017 гг. (рассчитано авторами по данным Министерства финансов об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации [56])

Таблица 6.3

Показатели сбалансированности и финансовой независимости муниципальных образований Российской Федерации*

Наименование показателя	Методика расчета	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Коэффициент собственной сбалансированности местного бюджета	Соотношение между разностью общей суммы собственных доходов бюджета муниципального образования и межбюджетных трансфертов и разностью общей суммы расходов бюджета муниципального образования и субвенциями	0,54	0,55	0,56	0,55
Коэффициент финансовой независимости местных бюджетов	Соотношение величины налоговых и неналоговых доходов местного бюджета и общей суммы доходов бюджета муниципального образования	0,34	0,35	0,35	0,36
Коэффициент налоговой независимости местного бюджета	Соотношение величины налоговых доходов и общей суммы доходов бюджета муниципального образования	0,27	0,28	0,29	0,29
Коэффициент чистой налоговой независимости местного бюджета	Соотношение величины местных налогов и общей суммы налоговых доходов муниципального образования	0,18	0,19	0,17	0,18

Наименование показателя	Методика расчета	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Коэффициент общей финансовой зависимости местного бюджета	Соотношение величины финансовой помощи из вышестоящего бюджета и общей суммы доходов бюджета муниципального образования	0,64	0,63	0,63	0,64
Коэффициент прямой финансовой зависимости местного бюджета	Соотношение величины финансовой помощи из вышестоящего бюджета (дотаций и субсидий) и общей суммы собственных доходов бюджета муниципального образования	0,39	0,37	0,36	0,37

*Рассчитано авторами по данным Министерства финансов об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации [56]

На наш взгляд, для оценки уровня сбалансированности местного бюджета целесообразно рассчитывать коэффициент собственной сбалансированности местного бюджета, который характеризует степень покрытия общей суммы расходов бюджета на реализацию собственных полномочий муниципального образования доходами без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Значение данного показателя, рассчитанное по муниципальным образованиям РФ позволяет сделать вывод, что чуть более половины собственных расходных полномочий может быть покрыто собственными доходами без учета безвозмездных поступлений.

Коэффициенты финансовой независимости характеризуют долю доходов, объем которых зависит от усилий муниципальных органов власти по увеличению поступлений от налогов и муниципальной собственности. Значение коэффициента остается низким в 2014-2017гг, позволяя сделать вывод о высоком уровне финансовой зависимости муниципалитетов от финансовых решений государственных органов власти. Налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов не могут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы муниципалитетов, необходимой для решения вопросов местного значения. Коэффициенты налоговой зависимости и чистой налоговой зависимости показывают, что менее 30% всех доходов бюджетов муниципальных территорий формируется за счет налогов, причем на долю местных налогов в структуре налоговых источников выпадает менее 20%. От наличия постоянной местной налоговой базы зависят политика и мотивы принимаемых решений органов местного самоуправления. Чрезмерная централизация налоговых поступлений в федеральном и региональном бюджетах ведет к тому, что политика местной власти приобретает затратный характер, а самостоятельное финансирование местных бюджетов

стимулирует органы местного самоуправления к развитию собственных резервов.

Коэффициенты финансовой зависимости местного бюджета показывают, что доходы местных бюджетов в большей мере сформированы за счет поступлений из бюджетов субъектов РФ. Отрицательным последствием сложившейся ситуации является возможность существенного сокращения доходной базы местных бюджетов в случае снижения объемов предоставляемой трансфертной поддержки. Выпадение бюджетных доходов может привести к тому, что полномочия органов местного самоуправления по реализации задач социально-экономического развития муниципалитетов будут выполнены не в полной мере, что в условиях низкого уровня бюджетной обеспеченности на человека на муниципальных территориях приведет к снижению качества и комфортности проживания населения.

Результаты проведенного анализа доходных источников местного самоуправления выявили наличие следующих системных проблем современного состояния местных бюджетов:

- высокая степень финансовой зависимости местных бюджетов от вышестоящих уровней бюджетной системы;
- низкий вклад местных налогов в формирование доходной базы бюджетов муниципальных образований;
- возрастание дефицита собственных доходов местных бюджетов (низкая степень покрытия расходов бюджета собственными доходами).

Уровень налоговой независимости, обеспечение независимости за счет местных налогов как наиболее стабильного источника собственных доходов бюджетов чрезвычайно низок. В связи с этим самостоятельность органов местного самоуправления по принятию и осуществлению необходимых расходных полномочий ограничена вследствие недостатка собственных бюджетных ресурсов и преобладания в объеме безвозмездных поступлений целевых трансфертов субвенций, доля которых составляет более 34% доходов бюджета и увеличилась за рассматриваемый период (табл.1, 2). Отметим, что субвенции выделяются муниципалитетам в первую очередь в целях финансирования действующих федеральных и региональных программ, которые задают основные направления социально-экономического развития на местах, формируют местные бюджеты развития. Следует отметить, что сложившиеся традиции межбюджетных отношений демотивируют экономическую муниципальную инициативу. Причина не столько в пассивности местных властей, сколько в отсутствии перспектив существенного увеличения доходов местного бюджета за счет самостоятельных экономических

решений. Следствием недостатка собственных бюджетных ресурсов является тот факт, что органы местного самоуправления при формировании собственного бюджета вынуждены придерживаться государственных приоритетов, а действительно актуальные для муниципалитетов вопросы могут быть решены не полностью.

Рост доходов от местных налогов и НДФЛ порой не покрывает затраты местного бюджета, сопутствующие развитию экономики. Так строительство и запуск в работу новых предприятий сопряжены с нагрузками на социальную, коммунально-энергетическую и дорожно-транспортную инфраструктуру муниципального образования, в то время как доходы от экономической деятельности хозяйствующих субъектов получают региональные бюджеты. На основании статьи 58 Бюджетного кодекса РФ регионы могут устанавливать единые нормативы отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами [1]. К сожалению, далеко не все субъекты РФ (51 субъект [105]) используют эту возможность для стимулирования муниципальной экономической инициативы. Как показывает практика, чаще всего субъекты РФ используют механизм замены предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительным нормативом отчислений от НДФЛ [105, с. 24-25]. Однако поступления от указанного дополнительного норматива не всегда соответствуют запланированным при расчете норматива объемам, что приводит к потере доли дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности местными бюджетами.

Низкий уровень финансовой независимости муниципалитетов России может привести к обострению социально-экономических проблем муниципальных образований, так как реальные финансовые возможности муниципалитетов не совпадают с необходимостью реализации приоритетов социально-экономического развития; дальнейшему возрастанию асимметрии территориального социально-экономического развития.

Между тем, сегодня недоиспользованными остаются потенциальные возможности повышения уровня финансовой самостоятельности муниципальных образований, которые состоят в выявлении резервов роста собственных доходов местных бюджетов, оптимизации расходных обязательств муниципалитетов, регулировании соотношения собственных и заемных средств в бюджете.

Необходимой составляющей повышения уровня финансовой независимости муниципальных образований является мобилизация налоговых поступлений в местные бюджеты, так как они формируют в настоящее время около 45% их собственных доходов. Выявление резервов повышения собираемости местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц) как обязательных платежей, закрепленных за муниципальным уровнем управления на постоянной основе, выступает в качестве приоритетного источника увеличения налоговых поступлений в муниципальные бюджеты.

Обеспечить рост величины поступлений земельного налога представляется возможным за счет выявления собственников незарегистрированных земельных участков и привлечения их к регистрации имущества.

Для увеличения собираемости налога на имущество физических лиц необходимо привлечение дополнительных налогоплательщиков путем оптимизации регистрации прав собственности на имущество. Заинтересованность населения в оформлении прав собственности на ранее не зарегистрированное имущество можно повысить с помощью предоставления различных видов отсрочек по уплате имущественных налогов («налоговые каникулы», льготное налогообложение вновь зарегистрированного имущества).

Наибольший вклад в формирование собственной доходной базы муниципальных бюджетов сегодня вносит налог на доходы физических лиц, образующий более 60% налоговых доходов местных бюджетов. Основным препятствием для увеличения поступлений в бюджетную систему от НДФЛ являются незаконные способы выплаты заработной платы. Для устранения «теневых» схем выплаты заработной платы необходима активная совместная работа органов местного самоуправления с налоговыми и правоохранительными органами. Способствовать повышению легализации выплат заработной платы может контроль за своевременным перечислением налога на доходы физических лиц налоговыми агентами, осуществление мониторинга среднемесячной начисленной заработной платы в разрезе организаций разных отраслей с целью определения недоимки по НДФЛ.

Неналоговые доходы вносят значительно меньший вклад в доходную базу местных бюджетов в отличие от налоговых, но их объем в существенной степени определяет собственный доходный потенциал местной бюджетной системы. Обеспечить дополнительные поступления неналоговых доходов в местные бюджеты возможно с помощью внедрения новых источников воспроизводства муниципальной собственности, таких как передача имущества в концессию; реализации неиспользуемых объектов муниципальной

собственности (продажи или сдачи в аренду); применения качественного подхода к составлению планов приватизации имущества.

Возрастание финансовой независимости и обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований может быть достигнуто не только за счет роста доходных поступлений, но и путем повышения эффективности расходования бюджетных средств. Оптимальное осуществление расходных обязательств за счет имеющихся финансовых ресурсов снижает потребность муниципалитетов в финансовой помощи со стороны вышестоящих уровней бюджетной системы.

В целях выполнения функций и задач органов МСУ требуется оценка расходных обязательств с определением объемов, структуры и размеров бюджетных расходов в соответствии с направлениями использования бюджетных средств и целями социально-экономического развития муниципальных образований. В этой связи представляется возможным создать Автоматизированный реестр полномочий органов местного самоуправления, на базе которого разработать методики оценки стоимости расходных обязательств муниципальных образований. Также необходимо дополнить традиционную формулу «расходы – услуги (товары, работы)» двумя компонентами. Прежде всего, целеполаганием. Формула, отвечающая современным вызовам, будет выглядеть как «цели и задачи органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию муниципального образования – расходы – услуги (товары, работы)». Данный подход позволит использовать местный бюджет в качестве инструмента для наращивания экономического потенциала территории.

Показателем эффективности и пригодности данного инструмента для конкретного муниципалитета станет включение в формулу бюджетного регулирования еще одного компонента – доходов. Причем в качестве доходов могут выступать не только финансовая прибыль (от налогов или сборов), но и осязаемое сокращение расходов по иным статьям. В частности экономия бюджетных расходов может быть достигнута за счет реструктуризации сети бюджетных учреждений и передачи части функций организациям негосударственных форм собственности (аутсорсинга). Средством экономии бюджетных расходов также является межмуниципальное сотрудничество как совместное предоставление муниципальных услуг усилиями нескольких муниципальных образований. Расходы на поддержку проектов в рамках инициативного бюджетирования приносят существенную экономию расходов за счет дополнительного финансирования расходов населением.

Оптимизация и повышение результативности управления расходами позволит не только оценить эффективность выполнения органами МСУ своих задач, но и создаст условия для бюджетного регулирования на срок от года и более, а также для бюджетного планирования в муниципалитетах.

Таким образом, можно сделать несколько ключевых выводов-рекомендаций.

Во-первых, изучение зарубежной практики формирования доходной части местных бюджетов, а также политики расходования средств из бюджета органами местного самоуправления (исходя из закрепленных за ними полномочий) – важное условие для понимания того, что требуется для дальнейшего развития местного самоуправления в России.

Во-вторых, российская практика функционирования органов местного самоуправления демонстрирует отставание финансовых возможностей муниципальных образований от передаваемых им полномочий, что негативно влияет на социально-экономическое положение муниципалитета и местного населения, а также на статус одного из институтов демократии - «самоуправление». Данная ситуация для России не приемлема, что требует от всех эшелонов власти соответствующих мер по изменению ситуации.

В-третьих, реформа местного самоуправления в России и последующие шаги в развитии местного самоуправления за последние 15 лет показывают заинтересованность высшей власти государства данным уровнем управления. Как нам видится, дальнейшие шаги в развитии местного самоуправления должны быть сосредоточены в усилении финансовых возможностей местных органов власти, что потребует и расширения местной налоговой базы и видов сборов, и стратегического подхода к повышению эффективности использования муниципальных активов, и улучшения процедуры управления финансовыми расходами, обеспечения максимального использования возможностей территорий муниципальных образований для роста экономики и привлечения внешних инвестиций. При этом, следует понимать, что полное исключения межбюджетных трансфертов представляется мало-реальным (всегда появляются дополнительные расходы, возникают дополнительные функции в ходе передачи новых полномочий на местный уровень и т.п.).

В-четвертых, требуется использовать имеющиеся и внедрять новые подходы к оценке деятельности органов местного самоуправления, в том числе и для измерения эффективности использования муниципальных финансов.

В-пятых, развитие местного самоуправления и его финансовых возможностей лежат в совместном конструктивном диалоге и сбалансированных действиях федеральных, региональных и местных органов власти.

Об авторах

Петров Антон Маркович - к.э.н., доцент кафедры национальной экономики и государственного и муниципального управления Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова;

Щербань Елена Геннадьевна - к.э.н., доцент кафедры национальной экономики и государственного и муниципального управления Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова;

Янин Дмитрий Анатольевич - преподаватель кафедры национальной экономики и государственного и муниципального управления Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова

Petrov Anton Markovich - Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of National Economy and State and Municipal Administration of the Saratov Social and Economic Institute (branch). G.V. Plekhanov;

Shcherban Elena Gennadievna - Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of National Economy and State and Municipal Administration of the Saratov Social and Economic Institute (branch). G.V. Plekhanov;

Yanin Dmitry Anatolyevich - teacher of the Department of National Economy and State and Municipal Administration of the Saratov Social and Economic Institute (branch) G.V. Plekhanova

Глава 7. Актуальность долгового финансирования Российских регионов в нынешних условиях развития национальной экономики

7.1. Государственные субфедеральные и муниципальные заимствования как результат несбалансированности российских территориальных бюджетов

Одним из важнейших принципов построения бюджетной системы Российской Федерации (далее – РФ) наряду с полнотой отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, а также общим (совокупным) покрытием расходов бюджетов является принцип сбалансированности бюджета [1]. Однако, как показывает практика, достижение сбалансированности большинства местных и региональных бюджетов по-прежнему остается весьма актуальной проблемой для бюджетной системы России.

Как известно, экономическую основу регионального и местного управления составляют находящиеся соответственно в государственной собственности субъекта РФ или в собственности муниципального образования имущество, средства бюджетов, а также имущественные права. При этом именно соответствующие бюджеты формируют основу финансовой ресурсной базы органов регионального и местного управления.

Источники формирования доходной части региональных и местных бюджетов регламентируются бюджетным законодательством РФ и в целом совпадают (налоговые доходы; неналоговые доходы; безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов бюджетной системы РФ) [1]. Однако, реальная структура доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований сегодня принципиально отличаются: если в целом по субъектам РФ в структуре собственных доходов бюджета преобладают налоговые и неналоговые доходы, то, напротив, по муниципальным образованиям наибольший удельный вес занимают безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов бюджетной системы РФ, в первую очередь, из бюджетов самих субъектов РФ, на территории которых находятся данные муниципальные образования.

Именно налоговые и неналоговые доходы бюджетов и являются теми средствами, которые предназначены для решения органами власти вопросов регионального и местного значения, в первую очередь, реализации задач социально-экономического характера, экономического регулирования,

поддержки предпринимательства, повышения инвестиционной активности хозяйствующих субъектов на территории региона. Поэтому недостаточная масса налоговых и неналоговых поступлений в доходную часть территориальных бюджетов является фактором, провоцирующим сохранение дефицитности и несбалансированности бюджетов.

На наш взгляд, именно весомость таких доходов в общих доходах бюджетов характеризует степень прочности региональной финансовой системы и финансовой самостоятельности территориальных органов власти. Напротив, высокая доля безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов бюджетной системы РФ является признаком слабости региональной финансовой системы, излишней финансовой зависимости территориальных органов власти от центра.

Ниже (в табл. 7.1) проведено сопоставление весомости налоговых и неналоговых доходов в общих доходах бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Таблица 7.1

Состав фактических доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований за 2011–2016 годы, млрд. руб.

Показатели	Годы					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы бюджетов, всего						
- муниципальные образования	2 961,1	3 138,4	3 386,7	3 508,7	3 497,1	3 645,1
- субъекты РФ	6 478,9	6 798,7	6 902,9	7 656,0	7 966,4	8 340,9
в том числе налоговые и неналоговые доходы бюджетов						
- муниципальные образования	1 158,0	1 199,8	1 317,7	1 270,7	1 278,4	1 331,1
- субъекты РФ	4 668,9	5 184,3	5 270,3	5 906,3	6 346,1	6 957,3

Примеч. Рассчитано автором. Источники [12], [17]

Данные табл. 1 свидетельствуют о том, что совокупные доходы бюджетов муниципальных образований (на 1 января 2017 года на территориях субъектов РФ действовало 22 392 муниципалитета) в рассматриваемый период были традиционно значительно ниже совокупных доходов бюджетов субъектов РФ (в 2016 году – 85 субъектов).

Более наглядно представить полученные данные позволяет графическое изображение (рис. 7.1).

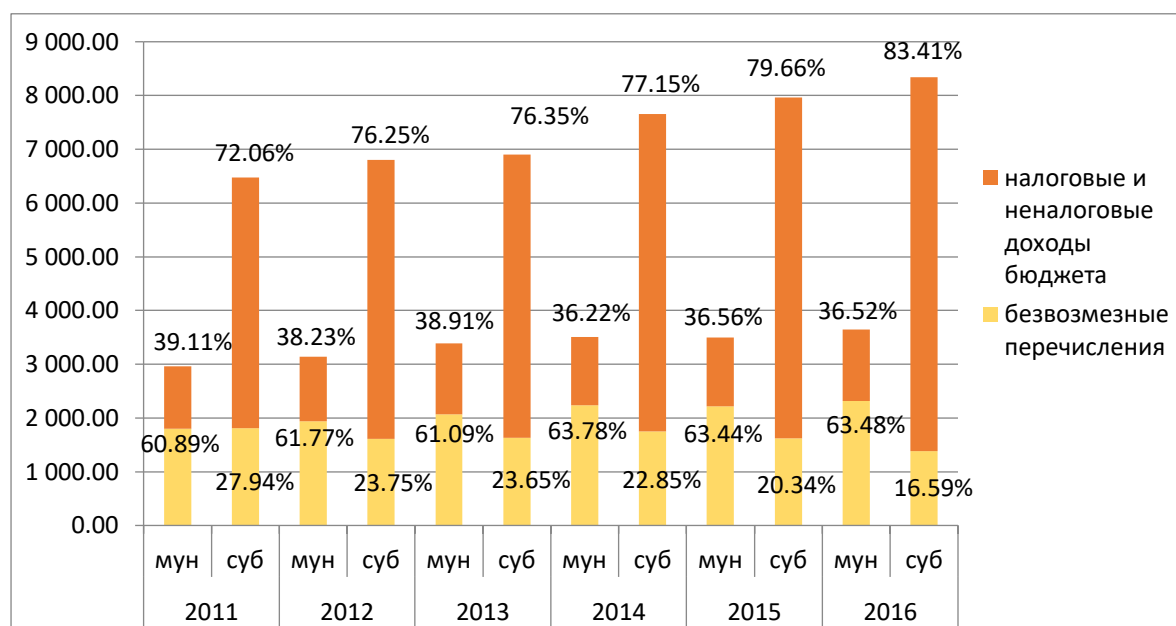


Рисунок 7.1. Структура фактических доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований за 2011–2016 годы

Таким образом, в 2011–2016 годы произошло некоторое снижение удельного веса доходов бюджетов муниципальных образований в общей сумме доходов территориальных бюджетов: в 2011 году данный показатель составил 31,4 процента, в 2016 году – 30,4 процента. Если говорить о динамике абсолютных размеров доходов бюджетов, то в муниципальных образованиях доходы выросли с 2 961,1 млрд. руб. в 2011 году до 3 645,1 млрд. руб. в 2016 году, или на 23,1 процента, а в субъектах РФ – соответственно с 6 478,9 млрд. руб. до 8 340,9 млрд. руб., или на 28,7 процента.

Что касается налоговых и неналоговых доходов, то динамика их поступления в территориальные бюджеты также неодинакова: в муниципальных образованиях доходы выросли с 1 158,0 млрд. руб. в 2011 году до 1 331,1 млрд. руб. в 2016 году, или на 14,9 процента, в то время, как в субъектах РФ доходы выросли соответственно с 4 668,9 млрд. руб. до 6 957,3 млрд. руб., или на 49,0 процента. Таким образом, если в рассматриваемый период темпы роста налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципалитетов отставали от темпов роста общих доходов муниципалитетов (14,9 процента против 23,1 процента), то в субъектах РФ налоговые и неналоговые доходы существенно опережали темпы роста общих доходов (49,0 процента против 28,7 процентов).

Более того, весомость налоговых и неналоговых доходов в структуре общих доходов территориальных бюджетов в рассматриваемый период

оказалась прямо противоположной: если доля налоговых и неналоговых доходов в общих доходах муниципальных бюджетов находилась в диапазоне от 36,2 (в 2014 году) до 39,1 процентов (в 2011 году), то в общих доходах бюджетов субъектов РФ – в диапазоне от 72,1 (в 2011 году) до 84,4 процентов (в 2016 году).

Исходя из этого можно судить о том, насколько ограничены возможности органов власти муниципальных образований в отличие от субъектов РФ в области решения вопросов местного значения, насколько они зависят от наполняемости и стабильности вышестоящих бюджетов. Данные о динамике расходов муниципальных бюджетов за 2011–2016 годы (табл. 2) свидетельствуют о следующем: при росте общих расходов за данный период на 22,8 процентов, расходы на решение вопросов местного значения выросли всего на 2,4 процента; при этом удельный вес последних в общих расходах бюджетов сократился с 76,1 до 63,4 процентов.

Представляется, что в дальнейшем местные органы власти могут по-прежнему испытывать проблемы с формированием своих бюджетов за счет налоговых и неналоговых поступлений и финансированием мероприятий, связанных с решением вопросов местного значения. Так, например, в 2016 году по сравнению с 2015 годом произошло снижение поступлений от местных налогов с 189,5 до 185,3 млрд. руб. (на 2,2 процента), а также доли их в налоговых доходах местных бюджетов с 19,0 до 17,6 процентов. Основной причиной этого стало снижение на 7,4 млрд. руб. (или на 4,5 процента) объема поступившего в 2016 году в местные бюджеты земельного налога (156,4 млрд. руб.). Ситуация была частично компенсирована увеличением на 12,5 процентов поступлений от налога на имущество физических лиц (с 25,7 до 28,9 млрд. руб.).⁵⁸

Несмотря на наметившийся в последние годы поступательный рост собственных доходов региональных и местных бюджетов (см. табл.1), финансовая нагрузка на территориальные бюджеты росла и продолжает расти быстрыми темпами. Вполне логично, что такая ситуация в условиях ограниченности налоговых поступлений приводит к усилению дефицитности территориальных бюджетов.

В табл. 7.2 содержатся данные о размере доходов, расходов, а также дефицита территориальных бюджетов. Стоит заметить, что, во-первых,

⁵⁸ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год. Минфин России.

приведены данные о фактически сложившемся дефиците бюджета, то есть отраженном в соответствующем документе (законе субъекта РФ, решении муниципалитета) об утверждении исполнения бюджета по итогам соответствующего финансового года. Во-вторых, уровень дефицита рассчитан нами по отношению к расходам соответствующих бюджетов. Здесь надо иметь в виду, что при планировании доходов и расходов в рамках разработки территориальных бюджетов на текущий финансовый год дефицит, как правило, существенно выше фактически сложившегося по итогам года. Более того, возможна ситуация когда при изначально запланированном дефиците бюджета финансовый год в итоге может быть завершён с профицитом.

Таблица 7.2

Доходы, расходы и дефицит территориальных бюджетов Российской Федерации в 2011–2016 годы, млрд. руб.

Показатели	Годы					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы бюджетов:						
- муниципальные образования	2 961,1	3 138,4	3 386,7	3 508,7	3 497,1	3 645,1
- субъекты РФ	6 478,9	6 798,7	6 902,9	7 656,0	7 966,4	8 340,9
Расходы бюджетов:						
- муниципальные образования, всего	2 975,8	3 165,9	3 428,9	3 563,4	3 560,3	3 655,1
в т. ч. расходы на решение вопросов местного значения	2 264,5	2 272,3	2 485,1	2 359,8	2 262,5	2 318,5
<i>то же, в процентах от расходов</i>	<i>76,1</i>	<i>71,8</i>	<i>72,5</i>	<i>66,2</i>	<i>63,5</i>	<i>63,4</i>
- субъекты РФ	7 052,3	7 796,2	8 105,1	8 671,3	8 730,1	9 019,2
Дефицит бюджетов к расходам:						
- муниципальные образования	- 14,7	- 27,5	- 42,2	- 54,7	- 63,2	-10,0
<i>то же, в процентах</i>	<i>0,5</i>	<i>0,9</i>	<i>1,2</i>	<i>1,5</i>	<i>1,8</i>	<i>0,3</i>
- субъекты РФ	- 573,4	- 997,5	-1 202,2	-1 015,3	- 763,7	- 678,3
<i>то же, в процентах</i>	<i>8,1</i>	<i>12,8</i>	<i>14,8</i>	<i>11,7</i>	<i>8,7</i>	<i>7,5</i>

Примеч. Рассчитано автором. Источники [12], [17]

Данные табл. 7.2 показывают, что в рассматриваемый период темпы роста расходов территориальных бюджетов отличались: по муниципальным образованиям расходы увеличились с 2 975,8 до 3 655,1 млрд. руб. (рост составил 122,8 процента), в то время, как по субъектам РФ расходы увеличились с 7 052,3 до 9 019,2 млрд. руб. (рост составил 127,9 процента).

Данные о динамике дефицита бюджетов позволяют говорить о существенном превышении (как правило, на порядок выше) уровня дефицитности бюджетов субъектов РФ по сравнению с муниципальными бюджетами. Так, максимальный уровень дефицита бюджета по муниципалитетам сложился в 2015 году (1,8 процента расходов), по субъектам РФ максимум был достигнут в 2013 году (14,8 процента).

Из данных табл. 7.2 видно, что после достижения в 2013 году абсолютного пика величины дефицита региональных бюджетов (1 202,2 млрд. руб.) в 2014–2016 годах происходило его поступательное снижение.

Однако, анализ региональной бюджетной политики свидетельствует о том, что данное снижение дефицита является результатом не столько увеличения доходной базы, а также снижения потребностей территорий в расходах, сколько, прежде всего, ограничительной расходной политики большинства территориальных органов власти. При этом, по мнению аналитиков, в значительном количестве российских регионов именно в 2016 году проблемы сбалансированности бюджетов обострились по сравнению с 2015 годом. Только 32 региона из 85 завершили 2016 финансовый год с профицитом. Стоит согласиться с мнением аналитиков о том, что на региональном уровне по-прежнему продолжается масштабный бюджетный кризис, формально скрытый за сокращением бюджетного дефицита [82].

Вполне логично, что наличие бюджетного дефицита, с одной стороны, и необходимость достижения сбалансированности бюджетов, с другой, требует от региональных и муниципальных органов власти изыскивать источники его покрытия.

В теории выделяют налоговый и кредитный методы финансирования дефицита. Налоговый метод предполагает увеличение доходов бюджета за счет увеличения поступления налоговых платежей. Это, в свою очередь, предполагает принятие чрезвычайных и весьма непопулярных мер в виде повышения налоговых ставок по региональным и местным налогам, расширения налогооблагаемой базы, отмены действующих налоговых льгот, введения новых налогов и сборов.

В отличие от налогового, кредитный способ финансирования бюджетного дефицита является в настоящее время более распространенным, так как позволяет получить недостающие денежные средства за счет осуществления рыночных и нерыночных заимствований.

Наиболее значимыми источниками финансирования дефицита территориальных бюджетов в России по-прежнему остаются государственные

субфедеральные и муниципальные заимствования в форме осуществления облигационных займов и (или) привлечения банковских и бюджетных кредитных ресурсов. При этом надо иметь в виду, что структура фактической заемной деятельности региональных и муниципальных органов власти принципиально различается как в силу ограничений по формам заимствований, устанавливаемых российским бюджетным законодательством, так и в силу различий в потенциальных возможностях осуществления заимствований для разных уровней власти (наличие/отсутствие кредитного рейтинга заемщика, размер и сроки заимствований, уровень имеющейся задолженности, запас долговой прочности бюджета заемщика и т.п.).

Таблица 7.3

Масштабы заимствований территориальными органами власти Российской Федерации в целях внутреннего финансирования дефицита бюджета в 2011–2016 годах, млрд. руб.

Показатели	Годы					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Размещение государственных (муниципальных) ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ						
- субъекты РФ	113,7	115,9	149,6	110,1	94,3	153,7
- городские округа	1,9	3,9	5,0	1,4	4,2	6,8
- муниципальные районы	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Получение кредитов от кредитных организаций в валюте РФ						
- субъекты РФ	517,8	431,1	704,2	1 029,9	972,8	1 067,0
- городские округа	121,2	134,6	184,0	178,9	193,2	236,1
- муниципальные районы	18,0	13,4	16,1	15,0	17,2	17,4
3. Получение бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы РФ в валюте РФ						
- субъекты РФ	155,8	129,5	132,3	769,4	1 211,2	1 113,6
- городские округа	16,8	16,1	15,7	20,8	77,2	98,6
- муниципальные районы	4,9	16,3	16,1	20,8	22,1	14,8
Общий размер заимствований	950,1	860,8	1 223,0	2 146,3	2 592,2	2 708,0

Примеч. Рассчитано автором. Источники [64]

В табл. 7.3 приводятся данные, характеризующие масштабы осуществления внутренних заимствований региональными и муниципальными органами власти Российской Федерации. Для иллюстрации взяты только те наиболее «представительные» уровни власти (субъект РФ, городской округ,

муниципальный район), в которых внутренние заимствования осуществляются одновременно в нескольких формах и, кроме того, удельный вес таких заимствований составляет наибольший удельный вес в заимствованиях региональных и муниципальных органов власти России в целом. Поэтому сельские и городские поселения в табл. 7.3 не представлены: они либо вовсе не прибегают к заимствованиям, либо объемы таких заимствований для финансирования дефицита бюджетов незначительны.

Кроме того, в табл. 7.3 приводятся только те данные, которые отражают масштабы, а не результаты осуществления заемной деятельности. Стоит заметить, что именно результат (разница) и является в соответствии с Бюджетным кодексом РФ [1] источником внутреннего финансирования (погашения) дефицита бюджета по таким формам заимствований, как эмиссия ценных бумаг, бюджетные кредиты, кредиты кредитных организаций. На самом деле результат (размер фактических заимствований, приводящих к образованию долговых обязательств), как правило, существенно меньше (об этом речь пойдет в следующем разделе).

Данные табл. 7.3 позволяют судить, во-первых, о значимости отдельных форм заимствований для разных органов власти, во-вторых, – об общей заемной активности органов власти в рассматриваемый период. Визуальное сопоставление данных позволяет сделать ряд выводов.

Если говорить о весомости отдельных форм заимствований в целом по всем территориальным органам власти России, то в рассматриваемый период она изменилась: если в 2011 году на долю банковских кредитов приходилось 69,2 процента совокупных заимствований территорий, бюджетных кредитов – 18,7 процента, а на долю размещения ценных бумаг – 12,1 процента, то в 2016 году – 48,8, 45,3 и 5,9 процентов соответственно. Таким образом, приходится констатировать, что, во-первых, кредитные средства стали еще более значимыми для территорий (в 2011 году – 87,9 процентов всех заимствований, в 2016 году – уже 94,1 процента); во-вторых, произошел сдвиг в пользу менее дорогих бюджетных кредитов (в 2011 году – 18,7 процента всех заимствований, в 2016 году – 45,3 процента).

Не все формы заимствований в равной степени используются разными территориальными органами власти. К примеру, к размещению государственных (муниципальных) ценных бумаг, номинальная стоимость, которых указана в валюте РФ, прибегают лишь субъекты РФ и городские округа. Муниципальные районы вовсе не используют такую форму заимствований для погашения своего бюджетного дефицита. Традиционными и значимыми

для них формами были и по-прежнему остаются получение банковских и бюджетных кредитов.

В рассматриваемый период фактическая значимость отдельных форм заимствований для разных территориальных органов власти оказалась весьма различной. Например, если в 2011 году в структуре общего объема заимствований субъектов РФ преобладали банковские кредиты (65,8 процента), а на бюджетные кредиты и эмиссию ценных бумаг приходилось соответственно 19,8 и 14,4 процентов, то с 2015 года стали преобладать бюджетные кредиты (53,2 процента). В 2016 году их доля несколько снизилась (до 47,7 процента), а на долю банковских кредитов и эмиссии ценных бумаг пришлось 47,3 и 5,0 процентов соответственно.

Также возросла в данный период значимость бюджетных кредитов и для муниципальных районов, но с той лишь разницей, что «крен» в пользу бюджетных кредитов наметился еще раньше (в 2012 году) и продолжался вплоть до 2015 год, когда их доля достигла максимального значения за период (56,4 процента). 2016 год несколько нарушил складывающуюся тенденцию: на долю бюджетных кредитов пришлось 45,8 процента, на долю банковских кредитов – 54,2 процента. Тем не менее, это значение оказалось намного выше значения 2011 года (21,5 процента).

Для городских округов в 2011–2016 годы банковские кредиты оставались, бесспорно, основной формой заимствований. Тем не менее, произошло некоторое снижение доли банковских кредитов в структуре заимствований с 86,8 процентов в 2011 году до 69,1 процентов в 2016 году.

Что касается общей заемной активности, то в рассматриваемый период рост совокупного объема заимствований составил 285,1 процента. При этом вклад различных органов власти в совокупный рост был различным: по субъектам РФ рост составил 296,5 процента, по городским округам – 244,5 процента, по муниципальным районам – 140,2 процента.

В итоге структура заемной деятельности территориальных органов власти России изменилась: если в 2011 году на долю субъектов РФ приходилось 82,9 процента совокупных заимствований, городских округов – 14,7 процента, муниципальных районов – 2,4 процента, то в 2016 году доля субъектов РФ увеличилась до 86,2 процентов, а доля городских округов и муниципальных районов снизилась до 12,6 и 1,2 процентов соответственно.

7.2. Обоснованность образования территориальных долговых обязательств с точки зрения дефицитности бюджетов и активности заемной деятельности

В предыдущем разделе (см. табл. 7.2) было показано, что, несмотря на поступательный рост собственных доходов региональных и местных бюджетов, наметившийся в последние годы, финансовая нагрузка на территориальные бюджеты росла более быстрыми темпами. Вполне логично, что такая ситуация поддерживает дефицитность территориальных бюджетов, стимулирует рост масштабов и объемов осуществляемых территориями заимствований в целях финансирования дефицита бюджетов (табл. 7.3). Следствием растущей заемной активности территориальных органов власти, в свою очередь, является рост размеров долговых обязательств и бюджетных расходов на их обслуживание и погашение.

Здесь вполне уместным будет провести анализ состояния совокупных долговых обязательств территориальных органов власти Российской Федерации (табл. 7.4). Необходимо заметить, что данные о размере долга являются фактическими по итогам финансового года и приводятся на 1 января следующего за отчетные года.

Таблица 7.4

Объем долга территориальных органов власти Российской Федерации за 2011–2016 годы, млрд. рублей

Показатели	Годы					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Объем государственного долга субъектов РФ	1 171,8	1 351,4	1 737,4	2 089,5	2 318,6	2 353,2
Объем муниципального долга	215,5	245,3	288,9	313,2	342,1	364,3
Объем совокупного долга территорий	1 387,3	1 596,7	2 026,3	2 402,7	2 660,7	2 717,5

Примеч. Рассчитано автором. Источник [109]

Таким образом, в табл. 7.4 отражены результаты заемной деятельности территорий нарастающим итогом. То есть строка «объем долга» учитывает помимо объема прироста в данном году новых (текущих) долговых обязательств в результате осуществления новых заимствований (эмиссии ценных бумаг, получения кредитов) и предоставления государственных или муниципальных гарантий, также объем образованных ранее, но еще не погашенных обязательств. При этом прирост новых (текущих) долговых обязательств в том или ином году есть не что иное, как разница между привлеченными и погашенными в этом же году денежными средствами.

Более наглядно проанализировать объемы и структуру долговых обязательств территорий позволяет графическое изображение (рис. 7.2).

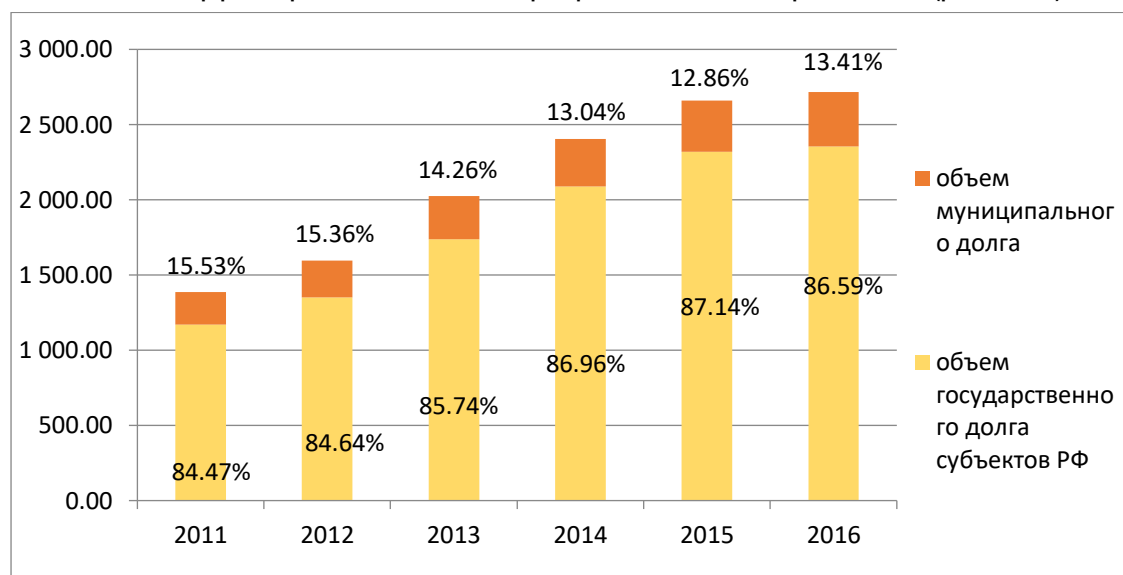


Рисунок 7.2. Структура совокупного долга территориальных органов власти Российской Федерации за 2011–2016 годы

Приведенные в табл. 7.4 и на рис. 7.2 данные свидетельствуют о следующем:

- во-первых, в 2011–2016 годах поступательный рост размеров долговых обязательств был характерен как для органов власти субъектов РФ, так и для муниципалитетов;

- во-вторых, государственные долговые обязательства субъектов РФ росли более быстрыми темпами, нежели муниципальные и совокупные долговые обязательства – темпы роста составили соответственно 200,8, 169,0 и 195,9 процента;

- в-третьих, совокупный прирост долга в размере 1 330,2 млрд руб. на 88,8 процента был обеспечен за счет прироста государственных долговых обязательств субъектов РФ;

- в-четвертых, на протяжении всего анализируемого периода в структуре совокупного долга территорий неизменно преобладали государственные долговые обязательства субъектов РФ. Более того, их доля увеличилась с 84,5 процентов в 2011 году до 86,6 процентов в 2016 году. Соответственно, доля муниципальных долговых обязательств несколько уменьшилась.

Для достижения целей проводимого нами исследования выясним, насколько обоснованным в рассматриваемый период было образование долговых обязательств субъектов РФ и муниципалитетов. Об этом можно судить, например, по тому, насколько образование долговых обязательств

было обусловлено дефицитностью бюджетов. Стоит заметить, что только необходимость покрытия (финансирования) бюджетного дефицита наряду с необходимостью погашения уже имеющихся долговых обязательств региональных органов власти согласно российскому бюджетному законодательству могут являться целями осуществления государственных и муниципальных заимствований [1].

В табл. 7.5 проведено сопоставление объемов бюджетных расходов, бюджетного дефицита, масштабов заимствований и объемов долговых обязательств по каждому году рассматриваемого периода в разрезе субъектов РФ и муниципалитетов.

Таблица 7.5

Динамика расходов, дефицита и долга территориальных органов власти Российской Федерации за 2011–2016 годы

Показатели	Годы					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Расходы бюджетов субъектов РФ, млрд. руб.	7 052,3	7 796,2	8 105,1	8 671,3	8 730,1	9 019,2
Темпы роста, процентов	100,0	110,5	114,9	122,9	123,7	127,9
Дефицит бюджетов субъектов РФ, млрд. руб.	573,4	997,5	1 202,2	1 015,3	763,7	678,3
Темпы роста, процентов	100,0	173,9	209,7	177,1	133,2	118,3
Масштаб заимствований субъектов РФ, млрд. руб.	787,3	676,5	986,1	1 909,5	2 278,2	2 334,3
Темпы роста, процентов	100,0	85,9	125,3	242,5	289,4	296,5
Объем государственного долга субъектов РФ, млрд. руб.	1 171,8	1 351,4	1 737,4	2 089,5	2 318,6	2 353,2
Темпы роста, процентов	100,0	115,3	148,3	178,3	197,9	200,8
Расходы бюджетов муниципалитетов, млрд. руб.	2 975,8	3 165,9	3 428,9	3 563,4	3 560,3	3 655,1
Темпы роста, процентов	100,0	106,4	115,2	119,7	119,6	122,8
Дефицит бюджетов муниципалитетов, млрд. руб.	14,7	27,5	42,2	54,7	63,2	10,0
Темпы роста, процентов	100,0	187,1	287,1	372,1	429,9	68,0
Масштаб муниципальных заимствований, млрд. руб.	162,7	184,4	237,0	236,9	313,9	373,8
Темпы роста, процентов	100,0	113,3	145,7	145,6	192,9	229,7
Объем муниципального долга, млрд. руб.	215,5	245,3	288,9	313,2	342,1	364,3
Темпы роста, процентов	100,0	113,8	134,1	145,3	158,7	169,0

Примеч. Рассчитано автором. Источники [12], [16], [17].

Стоит напомнить, что масштаб заимствований характеризует именно заемную активность. Данный показатель отражает только сумму всех

операций, произведенных соответствующим органом власти в течение года, касающихся всех возможных форм заимствований, то есть размещения ценных бумаг, получения бюджетных и банковских кредитов. Ряд таких операций могут повторяться несколько раз и/или завершаться в течение того же года (например, погашение ценных бумаг, погашение кредита) и поэтому не включаются в размер долговых обязательств по окончании года (на начало следующего за отчетным года, как в нашем случае). Исходя из этого, логично предположить, что объем (результат, сальдо) фактических заимствований, приводящих к образованию долговых обязательств, не должен превышать масштаб заимствований.

Кроме того, при расчете данных в разрезе муниципалитетов нами учтены только городские округа и муниципальные районы, то есть наиболее значимые заемщики муниципального уровня.

Визуальный анализ данных табл. 7.5 показывает, что темпы роста объемов государственного долга субъектов РФ существенно превышали темпы роста бюджетных расходов и дефицита: если в целом в 2011–2016 годах объем государственного долга увеличился на 100,8 процента, то рост расходов составил 27,9 процента, а рост дефицита – 18,3 процента. При этом в каждом году периода масштабы заимствований субъектов РФ существенно превышали прирост новых долговых обязательств.

Напротив, приходится констатировать некоторую нелогичность статистических данных, касающихся динамики муниципального долга. С одной стороны, в рассматриваемый период долг вырос в целом на 69,0 процентов при росте расходов на 22,8 процента. С другой стороны, рост долга произошел на фоне снижения размера дефицита на 32,0 процента. Более того, данные по 2016 году (см. табл. 7.5) «выпадают» из сложившейся ранее динамики: при фактическом размере дефицита по итогам года в 10 млрд. руб. объем муниципального долга увеличился на 59,9 млрд. рублей. При условии корректности приведенных нами статистических данных можно предположить, что в 2016 году значительная часть нового долга была образована в результате осуществления заимствований в целях рефинансирования (погашения) уже накопленного ранее долга.

Что касается масштабов заимствований муниципалитетами, то они так же, как и в субъектах РФ существенно превышали образование (прирост) новых долговых обязательств (табл. 7.5).

На наш взгляд, более объективно оценить степень обоснованности образования долговых обязательств территорий в 2011–2016 годах позволяют данные табл. 7.6.

Таблица 7.6

Динамика дефицита, масштабов заимствований и прироста государственного долга субъектов РФ за 2011–2016 годы

Показатели	Годы					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Дефицит бюджетов, млрд. руб.	573,4	997,5	1 202,2	1 015,3	763,7	678,3
Масштаб заимствований, млрд. руб.	787,3	676,5	986,1	1 909,5	2 278,2	2 334,3
Прирост объема долга, млрд. руб.	24,1	179,6	386,0	352,1	229,1	34,6
Соотношение дефицита бюджета и прироста долга, руб./руб.	27,2	5,6	3,1	2,9	3,3	19,6
Соотношение масштаба заимствований и прироста долга, руб./руб.	32,7	3,8	2,6	5,4	9,9	67,5

Примеч. Рассчитано автором. Источники [71, 109, 111].

Ограничимся в данном случае анализом только данных по субъектам РФ, так как они более объективны. Ранее уже отмечалось, что при определении показателей заемной деятельности нами учтены не все муниципальные образования.

Более наглядно проанализировать соотношение показателей позволяет графические изображения (рис. 7.3 и 7.4).

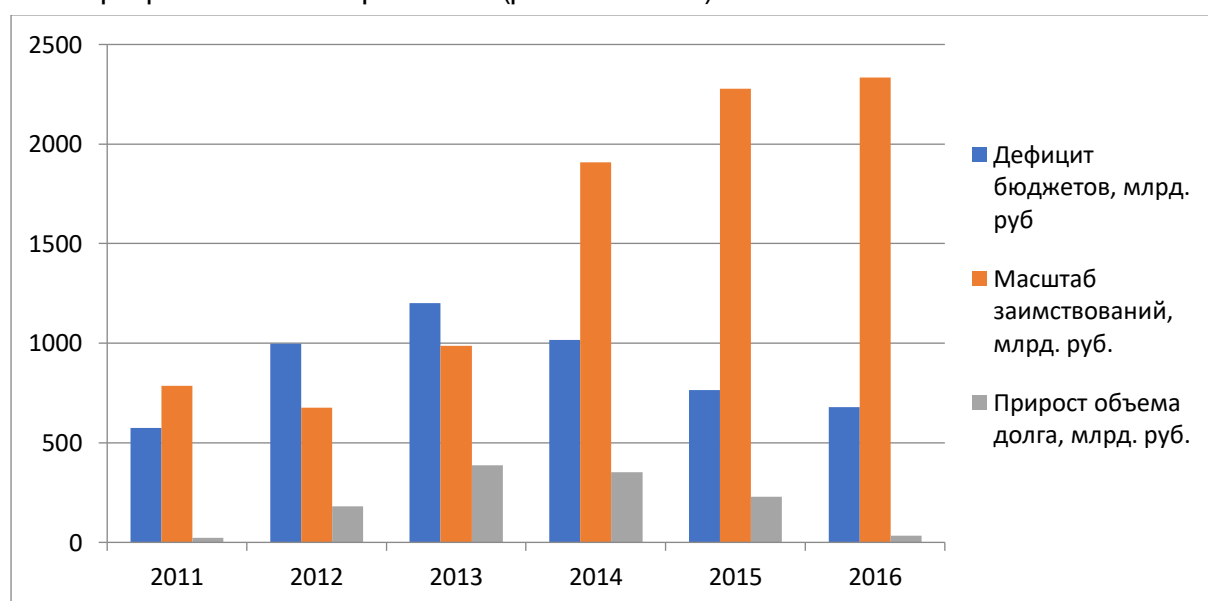


Рисунок 7.3. Соотношение дефицита, масштабов заимствований и прироста государственного долга субъектов РФ за 2011–2016 годы

Показатель, определяемый путем соотношения дефицита бюджета и прироста долга, условно назовем коэффициентом закрепления дефицита. Данный коэффициент показывает, какой объем фактического бюджетного дефицита (в рублях) привел к образованию 1 рубля нового долга. В данном исследовании мы не ставим задачу определить оптимальное значение такого коэффициента, если это вообще возможно и целесообразно сделать. Однако с точки зрения определения влияния дефицитности бюджета на образование долговых обязательств можно утверждать: чем ниже такой коэффициент, тем хуже функционирует бюджетная система.

Как показывают проведенные расчеты, самое худшее значение коэффициента закрепления дефицита было отмечено в 2014 году: каждые 2,9 руб. дефицита бюджета субъектов РФ вели к образованию 1 руб. нового государственного долга субъектов РФ. Самые высокие (лучшие) значения данного коэффициента отмечались (рис. 7.4) в 2011 (27,2 руб./руб.) и 2016 (19,6 руб./руб.) годах. Более того, простой расчет показывает: при росте в 2011–2016 годах физического объема совокупного годового дефицита бюджетов субъектов РФ в 1,2 раза (с 573,4 до 678,3 млрд. руб.) при прочих равных условиях коэффициент закрепления дефицита должен был бы составить в 2016 году 32,6 руб./руб. (27,2 руб./руб. \times 1,2).

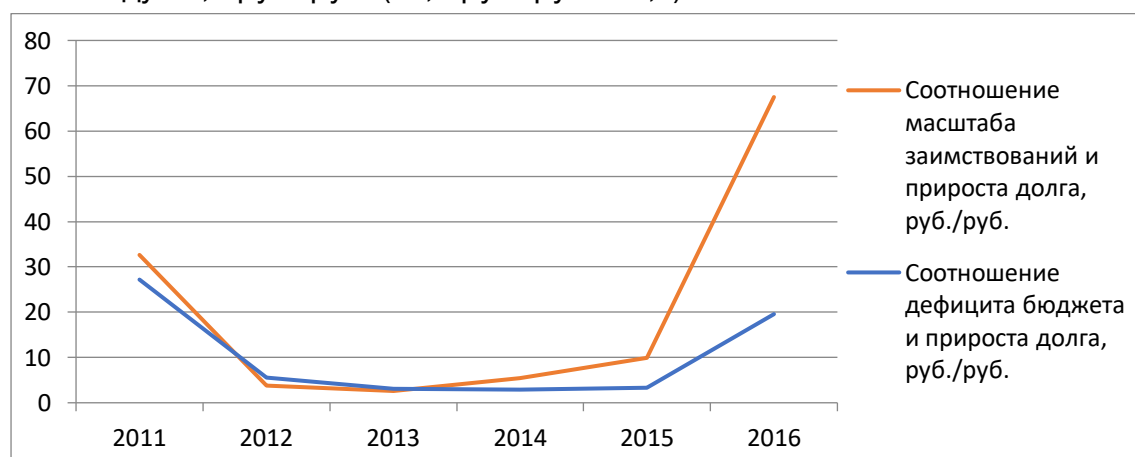


Рисунок 7.4. Влияние дефицита и масштабов заимствований на прирост государственного долга субъектов РФ за 2011–2016 годы

В свою очередь, показатель, определяемый путем соотношения масштаба заимствований и прироста долга, условно назовем коэффициентом закрепления масштаба заимствований, или коэффициентом заемной активности. Коэффициент показывает, какой объем фактически проводимых заимствований (в рублях) приводит к образованию 1 рубля нового долга.

В работе не ставится задача определить оптимальное значение такого коэффициента. Однако, с точки зрения определения влияния заемной активности субъектов РФ на образование у них государственных долговых обязательств можно утверждать: чем выше такой коэффициент, тем лучше функционирует региональная бюджетная система.

Как показывают проведенные нами расчеты, самое низкое (худшее) значение коэффициента заемной активности субъектов РФ было отмечено в 2013 году: всего лишь 2,6 рубля заимствований субъектов РФ вели к образованию 1 рубля нового государственного долга субъектов РФ. Самые высокие значения данного коэффициента (рис. 7.4) отмечались в 2011 году (32,7 руб./руб.) и 2016 году (67,5 руб./руб.).

Казалось бы, в 2016 году было достигнуто наилучшее значение показателя заемной активности за анализируемый период. Однако, можно с уверенностью говорить об ухудшении ситуации в 2016 году по сравнению с 2011 годом: при росте за период физического объема годовых заимствований почти в 3 раза (с 787,3 до 2 334,3 млрд. руб.) значение коэффициента заемной активности должно было составить в 2016 году 96,9 руб./руб. (факт – 67,5 руб./руб.).

На наш взгляд, приведенные расчеты свидетельствуют, во-первых, об ухудшении ситуации на рынке заимствований субъектов РФ; во-вторых, о низком качестве осуществления заемной деятельности и оперативного управления долговыми обязательствами со стороны финансовых подразделений территориальных органов власти России.

7.3. Обремененность субнациональных бюджетов долговыми обязательствами как фактор угрозы национальной экономической безопасности

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [106] несбалансированность национальной бюджетной системы и неравномерное развитие регионов названы в числе главных стратегических угроз национальной безопасности России в области экономики (п. 56).

Более того, Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [106] несбалансированность национальной бюджетной системы и неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития отнесены к основным вызовам и угрозам экономической безопасности

России. Поэтому совершенствование управления долговыми обязательствами названо в Стратегии в числе основных задач для реализации устойчивого развития национальной финансовой системы.

Несомненно, прямым следствием действия названных выше угроз являются рост масштабов заимствований и наличие значительных долговых обязательств у территорий (субъектов РФ и муниципальных образований). Масштабы накопленных и вновь образующихся долгов могут снижать безопасность территориальной бюджетной системы (финансовую безопасность российских регионов).

Ряд авторов [60] используют термин «долговая безопасность страны (государства)». Под долговой безопасностью страны предлагается понимать такое состояние (уровень) государственной задолженности, при котором страна способна осуществлять устойчивое функционирование финансовой системы и национальной экономики в целом, обеспечивая одновременно эффективное использование государственных заимствований в национальных интересах, своевременную выплату долгов (как основной суммы, так и процентов), недопущение критического накопления долгового бремени, сохранение финансового суверенитета, экономической и политической независимости страны [60].

Представляется, что приведенное определение с некоторыми поправками, учитывающими место и роль территориальных органов власти, вполне может быть применимо и в отношении регионов.

Действующее российское бюджетное законодательство устанавливает самостоятельность ответственности субъектов РФ и муниципалитетов по своим долговым обязательствам, если они не были гарантированы Российской Федерацией [1]. Тем не менее, вряд ли кто-то усомнится в том, что в случае однократного или хронического нарушения пороговых значений заёмно-долговой деятельности органами власти регионов именно государство будет вынуждено заниматься санацией региональной бюджетной системы. В этом случае могут потребоваться не только значительные федеральные административные ресурсы, но и реальные средства федерального бюджета.

Мы разделяем мнение о том, что национальная экономическая безопасность предполагает обеспечение устойчивого функционирования и развития национальной экономики, недопущение неприемлемого уровня ее уязвимости от различных негативных факторов в случае их спонтанной или сознательной реализации [89].

Поэтому весьма важно иметь представление о текущей долговой нагрузке территории, то есть об обременительности имеющихся долговых обязательств для субнациональных бюджетов и региональной экономики.

В предыдущем разделе уже рассматривалась структура совокупных (консолидированных) долговых обязательств территориальных органов власти Российской Федерации. Было показано (табл. 4), что на протяжении всего периода 2011–2016 годов в структуре совокупного долга территорий неизменно преобладали государственные долговые обязательства субъектов РФ, причем их доля неуклонно увеличивалась (с 84,5 процентов в 2011 году до 86,6 процентов в 2016 году). Соответственно, доля муниципальных долговых обязательств уменьшалась.

Для целей исследования сравним состав и структуру долговых обязательств субъектов РФ и муниципальных образований в динамике за 2011–2016 годы (табл. 7.7, рис. 7.5). Это позволит нам сделать выводы относительно оптимальности долговых обязательств и их обременительности для территориальных бюджетов исходя из неодинаковой стоимости различных форм осуществления заимствований.

Таблица 7.7

Состав долговых обязательств субъектов РФ и муниципальных образований в 2011–2016 годах, млрд. руб.

Показатели	Годы					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Государственный долг субъектов РФ	1 171,8	1 351,4	1 737,4	2 089,5	2 318,6	2 353,2
в том числе по формам						
– государственные ценные бумаги субъектов РФ	343,9	375,4	450,7	442,1	432,8	457,5
– банковские кредиты	299,9	438,2	691,5	888,1	965,4	808,5
– бюджетные кредиты	419,4	426,2	470,9	647,5	808,7	990,5
– государственные гарантии субъектов РФ	108,5	111,5	124,3	111,3	102,9	88,3
– иные обязательства	0,1	0,1	0,1	0,5	8,8	8,4
Муниципальный долг	215,5	245,3	288,9	313,2	342,1	364,3
в том числе по формам						
– муниципальные ценные бумаги	7,1	8,6	10,7	8,9	10,2	15,5
– банковские кредиты	97,2	121,5	154,1	183,4	205,5	226,8
– бюджетные кредиты	82,1	83,5	91,5	92,6	102,8	103,7
– муниципальные гарантии	28,8	31,6	32,5	28,2	23,5	18,3
– иные обязательства	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0

Примеч. Составлено автором. Источник – Минфина РФ [109]; данные отражают состояние основного долга; данные по отчетному году приведены по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным.

Исходя из анализа данных табл. 7.7 динамика изменения абсолютных значений в разрезе основных форм долга в 2011–2016 годах по субъектам РФ и муниципальным образованиям в целом оказалась такой:

- объем «бумажного» долга, выраженного в государственных ценных бумагах субъектов РФ, вырос на 33,0 процента; по муниципалитетам прирост оказался более существенным – 118,3 процента;

- объем долга, оформленного банковскими кредитами, в субъектах РФ вырос на 169,6 процента, в муниципалитетах – на 133,3 процента;

- объем долга, оформленного бюджетными кредитами, в субъектах РФ существенно вырос – на 136,2 процента, по муниципалитетам – всего на 26,4 процента;

- объем долга в форме государственных гарантий субъектов РФ снизился на 18,6 процента; в муниципалитетах произошло более существенное снижение – на 36, 5 процентов.

Таким образом, изменения абсолютных размеров долговых обязательств субъектов РФ и муниципальных образований отличались одновекторностью, однако темпы изменений по ряду форм обязательств существенно различались.

Оставим за рамками данного исследования анализ причин произошедших изменений абсолютных значений по отдельным формам долга. Частично такой анализ уже проводился нами ранее [162]. Здесь же в целях нашего исследования стоит обратиться к анализу изменений структуры долга субъектов РФ и муниципалитетов. Для наглядности структура представлена графически (рис. 7.5).

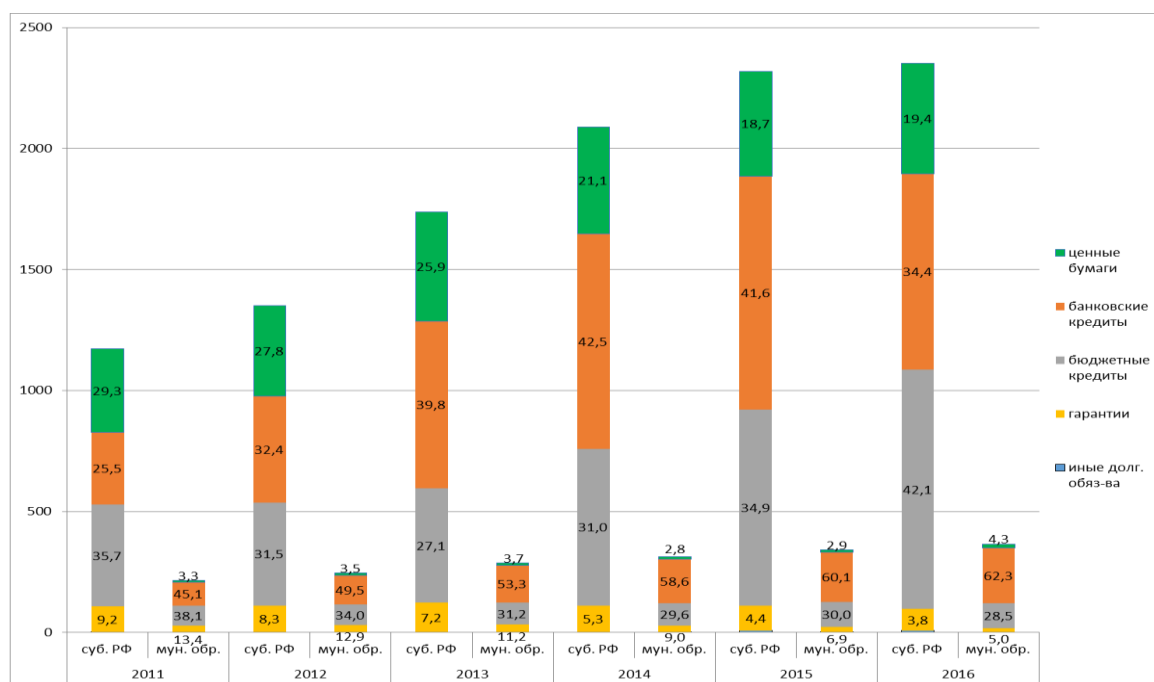


Рисунок 7.5. Сопоставление структуры долговых обязательств субъектов РФ и муниципальных образований за период 2011–2016 годов

Как видно, структура государственного долга субъектов РФ за рассматриваемый период принципиально изменилась: если в 2011 году на долю банковских и бюджетных кредитов в общем объеме долга приходилось 61,2 процента, то в 2016 году – уже 76,5 процента; при этом доля государственных ценных бумаг субъектов РФ снизилась соответственно с 29,3 до 19,4 процента, а государственных гарантий субъектов РФ – с 9,2 до 3,8 процентов.

Изменения структуры долговых обязательств муниципальных образований оказались менее кардинальными: доля муниципальных ценных бумаг несколько выросла (с 3,3 до 4,3 процента), доля кредитов также продолжила рост (с 83,2 до 90,8 процента), доля муниципальных гарантий существенно снизилась (с 13,4 до 5,0 процентов).

Обращает на себя внимание продолжающийся рост абсолютных и относительных значений банковских кредитов, получаемых субъектами РФ и муниципалитетами. С точки зрения стоимости обслуживания и погашения банковские кредиты можно считать «плохими» пассивами бюджета ввиду их весьма высокой относительной дороговизны по сравнению с бюджетными кредитами и займами. Это ведет к необходимости выделения больших объемов бюджетных средств на обслуживание и погашение такого долга.

В этом плане получение бюджетных кредитов для региональных органов власти более выгодно, так как процентная ставка по ним существенно ниже ставки по банковским кредитам. К сожалению, объем бюджетных кредитов, в отличие от банковских, весьма ограничен, а возможность полностью отказаться от получения банковских кредитов финансирования дефицита бюджета пока отсутствует.

Более того, бюджетный кредит в отличие от банковского кредита и эмиссии ценных бумаг, относится все же к нерыночным инструментам заемной деятельности органов власти. Поэтому в ряде случаев стремление максимально «переключиться» на получение бюджетных кредитов (а не отказаться от получения кредитов в принципе) может привести к снижению качества и эффективности проводимой территориями бюджетной политики.

В этой связи стоит обратить внимание на тот факт, что в 2016 году принципиально изменилось соотношение банковских и бюджетных кредитов в структуре долговых обязательств субъектов РФ (табл. 7.7, рис. 7.5): бюджетные кредиты впервые с 2011 года стали преобладать над банковскими. Напротив, в структуре долговых обязательств муниципалитетов продолжается стремительный рост абсолютного размера банковских кредитов и усиление их значимости: с 2011 по 2016 годы объем банковских кредитов вырос в 2,3 раза, а на их долю в 2016 году пришлось уже 62,3 процента всего долга (в 2011 – 45,1 процента).

Стоит заметить, что, учитывая степень закредитованности регионов, федеральный центр в 2011–2016 годы предпринял ряд мер для стимулирования активизации получения бюджетных кредитов территориальными органами власти.

К примеру, в 2011 году Федеральным законом №361-ФЗ [104] была внесена поправка в Федеральный закон № 58-ФЗ [103], разрешающая субъектам РФ и муниципальным образованиям на период до 1 января 2017 года превышать ограничения по размеру дефицита соответствующего бюджета в пределах разницы между полученными и погашенными субъектом РФ (муниципальным образованием) бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта РФ (местному бюджету) другими бюджетами бюджетной системы РФ, если такая разница утверждена в составе источников финансирования дефицита соответствующего бюджета. Соответственно, и предельный объем государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) до 1 января 2017 года мог превышать установленные Бюджетным кодексом РФ ограничения в пределах объема государственного долга

субъекта РФ (муниципального долга) по бюджетным кредитам в пределах указанных кредитов [104].

Представляется, что в настоящее время как структура долга субъектов РФ, так структура долга муниципальных образований России не могут считаться оптимальными вследствие преобладания наиболее затратных (обременительных) форм долговых обязательств и высокого потенциала удорожания стоимости долга.

Причиной произошедшего в 2016 году принципиального изменения соотношения банковских и бюджетных кредитов, на наш взгляд, стал ряд предпринятых федеральным центром мер вследствие обеспокоенности резким ростом в 2012–2013 годах долговых обязательств субъектов РФ. Для контроля и корректировки проведения заемной деятельности субъектов РФ и устранения складывающейся ситуации Минфин России с января 2014 года запустил механизм управления остатками средств на едином счете федерального бюджета, заключающийся в предоставлении Казначейством России субъектам РФ бюджетных (казначейских) кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ. Такие кредиты выдавались субъектам РФ в 2014–2015 годах на срок до 30 дней, а с января 2016 года – до 50 дней под 0,1 процента годовых и являлись инструментом управления платежеспособностью счетов бюджетов субъектов РФ.

В бюджетное законодательство России были внесены ряд поправок, допускающие для субъектов РФ возможность погашения своей коммерческой задолженности (банковских кредитов) за счет бюджетных кредитов, а также рефинансирования задолженности по бюджетным кредитам. Это позволило ряду субъектов РФ в 2014–2016 годах не только не привлекать новые банковские кредиты, но и частично заместить их бюджетными, что привело к существенному снижению общей стоимости заимствований и экономии бюджетных расходов на обслуживание и погашение долговых обязательств.

Кроме того, с 2015 года в России начала действовать программа, предусматривающая поэтапное сокращение в 2016–2018 годах доли общего объема долговых обязательств субъекта РФ по государственным ценным бумагам субъекта РФ и по полученным субъектом РФ банковским кредитам: к 1 января 2017 года до уровня не более 70 процентов суммы доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений за 2016 год, к 1 января 2018 года – до уровня не более 60 процентов суммы доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений за 2017 год и к 1 января

2019 г. – до уровня не более 50 процентов суммы доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений за 2018 год [108].

Предполагалось, что такие ограничения будут способствовать повышению ликвидности бюджетов субъектов РФ, снижению масштабов заимствований на рыночном кредитном рынке, удешевлению стоимости заимствований и региональных долговых обязательств, приведут в итоге к снижению долговой нагрузки и бюджетных расходов на обслуживание и погашение долга.

Проведенный нами расчет показывает, что в 2016 году в целом доля общего объема долговых обязательств всех субъектов РФ по государственным ценным бумагам и по полученным банковским кредитам (1 266,0 млрд руб.) составила 18,2 процента от суммы доходов бюджетов субъектов РФ без учета безвозмездных поступлений за 2016 год (6 957,3 млрд руб.). Однако в ряде субъектов РФ этот норматив не был выполнен. Это касается как раз тех регионов, которые вольно или невольно «исповедуют» рыночный подход в проведении своей заемно-долговой деятельности и поэтому делают упор на привлечение именно банковских кредитов и эмиссию государственных ценных бумаг.

К сожалению, аналогичное сопоставление по 2017 году провести не представляется возможным, так как пока отсутствуют утвержденные фактические данные о доходах бюджетов субъектов РФ.

Попробуем оценить степень обременительности имеющихся у регионов объемов долговых обязательств для территориальных бюджетов и региональной экономики, или уровень долговой нагрузки.

Надо иметь в виду, что в российском бюджетном законодательстве понятие «долговая нагрузка» отсутствует; четко и однозначно регламентируется только предельный объем государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) – объем долга, который не может быть превышен при исполнении соответствующего бюджета [1].

При этом предельный объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный общий годовой объем (в ряде случаев – 50 процентов объема) доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем (в ряде случаев – 50 процентов объема) доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Поскольку информация о совокупных предельных объемах государственного долга субъекта РФ (муниципального долга), утвержденных в соответствующих бюджетах отсутствует, используем для расчета средней долговой нагрузки приведенные ранее данные о фактических объемах долговых обязательств (основной долг) за соответствующий год (фактически – по состоянию на начало года, следующего за отчетным).

На наш взгляд, целесообразно рассчитать среднюю долговую нагрузку двумя способами:

- соотнести объем совокупного государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) с объемом совокупных налоговых и неналоговых доходов соответствующих бюджетов за тот или иной год. Полученный таким образом показатель назовем долговой нагрузкой на бюджеты субъекта РФ (муниципального образования), или бюджетной долговой нагрузкой;

- соотнести объем совокупного регионального долга (сумма государственного долга всех субъектов РФ и долга всех муниципалитетов) с произведенным за год всеми субъектами РФ валовым региональным продуктом (ВРП). Полученный таким образом показатель назовем долговой нагрузкой на экономику региона, или экономической долговой нагрузкой. Данные о ВРП ежегодно публикуются Росстатом. Данные о размере ВРП за 2016 год в настоящее время еще не опубликованы [153]. Полученные результаты отражены в табл. 8.

Таблица 7.8

Долговая нагрузка регионов России за 2011–2016 годы

Показатели	Годы					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Государственный долг субъектов РФ, млрд. руб.	1 171,8	1 351,4	1 737,4	2 089,5	2 318,6	2 353,2
2. Муниципальный долг, млрд. руб.	215,5	245,3	288,9	313,2	342,1	364,3
3. Совокупный долг регионов, млрд. руб.	1 387,3	1 596,7	2 026,3	2 402,7	2 660,7	2 717,5
4. Налоговые и неналоговые доходы бюджетов, млрд. руб.						
4.1 субъекты РФ	4 668,9	5 184,3	5 270,3	5 906,3	6 346,1	6 957,3
4.2 муниципалитеты	1 158,0	1 199,8	1 317,7	1 270,7	1 278,4	1 331,1
5. Объем ВРП, млрд. руб.	45 392,3	49 926,1	54 103,0	59 188,3	64 997,0	Н.д.
6. Долговая нагрузка, процентов						
6.1 бюджетная по субъектам РФ (стр.1/стр.4.1)	25,1	26,1	32,9	35,4	36,5	33,8
6.2 бюджетная по муниципалитетам (стр.2/стр. 4.2)	18,6	20,4	21,9	24,6	26,8	27,4
6.3 экономическая по регионам (стр.3/стр.5)	3,1	3,2	3,7	4,1	4,1	-

Примеч. Рассчитано автором. Источники [71, 109, 111, 153].

Стоит иметь в виду, что реальные значения бюджетной долговой нагрузки субъектов РФ (стр. 6.1, табл. 7.8) и экономической долговой нагрузки по регионам (стр. 6.3, табл. 7.8) за 2014–2016 годы должны быть несколько выше отраженных, так как у двух субъектов РФ (г. Севастополь и Сахалинская область) в этот период отсутствовал государственный долг. То есть для полной объективности стоило скорректировать (уменьшить) значения строк 4.1 и 5 соответственно на объемы налоговых и неналоговых доходов и ВРП по этим субъектам РФ. В результате показатели долговой нагрузки несколько увеличились бы.

Таким образом, проведенные нами расчеты свидетельствуют о том, что динамика долговой нагрузки для территориальных бюджетов в каждом году рассматриваемого периода была положительной, то есть прирост размера долговых обязательств всегда опережал прирост налоговых и неналоговых доходов бюджетов. Вместе с тем, в целом, как видно из табл. 8 (строки 6.1 и 6.2), фактические значения бюджетной долговой нагрузки не достигали критического (минимально допустимого) значения норматива (50 процентов).

Предложенный нами способ оценки экономической долговой нагрузки (по отношению к ВРП) аналогичен подходу, широко применяемому в российской и мировой практике для оценки уровня долговой нагрузки (долговой устойчивости) страны путем соотнесения совокупного государственного (публичного) долга и произведенного государством ВВП. Так, на 5 февраля 2018 года уровень долговой нагрузки, исчисленной таким способом, составляет: в России – 11,931 процентов, в КНР – 20,0 процентов, в США – 72,142 процентов, в Японии – 247,75 процентов [24].

Ежегодно в Заключении Счетной палаты РФ по проекту федерального бюджета дается оценка долговой устойчивости Российской Федерации с бюджетных позиций. В настоящее время оценка проводится по 7 основным показателям, использующимся в мировой практике. Счетная палата РФ прогнозирует рост экономической долговой нагрузки (государственный долг РФ по отношению к ВВП) с 13,2 процентов в 2015 году до 16,0 процентов в 2020 году, что, однако, не превышает норматива (индикативное значение < 50 процентов). Единственным показателем, по которому прогнозируется превышение порогового уровня (< 10 процентов), является «отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга РФ к доходам федерального бюджета»: 2018 год – 10,5 процентов, 2019 год – 13,1 процентов, 2020 год – 13,1 процентов [66].

Таким же способом оценивается в мировой практике и уровень субнационального государственного долга: в конце 2013 года в среднем в 59 странах мира данный показатель достиг 9,0 процентов ВВП и 14,0 процентов общего публичного долга стран. Максимальные значения показателей были достигнуты в КНР (субнациональный государственный долг составил 59,1 процента ВВП) и Канаде (61,0 процент общего публичного долга страны). В России на долю субнационального государственного долга (то есть государственного долга субъектов РФ) приходилось около 3,0 процентов ВВП и 27,0 процентов общего публичного долга страны [20].

Проведенные нами расчеты показывают, что экономическая долговая нагрузка регионов (стр. 6.3, табл. 7.8) стабилизировалась в 2014-2015 годах. Это можно расценивать как положительное явление, так как прирост долга стал соответствовать приросту ВРП.

Помимо определенных нами выше показателей бюджетной и экономической долговой нагрузки можно также оценить долговую нагрузку исходя из объема бюджетных расходов на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга. В качестве критерия оценки такого

показателя можно использовать следующее бюджетное требование: объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ или муниципального долга по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год не должен превышать 15 процентов объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ [1].

Здесь уместно привести графическое представление данных о долговой нагрузке субъектов РФ в 2013–2015 годах, содержащееся в подготовленном Минфином России проекте Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (рис. 7.6).

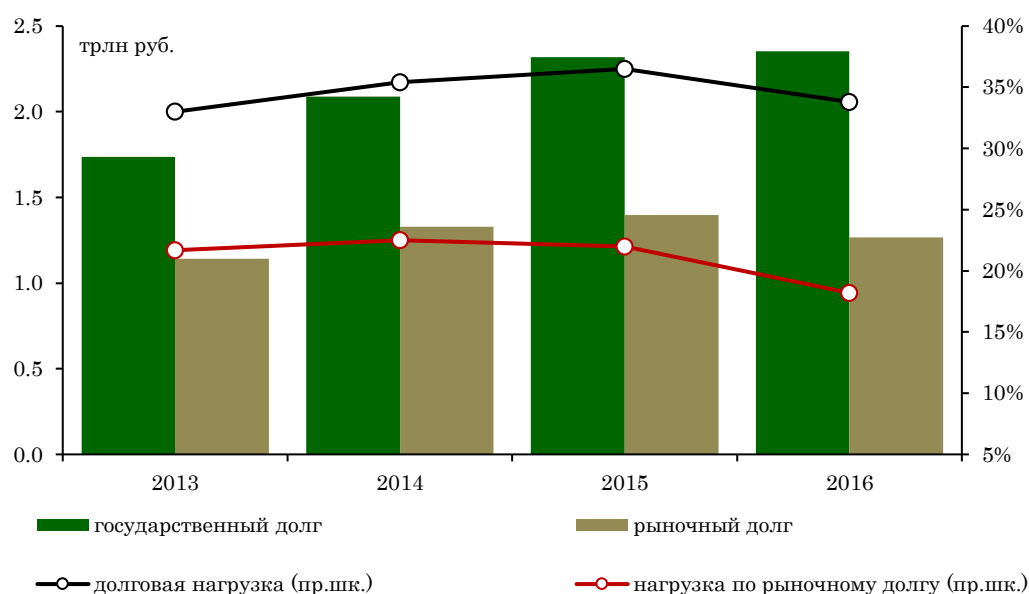


Рисунок 7.6. Долговая нагрузка субъектов РФ в 2013–2015 годах

Данное графическое изображение интересно тем, что дополнительно содержит оценку долговой нагрузки на субъекты РФ в разрезе рыночного долга. Наглядно видно, что в данный период изменения рыночной части долга, выраженной в ценных бумагах и банковских кредитах, несколько отставали от изменений общего долга. По сути, происходил неоправданно высокий рост доли нерыночной части долга (бюджетные кредиты) в структуре региональных государственных долговых обязательств.

Такая ситуация вызывает у федерального центра определенные опасения и соответствующую реакцию. Во-первых, возможности федерального

бюджета в плане предоставления регионам бюджетных кредитов весьма ограничены. Регионы, напротив, заинтересованы в получении таких кредитов, в первую очередь из-за их дешевизны. Во-вторых, несвоевременный возврат рядом субъектов РФ бюджетных кредитов становится системным.

Повторимся, в целом, как видно из табл. 7.8 и рис. 7.6, в 2011–2016 годы фактические значения бюджетной долговой нагрузки не достигали минимально допустимого значения норматива (50 процентов). Однако, надо иметь в виду, что полученные значения являются средними и характеризуют ситуацию в целом по всем субъектам РФ и муниципалитетам, являющимся должниками. В некоторых субъектах РФ отмечались случаи фактического превышения нормативов. В 2015 году субъектов РФ с неустойчиво высоким уровнем государственного долга (выше 100 процентов собственных доходов) насчитывалось 14, а в 2016 их количество уменьшилось до 8 [110].

Поэтому в конце 2017 года федеральным центром было принято решение о том, что до 01 января 2020 года для субъектов РФ (муниципальных образований), у которых по состоянию на 1 января 2017 года объем долга составил более 100 процентов объема доходов бюджета субъекта РФ (местного бюджета) без учета безвозмездных поступлений, предельные объемы долга могут превысить ограничения в пределах объема долга по бюджетным кредитам по состоянию на 1 января текущего года [103].

На наш взгляд, внесение данного изменения в Бюджетный кодекс РФ стало звеном начавшейся с 1 января 2018 года реализации программы реструктуризации накопленных ранее регионами бюджетных кредитов. За время действия программы (7-12 лет) регионы-участники должны сократить дефицит своих бюджетов, а также бюджетную долговую нагрузку. В первые два года действия программы регионам предполагается дать максимальные льготные условия: им нужно будет выплачивать ежегодно всего по 5 процентов долга. Это позволит территориям в ближайшие два года высвободить и направить на инвестиционные программы примерно 428 млрд. рублей. Например, власти Новгородской области в результате реструктуризации бюджетной части госдолга намерены сэкономить в 2018 году 176 млн. рублей [44].

В 2018–2020 годах должны резко сократиться объемы выделения из федерального бюджета бюджетных кредитов субъектам РФ: в 2018 году – 200 млрд руб., в 2019 и 2020 годах – по 50 млрд рублей. Основными источниками финансирования дефицита бюджетов субъектов РФ в рассматриваемом периоде должны стать ценные бумаги, кредиты от кредитных

организаций, изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов субъектов РФ [110, с. 72].

Однако стимулирование государством перехода органов власти территорий на открытый рынок заимствований (осуществление займов и получение банковских кредитов) при сохраняющемся высоком уровне дефицитности бюджетов, на наш взгляд, стоит расценивать как фактор ослабления территориальной бюджетной системы, а, следовательно, финансовую опасность российских регионов и экономической безопасности России в целом.

Общие выводы по главе

В нынешних условиях развития национальной экономики долговое финансирование российских регионов по-прежнему остается актуальным.

В условиях, когда масштабы заимствований и долгового финансирования развития территорий продолжают набирать обороты, а сохранение нынешней экономической ситуации в дальнейшем неизбежно еще более активизирует эти процессы, государство пытается реализовать ряд мер по сдерживанию долговой нагрузки на регионы.

Например, в 2018–2020 годах предполагается обеспечить устойчивое и сбалансированное исполнение бюджетов субъектов РФ и сохранить безопасный уровень долговой нагрузки за счет принятия и реализации самими субъектами РФ программ оздоровления государственных финансов по таким направлениям, как:

- увеличение поступлений налоговых и неналоговых доходов;
- оптимизация бюджетных расходов;
- совершенствование межбюджетных отношений на региональном уровне;
- сокращение долговой нагрузки;
- утверждение (исполнение) субъектом дефицита бюджета на уровне не более 10 процентов общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений [110, с. 72-73].

Также в течение двух ближайших лет будет стимулироваться поэтапное снижение объема государственного долга субъекта РФ (муниципального долга). Для этого предполагается установить ограничения возможного превышения предельного объема государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) на объем привлеченных бюджетных кредитов: по состоянию на 1 января 2018 года общий объем государственного долга субъекта

РФ (местных бюджетов) должен составить не более 140 процентов объема доходов без учета безвозмездных поступлений, на 1 января 2019 года – не более 120 процентов [110, с. 54].

Представляется, что и в ближайшей перспективе долговое финансирование развития субъектов РФ и муниципальных образований также не утратит своей актуальности. Даже в случае оптимизации субъектами РФ своих бюджетных расходов в первую очередь за счет сокращения расходов социальных субъекты РФ вынуждены будут повысить расходы, связанные с проведением активной инвестиционной политики. Требование неуклонно развивать и повышать инвестиционный климат в регионе пока никто не отменял. А этого, на наш взгляд, весьма сложно достичь, не усиливая инвестиционную направленность региональных бюджетов, не выделяя значительных бюджетных средств на поддержку региональной экономики, развитие инфраструктурных проектов. Более того, губернаторы лично ответственны за рост инвестиционного климата в регионе и периодически отчитываются об этом (рейтинг губернаторов).

При этом региональная власть отвечает и за безопасность (устойчивость) бюджетной системы региона. Поэтому в случае образования бюджетного дефицита должны изыскиваться наиболее оптимальные заемные источники с точки зрения удешевления стоимости долговых обязательств и снижения бюджетных расходов на их обслуживание и погашение в последующих периодах.

Об авторах

Солдаткин Сергей Николаевич - Кандидат экономических наук, декан экономического факультета, доцент кафедры финансов. Хабаровский государственный университет экономики и права

Soldatkin Sergey Nikolaevich - Candidate of Economic Sciences, Dean of the Faculty of Economics, Associate Professor of the Department of Finance. Khabarovsk State University of Economics and Law

Глава 8. Финансовое обеспечение инвестиционной деятельности как фактор экономической безопасности регионов России

Введение

Движение финансового капитала, осуществляемое в форме инвестиций в регионы России, оказывает существенное влияние на развитие и рост их экономик. В связи с этим, органы государственной власти субъектов РФ одной из важнейших стратегических задач видят формирование благоприятного инвестиционного климата, осуществляя попытки привлечь на территорию как можно больше финансовых ресурсов.

Вопросы, связанные с осуществлением эффективных региональных инвестиций, довольно актуальны и представляют интерес как для государства, так и для частных инвесторов. Задача обеспечения благоприятного инвестиционного климата является стратегической. Решение данной проблемы лежит в основе преодоления кризисных явлений в национальной экономике, модернизации национального хозяйства, обеспечения устойчивого роста основных социально-экономических показателей регионов, а также эффективности использования всех видов ресурсов. Инвестирование в регионы в Российской Федерации сегодня развито довольно слабо, следствием чего является высокая дифференцированность уровня жизни и доходов населения крупных и более мелких территориальных единиц. Кроме того, высокая конкуренция и разделённость рынка развитых и крупных регионов обуславливает невозможность входа в нишу инвесторов с меньшими средствами и опытом.

С точки зрения экономической теории, региональные инвестиции представляют собой совокупность затрат разных субъектов хозяйствования, населения и управления в форме долгосрочного вложения денежного капитала в разнообразные отрасли экономики на конкретной территории. Тогда как региональная инвестиционная политика рассматривается как система мероприятий, проводимых региональными органами власти, которые направлены на привлечение и рациональное использование инвестиционных ресурсов всех форм собственности с целью обеспечения устойчивого и социально-направленного развития региона [168]. Высокая инвестиционная активность является одним из важнейших факторов развития и эффективности функционирования социально-экономического комплекса региона [167].

Региональные инвестиции осуществляются в рамках общегосударственной региональной инвестиционной политики, в этой связи их финансовыми ресурсами могут стать средства федерального бюджета, централизованные кредиты, а также поступления из других регионов. Кроме того, инвестирование может осуществляться посредством предоставления централизованных капиталовложений. Тем не менее, главной особенностью региональных инвестиций является их реализация преимущественно за счет собственных источников (средств предприятий, территориальных бюджетов, средств населения региона).

Изучению проблем, связанных с региональной инвестиционной политикой и эффективной инвестиционной деятельностью в регионах, посвящены работы многих отечественных ученых и специалистов, среди которых Сухарев О.С. [164], Чибисов О.В., Чуйкова Н.М. [176], Севрюков Д.С. [159], Парфенова Е.Н. [120], Удалов А.Н. [168], Ю.М. Складорова, И.Ю. Складоров, Л.А. Латышева [68], Л.И. Юзович, С.А. Дегтярева, Е.Г. Князева [69] и др. Тем не менее, необходимость постоянного развития и поиска альтернативных путей эффективного осуществления региональной инвестиционной политики являются тем драйвером, который обеспечивает поиск новых методов и механизмов привлечения инвестиционных ресурсов в экономику регионов.

Наиболее важными результатами региональной инвестиционной деятельности являются:

1. совершенствование производственной структуры региональной экономики;
2. повышение уровня самостоятельности региона как хозяйствующего субъекта;
3. комплексное развитие отдельных секторов региональной экономики;
4. решение отдельных социальных проблем субъекта РФ.

Помимо названного, приток региональных инвестиций способствует решению отдельных общегосударственных проблем, которые имеют региональную привязку, уменьшению диспропорций в части социально-экономического развития субъектов РФ, росту национальной экономики в целом.

Нормативно-правовые основы региональной инвестиционной деятельности

Национальную законодательную базу, регулирующую инвестиционную деятельность на территории субъектов РФ, можно условно подразделить на две группы:

1. законодательство, регулирующее инвестиционную деятельность в целом;
2. законодательство, регулирующее бюджетные инвестиции.

Основными нормативно-законодательными актами первой группы являются: Федеральный закон №1488-1 от 26 июня 1991 г. «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», Федеральный закон №39-ФЗ от 25 февраля 1999 г. «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», Федеральный закон №160-ФЗ от 09 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

На региональном уровне нормативное регулирование осуществляется местными законодательными актами, например, для Брянской области: Закон Брянской области №41-З от 09.06.2015 «Об инвестиционной деятельности в Брянской области».

Предметом регулирования вышеназванных законодательных актов выступают обеспечение правовые основы осуществления инвестиционной деятельности, формы и методы ее государственного регулирования, а также правовое положение инвесторов (включая иностранных).

В соответствии с положениями федерального законодательства инвестиционной деятельностью признается вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта [15]. Согласно данному подходу, инвестиционный процесс условно подразделяется на четыре стадии: планирование, проектирование, осуществление инвестиций и освоение.

В общем, наиболее широком смысле региональные инвестиции подразделяются на два вида: реальные и финансовые. В качестве реальных рассматривают совокупность вложений в реальные экономические активы, такие как материальные ресурсы и нематериальные активы. В свою очередь, финансовые инвестиции представляют собой вложения средств в финансовые активы, в частности ценные бумаги, банковские депозиты, паи и т.п.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности осуществляется в двух формах:

1. создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности (совершенствование системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений; защита интересов инвесторов; принятие антимонопольных мер и пр.)

2. прямое участие государства в инвестиционной деятельности, которое включает следующие основные направления [3]:

- разработка и утверждение инвестиционных проектов, их финансирование за счет бюджетных источников разных уровней;
- предоставление государственных гарантий по инвестиционным проектам;
- предоставление концессий российским и иностранным инвесторам.

Ключевыми элементами региональной инвестиционной политики выступают:

1. разработка нормативно-правовой базы в части регулирования инвестиционных процессов;
2. предоставление гарантий сохранности частного инвестиционного капитала, а также различных налоговых преференций, отсрочек, иных нефинансовых стимулов;
3. формирование институтов региональной инвестиционной инфраструктуры, в том числе создание организационной структуры по поддержке инвестиционной деятельности;
4. содействие в разработке, сопровождении и проведении экспертизы инвестиционных проектов;
5. выдача поручительств и гарантий коммерческим банкам, финансирующим региональные инвестиционные проекты;

Участники регионального инвестиционного процесса

Инвестиционную деятельность могут осуществлять различные самостоятельные хозяйствующие субъекты. При этом цели и функции хозяйствующих субъектов и органов исполнительной власти неодинаковы, в связи с чем по каждому инвестиционному проекту, реализуемому на территории конкретного региона, возникает сложная система причинно-следственных связей, которая является органической частью деловой активности не только региона, но и страны в целом.

Активная роль в осуществлении инвестиционного процесса

принадлежит государству. На его институты возлагаются функции государственного регулирования инвестиционной деятельности, осуществления бюджетных инвестиций и мер содействия.

В большинстве государств коммерческие банки считаются наиболее активными участниками инвестиционной деятельности и зачастую общий объем кредитов реальному сектору экономики сопоставим с размером ВВП страны. Отечественная действительность демонстрирует иной опыт: доля всех банковских активов не выше одной трети ВВП, а доля кредитов в общем объеме инвестиций в основной капитал составляет менее 5%.

В настоящее время более половины объема промышленного производства в России приходится на 200 крупнейших компаний и предприятий, которые выступают в роли самых активных инвесторов. По данным Федеральной службы государственной статистики, с 2010 по 2016 год общая капитализация данной предпринимательской группы выросла с 41,27 млрд. руб. до 136,72 млрд. руб [152]. Важное место в инвестиционном секторе предпринимательской деятельности занимают ассоциации предпринимателей, страховые компании, различные фонды и прочие организации, оказывающие инфраструктурное обеспечение инвесторам.

Значительную роль играют иностранные инвестиции. По итогам 2017 года доля иностранных инвестиций в регионы России составляла 8,2%, тогда как доля совместных инвестиций – 11,2%. Интересный факт: число состоявшихся иностранных инвесторов определяется в незначительную цифру (не более 10 тысяч), однако в их числе крупнейшие в мире транснациональные корпорации - 90 из 100 называемых лаковыми международной организацией ЮНКТАД. По оценкам экспертов, на эти 90 корпораций приходится почти 40% общего накопленного в России объема иностранных инвестиций [159].

Особенность инвестиционной сферы в России состоит в низкой эффективности инвестиционной трансформации сбережений населения, основной из причин которой называется слабый уровень развития отечественного финансового рынка, в том числе институтов, ориентированных на поддержку долгосрочного инвестирования.

Состав региональных инвестиционных ресурсов

Ресурсы инвестиционной деятельности (их размер, структура, динамика и баланс источников формирования) являются важнейшими факторами регионального экономического развития. В целях повышения

эффективности инвестиционного процесса рационально построить модель ресурсной базы региона, важнейшей частью которой является оптимизация структуры распределения ресурсов при реализации проектов и программ регионального развития. Неоптимизированная структура ресурсной базы возникает в случаях нерационального планирования и приводит к потере инвестиционных ресурсов при их избытке или к потере конечного результата при их нехватке.

Весь комплекс ресурсов пределах региона должен быть сбалансирован, тогда как невостребованные ресурсы могут составить часть экспортного потенциала, либо отложенный (перспективный) производственный потенциал.

Для оптимизированной работы с ресурсами важно соблюдать следующие принципы:

1. экономическая заинтересованность владельцев ресурсов;
2. целевая направленность в использовании ресурсов;
3. баланс ресурсов по стадиям реализации инвестиционных программ;
4. баланс ресурсов в процессе их формирования, использования и воспроизводства.

Инвестиционные ресурсы регионов подразделяют на первичные (невосполнимые в течение осуществления одного или нескольких циклов производства) и вторичные (воспроизводимые). К первичным можно отнести все природные ресурсы, а вторичные – это совокупность различных материальных ресурсов, находящихся в государственной собственности, собственности регионов или в собственности хозяйствующих субъектов. Подобное деление позволяет учитывать интересы владельцев этих ресурсов.

Характер и эффективность осуществления инвестиционных программ напрямую зависит от системы взаимодействия субъектов, что обуславливает необходимость классификации ресурсов по формам собственности [151]:

1. частные (ресурсы отдельных физических или юридических лиц);
2. долевые (ресурсы коллективных собственников на долевой основе);
3. унитарные - неделимые (федеральные, региональные и муниципальные ресурсы).

Подобная классификация региональных инвестиционных ресурсов позволяет организовать процесс их использования строго в рамках юридического поля, а также учесть права и интересы собственников.

В зависимости от характера использования инвестиционных ресурсов в реальных производственных процессах принято выделять:

1. ресурсы прямого использования (материальные и природные ресурсы);
2. инфраструктурные ресурсы или ресурсы опосредствованного использования (интеллектуальная собственность и денежные ресурсы).

Данная классификация применяется для технологического обоснования вовлечения тех или иных ресурсов в производственный процесс, а также определения стадий, на которых они должны быть задействованы. Это является залогом эффективного управления региональными инвестиционными процессами.

Структура финансовых ресурсов региональных инвестиций

Государственные инвестиции в субъектах РФ осуществляются в следующих формах:

1. финансовые ресурсы федерального и регионального бюджетов развития;
2. финансовые ресурсы государственных внебюджетных фондов;
3. инвестиции государственных предприятий, организаций, министерств, ведомств;
4. инвестиционные кредиты и налоговые льготы, кредиты государственных финансовых структур.

При этом ключевым институтом государственного участия в сфере региональных инвестиций по праву считается региональный бюджет развития, источники инвестиций в котором подразделяются на возвратные и безвозмездные. Возвратные ресурсы представляют собой преимущественно займы государства (иностранные кредиты и эмиссия ценных бумаг), государственные инвестиционные кредиты и кредиты под государственные гарантии. Безвозмездные инвестиции, формируемые в основном за счет государственных ресурсов, направляются в социальную сферу.

Наиболее острыми проблемами в части разработки региональных бюджетов развития являются:

1. несоответствие валовой инвестиционной потребности региона объему имеющихся финансовых ресурсов;

2. истощению бюджетных финансовых ресурсов вследствие низкой возвратности прямых государственных инвестиций;
3. высокая доля инвестиционных расходов бюджета, осуществляемых на безвозвратной основе;
4. неэффективное размещение инвестиций.

В странах с развитой рыночной экономикой важную роль в финансировании государственных и частных инвестиционных проектов выполняет население регионов. Денежные средства населения, направляемые в инвестиции, формируются за счет текущих сбережений, сбережений на приобретение товаров длительного пользования или недвижимость, сбережений на непредвиденный случай и старость.

В экономической практике существует мнение, что сбережения населения являются специфическим инвестиционным ресурсом. Данный факт объясняется тем, что потенциал привлечения денежных средств населения в большей степени определяется степенью доверия инвесторов к государственным и частным финансовым структурам, а отнюдь не финансовыми параметрами.

Основными объектами инвестирования со стороны населения выступают материальные (движимое и недвижимое имущество, драгоценные металлы, товары длительного пользования и т.д.) и финансовые активы (все виды финансовых и платежных обязательств, включая наличные деньги, различные краткосрочные долговые обязательства, облигации, вклады в текущих счетах, прочие по срочности виды вкладов в банках и др.).

Особенности региональных инвестиционных процессов (на примере Брянской области)

Инвестиционный климат Брянской области характеризуют медленное развитие инфраструктуры инвестиций, низкие темпы создания механизмов законодательного регулирования инвестиционной деятельности, отсутствие необходимого уровня стратегического партнерства власти и бизнеса. Данные объективные причины не позволяют сформировать достаточный «пакет» инвестиционных проектов, что необходимо для создания основы региональной экономики. Кроме того, на сегодняшний день сложилась ситуация, при которой крупные инвестиционные проекты «перехватываются» соседними регионами, что становится стимулом для активного развития их экономик. Также усиливается конкуренция со стороны Белоруссии и Украины. Таким образом, при сохранении существующих тенденций довольно высок

риск снижения инвестиционной привлекательности региона [131].

Управление инвестиционной деятельностью в масштабах региона в качестве основной стратегической цели имеет формирование благоприятного инвестиционного климата территории. Но, помимо этого, заключается еще и в поиске новых источников финансирования инвестиционной деятельности, причем главная роль здесь отводится собственным источникам. Также немаловажным со стороны региональных властей является выполнение задачи усиления контроля за целевым использованием средств из регионального бюджета и снижение рисков инвестирования [120].

Приоритетные направления инвестиционной деятельности в каждом конкретном субъекте РФ определяются Правительством региона на основании Стратегии социально-экономического развития. Согласно принятой Правительством Брянской области Стратегии социально-экономического развития до 2025 года первостепенным направлением развития как в социально-экономической сфере выступает оптимизация и расширение инвестиционной деятельности в регионе. В первую очередь, одним из главных направлений является увеличение объема привлеченных инвестиций в приоритетные направления экономики.

Исследуя цели и задачи органов государственной власти в социальной сфере, также можно выявить, что четыре из пяти приоритетных направлений связаны с развитием инвестиционной деятельности региона [131]:

1. создание благоприятных условий, способствующих экономическому росту предприятий региона, а также реализации принятых инвестиционных проектов;
2. аккумуляция инвестиционных ресурсов в развитие потребительского рынка, результатом чего должна формироваться эффективная система обеспечения населения качественными социальными услугами по доступным ценам;
3. концентрация финансовых потоков по приоритетным отраслям региональной экономики, в частности развитие агропромышленного производства и расширение рынка сбыта продукции, а также создание благоприятных условий для внедрения современных инновационных технологий в сельском хозяйстве региона;
4. привлечение инвестиций для целей восстановления сельскохозяйственного и промышленного производства на территориях, выведенных из экономического оборота после аварии на Чернобыльской АЭС.

Наиболее острыми проблемами, препятствующими развитию сети

инвестиционной инфраструктуры Брянской области, выступают дефицит квалифицированных рабочих профессий и высокий уровень неоднородности территории региона. В этой связи, первоочередными мерами должны стать проведение рационального районирования территории региона и введения каркасной схемы развития, а также создание высокооплачиваемых рабочих мест во всех отраслях промышленности (в том числе АПК региона) на основе повышения объема инвестиций в экономику Брянской области.

Развитие региона по данным направлениям в качестве целевых установок, утвержденных Стратегией, должно обеспечить достижение к 2025 году общего объема инвестиций в основные фонды в размере 174 137 рублей на человека. Согласно результатам моделирования, уровень ВРП на душу населения Брянской области вырастет к 2025 гг. в 15,7 раза по сравнению со значением в 2005 году, а уровень инвестиций на душу населения - в 18,7 раза.

Динамика инвестиций в основной капитал Брянской области за период 2010-2016 гг. представлена на рисунке 8.1.



Рисунок 8.1. Динамика инвестиций в основной капитал Брянской области в 2010 – 2016 гг.

Рисунок 8.1. демонстрирует преимущественно положительную динамику объема инвестиций за анализируемый период. Общий прирост инвестиционных ресурсов с 2010 по 2016 года составил 26 331 млн. руб. В свою очередь, если рассматривать темп прироста, то здесь динамика

разнонаправленная, что связано как с изменением состояния макроэкономических показателей России, так и с локальными региональными процессами [152].

Данные, представленные на рисунке 8.2, характеризуют изменение структуры региональных инвестиций по формам собственности на 2010 год и на 2016 год. При этом обе диаграммы свидетельствуют о преобладающей доле частных инвестиционных ресурсов.

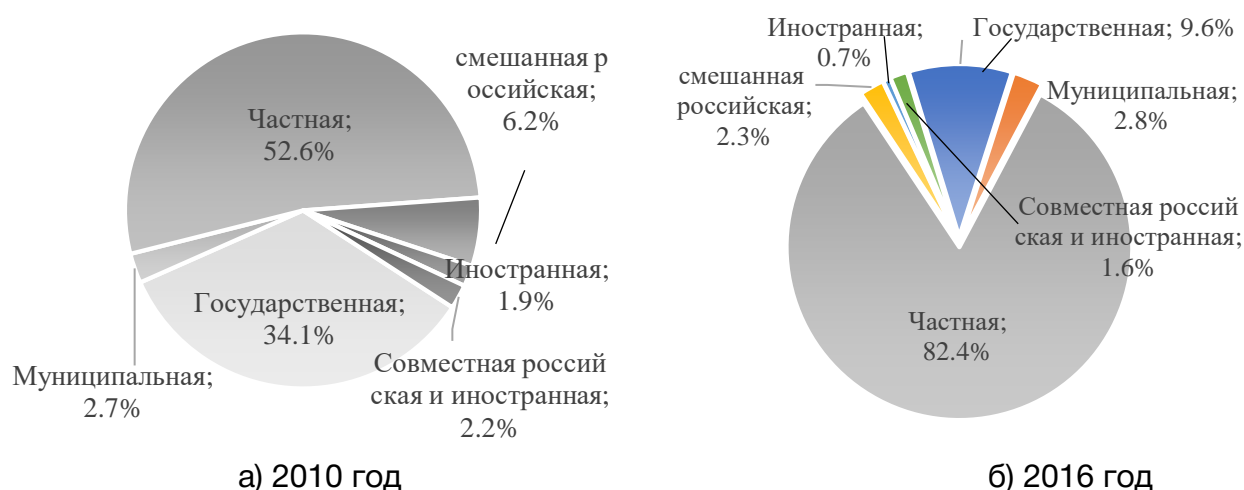


Рисунок 8.2. Распределение инвестиций в основной капитал по формам собственности; а – за 2010г.; б – за 2016г.

Доля финансовых ресурсов частных инвесторов возрастает с 2010 г. по 2016 г. с 52,6% до 82,4%. Второе место в общем объеме инвестиций занимает государственный сектор, доля которого за тот же период существенно сократилась с 34,1% в 2010 г. до 9,6% в 2016 г. Удельный вес остальных источников финансирования инвестиционной деятельности региона менее 5% в общем итоге.

Анализ объема инвестиций в основной капитал Брянской области в разрезе отдельных видов экономической деятельности (таблица 8.1) свидетельствует о преобладающей их направленности по отраслям и сферам сельского хозяйства региона. В регионе за период с 2014 г. по 2016 г. наблюдается разносторонняя динамика изменения общего объема инвестиций: в 2015 году спад на 13%, в 2016 году рост на 23%, а в целом за указанный период рост на 6,9%.

Таблица 8. 1

Инвестиции в основной капитал Брянской области по видам

экономической деятельности (миллионов рублей)

Показатель	2014		2015		2016	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Инвестиции всего	49783,4	100	43291,0	100	53207,1	100
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	25991,7	52,21	16037,1	37,04	27308,0	51,32
Обрабатывающие производства	6814,3	13,69	8311,1	19,20	7234,5	13,60
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	1614,1	3,24	1496,2	3,46	1857,0	3,49
Строительство	135,4	2,06	486,3	1,12	705,5	1,33
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	1294,4	0,27	1511,0	3,49	871,1	1,64
Гостиницы и рестораны	40,9	2,60	38,1	0,09	7,1	0,01
Транспорт и связь	5510,0	0,08	7558,4	17,46	7806,2	14,67
из них связь	1446,5	11,07	1193,6	2,76	950,7	1,79
финансовая деятельность	173,4	2,91	221,2	0,51	237,2	0,45
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	3415,9	0,35	3756,6	8,68	3663,0	6,88
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	841,9	6,86	1192,6	2,75	934,9	1,76
Образование	1047,9	1,69	663,1	1,53	874,0	1,64
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	1026,1	2,10	901,1	2,08	1146,2	2,15
Инвестиции на душу населения (руб./чел.)	40063,93	-	35112,01	-	43408,11	-

Сокращение объема инвестиций В 2015 году наибольшее сокращение произошло по следующим отраслям: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – на 38,3%; образование – на 36,7%; здравоохранение – на 12,2%. Рост отмечен по обрабатывающим производствам – 22%; строительству – 259,2%; государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование – 41,7%. В 2016 году сокращение объема инвестиций отмечено в следующих отраслях: обрабатывающие производства – 13%; оптовая и розничная торговля – 42,3%; гостиницы и рестораны – 81,4%;

связь – 20,4%; государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование – 21,6%. Увеличение объема инвестиций в 2016 году зафиксировано по следующим отраслям: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – 70,3%; строительство – 45,1%; образование – 31,8%; здравоохранение и предоставление социальных услуг – 27,2%.

Динамика инвестиций на душу населения также имеет разносторонний характер: в 2015 году присутствовало сокращение объема инвестиций на душу населения на 12,36% (4952руб./чел.); в 2016 году наблюдался рост объема инвестиций на душу населения на 23,6% (8296,1руб./чел.). Таким образом, объем инвестиций на душу населения в 2016 году составил 43408,11 руб./чел., что ниже инерционного значения, запланированного в Стратегии социально-экономического развития Брянской области до 2025 года, которое составило 50854 руб./чел.

Структура инвестиций по видам экономической деятельности представлена на рисунке 8.3.

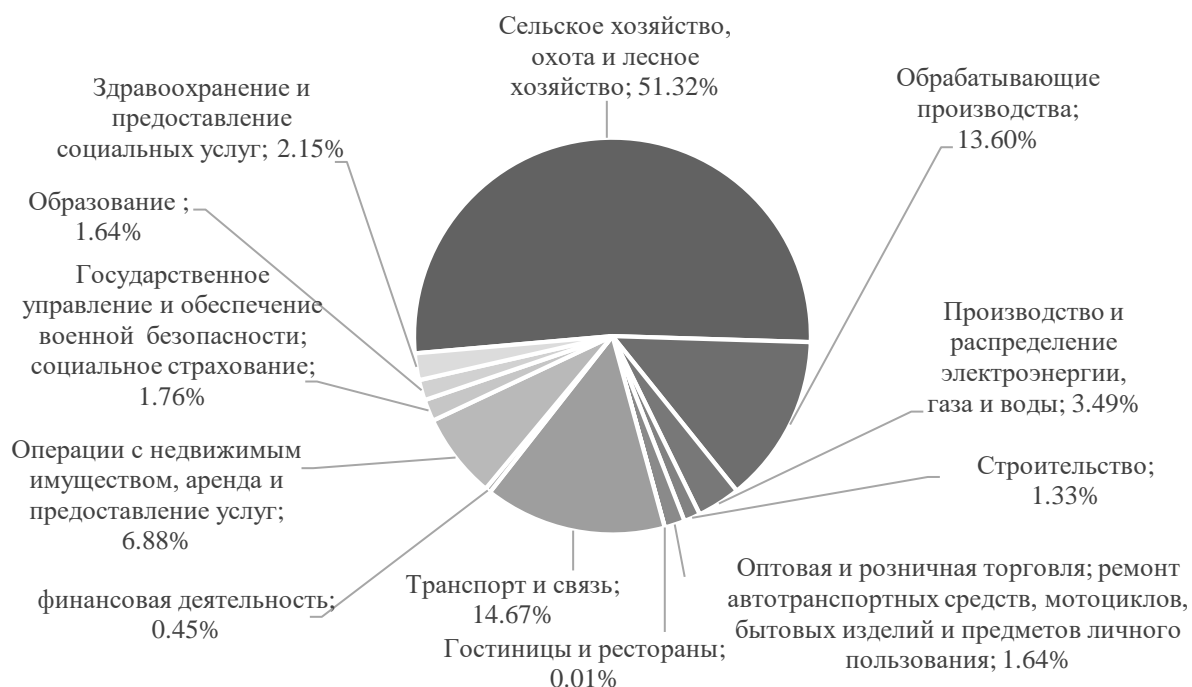


Рисунок 8.3. Распределение инвестиций в основной капитал Брянской области по видам экономической деятельности за 2016 г.

Таким образом, наиболее приоритетными направлениями инвестирования в 2016 году стали: сельское хозяйство (51,32%); транспорт и связь (14,67%); обрабатывающие производства (13,6%).

Оценка финансового обеспечения инвестиционных процессов на региональном уровне (на примере Брянской области)

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, представленная в таблице 8.2, по состоянию на 2010 год свидетельствует о преобладании привлеченных средств, основная доля которых поступает из федерального бюджета (около четверти всех финансовых ресурсов). Высока доля собственных средств (почти треть всех источников финансирования). Участие региональных бюджетов менее 5% от общего объема денежных средств. Доля местных бюджетов отсутствует. Инвестиционные поступления, аккумулируемые за счет средств кредитных организаций, более 15%.

Таблица 8. 2

Распределение инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (в процентах)

Год	Собственные средства	Привлеченные средства	из них			
			кредиты банков	бюджетные средства	из них	
					федеральный бюджет	бюджеты субъектов РФ
2010	30,1	69,9	16,3	31,3	26,5	4,3
2011	32,1	67,9	23,2	24,1	19,3	4,4
2012	31,2	68,8	24,9	17,2	8,6	8,1
2013	27,9	72,1	42,4	15,3	9,9	4,7
2014	26,5	73,5	41,2	17,4	13,8	3,1
2015	38,5	61,5	31,9	18,2	14,8	2,8
2016	52,3	47,7	24,5	8,6	4,8	3,0

Анализ динамики представленных в таблице 2 показателей свидетельствует о неуклонном росте доли собственных средств в структуре инвестиций, которая в период с 2010г. по 2016 г. увеличилась с 30,1% до 52,3%. Удельный вес привлеченных средств, напротив уменьшился за тот же период с 69,9% до 47,7%. В период с 2010г. по 2013г. возросла доля кредитов

банков с 16,3% до 42,4%, затем к 2016г. уменьшилась до 24,5%. Также снизилась доля бюджетных средств с 31,3% в 2010г. до 8,6% в 2016г.

Актуальная структура инвестиций по источникам финансирования в 2016 г. отражена на рисунке 8.4.

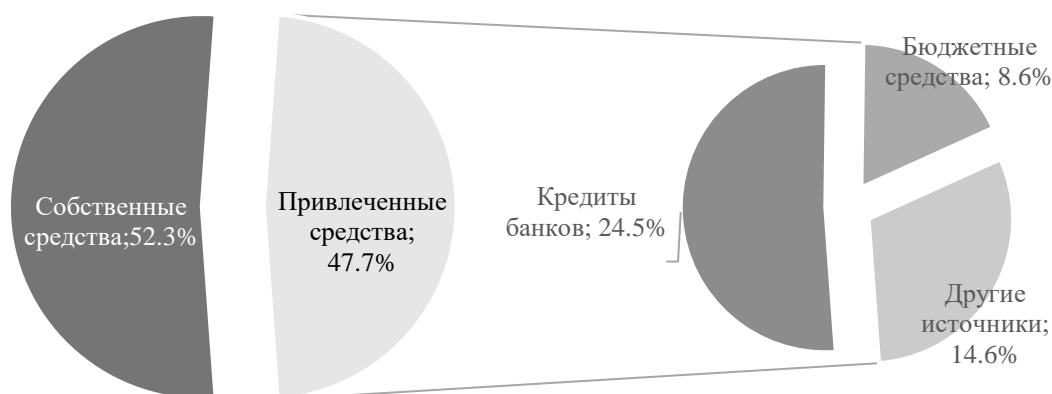


Рисунок 8.4. Структура инвестиций по источникам финансирования в 2016 г.

Важным источником привлеченных инвестиций являются кредиты банков. В Брянской области сегодня насчитывается около десятка кредитных учреждений, предоставляющих денежные средства для развития предпринимательской деятельности (Сбербанк России; ОТП Банк; Промсвязьбанк; Росбанк; Россельхозбанк; СМП Банк; Транскапиталбанк; Уралсиб; Уральский Банк Реконструкции и Развития). В среднем ставка по кредитам для бизнеса на сегодняшний день составляет от 10,9% (ВТБ) до 16% (Уралсиб).

Рассмотрим динамику поступления иностранных инвестиций в Брянскую область (таблица 8.3).

Таблица 8.3
Поступление прямых иностранных инвестиций в Брянскую область (миллионов долларов США)

Год	Объем поступивших иностранных инвестиций
2011	2
2012	29
2013	68
2014	9
2015	12
2016	8

Данные таблицы демонстрируют, что наибольший объем поступления иностранных инвестиций наблюдался в 2013 году и составил 68 миллионов долларов США; с 2014 года произошел резкий спад объема прямых иностранных инвестиций до 9 миллионов долларов США, причиной этого могло стать введение санкций в отношении Российской Федерации, а также резкое изменение курса доллара к рублю.

В регионе реализуется Государственная программа «Экономическое развитие, инвестиционная политика и инновационная экономика Брянской области», рассчитанная на 2014 – 2020 годы. Цели и задачи Программы состоят в следующем:

1. обеспечить развитие информационного общества и инфраструктуры элементов электронного правительства;
2. сформировать комплекс условий развития, обеспечивающих привлечение инвестиций и активизацию инвестиционной деятельности, а также рост инвестиционного потенциала региона;
3. стимулировать повышение предпринимательской активности и развитие малого и среднего бизнеса;
4. осуществлять эффективное управление и распоряжение государственным имуществом Брянской области.

Основные целевые показатели, ожидаемые в результате реализации Программы, характеризуются стабильным ростом в динамике (таблица 8.4). На реализацию данной государственной программы в 2017 году было выделено 182,82 млн. руб., из которых 0,26 млн. руб. на развитие инновационной деятельности, 2,76 млн. руб. на оценку имущества, признание

имущественных прав и регулирование имущественных отношений, 21,22 млн. руб. на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, 30,21 млн. руб. на повышение инвестиционной привлекательности Брянской области, 34,72 млн.руб. на строительство Брянского областного промышленного парка 47,49 млн. руб. на развитие информационного общества и инфраструктуры электронного правительства, 67,38 млн. руб. на аппарат управления. В 2018 году планируется выделить 181,75 млн.руб., распределение которых пропорционально предыдущему периоду.

Таблица 8.4

Ожидаемые результаты Государственной программы «Экономическое развитие, инвестиционная политика и инновационная экономика Брянской области»

Целевой показатель	2017	2018	2019	2020
ВРП, млрд. рублей	319,6	349,6	383,5	423,5
Рост доли инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции, %	1,3	1,3	1,3	1,3
Доля граждан, имеющих доступ к получению госуслуг по принципу «одного окна», % от общего числа жителей	98,8	98,8	98,8	98,8
Количество проектов, реализуемых при государственной поддержке, ед./год	36	37	38	39
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, % к предыдущему году	103,1	102,9	102,5	105,6
Динамика поступлений в областной бюджет доходов от сдачи в аренду земельных участков, находящихся в собственности Брянской области, %	100	100	100	100

В настоящее время в реестре инвестиционных проектов Брянской области предлагается 220 инвестиционных проектов, 109 из которых уже реализуется. Наиболее крупными из них являются:

1. Строительство Брянского нефтеперерабатывающего завода с объемом переработки 300 000 тонн нефти в месяц. (стоимость проекта – 45 000 000 тыс. руб.);
2. Строительство теплоэлектростанций в Брянской области (стоимость проекта – 44 788 386,8 тыс. руб.);
3. Создание комплекса по производству высокопродуктивного мясного поголовья КРС и комплекса по убою и первичной переработке КРС (стоимость проекта – 30 651 517 тыс. руб.);

4. Создание комплекса по выращиванию, убою и переработке мяса цыплят- бройлеров (стоимость проекта – 25 030 347 тыс. руб.);
5. Создание микрорайона Мичуринский город-парк (стоимость проекта – 20 000 000 тыс. руб.);
6. Увеличение мощности комплекса по производству высокопродуктивного мясного поголовья крупного рогатого скота и комплекса по убою и первичной переработке крупного рогатого скота (стоимость проекта – 16 252 020 тыс. руб.).

Заключение

Финансирование инвестиционной деятельности имеет стратегическое значение для обеспечения экономической безопасности как определенной территории, так и всего государства. Региональные инвестиции способствуют снижению диспропорций развития субъектов РФ, выравниванию социально-экономической ситуации, а также решению ряда проблем социально-экономического характера. Весомым институциональным ограничением современной экономической модели выступает отсутствие полномасштабной национальной инвестиционной системы и долгосрочных программ, которые могли бы обеспечить реализацию крупных инвестиционных проектов.

Об авторах

Михеенко О.В. - Брянский государственный инженерно-технологический университет

Косьянова В.Н. - Брянский государственный инженерно-технологический университет

Кулагина Н.А. - Брянский государственный инженерно-технологический университет

Mikheenko O.V. - Bryansk State Engineering and Technology University

Kosjanova V.N. - Bryansk State Engineering and Technology University

Kulagina NA - Bryansk State Engineering and Technology University

Глава 9. Финансовый мониторинг

Среди значимых гарантов в системе обеспечения российской экономической безопасности и элементов финансовой системы выделяется государственный контроль. Ни в одном государстве невозможно осуществление эффективной финансовой деятельности без системы органов, уполномоченных применять специализированные методы контроля и надзора.

Контроль, как и в целом обеспечение финансовой безопасности, осуществляется всеми органами государственной власти и местного самоуправления, имеет множество направлений и распространяется на самые различные сферы деятельности. В свою очередь, финансовый мониторинг рассматривается одними авторами как вид, а другими – как метод финансового контроля, третьи его выделяют в критериях обеих классификаций.

Среди мировых тенденций формирования контрольных функций государства преобладает деятельность, направленная на поиск новейших средств, которые бы выполняли превентивные задачи в отношении различных негативных (вплоть до криминальных) явлений в жизнедеятельности населения, способных оказать влияние на отдельного индивида, общество или государство в целом, с минимизацией используемых ресурсов, в том числе временных и материальных, а также исключая вмешательство в жизнь обычных граждан. Сегодня проблемы торговли наркотическими веществами, вовлечения физических и юридических лиц в обозначенную деятельность приобретают небывалые масштабы, переходя из разряда междunarодных в национальные, и наоборот. Все это также говорит в пользу применения не только наработанных годами способов борьбы с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма, но и более эффективных методов.

Финансовый мониторинг нередко рассматривается в качестве одного из возможных способов решения указанных проблем. Наиболее часто данная категория ассоциируется с противодействием либо сокрытием и легализацией доходов, полученных преступным путем, либо с финансированием терроризма. Это обусловлено тем, что острота данной проблемы имеет достаточно высокие тенденции к росту, тем более в период мирового финансового кризиса, когда наша финансовая система все еще переживает последствия трансформации национальной экономики, увеличения финансирования военно-промышленного блока (вследствие этого возможного бюджетного дефицита), роста коррупционной составляющей, организованной

преступности и терроризма, и, в конечном счете, все это может даже привести к дефолту, то есть отказу государства от уплаты долговых обязательств. Также это во многом обуславливается непредсказуемостью поведения субъектов, задействованных в этой противоправной сфере, вследствие чего могут происходить скачкообразные колебания спроса на финансовые ресурсы, изменение процентных ставок на финансовых рынках. Как итог, возможно последующее банкротство ряда хозяйствующих субъектов вплоть до возникновения финансовых затруднений у государства в целом.

Названная проблема давно уже превратилась в одну из угроз национальной безопасности, подрывающую политическую стабильность государства.

Исходя из выше сказанного, деятельность, связанная с осуществлением финансового мониторинга переходит в разряд стратегически значимых для государства. Связано это с тем, что легализация снижает возможности для роста экономики, осуществления инвестиций, а также приводит к уменьшению доходной части бюджета из-за непоступления налогов за счет укрываемых денежных средств, использования бюджетных средств не по целевому назначению и т.п.

В общем мониторинг (от лат. monitor – напоминающий, надзирающий) представляет собой составную часть управления. Это регулярное наблюдение за развитием и изменением какого-либо процесса, состояния, явления, их оценивание и прогнозирование [165]. Цель мониторинга заключается в получении информации, необходимой для принятия управленческих решений. Помимо этого, на основании мониторинга можно анализировать исходные и конечные результаты проверяемой деятельности с целью выявления факторов или причин, которые привели к иному, по сравнению с планируемым, результату. При этом в качестве основных критериев мониторинга чаще всего выделяют критерии эффективности, оптимальности, объективности, достоверности и наглядности данных, взаимной совместимости и сопоставимости разнородных данных, своевременности и регулярности.

В свою очередь, под финансовым мониторингом подразумевается своеобразный контроль, связанный с проведением различных финансовых операций, направленных на выявление действий, сосредоточенных на легализации доходов, полученных преступным путем, и финансировании терроризма. Использование данного термина для описания содержания соответствующей деятельности осуществляется именно в Российской Федерации.

В рамках международно-правового регулирования согласно положениям Группы «Эгмонт»⁵⁹ подобная деятельность рассматривается как финансовой разведка. Организация Объединенных Наций применяет иное определение и, характеризуя органы, осуществляющие полномочия в данной сфере, употребляет понятие «подразделения по финансовой оперативной информации». К числу таких органов относятся, например: Национальная служба криминальной разведки Великобритании (National Criminal Intelligence Service), Служба противодействия финансовым преступлениям США (Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) и др.). Задачи рассматриваемых органов сводятся к тому, чтобы наработанный в международном сообществе положительный опыт имплементировался в законодательство государств, ратифицирующих конвенции и соглашения по обозначенной сфере, но при этом с учетом особенностей развития каждого государства. В связи с этим финансовая разведка рассматривается в качестве достаточно разветвленной сети органов, которые собирают и внедряют в практическую деятельность информацию о движении денежных средств, как внутри государств, так и о перемещении международных денежных потоков с целью поиска тех из них, которые имеют нелегальный характер.

Термин «финансовый мониторинг» впервые упомянут в нашем законодательстве в Указе Президента Российской Федерации от 1 ноября 2001 г. № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [170]. Этот орган был создан в структуре федеральных органов исполнительной власти и получил название Комитет по финансовому мониторингу Российской Федерации (ныне упраздненный).

В настоящее время, можно определить следующие цели, которые обуславливают необходимость легализации доходов, добытых преступным путем:

сокрытие путей получения преступных доходов, а также различных благ, приобретенных за счет этих средств;

создание состояния финансовой законности полученных доходов;

сокрытие лиц, причастных к подобной противоправной деятельности, и, в первую очередь, ее организаторов.

Легализация противоправно полученных средств чаще

⁵⁹ Это международное объединение подразделений финансовой разведки. Неформальная организация, целью которой стало создание форума противодействия легализации преступных доходов и финансированию террористической деятельности для оказания поддержки соответствующим национальным программам. Федеральная служба по финансовому мониторингу РФ (далее – Росфинмониторинг) принята в группу в 2002 г.

распространена в пределах нескольких государств или даже мирового сообщества в целом. Однако в отдельно взятых государствах она приобретает свою специфику.

В настоящее время продолжается научно-технический и экономический прогресс. В связи с этим разрабатываются новейшие технологии, направленные на придание законного характера средствам, полученным в результате совершения преступлений. Не снижаются и объемы контрабанды наличных денежных средств. Банки становятся активными участниками противоправных действий (например, с помощью использования денежных переводов, фальшивых сделок и др.). В этот процесс также вовлекаются и профессионалы (бухгалтеры, брокеры, адвокаты), игорные заведения и букмекерские конторы, а также компании с признаками фиктивной деятельности (фирмы – однодневки). Легализованные доходы от незаконной деятельности впоследствии вкладываются в ценное имущество и недвижимость (например, в организации общественного питания, прачечные и иные организации в сфере предоставления различных услуг), и тем самым переходят в разряд легальных. Вследствие чего происходит интеграция преступно нажитых состояний в общественную систему.

Появляются новые методы и формы легализации преступных доходов, отвечающие вызовам современности (все шире в различных социальных сетях публикуются призывы к сбору средств на «благие цели», используется криптовалюта (например, биткоин), и т.д.).

Эволюция национальной системы противодействия легализации противозаконных средств и финансированию терроризма показывает постепенную концентрацию усилий и полномочий при расширении объема охватываемых операций и повышения прозрачности финансовой сферы в связи с усложнением процесса управления.

Достаточно благоприятными местами для размещения и хранения преступных доходов были и остаются свободные экономические зоны. Законы, направленные на борьбу с такой деятельностью, здесь также издаются, но условия создания юридических лиц и ведения экономической деятельности являются более мягкими. Кроме того, большое количество компаний регистрируется в офшорных зонах [138], в ряде случаев это делается для сокрытия противозаконных операций, вплоть до совершения преступлений. Этому способствует сохранение тайны банковских вкладов и конфиденциальности информации об учредителях банков в офшорах.

Группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (сокращенно – ФАТФ) (Financial Action Task Force)⁶⁰ были изданы Сорок рекомендаций (были первоначально приняты в 1990 г.), объединяющих полный список видов преступной деятельности, являющейся объектом внимания финансового мониторинга. В мировой практике данный документ рассматривается как международный стандарт по противодействию легализации преступных средств и финансированию терроризма.

Таким образом, легализация (отмывание) преступных доходов имеет международно-политический, государственный, экономический и социальный аспекты.

В свою очередь, в Российской Федерации до конца 1990-х гг. не было единого акта, целиком посвященного реализации финансового мониторинга. Нормативные правовые акты характеризовались разрозненностью, содержали отдельные аспекты, раскрывающие специфику деятельности по сокрытию средств, добытых преступным путем. Не была четко прописана система мер борьбы с такой противозаконной деятельностью. В связи с этим при разработке нормативной основы, необходимой для поступательного развития рассматриваемой системы, активно использовался международный опыт.

По сей день центральным актом, определяющим исходные начала и принципы работы системы финансового мониторинга, считается Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [14] (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ).

Следующий уровень законодательного регулирования составляют подзаконные акты: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 492 «О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за реализацию правил внутреннего контроля, а также требованиях к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [135]; Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2003 г. № 173 «О порядке определения и опубликования перечня

⁶⁰ Эта межправительственная организация была создана для выработки и реализации коллективных мер борьбы с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма. Россия принята в члены в 2003 г.

государств (территорий), которые не участвуют в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [133].

В настоящее время Росфинмониторинг также обладает правотворческими полномочиями в установленной сфере деятельности.

Значительный правовой массив нормативных актов составляют акты Центрального банка Российской Федерации (Банка России). В настоящее время их принято достаточно большое количество. Отдельно стоит назвать Положение Центрального банка Российской Федерации от 15 октября 2015 г. № 499-П «Об идентификации кредитными организациями клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [127], характеризующее одно из основных средств проведения финансового мониторинга банками. Также Центральный банк Российской Федерации определил последовательность направления банками информации об операциях, которые могут подпадать под противозаконные согласно Федеральному закону № 115-ФЗ в своем Положении от 29 августа 2008 г.

№ 321-П «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [128]. Тем не менее, издание актов, так или иначе затрагивающих вопросы организации и проведения финансового мониторинга, Центральный Банк Российской Федерации должен осуществлять по согласованию с Росфинмониторингом.

Кроме этого, Центральный банк Российской Федерации уполномочен издавать информационные письма, давать разъяснения отдельных положений нормативных правовых актов по вопросам, входящим в его компетенцию. Хотя данные акты и носят рекомендательный характер, тем не менее, они являются важным подспорьем, прежде всего, для банковских организаций при их участии в финансовом мониторинге [70].

Отдельный уровень в системе нормативных правовых актов в области финансового мониторинга занимает международное законодательство. Остановимся на наиболее важных документах.

В первую очередь, следует выделить Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, которая была заключена в 1990 г. в Страсбурге [133] (для России вступила в силу

только в 2001 г.).

Позднее в Нью-Йорке была принята Конвенция против транснациональной организованной преступности в 2000 г. [83] (для России вступила в силу в этом же году). Кроме того, в этот период приняли Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма [95] (для России вступила в силу в этом же году).

Уже в 2005 г. в г. Варшаве заключили Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма [84] (для России вступила в силу в 2007 г.).

Активную роль в издании актов, затрагивающих сферу финансового мониторинга, играют различные межгосударственные объединения (они также издают различные рекомендации по этим вопросам). Так, договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза был подписан в г. Москве в 2011 г [59].

В качестве базовых международных ориентиров в области финансового мониторинга, признаваемых международным сообществом, можно выделить следующие постулаты:

- деятельность по сокрытию и легализации преступных доходов и финансированию терроризма рассматривается как преступление;
- необходимо в каждом государстве разрабатывать и совершенствовать национальное законодательство в обозначенной сфере;
- необходимо создать в каждом государстве специальный орган, осуществляющий финансовый мониторинг;
- следует детально определять процедуры идентификации клиентов и их выгодоприобретателей (сплошной, субъективный (использование принципа «знай своего клиента») и формализованный подходы);
- должно осуществляться наблюдение банков и небанковских организаций за финансовыми операциями, которые в них реализуются;
- обязательно на практике организовывать международное сотрудничество в сфере финансового мониторинга (финансовой разведки) [85].

По вопросам правового регулирования финансового мониторинга ряд

финансовых организаций различных государств также подготовили документы, используемые в мировой практике.

Так, например, в 2006 г. Вольфсбергская группа⁶¹ издала Руководство по разработке подхода, основанного на оценке риска, для управления рисками отмывания денег [124]. Данное Руководство не входит в систему нормативных правовых актов, но, тем не менее, за рубежом выступает в качестве документа, который должен неукоснительно соблюдаться (то есть это некий международный корпоративный стандарт).

Еще одним значимым учреждением, оказывающим влияние на практику осуществления финансовой разведки в мировом сообществе, является Базельский комитет по банковскому надзору при Банке международных расчетов Банке (Basel Committee on Banking Supervision of the Bank for international Settlements)⁶² (например, он издал Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе от 2000 г. (Вольфсбергские принципы) [125]. Документы Базельского комитета по банковскому надзору направлены на регулирование построения систем внутреннего контроля в банках и небанковских кредитных организациях.

Если говорить о системе субъектов, так или иначе осуществляющих функции по финансовому мониторингу, можно выделить три основных уровня.

Первый уровень принадлежит Росфинмониторинг, так как это уполномоченный федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющий сбор, исследование, проверку различных сведений предоставляемых третьим уровнем, и выявляющий признаки противоправных операций по узакониванию преступных доходов.

В настоящее время правовое положение Росфинмониторинга регулируется Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 года № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» [171].

Росфинмониторинг возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации.

В полномочия Росфинмониторинг входят следующие:

⁶¹ Объединяет крупнейшие международные финансовые институты.

⁶² Главной задачей данного комитета является разработка и внедрение единого банковского регулирования, в целях чего издаются международные стандарты. Банк России стал его членом в 2009 г.

- контроль за выполнением соответствующего законодательства, за проводимыми операциями, а также привлечение к ответственности субъектов, допустивших нарушение законодательства;
- выдача предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства;
- внесение Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проектов установленных нормативных правовых актов, других документов по вопросам, относящимся к соответствующей сфере деятельности;
- принятие нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;
- участие в противодействии коррупции;
- оценка угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций с денежными средствами или иным имуществом, представление Президенту Российской Федерации ежегодного доклада о таких угрозах и мерах по их нейтрализации;
- участие в разработке мер по нейтрализации угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций с денежными средствами или иным имуществом, и организация мероприятий по реализации таких мер;
- учет юридических лиц, проводящих операции, которые могут быть впоследствии объектом внимания финансового мониторинга, в рамках деятельности которых нет надзорных органов;
- приостановление соответствующих операций;
- подготовка и осуществление превентивных процедур с целью недопущения нарушений законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере;
- анализ и прогнозирование уровня реализации юридическими лицами, проводящими операции, которые могут быть впоследствии объектом внимания финансового мониторинга, требований законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности;
- координация деятельности других органов государственной власти и организаций;
- взаимодействие с Центральным банком Российской Федерации;
- взаимодействие с органами государственной власти иностранных государств и с международными организациями;

- направление информации в правоохранительные органы;
- размещение на официальном сайте в сети «Интернет» сведений о соответствующих лицах, которые входят в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и др.

Территориальным органом Росфинмониторинг выступает межрегиональное управление Федеральной службы по финансовому мониторингу по федеральному округу, уполномоченное осуществлять меры по противодействию легализации доходов, добытых незаконным способом, и финансированию терроризма на территории соответствующего федерального округа. Его статус раскрывается в Типовом положении о территориальном органе Федеральной службы по финансовому мониторингу, утвержденном Приказом Федеральной службы по финансовому мониторингу от 29 мая 2008 г. № 138 «О территориальных органах Федеральной службы по финансовому мониторингу» [146].

На сегодняшний день в России насчитывается семь таких межрегиональных управлений: по Центральному федеральному округу, по Северо-Западному федеральному округу, по Приволжскому федеральному округу, по Южному федеральному округу, по Уральскому федеральному округу, по Сибирскому федеральному округу, по Дальневосточному федеральному округу.

Следующий (второй) уровень образуют органы, обладающие надзорными полномочиями в отношении ряда субъектов финансового мониторинга: Центральный банк Российской Федерации⁶³, Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций (реализует государственный контроль и надзор за исполнением организациями федеральной почтовой связи и операторами связи, имеющими право самостоятельно оказывать услуги подвижной радиотелефонной связи требований Федерального закона № 115-ФЗ в отношении фиксации, хранения и представления сведений об операциях, в отношении которых проводится обязательный мониторинг, а также за подготовкой и реализацией ими факультативного мониторинга), Федеральное казенное учреждение «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации» (осуществляет мероприятия по контролю за организациями,

⁶³ См.: Письмо Минфина РФ от 23.10.2007 № 07-02-06/59 («О полномочиях Банка России по применению мер противодействия легализации доходов, полученных преступным путем») [Электронный ресурс] // Режим доступа: «СПС КонсультантПлюс».

индивидуальными предпринимателями, которые проводят скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них, в части соблюдения соответствующего законодательства Российской Федерации).

Центральный банк Российской Федерации проводит проверки кредитных организаций и получает отчеты о выполнении функций в сфере банковского регулирования и банковского надзора для решения вопросов о соответствии деятельности кредитных организаций и их филиалов требованиям Федерального закона № 115-ФЗ и своим нормативным правовым актам.

И наконец, третий уровень занимают субъекты финансового мониторинга (иначе их называют агентами финансового мониторинга), которые как раз проводят различные операции с денежными средствами или иным имуществом. Среди таких операций выделяют:

- кредитные и страховые организации (кроме реализующих только услуги по обязательному медицинскому страхованию);
- профессиональные участники рынка ценных бумаг (депозитарии, брокерские либо дилерские компании, и т.п.);
- лизинговые и факторинговые компании;
- организации, относящиеся к федеральной почтовой связи;
- ломбарды и иные организации ювелирной отрасли, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных камней и металлов, ювелирных изделий и лома таких изделий (кроме организаций, которые используют драгоценные металлы или камни в медицинских, научно-исследовательских целях или в составе различных инструментов, приборов, оборудования);
- предприятия игорного бизнеса (тотализаторы, казино, букмекерские конторы и т.п.);
- управляющие компании инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;
- кредитные потребительские кооперативы;
- организации, выступающие в роли посредника при сделках купли-продажи недвижимого имущества;
- общества взаимного страхования;
- организации, которые не относятся к кредитным организациям, если они вправе принимать наличные деньги от физических лиц;
- микрофинансовые организации;
- операторы связи, которые обладают правомочием оказывать услуги подвижной радиотелефонной связи;

- адвокаты и нотариусы;
- лица, которые осуществляют предпринимательскую деятельность, связанную с предоставлением юридических и бухгалтерских услуг.

Данные субъекты уполномочены на проведение только факультативного мониторинга с передачей при необходимости соответствующей информации в Росфинмониторинг либо самостоятельно, либо через уполномоченных посредников (например, нотариусы через нотариальную палату).

Отдельно выделяются в системе финансового мониторинга правоохранительные органы, осуществляющие выявление, пресечение и расследование преступлений, связанных с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма (сюда относятся силовые ведомства, такие, как ФСБ России, МВД России, и др.).

К сферам финансового мониторинга можно отнести соответствующие рынки банковских, страховых, лизинговых услуг, ценных бумаг, драгоценных камней и металлов, по приему платежей от физических лиц и т.п. [65].

Чаще всего в качестве финансового инструмента, который легче «отмыть», выступают деньги, так как не обладают определенной индивидуальностью, как например, автомобиль или ювелирные украшения.

В настоящее время в качестве основного подхода, применяемого в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, выступает риск-ориентированный подход, широко распространенный в международной практике. Он подразумевает, что финансовые учреждения обязаны определять, оценивать и принимать меры по снижению собственных рисков отмыwania денег и финансирования терроризма [70]. При данном подходе происходит эффективное использование различных ресурсов, которыми располагает финансовое учреждение (т.е. опасность имеющегося риска определяет объем используемого финансирования). В меньшей степени риск-ориентированный подход применим в отношении деятельности по финансированию терроризма.

На сегодняшний день финансовому мониторингу присущи две ключевые функции: информационно-аналитическая и контрольная. Помимо этого, поскольку на всех этапах эволюции финансов можно выделить распределительную функцию финансовой системы, постольку применительно к финансовому мониторингу ее также можно включить в обозначенный перечень функций.

Наиболее распространено и в законодательстве, и в научных трудах деление финансового мониторинга на обязательный и факультативный

(дополнительный) в зависимости от условий его проведения.

Обязательный мониторинг представляет собой объединение действий по обнаружению, фиксированию и передаче в подразделение или орган финансового мониторинга сведений об операциях, подпадающих под определенные в законодательстве количественный (сумма операции) и качественный (вид операции) критерии, независимо от того, есть ли подозрения в причастности таких операций к противоправным. Он проводится органами и должностными лицами, входящими в систему финансового мониторинга.

В качестве отличительного признака обязательного финансового мониторинга можно выделить то, что, если имеют место и качественный, и количественный критерии, которые могут быть применимы к конкретной операции, сведения об этой операции направляются в Росфинмониторинг не позднее третьего рабочего дня, который следует за днем осуществления операции. В данной ситуации не принимается во внимание оценка агентами финансового мониторинга такой операции на предмет ее взаимосвязи с противозаконной деятельностью.

Рассмотрим критерии, необходимые для рассмотрения операции в рамках обязательного финансового мониторинга.

В качестве количественного критерия выступает совершение финансовых операций на сумму, которая равна либо выше шестисот тысяч, а также эквивалент такой суммы в иностранной валюте.

Если говорить о качественном критерии, то в качестве него выступает вид финансовой операции, а именно:

1) операции, которые проводятся с денежными средствами в наличной форме:

- снятие со счета либо зачисление на счет юридического лица наличных средств, если это не определяется спецификой его деятельности;
- покупка либо продажа иностранной валюты в наличной форме, если подобная операция совершается физическим лицом;
- обмен банкнот одного достоинства на банкноты другого достоинства;
- внесение физическим лицом в уставный капитал юридического лица наличных средств;
- покупка физическим лицом ценных бумаг за наличные денежные средства;

- получение физическим лицом денежных средств по чеку на предъявителя, выданному нерезидентом.

2) выдача либо получение кредита, зачисление либо перевод на счет средств, операции с ценными бумагами, если, как минимум, одним из участников выступает физическое, а равно юридическое лицо, у которого есть регистрация, место жительства или место нахождения в государстве, которое не выполняет рекомендации ФАТФ; а, кроме того, если подобные операции проводятся с использованием счета в банке, который зарегистрирован в соответствующем государстве;

3) операции по банковским счетам либо вкладам:

- открытие вклада в пользу третьих лиц, если на него зачисляются наличные средства;

- размещение средств во вклад, сопровождающееся оформлением документов, которые подтверждают вклад на предъявителя;

- зачисление средств на счет либо их списание со счета юридического лица, осуществляющего деятельность не более трех месяцев со дня его государственной регистрации, или если операции по данному счету не осуществлялись с тех пор, как он был открыт;

- перевод денежных средств за границу на счет, который открыт на анонимного владельца, и поступление денежных средств из-за границы с аналогичного счета.

4) другие сделки, совершаемые с движимым имуществом:

- скупка, купля-продажа драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них; помещение таких изделий в ломбард;

- получение средств в виде платы за участие в лотерее, тотализаторе и иных подобных играх, а также выплата средств в виде выигрыша от участия в таких играх;

- получение от физического лица страховой премии по страхованию жизни, другим видам накопительного страхования и пенсионного обеспечения, а также выплата ему страхового возмещения;

- получение либо предоставление имущества по договору лизинга;

- предоставление юридическими лицами, которые не относятся к кредитным организациям, беспроцентных займов физическим лицам, а равно юридическим лицам, а также получение такого займа;
- переводы средств по поручению клиента некредитными организациями.

Факультативный мониторинг рассматривается как объединение действий по обнаружению, фиксированию и передаче в соответствующее подразделение или орган финансового мониторинга сведений об операциях, подпадающих под критерии и признаки, определенные в различных нормативных правовых актах (в том числе во внутренних документах самих агентов финансового мониторинга), и которые впоследствии могут быть отнесены к деятельности, связанной с легализацией преступных доходов или финансированием террористической деятельности. Он проводится агентами финансового мониторинга.

Обозначение этого вида мониторинга, как факультативного, не подразумевает его необязательность, а также свободу усмотрения агентов финансового мониторинга при принятии решения о его проведении. В данной ситуации это дополнительный вид мониторинга по отношению к обязательному, который входит в обязанности агентов финансового мониторинга, его осуществляющих.

В реальности условия финансовой деятельности подвержены частому изменению, меняется и мировая обстановка. И, хотя, функция прогнозирования присуща государственному управлению в целом, на практике достаточно сложно предусмотреть все имеющиеся и могущие возникнуть направления противоправной деятельности, в частности определить закрытый перечень операций, являющихся объектом финансового мониторинга.

Кроме того, причиной проведения факультативного мониторинга является обнаружение ситуаций многократного осуществления операций, особенности которых могут быть связаны с целью уклонения от процедур обязательного контроля. Если рассматривать конкретные примеры, то подозрения могут вызывать переводы денежных средств от юридических лиц физическим (за исключением имеющих соответствующее целевое назначение – заработная плата и т.п.); поступление денег и их снятие в один день; многочисленные вклады, которые открываются на сроки меньше месяца с последующим закрытием и снятием денег; осуществление операций, не имеющих экономического смысла (перевод денежных средств в другой банк, предлагающий худшие условия в виде низких ставок по депозитам, и

т.п.), и др. Если операция носит легальный характер, то субъекты, ее осуществляющие, должны предъявить документацию, подтверждающую законность источников денежных средств (договоры купли-продажи, налоговые декларации, аудиторские заключения и т.д.).

Таким образом, среди законодательно установленных критериев и признаков факультативного мониторинга можно выделить случаи, когда:

- отсутствует наглядный экономический смысл либо легальная цель сделки, то есть она имеет запутанный, либо необычный характер;
- сделка осуществляется клиентом, в отношении которого Росфинмониторингом направлен или ранее направлялся запрос об операциях клиентов и о бенефициарных владельцах клиентов;
- клиент отказывается от осуществления однократной операции, если в отношении этой операции у должностных лиц агента финансового мониторинга имеются доводы относительно противозаконной цели операции, связанной с легализацией доходов, полученных преступным путем, либо финансированием терроризма;
- сделка не соответствует целям деятельности юридического лица, которые закреплены в его учредительных документах, и т.п.

В отличие от обязательного финансового мониторинга, при факультативном принимается во внимание оценка агентам финансового мониторинга такой операции на предмет ее взаимосвязи с противозаконной деятельностью. Если агент финансового мониторинга принял соответствующее решение, сведения об этой операции направляются в Росфинмониторинг не позднее трех рабочих дней, которые следуют за днем осуществления операции.

Таким образом, перечень критериев и признаков проведения факультативного мониторинга носит открытый характер. Зачастую эти параметры определяются на основании рекомендаций Центрального банка Российской Федерации, которые не являются обязательными для исполнения. Исходя из этого, агенты финансового мониторинга по своему усмотрению могут относить те или иные критерии к значимым для проведения факультативного финансового мониторинга.

Таким образом, между обязательным и факультативным финансовым мониторингом имеются следующие различия:

- в рамках факультативного мониторинга не обязательно применение количественного критерия (суммы сделки);

– в рамках факультативного мониторинга четко не определены критерии для обнаружения противозаконных операций (они содержатся в различных нормативных правовых актах), что можно отнести к положительным моментам; в данном случае потенциальный нарушитель не может быть осведомлен обо всех критериях, выработанных для факультативного мониторинга, тем самым он не может заранее предпринять соответствующие меры для уклонения от последующей ответственности;

– несколько различаются и сроки предоставления необходимой информации (так, информация об операциях передается в Росфинмониторинг либо в течение трех рабочих дней с момента их осуществления (обязательный мониторинг), либо не позднее трех рабочих дней с момента их признания подозрительными (факультативный мониторинг).

При проведении процедур финансового мониторинга по времени проведения его можно также условно классифицировать на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный финансовый мониторинг проводится на этапе идентификации клиента и его представителя, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев клиента. Здесь агент финансового мониторинга осуществляет сбор и анализ сведений о нем по поводу возможной причастности к отмыванию преступных доходов или финансированию терроризма; оценивает риск осуществления клиентом соответствующих операций.

Текущий финансовый мониторинг реализуется во время проведения как обязательного, так и факультативного мониторинга. На этом этапе агент финансового мониторинга оценивает осуществляемые операции, определяет, подпадают ли эти операции под критерии, выделяемые законодательством или его внутренними документами.

Последующий финансовый мониторинг предполагает проведение мероприятий, имеющих целью перепроверку операций, осуществленных клиентом, чтобы выявить операции, не обнаруженные на этапе текущего финансового мониторинга, с направлением необходимых сообщений в Росфинмониторинг.

В качестве самостоятельного направления деятельности финансового мониторинга, следует отдельно остановиться на противодействии финансированию терроризма, которое предполагает реализацию ряда специфических процедур в отношении клиентов, иных субъектов и осуществляемых ими операций.

Среди процедур, в первую очередь, необходимо назвать обязанность

агента финансового мониторинга при осуществлении мероприятий по идентификации клиентов или выгодоприобретателей проводить их проверку на предмет вхождения в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму [137].

В качестве оснований для введения юридического или физического лица в этот перечень можно выделить:

вступившее в законную силу решение российского суда о ликвидации либо запрете деятельности юридического лица, если оно причастно к экстремистской или террористической деятельности, а также решение о приостановлении деятельности юридического лица, если имело место обращение уполномоченных лиц (например, прокурора) в суд с соответствующим заявлением о привлечении к ответственности за экстремистскую деятельность;

– вступивший в законную силу приговор российского суда о признании лица виновным в совершении преступлений, из числа составов, указанных в Уголовном кодексе Российской Федерации (ст.ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360, 361), а равно процессуальное решение о признании лица подозреваемым в совершении указанных преступлений, либо постановление следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого по одному из данных составов;

– вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания согласно статье 15.27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

– составляемые международными организациями или уполномоченными ими органами, которые осуществляют борьбу с терроризмом, и признаваемые в России перечни организаций и физических лиц, которые причастны к террористическим организациям либо террористами; кроме того, приговоры или решения судов либо иных уполномоченных органов иностранных государств, вынесенные юридическим либо физическим лицам, которые занимаются террористической деятельностью, признаваемые на основании международных договоров или федеральных законов в Российской Федерации.

Большинство агентов финансового мониторинга имеют внутренние операционные системы, которые могут автоматически проверять клиентов,

а также других участников операций, чтобы выявить совпадения с соответствующим перечнем. Включение лиц в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, не подразумевает под собой обязанность агента финансового мониторинга отказать таким субъектам в предоставлении различных услуг. В этой ситуации такому клиенту обязательно присваивается высокий уровень либо степень риска вовлеченности в легализацию преступных доходов, финансирование терроризма.

Если имеются основания для подозрений в причастности физического или юридического лица так или иначе к террористической деятельности, и эти лица не включены в соответствующий перечень и на данный момент отсутствуют весомые основания для их включения в этот перечень, Межведомственная комиссия по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (далее – Межведомственная комиссия) может принять решение о замораживании денежных средств или иного имущества данного лица [145]. Если такое решение принято, Росфинмониторинг незамедлительно должна разместить его на своем официальном сайте в сети «Интернет» для того, чтобы агенты финансового мониторинга смогли предпринять необходимые меры.

Межведомственная комиссия может вынести решение о назначении указанным лицам ежемесячного гуманитарного пособия не более десять тысяч рублей (выплачивается за счет замороженных денежных средств или иного имущества) в целях поддержания их жизнеспособности.

В свою очередь, агент финансового мониторинга обязан незамедлительно осуществить замораживание денежных средств либо иного имущества, но не позднее следующего рабочего дня со дня размещения в сети «Интернет» на официальном сайте Росфинмониторинга сведений о включении юридического либо физического лица в рассматриваемый перечень либо со дня размещения в сети «Интернет» решения о применении мер по замораживанию денежных средств или иного имущества соответствующего лица [172].

В настоящее время нередко банковские организации осуществляют контроль за различными платежами, в первую очередь, за валютными, в соответствии со списками Управления по контролю за иностранными активами [148], которые формируются Министерством финансов США. В эти списки входят физические либо юридические лица, занимающиеся экстремизмом

или терроризмом; субъекты, в отношении которых применяются различные экономические санкции.

Несмотря на достаточно высокую степень эффективности деятельности в области российского финансового мониторинга, основными факторами, которые затрудняют борьбу с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма, являются:

1) несовершенство контрольно-надзорных механизмов в отношении использования российским юридическими лицами оффшорных зон и других распространенных способов обеспечения анонимности либо затруднения идентификации лиц, осуществляющих финансовые операции;

2) коррупционные проявления в различных органах государственной власти;

3) применение достаточно развитых небанковских систем международных переводов финансовых средств, которые являются в этом смысле альтернативными существующим банковским системам;

4) несовершенство системы контроля за въездом иностранных граждан на территорию Российской Федерации, их пребыванием на территории Российской Федерации, и выездом с этой территории;

5) пребывание в обороте крупных сумм средств в наличной форме и их незаконное получение (так называемое нелегальное обналичивание).

В связи с этим можно выделить тенденции и перспективы совершенствования системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма:

1. Внесение изменений в существующие и принятие новых нормативных правовых актов в области финансового мониторинга, направленных на:

- совершенствование в целом системы финансового контроля и надзора;

- создание эффективной системы противодействия противоправным операциями, способной противостоять современным вызовам преступности и теневой экономики, обеспечение сбалансированности входящих в нее элементов;

- конкретизацию агентов финансового мониторинга, их четкое закрепление с учетом рекомендаций уполномоченных органов;

- оптимизацию способов идентификации физических и юридических лиц, которые могут осуществлять соответствующие операции (например, широкое применение дифференцированного подхода в зависимости от

принадлежности клиентов к соответствующей группе риска; разработка механизмов, направленных на своевременное получение банками сведений, необходимых для установления и идентификации выгодоприобретателей, и т.п.);

- обеспечение тесной взаимосвязи финансового мониторинга с системами управления государственными и муниципальными финансами.

2. Обеспечение результативного осуществления надзора в финансовой сфере, подразумевающее:

- определение соотношения между периодичностью проводимых надзорными органами проверок агентов финансового мониторинга на предмет исполнения требований нормативных правовых актов в рамках финансового мониторинга;

- углубление контрольных мероприятий в отношении структуры собственности агентов финансового мониторинга, направленных на обнаружение выгодоприобретателей и действительных собственников;

- обобщение сведений о структурном составе агентов финансового мониторинга в надзорных органах;

- осуществление прогностической деятельности, направленной на предупреждение возможных рисков отмывания незаконных доходов и обеспечение финансовой прозрачности проводимых сделок.

3. Оптимизация деятельности Росфинмониторинга и других органов государственной власти в области финансового мониторинга, объединяющее:

- создание единой информационной системы баз данных финансового мониторинга для упрощения получения необходимой информации в целях оперативного принятия решений;

- улучшение материально-технического обеспечения.

4. Расширение сотрудничества Росфинмониторинга с правоохранительными органами, финансовыми и нефинансовыми предприятиями и т.п., предполагающее:

- обеспечение взаимодействия Росфинмониторинга с оперативными следственными подразделениями;

- налаживание обмена данными о лицах, не исполняющих требования законодательства Российской Федерации в сфере финансового мониторинга;
- принятие участия в создании механизмов борьбы с противодействием противоправным операциям с целью выработки единого подхода к проводимым мероприятиям, квалификации осуществляемых операций;
- устранение в процессе взаимодействия случаев дублирования проводимых мероприятий.

5. Поддержание и развитие международного сотрудничества в области финансового мониторинга, направленное на:

- стимулирование участия Российской Федерации в заключении международных договоров о взаимной помощи и сотрудничестве; межгосударственных соглашений об обмене данными об учредителях юридических лиц, которые зарегистрированы на территории других государств или в офшорных зонах; в работе специализированных международных организаций;
- расширение сотрудничества российских органов государственной власти с зарубежными субъектами финансового мониторинга;
- обмен опытом деятельности, составляющей содержание финансового мониторинга, использование его преимуществ и учет выявленных недостатков; проведение совместных мероприятий показательного и превентивного характера.

6. Повышение уровня квалификации лиц, задействованных в деятельности по осуществлению финансового мониторинга, нацеленное на:

- создание общегосударственной системы обучения специалистов в сфере противодействия рассматриваемым финансовым операциям, объединяя базовую подготовку в высших учебных заведениях и учреждениях дополнительного профессионального образования (с возможностью прохождения практики в соответствующих государственных структурах с целью приобретения необходимого опыта для работы в сфере финансового мониторинга);
- формирование и совершенствование разнообразных форм профессиональной переподготовки должностных лиц агентов финансового мониторинга;

- направленность на осуществление научно-исследовательской деятельности по наиболее актуальным вопросам в сфере противодействия легализации денежных средств, добытых преступным путем, и финансированию терроризма;

- проведение конференций, круглых столов, семинаров, рабочих встреч с приглашением квалифицированных специалистов, представителей органов государственной власти для обмена имеющимся опытом и выработки подходов в целях совершенствования системы российского финансового мониторинга.

На основании вышеизложенного, можно заключить следующее. В условиях современных тенденций развития рыночной экономики, возникновения новых методов управления финансами, ускорения интеграционных процессов, стремительного углубления процесса глобализации международных отношений в финансово-экономических областях, значение финансового мониторинга имеет перспективу выхода в число важнейших стратегических направлений, дальнейшего роста масштабов деятельности. Большинство исследователей происходящие изменения рассматриваются в качестве положительной динамики, так как, в конечном счете, финансовый мониторинг выполняет не только основную, но и второстепенные задачи (изменение сформировавшейся концепции управления рисками в кредитных и некредитных финансовых организациях, подходов к государственному регулированию финансовых отношений).

Об авторах

Тихалева Елена Юрьевна - кандидат юридических наук, сотрудник Академии ФСО России, г. Орел

Tikhaleva Elena Y. - Candidate of Juridical Sciences, employee of the Academy of the FSO of Russia, Orel

Глава 10. Бухгалтерская (финансовая) отчётность и аудит

10.1. Сущность и значение бухгалтерской (финансовой) отчётности

Бухгалтерская (финансовая) отчетность представляет собой завершающий этап учетного процесса. Это следует из определения бухгалтерского учета, представленного в Федеральном законе «О бухгалтерском учете» № 402-ФЗ.

Федеральный Закон также позиционирует определение самой бухгалтерской отчетности, как «информацию о финансовом положении экономического субъекта на отчетную дату, финансовом результате его деятельности и движении денежных средств за отчетный период» [12].

Основная задача отчетности может быть представлена, как изыскание резервов для дальнейшего роста и усовершенствования деятельности, стабильности организации на рынке за счет повышения качества и ассортимента продукции (работ, услуг), использования новых технологий и разработок.

Рыночная экономика определяет наличие отношений между субъектами хозяйствования. Решение о вступлении в такие отношения с другими субъектами каждый принимает для себя самостоятельно на основании определённых данных. Как раз совокупность этих определённых данных, являясь связующим элементом при принятии решений, представляется в виде бухгалтерской отчётности.

Бухгалтерская отчетность призвана удовлетворять потребности пользователей в информации о деятельности хозяйствующего субъекта.

Что же такое «информация»?

Согласитесь, что «информация» – нечто довольно абстрактное понятие, не имеющее точного, фиксированного определения. Происходит термин от латинского «informatio», что переводится на русский языка как сведения или разъяснения.

10.2. Требования, предъявляемые к бухгалтерской (финансовой) отчётности

Учитывая человеческий фактор, потребности и стремления людей получить информацию могут сильно варьироваться. В этой связи нормативными актами по бухгалтерскому учету установлены определенные требования, которым должна удовлетворять информация, представленная в бухгалтерской отчетности.

К числу отмеченных **требований**, которым должна соответствовать бухгалтерская отчетность, относятся: достоверность, полезность, полнота, существенность, нейтральность и последовательность.

Основным из перечисленных требований к отчетности является ее способность предоставлять достоверное представление о финансовом положении организации, финансовых результатах ее деятельности и движении денежных средств.

Достоверность данных бухгалтерской отчетности достигается, прежде всего, правдивым отображением в ней совершенных хозяйственных операций. Все дополнительные раскрытия информации, осуществляемые в примечаниях к отчетности, безусловно, будут повышать ее достоверность. Соответствие отчетности всем требованиям российских стандартов, вне всяких сомнений, будет являться первостепенным фактором ее достоверности.

На достоверность информации, предоставленной в отчётности также сильное влияние, оказывает ее объективность. Объективность информации можно рассмотреть, как независимость данных от чьего-либо мнения или сознания, а также от методов ее методов получения. Чем больше информация объективна, тем более она достоверна.

Достоверность данных бухгалтерской отчетности обеспечивается инвентаризацией активов и обязательств. Инвентаризация представляет собой проверку и документальное подтверждение наличия имущества и его источников, их состояния и оценку.

Инвентаризация активов и обязательств регламентируется ст.11 Федерального закона [12] и пп. 26-28 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации [9]. Организация, проведение и оформление итогов инвентаризации раскрыты в Методических указаниях по инвентаризации имущества и финансовых обязательств [144].

Порядок и сроки проведения инвентаризации определяются руководителем организации в его приказе. Это требование не распространяется на те случаи, когда проведение инвентаризации является обязательным.

Положение № 34н, как и Методические рекомендации № 49н раскрывают случаи обязательной инвентаризации, к числу которых и относится обязанность экономических субъектов проводить инвентаризацию активов и финансовых обязательств перед составлением годовой бухгалтерской отчетности. Федеральный закон № 402-ФЗ также говорит о том, что активы и обязательства подлежат инвентаризации.

Это бесспорно, что проведение инвентаризации усилит контроль за сохранностью имущества и обязательств и подтвердит их фактические стоимостные величины.

Организация самостоятельно может планировать сроки проведения инвентаризации перед составлением годовой отчетности. На это, как правило, оказывает влияние специфика деятельности. Сроки проведения этого вида инвентаризации должны быть установлены таким образом, чтобы обеспечить наличие о них информации до начала года проверки. Следует принимать во внимание требования Методических указаний по инвентаризации, и Методических указаний по бухгалтерскому учету материально-производственных запасов [97]:

- имеется возможность перед составлением годовой бухгалтерской отчетности не проводить инвентаризацию тех активов, которые инвентаризировались в IV квартале отчетного года;
- в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, инвентаризация товаров, сырья и материалов может проводиться в период их наименьших остатков;
- срок, устанавливаемый экономическим субъектом для проведения инвентаризации обязательств, не должен быть позднее 31 декабря (дата, по состоянию на которую проводится годовая инвентаризация обязательств, не должна быть позднее 31 декабря).

Полезность

Информация, формируемая системой бухгалтерского учета, необходима пользователям для принятия правильных управленческих решений. В этой связи одним из важных ее качеств должна быть полезность, то есть способность пользователей ее применить.

На свойство полезности информации существенное влияние оказывают такие факторы, как ее уместность, надежность, сравнимость и, конечно, своевременность.

Уместность бухгалтерской информации обеспечивается тем, что ее наличие или отсутствие в настоящее время оказывает или способно оказать влияние в будущем на решения пользователей. При этом данное свойство информации помогает оценить факты хозяйственной жизни, происходившие в прошлых периодах, в настоящее время или в будущем. Учитывая прошлый опыт, пользователи могут на основе имеющейся уместной информации либо подтвердить, либо изменить ранее сделанные оценки произошедших событий.

Надежность информации обеспечивается, прежде всего, ее способностью правдиво и объективно отражать хозяйственно-экономические процессы компании. В этом смысле необходимо и желательно ее составление в соответствии с законодательными нормативными актами РФ по бухгалтерскому учету, а также отсутствие существенных ошибок.

Принимая любое решение, мы основываемся на прошлом опыте, сравниваем его результаты с сегодняшними достижениями и выбираем вариант действий. Информация должна давать возможность пользователям осуществить так необходимый и желанный процесс сравнения, то есть показатели деятельности за разные периоды времени, с целью определения путей укрепления финансового положения организации и увеличения финансовых результатов деятельности организации. Кроме того, сравнение требует данных не только о результатах деятельности конкретной организации, но и о результатах конкурентов, партнеров, прочих хозяйствующих субъектов в отрасли и в стране в целом.

Для усиления отмеченных выше качеств информации, важное значение приобретает своевременность информации. Информация, поступившая пользователям раньше времени, не несет нужной смысловой нагрузки, как и информация, поступившая после принятия варианта действий. Здесь вспоминается пословица, что «дорога ложка к обеду».

Полнота

Полнота показывает меру достаточности данных, содержащейся в бухгалтерской отчетности о финансовом положении организации, финансовых результатах ее деятельности и изменениях в ее финансовом положении.

Данная характеристика достаточно относительна, поскольку оценивается тем, насколько данная информация может помочь при принятии решений. В том случае, когда информации достаточно для принятия правильного

управленческого решения, ее можно признать полной. Если нет, то ее использование не принесет требуемого или ожидаемого результата. Естественно, чем полнее полученные данные, тем больше доступно пользователю приемов и методов для принятия решения, тем быстрее он сможет подобрать правильный и оптимальный вариант действий.

Полнота отчетности обеспечивается единством всех предусмотренных ее составных элементов, а также максимальным их раскрытием.

Существенность

В переводе с английского языка «существенность» это – материальность (materiality). Данное слово образовано от латинского слова *materia* «субстанция, из которой что-либо сделано» или «твёрдая внутренняя древесина дерева». В основе слова лежит от «*mater*» - «источник, основа, мать». Иными словами, существенность (материальность) отождествляется как значимость, фундаментальность или важность. Эта категория информации представляет собой способность влиять на материализацию, то есть на осуществление, претворение в жизнь. Как мы видим, это жизненно важное свойство показателей.

Бухгалтерская отчетность включает в себя только существенные показатели. В экономической области показатель считается существенным, если его нераскрытие может повлиять на решения, принимаемые пользователей отчетной информации. Определение степени существенности и раскрытия определенного показателя в отчетности организации зависит от оценки показателя, его характера, отдельных обстоятельств возникновения. То есть существенность показателя при формировании бухгалтерской отчетности определяется совокупностью качественных и количественных факторов.

Нейтральность

Это свойство информации означает отсутствие ее воздействия на решения пользователей.

В процессе формировании бухгалтерской отчетности хозяйствующий субъект должен стремиться к реализации нейтральности информации, содержащейся в ней. Это необходимо для того, чтобы нивелировать одностороннее удовлетворение интересов одних групп пользователей бухгалтерской отчетности перед другими.

Последовательность

Предполагается, что экономическим субъектом должно быть обеспечено единообразие принятых ею содержания и составных элементов

бухгалтерской отчетности последовательно от одного отчетного периода к другому. Изменение принятого содержания и формы Бухгалтерского баланса, Отчета о финансовых результатах и приложений к ним возможно при изменении законодательства или, например, при смене организацией вида деятельности.

10.3. Правила формирования элементов бухгалтерской отчётности

Кроме отмеченных требований к составлению бухгалтерской отчетности, законодательные и нормативные акты по бухгалтерскому учету содержат ряд правил, которые следует соблюдать организациям.

Государственным языком Российской Федерации является русский язык. Поэтому бухгалтерская отчетность экономических субъектов России также должна составляться на русском языке.

Аналогичным образом можно объяснить и следующее правило, что бухгалтерская отчетность должна быть составлена в валюте Российской Федерации – в рублях.

Поскольку единицами измерения составных элементов отчётности согласно Общероссийскому классификатору единиц измерения являются тысячи или миллионы рублей, данные бухгалтерской отчетности приводятся в указанных единицах измерения без десятичных знаков. При этом единицу измерения «миллионы рублей» выбирают такие организации, которые имеют значительные цифровые показатели статей отчетности, например, объемы выручки от продаж.

При заполнении бухгалтерской отчётности не допускаются никакие исправления, поправки и подчистки.

Данные статей отчетности, являющиеся регулирующими величинами или имеющие отрицательные значения, должны быть отражены в круглых скобках.

Определяя показатель каждой статьи бухгалтерской отчетности, необходимо учитывать требования и правила оценки активов и обязательств, установленные соответствующими положениями по бухгалтерскому учету. Кроме того, экономические субъекты должны обеспечить соблюдения принципов бухгалтерского учета, состоящий из допущений и требований, при оценке статей отчетности. Принципы бухгалтерского учета раскрываются ПБУ 1/2008 «Учетная политика организации» [139].

Формы отчетности должны включать числовые показатели в нетто-оценке. Все величины, которые являются по своей сути регулирующими,

целесообразно раскрывать в Пояснениях к Бухгалтерскому балансу и Отчету о финансовых результатах.

Как правило, зачет между статьями актива и пассива, прибылей или убытков в Бухгалтерском балансе не допускается. Это связано с тем, что все расчетные счета по своей экономической сути являются активно-пассивными. То есть одновременно отражают и имущество организации, и ее обязательства. Согласно требованию «осмотрительности» экономические субъекты должны обеспечить первостепенное признание расходов и обязательств, а потом – доходов и имущества.

Как мы уже отмечали, данные бухгалтерской отчетности должны быть сопоставимы, прежде всего, с данными за предшествующие отчетные периоды. В случае несопоставимости данных, они подлежат корректировке исходя из правил, установленных нормативными актами по бухгалтерскому учету.

Однако существуют моменты, когда организации при формировании бухгалтерской отчетности вынуждены отступить от правил, установленных ПБУ 4/99 «Бухгалтерская отчетность организации». Естественно, данное отступление возможно к рассмотрению только в редких, исключительных ситуациях. Эти случаи связаны с моментами, когда применение установленных правил не позволяет сформировать бухгалтерскую отчетность, дающую достоверное и полное представление о финансовом положении организации, финансовых результатах ее деятельности и изменениях в ее финансовом положении.

Как разъясняет Министерство Финансов РФ, для принятия решения об отступлении от принятых правил экономическому субъекту необходимо:

- во-первых, позиционировать конкретные причины и обстоятельства, которые влекут невозможность применения правил ПБУ 4/99 для формирования достоверной бухгалтерской отчетности;

- во-вторых, убедиться в том, что применение новых правил даст возможность усилить достоверное и полное представление о финансовом положении организации, финансовых результатах ее деятельности и изменениях в ее финансовом положении.

Всю информацию о правилах формирования отчетности в случае отступления от требований бухгалтерских стандартов, необходимо подробно раскрыть в Пояснениях к отчетности.

10.4. Состав и особенности заполнения бухгалтерской отчетности

Годовая бухгалтерская отчетность коммерческих организаций (кроме страховых и кредитных) включает: Бухгалтерский баланс, Отчет о финансовых результатах и Приложения к ним.

К числу Приложений относятся: Отчет об изменениях капитала, Отчет о движении денежных средств и Пояснения к Бухгалтерскому балансу и Отчету о финансовых результатах.

Обязанность представлять Приложения к Бухгалтерскому балансу и Отчету о финансовых результатах в составе годовой бухгалтерской отчетности распространяется на все организации. Исключение составляют те юридические лица, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации применяют упрощенные способы бухгалтерского ведения бухгалтерского учета.

Наличие раскрытий в Пояснениях отдельных показателей Бухгалтерского баланса и Отчета о финансовых результатах, к которым даются Пояснения, должно быть обозначено в графе «Пояснения».

Пояснительная записка не входит в состав бухгалтерской отчетности.

Если экономический субъект считает необходимым включить дополнительную информацию, способствующую принятию пользователями этой отчетности правильных решений, всегда это допустимо. Однако указанные данные не будут рассматриваться как приложения к бухгалтерской отчетности.

Как уже отмечалось, бухгалтерская отчетность составляется на основе данных бухгалтерского учета. При этом она составляется и представляется по установленным формам, утвержденным Приказом Минфина России от 02.07.2010 № 66н [141]. Необходимо отметить, что организация самостоятельно имеет право устанавливать степень детализации показателей по статьям утверждённых отчетных форм.

Для обеспечения возможности сравнения результатов деятельности организации за предыдущие периоды, все числовые показатели бухгалтерской отчетности должны быть раскрыты минимум за два отчетных года: текущий и предшествующий отчетному. Данное требование не распространяется на те экономические субъекты, которые составляют бухгалтерскую отчетность за первый год работы.

Так, форма Бухгалтерского баланса содержит графы, в которых по каждой статье должны раскрываться показатели за три отчетных периода: на отчетную дату, на 31 декабря предыдущего года и на 31 декабря года, предшествующего предыдущему.

Форма Отчета о финансовых результатах раскрывает показатели деятельности организации за два периода: за отчетный и за период предыдущего года.

Форма Отчета об изменении капитала представляет большинство показателей за три отчетных периода: на отчетную дату, на 31 декабря предыдущего года и на 31 декабря года, предшествующего предыдущему.

Раскрытие показателей Отчета о движении денежных средств, как и Отчета о финансовых результатах, осуществляется за два периода: за отчетный и за период предыдущего года.

При отсутствии у организации числовых показателей, отражающих объекты бухгалтерского учета, подлежащих раскрытию в бухгалтерской отчетности, соответствующие строки (графы) в формах отчетности допускаются заполнить прочерками.

При составлении бухгалтерской отчетности для органов государственной статистики и других органы исполнительной власти, организациям необходимо указывать коды показателей каждой формы отчетности. Указанные коды можно найти в Приложении № 4 к Приказу Минфина России от 02.07.2010 № 66н.

Как указано в Федеральном законе № 402-ФЗ, бухгалтерская отчетность организации должна включать показатели деятельности всех филиалов, представительств и иных подразделений (в том числе выделенных на отдельные балансы) независимо от их места нахождения.

При составлении бухгалтерской отчетности организации, являющейся учредителем управления по договору доверительного управления имуществом, следует добавлять в нее в полном объеме все показатели об объектах бухгалтерского учета, предоставленные доверительным управляющим.

При осуществлении деятельности в рамках простого товарищества, все показатели отдельного баланса по совместной деятельности не включаются в бухгалтерский баланс товарища, ведущего общие дела. Товарищ, на которого возложено ведение общих дел, должен составлять и предоставлять участникам договора о совместной деятельности всю информацию, необходимую им для составления требуемой документации, например, налоговых деклараций.

Субъекты малого и среднего бизнеса, а также организации, которые получили статус участников проекта по осуществлению исследований, разработок и коммерциализации их результатов в соответствии с Федеральным законом от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» вправе применять упрощенные способы ведения бухгалтерского учета, а

также составлять бухгалтерскую отчетность по упрощённым формам. Составляющие части отчетности им разрешается заполнять показателями по группам статей без детализации по самим статьям, а в приложениях к балансу и отчету о финансовых результатах они могут раскрывать только ту информацию, которая необходима для оценки финансового положения и финансовых результатов деятельности компании. Однако такие организации должны также, как и все остальные субъекты хозяйствования, соблюдать установленные требования к бухгалтерской отчётности.

Для указанных субъектов бизнеса включение в состав годовой отчётности бухгалтерского баланса и отчета о финансовых результатах не подлежит выбору, так как это является обязательным требованием законодательства. Однако, рассмотрение необходимости составления в составе бухгалтерской отчетности отчета об изменениях капитала, отчета о движении денежных средств и пояснений к ним остаётся в компетенции экономических субъектов. Единственным условием является обеспечение раскрытия дополнительных сведений, без которых невозможна оценка финансового положения или финансовых результатов деятельности организации.

Кроме раскрытых выше требований к бухгалтерской отчётности, все компоненты отчётности должны содержать информацию:

- наименование формы бухгалтерской отчетности;
- указание отчетной даты, по состоянию на которую составлена бухгалтерская отчетность, или отчетного периода, за который составлена бухгалтерская отчетность;
- полное наименование юридического лица (в соответствии с учредительными документами, зарегистрированными в установленном порядке);
- идентификационный номер налогоплательщика (ИНН);
- вид деятельности (указывается вид деятельности, который признается основным, и его код по ОКВЭД);
- организационно-правовая форма/форма собственности (код по ОКОПФ и код по ОКФС);
- единица измерения (указывается формат представления числовых показателей: тыс. руб. – это код по ОКЕИ 384; млн руб. – это код по ОКЕИ 385).
- местонахождение (адрес) (указывается в Бухгалтерском балансе);
- дата подписания.

10.5. Представление бухгалтерской отчетности пользователям

Бухгалтерская (финансовая) отчетность составляется за определенный период времени. По итогам работы за этот период организация отчитывается перед пользователями. В этой связи, указанный период времени принято считать отчетным периодом. Итак, отчетный период – это период, за который организация должна составлять бухгалтерскую отчетность. Отчетным периодом для годовой бухгалтерской отчетности (отчетным годом) признается календарный год, то есть период с 1 января по 31 декабря включительно. Данное правило не распространяется на случаи создания, реорганизации и ликвидации юридического лица. При этом действуют ограничения, что при осуществлении государственной регистрации организации после 30 сентября, вправе выбрать и закрепить период, являющийся для нее первым отчетным годом. Здесь возможны два варианта:

- с даты государственной регистрации по 31 декабря года, в котором произведена государственная регистрация, включительно;
- с даты государственной регистрации по 31 декабря года, следующего за годом государственной регистрации, включительно.

Последний календарный день каждого отчетного периода называется отчетной датой для составления бухгалтерской отчетности.

Бухгалтерская (финансовая) отчетность признается составленной сразу после ее подписания на бумажном носителе руководителем организации. Она считается составленной. С 2015 года из реквизитов бухгалтерской отчетности была исключена подпись главного бухгалтера. Таким образом отчетность подписывает только руководитель экономического субъекта, что является обязательным. Следует отметить, что полномочия по подписанию бухгалтерской отчетности могут быть установлены в учредительных документах экономического субъекта или решениями соответствующих органов управления организации. Например, одновременно с руководителем организации бухгалтерская отчетность может быть подписана, как и раньше, главным бухгалтером или иным должностным лицом, на которое возложено ведение бухгалтерского учета. Руководитель вправе передать свои полномочия на подписание бухгалтерской отчетности иному лицу на основании нотариально заверенной доверенности.

При этом, если отчетность компании может подписывать дополнительное лицо, то наличие места для подписи указанного лица целесообразно предусмотреть в формах бухгалтерской отчетности. Поскольку организации все разработанные самостоятельно формы первичных учетных документов

закрепляют в учетной политике, на наш взгляд аналогичным образом следует поступить и с формами бухгалтерской отчетности, в которые были внесены экономически субъектом изменения.

В обществах с ограниченной ответственностью высшим органом управления является собрание его участников. Общее собрание участников общества может быть по законодательству Российской Федерации, как очередным, так и внеочередным. Сроки проведения очередного собрания выбираются организацией самостоятельно и закрепляются в Уставе хозяйствующего субъекта. Однако такое собрание не может быть проведено реже, чем один раз в году. Именно на этом собрании и подлежит утверждению годовая бухгалтерская отчетность всеми его участниками. При этом бухгалтерская отчетность должна быть представлена участникам общества для изучения за 30 дней до проведения общего собрания, если Уставом не определен отличный от изложенного срок.

Составленная бухгалтерская отчетность предоставляется для ознакомления и использования в процессе принятия решений пользователям этой от отчетности. Все многообразие лиц, которым для осуществления их управленческой деятельности необходима бухгалтерская информация, могут быть условно разделены на две основные группы - внутренние и внешние пользователи.

К внутренним пользователям относятся физические лица, сотрудники компании, которые осуществляют свою деятельность в рамках данного экономического субъекта и принимают решения на основе информации о результатах деятельности данной организации. К ним, в частности, относятся администрация, менеджеры различных уровней управления, сотрудники и т. д.

Внешние пользователи — это физические и юридические лица, обособленные по отношению к данной организации, но которые в своей деятельности применяют информацию о результатах деятельности данной организации. Внешние пользователи могут быть заинтересованными и незаинтересованными [58].

Внешние пользователи, принимаемые решения которых зависят от показателей деятельности предприятия, называются заинтересованными лицами. К таким пользователям могут быть отнесены учредители, собственники, займодавцы, кредиторы и т. д. Внешние пользователи, принимаемые решения которых не зависят от показателей деятельности предприятия, называются незаинтересованными. К ним могут быть отнесены статистические органы, биржи, общественные организации и т. д.

К пользователям бухгалтерской отчетности относятся, прежде всего, учредители (участники), собственники имущества, инвесторы, кредитные организации, кредиторы, покупатели, поставщики, работники и другие лица, заинтересованные в информации о данной организации. К числу пользователей бухгалтерской отчетности относятся также органы государственной статистики и налоговые органы.

В налоговый орган по месту нахождения организации годовую бухгалтерскую (финансовую) отчетность нужно представлять не позднее трех месяцев после окончания отчетного года, то есть не позднее 31 марта. При этом ее можно представлять как на бумажных носителях лично инспектору налогового органа, так и по почте. Также на сегодняшний день у организаций имеется возможность сдавать бухгалтерскую отчетность в электронной форме по рекомендуемым Минфином РФ форматам. Следует отметить, что сдача годовой бухгалтерской отчетности в налоговые органы в электронной форме не является обязанностью организаций, а представляет собой только реализацию их желания. Это связано с отсутствием в Налоговом кодексе РФ указанного требования, что также подтверждено неоднократными разъяснениями, представленными в письмах ФНС России.

Если организация выбрала вариант представления годовой бухгалтерской отчетности в налоговые органы непосредственно налоговому инспектору, необходимо обратить внимание, что сделать это следует генеральному директору (директору), как законному представителю экономического субъекта. В любом другом случае, лицо, предоставляющее бухгалтерскую отчетность в налоговые органы, должно иметь нотариально удостоверенную доверенность.

В случае, когда организация выбрала вариантом представления бухгалтерской отчетности в налоговые органы почтовое отправление, то день почтового отправления и будет датой ее представления.

В настоящее время достаточно развиты всевозможные телекоммуникационные каналы связи. Мы оплачиваем многие услуги через интернет, совершаем покупки, стремясь сэкономить свое время. Представление бухгалтерской отчетности в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи не является исключением. На наш взгляд, это – один из самых удобных способов представления отчетности в налоговые органы. При передаче отчетности по указанным каналам связи в налоговый орган датой ее представления признается дата отправки, зафиксированная оператором электронного документооборота.

Мы выше отмечали, что кроме сдачи отчетности в налоговые органы, предусмотрена обязанность экономических субъектов предоставлять бухгалтерскую отчетность в органы государственной статистики по месту государственной регистрации. Данная обязанность не распространяется на организации государственного сектора и Банк России. Представлять обязательный экземпляр годовой бухгалтерской отчетности в органы статистики следует в сроки, аналогичные срокам сдачи отчетности в налоговые органы, то есть - не позднее трех месяцев после окончания отчетного периода.

В налоговые органы и в органы государственной статистики экономические субъекты обязаны сдавать только годовую бухгалтерскую отчетность. Промежуточную отчетность можно в указанные органы не сдавать с 2013 года.

10.6. Штрафные санкции за непредставление бухгалтерской отчётности в налоговую службу и в органы статистики

Как и нарушения всех установленных правил, например, хорошо знакомых всем правил дорожного движения, нарушение правил ведения бухгалтерского учета и правил предоставления бухгалтерской отчётности пользователям карается штрафами.

В Налоговом Кодексе существует такая «универсальная» статья, как Ст. 120 «Грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения (базы для исчисления страховых взносов)» [6].

Под грубым нарушением требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской отчетности, понимается:

- занижение сумм налогов и сборов не менее чем на 10% вследствие искажения данных бухгалтерского учета;
- искажение любого показателя бухгалтерской отчетности, выраженного в денежном измерении, не менее чем на 10%;
- регистрация не имевшего места факта хозяйственной жизни либо мнимого или притворного объекта бухгалтерского учета в регистрах бухгалтерского учета;
- ведение счетов бухгалтерского учета вне применяемых регистров бухгалтерского учета;
- составление бухгалтерской отчетности не на основе данных, содержащихся в регистрах бухгалтерского учета;
- отсутствие у организации документов: регистров бухгалтерского учета, первичных учетных документов, бухгалтерской отчетности,

аудиторского заключения о бухгалтерской отчетности в случае обязательного аудита в течение установленных для них сроков хранения.

Согласно требованиям указанной выше статьи Налогового Кодекса РФ за систематическое (то есть два и более раз за один календарный год) несвоевременное или неправильное отражение на счетах бухгалтерского учета и в бухгалтерской отчетности хозяйственных операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых вложений, а также за отсутствие первичных документов или регистров бухгалтерского учета, взимается штраф:

- в размере 10 000 рублей – при совершении указанных деяний в течение одного налогового периода;
- в размере 30 000 рублей – при совершении указанных деяний в течение более одного налогового периода;
- штраф в размере 20% от неуплаченной суммы налога (страховых взносов), но не менее 40 000 рублей - если отмеченные деяния повлекли занижение налоговой базы.

Кроме штрафов на организацию, Кодексом об административных правонарушениях (КоАП) предусмотрены штрафы на должностные лица, отечественные за организацию и ведение бухгалтерского учета, составление и представление пользователям бухгалтерской отчётности.

Так ответственность для должностных лиц организации в виде штрафа в размере (ст. 15.11 КоАП [4]):

- от 5 000 до 10 000 руб. за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской отчетности;
- от 10 000 до 20 000 руб. или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет – за аналогичные деяния, совершенные повторно;

В тех случаях, когда уже представлена уточненная налоговая декларация (расчет) и уплачена сумма налога (сбора), не уплаченная ранее вследствие искажения данных бухгалтерского учета, а также уплачены все пени за просрочку уплаты налога (сбора), то меры административной ответственности к должностным лицам за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету не применяются. При этом ошибка должна быть исправлена в установленном порядке (включая представление пересмотренной бухгалтерской отчетности) до утверждения бухгалтерской отчетности.

За непредставление или несвоевременное представление в налоговые органы бухгалтерской (финансовой) отчётности организации наказываются в виде штрафа в размере 200 руб. за каждую непредставленную составную часть этой отчетности. При этом, следует отметить, что в случае

непредставления бухгалтерской отчётности в налоговые органы приостановление операций по банковским счетам компаний налоговой службой осуществлено быть не может.

За непредставление или несвоевременное представление бухгалтерской отчётности в органы государственной статистики может быть вынесено предупреждение, но и согласно ст. 19.7 КоАП РФ может быть наложен на организацию административный штраф в размере от 3 000 до 5 000 руб.

Кроме указанных выше санкций, распространяющиеся на юридическое лицо- организацию, предусмотрены штрафы и на должностные лица, ответственных за выполнение требований законодательства о бухгалтерском учете: за непредставление или несвоевременное представление бухгалтерской отчётности в налоговые органы и службу государственной статистики.

За нарушение порядка и срока сдачи отчётности в налоговый орган согласно ст. 15.6 КоАП РФ должностные лица организации наказываются в виде административного штрафа в размере от 300 до 500 руб.

Несоблюдение требований о сроках сдачи бухгалтерской отчетности в орган статистики может повлечь сначала предупреждение, а в последующих случаях – административный штраф на должностных лиц организации согласно ст. 19.7 КоАП РФ в размере от 300 до 500 руб.

В том случае, если на организацию или должностное лицо был наложен штраф за непредставление отчётности, то после его уплаты, бухгалтерскую отчётность все же необходимо предоставить в требуемые инстанции.

10.7. Сроки хранения бухгалтерской отчетности

Первичные документы содержат сведения о финансово-хозяйственных операциях и представляют собой основание для составления записей на счетах бухгалтерского учета, а следовательно, отчетности в целом. Любая проверка соответствующих контролирующих органов невозможна без изучения не только результирующего документа – бухгалтерской отчетности, но и документов, на основании которых каждая статья получила стоимостную оценку.

Сроки хранения бухгалтерских документов регламентированы законом «О бухгалтерском учете» от 06.12.2011 № 402-ФЗ и Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения [122].

Экономические субъекты обязаны обеспечить хранение бухгалтерской отчетности, а также аудиторского заключения о ее достоверности в течение сроков, которые установлены правилами организации государственного архивного дела, но не менее пяти лет после отчетного года.

В Ст. 4 Перечня типовых управленческих архивных документов, отражено, что годовая бухгалтерская отчетность и аудиторские заключения о ней должны храниться постоянно. В приказе есть сноска, раскрывающая то, что срок хранения «постоянно» для организаций, не являющихся источниками комплектования государственных, муниципальных архивов, не может быть менее 10 лет.

Изучая требования к срокам хранения бухгалтерских документов и бухгалтерской отчетности Федерального Закона № 402-ФЗ и Перечня типовых управленческих архивных документов, можно выявить, что с одной стороны, Федеральный Закон определяет срок хранения бухгалтерских документов в 5 лет, но, с другой стороны он их не позиционирует по видам документов, в отличие Перечня типовых управленческих архивных документов. Поскольку Федеральный Закон № 402-ФЗ определяет обязанность экономических субъектов хранить все документы бухгалтерского учета, в том числе и отчетность, в соответствии с правилами организации архивного дела, то есть с правилами Перечня типовых управленческих архивных документов.

При этом начало отсчета срока хранения бухгалтерских документов начинается с года, следующего за годом их последнего использования.

Нарушение сроков хранения бухгалтерской отчетности, в том числе и первичных документов, может наказываться наложением административного штрафа в размере (ст. 15.11 КоАП):

- от 5 000 до 10 000 руб. ;
- от 10 000 до 20 000 руб. или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет – за аналогичные деяния, совершенные повторно;

10.8. Аудиторское заключение – как подтверждение достоверности бухгалтерской отчетности

Результатом работы бухгалтера является составление годовой бухгалтерской финансовой отчетности, которая должна отражать реальное состояние деятельности организации. Как мы уже выяснили выше, пользователям при принятии решений необходима только качественная информация о деятельности организации. В настоящее время существует огромное количество факторов и путей, приводящих к недостоверности отчетности.

Чтобы свести к минимуму возможность наличия ошибок и неточностей в бухгалтерской отчетности, руководители могут принять решение об использовании услуг аудиторских организаций, а именно – проведение аудита.

Аудит призван выявить ошибки и обеспечить достоверной информацией руководство организации, на основе которой принимаются управленческие решения.

Аудит проводится аудиторской фирмой (аудитором) на договорной основе с экономическим субъектом с целями:

- а) объективной оценки достоверности состояния бухгалтерского учета и отчетности;
- б) подготовки рекомендаций по улучшению финансового положения организации;
- в) повышению эффективности ее деятельности;
- г) выявления резервов лучшего использования собственных основных и оборотных средств, финансовых резервов и заемных источников.

В соответствии с Федеральным законом № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» [13] аудит – «независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности».

То есть, основной целью аудита является выражение мнения о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности и правильности ведения бухгалтерского учета в организации. Из данной цели вытекает и главное значение аудита – обеспечение разумной уверенности в том, что та информация, которая представлена в отчетности не содержит существенных искажений. Разумная уверенность достигается путем накопления через процедуры проверки аудитором необходимых доказательств, с помощью которых он сможет утверждать об отсутствии существенных искажений.

Свое мнение аудиторы выражают в аудиторском заключении, которое представляет собой «официальный документ, предназначенный для пользователей бухгалтерской отчетности аудируемых лиц, содержащий выраженное в установленной форме мнение аудиторской организации, индивидуального аудитора о достоверности бухгалтерской отчетности аудируемого лица».

Аудит подразделяется на обязательный и инициативный.

Обязательным аудитом называется аудит, который осуществляется в отношении отдельных экономических субъектов, на основании нормативно-правовых актов РФ.

Ст. 5 Федерального Закона «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ раскрывает случаи, когда аудиторская проверка является обязательной. Там упомянуто более 50 таких случаев.

Инициативный (добровольный) аудит осуществляется по решению экономического субъекта на основе договора с аудитором (фирмой). Характер и масштабы такой проверки определяет клиент.

Целью инициативного аудита является выявление недостатков в ведении бухгалтерского учета, составлении отчетности, проведение анализа финансового состояния организации. Инициативный аудит может быть комплексным или тематическим.

Аудиторы большую часть работы по сбору информации выполняют самостоятельно. Но в том случае, если в организации функционирует система внутреннего контроля, аудитор может использовать его данные. Эффективность проверки при сотрудничестве с внутренней системой контроля аудиторами заметно возрастает. Более того, независимый аудитор не может отказаться от определенного сотрудничества с внутренней системой контроля, так как он обязан составить собственное мнение о ее состоянии.

Эффективность аудита с использованием результатов работы внутренней системы контроля повышается при взаимной координации планов аудиторских проверок, обмене отчетами, регулярных рабочих встречах, свободном взаимном доступе к рабочей документации, оформляемой по общим правилам. Ответственность аудитора за свою работу не снижается при использовании им результатов работы внутренней системы контроля. Аудитор информирует руководство и собственников экономического субъекта об обнаруженных им возможностях повышения эффективности внутренней системы контроля. В процессе аудиторской проверки, аудитор обязан руководствоваться основными принципами аудита: независимость, честность, объективность, профессиональная компетентность и добросовестность, конфиденциальность, профессиональное поведение, профессиональный скептицизм.

Независимость, честность и объективность аудитора.

Независимость аудитора - отсутствие какой-либо финансовой или имущественной заинтересованности аудитора на проверяемой фирме; аудитор не может проверять фирму, одним из собственников которой он является; не может участвовать в проверке, если с высшими должностными лицами клиента его связывают родственные отношения. Аудитор не должен давать никакого повода для сомнений в своей независимости и объективности своего заключения. Аудитор должен быть честным и объективным, его

мнение и заключение - непредвзятым и беспристрастным. Как бы ни был компетентен аудитор, его мнение о качестве отчетности может быть оспорено, если он окажется в той или иной форме зависим от клиента. Поэтому аудитор и аудиторская организация не должны иметь имущественных и иных интересов в проверяемой организации, родственных связей с клиентом и т.п.

Конфиденциальность информации.

Информация, полученная аудитором в ходе проверки или оказания других аудиторских услуг, является конфиденциальной и может быть использована или передана третьим лицам только с согласия клиента (данного в письменной форме) или по решению суда. Принцип конфиденциальности должен соблюдаться безусловно, даже если разглашение или распространение информации о клиенте не наносит ему материального или иного ущерба.

Профессионализм, компетентность и добросовестность аудитора.

Аудитор должен обладать необходимой профессиональной квалификацией, заботиться о поддержании ее на должном уровне, соблюдать требования нормативных документов. Привлекая к работе других аудиторов или вспомогательный персонал, аудитор должен быть уверен в их профессиональной компетенции и контролировать качество их работы. Аудитор не должен оказывать клиентам каких-либо услуг, если не обладает достаточной квалификацией в данной области или не уверен в правильности своих рекомендаций.

Профессиональный скептицизм.

Проявление профессионального скептицизма означает, что аудитор критически оценивает весомость полученных аудиторских доказательств и внимательно изучает аудиторские доказательства, которые противоречат каким-либо документам или заявлениям руководства либо ставят под сомнение достоверность таких документов или заявлений. Профессиональный скептицизм следует проявлять в ходе аудита, чтобы, в частности, не упустить из виду подозрительные обстоятельства, не сделать неоправданных обобщений при подготовке выводов, не использовать ошибочные допущения при определении характера, временных рамок и объема аудиторских процедур, а также при оценке их результатов.

Аудиторские организации и индивидуальные аудиторы наряду с аудиторскими услугами могут оказывать прочие связанные с аудиторской деятельностью услуги: постановку, восстановление и ведение бухгалтерского учета, составление бухгалтерской финансовой отчетности, бухгалтерское

консультирование; налоговое консультирование, постановку, восстановление и ведение налогового учета, составление налоговых расчетов и деклараций; управленческое консультирование, связанное с финансово-хозяйственной деятельностью, в том числе по вопросам реорганизации организаций или их приватизации; юридическую помощь в областях, связанных с аудиторской деятельностью, включая консультации по правовым вопросам, представление интересов доверителя в гражданском и административном судопроизводстве, в налоговых и таможенных правоотношениях, в органах государственной власти и органах местного самоуправления; автоматизацию бухгалтерского учета и внедрение информационных технологий; оценочную деятельность; разработку и анализ инвестиционных проектов, составление бизнес-планов; проведение научно-исследовательских и экспериментальных работ в областях, связанных с аудиторской деятельностью, и распространение их результатов, в том числе на бумажных и электронных носителях; обучение в областях, связанных с аудиторской деятельностью.

Также аудиторские организации и индивидуальные аудиторы могут оказывать сопутствующие услуги. Под оказанием сопутствующих аудиту услуг понимается предпринимательская деятельность, осуществляемая аудиторскими организациями помимо проведения аудиторских проверок.

Сопутствующие аудиту услуги делятся на: услуги действия; услуги контроля; информационные услуги. К услугам действия относятся услуги по созданию документов, состав которых установлен в договоре с экономическим субъектом, ранее экономическим субъектом не созданных. К услугам контроля относятся услуги по проверке документов на предмет их соответствия критериям, согласованным аудиторской организацией с экономическим субъектом; контроль ведения учета и составления отчетности; контроль начисления и уплаты налогов и иных обязательных платежей; тестирование бухгалтерского персонала экономического субъекта. К информационным услугам относятся: услуги по подготовке устных и письменных консультаций по различным вопросам; проведение обучения, семинаров; информационное обслуживание; издание методических рекомендаций и т.д.

Как было отмечено, итоговый документ, который составляют аудиторы после проверки – аудиторское заключение.

Аудиторское заключение не упомянуто в Федеральном законе от № 402-ФЗ в качестве обязательного элемента бухгалтерской отчетности. Однако ПБУ 4/99 говорит о том, что итоговая часть аудиторского заключения подлежит включению в отчетность, а также публикуется вместе с

отчетностью. Следует отметить, что Федеральный Закон № 402-ФЗ имеет более высокий уровень регулирования бухгалтерского учета в РФ - законодательный, поэтому его требования первостепенны по отношению к требованиям положений по бухгалтерскому учету, которые представляют нормативной уровень регулирования. Исходя из вышеизложенного, аудиторское заключение не признается составной частью бухгалтерской отчетности.

Тем не менее, факт того, что аудиторское заключение не является обязательной составляющей компонентой бухгалтерской отчетности, не отменяет обязательность проведения аудита. Организации, которые подпадают под критерии обязательного аудита, обязаны не только публиковать итоговую его часть вместе с бухгалтерской отчетностью, но и представлять аудиторское заключение в орган государственной статистики. Однако в налоговые органы, как разъясняет Министерство Финансов РФ, аудиторское заключение вместе с бухгалтерской отчетностью можно не подавать. В органы же государственной статистики аудиторское заключение следует подавать. Если бухгалтерская отчетность организации подлежит обязательному аудиту, то аудиторское заключение о ней представляется в орган государственной статистики вместе с такой отчетностью либо не позднее 10 рабочих дней со дня, следующего за датой аудиторского заключения, но не позднее 31 декабря года, следующего за отчетным годом.

Непредставление в орган статистики аудиторского заключения о бухгалтерской отчетности в случае обязательного аудита бухгалтерской отчетности влечет предупреждение или наложение на должностных лиц организации административного штрафа в размере от 300 до 500 руб., на организацию - от 3 000 до 5 000 руб. Такая же ответственность применяется в случае несвоевременного представления аудиторского заключения. Однако штрафа за непроведение обязательного аудита в российском законодательстве не предусмотрено.

Об авторах

Калачева Ольга Николаевна - кандидат экономических наук, доцент кафедры «Бухгалтерского учета и налогообложения» РЭУ им. Г.В. Плеханова, Москва

Kalacheva Olga Nikolaevna - PhD., Associate Professor, Department of accounting and tax, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

Глава 11. Налоговые и неналоговые платежи

Современную систему финансовых отношений государства не возможно представить без бюджетной системы, не зря государственный бюджет называют ведущим звеном финансовой системы страны. Государственный бюджет объединяет в себе все доходы и расходы государства. Бюджет в свою очередь, представляет собой основной финансовый плановый документ государства на текущий год, имеющий силу закона.

Сегодня в России механизм государственного бюджета направлен на финансирование структурной перестройки экономики, наращивание модернизации и научно-технического потенциала, ускорение социального развития и социальной защищенности населения.

Государственный бюджет служит финансовой базой государства и является необходимой составляющей для нормального функционирования государственной системы. С помощью бюджетных средств, правительство осуществляет выплаты по взятым на себя обязательствам, осуществляет финансирование различных государственных программ, создает государственные резервы.

Экономическое значение бюджета состоит в том, что он во многом определяет конечный потребительский спрос. Это связано, в первую очередь с тем, что от величины бюджета во многом зависят доходы населения, за счет бюджетных средств выполняются различные государственные заказы и происходит закупка больших объемов продукции.

Для эффективной работы с государственным бюджетом выделяют следующие показатели:

- доходы;
- официальные трансферты;
- расходы;
- дефицит и профицит.

Доходы государственного бюджета выражают складывающиеся экономические отношения между государством с одной стороны и предприятиями, организациями и частными лицами с другой стороны.

Доходы можно разделить на текущие и капитальные. Капитальные доходы – это официальные трансферты, доходы от продажи и сдачи в аренду земли, доходы от реализации государственных запасов.

Текущие доходы в свою очередь делятся на налоговые и неналоговые. Налоговые доходы формируются из предусмотренных законодательством налогов и сборов и составляют основу доходов государственного бюджета.

В условиях развития рыночных отношений сложно себе представить финансовую систему государства без налогообложения, которое является одной из важнейших проблем современности, затрагивает все социально-экономические сферы жизни общества. Ни одно государство не может обойтись без налоговых доходов. Для хозяйственной власти налоги служат важнейшим источником дохода, кроме налогов, у государства, по существу, нет иных методов мобилизации средств в казну. В федеральном бюджете России на долю налогов в формировании финансовых ресурсов страны приходится свыше 90 %.

Совокупность взимаемых в государстве налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей, а также форм и методов их построения образует *налоговую систему*. Объектами налогообложения являются доходы (прибыль), стоимость определенных товаров, отдельные виды деятельности налогоплательщиков, операции с ценными бумагами, пользование природными ресурсами, имущество физических и юридических лиц, передача имущества, добавленная стоимость товаров и услуг и другие объекты, установленные законодательными актами.

Понятие «налоговая система» введено Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991, согласно ст.2 данного Закона **налоговая система** – это совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном порядке, а также форм и методов их построения.

Налоговую систему можно определить как целостное единство четырех основных ее элементов: законодательства о налогах и сборах, совокупности налогов и сборов, плательщиков налогов и сборов, системы налогового администрирования. При этом каждый из элементов находится друг с другом в тесной взаимосвязи и взаимозависимости.

Налоговая система подвержена постоянному изменению под действием как внутренних, так и внешних факторов, т.е. она является не статической, а динамической системой.

Налоговая система Российской Федерации в зависимости от уровня управления состоит из трех уровней в зависимости от уровня управления процессом налогообложения: федеральный (на уровне РФ), региональный (на уровне субъектов федерации), местный (на уровне муниципальных образований) [61].

Налоговая система государства включает в себя различные механизмы воздействия и регулирования на финансово-хозяйственную деятельность предприятий, домашних хозяйств, общества и государства в целом.

Управляя налоговыми ставками, льготами и штрафами, изменяя условия налогообложения, вводя одни и отменяя другие налоги, государство создает условия для ускоренного развития определенных отраслей и производств, способствует решению актуальных для общества проблем.

С помощью налогов государство перераспределяет часть прибыли предприятий и хозяйствующих субъектов, доходов граждан, направляя их на развитие производственной и социальной инфраструктуры, на инвестиции в капиталоемкие и фондоемкие отрасли с длительными сроками окупаемости затрат: железные дороги и автострасы, добывающие отрасли, электростанции и т.д. Происходит финансирование инновационных проектов, которые направлены на улучшение качества жизни населения, строительства новых предприятий, создание новых рабочих мест, поддержку сельскохозяйственной отрасли, обеспечение конкурентоспособности отечественного производителя, создание благоприятного инвестиционно-инновационного климата в стране.

К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним [1].

В федеральный бюджет зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, — по нормативу 100 процентов;
- налога на прибыль организаций (в части доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, а также в части доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам) — по нормативу 100 процентов;
- налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 1995 года N 225-ФЗ "О соглашениях о разделе

продукции" (далее — Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции") и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, — по нормативу 20 процентов;

- налога на добавленную стоимость — по нормативу 100 процентов;

- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья — по нормативу 50 процентов;

- акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого, — по нормативу 100 процентов;

- акцизов на спиртосодержащую продукцию — по нормативу 50 процентов;

- акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректификованного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, — по нормативу 60 процентов;

- акцизов на табачную продукцию — по нормативу 100 процентов;

- акцизов на автомобили легковые и мотоциклы — по нормативу 100 процентов;

- акцизов по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию Российской Федерации, — по нормативу 100 процентов;

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) — по нормативу 100 процентов;

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) — по нормативу 100 процентов;

- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) — по нормативу 40 процентов;

- налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации — по нормативу 100 процентов;

- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) — по нормативу 100 процентов;
- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) — по нормативу 95 процентов;
- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации при выполнении соглашений о разделе продукции — по нормативу 100 процентов;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) — по нормативу 20 процентов;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) — по нормативу 20 процентов;
- водного налога — по нормативу 100 процентов;
- государственной пошлины (за исключением государственной пошлины за совершение юридически значимых действий, указанных в статьях 56, 61, 61.1, 61.2, 61.3, 61.4 и 61.5 настоящего Кодекса, государственной пошлины, предусмотренной абзацем двадцать восьмым настоящей статьи) — по нормативу 100 процентов;
- государственной пошлины за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг — по нормативу 50 процентов [1].

Аналогичные регулируются налоговые доходы субъектов РФ и муниципальных образований. В частности, к налоговым доходам бюджетов субъектов РФ относятся доходы от следующих региональных налогов (ст. 56 БК РФ)

- налога на имущество организаций — по нормативу 100 процентов;
- налога на игорный бизнес — по нормативу 100 процентов;
- транспортного налога — по нормативу 100 процентов.

К налоговым доходам местных бюджетов относятся (ст. 61 БК РФ):

- земельного налога — по нормативу 100 процентов;

– налога на имущество физических лиц — по нормативу 100 процентов;

Налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налога на доходы физических лиц — по нормативу 10 процентов;

– единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 50 процентов;

– государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления городского поселения, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, за выдачу органом местного самоуправления городского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, — по нормативу 100 процентов.

В условиях рыночной экономики все виды налогов на всех уровнях государственного управления, не зависимо от уровня бюджета, в который зачисляются, формируют большую часть доходов государства. Система разделения налогов по уровням власти обеспечивает осуществление государством регулирующей функции, позволяя ему воздействовать на социально-экономические процессы на федеральном, региональном и местном уровнях.

Кроме этого налоговые доходы делятся на две группы: прямые и косвенные налоги.

Косвенные налоги 0 основная часть налоговых поступлений государственного бюджета, сюда входят – НДС, акцизы и таможенные пошлины, сборы. Косвенные налоги могут составлять в бюджете до 70-90% всех налоговых доходов, особое значение отдается конечно же налогу на добавленную стоимость – порядка 40%. Акцизы и таможенные пошлины взимаются с небольшой группы товаров, но имеют высокую доходность.

Прямые налоги взимаются непосредственно у источника образования дохода – налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и т.д. Взимаются прямые налоги и в государственный (федеральный) и в региональный, и местный бюджеты. Ставки по прямым налогам зависят от категории налогоплательщика и объекта налогообложения. На сегодняшний день по налогообложению прибыли и доходов предусматривается плоская

шкала налогообложения, что по мнению ряда экспертов, существенно снижает долю таких налогов в доходной части государственного бюджета.

При формировании доходной части федерального бюджета учитываются изменения, которые вносятся в налоговое законодательство в ходе изменения бюджета за предыдущие периоды, изменения, связанные с внешней политикой государства, ее особенностями, влиянием цен на мировом рынке на энергетические ресурсы, развитием внутренней экономики, в частности хозяйствующих субъектов, а также роста реальных доходов населения, роста цен на внутреннем рынке, роста уровня инфляции.

Структура налоговых доходов представлена федеральными, региональными и местными налогами, а также налогами, относящимися к специальным налоговым режимам (рисунок 11.1.)



Рисунок 11.1. Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов [113]

С учетом представленной структуры видно, как меняется размер налоговых доходов государства из года в год по уровню зачисляемых налогов под влиянием различных факторов. Так, например, ухудшение хозяйственно-финансового положения многих предприятий в результате финансового кризиса 2008 года привело к снижению объемов поступлений федеральных налогов. Сокращение темпов производства привело к снижению объемов поступлений от налога на прибыль, кроме этого, резкое снижение

цен на нефть так же сказалось на изменении структуры доходов бюджета государства.

В 2010 - 2011 годах наблюдается рост налоговых доходов, при том, что ставка по налогу на прибыль была снижена с 24% до 20%. В данном случае увеличение поступлений связано с ростом доходов от косвенного налогообложения и сохранением на прежнем уровне поступлений от единого социального налога. Однако ситуация, сложившаяся в период с 2012 по 2015 годы, снова привела к снижению доходов государства, теперь уже по целому ряду причин, обусловленных разными факторами.

1. финансовый кризис, постепенно переросший во внутренний экономический кризис, выявил неэффективность ряда предприятий и сказался на их прибыльности;

2. в результате падения доходов предприятий и оттока капиталов, а также увеличения ставки рефинансирования, с целью повышения стабильности национальной валюты произошел рост цен заемных средств и увеличение доли заимствований;

3. при общем объеме снижения производства идет уменьшение поступлений НДС от реализации товаров и услуг, что также вызвано снижением покупательной способности на фоне падения реальных доходов населения и потери покупательной способности;

4. снижаются объемы поступлений от налога на доходы физических лиц вследствие увеличения доли безработных (реорганизация ряда предприятий привела к сокращениям численности сотрудников, а в отдельных случаях предприятия были закрыты полностью);

5. сложная ситуация сложилась с поступлениями платежей за пользование природными ресурсами – они сократились почти на 45%. Данная ситуация была обусловлена падением цен на нефть (с 97,6 долл. за баррель в 2014 году до 57 долл. за баррель в первом полугодии 2015 года) и за счет сокращения объемов добычи нефти.

Кроме того, на снижение размера выплат по нефтегазовым платежам существенно оказал «налоговый маневр», который предусматривал снижение экспортной пошлины при одновременном повышении НДС.

Бюджет государства рассчитывается исходя из цены на нефть, так на 2015 год расчет производился исходя из цены 100 долл. за баррель, но резкое снижение цен на нефть осенью 2014 года и падение курса рубля привели к корректировке бюджета, что также отразилось на структуре доходов и объемах поступлений.

Что касается снижения доли поступлений от региональных налогов, то это обусловлено не только вышеперечисленными факторами, но так же и изменениями, связанными с уменьшением доли зачисляемого процента от налога на прибыль в региональный бюджет с 18% до 17% (при ставке 20% распределение до 2017 года шло 2% в федеральный бюджет, 18% в региональный).

В структуре поступлений налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации основную долю поступлений составили:

- налог на доходы физических лиц – 40,7%;
- налог на прибыль организаций – 20,7%;
- налог на добавленную стоимость – 10,6%;
- налог на имущество организаций – 9,5%;
- единый налог, уплачиваемый в связи с применением УСН – 5,0%;
- акцизы – 5,0%;
- земельный налог – 2,5%;
- единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности – 1,8%.

Таблица 11.1

Поступление налога, сборов и иных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации

	Январь-ноябрь 2017 г.			В % к январю – ноябрю 2016 г.		
	КБ	В том числе		КБ	В том числе	
		ФБ	КБ субъектов		ФБ	КБ субъектов
Всего	15555.0	8167.9	7387.8	119.0	130.8	108.2
Из них: на прибыль организаций	3037.4	695.9	2341.5	117.9	в 1.5 р	110.5
Из него зачисляемый в бюджеты бюджетной системы РФ по соответствующим ставкам	2720.7	417.1	2303.6	118.8	в 1.7р	112.6
Налог на доходы физических лиц	2799.6	-	2799.6	108.0	-	108.0
Налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги)	2853.7	2853.7	-	114.1	114.1	-
Акцизы по подакцизным товарам, производимым на территории РФ	1387.0	830.5	556.5	117.8	в 1.5р	92.1
Налоги на имущество	1175.2	-	1175.2	111.2	-	111.2
Налог на добычу полезных ископаемых	3696.9	3634.9	62.0	139.0	139.7	107.2

Таблица составлена по данным Федеральной налоговой службы [118]

С 2017 года идет рост налоговых поступлений в консолидированный бюджет бюджет по сравнению с 2016 годом доходы от федеральных налогов и сборов составили 89.1% от общей суммы налоговых доходов, региональных налогов и сборов 6.3%, местных 217.3 %, налогов от специальных налоговых режимов 3.2%.

Увеличение объемов поступлений связано с улучшением системы администрирования, что свидетельствует о сокращении теневого сектора и формировании более прозрачной деловой среды, а также ростом ВВП.

Кроме этого, рост поступлений по налогу на прибыль связан с запретом для налогоплательщиков в полной мере засчитывать убыток прошлых лет. С 2016 по 2020 годы в Налоговом кодексе действует поправка, в соответствии с которой база по налогу на прибыль не может быть уменьшена на сумму ранее полученных убытков более чем на 50%. Это значит, что если компания понесла убытки по итогам прошлого налогового периода, при уплате налога ей может быть зачтена только половина.

Одним из важных аспектов при регулировании налогообложения, является взаимодействие государства с налогоплательщиками, как источника формирования налоговой базы.

При планировании налоговых поступлений стоит учитывать роль организаций и физических лиц, с точки зрения их вклада при осуществлении различных видов экономической деятельности в формирование бюджетов разных уровней.

Достаточно большое место среди налогоплательщиков-организаций отводится финансовым организациям, которые занимаются получением и перераспределением финансовых средств – банкам, кредитным учреждениям, деятельности Центрального Банка РФ, деятельности лизинговых фирм и компаний, занимающихся сделками в области лизингового кредитования.

Доля финансового сектора в налоговых доходах государства составляет всего 3% и по сути данный сектор не имеет значимой роли в формировании бюджета.

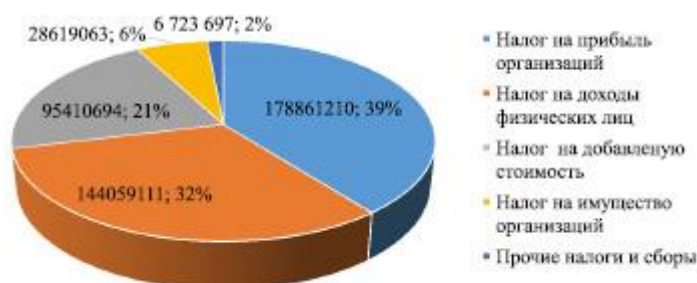


Рисунок 11.2. Структура основных налоговых платежей финансовых посредников [156]

Однако, как видно из рисунка значительную часть обязательных платежей, которые выплачивают финансовые посредники, занимают налог на прибыль организаций, налог на добавленную стоимость и налог на доходы физических лиц. Их доля составляет 40%, 21% и 32% соответственно, а с учетом общей доли прямых налогов в формировании бюджета, данные налоги несут весомый вклад в аккумулирование ресурсов региональных и местных бюджетов, помимо федерального.

Для государственных органов стимулирование работы финансового сектора и повышение спроса на банковские услуги и продукты является одной из актуальных задач, поскольку развитие банковского механизма может позитивно повлиять на экономику страны в целом. Соответственно система налогового регулирования финансового сектора послужит не только пополнению бюджета государства, но также послужит повышению эффективности работы кредитных организаций.

Также для оживления экономики с точки зрения увеличения налоговых поступлений, особенно в условиях экономического кризиса, имеют налоговые льготы и преференции.

Для стимулирования деловой активности применяются налоговые каникулы, которые по срокам в разных районах могут составлять от года до двух лет. Кроме этого в отношении таких организаций предусматривается применение специальных налоговых режимов, заменяющих уплату нескольких налогов единым налогом, имеющим ставку значительно ниже применяемых на общем режиме налогообложения.

На сегодняшний день малый бизнес является неотъемлемым элементом роста не только национальной экономики государства, но и его регионов. И поскольку именно от уровня развитости регионов зависит структура доходов и расходов, выделение субсидий и дотаций в отношении слаборазвитых территорий, малый бизнес и вопрос его налогообложения является основным финансовым инструментом, регулирующим связи среднего и малого бизнеса с государством.

Большая часть собираемых в мире налогов приходится именно на малый бизнес. Следует заметить, что в России пока на долю малого бизнеса приходится не более 12% ВВП, тогда как в развитых европейских странах малый и средний бизнес производит до 70% ВВП.

Так как сегодня доля доходов от налогообложения малого бизнеса практически полностью зачисляется в бюджет муниципальных образований, то в структуре доходов федерального бюджета вклад малого бизнеса в финансовые ресурсы государства практически незначителен и в основном касается тех предприятий, которые уплачивают налоги на основании применения общего режима налогообложения.

Российский малый бизнес сконцентрирован, преимущественно, в сфере услуг и торговле – 41%, затем идет малый бизнес в сфере операций с недвижимостью – 18%, промышленное производство – 10%, строительство – 6%. Остальные отрасли не превышают 2%.

Таблица 11.2

Структура доходов в муниципальный бюджет (руб.)

Период	2013	2014	2015
Общая сумма налоговых платежей			
Из них:	69789567	75344890	78217791
Налог на имущество физических лиц	5890789	6194500	6453000
Земельный налог	13090678	13567900	14123000
УСН	9786909	11618900	11456777
ЕНВД	8900767	8720900	8456978
ЕСХН	7980978	9670600	9900450

*Таблица составлена по данным УФНС по Иркутской области [118]

Исходя из данных таблицы, можно увидеть, что за последние годы произошел рост налоговых поступлений от специальных налоговых режимов. Но даже положительный рост не может свидетельствовать о росте налоговой отдачи малого бизнеса, т.к. в 2015 году на 7,5% был увеличен коэффициент-дефлятор, на который необходимо корректировать базовую доходность. То есть, при прочих равных условиях, поступления налога должны были возрасти не менее чем на 7,5%. Обеспечить прирост поступлений налога, превышающий 7,5%, удалось лишь 22 муниципалитетам.

В условиях современного рынка основной задачей налогообложения является снабжение государства финансовыми ресурсами, необходимыми для решения социальных и экономических задач. В то же время налогообложение не должно препятствовать наращиванию производства товаров и услуг, росту занятости населения. Как показывает мировая практика, именно малый и средний бизнес играют одну из главных ролей в обеспечении экономического роста и занятости населения [62].

Ежегодно на развитие малого бизнеса из бюджета выделяются значительные финансовые ресурсы.

Большая часть общего объема инвестиций в основной капитал малых предприятий приходилась: на предприятия, занимающиеся операциями с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг – 68,7 млн. рублей (29,6 %); на предприятия транспорта и связи – 49,5 млн. рублей (21,4 %); предприятия строительства – 36,4 (15,7 %); предприятия обрабатывающие производства – 31,4 млн. руб. (13,6 %).

Одной из основных функций государства в такой ситуации является создание благоприятных и стабильных условий для развития предпринимательства.

Большую роль в формировании доходных статей государственного бюджета конечно же составляют нефтегазовые доходы.

Таблица 11.4

Основные параметры проекта федерального бюджета на 2015-2017 годы.

Основные параметры/ год	2013	2014	2015	2016	2017
Объем ВВП, млрд. руб.	66755	71493	76077	82303	89834
Цена Юралс долл./баррель	10.,9	104.0	100.0	100.0	100.0
Налогооблагаемые объемы добычи нефти, млн. тонн	453.8	465.3	455.8	444.3	436.,2
Объем экспорта: нефти, млн. тонн	236.6	230.0	229.7	229.7	230.7
Нефтепродуктов, млн. тонн	151.4	153.0	148.5	145.0	142.2
Налогооблагаемые объемы экспорта нефти, млн. тонн	196.4	197.7	195.4	193.4	193.6
Нефтегазовые доходы, в том числе:	6534.0	7480.2	7226.6	7516.1	7690.9
НДПИ	2514.5	2917.1	3052.4	3209.6	3251.5
Вывозные пошлины	4019.5	4563.1	4468.2	4306.5	4339.4
Ненефтегазовые доходы	6485.9	6758.6	7403.3	7933.1	8681.8

По данным Министерства финансов в 2016 г. объемов поступлений от НДПИ снизился на 297.4 млрд. руб. по отношению к 2015 г. и составил 2 929.4 млрд. руб., Такое снижение обусловлено снижением мировых цен на нефть (среднее значение мировых цен на нефть сорта «Юралс» за 2015 г. составило 51.00 долл. за баррель, за 2016 г. – 41.65 долл. за баррель). [12] При этом на 2017 г. исходя из фактических показателей, объем поступлений по прогнозным оценкам составил на 429.4 млрд. руб. меньше по отношению к предыдущим периодам и это при том, что цена за баррель нефти составила в среднем 68 долл. за баррель, что выше на 1.63 % по отношению к 2016 году.

Причиной уменьшения объемов поступлений также послужило снижение роста добычи нефти в стране, а также потери, вызванные таможенными субсидиями в пользу нефтеперерабатывающих заводов. Кроме этого, потери бюджета вызваны пониженными ставками на НДПИ. Значительную долю выпадающих доходов составили расходы, связанные с применением нулевой ставки, это в первую очередь связано с расширением перечня объектов, применяющих пониженную ставку. В этом есть и свое преимущество, многие регионы, в отношении которых предусматривались меры налогового

стимулирования, заняли ведущие позиции по приросту налога на прибыль (Красноярский край, Иркутская область, Республика Саха (Якутия)). Однако, столь бурное развитие нефтедобывающей отрасли привело к росту нефтяной зависимости региональных бюджетов. Соответственно прекращение действия данной льготы приведет к снижению поступлений налога на прибыль и росту платежей по НДС.

По данным Минфина российский бюджет ежегодно из-за расширения сферы действия льготных ставок, теряет более 300 млрд. руб. В 2017 г. потери составят около 370 млрд. руб., а к 2019 г. вырастут до 440 млрд. Из-за пониженных экспортных пошлин в 2017 г. бюджет недосчитается еще 133 млрд. руб., а в 2019 г. – 145 млрд. руб. [73].

Для того, чтобы сократить уровень бюджетного дефицита в рамках «Основных направлений налоговой политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов», предусмотрено увеличение налоговой нагрузки на нефтегазовую отрасль в период 2017-2019 гг. за счет уточнения порядка расчета ставки НДС в отношении нефти в части дополнения формулы ее расчета новым слагаемым, определенным на 2017 г. в размере 306 руб., на 2018 г. – 357 руб., 2019 г. – 428 руб. [74].

Что касается увеличения объемов поступлений налогов в бюджет страны в период 2018 – 2020 год, то прогнозным оценкам, здесь мнения расходятся и результат оценивают с разных позиций.

Одни эксперты оценивают современную ситуацию как весьма благоприятную для увеличения доли налоговых поступлений, другие прогнозируют падение объемов поступлений на общем фоне падения стабильности рубля и ухудшения внешнеэкономической обстановки.

Проект закона федерального бюджета на 2018 и плановый период 2019 – 2020 годы сформирован с учетом желания в краткие сроки сбалансировать бюджетную систему, а не содействовать экономическому росту.

Бюджетный прогноз, % ВВП								
	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2034
Доходы, всего	33,3	32,7	32,4	32,3	32	31,2	30,3	29,9
Федеральный бюджет	16,1	15,5	15,2	15	14,8	14,1	13,4	13,1
нефтегазовые доходы	5,8	5,8	5,5	5,4	5,3	4,7	4	3,6
нечрезвычайные доходы	10,4	9,7	9,7	9,6	9,6	9,4	9,5	9,6
Консолидированные бюджеты регионов (без учета межбюджетных трансфертов)	9,8	9,5	9,5	9,5	9,4	9,4	9,3	9,2
Бюджеты внебюджетных фондов (без учета межбюджетных трансфертов)	7,6	7,7	7,7	7,8	7,7	7,6	7,6	7,5
	37,3	36,2	34,9	33,5	32,9	32	31	30,5
Расходы, всего	19,8	18,7	17,4	16,2	15,7	14,9	14,2	13,9
Федеральный бюджет	11,8	11,5	11,3	11	10,9	10,5	10,1	9,9
Консолидированные бюджеты регионов	-4	-3,5	-2,5	-1,3	-1	-0,9	-0,7	-0,7
Дефицит (-), всего	-3,7	-3,2	-2,2	-1,2	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7
Федеральный бюджет	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,02	0,02
Консолидированные бюджеты регионов	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,02	0,02

ИСТОЧНИК: МИНФИН

Рисунок 11.3. Бюджетный прогноз, % ВВП [73]

Исходя из бюджетного прогноза при неизменности налогового законодательства доходы бюджетной системы будут иметь тенденцию к снижению с 33.3% ВВП в 2016 году (как видно из рисунка) до 29.9% ВВП в 2034 году. Сильнее всего сократятся доходы федерального бюджета, связывают такое снижение в первую очередь, связано с сокращением нефтегазовой ренты почти на треть из-за стабилизации цены на нефть на низком уровне, снижение темпов добычи (вызванное в том числе подписанием соглашения ОПЕК+) и экспорта нефти, а также увеличением льгот по НДС и экспортной пошлины.

Однако, доходы, на связанные с нефтью тоже ожидает сокращение, в связи с ростом числа пожилого населения страны, падением реальных доходов населения, даже на фоне индексации пенсий и заработных плат и как следствие снижение покупательной способности при общем росте цен на продовольственные товары, а также перемещением 1/3 доходов населения из потребительского сектора в банковский.

Решать проблему сокращения доходов планируют за счет поиска новых источников и увеличения доли уже имеющихся. Так, например, среди крупнейших дополнительных доходов – повышение акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо (на 50 коп. в расчете на 1 литр с 1 января 2018 года и еще на 50 коп. в середине года), такая мера принесет в бюджет государства дополнительно 25.3 млрд. руб. в 2018 году и 90 млрд. в 2019-2020 годах. Также планируется повышение на 15% утилизационного сбора на строительную, дорожную, сельскохозяйственную технику, расширение

шкалы ставок акцизов на легковые автомобили (что приведет к их удорожанию) – с мощностью двигателя от 200 л.с. с 897 до 1084 за 1 л.с.

Все эти меры направлены на улучшение экономической ситуации и устранение преград для развития экономики, но в той или иной мере затронет интересы разных слоев общества и может привести к серьезному сокращению расходов государства на социальную сферу, снижению объемов инвестиций и прочее.

В такой ситуации со стороны государства идет увеличение доли неналоговых поступлений в бюджет.

Планирование неналоговых доходов является действенным способом маневрирования потоками неналоговых доходов бюджета путем использования различных практически способов и методов принятия решений в области управления неналоговыми активами.

С точки зрения применения методов маневрирования можно выделить регулирование и контроль со стороны государственных органов за соблюдением налогового законодательства.

Проводимые контрольные мероприятия позволяют за счет начисления пеней, штрафов взыскать в бюджет государства дополнительные средства.

Неналоговые доходы нередко привязываются к определенным целевым расходам, в то время как налоговые доходы не имеют целевой направленности и расходуются на финансовое обеспечение деятельности государства.

Неналоговые доходы являются составной частью доходов бюджетов разных уровней. Большинство неналоговых доходов не имеют постоянного фискального характера или твердо установленной ставки. В отличие от других доходов они жестко не планируются в бюджете, на практике их планирование осуществляется исходя из физических поступлений за предыдущие периоды с учетом динамики, темпов инфляции и изменений в законодательстве.

Неналоговые поступления – это категория доходов скорее административная, так как формируется из доходов административных учреждений при оплате за государственные услуги в виде пошлин, штрафов, приватизации, использовании земельных ресурсов или полезных ископаемых.

Неналоговые доходы формируются за счет:

1. доходы от имущества, находящегося в государственной собственности;

2. доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации;
3. доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности;
4. части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правительством РФ;
5. прибыль Банка России – по нормативам, устанавливаемым федеральными законами;
6. доходы от внешнеэкономической деятельности;
7. доходы от реализации государственных запасов и резервов;
8. штрафы, санкции, пени;
9. дотации бюджетов субъектов федерации;
10. субсидии бюджетам субъектов федерации и муниципальных образований;
11. субвенции бюджетам субъектов федерации и муниципальных образований;
12. иные межбюджетные трансферты.

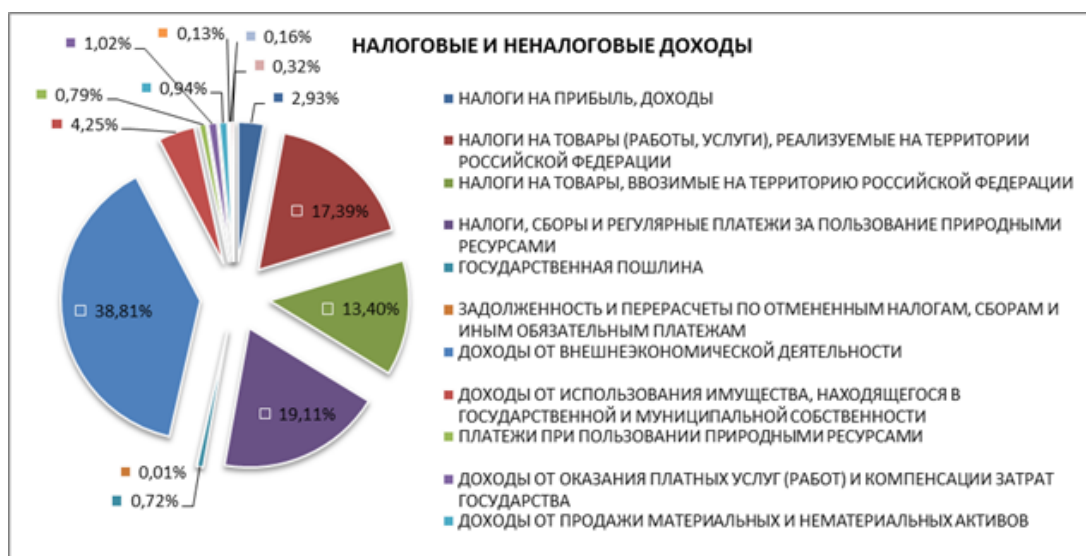


Рисунок 11.4. Структура неналоговых доходов консолидированного бюджета [73]

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет:

- доходов от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собственности;
- части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией;
- прибыли Банка России по нормативам, установленным федеральными законами;
- доходов от внешнеэкономической деятельности;
- доходов от реализации государственных запасов и резервов.

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов.

К налоговым доходам бюджетов субъектов федерации относятся:

– собственные налоговые доходы от региональных налогов и сборов, перечень и ставки, которых определяются налоговым законодательством, а пропорции их распределения между бюджетом субъекта федерации и местными бюджетами – законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и Федеральным законом “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”;

– отчисления от федеральных регулирующих налогов и сборов, распределяемых к зачислению в бюджеты субъектов РФ по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, кроме доходов от федеральных налогов и сборов, передаваемых в порядке бюджетного регулирования местным бюджетам.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет:

– части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет, в размерах, устанавливаемых законами субъектов федерации;

– доходы от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ;

– доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов

федерации в порядке и по нормативам, устанавливаемым федеральными законами и законами субъектов РФ.

– Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов.

Неналоговые доходы устанавливаются для физических и юридических лиц. Они могут иметь форму как обязательных, так и добровольных платежей. В нормативно-правовых актах указывается также на возможность принудительного взыскания определенных платежей в случае их неуплаты.

Для неналоговых доходов характерно большая целевая направленность использования поступлений, чем по налоговым платежам, что закреплено в соответствующих правовых актах по порядку исчисления и взимания каждого конкретного платежа.

Неналоговые доходы бюджетов разных уровней имеют существенные отличия от налоговых поступлений. Порядок их установления, исчисления и взимания регламентируется комплексом нормативных документов. Например, порядок перечисления средств, получаемых в порядке приватизации государственного или муниципального имущества, определяется законодательством Российской Федерации о приватизации, а взимание отдельных санкций – гражданским и Уголовным кодексами Российской Федерации.

Неналоговые доходы могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и принудительной основе. У них не определены конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и ряд других элементов, присущих налоговым платежам.

Увеличение бюджета за счет неналоговых доходов возможно за счет рационального использования государственной собственности. Здесь возможно применение схем компенсационных выплат, что не только создаст одинаковые условия для инвесторов, осуществляющих коммерческое строительство, но и направить дополнительные средства в бюджет.

Неналоговые доходы служат не только целям привлечения дополнительных доходов в бюджетную систему. Например, доходы от предоставления платных услуг, оказываемых государственными предприятиями, организациями и учреждениями, говорят об увеличении спроса и потребности населения в определенном виде услуг. Соответственно плата за такие услуги

способствует рациональному использованию и экономии финансовых ресурсов государства.

Увеличение доли неналоговых платежей планируется за счет введения новых платежей, например для бизнеса: утилизационный сбор со средств производства и инвестиционный сбор с морских портов.

Минус введения таких платежей – они негативно скажутся на развитии бизнеса, так как могут обладать природой налога и произвольно устанавливаются исполнительными органами власти, постановлениями правительства, а не законодательными органами власти.

Еще одной статьей неналоговых поступлений является приватизация доходов, здесь речь идет о продаже пакетов акций крупных российских нефтегазовых, финансовых и страховых компаний.

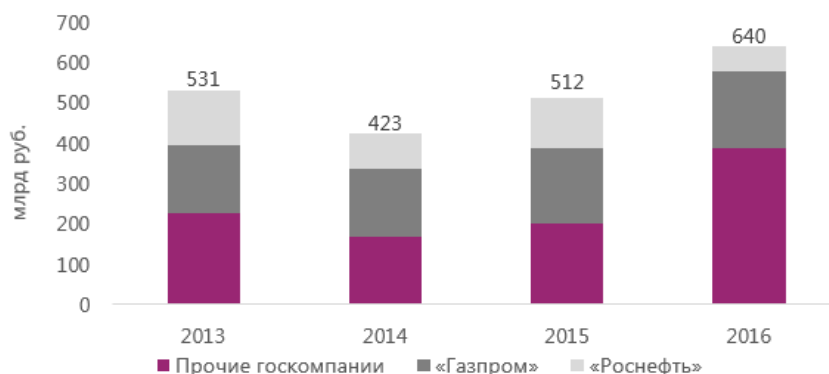
Так по прогнозным оценкам Министерства экономического развития доход от приватизации акционерных обществ в 2017 – 2019 годах может составить 18.7 в 2017 г., 13.6 – в 2018 г. и 13.89 млрд. руб. – в 2019 г. соответственно. При этом в ожидаемых поступлениях на текущий год учтены только два крупных актива: 95.5 млрд. руб. от продажи 10.9% минус одна акция ВТБ и 24 млрд. руб. от продажи 25% минус одна акция «Совкомфлота». Правда в свете последних событий – введение новых санкций против Российской Федерации и в том числе в отношении ряда финансовых организаций в том числе, это может существенно отразиться на стоимости акций и не принести должного результата государству [98].

Что касается пополнение бюджета государства за счет доходов от деятельности предприятий в виде дивидендов, то их увеличение планируется за счет увеличения минимального норматива дивидендов по государственным акциям и госкомпаниям с 25 до 50%.

На протяжении нескольких лет государству удавалось увеличивать дивидендные выплаты госкомпаний. Так по итогам 2015 г. дивиденды выросли на 21% по сравнению с 2014 г., по итогам 2016 г. госкомпании распределили среди своих акционеров еще на 25% больше – порядка 640 млрд. рублей. Однако, заложенного в бюджет уровня поступлений дивидендов государству достичь не удалось.

В 2017 г. Министерством финансов в бюджет были заложены дивидендные поступления от компаний, находящихся в прямой государственной зависимости, в размере 483 млрд. рублей. Если не учитывать в указанной сумме выплаты «Роснефтегаза», а также выплаты финансовых компаний и банков, то в бюджет должно было поступить около 300 млрд. руб., однако

фактические по итогам года поступления составили на 30 % меньше от плановых показателей и составили только 218 млрд. рублей.



Источник: расчеты АКРА

Рисунок 11.5. Доля «Газпрома» и «Роснефти» в структуре дивидендов госкомпаний

В общей структуре дивидендов госкомпаний существенно снизилась доля «Газпрома» и «Роснефти». Если в период 2013 – 2015 годов их доля колебалась на уровне 60% от общего объема выплаченных дивидендов, то по итогам 2016 года уменьшилась до 40%. Такая ситуация в первую очередь обусловлена тем, что «Роснефть» имеет больше возможностей с точки зрения отстаивания своих инвестиционных программ, по отношению к другим государственным компаниям [57].

Анализируя в целом налоговые и неналоговые доходы государственного бюджета можно сделать вывод о том, что в последние годы идет снижение доли доходов бюджета по отношению к ВВП с 16.1% в 2016 г. до 15% в 2019 г., данный факт свидетельствует о несовершенстве налоговой системы государства, которая не охватывает «теневую» экономику и не может в полном объеме обеспечить вовлечение в доходы федерального и регионального бюджетов реального имеющегося потенциала доходов.

Основная часть поступлений доходов обеспечена поступлениями администраторами: Федеральной налоговой службой, Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным агентством по управлению государственным имуществом. На долю главных администраторов доходов приходится порядка 94.6% всех консолидированных доходов бюджета.

Об авторах

Дыкусова Анастасия Геннадьевна - к.э.н., доцент Иркутский национальный исследовательский технический университет

Dykusova Anastasia Gennadievna = Candidate of Economic Sciences, Associate Professor Irkutsk National Research Technical University

Заключение

Монография «Особенности развития финансовой системы в период рыночной трансформации национальной экономики» разработана на основе результатов научных исследований авторов.

Результаты выполненных исследований показали актуальность и своевременность для российской экономики рассматриваемых вопросов в области развития финансовой национальной системы.

В работе значительное внимание уделено вопросам, связанным с рассмотрением структуры финансовой системы, анализом бюджетов РФ, финансового мониторинга и финансового контроля.

В целом, работа отражает научные взгляды на современное состояние и развитие финансовой системы в период рыночной трансформации национальной экономики. Она представляет интерес как для специалистов в области проведения научных исследований, так и специалистов-практиков.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (ред. от 28.12.2017) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/
2. Бюджетный кодекс РФ, М., 1999. Ст. 1.
3. Закон РСФСР №1488-1 от 26.06.1991 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»: в редакции от 26.07.2017 г. № 205-ФЗ// Справочная правовая система Консультант Плюс.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, от 30.12.2001 №195-ФЗ // СПС Консультант Плюс.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая), от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СПС Консультант Плюс.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая), от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СПС Консультант Плюс.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru>. – Информационно-правовая система Гарант
8. Положение по бухгалтерскому учету «Бухгалтерская отчетность организации» (ПБУ 4/99), утвержденное Приказом Минфина России от 06.07.1999 № 43н // СПС Консультант Плюс.
9. Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденные Приказом Минфина России от 29.07.1998 № 34н // СПС Консультант Плюс.
10. Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов" от 05.12.2017 N 362-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/.
11. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018)
12. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» //СПС Консультант Плюс.
13. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» //СПС Консультант Плюс.
14. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.
15. Федеральный Закон Российской Федерации от 25.02.1999 г. №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»: в редакции от 26.07.2017 г. № 205-ФЗ// Справочная правовая система Консультант Плюс.
16. Bogdanova A.A., Volkova O.O. Income generation regional and local budgets in the united states. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.scienceforum.ru/2015/pdf/17440.pdf> (дата обращения: 13.04.2018).

17. David N. Hyman. Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy. The Dryden Press. 3-d Ed. 1990.
18. Jack Ochs. Publish Finance. Harper&Row. Publishers. 1990.
19. Musgrave R., Musgrave P. Public Finance in Theory and Practice. 5-th Ed. 1989
20. OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the world: Structure and finance. – 87 p. Источник: URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf>.
21. Open Budget Survey // International Budget Partners. - <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>.
22. Participating Countries // Open Government Partnership. - <http://www.opengovpartnership.org/countries>.
23. Stiglitz J.E. Economics of the Public Sector.
24. World debt clocks. Источник: URL: <http://www.usdebt-clock.org/world-debt-clock.html>.
25. www.budgetrf.ru - информационно-аналитический комплекс «Бюджетная система Российской Федерации» в рамках проекта «Университетская информационная система России».
26. www.consultant.ru - Справочная правовая система «Консультант-Плюс».
27. www.garant.ru - Справочная правовая система «Гарант».
28. Авторитаризм развития: Генезис, функции, перспективы («круглый стол») // МЭиМО (Мировая экономика и международные отношения), 2005, № 5. СС. 41-53; № 6. СС. 92-105 и др.
29. Азаренко Н.Ю., Себекина Т.И. Стратегический анализ и разработка путей повышения инвестиционной привлекательности АПК региона // Экономика и предпринимательство. 2016. № 11-2 (76-2). С. 232-239.
30. Архив ГД РФ ФС. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5726.
31. Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 22. Д. 54.
32. Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 3432.
33. Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 5595.
34. Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп. 14. Д. 5614.
35. Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп.14. Д. 118.
36. Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5598.
37. Архив ГД ФС РФ. Ф. 10100. Оп.14. Д. 5757.
38. Архив ГД ФС РФ. Ф.10100. Оп. 14. Д.4346.
39. Архив ГД ФС РФ. Ф.10100. Оп.14. Д. 178.
40. Архив Горбачев-Фонда. Ф. 2. Оп. 1. Д. 19438.
41. Афанасьев Р.С. Вопросы долговой нагрузки на региональные бюджеты субъектов Российской Федерации на примере Республики Мордовия // Иннов: электронный научный журнал, 2017. №4 (33). URL: <http://www.innov.ru/science/economy/voprosy-dolgovooy-nagruzki-na-region>
42. Бабиц А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. М., 1999. с 80.
43. Брифинг Дмитрия Козака по завершении встречи с главами регионов по вопросам межбюджетной политики от 28 февраля 2017 - <http://government.ru/news/26576/>

44. Бухарова О. Простят на семь лет. Источник: URL: <https://rg.ru/2018/01/08/klimanov-restrukturizaciia-kreditov-pozvolit-regionam-sekonomit-biudzhety.html>.
45. Бухгалтерский финансовый учет: учебник для академического бакалавриата / Л. В. Бухарева [и др.] ; под ред. И. М. Дмитриевой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 495 с. — (Серия : Бакалавр. Академический курс).
46. Бюджет и бюджетная система: Учебник / Под ред. М.П. Афанасьева. – М.: Юрайт. – 2014. – 640 с.
47. Бюджетная система Российской Федерации. Под редакцией О.В. Врублевской, М.В. Романовского. Учебник. 4-е изд. — СПб.: Питер, 2008. — 576 с.: ил. — (Серия «Учебник для вузов»).
48. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М., 2008. С. 68.
49. В Политбюро ЦК КПСС... По записям Анатолия Черняева Владимира Медведева, Георгия Шахназарова (1985-1991) Сост. А. Черняев, А. Вебер, В. Медведев. Издание 2-е, исправленное и дополненное. М., 2008. 800 с.
50. Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства. М., 2002.
51. Волкова А.Г. Проблематика разграничения полномочий органов власти разных уровней в реализации бюджетной политики/ Волкова А.Г. В сборнике: Государственная и муниципальная служба в России: опыт, проблемы, перспективы развития материалы IX Международной научно-практической конференции. Воронежский филиал ФГБОУ ВО "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ". 2016. С. 44-49.
52. Гайдар Е.Т. Гибель империи. [Электронный ресурс] // URL: <http://ru.znatock.com/docs/index-157.html?page=8> (дата обращения: 27.06.2013).
53. Глущенко В. В., Глущенко И. И. Финансы. Железнодорожный (Московская обл.): Крылья, 1998. С. 79.
54. Грязнова А.Г., Маркина Е.В., Седова М.Л. и др.. Финансы: учебник / А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, М.Л. Седова и др.; под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. - 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2012. — 496 с.: ил.. 2012
55. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Изд. 7-е. М.: Русский язык, 1978. Т. 1-4. Режим доступа: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=2478>.
56. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.01.2018.pdf (дата обращения 12.04.2018).
57. Дивиденды продолжают расти за счет металлургии и горнодобывающей промышленности. Анализ дивидендных выплат российских нефинансовых компаний. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.acra-ratings.ru/research/290>. - Аналитическое кредитное рейтинговое агентство АКРА

58. Дмитриева, И. М. Бухгалтерский учет и анализ : учебник для академического бакалавриата / И. М. Дмитриева, И. В. Захаров, О. Н. Калачева ; под ред. И. М. Дмитриевой. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 358 с. — (Серия : Бакалавр. Академический курс).

59. Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза (подписан в г. Москве 19.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 21. Ст. 2561.

60. Долговая проблема как феномен XXI века: Монография / Под ред. Пороховского А.А.; Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. — М.: МАКС Пресс, 2014. — 288 с.

61. Дыкусова А.Г. Налоги и налогообложение. Налоги и налогообложение: учеб. пособие. — Иркутск: Изд-во ИРНИТУ, 2016. — 244 с.

62. Дыкусова А.Г. Развитие малого бизнеса: проблемы и особенности налогообложения. Проблемы социально-экономического развития Сибири. - 2017. - №3 (29). — С.9-14

63. Дыкусова А.Г. Роль налогов в формировании бюджетов. Сборник статей по материалам X Международной научно-практической конференции «Наука и инновации - 2014». Часть 1. Экономические науки. — Польша, 7-15 октября, 2014. — 96 с.

64. Ежегодная информация об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации. Источник: URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/execute/>

65. Закариева З.М. Повышение эффективности системы государственного финансового мониторинга в условиях усиления финансовой глобализации: Дис. ... канд. юрид. наук / З.М. Закариева. — Махачкала, 2014.

66. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». Источник: URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/4a1/4a19f5e655d55d789ed601e31c3940cb.pdf>

67. Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 июля 2001 года № 29 (265) "О результатах проверок соответствия программ государственных внешних заимствований Российской Федерации у международных финансовых организаций решению приоритетных социально-экономических задач"// [Электронный ресурс] URL: <http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/2-buleten doc files-fl-553.pdf> (дата обращения: 08. 03.2014).

68. Инвестиции: учебник / Ю.М. Складорова, И.Ю. Складоров, Л.А. Латышева. — Ростов н/Д: Феникс, 2015. — 349 с.

69. Инвестиции: учебник для вузов / под ред. Л.И. Юзвович, С.А. Дегтярева, Е.Г. Князевой. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2016. — 543 с.

70. Информационное письмо Банка России от 27 декабря 2017 г. № ИН-014-12/64 «О вопросах применения риск-ориентированного подхода в сфере ПОД/ФТ» // Вестник Банка России. № 3. 17.01.2018.

71. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год.

Источник: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/# URL:

72. Информация об отдельных аспектах формирования бюджетов на местном и региональном уровнях в США / Россия и США рубежи сотрудничества // Информационно-аналитический бюллетень. - 2013. - № 10.

73. Информация официального сайта Министерства Финансов Российской Федерации. (2017) Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>

74. Информация официального сайта Министерства Финансов Российской Федерации. (2017) Основные направления налоговой политики на 2017 года и на плановый период 2018 и 2019 годы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>

75. Каранина Е.В. Финансы: учебник для студентов, бакалавров, магистрантов экономических и управленческих направлений подготовки и специальностей всех форм обучения и для широкой аудитории. – Киров: ФГБОУ ВО «ВятГУ», 2015. – 230 с.

76. Каюров Е.А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы формирования доходов местных бюджетов в России // Актуальные проблемы российского права. - 2013. - № 9. - С.1115-1122.

77. Кибилдс А.А. Мировой опыт в развитии межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы, денежное обращение и кредит. - 2011. - № 5 (78). - С. 285-287.

78. Кирсанов С.А. Финансирование бюджетных услуг в муниципалитетах России: Учебное пособие. СПб.: СПбИГО, ООО «Книжный Дом», 2010.- 224 с.

79. Козельская И.Н., Янин Д.А. Применение системного подхода к управлению государственным имуществом // Наука и общество. - 2015. - № 2 (21). - С.17-24.

80. Козеняшева М.М. Экономическое развитие нефтяного комплекса Российской Федерации в условиях глобализации мирового нефтяного хозяйства (теоретические и методологические аспекты): Автореф. дис. ...д-ра эконом. наук. М., 2011. 43 с.

81. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации [Электронный ресурс] / Арзуманова Л.Л., Артемов Н.М., Болтинова О.В., Быля А.Б., Горлова Е.Н., Грачева Е.Ю., Карташов А.В., Мошкова Д.М., Рождественская Т.Э., Ситник А.А., Цареградская Ю.К., Чернобровкина Е.Б.; под ред. Е. Ю. Грачевой - М.: Проспект, 2016. - <http://www.studentlibrary.ru/book/ISBN9785392210886.html>.

82. Комментарии о государстве и бизнесе. № 128. Источник: URL: https://dcenter.hse.ru/data/2017/03/06/1166665963/KGB_128.pdf

83. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

84. Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании

терроризма (заключена в г. Варшаве 16.05.2005) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.01.2018.

85. Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия / Е.Н. Кондрат. – М.: Юстицинформ, 2014.

86. Коновалюк О.В. Сравнительно-правовой анализ бюджетного законодательства России и США в области местных финансов // Политика, государство и право. - 2014. - № 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://politika.snauka.ru/2014/06/1689> (дата обращения: 13.04.2018).

87. Красильщиков В.А. Модернизация: зарубежный опыт и уроки для России [Электронный ресурс] URL: <http://be.convdocs.org/docs/index-119606.html> (дата обращения: 08.03.2014).

88. Кудров В.М. Россия и мир. Экономика России в мировом контексте. Изд. 2-е. СПб., 2010. 575 с.

89. Кульков В.М. Российская экономическая модель : учебное пособие / В.М. Кульков ; Московский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, Экономический фак., Каф. политической экономии. – Москва : ТЕИС, 2009. – 196 с.

90. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. М., 1999, С 166

91. Луссе А. Макроэкономика СПб., 1999. С. 186

92. Малиновская О.В., Скобелева И.П., Бровкина А.В. Государственные и муниципальные финансы. – М.: КноРус, 2016. – 488 с.

93. Маркина Е.В. Финансы: учебник / коллектив авторов; под ред. Е.В. Маркиной. — 2-е изд., стер. — М.: КНОРУС, 2014 — 432 с. Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / М.В. Романовский и др.; Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт-Издат, 2006 - 543 с.

94. Матевосян С.С. Правовое регулирование бюджетного процесса в зарубежных странах / С.С. Матевосян // Финансовое право. - 2010. - № 4. - С. 26-28.

95. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (заключена в г. Нью-Йорке 09.12.1999) // Бюллетень международных договоров. № 5. 2003.

96. Методические материалы. «Финансовая безопасность России» / Магомедов Ш.М., Иваницкая Л.В., Каратаев М.В., Чистякова М.В. – Москва, 2016. – 60 с. Источник: URL: <http://raen.info/upload/000/files/22.pdf>

97. Методические указания по бухгалтерскому учету материально-производственных запасов, утвержденные Приказом Минфина России от 28.12.2001 № 119н// СПС Консультант Плюс.

98. Минфин снизил прогноз доходов от приватизации на 2017 год. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/economy/20170518/1494562943.html>. - РИА Новости

99. Мировая экономика и международные отношения. 1996.. № 10. с. 5.

100. Нестеренко А. Н. Роль государства при преодолении трансформационного кризиса. От кризиса к росту, М., 1998. С. 195

101. Нехайчук Ю.С., Нахайчук Д.В. Зарубежный опыт оптимизации дефицита бюджета муниципальных образований // Инновационная наука. – 2017. – Т.1. № 3. – С. 197-203.

102. Нешиной А.С. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / А.С. Нешиной .— 11-е изд., перераб. и доп. — М. : ИТК "Дашков и К", 2014 .— 310 с. — (Учебные издания для бакалавров).

103. О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 09.04.2009 № 58-ФЗ. Источник: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86705

104. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ. Источник: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122460

105. О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления. Доклад Правительству РФ Общероссийского Конгресса муниципальных образований// Муниципальная Россия. - 2017. - № 9. - С.18-73.

106. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683. Источник: URL: <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>

107. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208. Источник: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>

108. Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год : Постановление Правительства РФ от 27.12.2014 № 1567 (с изм. и доп.). Источник: URL: <http://base.garant.ru/70835806>

109. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. Источник: URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/

110. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Проект. Источник: URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119695.

111. Отчет об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда. Источник: URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

112. Официальный сайт Казначейства России URL: – <http://> (дата обращения 08.04.2018).

113. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации URL: – <https://www.minfin.ru> (дата обращения 05.04.2018).

114. Официальный сайт Правительства России - <http://government.ru>

115. Официальный сайт РИА Новости - <https://ria.ru/economy/20180227/1515331800.html> (дата обращения 08.04.2018).

116. Официальный сайт Счетной палаты РФ - <http://www.ach.gov.ru>

117. Официальный сайт Федерального информационного агентства - <https://regnum.ru/news/2369805.html> (дата обращения 10.04.2018г.)

118. Официальный сайт Федеральной налоговой службы. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nalog.ru>

119. Официальный сайт ФНС России URL: – <https://www.nalog.ru> (дата обращения 10.04.2018г.)

120. Парфенова Е.Н. – Проблемы управления инвестиционной деятельностью в регионе // Энергосбережение, энергетика, энергоаудит. – №8 – 2013. С 41-47.

121. Пауль А.Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов: монография. - Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011.

122. Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утвержденным приказом Минкультуры РФ от 25.08.2010 № 558 // СПС Консультант Плюс.

123. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство государства (Российская правовая концепция). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва - 2014. 60 с.

124. Письмо Банка России от 1 августа 2006 г. № 105-Т «О документах Вольфсбергской группы» // Вестник Банка России. № 43. 09.08.2006.

125. Письмо Банка России от 15 декабря 2001 г. № 24-Т «О Вольфсбергских принципах» (вместе со «Всеобщими директивами по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергскими принципами)» от 30.10.2000) // Вестник Банка России. № 15. 21.02.2001.

126. Письмо Министерства финансов РФ от 23 октября 2007 г. № 07-02-06/59 «О полномочиях Банка России по применению мер противодействия легализации доходов, полученных преступным путем» [Электронный ресурс] // Режим доступа: «СПС КонсультантПлюс»

127. Положение Банка России от 15 октября 2015 г. № 499-П «Об идентификации кредитными организациями клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. № 115. 16.12.2015.

128. Положение Банка России от 29 августа 2008 г. № 321-П «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. № 54. 26.09.2008.

129. Поляк Г.Б. Бюджетная система России. Учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юнити, 2010. - 703 с.

130. Поляк Г.Б.. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлениям экономики (080100) и менеджмента (080500) . — 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008— 639 с.

131. Постановление Администрации Брянской области №604 от 20 июня 2008 года «Стратегия социально-экономического развития Брянской области до 2025 года» // Справочная правовая система Консультант Плюс.

132. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2016 года № 1472 «О внесении изменений в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (ред. от 11.12.2017г.)

133. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2003 г. № 173 «О порядке определения и опубликования перечня государств (территорий), которые не участвуют в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13.

134. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2016 года № 40 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2016 год» (ред. от 07.03.2018г.).

135. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 492 «О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за реализацию правил внутреннего контроля, а также требованиях к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 2982.

136. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 2014 г. № 630 «Об утверждении Положения о предоставлении информации и документов Федеральной службе по финансовому мониторингу органами государственной власти Российской Федерации, Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, государственными корпорациями и иными организациями, созданными Российской Федерацией на основании федеральных законов, организациями, созданными для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 28. Ст. 4070.

137. Постановление Правительства РФ от 6 августа 2015 г. № 804 «Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 33. Ст. 4835.

138. Приказ Министерства финансов РФ от 13.11.2007 г. № 108н «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 50. 10.12.2007.

139. Приказ Минфина России от 06.10.2008 № 106н «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету» (вместе с «Положением по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» (ПБУ 1/2008)», «Положением по бухгалтерскому учету «Изменения оценочных значений» (ПБУ 21/2008)» // СПС Консультант Плюс.

140. Приказ Минфина России от 28.02.2018 № 35н "О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 65н". Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации: <https://www.minfin.ru/ru/document/orders/##ixzz59NOisBGC>.

141. Приказ Минфина Российской Федерации от 02.07.2010 № 66н «О формах бухгалтерской отчетности организаций» // СПС Консультант Плюс.

142. Приказ Минфина Российской Федерации от 06.05.1999 № 32н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Доходы организации» (ПБУ 9/99)» // СПС Консультант Плюс.

143. Приказ Минфина Российской Федерации от 06.05.1999 № 33н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Расходы организации» (ПБУ 10/99)» // СПС Консультант Плюс.

144. Приказ Минфина Российской Федерации от 13.06.1995 № 49 «Об утверждении Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств» // СПС Консультант Плюс.

145. Приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 21 сентября 2016 г. № 304 «О Межведомственной комиссии по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». № 45. 07.11.2016.

146. Приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 29 мая 2008 г. № 138 «О территориальных органах Федеральной службы по финансовому мониторингу» // Бюллетень нормативных актов. № 27. 2008.

147. Проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. [Электронный ресурс] : // Официальный сайт Комитета Государственной Думы ФС РФ по бюджету и налогам URL: – <http://www.komitet-bn.km.duma.gov.ru/>

148. Прошунин М.М. Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма) / М.М. Прошунин, М.А. Татчук. – Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта, 2014.

149. РГАЭ Ф.70. Оп. 2. Д.6679.

150. РГАЭ Ф.70. Оп. 2. Д.6690.

151. Региональная экономика: организационно-экономический механизм управления ресурсами развития региона / Под науч. ред. д-ра эконом. наук, проф. Б. И. Герасимова. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2012. 112 с.

152. Регионы России. Социально-экономические показатели [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156
153. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017: Стат. сб. / Росстат. – М., 2017. – 1402 с. Источник: URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/region/reg-pok17.pdf
154. Родионова В.М. Финансы. Под ред. В. М. Родионовой. М., 1998
155. Родионова В.М. Финансы. Учебник под ред. профессора В.М. Родионовой М.: Финансы и статистика. 1992 г. С. 234.
156. Роль организаций финансового сектора в формировании налоговых доходов бюджета Бондаренко Т.Н., Сытинова А.С. Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2016. - №6 (часть 5). – С.916-919
157. Сабанти Б.М. Теория финансов. М. 1998. С. 86
158. Сайт компании «Uber». URL: <https://www.uber.com/ru/cities/>
159. Севрюков Д.С. Современные проблемы трансформации сбережений населения в организованные инвестиционные ресурсы // Финансы – Научный вестник ЮИМ - №2 – 2013. С 98-101.
160. Соколова О.В. Финансы, деньги, кредит; Учебник / Под ред. О.В. Соколовой. — М.; Юристъ, 2000. — 784 с.
161. Солдаткин С.Н. К вопросу о влиянии несбалансированности бюджетов российских регионов на объем государственных и муниципальных долговых обязательств // Социально-экономическое развитие регионов: тенденции, проблемы, перспективы: сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции, 8 декабря 2017 г. Москва : Профессиональная наука, 2017. С. 145–149.
162. Солдаткин С.Н. Общественные финансы: теория и практика : монография / С.Н. Солдаткин, О.И. Тишутина, И.М. Соломко, М.Н. Соломко. – Хабаровск : РИЦ ХГУЭП, 2016. – 124 с.
163. Строев П.В., Власюк Л.И. Долговая нагрузка регионов и региональная политика // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. Вып. 5. С. 90–99.
164. Чибисов О.В., Чуйкова Н.М // Инвестиции в России. 2017. № 11 (274). С. 3-7.
165. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.В. Дмитриева. – М.: Астрель, АСТ, 2003.
166. Толковый экономический и финансовый словарь: [Пер. с фр.] / Ив Бернар, Жан-Клод Колли; Под общ. ред. Л. В. Степанова; Ред. В. Б. Рыбаков. в 2-х т.–М.: Международные отношения.Т.1: 1997. – А-Ф – 784 с.; Т.-2.- Q-Z –760 с.
167. Трахтенберг Е.Б., Трещевский Ю.И. Анализ инвестиционной активности регионов Центрально-чернозёмного района // В сборнике: Молодые лидеры - 2016. Материалы I Международного конкурса выпускных квалификационных и курсовых работ [Электронный ресурс]. Научный редактор А.В. Гумеров. 2016. С. 69-74.
168. Удалов А.Н. Региональные инвестиции и основные положения региональной инвестиционной политики // Интернет-журнал Науковедение. 2016. Т. 8. № 2 (33). С. 81

169. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»

170. Указ Президента Российской Федерации от 1 ноября 2001 г. № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 45. Ст. 4251.

171. Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 25. Ст. 3314.

172. Указание Банка России от 19 сентября 2013 г. № 3063-У «О порядке информирования кредитными организациями уполномоченного органа о принятых мерах по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества организаций и физических лиц и о результатах проверки наличия среди своих клиентов организаций и физических лиц, в отношении которых применены либо должны применяться меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества» // Вестник банка России. 2013. № 62.

173. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха /Пер. с англ. – М.: Издательство «Весь Мир», 2010 – 416 с.

174. Федин С.Е. Тайны перестройки. // [Электронный ресурс] URL: <http://www.polemics.ru/articles/?articleID=13433&hideText=0&itemPage=1> (дата обращения: 10.12. 2011).

175. Хорос В.Г. Русская история в сравнительном освещении. М., 1996.

176. Чибисов О.В., Чуйкова Н.М. Об инструментах повышения эффективности инвестиционной деятельности в России. // высшая школа. Научно-практический журнал – 2016. – №8. С 27-28

177. Щербань Е.Г. К вопросу о формировании доходов местных бюджетов // Актуальные вопросы экономики, менеджмента и финансов в современных условиях: сб. науч. тр. по итогам междунар. науч.-прак. конф. - СПб., 2017. - С. 178-181.

178. Щербань Е.Г. Совершенствование экономической основы местного самоуправления//Современная экономика и управление: подходы, концепции, модели: материалы III междунар. науч.-прак. конф. - Саратов, 2017. -С. 54-56.

179. Янин Д.А. Взаимосвязь инвестиционной и промышленной политики // Интеграция науки и практики: взгляд молодых ученых: тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции магистрантов и аспирантов. ССЭИ (филиала) ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова». – Саратов, 2014. – С. 268-269.

180. Янин Д.А. Особенности функционирования системы управления государственным имуществом в России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. - 2015. - № 3 (57). - С. 83-87.

Приложения

Приложение 1

ПРЕДЕЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета по субъектам Российской Федерации на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов

Наименование субъекта Российской Федерации	Пределный уровень софинансирования, процентов		
	2018 год	2019 год	2020 год
Республика Адыгея	90	90	90
Республика Алтай	95	95	95
Республика Башкортостан	88	88	88
Республика Бурятия	94	94	94
Республика Дагестан	95	95	95
Республика Ингушетия	95	95	95
Кабардино-Балкарская Республика	93	93	93
Республика Калмыкия	94	94	94
Карачаево-Черкесская Республика	95	95	95
Республика Карелия	94	94	94
Республика Коми	70	70	70
Республика Крым	95	95	95
Республика Марий Эл	92	92	92
Республика Мордовия	80	80	80
Республика Саха (Якутия)	92	92	92
Республика Северная Осетия - Алания	93	93	93
Республика Татарстан	58	58	58
Республика Тыва	95	95	95
Удмуртская Республика	81	81	81
Республика Хакасия	91	91	91
Чеченская Республика	95	95	95
Чувашская Республика	94	94	94
Алтайский край	93	93	93
Забайкальский край	94	94	94
Камчатский край	95	95	95
Краснодарский край	76	76	76
Красноярский край	75	75	75
Пермский край	73	73	73
Приморский край	88	88	88

Наименование субъекта Российской Федерации	Предельный уровень софинансирования, процентов		
	2018 год	2019 год	2020 год
Ставропольский край	94	94	94
Хабаровский край	84	84	84
Амурская область	85	85	85
Архангельская область	90	90	90
Астраханская область	82	82	82
Белгородская область	79	79	79
Брянская область	92	92	92
Владимирская область	89	89	89
Волгоградская область	86	86	86
Вологодская область	77	77	77
Воронежская область	85	85	85
Ивановская область	93	93	93
Иркутская область	79	79	79
Калининградская область	77	77	77
Калужская область	69	69	69
Кемеровская область	83	83	83
Кировская область	95	95	95
Костромская область	95	95	95
Курганская область	93	93	93
Курская область	87	87	87
Ленинградская область	49	49	49
Липецкая область	72	72	72
Магаданская область	91	91	91
Московская область	54	54	54
Мурманская область	71	71	71
Нижегородская область	74	74	74
Новгородская область	77	77	77
Новосибирская область	78	78	78
Омская область	86	86	86
Оренбургская область	75	75	75
Орловская область	95	95	95
Пензенская область	92	92	92
Псковская область	93	93	93
Ростовская область	87	87	87
Рязанская область	85	85	85
Самарская область	65	65	65
Саратовская область	89	89	89
Сахалинская область	43	43	43
Свердловская область	67	67	67
Смоленская область	87	87	87
Тамбовская область	91	91	91

Наименование субъекта Российской Федерации	Предельный уровень софинансирования, процентов		
	2018 год	2019 год	2020 год
Тверская область	84	84	84
Томская область	83	83	83
Тульская область	73	73	73
Тюменская область	22	22	22
Ульяновская область	82	82	82
Челябинская область	81	81	81
Ярославская область	71	71	71
Город Москва	5	5	5
Город Санкт-Петербург	37	37	37
Город Севастополь	95	95	95
Еврейская автономная область	90	90	90
Ненецкий автономный округ	62	62	62
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	30	30	30
Чукотский автономный округ	92	92	92
Ямало-Ненецкий автономный округ	14	14	14

Сведения об авторах

Аджаматова Джаннета Солтаналиевна	к.э.н., доцент кафедры "Финансы и кредит" Дагестанский государственный университет народного хозяйства
Берлин Сергей Игоревич	Доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе Краснодарского филиала ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Краснодар
Бодрова Елена Владимировна	Д.и.н., зав. кафедрой истории, Московский технологический университет, Москва, РФ
Волкова Анна Геннадьевна	к.э.н., доцент кафедры экономики, финансов и менеджмента Воронежского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)
Голованова Наталия Борисовна	Д.э.н., заместитель первого проректора, Московский технологический университет, Москва, РФ
Дыкусова Анастасия Геннадьевна	к.э.н., доцент Иркутский национальный исследовательский технический университет
Калачева Ольга Николаевна	кандидат экономических наук, доцент кафедры «Бухгалтерского учета и налогообложения» РЭУ им. Г.В. Плеханова, Москва
Калинов Вячеслав Викторович	Д.и.н., зав. кафедрой истории, Российский государственный университет нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина, Москва, РФ
Косьянова В.Н.	Брянский государственный инженерно- технологический университет

Кравченко Николай Петрович	Доктор экономических наук, профессор, научный сотрудник кафедры экономики ЧОУ «Южный институт менеджмента», г. Краснодар
Кулагина Н.А.	Брянский государственный инженерно-технологический университет
Михеенко О.В.	Брянский государственный инженерно-технологический университет
Пайкович Петар Радославович	к.э.н., доцент кафедры Финансов и цен. ФГБОУ ВПО РЭУ имени Г.В. Плеханова
Петров Антон Маркович	к.э.н., доцент кафедры национальной экономики и государственного и муниципального управления Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова
Солдаткин Сергей Николаевич	Кандидат экономических наук, декан экономического факультета, доцент кафедры финансов. Хабаровский государственный университет экономики и права
Тажудинова Джамиля Авачараевна	к.э.н., доцент кафедры "Финансы и кредит" Дагестанский государственный университет народного хозяйства
Тихалева Елена Юрьевна	кандидат юридических наук, сотрудник Академии ФСО России, г. Орел
Шер Марина Леонидовна	Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики СКФ ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» г. Краснодар
Щербань Елена Геннадьевна	к.э.н., доцент кафедры национальной экономики и государственного и муниципального управления Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова
Янин Дмитрий Анатольевич	преподаватель кафедры национальной экономики и государственного и муниципального управления Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова

Электронное научное издание
сетевого распространения

**Особенности развития финансовой системы в
период рыночной трансформации
национальной экономики**

монография

По вопросам и замечаниям к изданию, а также предложениям к
сотрудничеству обращаться по электронной почте mail@scipro.ru

Подготовлено с авторских оригиналов



ISBN 978-5-907072-06-0



9 785907 072060

Усл. печ. л. 16,2.
Объем издания 5,3 МВ
Оформление электронного издания: НОО
Профессиональная наука, mail@scipro.ru
Дата размещения: 23.04.2018 г.
URL: <http://scipro.ru/conf/monographfinance.pdf>