

О.В. Малиновская, И.П. Скобелева, А.В. Бровкина

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Рекомендовано

УМО по образованию в области финансов,

учета и мировой экономики

в качестве **учебного пособия** для студентов,

обучающихся по специальности «Финансы и кредит»

*Третье издание, переработанное и дополненное*

**BOOK.ru**

ЭЛЕКТРОННО-БИБЛИОТЕЧНАЯ СИСТЕМА

**КНОРУС • МОСКВА • 2016**

УДК 336(470+571)(075.8)  
ББК 65.26(2Рос)я73  
М19

**Рецензенты:**

**М.В. Романовский**, заведующий кафедрой финансов ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов», д-р экон. наук, проф.,  
**Н.С. Воронова**, проф. кафедры теории кредита и финансового менеджмента ФГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет», д-р экон. наук,  
**В.Н. Рыбин**, проф. кафедры финансов и банковского дела ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет», д-р экон. наук,

**Э.А. Козловская**, заведующая кафедрой финансов, денежного обращения и кредита ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный политехнический университет», д-р экон. наук, проф.

**Малиновская О.В.**

**М19** Государственные и муниципальные финансы : учебное пособие / О.В. Малиновская, И.П. Скобелева, А.В. Бровкина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : КНОРУС, 2016. — 488 с. — (Бакалавриат).

**ISBN 978-5-406-04167-3**

**DOI 10.15216/978-5-406-04167-3**

Представляет собой комплекс теоретических основ, блиц-опросов, задач и тестов по дисциплине «Государственные и муниципальные финансы». Разработано в полном соответствии с современной нормативно-законодательной базой организации бюджетного процесса в Российской Федерации.

Соответствует ФГОС ВО 3+.

*Для студентов бакалавриата по направлению подготовки «Экономика», профиль «Финансы и кредит».*

**УДК 336(470+571)(075.8)**  
**ББК 65.26(2Рос)я73**

Малиновская Ольга Викторовна  
Скобелева Инна Петровна  
Бровкина Александра Владимировна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ**

Сертификат соответствия № РОСС RU.АГ51.Н03820 от 08.09.2015.

Изд. № 7014. Подписано в печать 01.03.2016. Формат 60×90/16.

Гарнитура «Newton». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 30,5. Уч.-изд. л. 29,5. Тираж 500 экз.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: 8-495-741-46-28.

E-mail: office@knorus.ru <http://www.knorus.ru>

Отпечатано в ПАО «Т8 Издательские Технологии».  
109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5.  
Тел.: 8-495-221-89-80

© Малиновская О.В., Скобелева И.П.,  
Бровкина А.В., 2016  
© ООО «Издательство «КноРус», 2016

**ISBN 978-5-406-04167-3**

# Оглавление

|   |    |
|---|----|
| <b>Введение</b> .....   | 8  |
| <br><b>Глава 1. Государственный и муниципальный секторы экономики</b>   |    |
| 1.1. Экономические функции и роль государства<br>в современных условиях .....   | 11 |
| 1.1.1. Модель стран рыночной экономики .....  | 11 |
| 1.1.2. Российская модель .....  | 21 |
| 1.2. Государственная и муниципальная собственность —<br>инструмент реализации государственных функций<br>в Российской Федерации ..... | 30 |
| 1.2.1. Унитарные предприятия .....  | 30 |
| 1.2.2. Казенные предприятия .....   | 35 |
| 1.2.3. Казенное учреждение .....  | 38 |
| 1.2.4. Бюджетные учреждения .....   | 41 |
| 1.2.5. Автономное учреждение .....  | 45 |
| 1.2.6. Государственные корпорации<br>как организационно-правовая форма предприятий .....  | 49 |
| 1.2.7. Современная концепция государственного<br>регулирования в Российской Федерации .....   | 56 |
| 1.3. Структуризация государственного сектора экономики .....  | 57 |
| 1.4. Государственное регулирование финансов .....   | 61 |
| 1.4.1. Монетаризм .....   | 62 |
| 1.4.2. Неокейнсианство .....  | 63 |
| 1.5. Направления финансовой политики государства .....  | 67 |
| 1.5.1. Бюджетная политика .....   | 67 |
| 1.5.2. Перспективы бюджетно-налоговой<br>политики государства .....   | 70 |
| 1.5.3. Налоговая политика .....   | 72 |

|   |    |
|---|----|
| 1.5.4. Современные тенденции развития налоговой политики в Российской Федерации .....         | 74 |
| 1.5.5. Таможенная политика .....  | 77 |
| 1.5.6. Современные тенденции развития таможенной политики в Российской Федерации .....        | 78 |
| 1.5.7. Денежно-кредитная политика .....   | 79 |
| 1.5.8. Состояние денежно-кредитной политики в Российской Федерации на современном этапе ..... | 81 |
| 1.5.9. Платежный баланс .....   | 88 |
| 1.5.10. Социальная политика .....   | 91 |
| Задания для самостоятельной работы .....  | 92 |
| Тесты .....   | 94 |

## **Глава 2. Бюджетная система Российской Федерации**

|  |     |
|--|-----|
| 2.1. Структура публичных финансов и бюджетной системы Российской Федерации .....                               | 103 |
| 2.2. Бюджетная классификация .....   | 123 |
| 2.2.1. Классификация доходов .....   | 125 |
| 2.2.2. Классификация расходов бюджетов .....   | 133 |
| 2.2.3. Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов Бюджетной системы Российской Федерации ..... | 139 |
| 2.2.4. Классификация операций сектора государственного управления .....  | 140 |
| 2.3. Государственный и муниципальный бюджеты .....   | 143 |
| 2.3.1. Сущность и функции бюджета .....  | 143 |
| 2.3.2. Общественные функции бюджета .....  | 147 |
| 2.3.3. Необходимые свойства бюджета .....  | 149 |
| 2.4. Программный бюджет в России .....   | 151 |
| 2.5. Электронный бюджет .....  | 170 |
| 2.6. Бюджетный процесс .....   | 180 |
| 2.6.1. Сущность и основные понятия .....   | 180 |
| 2.6.2. Составление проекта бюджета .....   | 187 |
| 2.6.3. Рассмотрение и утверждение бюджета .....  | 196 |
| 2.6.4. Исполнение бюджета .....  | 198 |
| 2.6.5. Государственный финансовый контроль (глава 26 БК РФ) .....  | 201 |
| 2.6.6. Приоритеты государственной политики по управлению бюджетным процессом .....                             | 210 |

---

|  |     |
|--|-----|
| Задания для самостоятельной работы .....   | 214 |
| Тесты .....  | 217 |
| <br><b>Глава 3. Доходы, расходы, дефицит (профицит) бюджета<br/>и государственный долг</b>                 |     |
| 3.1. Доходы бюджета .....  | 230 |
| 3.1.1. Содержание и структура доходов бюджета .....  | 230 |
| 3.1.2. Виды доходов бюджетов .....   | 233 |
| 3.1.3. Анализ мировой практики решения проблемы<br>разделения налогов между бюджетами разного уровня ..... | 245 |
| 3.1.4. Современные тенденции развития доходов бюджетов<br>разного уровня в Российской Федерации .....      | 249 |
| 3.2. Расходы бюджетов .....  | 250 |
| 3.2.1. Реестр расходных обязательств .....   | 250 |
| 3.2.2. Понятие бюджетных расходов и факторы,<br>определяющие их величину .....                             | 259 |
| 3.2.3. Виды расходов бюджетов .....  | 264 |
| 3.2.4. Резервные фонды .....   | 282 |
| 3.2.5. Эффективность бюджетных расходов .....  | 283 |
| 3.2.6. Анализ мировой практики<br>разделения расходных полномочий .....                                    | 288 |
| 3.2.7. Современные тенденции развития бюджетных расходов .....   | 289 |
| 3.3. Дефицит и профицит бюджетов .....   | 291 |
| 3.3.1. Правовые ограничения дефицита бюджета .....   | 291 |
| 3.3.2. Сущность, причины и формы бюджетного дефицита .....   | 293 |
| 3.3.3. Источники и методы<br>финансирования бюджетного дефицита .....                                      | 295 |
| 3.3.4. Бюджетный дефицит как инструмент<br>государственного регулирования экономики .....                  | 305 |
| 3.3.5. Современные теории балансирования бюджета .....   | 306 |
| 3.3.6. Бюджетный дефицит в регионах .....  | 308 |
| 3.4. Государственный долг .....  | 311 |
| 3.4.1. Основные понятия .....  | 311 |
| 3.4.2. Характеристика и структура долга .....  | 314 |
| 3.4.3. Система государственных и муниципальных<br>заимствований .....                                      | 316 |
| 3.4.4. Долг иностранных государств перед<br>Российской Федерацией .....                                    | 321 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.4.5. Дефолт и способы его преодоления .....                               | 322 |
| 3.4.6. Кредитный рейтинг .....  | 324 |
| 3.4.7. Современные тенденции развития<br>рынка государственного долга ..... | 326 |
| Задания для самостоятельной работы .....                                    | 332 |
| Тесты .....   | 345 |
| Задачи .....  | 354 |

#### **Глава 4. Межбюджетные трансферты**

|   |     |
|---|-----|
| 4.1. Функционал межбюджетных трансфертов<br>и его использование в странах-федерациях.....                 | 357 |
| 4.2. Межбюджетные трансферты в России .....   | 363 |
| 4.2.1. Формы межбюджетных трансфертов.....  | 363 |
| 4.2.2. Межбюджетные трансферты бюджетам государственных<br>внебюджетных фондов Российской Федерации ..... | 370 |
| 4.3. Современные тенденции развития<br>межбюджетных трансфертов в России .....                            | 374 |
| Задания для самостоятельной работы .....  | 395 |
| Тесты .....   | 396 |
| Задачи .....  | 401 |

#### **Глава 5. Бюджетирование, ориентированное на результат — новая модель построения бюджетного процесса в Российской Федерации**

|   |     |
|---|-----|
| 5.1. Концепция бюджетирования по результатам<br>в мировой практике .....  | 404 |
| 5.2. Бюджетирование по результатам в России —<br>общие положения .....  | 410 |
| 5.3. Основные положения Концепции<br>реформирования бюджетного процесса<br>в Российской Федерации .....             | 412 |
| 5.4. Главные распорядители бюджетных средств.....   | 421 |
| 5.5. Институт расходных обязательств .....  | 422 |
| 5.6. Доклады о результатах и основных направлениях<br>деятельности ГБРС.....  | 424 |
| 5.7. Государственные (муниципальные) программы<br>как инструмент бюджетного планирования<br>и прогнозирования ..... | 425 |

---

|   |            |
|---|------------|
| 5.8. Раздельное планирование бюджета действующих<br>и принимаемых расходных обязательств.....               | 433        |
| 5.9. Мониторинг в модели бюджетирования,<br>ориентированного на результат .....                             | 434        |
| 5.10. Региональная и муниципальная модели<br>бюджетирования по результатам .....                            | 436        |
| 5.11. Государственные задания и нормативный метод<br>определения затрат в государственных учреждениях ..... | 440        |
| Задания для самостоятельной работы .....  | 444        |
| Тесты .....   | 444        |
| Мини-тест.....  | 450        |
| <b>Итоговый тест по дисциплине «Государственные и муниципальные<br/>финансы» .....</b>                      | <b>451</b> |
| <b>Приложения .....</b>   | <b>462</b> |
| <b>Литература .....</b>   | <b>484</b> |

## **Введение**

Дискуссии о роли финансовой политики и стратегии государства в современной России свидетельствуют о необходимости исследования роли государства в финансовом секторе. Главными проблемами современного развития государственных и муниципальных финансов являются проблемы вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов всех уровней Бюджетной системы Российской Федерации (БС РФ) построение программного бюджета, информационное обеспечение бюджетного процесса и т.д. Решение этих проблем связано с совершенствованием системы предоставления государственных (муниципальных) услуг на всей территории страны всем ее гражданами и организациям. Новая модель управления бюджетным процессом, развиваемая в России, предусматривает переориентацию управления государственными и муниципальными финансами с управления затратами на управление результатами и ориентирована на повышение эффективности бюджетных расходов. Эта модель обуславливает принципиально обновленный инструментарий управления государственными (муниципальными) финансами, который имеет тенденцию к постоянному развитию и эволюционным изменениям. Реформирование бюджетного процесса требует осмысления опыта ведущих стран рыночной экономики, прошедших путь выстраивания новой модели бюджетного процесса, и проецирования этого опыта на российскую почву. Направленность преобразований в государственном и муниципальном секторах экономики и изучение закономерностей их адаптации к новым условиям развития национальной экономики и является предметом курса «Государственные и муниципальные финансы».

Задача финансовой науки состоит в подготовке специалистов к работе в условиях рыночной экономики со всеми ее конъюнктурными колебаниями и циклами. Знание теоретических основ и закономерностей зарубежного и отечественного опыта, а также действующей нормативно-правовой базы Российской Федерации позволит специалистам (бакалав-



рам, магистрам) рационально и эффективно выполнять возложенные на них служебные функции, в данном случае в бюджетном секторе.

В учебном пособии представлена современная концепция функционирования и развития государственных и муниципальных финансов, обеспечивающая усвоение финансовых категорий, финансовых моделей управления государственным и муниципальным секторами экономики, определение горизонта финансовой деятельности бюджетного сектора, выявление и обоснование тенденций его развития. Это возможно только на основе новых методологических разработок организации финансов государственного сектора, изучения действующей нормативно-правовой базы развития финансового сектора экономики на всех уровнях БС РФ.

Цель изучения курса — на основе теоретического и практического анализа процессов управления государственными и муниципальными финансами, обобщения законодательно-нормативной базы их функционирования овладеть механизмами управления государственными и муниципальными финансами.

В учебном пособии освещены следующие проблемы:

- роль государства в современных условиях;
- государственный сектор экономики и его структура в рамках развития статистики публичных финансов;
- концепции регулирования финансов в условиях рыночной экономики;
- финансовая политика и ее виды;
- содержание и структура БС РФ;
- содержание, порядок формирования и назначение бюджетов всех уровней БС РФ;
- содержание и структура бюджетного процесса в Российской Федерации;
- содержание, порядок формирования, назначение, виды и тенденции развития бюджетных доходов;
- содержание, порядок формирования, назначение, виды и тенденции развития бюджетных расходов;
- технология финансовой помощи бюджета одного уровня бюджету другого уровня (вышестоящего — нижестоящему);
- содержание и структура новой модели управления государственными и муниципальными финансами — бюджетирования, ориентированного на результат.

Структуризация отдельных проблем курса осуществлена следующим образом:

- изложение теоретических основ рассматриваемой проблемы, позволяющее раскрыть концепцию государственных и муниципальных финансов;

- формирование системы методических положений по проблеме, которая содержит такие виды промежуточного контроля, как системные задания, тесты, мини-тесты, задачи;
- формирование системы заданий итогового контроля в форме итогового теста по дисциплине.

Государственные и муниципальные финансы имеют единое целеполагание, но в каждом конкретном случае отражают особенности, выражающиеся в специфике их функционирования и развития в рамках федерации, субъектов федерации, муниципальных образований, что рассматривается нами как одна из задач данного курса.

Государственные и муниципальные финансы создают условия экономического роста, позволяют целенаправленно управлять бюджетными потоками, способствуют реализации финансовой политики. Через перечисленные функции они оказывают влияние на всю национальную экономику, обеспечивая ее рост или стагнацию.

Полученные в ходе изучения данного курса знания позволят студентам ориентироваться в потоке финансовой информации, изменениях законодательного и нормативного характера, а также обеспечить знание механизма управления государственными и муниципальными финансами.

Третье издание учебного пособия предусматривает формирование методологии рассматриваемых тем и проблем в соответствии с обновленным нормативным полем в сфере государственных (муниципальных) финансов и новым контекстом задач, решаемых ими.

Предназначено для студентов и аспирантов вузов, слушателей системы повышения квалификации, а также для практических работников бюджетной сферы.

# Глава 1

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЕКТОРЫ ЭКОНОМИКИ

### 1.1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ И РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

#### 1.1.1. Модель стран рыночной экономики

Дискуссии о роли государства в экономике являются самыми распространенными в современной экономической теории и прикладных экономических науках. Обратимся к позициям ряда представителей различных школ экономики, которые пытаются решать эту проблему (табл. 1.1).

Таблица 1.1

#### Позиции ученых-экономистов о роли государства в современной экономике

| Роль государства в экономике   | Автор              |
|--|--------------------|
| Кейнсианская школа   |                    |
| «Для государства очень важно не столько делать (чуть лучше или чуть хуже) то, что простые граждане и без того делают, а заниматься тем, чем в данный момент вообще никто не занимается»                      | Джон Мейнард Кейнс |
| «Надо повернуть политику прочь от урезания роли распухшего государства к усилению ряда ключевых институтов государства, эффективное функционирование которых важно для быстрого и (или) справедливого роста» | Джон Уильямсон     |

*Окончание*

| Роль государства в экономике   | Автор   |
|--|---|
| <b>Кейнсианская школа</b>  |   |
| «„Свободный рынок“ можно найти в учебниках, написанных монетаристами, в предвыборной пропаганде консервативных партий, а „в натуре“ он существует не в Европе, а лишь в Парагвае и Чили. Успехи и пределы нашего экономического развития в действительности определяются комбинацией различных экономических и социальных форм, средств и принципов их реализации. Именно свободное развитие комбинаций, т.е. гибкость взаимосвязей, переход из одной формы в другую — вот что дает силу нашей экономической системе, а не якобы неограниченная „свобода рынка“ или другие дедукции XIX в.»  | Теодор Шанин, профессор Манчестерского университета |
| «Просматривая статистику продолжительности жизни и медицинского обслуживания в России за последние пять лет, поневоле приходишь к выводу, что приводимые данные сравнимы только с периодом войны или национальной катастрофы. Классическая сфера, в которой функционирование рынка проявляется наиболее неудачно, — социальная, особенно здравоохранение. Убеждена, что нельзя говорить о категории экономической эффективности, не учитывая социальных последствий и социальной дисфункциональности принимаемых мер»  | Дороти Дж. Розенберг                                |
| <b>Неоклассическая школа</b>   |   |
| «Прямое правительственное регулирование не всегда дает лучшие результаты, чем простое предоставление проблемы на волю рынка или фирмы»   | Рональд Коуз, лауреат Нобелевской премии            |
| Автором создана концепция «минимального государства», в которой «роль государства в экономике должна сводиться исключительно к защите прав личности и собственности»   | Дж. Бьюкенен, лауреат Нобелевской премии            |
| «Прежде всего должны быть ограничены полномочия государства. Главная его функция должна состоять в том, чтобы защищать нашу свободу как от окружающих недругов, так и от наших сограждан: поддерживать закон и порядок, обеспечивать выполнение договоров между частными лицами и поощрять рыночную конкуренцию. Помимо своей главной функции государство может время от времени помогать нам совместно совершать то, что нам труднее или дороже совершить по отдельности. Однако всякое такого рода использование государства чревато угрозой. Избегать подобного использования государства у нас нет ни нужды, ни возможности. Но перед тем как это сделать, следует убедиться, что получаемые преимущества очевидны и велики. Опираясь главным образом на добровольное сотрудничество и частную инициативу (как в экономике, так и в иных видах деятельности), мы сможем добиться того, чтобы частный сектор служил противовесом сектору государственному и надежно охранял свободу слова, вероисповедания и мысли» | Милтон Фридман, Нобелевский лауреат                 |

Таким образом, для цивилизованной жизни, экономического роста и развития общества даже в концепциях классиков, в которых минимизируются границы государственного сектора, показывается необходимость выполнения государством определенных функций, поскольку «свободная рука» рынка — в значительной степени иллюзорное понятие.

Спектр деятельности государства в западной модели рынка содержит следующие направления, в которых государственное присутствие является целесообразным и необходимым:

- национальная безопасность;
- безопасность граждан, сохранность их собственности;
- достаточный уровень образования;
- обеспечение соблюдения договорной дисциплины между субъектами хозяйствования и гражданами;
- поддержание макроэкономической стабильности;
- воспроизводство человека, сохранение среды обитания;
- ослабление социальных последствий бедности, устранение последствий природных катаклизмов.

Как видно из перечисленного, все виды деятельности направлены на поддержание развития индивида как субъекта государственной заботы. В целом в идеальной модели государства, разработанной Международным валютным фондом (МВФ), государство и является носителем задач, которые направлены на развитие человеческого капитала. Выполнение этих задач является обязанностью государства не только потому, что без них общество не может существовать, но и потому, что коммерческие фирмы даже в наиболее развитых странах не заинтересованы в их выполнении при заключении коммерческих сделок. Обращающиеся на рынке товары и услуги — все то, что обеспечивает доход различных граждан и корпораций, — относятся к коммерческому сектору и здесь господствует рынок. Но этот сектор не способен оказывать общественные услуги. Предоставлять этот вид услуг может лишь государство. Рынок как саморегулирующаяся система не в состоянии функционировать без общественных услуг. Когда речь идет о преимуществах для всех, т.е. для общества в целом, а не для отдельных лиц, государство должно предоставить такую услугу и силой своей власти обеспечить ее финансирование через механизм налогов, а не через акт купли-продажи. Общественные блага, являющиеся результатом действий государства, требуют определенного функционального анализа. Для этого обратимся к теории общественных благ, результаты анализа которой представлены в табл. 1.2.

Таблица 1.2

**Эволюция теории общественного блага в XX—XXI вв.**

| Концепция финансов и ее автор   | Новации концепций и их содержательный потенциал   | Финансовый инструмент   |
|---|---|---|
| <p>20-е гг. XX столетия, английский экономист А. Пигу заложил новый подход к исследованию государственных финансов</p>  | <p>Логический смысл данного подхода основан на концепции «экстерналии» — внешние эффекты, на основе которых осуществлялось деление благ на частные и общественные. Внешние эффекты (англ. <i>externalities</i>), к которым относятся прямые, не опосредованные рынком воздействия одного экономического агента на результаты деятельности другого. Эти воздействия могут быть благоприятными, в этом случае их называют положительными внешними эффектами, или внешними выгодами, и неблагоприятными, тогда их называют отрицательными внешними эффектами, или внешними затратами</p> | <p>В качестве способа решения проблемы внешних эффектов А. Пигу видел налогообложение, в частности введение налога на каждую единицу общественного блага, генерирующего отрицательные внешние эффекты. Налог такого типа получил название «налога Пигу». Ставка налога Пигу устанавливается в сумме, равной внешним затратам при общественно оптимальном объеме выпуска</p> |
| <p>Развитие теории предельной полезности породило новые идеи в сфере общественных благ. Наиболее известные работы в области теории общественных благ опубликованы итальянскими экономистами Саксом и Мацоллой</p> | <p>Выдвинуто предположение о том, что по аналогии с частными благами общественные блага предоставляются для удовлетворения спроса на них со стороны индивидумов. Предоставление услуг посредством общественного сектора может, таким образом, анализироваться аналогично механизму добровольного рыночного обмена, при котором потребители услуг (общественных благ) оплачивают их потребление (налоговые платежи)</p>  | <p>Общественное благо — налог для каждого потребителя, таким образом, стоимость общественных благ определяла систему налогообложения</p>  |

Продолжение

| Концепция финансов и ее автор  | Новации концепций и их содержательный потенциал   | Финансовый инструмент  |
|--|---|--|
| <p>Шведские экономисты К. Виксель и позднее Э. Линдаль подвергли критике предложенный итальянскими учеными финансовый инструмент</p> | <p>Было доказано, что уровень потребления общественного блага индивидуумом слабо зависит от его личного вклада (оплаты) в производство блага. У потребителей общественных благ действуют стимулы потреблять публичные блага, а финансовое бремя их производства переносить на других пользователей. Данное явление получило название «эффекта безбилетника»</p> | <p>Спрос на общественные блага дифференцирован, однако объем чистого общественного блага, предоставляемого потребителям, не может изменяться от потребителя к потребителю. В связи с этим дифференциация запросов должна получить признание в дифференциации той платы, за которую благо в равном количестве предоставляется разным потребителям. Индивидуальному потребителю нет надобности полностью оплачивать стоимость, связанную с предоставлением блага всему обществу, достаточно внести некоторый вклад, соответствующий персональной готовности платить. Причем оптимум достигается в том случае, если сумма определенных таким образом вкладов равна альтернативной стоимости ресурсов, которые необходимы для получения единицы общественного блага. Цены общественного блага для различных индивидуумов, отражающие дифференциацию предельных норм замещения, могут служить основой распределения налогового бремени. Состояние, которое при этом достигается, называется <i>равновесием Линдаля</i>, а сами цены — <i>ценами Линдаля</i></p> |

Продолжение

| Концепция финансов и ее автор   | Новации концепций и их содержательный потенциал   | Финансовый инструмент  |
|---|---|--|
| <p>В 1950-х годах в области общественных финансов основополагающей стала теория общественных благ, разработанная нобелевским лауреатом, американским экономистом Полом Самуэльсоном, которая развивается до настоящего времени.</p> | <p>П. Самуэльсону принадлежит классическое определение общественного блага (которое не утрачивает свое значение) как блага, обладающего рядом свойств:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• неделимость (несоперничество) — предоставление общественного блага одному потребителю позволяет неограниченно увеличить количество реципиентов без изменения стоимости и качества блага;</li> <li>• неисключаемость — потребитель не может быть исключен из числа реципиентов общественного блага (например, за неуплату пользования услугой);</li> <li>• невозможность не потреблять — если общественное благо предоставляется, то им пользуются все члены общества без исключения, вне зависимости от желания потреблять</li> </ul> | <p>В своих трудах П. Самуэльсон определяет оптимальное распределение ресурсов при наличии как частных, так и общественных благ. Применительно к общественным финансам автор предложил так называемое уравнение Самуэльсона, показывающее, что сумма предельных норм замещения общественного блага на частное в потреблении равна норме замещения общественного блага на частное в производстве. Модель П. Самуэльсона близка модели, функционировавшей в СССР, где общественные блага финансировались из общественных фондов потребления</p> |
| <p>Крупнейший современный американский исследователь в области государственных финансов Р. Масгрейв</p>   | <p>Выступая истинным учеником школы П. Самуэльсона, адаптировал к сфере финансов теорию мериторного блага (<i>merit goods</i>) — публичного блага, имеющего выраженный внешний эффект и положил начало его обоснованию и развитию на основе формирования теории общественных благ в сфере финансов. Доказал, что внешний эффект может сочетаться с исключаемым благом совместного потребления</p>   | <p>Развитие теории общественных благ требует роста налогов, стимулирующих рост государственных расходов. Таким образом, государственные расходы имеют тенденцию к росту, но при этом роль государства определяется только системой общественных благ</p>   |



Окончание

| Концепция финансов и ее автор | Новации концепций и их содержательный потенциал   | Финансовый инструмент |
|-------------------------------|---|-----------------------|
|                               | и обосновал свойства этих благ применительно к финансовой сфере. В настоящее время к такого рода благам часто относят здравоохранение и образование |                       |

Таким образом, общественные товар или услуга, для которых характерны четко выраженные несоперничество в потреблении и неисключаемость потребителей (характеристики определены П. Самуэльсоном), называются *чистым общественным благом*. Именно эти две характеристики являются определяющими при безоговорочном обеспечении государственного финансирования. Бесспорными примерами чистых общественных благ являются услуги по обеспечению обороны и безопасности, охране окружающей среды, выгодами от которых пользуется население страны в целом. Для чистых общественных благ также характерна совместность потребления, их полезное действие направлено на удовлетворение потребностей групп населения и не разлагается на индивидуальные услуги. Неисключаемость потребителей при пользовании общественным благом приводит к возникновению проблемы «безбилетника». Она связана с тем, что индивид, максимизируя свою функцию полезности как потребитель, стремится снизить свои затраты на производство общественного блага. Он понимает, что сможет воспользоваться благом, даже если переложит затраты на его производство на других потребителей. Если таким образом действует все общество, то благо не будет произведено вообще. Решение проблемы «безбилетника» заключается в том, чтобы государство, используя свои бюджетные ресурсы и силу принуждения, взяло на себя обязанности участвовать в предоставлении общественных благ, которые должны быть произведены, поэтому роль государства предопределена. Производство чистых общественных благ, в отличие от частных, не подвержено рыночному контролю. Вследствие отсутствия связи оплаты чистого общественного блага со спросом и потреблением, спрос на чистые общественные блага трудно поддается оценке, не всегда возможно непосредственное измерение качества и количества предоставляемых благ.

Перейдем к характеристике еще одного типа общественных благ — смешанных. Если свойства неисключаемости и несоперничества выражены в умеренной степени, общественные товар или услуга назы-

ваются *смешанным общественным благом*. К этой категории относится большинство производимых общественных товаров и услуг (например, услуги здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры и спорта). Смешанные общественные блага — это частные блага, предоставляемые органами публичной власти. Государство берет на себя обязанность участвовать в предоставлении этих благ, поскольку рыночные производители по той или иной причине относят их к недостаточно прибыльному бизнесу, и без участия государства объем их производства будет явно недостаточным. Да и роль государства значительно расширилась, сегодня ему необходимы смешанные общественные блага в значительно большей степени, чем их потребителям. Одна из главных особенностей смешанных общественных благ — *значительные внешние эффекты*, т.е. они приносят пользу не только тому индивиду, который непосредственно потребляет данное благо, но и более широкой совокупности людей, в том числе и государству. Если чистые общественные блага предоставляются «бесплатно» (оплатой служат налоги и отсутствует непосредственная связь между оплатой и предоставлением блага), то применительно к смешанным благам со значительными внешними эффектами граница между бюджетными и платными услугами гораздо более динамична (например, высшее образование может быть как платной, так и бесплатной услугой). В то же время экономически целесообразно, чтобы смешанные блага, которые не имеют значительных внешних эффектов и потребляются локально, полностью оплачивались их потребителями. Различия между двумя типами общественных благ проявляются и в том, что бюджетные услуги, относящиеся к смешанным общественным благам, могут измеряться в расчете на одного пользователя, тогда как бюджетные услуги, являющиеся чистыми общественными благами, измерить подобным образом невозможно. Это различие существенно влияет на использование показателей бюджетных услуг в организации бюджетного процесса. Развитие теории общественного блага неразрывно связано с государственными финансами, в частности, реструктуризация бюджетной сети — результат достижения данной теории.

Принятие решений о предоставлении общественных благ подвержено значительному влиянию политических сил, бюрократии и других лоббистских интересов. Окончательную оценку адекватности выявления и удовлетворения спроса на услуги дают избиратели в ходе выборов (экономическая теория выборов). Поэтому столь важна концепция выборности власти, которая позволяет в определенной степени выявить удовлетворенность населения теми услугами, которые предоставляет государство в данный момент. Если при предоставлении частного блага население голосует деньгами, то при предоставлении общественных

благ — голосами (участие в выборах). В этих условиях можно говорить лишь об инструментах, содействующих выявлению спроса, позволяющих сделать этот процесс более объективным. В качестве подобных инструментов часто применяются *индикаторы спроса на общественные товары и услуги*, которые могут включать в себя две группы показателей, значение которых при реализации новой модели управления бюджетным процессом бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) возрастает, особенно на муниципальном уровне:

- показатели обеспеченности общественными товарами и услугами различных юрисдикций по сравнению с другими территориями. Применительно к региональному уровню обеспеченность может оцениваться по отношению к средней по стране, к близлежащим регионам, к регионам со сравнимым финансовым положением. Могут также использоваться методы математического моделирования, направленные на выявление расчетных значений расходов на конкретные бюджетные услуги в зависимости от специфических особенностей региона (доход, налоговый потенциал, уровень бюджетной обеспеченности, географические характеристики и т.д.);

- демографические характеристики (в том числе прогнозные), оказывающие влияние на потребность населения в общественных товарах и услугах в средне- и долгосрочной перспективах.

Сегодня процессы разработки индикаторов и их применимости для различных общественных благ являются ключевыми в государственных финансах, поскольку индикаторы характеризуют некоторую объективную картину потребности в общественных товарах и услугах. Решение о том, является ли текущий уровень предоставления общественных благ достаточным или нет, определяется политическими приоритетами и волей политических сил.

В контексте данной темы следует отметить, что каждое государство реализует присущие ему направления деятельности и задачи через свойственную национальным особенностям государственную структуру. Было бы удивительно, если бы правительства разных стран, будучи отражением своего народа, имели одинаковую организацию предоставления обществу вышеперечисленных услуг, не говоря уже об одной и той же системе финансирования. От формы распределения ответственности по финансированию и предоставлению государственных услуг могут зависеть эффективность и справедливость пользования ими на благо или во вред обществу, а также перспективы экономического развития. В связи с этим важно, чтобы государственные организации в каждой стране были подчинены интересам ее граждан. В этих условиях принципиальное значение имеет развитие теории государственных финансов и выделение факторов, влияющих на их эволюцию:

- осуществление бюджетных реформ, особое значение которых проявляется в период смены экономических циклов;
- общий прогресс экономической науки и теории государственных финансов, позволяющий совершенствовать процессы управления государственными финансами;
- расширение роли государства в экономике (тенденция, свойственная всем развитым странам) (табл. 1.3).

Таблица 1.3

**Расходы консолидированных бюджетов, % к ВВП**

| Страна         | Год  |      |      |      |      |      |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
|                | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| США            | 35,9 | 36,7 | 39,3 | 44,1 | 41,3 | 41,2 |
| Великобритания | 40,6 | 40,3 | 42,7 | 47,1 | 46,8 | 45,6 |
| Германия       | 45,6 | 43,6 | 43,9 | 48,0 | 47,0 | 45,8 |
| Франция        | 52,9 | 52,6 | 53,3 | 56,7 | 56,7 | 56,6 |
| Италия         | 48,7 | 47,9 | 48,8 | 51,8 | 50,5 | 50,0 |
| Россия         | 31,1 | 33,1 | 34,3 | 41,4 | 38,5 | 38,2 |
| Польша         | 43,9 | 42,2 | 43,2 | 44,5 | 45,7 | 45,8 |

Источник: Данные МВФ. URL : [http://dcenter.ru/pdf/2011/bd\\_11-17.pdf](http://dcenter.ru/pdf/2011/bd_11-17.pdf) (дата обращения 21.12.2013)

Представленные факторы можно рассматривать как взаимосвязанные компоненты общего эволюционного процесса.

Таким образом, можно констатировать, что в целом для современной западной практики характерна следующая тенденция — доля расходов расширенного правительства в валовом внутреннем продукте (ВВП) постоянно растет, что обусловлено в том числе развитием теории общественного блага и модификацией роли государства в экономике. В среднем для стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) было характерно увеличение бюджетных расходов в 2009—2010 гг. примерно на 3—4% ВВП в связи с расширением государственной поддержки экономики в период кризиса, а затем в рамках политики снижения бюджетных дефицитов и объемов государственных долгов сокращение и фиксация расходов на уровне, немногим *выше докризисного*. Вместе с тем и МВФ рекомендует сокращать расходы умеренными темпами, а для стран, имеющих сбалансированный бюджет и пользующихся доверием кредиторов, при замедлении экономического роста проводить политику увеличения дефицита бюджета, а не сокращения расходов.

Поскольку в современных условиях сфера деятельности правительства чрезвычайно широка и его роль перестала быть однозначной

и простой, то информированность общества о государственных расходах должна постоянно возрастать с целью увеличения эффективности государственных расходов и контроля общественности над ними — именно таковы ориентиры развития теории и практики государственных финансов, которых придерживаются развитые страны и международные финансовые институты. Этими ориентирами и определяется роль государства в современном мире.

### 1.1.2. Российская модель

Естественно, что все виды деятельности, перечисленные выше, выполняет и российское государство, но на каждом витке развития появляются новые направления деятельности, требующие усиления роли государства в экономике. Для России XXI в. роль государства заключается в том числе в реализации структурных реформ, формировании вертикали федеративного устройства, достижении сбалансированности между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе. Экономическая роль государства в сфере финансов воплощается через ряд определенных функций, свойственных государственным финансам страны.

1. Распределительная функция обеспечивает *сбалансированность распределения полномочий между бизнесом и государством* в рамках национальной экономики, определяя тем самым масштаб развития и спектр общественных услуг, предоставляемых государством. Эта функция, связанная с обеспечением общественными благами, является неизбежным результатом рыночных процессов и обосновывается ограниченностью возможностей рынка обеспечивать целенаправленный рост благосостояния граждан и его невозможностью создавать общественные услуги. Пределы действия этой функции решаются каждым государством в зависимости от экономических условий и могут варьироваться под влиянием экономической конъюнктуры, вместе с тем предел разграничения полномочий определить можно — государство в экономике функционирует только в тех сферах, которые не обеспечивают наращивание доходов. Реализация этой функции государства требует выстраивания определенной финансовой политики и определенных финансовых институтов и инструментов.

2. Перераспределительная функция обеспечивает реализацию принципа справедливости в развитии общества, этот принцип, наряду с принципом эффективности, составляет основу финансовой политики государства. Перераспределение напрямую происходит через налогово-трансфертную схему, соединяющую налогообложение домохозяйств с высокими доходами и субсидирование домохозяйств с низкими до-

ходами, но этот вид перераспределения работает только в условиях прогрессивного налогообложения. Перераспределение также может быть реализовано через прогрессивное налогообложение высокодоходных групп населения с целью финансирования государственных услуг, таких как государственное жилищное строительство (государство — финансовый посредник), приносящих выгоду именно низкодоходным домохозяйствам. Наконец, перераспределение может быть исполнено при комбинировании налогов на товары, приобретаемые в основном потребителями с высокими доходами, и субсидий на товары, покупаемые преимущественно потребителями с низкими доходами. Обоснованием перераспределительной функции является система неравенства, порождаемая рыночным механизмом, снятие негативных последствий этого неравенства. Пределы действия этой функции ограничены величиной финансовых ресурсов бюджетов государства, направляемых прежде всего на социальные сферы и социальную политику. Следует также отметить, что перераспределение доходов неизбежно влечет за собой потерю эффективности, но ни в коей мере не снижает потенциала действенности этой функции государственных финансов. Здесь важно только соблюсти условия перераспределения: любое перераспределение должно быть произведено с минимально возможными потерями эффективности; необходимо найти баланс между конфликтующими целями справедливости и эффективности. Оптимальная финансовая политика должна учитывать оба принципа деятельности государства.

3. Стабилизационная функция призвана поддерживать макроэкономическую стабильность на основе обеспечения и развития финансового потенциала государства. Ее компетенция — обеспечение устойчивости макроиндикаторов, формирующей систему защиты национальной экономики от конъюнктурных колебаний рынка (достижение высокого уровня занятости, разумный уровень стабильности цен, прочность внешних расчетов и приемлемый темп экономического роста). Эта компетенция не может быть реализована сама по себе, она требует государственного финансового регулирования. Без него экономика будет подвержена значительным колебаниям и способна испытывать повторяющиеся периоды безработицы и инфляции как на национальном, так и мировом пространстве.

Финансовая политика, призванная решить эти проблемы, включает монетарные и фискальные меры, а их совместное применение играет исключительную роль. К монетарным инструментам стабилизационной политики относятся инструменты регулирования денежной массы (предложение денег), которые должны находиться под контролем Центрального банка, поскольку, по образному выражению Уолтера Бейджота, «деньги не управляют сами собой». Инструменты регулирования

предложения денег будут рассмотрены ниже, при этом следует отметить, что увеличение предложения денег ведет к повышению ликвидности, уменьшению процентных ставок и тем самым к увеличению спроса, а ограничение этого предложения — к противоположным результатам. К фискальным инструментам политики стабилизации, также оказывающим влияние на уровень спроса, относятся инструменты регулирования государственных и муниципальных расходов. Обоснованием стабилизационной функции является цикличность развития рыночной экономики как одного из признаков *фиаско рынка*. Пределы действия этой функции являются в современной финансовой науке самыми дискуссионными не только в России, но для России они имеют приоритетное значение, поскольку в настоящее время страна стоит на грани выбора новой стратегии развития. Определение места и роли государственных финансов в стратегическом процессе для национальной экономики существенно. С точки зрения этой стратегии перед страной стоит проблема выбора модели роста, которая может определить место государства и его финансов в национальной экономике. В настоящее время таких моделей в России две.

*Первая модель* предполагает развитие существовавшей в стране (до кризиса, в период «тучных» лет) модели роста и ее адаптации к вызовам по мере их появления. Концептуально данная модель предполагает, что адаптация к вызовам — принципиальная задача государства. Государство в этой конструкции — *основной источник роста*, это проявляется в том, что оно рассматривается:

- как источник ключевых финансовых ресурсов;
- нейтрализатор «рыночной стихии»;
- держатель приоритетных институтов, необходимых для экономического роста.

Выступая в этих ролях, государство определяет приоритеты роста, концентрирует на них политический и финансовый ресурсы, выстраивает финансовую систему, опираясь на принадлежащие государству банки и биржи, напрямую руководит ключевыми производственными компаниями (бум государственных корпораций), т.е. в целом контролирует «командные высоты в экономике». Государственный спрос не только на товары и услуги, но и на институты оказывается здесь системообразующим и фундаментальным, именно он и есть источник роста. От государства же зависит в значительной мере и спрос домашних хозяйств, поскольку именно оно — весомый поставщик их доходов и в значительной степени направлений использования этих доходов при расширении смешанных общественных благ.

*Вторая модель (потенциальная)* предполагает усиление роли частных источников роста, т.е. частных фирм и домохозяйств и означает сохра-

нение за государством только одной роли — *нейтрализатора рыночной стихии* во всем ее многообразии. В данной модели именно бизнес и домохозяйства должны замещать и постепенно вытеснять государство из зоны предпринимательства и превращаться в стимул роста национальной экономики. Одновременно в этой модели государство должно создавать максимально благоприятные условия для функционирования в экономике частных экономических агентов, стимулировать их интерес к развитию, т.е. стимулировать предложение товаров и услуг на рынке, обеспечивая их соответствующее качество и конкурентоспособность.

Таким образом, современные российские модели роста — это дихотомия, хорошо известная из экономической теории и экономической истории, и широко распространенная на мировом экономическом пространстве (как теоретически, так и практически в моделях финансовой политики). Эта дихотомия возникла задолго до появления современного глобального кризиса и в определенной степени снижала влияние предшествующих конъюнктурных колебаний мировой экономики. Выбор между экономикой спроса и экономикой предложения лежит в основе характерной для всего XX в. дискуссии между кейнсианскими и неоклассическими моделями экономического роста. В данном контексте роли государства как регулятора экономики каждая модель предполагает использование определенного набора финансовых регуляторов и инструментов, которые и необходимо исследовать<sup>1</sup>. Подробнее о мировых финансовых кризисах см. в приложении 12.

<sup>1</sup> В результате развития современного кризиса на мировом экономическом пространстве можно говорить о международном достижении определенного консенсуса о роли государства как регулятора экономики. Этот консенсус свидетельствует, что кризис в той же мере может быть объяснен как нехваткой государственного регулирования, так и неспособностью государства обеспечить адекватное современному этапу экономическое регулирование. Следовательно, ответом на кризис должно быть не усиление вмешательства государства в экономику (и тем более в производство), а выработка новых инструментов государственного регулирования, причем с учетом двух принципиальных особенностей: во-первых, регулирования финансовых рынков, что является спецификой XXI в., и, во-вторых, глобально скоординированного регулирования. Впервые полностью перед экономическим сообществом поставлена задача о необходимости регулирования финансовых рынков. В классических западных учебниках экономической теории, заполонивших российскую систему образования, в рассуждениях о совершенной конкуренции чаще всего приводятся в пример финансовые рынки, где якобы она проявляется в значительной мере, и поэтому государственное регулирование является для нее нонсенсом. В то же время, как показывает кризис, решение сложных экономических проблем, с которыми столкнулся мир (и прежде всего развитые страны), требует глубоких структурных реформ, преодоления накопившихся в мире дисбалансов и появления новой модели роста, включающей регулирование именно финансовых рынков и прежде всего их инфраструктуры. Именно в 2010 г. в мире начались и набрали силу дискуссии об этой новой модели регулирования, а в США появился даже специальный термин для обозначения предмета дискуссии — NewNormal. (Юдаева К. NewNormal для России // Экономическая политика. 2010. № 6.)



Выделим еще одну характерную особенность государства как регулятора экономики — моделям государственного регулирования свойственна циклическая взаимозаменяемость. Кризис в экономике чаще всего приводит к смене модели регулирования и, как свидетельствует экономическая история, практически никогда нельзя считать его завершенным, если модель регулирования не подверглась изменениям, масштаб которых зависит от состояния экономики той или иной страны<sup>1</sup>. Следовательно, государственное регулирование — это динамичная система, зависящая от конъюнктурных колебаний. Конъюнктурное регулирование — воздействие на совокупный спрос и предложение в зависимости от фазы экономического цикла — более характерно для кейнсианского регулирования, тогда как неоклассические концепции провозглашают борьбу с циклом как единым целым и в собственной стратегии роста предусматривают его преодоление. Продолжая анализ государства как регулятора экономики, следует выделить и многообразие ролей государства в системе регулирования. Так, государство в экономике непосредственно играет роль финансового посредника. Участие государства в системе финансового посредничества осуществляется чаще всего двумя методами: во-первых, основание федеральных кредитных агентств, непосредственно занимающихся финансовым посредничеством, и, во-вторых, на основе предоставления государственных гарантий под частные ссуды. В контексте данного учебного пособия чрезвычайно важно отметить, что в современных условиях приоритетным является *финансовое регулирование*, в том числе и финансовое посредничество как его специфическая черта. Выступая в ипостаси регулятора экономики, государство стремится к выбору стратегии роста национальной экономики и занятости, а через инструмент финансового посредничества может стимулировать или тормозить экономический рост. Подчеркнем, что финансовое регулирование должно иметь глобальный характер, поскольку в условиях глобализации регулирование финансовых потоков не может быть ограничено национальными юрисдикциями. Глобальность регулирования не снимает ответственности за создание определенной модели государственного регулирования в отдельно взятой стране, но эта модель должна опираться на международные стандарты. Финансовое регулирование в XXI в. кардинально меняет тенденции своего развития — главной сферой регулирования

---

<sup>1</sup> Начавшийся в 2008 г. финансовый кризис характеризуется аналитиками как системный, он завершится тогда, когда произойдет структурная трансформация мировой экономики, включая формирование новой модели экономического регулирования, новой модели мирохозяйственных связей и международных валютных отношений. Эта перестройка займет достаточно продолжительный период времени, когда будет происходить выработка и реализация новых институтов и механизмов экономического развития.

становятся финансовые рынки (национальные и глобальные) и их инфраструктура. Приоритетность финансового регулирования государства обусловлена триадой следующих факторов, что делает его необратимым.

1. На рубеже XX—XXI вв. глобальные кризисы в основном характеризуются финансовой природой. Достаточно отметить два последних кризиса, по спектру распространения не имеющих себе равных. Первый — крупномасштабный финансовый кризис в странах Юго-Восточной Азии 1997—1998 гг., переросший в мировой, поскольку затронул фондовые и валютные рынки США, ЕС и других стран. Россия среагировала на этот кризис значительно активнее, чем другие страны, он породил российский дефолт 1998 г. Второй — современный кризис, инициированный финансовым кризисом в США и приведший к кризису ликвидности (в этом его специфика) практически во всех странах с разной степенью глубины и реакции на него национальных правительств. Современные аналитики акцентируют внимание на незавершенности его характера, о чем свидетельствует отсутствие новой модели финансового регулирования на глобальном и российском пространствах.

2. Глобализация и инновационность финансовой деятельности — важнейшее проявление и фактор современного этапа интернационализации экономики мира. С середины 1990-х гг. в научных исследованиях все чаще стало привлекаться внимание к колоссальному росту на мировом финансовом рынке операций с валютой и ценными бумагами, происходящему вне какой-либо зависимости от развития реального сектора. Этот бум породили бурно развивающиеся финансовые инновации. С финансовой глобализацией прямо увязана глобализация финансовых технологий, побочным негативным продуктом которой является «отмывание» денег. Финансовая глобализация также напрямую связана с ростом информатизации финансовых рынков, что меняет облик современных финансовых посредников и превращает их в финансовые «супермаркеты». Банк как расчетно-кредитное учреждение уже не устраивает клиентов, необходимо, чтобы он выполнял функции надежного консультанта по налогообложению, страхованию имущества, валютным платежам и т.д. Важную роль в глобализации играют международные финансовые организации. Таким образом, сложившаяся новая финансовая система характеризуется высоким уровнем сделок в больших объемах, разнообразием финансовых инструментов, невостребованных реальным сектором, что породило разбалансировку развития финансовых рынков и рынков благ и факторов производства. Этот дисбаланс и породил современный кризис.

3. Высокий уровень неустойчивости мировой и национальной финансовых систем. Обменные курсы, процентные ставки, цена активов стали плавающими в долгосрочном периоде и подвержены частым колебаниям даже в краткосрочном периоде.

Теперь резюмируем особенности экономико-социального контекста, в рамках которого должна сформироваться новая модель государственного финансового регулирования:

- принципиально значима роль государственного финансового регулирования на национальных финансовых рынках, а не общего рыночного (рынок обусловил дисбаланс функционирования рынка благ и финансового, вызванный чрезмерным развитием инновационных финансовых инструментов, развитием финансовой инженерии и их бесконтрольным использованием);
- мировое финансовое сообщество достигло консенсуса о роли государства в регулировании финансовых рынков и их инфраструктуры с учетом современного финансового кризиса, доказавшего весьма высокий уровень неустойчивости мировой финансовой системы;
- финансовое регулирование должно строиться на глобальных основах, т.е. национальное регулирование ориентируется на модели регулирования мировых финансовых систем;
- наличие выраженной тенденции значительного роста роли государства как собственно финансового посредника и эмитента ценных бумаг на финансовых рынках.

При этом под *финансовым регулированием* мы будем рассматривать процессы выбора модели государственного управления финансами, направленной на минимизацию рисков, повышение эффективности функционирования и развития инфраструктуры финансовых рынков и создание устойчивой национальной финансовой системы.

Финансовое регулирование задает новые ориентиры для роста экономики, и представление о его направлениях развития предполагает выполнение ряда позиций в сфере государственных финансов (ориентиры выстраивания стратегии финансового регулирования).

1. Уровень налогообложения затрагивает уровень государственных сбережений и тем самым влияет на объем ресурсов, доступных для накопления капитала.

2. Уровень и структура налогообложения влияют на уровень частных сбережений.

3. Для обеспечения инвестиций инфраструктурного типа для любой экономики необходимы государственные капитальные вложения.

4. Эффективность использования ресурсов связана с системой налоговых стимулов, штрафов и результативностью вложенных ресурсов.

5. Распределение налогового бремени и бюджетных расходов имеет исключительное значение в обеспечении справедливого распределения результатов экономического развития.

6. Налоговые льготы и преференции для зарубежных инвестиций значительно влияют на объем притока и норму реинвестирования дохода.

7. Схема налогообложения импорта, экспорта и внутреннего производства оказывает влияние на внешнеторговый баланс.

В настоящее время процесс финансового регулирования в России находится в стадии концепций и стратегических задач. В частности, Банк России ставит важную задачу в сфере финансового регулирования на среднесрочную перспективу (2012—2014): «развитие инфраструктуры финансовых рынков и расширение их емкости. По мере перехода к инфляционному таргетированию особое значение будет приобретать рынок производных финансовых инструментов, позволяющих хеджировать в том числе валютные риски, которые будут увеличиваться по мере роста волатильности обменного курса рубля». Кроме того, в 2012 г. были приняты решения о модели регулирования российского финансового рынка, которые являются самыми существенными за всю его историю. В результате длительных обсуждений было решено создать мегарегулятор финансового рынка в структуре Банка России, передав ему полномочия в области регулирования и надзора от разных государственных ведомств. На основании официальных документов и заявлений чиновников разного уровня можно предположить, что мегарегулятор создан в форме подразделения (главного управления) Банка России путем «поглощения» Федеральной службой по финансовым рынкам (ФСФР России). Переход ФСФР России под контроль Банка России планировалось осуществить в III—IV квартале 2013 г., а финансирование деятельности мегарегулятора происходит за счет средств Банка России без привлечения федерального бюджета (сейчас ЦБ РФ перечисляет 75% прибыли в бюджет, при создании мегарегулятора, возможно, произошла утрата этих средств). Финансовое регулирование вовсе несовместимо с противопоставлением промышленного и финансового секторов, что становится очень популярным среди левых политиков развитых стран. Напомним, что в ходе своей предвыборной кампании Ф. Олланд объявил «войну против мира финансов».

Ныне Россия строит постиндустриальное социальное государство, которое будет существенным образом отличаться от традиционного индустриального, и именно в настоящее время происходит поиск его основополагающих принципов. Уже сейчас можно выделить ряд его характерных черт, к которым относятся:

- непрерывный и пожизненный характер общественных благ в сфере образования и здравоохранения, поскольку люди учатся (система непрерывного образования) и лечатся (качество жизни) на протяжении всей жизни;
- индивидуализация, т.е. возможность человека определять собственные образовательные траектории, траектории и механизмы поддержания здоровья, а также траектории пенсионного обеспечения,

выбирая из множества предлагаемых образовательных и медицинских услуг. А применительно к пенсионной системе это будет означать существенную диверсификацию форм поддержки старших возрастов;

- глобализация предоставления услуг и международная конкуренция за клиентов, когда образовательные и лечебные учреждения конкурируют не с соседними школами и больницами и даже не с соответствующими заведениями в своей стране, но во всем мире;
- приватизация социальных услуг при возрастании роли частных расходов на развитие человеческого капитала — частные платежи или соплатежи являются не только естественным, но и неизбежным следствием технологической модернизации секторов и роста благосостояния населения;
- появление новых технологий, радикально изменяющих характер оказываемых этими секторами услуг.

Таким образом, современная эпоха задает новые ориентиры для развития государственных финансов и определения их места в экономическом развитии, и чтобы их понять, необходимо иметь представление о содержании, способах практического применения и инструментарии государственных финансов.

### ***Современные тенденции развития системы государственного регулирования в сфере финансов***

Эти тенденции вытекают из государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами», к ним относятся:

- обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости БС РФ путем координирования стратегического и бюджетного планирования и создание инструментов долгосрочного финансового планирования;
- обновление нормативно-методического обеспечения бюджетного процесса, в том числе обеспечение своевременного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере;
- решение проблем функционирования налоговой системы Российской Федерации, в том числе поддержание оптимального уровня налоговой нагрузки, структуры налогообложения и эффективного налогового администрирования;
- эффективное управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации;
- формирование единого информационного пространства с целью обеспечения прозрачности в сфере государственных финансов;
- повышение эффективности государственного регулирования отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней, а также алкогольного рынка.

## **1.2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ — ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Инструмент реализации государственных функций в Российской Федерации — государственная и муниципальная собственность. В Нашей стране существует многообразие форм собственности. К государственной собственности относятся:

- имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации — федеральная собственность;
- имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ — собственность регионов;
- земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований.

Реализация функций государства осуществляется в том числе и через механизм создания государственных и муниципальных организаций. В зависимости от права собственности на закрепленное за ними имущество государственные организации делятся:

- на унитарные предприятия — федеральные, региональные, муниципальные;
- казенные предприятия как разновидность унитарных предприятий, относящиеся только к федеральной собственности;
- казенные учреждения;
- бюджетные учреждения нового типа — федеральные, региональные, муниципальные;
- автономные учреждения;
- государственные корпорации;
- акционерные общества со 100%-м участием государства и с блокирующим пакетом государства.

### **1.2.1. Унитарные предприятия**

Социально-экономический механизм функционирования унитарных предприятий чрезвычайно специфичен, и это проявляется по всем направлениям их деятельности:

1. Ограничен спектр действия такой организационно-правовой формы, она применима только при развитии специальных видов деятельности. Специфика видов деятельности оговорена по отношению к федеральным государственным унитарным предприятиям (ФГУП) в постановлении Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348 «О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения».

По данному постановлению и планам приватизации федерального имущества допускается сохранение предприятий в форме унитарных, основанных на праве хозяйственного ведения (равно как и создание на базе закрепленного за ними имущества унитарных предприятий на праве оперативного управления, т.е. федеральных казенных). Применение этой организационно-правовой формы было признано обоснованным исключительно в случаях, исчерпывающе перечисленных в данном документе. К таким основаниям относятся, в частности, использование имущества, приватизация которого запрещена, и осуществление деятельности, направленной на реализацию социальных и управленческих задач, либо отдельных дотируемых видов деятельности.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) относит государственные унитарные предприятия (ГУП) к числу организаций, работающих на основе коммерческого расчета, т.е. для них, как и для подавляющего большинства предприятий иных организационно-правовых форм, принципиальными являются вопросы о степени и механизмах самофинансирования, доступа к инвестиционным ресурсам, соотношении между различными их источниками. В Части 1 ст. 113 ГК РФ, принятого в конце 1994 г., унитарное предприятие определяется как «коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество». Об этом же говорится в п. 1.3 Примерного устава ФГУП, утвержденного распоряжением Министерства государственного имущества Российской Федерации (Мингосимущество России) от 16 февраля 2000 г. № 188-р (в редакции от 6 марта 2001 г.).

3. Примерный устав ФГУП определяет также источники формирования имущества предприятия. Их можно классифицировать как внутренние и внешние (табл. 1.4).

Таблица 1.4

#### Источники формирования имущества унитарных предприятий

| Внутренние   | Внешние   |
|--|---|
| Прибыль, полученная в результате хозяйственной деятельности  | <i>Бюджетные</i> (капитальные вложения и дотации из бюджета и целевое бюджетное финансирование);  |
| Амортизационные отчисления   | <i>Внебюджетные</i> (заемные средства, в том числе кредиты банков и других кредитных организаций, а кроме того, добровольные взносы (пожертвования) организаций и граждан |
| Дивиденды (доходы), поступающие от хозяйственных обществ и товариществ, в уставных капиталах которых участвует предприятие |   |

Принципиальным отличием унитарных предприятий от других коммерческих организаций, в первую очередь акционерных обществ, является отсутствие в ряду внешних источников финансирования акций и облигаций, поскольку сама организационно-правовая форма унитарного предприятия не допускает возможности распределения имущества по вкладам (долям, паям), а следовательно, выпуска собственных ценных бумаг.

Примерный устав государственных унитарных предприятий закрепляет за предприятиями право самостоятельно распоряжаться результатами производственной деятельности, выпускаемой продукцией (кроме случаев, установленных законодательными актами Российской Федерации), полученной чистой прибылью, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты установленных законодательством РФ налогов и других обязательных платежей и перечисления в федеральный бюджет части прибыли от использования имущества предприятия. Часть чистой прибыли, остающаяся в распоряжении предприятия, может быть направлена на увеличение уставного фонда предприятия (п. 3.10 Примерного устава ФГУП). В то же время п. 3.5 Примерного устава ФГУП постулирует, что увеличение уставного фонда предприятия может быть произведено как за счет дополнительной передачи ему имущества, так и за счет имеющихся активов.

4. Остающаяся в распоряжении предприятия часть чистой прибыли используется предприятием в установленном порядке (п. 3.11 Примерного устава ФГУП), в том числе идет на следующие цели:

- внедрение, освоение новой техники и технологий, мероприятия по охране труда и окружающей среды;
- создание фондов предприятия, в том числе предназначенных для покрытия убытков;
- развитие и расширение финансово-хозяйственной деятельности предприятия, пополнение оборотных средств;
- строительство, реконструкцию, обновление основных фондов;
- проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ (НИОКР), изучение конъюнктуры рынка, потребительского спроса, маркетинг;
- покупку иностранной валюты, других валютных и материальных ценностей, ценных бумаг;
- рекламу продукции и услуг предприятия;
- приобретение и строительство жилья (долевое участие) для работников предприятия, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в соответствии с законодательством РФ;
- материальное стимулирование, обучение и повышение квалификации сотрудников предприятия;



- иные направления использования чистой прибыли, в том числе с учетом положений коллективного договора.

Пункты 3.12 и 3.13 Примерного устава ФГУП посвящены порядку создания специальных финансовых фондов предприятия, образуемых за счет чистой прибыли, остающейся в распоряжении предприятия (рис. 1.1).

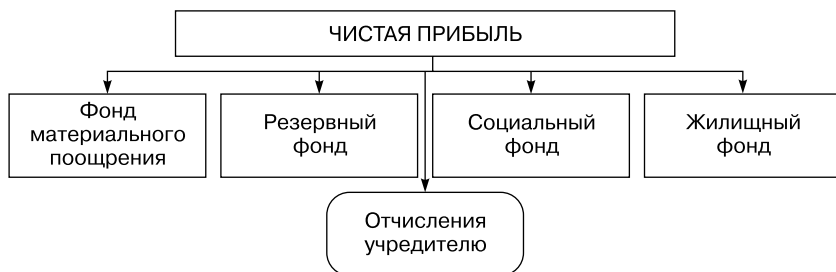


Рис. 1.1. Финансовые фонды ФГУП

Более или менее четко регламентирован только порядок создания и использования резервного фонда: в уставе предприятия должны устанавливаться его конкретные величины в процентах от уставного фонда и доли чистой прибыли. Этот фонд предназначен для покрытия его убытков в случае отсутствия иных средств и не может быть использован для других целей. В отношении прочих фондов указывается, что их размер, порядок формирования и использования устанавливаются коллективным договором на основании действующего законодательства РФ.

Конструкция права хозяйственного ведения в таком виде имеет ряд принципиальных недостатков, которые в условиях недостаточности бюджетного финансирования являются тормозом экономического роста унитарных предприятий. Поэтому в субсекторе унитарных предприятий вводятся постоянные новации, направленные на повышение самостоятельности данных субъектов хозяйствования, прежде всего в финансовой и инвестиционной деятельности. Уже сегодня источниками финансирования инвестиционной деятельности этих предприятий являются в основном собственные средства, что в значительной степени обуславливает правовые новации, ведущие к повышению эффективности управления государственными предприятиями и активизации их операционной и финансовой деятельности.

В 2005 году в субсекторе унитарных предприятий основными нормативно-правовыми новациями можно считать новые примерные уставы ФГУП и трудовой договор с его руководителем, которые не изменили все предшествующие в анализе позиции. За период с момента принятия

осенью 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации это уже третья версия названных документов, являющихся базовыми в процессе управления унитарными предприятиями. Первые две датируются февралем 2000 г. (с некоторыми последующими дополнениями) и декабрем 2003 г.

К новациям относятся перечисленные ниже документы.

1. Новый Примерный трудовой договор с руководителем ФГУП, утвержденный приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации (Минэкономразвития России) от 2 марта 2005 г. № 49 «Об утверждении Примерного трудового договора с руководителем федерального государственного унитарного предприятия».

В нем в основном повторяются положения предыдущей версии данного документа, утвержденной распоряжением Министерства государственных отношений Российской Федерации (Минимущества России) от 11 декабря 2003 г. № 6946-р «Об утверждении Примерного трудового договора с руководителем федерального государственного унитарного предприятия». Существенным новшеством является дополнение в разделе «Ответственность руководителя» нормы о его полной материальной ответственности за прямой действительный ущерб, причиненный предприятию. Данную новацию нельзя считать незначительной, поскольку, по мнению аналитиков, конструкция права хозяйственного ведения предоставляет широкие полномочия руководителю ФГУП, а их ограничение и введение персонифицированной ответственности — путь некоторого ограничения этих полномочий. Прочие же изменения носят технический характер.

2. Новый Примерный устав ФГУП, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 25 августа 2005 г. № 205 «Об утверждении Примерного устава федерального унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения». Как и Примерный трудовой договор с руководителем ФГУП, мало отличается от своей предыдущей версии, утвержденной распоряжением Минимущества России от 11 декабря 2003 г. № 6945-р «Об утверждении Примерного трудового договора с руководителем федерального государственного унитарного предприятия».

В качестве новых акцентов по правовым новациям можно отметить:

- изменение формулировок, определяющих цели деятельности предприятия (теперь отдельными подпунктами выделяются конкретные цели, вытекающие из норм закона об унитарных предприятиях, и только потом упоминается получение прибыли);
- изменение очередности направлений использования прибыли (в новой версии в порядке очередности указано, что она может быть ис-

пользована на покрытие расходов предприятия, формирование доходов федерального бюджета<sup>1</sup>, иные указанные направления);

- введение ранее отсутствовавшей нормы о том, что доходы от аренды недвижимого имущества предприятия перечисляются в федеральный бюджет в установленном порядке;
- вынесение на первое место в разделе «Обязанности предприятия» отсутствовавшей прежде нормы о выполнении утвержденной в установленном порядке программы деятельности (ранее в этом ключе упоминались лишь утвержденные показатели экономической эффективности);
- в рамках программы рассматривается и план капитальных вложений, являющийся прототипом инвестиционной стратегии предприятия;
- утверждение программ деятельности унитарных предприятий и порядок аттестации их руководителей изменений не претерпел.

Эффект от утверждения новых нормативных актов, регулирующих деятельность унитарных предприятий, пока не очевиден, хотя замена показателей эффективности деятельности предприятия утверждаемым собственником планом его развития является действенным механизмом государственного регулирования, способным повысить эффективность управления унитарными предприятиями.

Следует отметить, что потенциал унитарных предприятий в реалиях современной экономики не исчерпан, он требует лишь дальнейшего правового и финансового развития, особенно в условиях изменения парадигмы бюджетного планирования (переход к бюджетированию, ориентированному на результаты — БОР). Тем не менее все программы приватизации в России направлены прежде всего на сокращение (преобразование) действия в экономике ФГУП. Так, можно констатировать общее сокращение их численности за три года между 1 января 2010 г. и 1 января 2013 г.: сокращение ФГУП — почти вдвое (с 3517 до 1795), на 2014 г. программа приватизации предусматривает также их сокращение на 514 ФГУП.

## 1.2.2. Казенные предприятия

**Право оперативного управления** осуществляется унитарным предприятием, являющимся федеральным казенным предприятием, созданным по решению Правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Цель — выполнение государственного заказа. Устав казенного предприятия утверждается Правительством РФ. Российская Федерация несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества.

---

<sup>1</sup> Ранее прямое указание на часть прибыли предприятия как на источник пополнения федерального бюджета отсутствовало.

Реорганизация или ликвидация казенного предприятия осуществляется только по решению Правительства РФ.

Руководитель казенного предприятия распоряжается имуществом только с согласия собственника. Собственник может выделять финансовые ресурсы для приобретения казенным предприятием имущества, которое также не может впоследствии отчуждаться без согласия собственника. Собственник определяет порядок распределения доходов. Произведенная продукция может реализовываться казенным предприятием самостоятельно, если собственник не установил каких-то ограничений, связанных с выполнением государственного заказа и договорных обязательств. Производственная и финансово-хозяйственная деятельность предприятия осуществляется в соответствии с планом-заказом и планом развития предприятия. Уполномоченный орган ежегодно на основании выявляемой им потребности в продукции, работах, услугах, производимых предприятием с целью обеспечения поставок для государственных нужд, выполнения государственного заказа и заключенных договоров, утверждает и доводит до предприятия обязательный для исполнения и согласованный с Минэкономразвития России и Министерством финансов Российской Федерации (Минфином России) план-заказ с учетом плана развития предприятия.

Продукция и услуги, произведенные в соответствии с планом-заказом, на которые в соответствии с действующим законодательством, не применяется государственное регулирование цен и тарифов, реализуются по ценам или тарифам, устанавливаемым уполномоченным органом. Принцип и порядок формирования цен, определяемых в плане-заказе, условия и периодичность их корректировки устанавливаются Минэкономразвития России и Минфином с участием уполномоченного органа. Продукция и услуги, произведенные в порядке самостоятельной хозяйственной деятельности, реализуются по ценам или тарифам, устанавливаемым предприятием самостоятельно или на договорной основе.

Источниками формирования имущества и финансовых ресурсов казенного предприятия являются:

- имущество, переданное ему собственником для ведения производственной и финансово-хозяйственной деятельности;
- денежные и другие средства, полученные за произведенную продукцию;
- средства, выделенные из бюджетов разного уровня и внебюджетных фондов.

Предпринимательские риски казенного предприятия минимизированы благодаря непосредственному участию государства в решении многих финансовых вопросов.

В состав государственного сектора в современных условиях входят следующие некоммерческие организации — казенные (сектор государственного управления), новые бюджетные и автономные учреждения (государственный сектор).

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и Программа Правительства РФ «По повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года», утвержденная распоряжением Правительства РФ 30 июня 2010 г. № 1101-р (продлена до 2018 г., затем будет усовершенствована), обеспечили правовые условия для развития бюджетной сферы.

Данные законодательные инициативы обусловлены необходимостью введения механизма рынка в деятельность государственного сектора, до сих пор развивающегося на принципах административной экономики, и содержат решения, связанные с проблемой оптимизации сети бюджетных учреждений, являющихся государственными (муниципальными). В соответствии с современной концепцией развития государственного сектора *государственными, муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием. Чтобы сделать эти организации прозрачными, государственное (муниципальное) учреждение обеспечивает открытость и доступность таких документов, как:*

- 1) устав государственного (муниципального) учреждения, в том числе внесенные в него изменения;
- 2) свидетельство о государственной регистрации государственного (муниципального) учреждения;
- 3) решение учредителя о создании государственного (муниципального) учреждения;
- 4) решение учредителя о назначении руководителя государственного (муниципального) учреждения;
- 5) положения о филиалах, представительствах государственного (муниципального) учреждения;
- 6) план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, составляемый и утверждаемый в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Минфином России;
- 7) годовая бухгалтерская отчетность государственного (муниципального) учреждения;
- 8) сведения о проведенных в отношении государственного (муниципального) учреждения контрольных мероприятиях и их результатах;

9) государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ).

Цели развития государственных (муниципальных) учреждений определены Программой Правительства РФ и состоят в том, чтобы создать условия и стимулы:

- для сокращения внутренних издержек бюджетных учреждений и привлечения ими внебюджетных средств;
- расширения самостоятельности учреждений бюджетного сектора;
- повышения ответственности за конечные результаты деятельности учреждений;
- сохранение социальной ответственности государства за те секторы экономики, где действие рыночных механизмов затруднено.

В соответствии с этими нормативными документами существующие ныне бюджетные учреждения, спектром деятельности которых является предоставление государственных (муниципальных) услуг, трансформируются в *казенные, новые бюджетные и автономные учреждения*. Изменение правового статуса бюджетных учреждений ведет к изменению финансового обеспечения их деятельности, изменению имущественных прав и всех организационных механизмов их функционирования и представляет собой финансово-экономическую либерализацию существующих в настоящее время бюджетных учреждений во всех сферах их деятельности.

Для каждого типа учреждений существует институт учредительства. Функции и полномочия учредителя в отношении государственного учреждения, созданного Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации, муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, осуществляются соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления.

Рассмотрим новые типы учреждений более подробно.

### 1.2.3. Казенное учреждение

**Казенное учреждение** — государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Основные характеристики учреждения представлены в табл. 1.5.

Таблица 1.5

**Основные параметры функционирования казенного учреждения**

| Параметр обеспечения деятельности   | Характеристика параметров   |
|---|---|
| Спектр деятельности   | <p>Казенное учреждение как государственное (муниципальное) учреждение осуществляет предоставление государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления.</p> <p>Основной деятельностью казенного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых они созданы. Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые казенные учреждения могут осуществлять в соответствии с целями их создания, определяется учредительными документами учреждений</p>   |
| Основа функционирования (цель деятельности)   | <p>Выполнение государственного задания по предоставлению государственных (муниципальных) услуг, разработчиком которого являются учредители (орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления), осуществляющие бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств.</p> <p>Показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения</p>   |
| <p>Финансовое обеспечение деятельности:</p> <p>а) финансовые источники обеспечения деятельности</p> | <p>На этапе планирования финансовое обеспечение деятельности учреждения осуществляется в виде лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований), доведенных в установленном порядке до казенных учреждений.</p> <p><i>Бюджетная деятельность</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Финансовое обеспечение деятельности учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета (федерального, регионального, местного) и внебюджетных фондов, а также на основании <i>бюджетной сметы</i>.</li> <li>2. Казенное учреждение находится в ведении органа государственной власти, органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств.</li> <li>3. Казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ).</li> </ol> |

Продолжение

| Параметр обеспечения деятельности                                 | Характеристика параметров  |
|---|--|
| б) ограничения по источникам финансового обеспечения деятельности | <p><i>Внебюджетная деятельность</i></p> <p>1. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, если таковая определена его учредительными документами. Доходы, полученные от этого вида деятельности, поступают в соответствующий бюджет БС РФ.</p> <p>2. Для отражения на соответствующих лицевых счетах учреждений, являющихся получателями бюджетных средств, операций со средствами, полученными от платных услуг и иной приносящей доход деятельности, применяются являющиеся едиными для бюджетов БС РФ группа «Доходы от приносящей доходы деятельности» и входящие в нее следующие подгруппы доходов бюджетов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) доходы от собственности по приносящей доходы деятельности;</li> <li>б) рыночные продажи товаров и услуг;</li> <li>в) безвозмездные поступления от приносящей доходы деятельности;</li> <li>г) целевые отчисления от государственных и муниципальных лотерей.</li> </ul> <p>1. Учреждение не имеет права на предоставление и получение кредитов (займов), в том числе бюджетных ссуд и кредитов, приобретение ценных бумаг.</p> <p>2. Казенное учреждение не вправе выступать учредителем (участником) юридических лиц</p> |
| Имущественные отношения   | <p>С даты создания казенного учреждения имущество, закрепленное за соответствующим государственным (муниципальным) учреждением, без принятия дополнительного решения в отношении указанного имущества признается закрепленным за казенным учреждением на праве оперативного управления. Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества</p>  |
| Ликвидация учреждения   | <p>Принятие решения о ликвидации и проведение ликвидации казенного учреждения осуществляются в порядке, установленном:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Правительством РФ — в отношении федерального казенного учреждения;</li> <li>2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ — в отношении казенного учреждения субъекта РФ;</li> <li>3) местной администрацией муниципального образования в отношении муниципального казенного учреждения.</li> </ul>   |



Окончание

| Параметр обеспечения деятельности | Характеристика параметров  |
|-----------------------------------|--|
|                                   | При ликвидации казенного учреждения кредитор не вправе требовать досрочного исполнения соответствующего обязательства, а также прекращения обязательства и возмещения связанных с этим убытков. Имущество учреждения, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, а также имущество, на которое в соответствии с федеральными законами не может быть обращено взыскание по обязательствам учреждения, передается ликвидационной комиссией собственнику соответствующего имущества |

Государство несет субсидиарную ответственность за деятельность этих учреждений, они относятся к участникам бюджетного процесса (являются получателями бюджетных средств).

### 1.2.4. Бюджетные учреждения

**Бюджетное учреждение** — некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответствующих органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Основные характеристики учреждения представлены в табл. 1.6.

Таблица 1.6

#### Основные параметры функционирования бюджетного учреждения

| Параметр обеспечения деятельности | Характеристика параметров   |
|-----------------------------------|---|
| Спектр деятельности учреждения    | Выполнение всех видов деятельности бюджетного учреждения осуществляется в соответствии с <i>государственными заданиями</i> , формируемыми учредителями бюджетной организации, к которым относятся государственные, муниципальные органы и другие учредители. Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного задания. Основной деятельностью бюджетного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых они созданы. Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые бюджетные учреждения могут осуществлять в соответствии с целями их создания, определяется учредительными документами учреждений |

Продолжение

| Параметр обеспечения деятельности   | Характеристика параметров   |
|---|---|
| <p>Финансовое обеспечение деятельности:</p> <p>а) финансовые источники обеспечения деятельности</p> | <p>1. Финансовое обеспечение деятельности бюджетного учреждения осуществляется на основе субсидий соответствующего бюджета согласно подушевым нормативом финансирования при реализации государственного задания. «Первоначальные нормативы затрат на оказание федеральным бюджетным учреждением, тип которого не изменяется, услуг физическим и (или) юридическим лицам определяются федеральным органом исполнительной власти — главным распорядителем средств федерального бюджета в отношении каждого из подведомственных ему бюджетных учреждений — исходя из размера бюджетных ассигнований, определенных на обеспечение деятельности федерального бюджетного учреждения в 2010 г. с возможным увеличением нормативов на содержание вновь вводимых в 2011 г. объектов социальной сферы». (п. 8 ст. 31); Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета БС РФ. Из бюджетов БС РФ могут предоставляться <i>субсидии</i> бюджетным учреждениям на <i>иные цели</i>. Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки. Финансовое обеспечение деятельности осуществляется и на основе предоставления бюджетных инвестиций бюджетному учреждению, которые влекут соответствующее увеличение стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления бюджетного учреждения.</p> <p>2. Бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством РФ средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством.</p> <p><i>Внебюджетное финансирование</i></p> <p>1. Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его</p> |

*Продолжение*

| Параметр обеспечения деятельности           | Характеристика параметров   |
|---|---|
| б) ограничения по источникам финансирования | <p>основным видам деятельности, предусмотренным его учредительными документами и обеспечивающим дополнительные источники финансирования его деятельности. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.</p> <p>2. Для отражения на соответствующих лицевых счетах бюджетных учреждений, являющихся получателями бюджетных средств, операций со средствами, полученными от платных услуг и иной приносящей доход деятельности, применяются являющиеся едиными для бюджетов БС РФ группа «Доходы от приносящей доходы деятельности» и входящие в нее следующие подгруппы доходов бюджетов:</p> <p>а) доходы от собственности по приносящей доходы деятельности;</p> <p>б) рыночные продажи товаров и услуг;</p> <p>в) безвозмездные поступления от приносящей доходы деятельности;</p> <p>г) целевые отчисления от государственных и муниципальных лотерей.</p> <p>3. Бюджетное учреждение вправе с согласия собственника передавать некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежные средства и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества</p> <p>4. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, бюджетное учреждение вправе вносить имущество в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или иным образом передавать им это имущество в качестве их учредителя или участника.</p> <p>1. Бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами</p> |
|   | <p>1. Имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на основе права оперативного управления в соответствии с ГК РФ. Собственником имущества являются Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование.</p> <p>2. Земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением его функций, предоставляется учреждению на основе права постоянного (бессрочного) пользования.</p>  |

*Продолжение*

| Параметр обеспечения деятельности              | Характеристика параметров  |
|--|--|
|  | <p>3. Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным закрепленным за ним имуществом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.</p> <p>4. До принятия решения об отнесении имущества к категории особо ценного движимого имущества бюджетное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на основе права оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.</p> <p>5. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется</p> |
| Руководитель учреждения: полномочия учредителя | <p>Орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, осуществляющий функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, при заключении трудового договора с руководителем бюджетного учреждения предусматривает в нем:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) права и обязанности руководителя;</li> <li>2) показатели оценки эффективности и результативности его деятельности;</li> <li>3) условия оплаты труда руководителя;</li> <li>4) срок действия трудового договора, если такой срок установлен учредительными документами бюджетного учреждения;</li> <li>5) условие о расторжении трудового договора по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации (ТК РФ) при наличии</li> </ol>   |

Окончание

| Параметр обеспечения деятельности | Характеристика параметров   |
|-----------------------------------|---|
|                                   | у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя   |
| Ликвидация учреждения             | Принятие решения о ликвидации и проведение ликвидации бюджетного учреждения осуществляются в порядке, установленном:<br>1) Правительством РФ — в отношении федерального бюджетного учреждения;<br>2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ — в отношении бюджетного учреждения субъекта РФ;<br>3) местной администрацией муниципального образования — в отношении муниципального бюджетного учреждения |

Государство не несет субсидиарной ответственности за деятельность этих учреждений, они не относятся к участникам бюджетного процесса (внешние пользователи).

### 1.2.5. Автономное учреждение

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Основные характеристики учреждения представлены в табл. 1.7.

Таблица 1.7

#### Основные параметры функционирования автономного учреждения

| Параметр обеспечения деятельности | Характеристика параметров  |
|-----------------------------------|--|
| Спектр деятельности учреждения    | 1. Выполнение видов деятельности автономного учреждения осуществляется в соответствии с <i>государственными заданиями</i> , формируемыми учредителями автономной организации, к которым относятся государственные, муниципальные органы и другие учредители. Государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами |

Продолжение

| Параметр обеспечения деятельности          | Характеристика параметров   |
|--|---|
|  | <p>деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности. Автономное учреждение осуществляет в соответствии с государственным (муниципальным) заданием и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг. Показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания автономным учреждением.</p> <p>2. Функции и полномочия учредителя федерального (регионального, муниципального) автономного учреждения, созданного путем изменения типа существующего федерального (регионального, муниципального) бюджетного учреждения, реализует федеральный и региональный орган исполнительной власти, а также органы исполнительной власти муниципального самоуправления, осуществлявшие функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, тип которого был изменен</p>  |
| <p>Финансовое обеспечение деятельности</p> | <p><i>Бюджетная деятельность</i></p> <p>Финансовое обеспечение деятельности осуществляется:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— в виде субсидий, предоставленных автономным учреждениям для выполнения государственного задания. Размер субсидий соответствует нормативу, рассчитанному для бюджетных организаций;</li> <li>— на основе субсидий на иные цели, предоставляемых из бюджетов БС РФ.</li> <li>— на основе предоставления бюджетных инвестиций автономному учреждению, которые влекут соответствующее увеличение стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления автономного учреждения.</li> </ul> <p><i>Внебюджетная деятельность</i></p> <p>1. Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Перечень видов внебюджетной деятельности не ограничен. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения.</p> |

*Продолжение*

| Параметр обеспечения деятельности | Характеристика параметров  |
|-----------------------------------|--|
|                                   | <p>2. Автономное учреждение вправе с согласия своего учредителя вносить имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (за исключением объектов культурного наследия народов Российской Федерации, предметов и документов, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации, Архивного фонда Российской Федерации, национального библиотечного фонда).</p> <p>3. Открытие и ведение лицевых счетов автономным учреждением в территориальных органах Федерального казначейства осуществляется в порядке, установленном Федеральным казначейством, на основании соглашений, заключенных учредителями автономных учреждений с территориальными органами Федерального казначейства.</p> <p>4. Открытие и ведение лицевых счетов автономным учреждением в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) осуществляется в порядке, установленном финансовым органом субъекта РФ (муниципального образования).</p> <p>5. Автономное учреждение, созданное на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, в собственности субъекта РФ или в муниципальной собственности, вправе открывать счета в кредитных организациях или лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований</p> |
| Имущественные отношения           | <p>1. Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно</p> <p>2. Земельный участок, необходимый для выполнения автономным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования</p>  |

*Окончание*

| Параметр обеспечения деятельности | Характеристика параметров   |
|-----------------------------------|---|
| Управление учреждением            | <p>1. Высшим органом управления является наблюдательный совет.</p> <p>2. Количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета не должно превышать треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения, при этом не менее половины из числа представителей государственных органов и органов местного самоуправления составляют представители органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя автономного учреждения.</p> <p>3. Управление текущей деятельностью автономного учреждения осуществляет его руководитель. Руководитель автономного учреждения участвует в заседаниях наблюдательного совета автономного учреждения с правом совещательного голоса.</p> <p>4. Полномочия члена наблюдательного совета автономного учреждения, являющегося представителем государственного органа или органа местного самоуправления и состоящего с этим органом в трудовых отношениях:</p> <p>а) прекращаются досрочно в случае прекращения трудовых отношений;</p> <p>б) могут быть прекращены досрочно по представлению указанного государственного органа или органа местного самоуправления</p> |
| Ликвидация учреждения             | <p>Принятие решения о ликвидации и проведение ликвидации автономного учреждения осуществляется в порядке, установленном:</p> <p>1) Правительством РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;</p> <p>2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;</p> <p>3) местной администрацией муниципального образования в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности</p>  |

Государство не несет субсидиарной ответственности за деятельность этих учреждений, они не относятся к участникам бюджетного процесса (внешние пользователи).



### **1.2.6. Государственные корпорации как организационно-правовая форма предприятий**

«Руководство по статистике государственных финансов 2001 года» (РСГФ 2001 г.) МВФ, которое положено в основу реформирования учета государственного сектора в Российской Федерации, ввело в оборот термин «государственная корпорация» как подсектор государственного сектора наряду с подсектором государственного управления (далее будет представлена структура секторов национальной экономики).

В российской экономической практике существует широкая и узкая трактовки термина «государственная корпорация». При широкой трактовке в разряд государственных корпораций включаются государственные коммерческие и некоммерческие организации, в основном занимающие монопольное положение на рынках. Представим их перечень.

ОАО «Газпром».

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» (РОСНАНО).

• Государственная корпорация «Российские технологии» (машиностроение):

- ФГУП «Рособоронэкспорт»;
- ЗАО «РуссСпецСталь»;
- ОАО «Корпорация ВСМПО-Ависма»;
- ОАО «АВТОВАЗ»;
- Вертолетный холдинг ОАО «ОПК Оборонпром»:
  - ОАО «Оборонительные системы»,
  - ОАО «ВЭБ-лизинг» (бывший ЗАО «Оборонпромлизинг»),
  - ОАО «Казанский вертолетный завод»;
- ФГУП «Гран»;
- ФГУП «Разряд»;
- ФГУП «Алагирский завод сопротивлений»;
- ФГУП «Научно-исследовательский институт электронных материалов» (НИИЭМ);

• ОАО «Топаз»;

• ОАО «Научно-производственное объединение „Бином“»;

• Государственная корпорация ОАО «Российские железные дороги»;

• ФГУП «Росморпорт».

• Государственная корпорация ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация»:

- КБ Сухого;
- КБ Ильюшина;
- КБ Туполева;
- ОАО «Корпорация „Иркут“».

Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк, ВЭБ)

Государственная корпорация «Российская венчурная компания»

Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ».

Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов».

ОАО «Особые экономические зоны»

Институт государственных корпораций не является российским изобретением, он существует практически во всех странах, но обычно организационно-правовая форма этих образований — ОАО. В то время как в России узкая трактовка термина «государственная корпорация» предполагает, что к этим организационным формам относятся только те некоммерческие структуры, в названии которых стоит аббревиатура ГК (государственная корпорация). Она появилась в результате поправки в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Закон об НКО), введенной в 1999 г. Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций».

Данная организационно-правовая форма была решением *ad hoc*, принятым с целью придания особого статуса создававшемуся в то время Агентству по реструктуризации кредитных организаций, которое в 2004 г. на основании соответствующего Федерального закона было ликвидировано. Перечень государственных корпораций в узком значении термина представлен в табл. 1.8.

Таблица 1.8

**Государственные корпорации в России (узкое значение термина)**

| Корпорация  | Дата создания      | Основание                                   |
|---|--------------------|---|
| АРКО  | 8 июля 1999 г.     | № 144-ФЗ<br>Ликвидировано                   |
| Агентство по страхованию вкладов                              | 23 декабря 2003 г. | № 177-ФЗ                                    |
| Внешэкономбанк  | 17 мая 2007 г.     | № 82-ФЗ                                     |
| Роснано   | 19 июля 2007 г.    | № 139-ФЗ<br>Реорганизован                   |
| Фонд содействия реформированию ЖКХ                            | 21 июля 2007 г.    | № 185-ФЗ                                    |
| Олимпстрой  | 30 октября 2007 г. | № 238-ФЗ                                    |
| Росатом   | 1 декабря 2007 г.  | № 317-ФЗ                                    |
| Ростехнологии   | 23 ноября 2007 г.  | № 279-ФЗ                                    |
| ФСР ЖКХ   | 21 июля 2007 г.    | № 185-ФЗ                                    |
| Государственная корпорация<br>«Российская венчурная компания» | 7 июня 2006 г.     | Распоряжение<br>Правительства<br>РФ № 838-р |

Закон об НКО (ст. 7.1) определяет государственные корпорации следующим образом: «Государственной корпорацией признается

не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона.

Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации.

Государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное». Словосочетание «государственная корпорация», помимо строгого юридического значения, принятого в российском законодательстве, несет в себе иной смысл — «корпорация, которой владеет государство». Англоязычная калька этого термина — “government-owned corporation” или “State-owned corporation” — обозначает просто предприятие, находящееся в государственной собственности, причем обычно подразумевается акционерное общество, 100% акций которого принадлежат государству. Часто встречающаяся в публикациях ссылка на большое число государственных корпораций, существующих в зарубежных странах, справедлива только в том случае, если понимать под «государственными корпорациями» именно акционерные общества.

Сфера деятельности государственных корпораций разнообразна. Некоторые из них заняты функциями, которые могли бы выполняться частными предприятиями, деятельность других не востребована никем, кроме членов правительства и сводится к распределению государственных субсидий (табл. 1.9).

Таблица 1.9

### Виды деятельности государственных корпораций

| Корпорация                       | Вид деятельности   |
|----------------------------------|--|
| Агентство по страхованию вкладов | Обязательное страхование   |
| АРКО (ликвидировано)             | Кредитование   |
| Внешэкономбанк                   | Банковское дело, консалтинг, страхование, ценные бумаги, концессии                               |
| Олимпстрой                       | Строительство, эксплуатация олимпийских объектов   |
| Росатом                          | Производство электроэнергии на АЭС, ядерных материалов, контроль над расщепляющимися материалами |
| Роснанотех                       | Распределение государственных средств  |
| Ростехнологии                    | Консалтинг, финансовое посредничество  |
| ФСР ЖКХ                          | Распределение государственных средств  |

В настоящее время создание подобных структур превратилось в фирменный знак российской экономической политики, таким образом государство осуществляет экспансию экономики и превращается в институт, формирующий спрос на системообразующие организации. При этом следует отметить, что структура государственных корпораций способствует злоупотреблениям в большей степени, чем любая другая организационно-правовая форма. Механизмы контроля над государственными корпорациями слабее механизмов контроля над акционерными обществами, унитарными предприятиями и государственными учреждениями. Именно эти структуры и подобные им в российской практике стали обозначать впоследствии как институты развития (финансовые и нефинансовые), присоединив сюда (что вполне обоснованно) еще ОАО «Особые экономические зоны». Процесс активного формирования институтов развития в целях создания в стране единой инновационной системы развития начался в 2005 г. За несколько лет в стране появилось несколько десятков организаций, призванных обеспечить условия для стимулирования инвестиционной деятельности и перехода на инновационно-производственную модель российской экономики.

В научной литературе под институтами развития понимаются специализированные государственные (квазигосударственные) корпорации (компании), деятельность которых направлена на устранение «провалов рынка», сдерживающих экономическое и социальное развитие страны. Конкретнее речь идет о решении четырех основных задач:

- преодолении провалов рынка в сфере инноваций («квазиинноваций»);
- устранении институциональных провалов (формировании отсутствующих, но необходимых сегментов рынка);
- развитии производственной (энергетика, транспорт, другие коммуникации) и социальной инфраструктур;
- элиминировании существенных региональных дисбалансов развития.

При этом в западной практике спектр деятельности этих институтов сосредоточен в основном на банках развития и акционерных обществах со 100%-ным количеством акций в государственной собственности.

Все институты развития в России при создании и в период финансового кризиса получили значительную финансовую поддержку из федерального бюджета, чаще всего сохраняя статус — государственная корпорация. Бюджетные средства передавались организациям, относящимся к числу институтов развития при их создании, преимущественно в виде взносов в их уставный капитал. Институты развития используют в своей деятельности такие финансовые инструменты поддержки частного сектора, как предоставление кредитов, страхование экспортных рисков, приобретение ценных бумаг юридических лиц,

участие в их капитале, а также в реализации концессионных соглашений и прямое субсидирование. Несмотря на значительную государственную поддержку, институты развития пока не стали катализаторами инвестиционного роста российской экономики. Отчасти это связано с изменением экономической конъюнктуры (финансовый кризис), с отсутствием эффективной системы взаимодействия институтов, размытостью компетенций, несогласованностью применяемых инструментов с механизмами бюджетной поддержки, оторванностью от разработки отраслевых стратегических документов и пр. Кроме того, при отсутствии работоспособных механизмов контроля над менеджерами им доступен ряд финансовых инструментов по выводу активов из подконтрольных организаций и превращения государственной собственности в персонально частную (табл. 1.10).

Таблица 1.10

**Финансовые инструменты, обеспечивающие вывод активов  
государственных корпораций**

| Финансовый инструмент  | Способ вывода финансового актива  |
|--|---|
| Безвозмездное финансирование                                       | Некоторые ГК («Роснано» (реорганизовано), «Ростехнологии», ФСР ЖКХ) имеют право выделять различным получателям средства на основе безвозмездного финансирования. Таким образом, деньги могут быть переданы коммерческому предприятию, которое в лице руководства впоследствии вернет часть полученных денег менеджерам государственной корпорации   |
| Выдача льготных кредитов   | Некоммерческий статус ГК позволяет им выдавать льготные кредиты на целевую деятельность организаций. Ставка по этим кредитам может быть существенно ниже рыночной. Вложив эти средства в любой актив, приносящий среднюю рыночную доходность, получатели кредита зарабатывают прибыль, которой и делятся с менеджерами государственной корпорации   |
| Внесение средств в уставные капиталы дочерних и зависимых компаний | Государственные корпорации могут вносить полученные из бюджета деньги в уставные капиталы своих дочерних и зависимых компаний. Соучредителями этих дочерних компаний могут быть частные предприятия, в том числе зарегистрированные за рубежом, в офшорных зонах и принадлежащие в конечном счете менеджерам ГК. При этом не исключено, что соучредители данной категории будут приобретать в дочерних обществах контрольные пакеты акций, не внося в их капитал денег. Их взносы могут состоять из сильно переоцененной интеллектуальной собственности в виде бесперспективных технологий, лицензий и т.п. Таким образом, бюджетные деньги оказываются в собственности неподконтрольных государству непубличных частных компаний. Ликвидировав такую компанию, контролирующей ее акционер переводит большую часть этих средств на свой личный счет |

*Продолжение*

| Финансовый инструмент                                  | Способ вывода финансового актива   |
|--|--|
| Сдача активов в аренду на льготных условиях            | Принадлежащие государственным корпорациям активы, например, недвижимость, могут сдаваться в аренду по символическим ставкам. Арендаторами при этом будут предприятия, формально принадлежащие к тем сферам деятельности, для поддержки которых создана данная ГК. В реальности, однако, ничто не мешает им передать активы в субаренду уже по реальным рыночным ставкам, разделив образовавшуюся прибыль с менеджерами государственной корпорации  |
| Закупки по завышенным ценам                            | Контроль над закупками государственных корпораций будет гораздо слабее контроля над закупками государственных учреждений и коммерческих организаций с государственным участием. Это позволит менеджерам закупать товары по завышенным ценам, получая за это от поставщиков «откаты». Подобные схемы возможны не только при приобретении материальных ценностей, но и при найме персонала, заключении страховых сделок и др.  |
| Повышенные затраты на строительство и ремонт           | Расходы на строительство и ремонт являются зоной повышенного риска проявления злоупотреблений даже в условиях оптимальной институциональной структуры организации. Каждый строительный и ремонтный проект является в определенной степени уникальным, и поэтому точно оценить обоснованность сопутствующих ему затрат может только непосредственно руководящий проектом менеджер. В этих условиях для управляющих существует стимул растратить заведомо чрезмерные суммы, используя аффилированные подрядные и субподрядные организации  |
| Эмиссия долговых ценных бумаг с повышенной доходностью | Некоторым ГК дано право выпускать долговые ценные бумаги — облигации и векселя. При этом у менеджеров будут все возможности сделать стоимость этих бумаг весьма низкой (доходность, соответственно, высокой), а процедуру их размещения — предельно закрытой и ориентированной на узкий круг приближенных лиц. Таким образом, государственная корпорация будет систематически выплачивать держателям данных бумаг значительные суммы   |
| Манипуляции с фондовым рынком                          | В настоящее время из федерального бюджета выделены государственным корпорациям: Внешэкономбанку, ФСР ЖКХ и «Роснано» — гигантские суммы, причем обсуждается возможность инвестирования этих средств на российском фондовом рынке. По оценкам экспертов правительства, одной десятой от этой суммы достаточно, чтобы создать ажиотажный спрос на все ликвидные акции России. Таким образом, «своевременная» утечка информации о том, в какие именно ценные бумаги будет вкладывать свои временно свободные средства ГК, позволит получить большую прибыль как получившему эту информацию биржевому спекулянту, так и организатору утечки. Сама же государственная корпорация, допустив подобную утечку, будет вынуждена |

| Финансовый инструмент | Способ вывода финансового актива  |
|-----------------------|---|
|                       | покупать ценные бумаги по повышенным ценам или продавать по сниженным, так как распространение информации на рынке изменит цены прежде, чем корпорация начнет выполнение запланированных операций |

Тем не менее ГК, которые в российской практике относят к институтам развития, по-прежнему играют роль финансовых посредников (за исключением «Олимпстроя» и «Росатома»). Представленные негативы проявления в экономике ГК обусловлены их правовым режимом, прежде всего поэтому определим особенности организационно-правовой формы «государственная корпорация».

1. Государственная корпорация является одним из видов некоммерческих организаций. Организационно-правовая форма «государственная корпорация» была законодательно определена в июле 1999 г. путем внесения дополнения (ст. 7.1 «Государственная корпорация») в Закон о НКО.

2. В соответствии с этим статусом корпорация создается для осуществления социальных, управленческих и иных общественно-полезных функций.

3. Корпорация как одна из форм некоммерческих организаций не имеет извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. При этом корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность только для достижения целей, ради которых она создана.

4. Создание государственной корпорации фиксируется отдельным федеральным законом. Она учреждается Российской Федерацией на основе имущественного вноса; имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. В этом состоит ее принципиальное отличие от других форм государственных предприятий (учреждений), для которых предусмотрено право хозяйственного ведения и оперативного управления.

5. Для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных ГК РФ.

6. К корпорации могут не применяться положения Закона о НКО, если это предусмотрено законом, в соответствии с которым эта корпорация создана.

7. В соответствии с БК РФ в федеральном законе о федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии в виде имущественного вноса в государственные корпорации.

8. В соответствии с ГК РФ государственная корпорация может быть признана несостоятельной (банкротом), если это допускается федеральным законом, предусматривающим ее создание.

Нормативные основания создания корпораций размыты и противоречат друг другу, что ведет к повышению риска их функционирования. Особые риски порождает возможность неприменения норм закона о некоммерческих организациях к государственной корпорации, если это предусмотрено законом о ее создании (ч. 4 ст. 7.1 Закона о НКО).

### **1.2.7. Современная концепция государственного регулирования в Российской Федерации**

В рамках административной реформы (2004) сформирована новая система государственного управления рыночной экономикой, базирующаяся на разделении властных полномочий (правоустанавливающие выполняют министерства, контрольно-надзорные — службы предоставления услуг и управления имуществом — агентства). Одновременно начала функционировать вертикаль власти, имеющая в своей основе нормативно закреплённые разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (окончательное разделение полномочий по расходам и доходам между бюджетами разного уровня зафиксировано в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральном законе от 22 августа 2004 г. № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», реструктуризация бюджетной сети в Федеральном законе № 83-ФЗ). Принципиальное значение имеет и Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» — Закон о контрактной системе в сфере госзакупок, регулирующий отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.



В процесс государственного управления внедряются современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, направленные на рост эффективности государственного сектора (бюджетирование, ориентированное на результат), идет их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь в рамках программно-целевого подхода на уровне всех бюджетов, планируется к 2014 г. переход на программный бюджет, осуществляется перевод всех правительственных документов на электронный оборот.

В сфере государственных финансов стратегия государственного регулирования выстраивается в динамичной модели БОР, тенденции развития которой предопределяют новации бюджетного процесса.

### 1.3. СТРУКТУРИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Вся экономика страны может быть разделена на пять больших секторов (рис. 1.2).

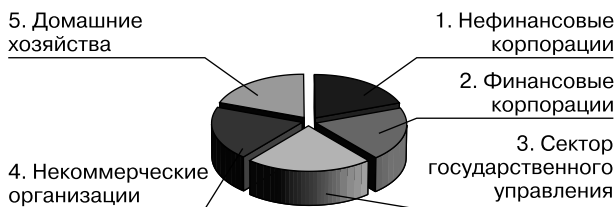


Рис. 1.2. Структура секторов экономики

1. Сектор нефинансовых корпораций, существующих с целью производства товаров и оказания нефинансовых услуг, т.е. услуг, не связанных с распределением денежных средств (небанковские услуги).

2. Сектор финансовых корпораций, занимающихся предоставлением финансовых услуг (кредитные организации, негосударственные пенсионные фонды или обычные инвестиционные фонды).

3. Сектор государственного управления, объединяющий все структуры, основной вид деятельности которых — выполнение государственных функций.

4. Сектор некоммерческих организаций, оказывающий услуги домохозяйствам и включающий в себя политические партии, религиозные объединения и другие общественные организации. Хотя их деятельность нельзя назвать производством услуг, их необходимо выделить в отдель-

ный блок, так как они, не являясь субъектами сектора государственного управления, имеют определенные отношения с бюджетом.

5. Сектор так называемых домашних хозяйств, включающий в себя все население страны (группы физических лиц, проживающих совместно и полностью или частично объединяющих свои доходы для совместного потребления определенного вида товаров и услуг).

Следует обратить внимание, что в практической деятельности отдельно выделяется также государственный сектор, обеспечивающий контроль над ролью государства в экономике.

При этом первый принцип формирования государственного сектора (дополнительно вводимый сектор, призванный отображать границы государства в экономике) заключается в том, что все составляющие его единицы находятся под контролем и финансированием государства.

Второй принцип — нерыночность и исключительность оказываемых услуг, т.е. единицы государственного сектора в рамках своей основной деятельности не могут и не должны заниматься оказанием рыночных услуг. К нерыночным и исключительным услугам можно отнести социальные программы, т.е. государство оказывает социальные услуги на безвозмездной основе или продает некоторые из них по ценам, не оказывающим влияния на рынок услуг и уровень конкурентности на нем.

Вот эти два главных принципа: первый — контроль и финансирование государством, и второй — нерыночность и исключительность оказываемых услуг, определяют необходимость и важность выделения государственного сектора.

Перейдем к анализу сектора государственного управления (рис. 1.3). В зависимости от административных и правовых механизмов сектор государственного управления может состоять из ряда подсекторов. В предлагаемой схеме разделение на подсекторы соответствует российскому бюджетному законодательству и делению БС РФ по уровням, которые определены в БК РФ.



Рис. 1.3. Структура сектора государственного управления

1. Подсектор Центрального правительства, включающий федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФРФ), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС), Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС России)).

2. Подсектор региональных органов управления, включающий, согласно БК РФ, бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных внебюджетных фондов.

3. Подсектор местных органов управления, т.е. сюда включаются местные бюджеты всех уровней.

Согласно Конституции РФ только первые два уровня являются органами государственной власти, в отличие от местных органов, которые относятся к органам самоуправления. Поэтому очень важно определить, где заканчиваются функции государства и начинаются функции местного самоуправления. При этом весьма важно понять функции и решаемые задачи Центрального правительства, а также выяснить, каким образом перераспределяются денежные потоки на уровне каждого из подсекторов.

Очень часто происходит смешение понятий «сектор государственного управления» и «государственный сектор».

Структура государственного сектора представлена на рис. 1.4.



Рис. 1.4. Структура государственного сектора

«Государственный сектор» — это производное, обобщающее понятие, которое используется для описания совокупности определенных организаций, но в него явно не вписываются в пять секторов экономики, хотя оно и вбирает в себя части каждого из них и формирует именно государственный сектор. То есть государственный сектор со-

стоит из двух больших частей — сектора государственного управления, делящегося на три подсектора, и вторая часть, включающая в себя все государственные корпорации, государственные предприятия и государственные учреждения, занимающиеся продажей услуг на рынке, которые финансируются государством полностью или частично, но находятся под государственным контролем.

Исходя из этого, можно с полным основанием утверждать, что «государственный сектор» — намного более широкое понятие, чем «сектор государственного управления», так как в государственный сектор включаются организации и корпорации, которые занимаются продажей услуг по рыночным ценам и контролируются государством, а поэтому не могут быть включены в государственное управление. Границы и состав государственного сектора в Российской Федерации определяются Классификатором институциональных единиц по секторам экономики (КИЕС). Классификатор был утвержден приказом Федеральной службы государственной статистики (ФСГС) от 2 августа 2004 г. № 110 «Об утверждении и внедрении в информационную систему государственной статистики отраслевого статистического Классификатора институциональных единиц по секторам экономики (КИЕС)». КИЕС, с одной стороны, отражает особенности форм организации экономики и законодательной базы, а также особенности систем учета, отчетности, классификаторов экономической информации в Российской Федерации, с другой стороны, КИЕС использует принципы и критерии секторальной классификации Системы национальных счетов (СНС). Целью разработки КИЕС является подразделение отечественной экономики на некоторое число групп хозяйствующих субъектов — резидентов страны, однородных с точки зрения функций, осуществляемых ими в экономическом процессе, а также источников финансирования их затрат. Эта классификация обеспечивает *институциональный подход* при формировании макроэкономических показателей, который позволяет подходить к изучаемым процессам не с точки зрения самого *процесса* (такой подход называется функциональным), а с точки зрения *субъектов*, их осуществляющих. Введение нового классификатора упорядочит уже существующие наработки, российская статистика получит стандартное инструментальное средство систематизации и структурирования статистической информации в соответствии с международными правилами. КИЕС позволяет гармонизировать систему национальных счетов, статистику государственных финансов и платежный баланс с точки зрения однородности охвата институциональных единиц и трактовки отдельных показателей.

Критерием разграничения рыночного и нерыночного производства в КИЕС и конкретизацией принципа экономически значимых цен

в российской практике стало «правило 50%», в соответствии с которым единица является рыночным производителем, если 50% и более ее затрат на производство покрывается за счет выручки от реализации продукции. Такая рыночная единица относится к секторам финансовых или нефинансовых корпораций. Единица является нерыночным производителем и относится к государственному сектору или сектору некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, если менее 50% ее затрат на производство покрывается за счет выручки от реализации продукции.

Выделение различных видов государственных финансовых и нефинансовых корпораций в качестве отдельных подсекторов и субподсекторов позволяет формировать государственный сектор и структурировать государственные корпорации по четырем группам:

- 1) государственные нефинансовые корпорации (S.111);
- 2) государственные депозитные корпорации (S.1221);
- 3) государственные другие финансовые посредники, кроме страховых корпораций (S.1231) и государственные страховые корпорации (S.1251);
- 4) Банк России (S.121).

Корпорация называется государственной, если более 50% ее акций принадлежат государственной единице. Это наиболее широко распространенный в мире и реализуемый в российской статистической практике критерий отнесения корпорации к подсектору государственных корпораций. Квазикорпорация относится к подсектору государственных корпораций, если она принадлежит государственной единице.

## 1.4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВ

**Государственное регулирование** — законодательно оформленная система воздействия на финансовые процессы в социально-экономической жизни общества. Однако его следует понимать не только как законодательную систему, определяющую поведение субъектов рынка, но и как обоснованную финансовую политику, которая также имеет законодательное оформление. Поэтому регулирующая роль государства не ограничивается сферой государственной собственности, а распространяется на весь экономический процесс. В основу государственного регулирования заложена определенная финансовая концепция. На практике чаще всего различают две наиболее развитые концепции регулирования финансов в современных условиях, преследующие единую цель, но реализуемые противоположными методами и инструментами — монетаризм и кейнсианство. Цели финансовой политики у представителей

разных концепций практически одинаковы. Различия состоят в способах достижения поставленных целей, предполагаемом инструментарии, что связано с несовпадением оценок происходящего. Обе концепции регулирования финансов отличаются методологией исследования финансовых институтов и категорий, практическими рекомендациями и моделями по регулированию финансов и экономики в целом.

### 1.4.1. Монетаризм

Монетаризм, без сомнения, неоклассическое направление в экономике. Он широко используется международными финансовыми институтами, особенно МВФ и ОЭСР, для реализации программ финансовой стабилизации государств, испытывающих финансовые трудности и привлекающих внешние источники централизованного финансирования бюджетного дефицита и дефицита платежного баланса. Кроме того, МВФ осуществляет экономические сопоставления на основе так называемых естественных обменных курсов, предложенных Милтоном Фридменом.

Монетаризм — школа, развивающая количественную теорию денег с целью адаптации ее к современным условиям. М. Фридмен — глава современной монетарной школы, неустанно подчеркивал, что количественная теория есть теория спроса на деньги. «Количественная теория — это прежде всего теория спроса на деньги. Это не теория производства или денежного дохода, или уровня цен. Всякое положение, касающееся этих переменных, требует объединения количественной теории со специальными условиями, налагаемыми на предложение денег и другие переменные»<sup>1</sup>. Общий, математически сформулированный вывод звучит следующим образом: оптимальное количество денег достигается тогда, когда темп годовой дефляции приводит номинальную процентную ставку к нулю. В этом случае равновесие денежного обращения восстанавливается. Одним из важных следствий анализа, сделанного М. Фридменом, является отношение к инфляции не как к внезапному удару грома, после которого общество впадает в гипнотическое состояние, а как к ожидаемой ситуации, к которой можно подстроиться. При этом «ожидаемая инфляция или дефляция не предполагают какой-либо связи с занятостью»<sup>2</sup>. Монетаризм — идеология здорового предпри-

---

<sup>1</sup> Фридмен М. Если бы деньги заговорили... : пер. с англ. М. : Дело, 1999. С. 23. Квинтэссенция монетаристских взглядов современности представлена в работе М. Фридмена «Оптимальное количество денег» (The Optimum Quantity of Money. Ch. 1 / Friedman Milton. The optimum quantity of money and other essays. Chicago, 1969).

<sup>2</sup> Фридмен М. Указ. соч. С. 99.

нимательства, которая считается прибежищем консервативной линии в экономике, хотя с научной точки зрения речь может идти только о приверженности к традиционным критериям рыночной экономики данной финансовой концепции. Основные постулаты доктрины монетаризма можно кратко представить следующим образом, максимально приблизив к источнику:

- обоснование преимуществ свободной, неограниченной конкуренции, при которой рыночная система обладает способностью автоматически, на базе саморегулирования приводить себя в равновесие — в этом случае запас прочности у нее неисчерпаем. Основой рыночного равновесия является классическое представление о ценах, благодаря которым автоматически уравниваются совокупный спрос и совокупное предложение;
- трудности и кризисы, возникающие в экономике, навязываются извне, носят экзогенный характер, и их главным виновником является государственное вмешательство в экономику, которое блокирует действие стихийных сил и в то же время «раскачивает лодку»;
- рамки государственного регулирования должны быть сужены, так как «ни одно правительство не может быть мудрее рынка», и «за неизбежные ошибки правительства мы отвечаем своими деньгами, а оно — нашими», «чем меньше доля расходов государства в ВВП, тем лучше жизнь людей», поэтому необходимо государственное регулирование только денежно-кредитной политики;
- центр тяжести исследований и практических рекомендаций переносится, таким образом, в сферу денежно-кредитной политики, при этом последние освобождены от элегических размышлений «о золотой куколке».

Используя идеи психологической школы Л. Вальраса, а также идеи австрийской школы экономики, монетаристы значительное внимание уделяют мотивам поведения хозяйствующих субъектов, вводят понятие «рациональные ожидания», и обуславливают эти ожидания степенью информированности, деловой грамотности, опытности участников экономического процесса — инвесторов и потребителей, которые обладают возможностями предвидения действий правительства.

### 1.4.2. Неокейнсианство

В отличие от неоклассической школы, к которой, без сомнения, относится монетаризм, неокейнсианская школа утверждает, что решение жизненно важных проблем современного общества необходимо

искать не на стороне предложения ресурсов, а на стороне спроса, обеспечивающего их реализацию. Дж.М. Кейнс сформировал концепцию эффективного спроса и его компонентов — потребительского и инвестиционного спроса. Дж.М. Кейнсом также была сформулирована новая концепция отношения к сбережениям. Основные постулаты доктрины неокейнсианства можно обозначить следующим образом.

1. Формирование концепции эффективного спроса, состоящей из двух компонентов — ожидаемого уровня потребления и капитальных инвестиций. «Нашей ключевой задачей является выбор тех переменных, которые могут находиться под сознательным контролем или управлением центральной власти в той реальной системе, в которой мы живем»<sup>1</sup>. Объектом регулирования должен стать эффективный спрос и прежде всего инвестиции. Дж.М. Кейнс обосновал два инструмента регулирования спроса: бюджетную политику государства (прямой метод регулирования) и денежно-кредитную политику государства (косвенный метод). Косвенная система регулирования состоит в его концепции воздействия государства на ставку процента на кредитных рынках. Но чаще всего это направление регулирования в концепции Кейнса малоэффективно. Основное регулирование происходит через бюджетную политику и рост государственных расходов. «Я рассчитываю на то, что государство, которое в состоянии взвесить предельную эффективность капитальных благ с точки зрения длительных перспектив и на основе общих социальных выгод, будет брать на себя все большую ответственность за прямую организацию инвестиций»<sup>2</sup>.

2. Прирост личного потребления — устойчивая функция прироста дохода, при этом по мере роста дохода прирост потребления замедляется (основной психологический закон общества по Кейнсу). Поэтому для поддержания постоянного роста национального дохода необходимо постоянно увеличивать капитальные вложения, призванные поглощать все более расширяющийся объем сбережений.

3. Центральное звено кейнсианской теории — установление взаимосвязи между капитальными инвестициями, потреблением и национальным доходом. Эта взаимосвязь определена на основе концепции мультипликатора. Его общий эффект, как и его величина, зависит от пропорции разделения дохода на потребляемую и накапливаемую части. Чем выше склонность к потреблению, тем больше мультипликатор.

---

<sup>1</sup> Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М., 1978. С. 318.

<sup>2</sup> Кейнс Дж. Там же. С. 229.



4. Не менее важное звено концепции — разработка основ теории инфляции издержек, т.е. роста цен, связанного с увеличением заработной платы (эффект маховика).

Теория Кейнса построена на признании факта значительного изменения рынка в условиях господства крупных корпораций и процветания монополий. В этих условиях исчезла гибкость цен, свойственная совершенной конкуренции, что расширило возможности для государственного вмешательства в экономику. «Хотя расширение функций правительства в связи с задачей координации склонности к потреблению и побуждения инвестировать показалось бы публицисту XIX в. или современному американскому финансисту ужасающим покушением на основы индивидуализма, я, наоборот, защищаю его как единственное практически возможное средство избежать полного разрушения существующих экономических форм и как условие для успешного функционирования личной инициативы»<sup>1</sup>.

Таким образом, идеи влияния бюджетной политики на экономическую активность достаточно обоснованно разработаны Дж.М. Кейнсом, который предлагал активно использовать государственный механизм для смягчения колебаний деловой активности. Джеймс Тобин — представитель современной школы неокейнсианцев — так описал этот механизм: «Кейнсианский подход к экономической политике состоит прежде всего в недвусмысленном использовании инструментов макроэкономической политики для достижения реальных экономических целей, в частности обеспечения полной занятости и реального роста национального дохода. Во-вторых, кейнсианский подход к управлению спросом носит активный характер. В-третьих, кейнсианцы хотели бы скоординировать взаимодействие бюджетной и денежно-кредитной политики для достижения определенных макроэкономических результатов»<sup>2</sup>.

В большинстве западных стран реализуется экономическая политика, использующая кейнсианские (неокейнсианские) методы дефицитного бюджетного финансирования экономического роста, инвестиций в наукоемкие технологии, программы создания новых рабочих мест и социальной поддержки населения.

Резюмируя вышеизложенное, можно обозначить следующие позиции по формированию финансовой политики государства и в целом по системе регулирования финансов (табл. 1.11).

<sup>1</sup> Кейнс Дж. Там же. С. 455.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Тобин Дж. Вызовы и возможности // Реформы глазами российских и американских ученых. М. : Российский экономический журнал : Фонд «За экономическую грамотность», 1996.

Таблица 1.11

## Основные идеи моделей финансового регулирования экономики

| Монетаризм  | Кейнсианство (неокейнсианство)  |
|---|---|
| <p>Реализация политики «назад к Смиту», позволяющая воспринимать данную концепцию как неоклассическое направление. Основное воздействие системы государственного регулирования финансов на стимулирование совокупного предложения, а следовательно, приоритеты финансовой политики государства смещены в сферу денежно-кредитной политики. Основу денежно-кредитной политики составляет стабильная эмиссия денег независимо от экономического положения и конъюнктуры. Число государственных регуляторов сокращается до минимума, следовательно, бюджетная политика жестко ограничена</p> | <p>Активное вмешательство государства в экономику и собственная финансовая политика государства, обеспечивающая формирование эффективного спроса. Приоритеты — применение стимулирующей налогово-бюджетной политики. Увеличение расходов государства, стимулирующих реальные инвестиции, а следовательно, использование инструментария бюджетного дефицита (профицита) как регулирующего и контролирующего инструмента бюджетной политики</p> |
| <p>Объем денежной массы — главный объект денежно-кредитной политики. Между динамикой денежной массы и динамикой национального дохода существует самая тесная корреляционная связь, и поэтому денежные импульсы — самая надежная настройка экономики. Монетарный базис (агрегат <math>M_2</math>) влияет на экономику через определенный лаг, при этом темпы роста монетарного базиса должны быть скоординированы с темпами роста товарной массы</p>   | <p>Нижней границей предельной эффективности инвестиций является норма процента — главный объект денежно-кредитной политики. Сегодняшняя ставка процента определяет для предпринимателя нижнюю границу его будущих инвестиций. Чем ниже норма процента, тем дальше отодвигается эта граница, и, наоборот, чем выше рост процентной ставки, тем ниже склонность к инвестированию</p>  |
| <p>Норма процента устанавливается в результате взаимодействия и уравнивания сбережений и инвестиций. Равновесная норма процента устанавливается тогда, когда сбережения равны инвестициям</p>   | <p>Процент — автономный фактор, его уровень определяется взаимодействием спроса и предложения на денежные остатки (т.е. не на все сбережения, а лишь на их денежную часть). Увеличение денежного спроса по сравнению с предложением денег — главная причина, способная вызывать нежелательное повышение или жесткость процентной ставки</p>   |
| <p>Монетарная модель экономического роста:</p> $ВВП = M \times O,$ <p>где <math>M</math> — денежная масса;<br/> <math>O</math> — скорость оборота денег.</p> <p>Следовательно, факторы роста ВВП — денежная масса и скорость оборота денег — и процесс экономического роста связаны между собой, а государство должно их регулировать</p>   | <p>Кейнсианская модель:</p> $ВВП = C + I + G + X,$ <p>где <math>C</math> — потребление;<br/> <math>I</math> — валовые инвестиции;<br/> <math>G</math> — государственные закупки;<br/> <math>X</math> — чистый экспорт.</p> <p>Государство регулирует все параметры, но основной объект регулирования — инвестиции, потому что они обладают мультипликативным эффектом</p>   |

Основные позиции распространенных моделей финансового регулирования экономики представлены на рис. 1.5 и 1.6.

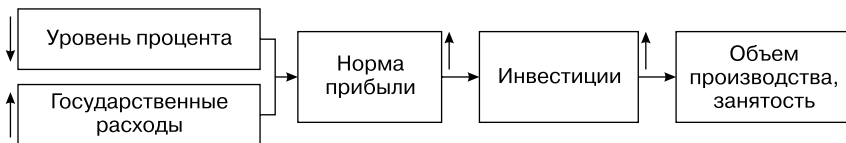


Рис. 1.5. Концепция Кейнса: пути стимулирования спроса

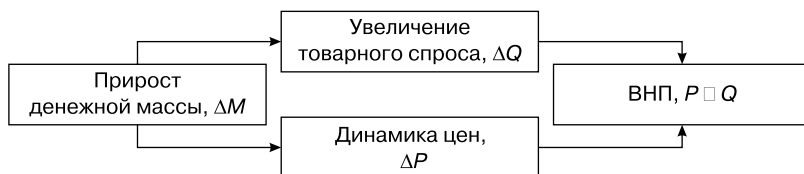


Рис. 1.6. Концепция М. Фридмена: влияние монетарного базиса на валовой национальный продукт (ВВП)

## 1.5. НАПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

### 1.5.1. Бюджетная политика

В странах рыночной экономики уже в течение нескольких столетий экономисты акцентируют внимание на роли бюджетной политики в перераспределении доходов и ресурсов, т.е. в выполнении перераспределительной функции государственных финансов. Отметим, что государство в целом расширяет границы своего воздействия на экономику во всем мире.

Именно на этом фоне мы рассматриваем роль бюджетной политики в современном мире. Кроме того, до конца XIX в. при обсуждении ключевых финансовых проблем доминировало представление о наличии пределов налогообложения как основного фактора доходов государства. Эту парадигму впервые поставил под сомнение в 70-х гг. того же столетия А. Вагнер, сформулировав гипотезу о нарастании по мере экономического развития доли перераспределяемых государством доходов в объеме экономической деятельности. Резкое расширение возможностей современного государства на фоне роста благосостояния позволило радикально увеличить долю государственных изъятий в валовом внутреннем продукте в течение всего XX столетия. В конце этого столетия представление о безграничности возможностей наращивания государ-

ственной нагрузки на экономику стало общепринятым в финансовой литературе. Но уже в 70-е гг. XX столетия стали высказываться мысли о сокращении этого давления. Превалирующие позиции эти идеи стали занимать после краха коммунистического режима в социалистических странах. Динамику их развития прогнозировать достаточно сложно, но, учитывая преобладание в парадигме российской ментальности идеи крепкой государственности, бюджетная политика по-прежнему будет играть значительную роль в национальной экономике. Исторический экскурс позволяет понять, что именно с помощью бюджетной политики решаются проблемы макроэкономической политики и стабилизации в условиях XX и XXI столетий.

Современная макроэкономическая теория исходит из того, что бюджетная политика как направление финансовой деятельности оказывает серьезное воздействие на изменения объемов производства, занятости и цен, поскольку эта политика как направление деятельности государства и элемент экономической политики регулирует финансовые потоки между секторами национальной экономики, формирует государственные и муниципальные фонды денежных ресурсов и обеспечивает решение социально-экономических задач по предоставлению коллективных и индивидуальных благ в виде товаров и услуг за счет ресурсов бюджетов всех уровней бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов. Идеи влияния бюджетной политики на экономическую активность достаточно обоснованно разработаны Дж.М. Кейнсом, как показано выше. Он предложил активно использовать государственный механизм для смягчения колебаний деловой активности и обосновал систему дефицитного бюджетного финансирования в условиях циклического или структурного дефицита государственного бюджета.

В западных экономических теориях политика бюджетного дефицитного (профицитного) финансирования рассматривается преимущественно в аспекте проблем экономического роста и обеспечения полной занятости. В российской бюджетной политике проблемы бюджетного дефицитного (профицитного) финансирования в настоящее время предусматривают ту же тенденцию.

1. Происходит изменение концепции государственного регулирования финансов, включающее создание сбалансированного бюджета (проектировки бюджетов на 2009 и 2010 гг.), т.е. профицитный (дефицитный) бюджет уходит из практики бюджетной политики. Решаются задачи создания и поддержки института частно-государственного партнерства, имеющего значительный резонансный эффект в инфраструктурных отраслях экономики. Реализуются национальные проекты, а также федеральные, региональные и ведомственные целевые программы.

2. Модифицируются механизмы реализации бюджетной политики, государство осуществляет расширение собственного присутствия в экономике, ведущее к стимулированию бизнеса.

Бюджетная политика Российской Федерации основывается на БК РФ, других законодательных актах, определяющих форму бюджетного устройства страны и регламентирующих весь бюджетный процесс в соответствии с моделью БОР. Собственно бюджетная политика выражается в структуре расходной части бюджета, распределении расходов между бюджетами разных уровней, источниках и способах покрытия бюджетного дефицита, формах и методах управления государственным долгом. От характера решения этих вопросов зависит социально-экономическая направленность бюджетной политики, тип построения модели бюджетного федерализма в государствах с федеративным устройством. Таким образом, инструментом финансового регулирования этого вида политики являются расходы бюджета и его дефицит.

В теории государственных финансов выделяются два вида бюджетной политики:

- 1) стимулирующая;
- 2) сдерживающая (фискальная рестрикция).

**Стимулирующая бюджетно-налоговая политика** имеет своей целью преодоление циклического спада экономики и предполагает увеличение государственных расходов, снижение налогов или комбинирование этих мер. В долгосрочном периоде политика снижения налогов (на основе сокращения фактов «ухода от налогов») может привести к росту бюджетного потенциала (снижению бюджетного дефицита) за счет расширения производства и накопления капитала.

**Сдерживающая бюджетно-налоговая политика (фискальная рестрикция)** ограничивает циклический подъем экономики путем ограничения бюджетных расходов (снижения бюджетного дефицита или сведения его к нулю), увеличения налогов или комбинирования этих мер. В краткосрочной перспективе такой тип бюджетно-налоговой политики позволяет снизить инфляцию спроса ценой роста безработицы и спада производства. В долгосрочной перспективе, особенно при минимизации государственных инвестиций, сдерживающая бюджетно-налоговая политика в сочетании с жесткой денежно-кредитной политикой и неэффективным управлением экономикой со стороны государства создает предпосылки для разрушения экономического потенциала национальной экономики.

Часто в финансах термины «бюджетная политика» и «налоговая политика» объединяются и рассматриваются как единое понятие «бюджетно-налоговая политика» (англ. *fiscal policy*). Бюджетно-налоговая политика оперирует государственными расходами и налогообложением

и является частью «управления совокупным спросом». Она относится к виду политики, которая выступает как непосредственный метод стимулирования или замедления темпов развития экономики.

Таким образом, бюджетно-налоговая политика представляет собой использование государственных расходов и налогообложения для стабилизации экономики. Сокращение государственных расходов ведет к непосредственному уменьшению спроса на товары и услуги, а повышение налоговых ставок изымает часть дохода у потребителей, что приводит к быстрому сокращению потребления и в итоге — к сокращению темпов экономического роста. Одновременно следует отметить, что выработка и проведение бюджетно-налоговой политики — медленный и сложный процесс, так как она является результатом достижения значительного количества компромиссов между законодательной, исполнительной властью и институтом президентства. Законы о вопросах налогообложения и государственных расходов должны быть рассмотрены и проголосованы в Государственной Думе, что требует дополнительных политических консультаций, после принятия Государственной Думой их утверждает Совет Федерации, а затем президент, что требует еще большего количества политических консультаций.

Итак, хотя воздействие бюджетно-налоговой политики на экономику проявляется почти немедленно, сам механизм ее осуществления чрезвычайно громоздок, что ведет к частой корректировке направлений экономического регулирования. При этом многие статьи государственных расходов, такие как образование, социальная защита, являются непрерывно действующими, т.е. их величина в значительной степени зависит от норматива финансирования, а не от политических факторов, а значит, их нельзя изменить в соответствии с изменяющимися экономическими условиями. Это обстоятельство также усиливает негибкость бюджетно-налоговой политики, обобщение результатов ее влияния — оценка величины бюджетного дефицита (профицита): значительный бюджетный дефицит означает, что государство тратит принципиально больше, чем получает в виде налогов и других доходов. Чистый эффект такой политики состоит в большем приросте спроса на товары и услуги (через систему государственных расходов), чем сокращении спроса на них (в результате налогообложения), т.е. в итоге — в стимулировании экономики.

### **1.5.2. Перспективы бюджетно-налоговой политики государства**

Развитие бюджетно-налоговой политики как основного финансового инструмента государства в сфере экономики определяется в современных условиях рядом принципиально значимых для России позиций.

1. На современном этапе речь идет о формировании ответственной бюджетной политики. В последние времена суть бюджетной дискуссии в правительственных кругах и научном сообществе, если сформулировать ее предельно кратко и ограниченно, состоит в том, является ли главной задачей бюджета в условиях глобального кризиса обеспечение стабильности страны или структурная трансформация ее экономики. Естественно, это противопоставление не имеет выраженного характера, но замалчивать его нельзя. Разумеется, желательно и то и другое, но на практике главный вопрос заключается в том, насколько рискованной может быть стимулирующая бюджетная политика, даже оправдываемая задачами модернизации. Это сложный вопрос, который не может быть обоснован теоретически — ответ на него может быть только политическим. Опыт 1980-х гг. свидетельствует в пользу бюджетного консерватизма (сдерживающей бюджетной политики). Однако опыт прошлого никогда не может быть абсолютным аргументом для решения будущих проблем.

2. Между тем важным результатом 2012 г. стало принятие бюджетного правила, вводящего ограничения на возможности использования в текущем бюджете нефтегазовых доходов и их воздействия на параметры государственного долга. Этот шаг необходим в стране, зависящей от ресурсной ренты, он позволяет несколько ослабить уязвимость перед внешними шоками. В то же время это решение накладывает жесткие ограничения на возможности поддержки отдельных секторов экономики, которые считаются приоритетными с точки зрения модернизации. Эта поддержка возможна при осуществлении расходного маневра, т.е. при сокращении расходов в одних секторах и наращивании их в других. Политически такие решения всегда болезненны, особенно если государство имеет значительные ресурсы и низкий долг. Создается искушение проведения экспансионистской (стимулирующей) бюджетной политики за счет ослабления консервативной (сдерживающей) бюджетной политики. Это выбор политический.

3. В Основных направлениях бюджетной политики на 2012 г. и на плановый период 2013—2014 гг. были определены две составляющие бюджетной политики:

1) финансовая, ориентированная на сокращение дефицита и повышение эффективности и прозрачности государственного управления;

2) экономическая, которая должна решить задачи выхода на траекторию устойчивого посткризисного развития, снижения зависимости от конъюнктурных доходов, создания условий для развития и модернизации экономики, повышения уровня и качества жизни.

Эти направления сохранились и в бюджетной политике на 2013—2015 гг. Несмотря на то, что решить проблему сокращения дефицита бюджета при безусловном выполнении принятых обязательств в долгосрочном периоде вряд ли возможно без решения экономических задач в среднесрочном периоде, цели сокращения дефицита бюджета и накопления капитала явно доминировали над задачами стимулирования экономики в бюджетной политике как 2012 г., так и 2013 г.

4. Скорректированные в 2012 г. и введенные с 2013 г. бюджетные правила предусматривают:

- направление части нефтегазовых доходов федерального бюджета, признаваемых как дополнительные доходы, в Резервный фонд до достижения им нормативной величины в размере 7% ВВП;
- новый подход к определению основных параметров федерального бюджета на основе среднегодовых цен на нефть. Доходы федерального бюджета с 2013 г. рассчитываются на основе среднегодовых пятилетних цен на нефть марки Urals с увеличением периода расчета ежегодно от одного года до десяти лет. Общий объем расходов федерального бюджета ограничивается суммой доходов федерального бюджета без учета дополнительных нефтегазовых доходов. При достижении номинального размера Резервного фонда общий объем расходов федерального бюджета может быть увеличен до 50% дополнительных нефтегазовых доходов, с их направлением на финансовое обеспечение инфраструктурных и других приоритетных проектов с ограниченным сроком их реализации;
- ограничение дефицита федерального бюджета на уровне 1% ВВП.

Новые правила были продекларированы правительством как инструмент снижения зависимости федерального бюджета от колебаний мировых цен на углеводороды и создания «подушки безопасности» в условиях кризиса.

В то же время новые подходы к определению основных параметров федерального бюджета обернутся сокращением расходной части бюджета, что в условиях замедления темпов экономического роста далеко не всегда целесообразно, достаточно обратить внимание на позицию Всемирного банка.

### 1.5.3. Налоговая политика

Рассмотренный выше подход единства бюджетной и налоговой политики и их объединения в бюджетно-налоговую политику имеет право на существование и является вполне обоснованным для практики,



но в теории при характеристике направлений финансовой политики государства необходимо их отдельное рассмотрение. Представление о системе налогообложения кроется в высказывании О.У. Холмса: «Налоги — это то, чем мы расплачиваемся за цивилизованное общество». Каждое правительство и государство должны оплачивать свои программы. В основном средства поступают за счет налогов, а их недостаток приводит к появлению дефицита, который восполняется посредством *займов*. Разрабатывая систему налогообложения, правительство принимает решение о том, каким образом необходимые ресурсы, полученные от населения и бизнеса, будут расходоваться на общественные нужды. Денежные средства, полученные от сбора налогов, являются тем механизмом, с помощью которого реальные ресурсы превращаются из частных благ в общественные.

В теории и практике выделяются следующие принципы налогообложения:

- получаемой выгоды, подразумевающий, что различные юридические и физические лица должны платить налог пропорционально выгодам, которые они получают от правительственных программ;
- платежеспособности, подразумевающий, что сумма налога, который должен быть уплачен, должна быть связана с доходом или уровнем благосостояния; обычно системы налогообложения, отвечающие этому принципу, называют перераспределяющими;
- горизонтального равенства, гласящий, что равноценные субъекты должны платить равные налоги;
- вертикального равенства, касающийся налогообложения субъектов с различными уровнями доходов, который часто в практике применения рассматривают как абстрактный;
- эффективности, стимулирующий поведение юридических и физических лиц к деловой активности, а также обеспечивающий, по мнению ряда аналитиков государственных финансов, эффективное преодоление циклического развития экономики;
- справедливости, гласящий, что налоговое бремя должно быть связано с высокой перераспределительной функцией государства.

В целом любая система налогообложения представляет собой компромисс между возвышенными идеалами, изложенными в планах и документах правительства, и политическим прагматизмом. Еще Кольбер (министр финансов Франции) три века тому назад писал: «Повышение налогов подобно ощипыванию гуся: вам хочется получить максимальное число перьев с минимальным щипанием».

Налоги подлежат определенной классификации (табл. 1.12).

Таблица 1.12

**Принятая в фундаментальной науке классификация налогов**

| Классификатор                            | Вид налогов   |
|--|---|
| Уровень дохода субъектов налогообложения | Прогрессивный — размер увеличивается по мере роста доходов.<br>Пропорциональный — все налогоплательщики платят одинаковую сумму.<br>Регрессивный — сумма налога возрастает по мере снижения доходов   |
| Субъект налогообложения                  | Прямые — ими непосредственно облагаются физические и юридические лица.<br>Косвенные — ими облагаются физические и юридические лица опосредованно, через систему покупки товаров и услуг   |
| Уровень власти — получатель налога       | Федеральные — по юрисдикции относящиеся к федерации.<br>Региональные налоги — по юрисдикции относящиеся к региону.<br>Местные налоги — по юрисдикции относящиеся к муниципальному уровню  |
| Объект налогообложения                   | Зеленые — взимаются с загрязнения окружающей среды и других нежелательных побочных эффектов человеческой деятельности, которые имеют двойной эффект: правительство получает доход, а состояние окружающей среды улучшается за счет уменьшения отрицательных внешних эффектов.<br>Отрицательные — взимаются с положительных видов деятельности |

### **1.5.4. Современные тенденции развития налоговой политики в Российской Федерации<sup>1</sup>**

Содержание налоговой политики в среднесрочной перспективе — определенный налоговый маневр, который будет заключаться в снижении налоговой нагрузки на труд и капитал и ее повышении на потребление, включая дорогую недвижимость, рентные доходы, возникающие при добыче природных ресурсов, а также в переходе к новой системе налогообложения недвижимого имущества.

В части мер налогового стимулирования планируется внесение изменений в законодательство о налогах и сборах по ряду направлений.

1. Поддержка инвестиций и развития человеческого капитала.

2. Совершенствование налогообложения при операциях с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок, а также иных финансовых операциях.

<sup>1</sup> Раздел подготовлен на основании «Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

3. Совершенствование специальных налоговых режимов для малого бизнеса.

4. Развитие взаимосогласительных процедур в налоговых отношениях.

5. Страховые взносы на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование.

В части мер, предусматривающих повышение доходов БС РФ, планируется внесение изменений в законодательство о налогах и сборах по следующим направлениям:

- 1) налогообложение природных ресурсов;
- 2) акцизное налогообложение;
- 3) введение налога на недвижимость;
- 4) сокращение неэффективных налоговых льгот и освобождений;
- 5) совершенствование налога на прибыль организаций;
- 6) совершенствование налогового администрирования;
- 7) противодействие уклонению от налогообложения с использованием низконалоговых юрисдикций.

**Налогообложение добычи углеводородного сырья.** Продолжена работа по установлению дополнительной фискальной нагрузки на газовую отрасль путем ежегодного увеличения (в зависимости от темпов роста внутренних цен на газ), начиная с 2013 г., и дифференциации (в зависимости от наличия возможности экспортировать газ) ставки по налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ), взимаемого при добыче природного горючего газа.

Эта задача была реализована путем ежегодного повышения установленной ставки НДПИ на добытый природный горючий газ на период до 2015 г.

**Акцизное налогообложение.** На 2013—2014 годы ставки акциза, за исключением акциза на нефтепродукты, были сохранены в размерах, зафиксированных в Кодексе годом ранее.

В настоящее время ставки акциза на нефтепродукты дифференцированы по принципу их снижения по мере повышения класса автомобильного бензина и дизельного топлива. При этом в 2010 г. предусматривалось повышение ставок акциза на все классы автомобильного бензина и дизельного топлива путем поэтапного ежегодного увеличения таких ставок с 2013 по 2015 г. в целях формирования доходов Федерального дорожного фонда и дорожных фондов субъектов РФ.

Ставки акциза на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% увеличены в 2012 г. по сравнению с 2011 г. на 30%, на слабоалкогольную продукцию — на 42%.

**Введение налога на недвижимое имущество для физических лиц.** Введение в Российской Федерации налога на недвижимое имущество для

физических лиц предполагается путем поправок к проекту Федерального закона № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», проект которых был внесен Минфином России в Правительство РФ в начале 2013 г.

**Налогообложение престижного потребления.** Вопрос налогообложения объектов роскоши в прошедшем периоде рассматривался в рамках планируемого к введению налога на недвижимое имущество. На федеральном уровне по налогу на недвижимое имущество предусматриваются максимальные ставки налога в зависимости от кадастровой стоимости всех объектов недвижимости, расположенных на территории Российской Федерации и находящихся в собственности налогоплательщика. Повышенные налоговые ставки планируется ввести в отношении объектов недвижимости, кадастровая стоимость которых превышает 300 млн руб.

Кроме того, в целях повышенного налогообложения дорогих транспортных средств подготовлен проект федерального закона, предусматривающий установление с 1 января 2014 г. нормы, при которой сумма транспортного налога будет исчисляться с применением повышающих коэффициентов в отношении легковых автомобилей стоимостью от 5 млн руб.

Предусмотрено, что в отношении легковых автомобилей средней стоимостью от 5 млн до 10 млн руб. включительно, с года выпуска которых прошло не более пяти лет, будет применяться коэффициент 2. В отношении легковых автомобилей средней стоимостью от 10 млн до 15 млн руб. включительно, с года выпуска которых прошло не более десяти лет, а также в отношении легковых автомобилей средней стоимостью от 15 млн руб., с года выпуска которых прошло не более 20 лет, будет применяться коэффициент 3.

**Оптимизация налоговых льгот по региональным и местным налогам.** По результатам проведенной в 2010—2012 гг. инвентаризации налоговых льгот по региональным и местным налогам в целях децентрализации полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов РФ и местного самоуправления принят Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» предусматривающий поэтапную отмену, начиная с 2013 г., наиболее крупных налоговых льгот по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий энергопередачи, сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью, с постепенным увеличением ставки с 0,4% в 2013 г. до 2,2% в 2019 г.

**Совершенствование налога на прибыль организаций.** В целях совершенствования налогообложения прибыли организаций уточнен порядок налогового учета расходов на проведение работ по мобилизационной подготовке. С 2013 года в состав внереализационных расходов, не связанных с производством и реализацией, включаются расходы на проведение работ по мобилизационной подготовке, в том числе затраты на содержание мощностей и объектов, необходимых для выполнения мобилизационного плана, за исключением расходов на приобретение, создание, реконструкцию, модернизацию, техническое перевооружение амортизируемого имущества, относящегося к мобилизационным мощностям.

### 1.5.5. Таможенная политика

Таможенная политика есть по сути своей продолжение налоговой политики в области регулирования внешнеэкономической деятельности. Она представляет собой государственную финансовую политику, включающую разработку законодательства об импорте, экспорте и транзите товаров через страну и систему контроля по его выполнению. Таможенная политика формирует систему пошлин и других налогов, связанных с внешнеэкономической деятельностью. Ее реализация осуществляется органами таможни. Таможня в РФ — базовое звено единой системы таможенных органов. В рамках таможенной политики возможно применение различных режимов ее развития (табл. 1.13).

Таблица 1.13

#### Режимы, применяемые при формировании таможенной политики

| Вид                | Содержание   |
|--------------------|--|
| Свободной торговли | Международная торговля осуществляется на базе международной дифференциации труда и принципа сравнительного преимущества  |
| Преференциальный   | Фиксирует ввод таможенных преференциальных пошлин, к которым относятся те, что установлены государством и необходимы для обеспечения особо благоприятного режима для страны или стран, ввозящих все или отдельные виды товаров   |
| Конвенционный      | Фиксирует ввод таможенных конвенционных пошлин, ставки которых ниже ставок стандартного таможенного тарифа и которые устанавливаются специальными соглашениями между государствами   |
| Протекционизма     | Характеризуется регулирующей экономической политикой государства, ориентированной на поощрение развития национальной экономики и ее защиту от иностранной конкуренции. Осуществляется при поддержке высоких таможенных пошлин на ввозимые иностранные товары при ограничениях или полном запрете ввоза определенных товаров. Преследует цель расширения внешних рынков для отечественной продукции |

Инструменты таможенной политики:

- пошлины (экспортные, ввозные) — государственные сборы денежных средств, которые взимают таможенные учреждения с пересекающих государственную границу товаров, ценностей, имущества; размер пошлины устанавливается в зависимости от наименования товара в соответствии с определенными тарифами;
- таможенные тарифы — систематизированный свод таможенных пошлин с наименованием облагаемых и не облагаемых ими товаров и указанием ставок и таможенной пошлины на единицу данного товара, а также перечнем товаров, запрещенных к ввозу, вывозу и транзиту, является самым распространенным таможенным ограничением;
- квотирование (установление доли разрешаемых к ввозу и вывозу из страны товаров);
- особый режим государственных закупок;
- добровольные ограничения экспорта и импорта.

Таким образом, *таможенная политика представляет собой интеграцию налоговой и ценовой политики, ограничивая или расширяя доступ на внутренний рынок товаров / услуг и, поощряя либо сдерживая экспорт и импорт товаров и услуг из страны и в страну. Таможенная политика во многом предопределяет распределительные процессы не только между хозяйствующими субъектами и государством, но и между хозяйствующими субъектами, а также отраслями, регионами и странами.*

### **1.5.6. Современные тенденции развития таможенной политики в Российской Федерации**

В 2014—2016 годах реализация таможенно-тарифной политики будет тесно увязана с решением приоритетных задач в сфере диверсификации экономики, повышения конкурентоспособности и эффективности отечественных производств, что необходимо для успешной работы на глобальном рынке.

Меры таможенно-тарифной политики нацелены на решение следующих задач.

1. Модернизация и повышение эффективности российских отраслей промышленности и сельскохозяйственного производства, которые в перспективе могли бы увеличить экспортный потенциал экономики (нанотехнологии, ядерная энергетика, машиностроение, микро- и оптоэлектроника, электроника, биотехнологии, медицинская техника, фармацевтика и пр.), а также укрепить продовольственную безопасность страны.

Определяющее влияние на уровень ставок ввозных таможенных пошлин будет оказывать выполнение обязательств России в ВТО.

До 2016 года средний уровень пошлин снизится с 8,5 до 6% по промышленным товарам и с 11,2 до 8,7% — по продовольственным.

## 2. Повышение эффективности таможенного администрирования.

Для решения данной задачи распоряжением Правительства РФ утвержден план мероприятий (дорожная карта) «Совершенствование таможенного администрирования», выполнение которого позволит, в частности, сократить сроки и количество документов, требуемых для совершения таможенных операций, а также перейти на межведомственное электронное взаимодействие и ускорить выдачу разрешительных документов.

## 3. Более активное позиционирование Таможенного союза в международной торговой системе для получения преимуществ от расширения торговли и улучшения доступа на внешние рынки.

Расширение зоны преференциальной торговли путем заключения соглашений о свободной торговле становится ключевой задачей торговой политики Таможенного союза. Такие соглашения должны заключаться прежде всего для достижения значимого экономического эффекта как для отечественных компаний, так и для страны в целом через расширение доступа на зарубежные рынки, привлечение передовых технологий.

## 1.5.7. Денежно-кредитная политика

Денежно-кредитная политика (англ. *monetary policy*) представляет собой меры, принимаемые Центральным банком Российской Федерации для регулирования предложения денег и процентных ставок. Этот вид финансовой политики связан с регулированием денежного предложения для воздействия на макроэкономические процессы и является второй важнейшей составляющей политики воздействия на спрос. *Денежно-кредитная политика влияет на экономику через уровень процентных ставок.* Рост предложения денег снижает процентные ставки в краткосрочном периоде, тем самым, стимулируя инвестиции и потребительский спрос. В длительной перспективе, с точки зрения множества экономических школ, рост предложения денег только приводит к росту цен и не оказывает устойчивого влияния на экономическую активность. Основная опасность денежно-кредитной политики — неконтролируемая инфляция.

Таким образом, кредитно-финансовые учреждения сталкиваются со сложной дилеммой. Экспансионистская денежно-кредитная политика — увеличение денежного кредита и эмиссии — вероятно, приведет к снижению процентных ставок (дешевые деньги) в краткосрочном периоде, а в долгосрочном — к разбуханию инфляции. Противоположная

политика — кредитная рестрикция (сдерживание эмиссии и денежного кредита) может привести к хронической системе неплатежей. Альтернатива «инфляция — стимулирование экономической активности» — причина множества дебатов во всех странах по поводу оптимальной денежно-кредитной политики.

В то же время денежно-кредитная политика значительно легче, чем бюджетно-налоговая, поддается разработке и реализации, но зато более опосредованно влияет на экономику. Механизм реализации денежно-кредитной политики достаточно прост. Наиболее широко используемый инструмент — операции на так называемом открытом рынке, где Банк России продает и покупает ценные бумаги за свой счет. Когда Банк России покупает ценные бумаги, он тем самым увеличивает денежное предложение (в отличие от компаний ЦБ РФ может оплачивать покупки без уменьшения своего банковского счета). И наоборот, когда он продает ценные бумаги, предложение денег в экономике уменьшается на сумму, вырученную от их продажи. Операции на открытом рынке осуществляются ежедневно, что позволяет Банку России корректировать собственную политику.

В его распоряжении имеются и другие инструменты: ставка рефинансирования (ставка процента по краткосрочным кредитам Банка России коммерческим банкам), а также норма резервирования, т.е. доля депозитных ресурсов, которые банки обязаны иметь на своем счету или в виде депозитов на счетах ЦБ РФ. Снижение ставки рефинансирования свидетельствует об экспансионистской денежно-кредитной политике. Снижение норм резервирования позволяет банкам выдавать больше кредитов на рубль депозитных ресурсов и стимулирует экономику путем увеличения предложения денежных средств.

Таким образом, следует учитывать, что эффект воздействия денежно-кредитной политики на инвестиции и потребительский спрос проявляется не так быстро, как эффект бюджетно-налоговой политики, однако реализация мер денежно-кредитной политики относительно проста. Выбор того или иного направления этих видов финансовой политики чаще всего связан с экономическими циклами.

Денежно-кредитная политика напрямую связана с инфляционными процессами, борьба за снижение которых является ее определяющей. В современной финансовой практике макроэкономического регулирования применяется несколько режимов антиинфляционной политики. Высокой популярностью на современном этапе пользуется режим таргетирования инфляции, который ныне применяется как развитыми, так и развивающимися странами. Россия достигла определенных положительных результатов в переходе на режим таргетирования инфляции.



### 1.5.8. Состояние денежно-кредитной политики в Российской Федерации на современном этапе

**Инфляция.** Рассмотрим информацию по развитию инфляционных процессов в последние годы в России (табл. 1.14).

Таблица 1.14

**Годовой темп прироста цен на отдельные виды товаров и услуг в 2010—2012 гг., на конец периода, % к декабрю предыдущего года**

| Наименование групп и видов товаров (услуг)                               | Год          |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|
|  | 2010         | 2011         | 2012         |
| <b>Все товары и услуги</b>   | <b>108,8</b> | <b>106,1</b> | <b>106,6</b> |
| Продукты питания и безалкогольные напитки                                | 114,2        | 102,8        | 106,7        |
| Продукты питания   | 114,7        | 102,4        | 106,7        |
| Хлебобулочные изделия и крупы  | 113,0        | 106,3        | 108,3        |
| Хлеб   | 107,5        | 108,9        | 113,0        |
| Макаронные изделия   | 105,6        | 107,4        | 107,7        |
| Мясо   | 105,5        | 109,3        | 107,6        |
| Рыба и морепродукты  | 104,6        | 111,3        | 102,8        |
| Молочные изделия, сыр и яйца   | 117,0        | 105,5        | 103,7        |
| Масло сливочное, кг  | 123,3        | 106,6        | 103,0        |
| Другие растительные масла и жиры   | 125,8        | 104,4        | 103,4        |
| Фрукты   | 112,3        | 96,6         | 107,7        |
| Овощи  | 167,0        | 61,1         | 113,4        |
| Сахар, джем, мед, шоколад и конфеты                                      | 112,1        | 99,7         | 105,3        |
| Пищевые продукты, не отнесенные к другим категориям                      | 103,5        | 107,9        | 106,8        |
| Безалкогольные напитки   | 103,5        | 110,3        | 106,1        |
| Алкогoльные напитки  | 108,3        | 108,4        | 112,1        |
| Табачные изделия   | 119,5        | 121,1        | 122,6        |
| Одежда и обувь   | 106,8        | 106,7        | 105,3        |
| Жилищные услуги, вода, электроэнергия, газ и другие виды топлива         | 111,3        | 110,8        | 108,7        |
| Предметы домашнего обихода, бытовая техника и повседневный уход за домом | 103,7        | 105,6        | 104,8        |
| Здравоохранение  | 102,7        | 107,9        | 107,3        |
| Транспорт  | 106,1        | 108,2        | 105,2        |
| Бензин   | 106,5        | 114,9        | 106,8        |
| Связь  | 100,9        | 101,8        | 101,3        |
| Организация отдыха и культурные мероприятия                              | 102,5        | 104,1        | 103,1        |

Источник: Росстат.

Представленная информация свидетельствует о некоторых достижениях в антиинфляционной политике. Это проявилось прежде всего в том, что планируемые и фактические темпы инфляции практически совпадают (наблюдаются лишь незначительные отклонения от верхнего планируемого предела). Такие успехи обусловлены переходом на режим таргетирования инфляции.

Основное направление денежно-кредитной политики в Российской Федерации сконцентрировано на борьбе с инфляцией. В последние годы Банк России в «Основных направлениях денежно-кредитной политики» все большее внимание уделяет целевому значению инфляции и все меньшее — корректировке обменного курса рубля (полностью ориентируясь на плавающий курс). **Таргетирование** (англ. *target* — «цель») целенаправленные действия в случае необходимости контролировать прирост денежной массы, находящейся в обращении и выданной в кредит; действия, которых придерживаются в своей политике центральные банки государств. Таргетирование получило распространение в 70-е гг. XX в. под влиянием резкого усиления инфляционных процессов. Теоретическим его обоснованием является монетаризм, согласно которому установление контроля со стороны Центрального банка за денежной массой и ограничение ее прироста темпами прироста ВВП в реальном исчислении рассматриваются как ключевые элементы борьбы с инфляцией. Режим инфляционного таргетирования завоевывает все большую популярность в мире: многие развитые страны и страны с развивающимися рынками отказываются от альтернативных режимов денежно-кредитной политики в его пользу.

Таким образом, таргетирование как режим преодоления и обуздания инфляции представляет собой процесс ее поддержания на заданных (планируемых) параметрах снижения. Банк России постепенно совершает переход к режиму таргетирования инфляции. Достаточно жесткие условия, при выполнении которых считалось целесообразным переходить к этому режиму, заставляли развивающиеся страны и страны с переходной экономикой очень нерешительно подходить к реализации нового режима денежно-кредитной политики. Однако впоследствии выяснилось, что бо#льшая часть таких условий на самом деле относится не только и не столько к режиму таргетирования инфляции, но и к любому режиму денежно-кредитной политики. Более того, практика показывает, что выполнение жестких технических условий может оказаться менее важным в момент введения режима, чем постоянное улучшение таких условий после перехода к таргетированию инфляции. В таблице 1.15 проанализировано, насколько данные условия выполнены в Российской Федерации.

Таблица 1.15

**Выполнение в Российской Федерации условий, желательных для введения режима таргетирования инфляции**

| Условие  | Выполнение условия в РФ | Комментарий   |
|--|-------------------------|---|
| Институциональная независимость органов денежно-кредитного регулирования | Выполнено частично      | ЦБ РФ обладает автономией, однако регулярно испытывает давление со стороны как исполнительной, так и законодательной власти   |
| Высокая квалификация аналитиков и надежная статистика                    | Выполнено частично      | Квалификация экспертов Банка России позволяет осуществлять достоверное прогнозирование инфляции, однако всей достоверной статистики, необходимой для прогнозирования, на настоящий момент нет |
| Рыночная диверсифицированная структура экономики                         | Не выполнено            | Экономическая ситуация в стране сильно зависит от цен на сырье, многие цены в стране де-факто не являются свободными, а долларизация экономики хотя и снижается, но все еще остается высокой  |
| Развития финансовая система  | Выполнено частично      | Развитие финансовой системы РФ идет быстрыми темпами, однако по сравнению с другими странами с переходной экономикой она все еще недостаточно развита и подвержена значительным рискам        |

В то же время большинство условий, действительно необходимых для успешного перехода к инфляционному таргетированию в Российской Федерации, выполнено (табл. 1.16).

Таблица 1.16

**Выполнение в Российской Федерации условий, необходимых для перехода к режиму таргетирования инфляции**

| Условие                               | Выполнение условия в РФ | Комментарий   |
|---------------------------------------|-------------------------|---|
| Сравнительно большой размер экономики | Выполнено               | Экономика РФ в настоящее время стабильно развивается, и ВВП страны сравнительно высок   |
| Цены определяются внутри страны       | Выполнено               | Хотя экономика РФ в значительной степени зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, в основном динамика цен определяется внутренними факторами |
| Темпы инфляции менее 10%              | Выполнено               | По итогам 2012 г. индекс потребительских цен составил 6,5%  |

*Окончание*

| Условие  | Выполнение условия в РФ | Комментарий   |
|--|-------------------------|---|
| Поддержка перехода к режиму таргетирования инфляции в органах государственной власти | Выполнено               | Задача снижения инфляции является на данный момент приоритетной для правительства страны, и лучше всего для выполнения данной задачи подходит именно режим инфляционного таргетирования |
| Органы денежно-кредитного регулирования жестко придерживаются заявленных целей       | Выполнено частично      | Представители ЦБ РФ постоянно заявляют о неизменности объявленных целевых ориентиров. Однако заявленные целевые ориентиры достигаются далеко не всегда                                  |

Таким образом, постепенный переход Банка России к режиму инфляционного таргетирования можно считать позитивным фактором, тем более что во многих исследованиях показано, что в странах, вводящих этот режим, наблюдается улучшение макроэкономической динамики как по сравнению с тем периодом, когда они использовали альтернативные режимы денежно-кредитной политики, так и по сравнению с другими странами, применяющими альтернативные режимы. Кроме того, важным результатом перехода к режиму таргетирования инфляции является повышение доверия экономических агентов к проводимой центральными банками денежно-кредитной политике и уменьшение волатильности основных макроэкономических показателей, что снижает вероятность финансового кризиса.

В опубликованных Банком России на интернет-сайте «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2013 год и на период 2014 и 2015 годы» отмечено, что к 2015 г. ЦБ РФ планирует завершить переход к таргетированию инфляции.

В рамках стратегии последовательного снижения темпов роста цен ставится задача снижения инфляции до 4—5% в год к 2014 г. При этом на 2013 г. целевой диапазон инфляции составил 5—6%. Напомним, что целевой диапазон инфляции на 2012 г. он также составлял 5—6%, однако авторы «Основных направлений» признают возможность выхода фактического значения инфляции за верхнюю границу диапазона. При этом в документе содержится лишь констатация факта наличия данного риска, возникшего вследствие быстрого роста цен на продовольственные товары.

Отметим, что детальный анализ инфляционных процессов и мер, принятых органами денежно-кредитного регулирования для удержа-

ния инфляции в целевых границах, является ключевым элементом режима таргетирования инфляции. Международный опыт таргетирующих инфляцию центральных банков говорит о необходимости тщательного анализа причин выхода инфляции за границы целевого интервала. Однако сложившаяся ситуация говорит о том, что ЦБ РФ в недостаточной степени проанализировал и учел инфляционные риски.

**Денежный рынок**<sup>1</sup>. В 2012 году объем чистой покупки валюты ЦБ РФ на рынке снизился с 10,5 млрд дол. в 2011 г. до 6,8 млрд дол. В результате по итогам года величина международных резервных активов ЦБ РФ изменилась незначительно: с 498,6 млрд дол., по данным на 1 января 2012 г., до 537,6 — на 1 января 2013 г.

В результате в 2012 г. валютные интервенции ЦБ РФ практически не оказывали воздействия на динамику денежной базы. Практически на протяжении всего 2012 г. денежная база в широком определении<sup>2</sup> сокращалась: за январь—ноябрь она снизилась на 4,5%, до 8257 млрд руб. Отметим, что во втором полугодии сокращение денежной базы происходило более медленными темпами по сравнению с первым полугодием. В течение последнего квартала широкая денежная база начала расти из-за традиционного увеличения государственных расходов в конце года.

Сокращение денежной базы связано, с одной стороны, с существенным снижением валютных интервенций регулятора (максимальный в 2012 г. объем валютных интервенций в марте — 4,3 млрд дол. — снизился в 180 раз, до 23,6 млн дол. в октябре), а с другой стороны, с накоплением профицита бюджета на счетах правительства в ЦБ РФ (табл. 1.17). При этом основным источником роста денежной базы оставались средства Банка России, который увеличил объем предоставленных коммерческим банкам кредитов.

---

<sup>1</sup> Информация предоставлена на основании материалов ИЭП им. Е.Т. Гайдара. URL: [www.ru](http://www.ru)

<sup>2</sup> Денежная база в широком определении характеризует денежно-кредитные обязательства Банка России в национальной валюте, которые обуславливают рост денежной массы. Денежная база в широком определении включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций), остатки на счетах обязательных резервов, депонируемых кредитными организациями в Банке России, средства на корреспондентских счетах (включая усредненные остатки обязательных резервов) и депозитных счетах кредитных организаций в Банке России, вложения кредитных организаций в облигации Банка России, средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, а также иные обязательства Банка России по операциям с кредитными организациями в валюте Российской Федерации.

Таблица 1.17

**Баланс Банка России в 2012 г., млн руб.**

| Индикатор  | Дата             |                |                  |
|--|------------------|----------------|------------------|
|  | 1 января 2012 г. | 1 июня 2012 г. | 1 января 2013 г. |
| 1. Драгоценные металлы   | 1 527 545        | 1 566 871      | 1 646 187        |
| 2. Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов | 14 245 276       | 14 702 339     | 14 525 436       |
| 3. Кредиты и депозиты  | 1 663 280        | 2 144 114      | 3 158 355        |
| 4. Ценные бумаги   | 426 150          | 446 325        | 456 314          |
| из них:  |                  |                |                  |
| — долговые обязательства Правительства РФ                                      | 332 738          | 349 059        | 370 182          |
| 5. Требования к МВФ  | 602 627          | 616 275        | 592 903          |
| 6. Прочие активы   | 97 857           | 200 569        | 251 549          |
| из них:  |                  |                |                  |
| — основные средства <sup>1</sup>   | 75 429           | —              | 76 276           |
| — авансовые платежи по налогу на прибыль                                       | 167              | —              | 159              |
| Итого по активу  | 18 562 735       | 19 676 493     | 20 630 744       |
| 1. Наличные деньги в обращении   | 6 896 064        | 6 632 108      | 7 667 950        |
| 2. Средства на счетах в Банке России   | 7 742 221        | 9 162 409      | 9 404 984        |
| из них:  |                  |                |                  |
| — Правительства РФ   | 4 443 546        | 5 877 035      | 4 913 764        |
| — кредитных организаций — резидентов   | 1 748 402        | 1 098 141      | 2 185 349        |
| 3. Средства в расчетах   | 36 217           | 31 251         | 158              |
| 4. Выпущенные ценные бумаги  | —                | —              | —                |
| 5. Обязательства перед МВФ   | 472 335          | 456 764        | 447 686          |
| 6. Прочие пассивы  | 158 612          | 153 339        | 138 183          |
| 7. Капитал   | 3 235 383        | 3 240 622      | 2 724 457        |
| 8. Прибыль отчетного года  | 21 903           | —              | 247 326          |
| Итого по пассиву   | 18 562 735       | 19 676 493     | 20 630 744       |

Источник: Банк России.

Рассмотрим структуру денежной базы (в широком определении) более подробно (табл. 1.18)

Таблица 1.18

**Динамика денежной базы (в широком определении) в 2012 г., млрд руб.**

| Денежная база<br>(в широком определении)   | Дата                |                     |                   |                      |                     |
|--|---------------------|---------------------|-------------------|----------------------|---------------------|
|  | 1 января<br>2012 г. | 1 апреля<br>2012 г. | 1 июля<br>2012 г. | 1 октября<br>2012 г. | 1 января<br>2013 г. |
| Итого  | 8 644,1             | 7 787,8             | 8 129,3           | 8 082,8              | 9 852,8             |
| Наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций | 6 895,8             | 6 450,8             | 6 809,7           | 6 826,8              | 7 667,7             |
| Корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России                         | 981,6               | 812,5               | 790,7             | 753,7                | 1 356,3             |
| Обязательные резервы   | 378,4               | 385,2               | 393,1             | 411,5                | 425,6               |
| Депозиты кредитных организаций в Банке России  | 388,3               | 139,3               | 135,8             | 90,8                 | 403,3               |
| Облигации Банка России у кредитных организаций                                       | 0,0                 | 0,0                 | 0,0               | 0,0                  | 0,0                 |

Источник: Банк России.

Объем наличных денег в обращении за 2012 г. вырос на 11,2%, составив на конец года 7667,7 млрд руб. Обязательные резервы за год увеличились с 378,4 млрд до 425,6 млрд руб. Практически на протяжении всего 2012 г. на денежном рынке наблюдался дефицит рублевой ликвидности. Избыточные резервы с января по ноябрь 2012 г. сокращались: корреспондентские счета коммерческих банков в Банке России снизились на 154,2 млрд руб., депозиты кредитных организаций в ЦБ РФ — на 250 млрд руб., вложения кредитных организаций в облигации Банка России по-прежнему оставались нулевыми. Однако резкое увеличение государственных расходов в декабре привело к росту избыточных резервов: в целом за год корреспондентские счета увеличились на 38,2%, до 1,4 трлн руб., а депозиты — на 3,9%, до 403,3 млрд руб.

Если в I квартале 2012 г. годовой темп прироста рублевой денежной массы  $M_2$  был относительно стабильным (около 21—22% в годовом выражении), то начиная со II квартала 2012 г. он начал снижаться, достигнув 11,9% на 1 января 2013 г. Замедление темпа прироста денежной массы, по всей видимости, будет оказывать сдерживающее влияние на инфляцию в начале 2013 г.

В 2012 году денежный мультипликатор (отношение  $M_2$  к денежной базе) практически не изменился и оставался на уровне около 3. Такое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик, в то время как в развитых странах он, как правило, находится в пределах 5—8.

12 июля 2013 г. на очередном заседании совета директоров Банка России основные процентные ставки ЦБ РФ были оставлены без изменения. В то же время Банк России объявил о появлении нового инструмента рефинансирования банковской системы — аукционов по предоставлению кредитов, обеспеченных нерыночными активами или поручительствами, на срок 12 месяцев. Отметим, что по итогам заседания совета директоров впервые была проведена пресс-конференция, на которой руководство ЦБ РФ сообщило о том, что лимит на первом аукционе, который должен состояться 29 июля, составит 500 млрд руб. При этом, по словам руководства ЦБ РФ, появление нового инструмента направлено не на рост объемов рефинансирования, а на его перераспределение в пользу более долгосрочных инструментов. Таким образом, лимиты по однодневным аукционам прямого РЕПО (англ. *repurchase agreement* — *repo*) могут быть сокращены на сопоставимую величину. Минимальная процентная ставка по новому инструменту рефинансирования составит 5,75% годовых, т.е. она будет лишь на 0,25 пункта превышать минимальную ставку по аукционам прямого РЕПО на срок один день. Кроме того, ЦБ РФ пообещал оперативно производить оценку залогов.

В целом привлекательность нового инструмента для банков во многом будет определяться процедурами оценки залогов и дисконтами по ним. Действительно, возможно изменение структуры рефинансирования в пользу долгосрочных инструментов, однако мы полагаем, что в текущей макроэкономической ситуации при сохранении высокой занятости и инфляции смягчение денежно-кредитной политики не приведет к значительным положительным результатам. Более того, формирование «длинных» денег в экономике является задачей не центрального банка, а финансовой системы в целом. То есть наиболее эффективными способами стимулирования экономической активности будет снижение инфляционных рисков, развитие институциональной среды и повышение глубины финансового сектора.

### 1.5.9. Платежный баланс

В 2012 году сохранение мягкой денежно-кредитной политики ведущими мировыми экономиками поддерживало высокие цены на сырьевые товары, вследствие чего сальдо счета текущих операций платежного



баланса оставалось высоким. Как отмечалось ранее, ЦБ РФ в 2012 г. практически не вмешивался в функционирование валютного рынка. С учетом стабильного курса рубля на протяжении года это означает, что спрос и предложение иностранной валюты были сбалансированы. В то же время отток капитала частного сектора из страны по итогам года оказался намного больше ожидаемого Правительством РФ и Банком России, что отражает высокие риски инвестирования в российскую экономику. В результате по итогам года платежный баланс страны выглядит достаточно устойчиво, однако в среднесрочном периоде очевидна его уязвимость к внешнеэкономической конъюнктуре (табл. 1.19).

Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках.

Что касается государственного внешнего долга, то он за 2012 г. также вырос на 13,3 млрд дол. Благоприятная конъюнктура рынка энергоносителей позволила сформировать по итогам года практически бездефицитный государственный бюджет, а также пополнить Резервный фонд на сумму около 700 млрд руб. Однако государственные заимствования на внешнем рынке все же осуществлялись. Их необходимость объяснялась тем, что они создают ориентир по стоимости для займов частного сектора, который также активно привлекает средства за рубежом. В среднесрочной перспективе можно ожидать продолжения роста внешнего долга, причем как частного, так и государственного сектора экономики, вследствие недостатка и высокой стоимости финансовых ресурсов внутри страны, а также возможного ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры при амбициозных планах правительства по росту бюджетных расходов.

Подводя итоги анализа платежного баланса, отметим, что в целом незначительное общее сальдо платежного баланса благоприятно для российской экономики, так как способствует стабильности на валютном рынке и устойчивому развитию финансовой системы. В то же время из-за высокой зависимости состояния текущего счета платежного баланса Российской Федерации от экспорта нескольких товаров сложившаяся ситуация с платежным балансом вряд ли является устойчивой в долгосрочной перспективе из-за непредсказуемости динамики цен на энергоносители и, следовательно, состояния российской внешней торговли. Что касается сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, то потоки капитала в Россию и из нее, скорее всего, останутся достаточно волатильными, в том числе из-за неопределенности перспектив мировой экономики.

Таблица 1.19

**Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга  
в 2011—2013 гг., млн дол. США**

| Статья баланса            | 2011 г.   |            |             |            |         | 2012 г.   |            |             |            | 2013 г. |           |            |
|---------------------------|-----------|------------|-------------|------------|---------|-----------|------------|-------------|------------|---------|-----------|------------|
|                           | I квартал | II квартал | III квартал | IV квартал | Год     | I квартал | II квартал | III квартал | IV квартал | Год     | I квартал | II квартал |
| Счет текущих операций     | 29 800    | 22 904     | 17 433      | 27 137     | 97 274  | 39 494    | 16 159     | 5 828       | 10 534     | 72 016  | 25 026    | 3 412      |
| Счет операций с капиталом | −32       | 2          | 135         | 25         | 130     | −4 760    | −17        | −235        | −206       | −5 218  | −3        | −40        |
| Чистые ошибки и пропуски  | −2 370    | −2 657     | −287        | −3 342     | −8 655  | −5 286    | −1 965     | −98         | −2 922     | −10 270 | −6 959    | 1 375      |
| Резервные активы          | 10 078    | 12 882     | −1 761      | −8 569     | 12 630  | 4 602     | 14 965     | 1 520       | 8 929      | 30 017  | 4 946     | −4 444     |
| Внешний долг              | 488 940   | 509 632    | 538 859     | 527 785    | 545 120 | 538 871   | 557 509    | 570 643     | 598 917    | 636 435 | 690 261   | 706 147    |

**Дополнительные меры денежно-кредитной политики в Российской Федерации.** Банк России ставит важные задачи на среднесрочную перспективу.

1. Поддержание финансовой стабильности (для реализации этой цели деятельность Банка России будет основываться на лучшей международной практике в области рискориентированного надзора, обеспечения прозрачности деятельности кредитных организаций, дифференцированного надзора за финансовыми институтами в зависимости от их системной значимости). Мы полагаем, что в рамках достижения данной цели большое внимание должно уделяться вопросам анализа устойчивости банковской системы к шокам с учетом их высокой зависимости от рефинансирования со стороны органов государственной власти.

2. Развитие инфраструктуры финансовых рынков и расширение их емкости. По мере перехода к инфляционному таргетированию особое значение будет приобретать рынок производных финансовых инструментов, позволяющих хеджировать в том числе валютные риски, которые будут увеличиваться по мере роста волатильности обменного курса рубля.

3. Обеспечение координации денежно-кредитной политики ЦБ РФ и бюджетно-налоговой политики Правительства РФ. Значимость такой координации с учетом вклада регулируемых государством тарифов в инфляцию, а также влияния бюджетно-налоговой политики на денежное предложение в Российской Федерации трудно переоценить. Безусловно, сбалансированная бюджетная политика, направленная на снижение бюджетного дефицита и страновых макроэкономических рисков, будет способствовать достижению ЦБ РФ своей цели по инфляции, однако его возможности по влиянию на бюджетно-налоговую политику минимальны.

4. Повышение информационной открытости Банка России в области денежно-кредитной политики. В последние годы ЦБ РФ достиг определенного прогресса в области повышения прозрачности своей политики и в настоящее время приближается к лучшим мировым образцам. В то же время у него еще есть ресурсы для повышения качества аналитической работы, анализа макроэкономической ситуации, а также более подробного объяснения экономическим агентам причин и следствий принимаемых им решений.

### **1.5.10. Социальная политика**

Социальная политика связана прежде всего с решением задач финансового обеспечения прав граждан России, установленных Конституцией РФ, и охватывает следующие сферы: пенсионную, здравоохра-

нение, образование, миграционную, финансовой помощи отдельным социальным группам населения и др. Реализация социальной политики осуществляется на основе социальных государственных (муниципальных) программ, федеральных и региональных целевых программ и на основе средств межбюджетного выравнивания.

Представленные виды финансовой политики государства проявляются в различных комбинациях в зависимости от того, какой модели финансового регулирования придерживается то или иное государство. Так, главенствующей может быть денежно-кредитная политика, что ведет к выстраиванию системы финансового регулирования, адекватной современным воззрениям неолибералов (либеральная система финансового регулирования), или бюджетная политика, что ведет к выстраиванию дирижистской системы финансового регулирования. Новая модель финансового регулирования только зарождается.

В соответствии с функциями государственных финансов мы выяснили, что виды финансовой политики преследуют различные цели, которые перекрывают друг друга, усложняя процессы выработки этой политики. Поэтому речь должна идти о согласовании функций финансов, а следовательно, приоритетности определенного вида финансовой политики.

### Задания для самостоятельной работы

1. Проведите вертикальный и горизонтальный анализ данных таблицы и сделайте выводы о динамике расходов государства в национальных экономиках:

**Доля расходов расширенного правительства в ВВП**

| Страна         | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| США            | 35,9    | 36,7    | 39,3    | 44,1    | 41,3    | 41,2    |
| Великобритания | 40,6    | 40,3    | 42,7    | 47,1    | 46,8    | 45,6    |
| Германия       | 45,6    | 43,6    | 43,9    | 48,0    | 47,0    | 45,8    |
| Франция        | 52,9    | 52,6    | 53,3    | 56,7    | 56,7    | 56,6    |
| Италия         | 48,7    | 47,9    | 48,8    | 51,8    | 50,5    | 50,0    |
| Россия         | 31,1    | 33,1    | 34,3    | 41,4    | 38,5    | 38,2    |
| Польша         | 43,9    | 42,2    | 43,2    | 44,5    | 45,7    | 45,8    |

2. «Для государства очень важно не столько делать (чуть лучше или чуть хуже) то, что простые граждане и без того делают, а заниматься тем, чем в данный момент вообще никто не занимается» (Джон Мэйнард Кейнс). Объясните это высказывание ведущего экономиста XX столетия.
3. Опираясь на распоряжение Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р «Прогнозный план (программу) приватизации феде-

рального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014—2016 гг.», рассмотрите направления приватизации и сделайте выводы о приватизации как фискальном инструменте государственной политики. Определите, какие органы решают проблему приватизации в Российской Федерации.

4. Используя Положение о Министерстве финансов Российской Федерации (приложение 1), определите структуру Минфина России и функции служб и агентств министерства. Материал представьте в форме таблицы.

| Структурное подразделение<br>Минфина России | Функция |
|---|---------|
|   |         |

5. Представьте эссе на тему «Современные модели государственной финансовой политики».
6. Какая модель государственного регулирования финансов, с вашей точки зрения, наиболее приемлема для России? Дайте развернутую характеристику модели. Объясните ее необходимость.
7. Какие задачи и функции государства должны выполняться в Российской Федерации, в чем их специфика (если таковая есть) по отношению к другим странам?
8. Используя материалы программы приватизации на очередной год и плановый период, определите основные направления государственного присутствия (государственная собственность) в экономике по ее секторам и заполните таблицу.

**Сфера государственной собственности в Российской Федерации**

| Сектор экономики | Количество государственных<br>предприятий и учреждений |
|------------------|--|
|                  |  |

9. Напишите эссе на тему: «Необходимость государственного регулирования финансов».
10. Составьте аннотацию на статью из журнала «Финансы» или «Финансы и кредит», посвященную государственному регулированию финансов.
11. Используя сайты Московской межбанковской валютной биржи (ММВБ) ([www.micex.ru](http://www.micex.ru)) и Фондовой биржи РТС ([www.rts.ru](http://www.rts.ru)), определите объемы и структуру финансовых инструментов, эмитированных государством на единой бирже.
12. Используя сайт Федеральной службы по финансовым рынкам ([www.fcsn.ru](http://www.fcsn.ru)), определите основные направления государственного регулирования финансовых рынков в Российской Федерации.

13. Используя сайт Минфина России ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)), выделите основные направления бюджетной политики государства.

14. Как вы считаете, являются ли переменными направления финансовой политики государства в зависимости от модели регулирования финансов (да/нет).

Если ответ положительный, то перечислите направления финансовой политики в кейнсианской и монетарной моделях с выделением их приоритетов. Заполните таблицу.

**Направления финансовой политики государства в различных моделях регулирования финансов**

| Кейнсианская и некейнсианская модель | Монетаризм как модель государственного регулирования финансов |
|--------------------------------------|---|
| ...                                  | ...   |

15. Должна ли ликвидация последствий чрезвычайных стихийных бедствий осуществляться государством (да/нет). Как предусмотреть финансирование этих мероприятий? Представьте схему финансирования.

### Тесты

1. Выберите направления деятельности, относящиеся к ведению государства:
  - а) поддержание макроэкономической стабильности;
  - б) обеспечение национальной безопасности;
  - в) поддержание воспроизводства и развития человеческого капитала;
  - г) обеспечение безопасности жизнедеятельности;
  - д) регулирование экономики.
2. Региональные органы государственного управления относятся:
  - а) к государственному сектору;
  - б) сектору государственного управления;
  - в) сектору некоммерческих организаций;
  - г) сектору нефинансовых корпораций.
3. В каждой стране существуют различные модели реализации государством своих функций:
  - а) да;
  - б) нет.

4. Чистые и смешанные общественные блага различаются тем, что:
  - а) свойства, присущие им, проявляются при их предоставлении неоднозначно;
  - б) все типы общественных благ обладают едиными свойствами и проявление этих свойств идентично при предоставлении блага;
  - в) чистые общественные блага можно индивидуализировать, смешанные — нельзя;
  - г) смешанные общественные блага можно индивидуализировать, чистые общественные блага — нельзя.
5. Тенденции развития государственного присутствия в российской экономике в XXI в. характеризуются следующими позициями:
  - а) расширением масштабов присутствия государства в экономике, при этом оно не является субъектом хозяйствования;
  - б) расширением масштабов присутствия государства в экономике, при этом оно является субъектом хозяйствования;
  - в) сокращением масштабов присутствия государства в экономике и усилением позиций государственных институтов;
  - г) сокращением присутствия государства в экономике и созданием стимулов для существования идеального рынка.
6. Финансовая политика государства включает:
  - а) бюджетную политику;
  - б) налоговую политику;
  - в) таможенную политику;
  - г) инвестиционную политику;
  - д) денежно-кредитную политику;
  - е) экономическую политику.
7. Основой и ориентиром для формирования финансовой политики государства является:
  - а) экономическая политика и стратегия государства;
  - б) денежно-кредитная политика государства;
  - в) бюджетная политика;
  - г) инвестиционная политика.
8. Перераспределительная функция финансов связана с решением задач государства в сфере:
  - а) социальной справедливости — преодолением бедности и нищеты;
  - б) роста эффективности — выбором точек роста национальной экономики и обеспечение их финансирования;
  - в) макроэкономической стабильности;
  - г) национальной безопасности.

9. Бюджетное учреждение выполняет следующие функции:
- а) социальные;
  - б) научно-технические;
  - в) управленческие;
  - г) другие некоммерческие;
  - д) все перечисленное выше;
  - е) верно «а», «г».
10. Имущество, передаваемое органами государственной и муниципальной власти бюджетному учреждению используется им:
- а) на праве хозяйственного ведения;
  - б) на праве оперативного управления;
  - в) на праве собственности;
  - г) все перечисленное выше верно.
11. Источниками финансирования бюджетной организации являются:
- а) бюджетные средства;
  - б) внебюджетные средства;
  - в) средства от дополнительных платных услуг;
  - г) средства от сдачи в аренду имущества организации;
  - д) все перечисленное выше верно.
12. Казенные предприятия в соответствии с законодательством РФ относятся:
- а) к некоммерческим организациям;
  - б) коммерческим организациям.
13. Унитарные предприятия всех уровней находятся:
- а) в частной собственности;
  - б) государственной собственности;
  - в) муниципальной собственности.
14. К государственному и муниципальному секторам экономики относятся:
- а) бюджетные учреждения;
  - б) автономные учреждения;
  - в) казенные учреждения;
  - г) унитарные предприятия;
  - д) казенные предприятия;
  - е) акционерные общества;
  - ж) товарищества различного вида;
  - з) все перечисленное выше верно;



- и) верно «а», «в»;
- к) верно «а», «б», «в»;
- л) верно «а», «б», «в», «г», «д».

**15.** Государственные и муниципальные унитарные и федеральные казенные предприятия функционируют, используя:

- а) право хозяйственного ведения;
- б) право оперативного управления;
- в) право собственности;
- г) все перечисленное выше верно;
- д) верно «а», «б».

**16.** К коммерческим государственным организациям по российскому законодательству относятся:

- а) казенные учреждения;
- б) автономные учреждения;
- в) унитарные предприятия;
- г) казенные предприятия;
- д) все перечисленное выше верно;
- е) верно «в», «г».

**17.** Имущество унитарного предприятия:

- а) является неделимым;
- б) не распределяется на вклады или долевые участия работников;
- в) не подлежит продаже или переходу собственности в другие руки;
- г) все перечисленное выше верно;
- д) верно «а», «б».

**18.** Финансово-хозяйственная деятельность казенного предприятия строится в соответствии:

- а) с планом-заказом;
- б) планом развития предприятия;
- в) планом социально-экономического развития страны;
- г) все перечисленное выше верно;
- д) верно «б», «в»;
- е) верно «а», «б».

**19.** К некоммерческим государственным и муниципальным организациям в соответствии с российским законодательством относятся:

- а) казенные предприятия федерального уровня;
- б) унитарные предприятия всех уровней;
- в) бюджетные учреждения всех уровней;

- г) казенные учреждения;
- д) автономные учреждения;
- е) акционерные общества.

**20.** Некоммерческие организации могут выступать как субъекты:

- а) частной собственности;
- б) государственной собственности;
- в) муниципальной собственности;
- г) все перечисленное выше верно;
- д) верно «б», «в».

**21.** Казенные предприятия могут выступать как субъекты:

- а) частной собственности;
- б) государственной собственности (федеральный уровень);
- в) государственной собственности (уровень субъекта РФ);
- г) муниципальной собственности;
- д) все перечисленное выше верно.

**22.** Необходимость выделения в экономике государственного сектора, помимо сектора государственного управления обусловлена:

- а) наличием системы общественных благ, создателем которых являются государственные (муниципальные) предприятия и учреждения и которые производить бизнесу невыгодно;
- б) разграничением и оценкой комплексного влияния государства на экономику;
- в) необходимостью учета денежных потоков между различными составными элементами государственного сектора, обеспечивающего его прозрачность;
- г) все перечисленное выше верно.

**23.** Перечислите структурные элементы государственного сектора:

- а) сектор государственного управления;
- б) сектор государственных и муниципальных организаций;
- в) сектор государственных финансовых корпораций;
- г) сектор государственных нефинансовых корпораций.

**24.** Назовите сектор экономики, в котором приоритетна роль государства:

- а) сектор домашних хозяйств;
- б) сектор государственного управления;
- в) сектор некоммерческих организаций;
- г) сектор нефинансовых корпораций;
- д) сектор финансовых корпораций.

25. Укажите сектор экономики, к которому относятся унитарные, казенные предприятия, бюджетные и автономные учреждения:
- а) сектор домашних хозяйств;
  - б) сектор государственного управления;
  - в) сектор некоммерческих организаций;
  - г) государственный сектор.
26. Местные органы исполнительной власти относятся:
- а) к государственному сектору;
  - б) сектору государственного управления;
  - в) сектору некоммерческих организаций;
  - г) сектору нефинансовых корпораций.
27. «Провалы рынка» — это ситуации, в которых:
- а) механизм свободного рынка не дает эффективных результатов с точки зрения общества в целом;
  - б) государственное регулирование оказывает искажающее воздействие на рыночный механизм;
  - в) фирма, действующая в конкурентном окружении, не может максимизировать свою прибыль;
  - г) государство оказывается не полностью информированным о процессах, происходящих на уровне отдельных предприятий.
28. Что из перечисленного не относится к «провалам» государственного сектора:
- а) искажающее воздействие государственного регулирования на рыночные процессы;
  - б) недостаточный учет общественных приоритетов;
  - в) наличие внешних эффектов предпринимательской деятельности;
  - г) ограниченный контроль над бюрократией.
29. Чем отличаются понятия «государственный сектор» и «общественный сектор»:
- а) в общественный сектор входят частные коммерческие предприятия;
  - б) в общественный сектор входят негосударственные некоммерческие организации;
  - в) в общественный сектор не входят бюджетные учреждения;
  - г) в общественный сектор не входят государственные внебюджетные фонды.

30. На расширение общественного сектора в экономике влияют:
- а) возникновение новых видов «провалов» рынка;
  - б) циклы политической конъюнктуры;
  - в) специфические интересы бюрократических организаций;
  - г) все перечисленное выше.
31. Постоянный союз самостоятельных государств, объединенных для осуществления конкретных совместных целей, — это:
- а) федерация;
  - б) конфедерация;
  - в) унитарное государство;
  - г) дуалистическая монархия.
32. Особенностью унитарных государств является следующее:
- а) в их составе не выделяются административно-территориальные единицы;
  - б) административно-территориальные единицы, входящие в их состав, не имеют собственной государственности;
  - в) их административно-территориальные единицы формируют собственную систему законодательных, исполнительных и судебных органов власти;
  - г) их административно-территориальные единицы сохраняют государственный суверенитет, передавая в компетенцию центральных органов власти ограниченное число вопросов.
33. Государство, выступая в роли регулятора экономики, призвано:
- а) обеспечить предоставление домохозяйствам общественных благ и услуг;
  - б) обеспечивать снятие фиаско рынка;
  - в) обеспечивать поддержку системообразующих предприятий и организаций, регулировать «командные высоты в экономике»;
  - г) финансировать все обозначенные направления деятельности.
- Как вы думаете, чью позицию вы разделили:
- а1) монетаристов;
  - б1) неокейнсианцев.
34. Высшим органом исполнительной власти в России является:
- а) Президент РФ;
  - б) Администрация Президента РФ;
  - в) Правительство РФ;
  - г) Совет Федерации.

35. Особенностью агентств как органов исполнительной власти является:
- а) осуществление государственного управления в наиболее важных социально-экономических и политических сферах;
  - б) финансирование исключительно за счет государственного бюджета или установленных обязательных платежей;
  - в) оказание государственных услуг как за счет бюджетных средств, так и на коммерческой основе;
  - г) осуществление контрольных функций по отношению к юридическим лицам и гражданам.
36. Разрешение споров о компетенции между органами государственной власти относится к полномочиям:
- а) Верховного Суда РФ;
  - б) Высшего Арбитражного Суда РФ;
  - в) Конституционного Суда РФ;
  - г) Правительства РФ.
37. К какой ветви государственной власти в России относятся органы местного самоуправления:
- а) исполнительной власти федерального уровня;
  - б) законодательной власти федерального уровня;
  - в) исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации;
  - г) не входят в систему органов государственной власти.
38. В чем заключается государственная функция распределения:
- а) в целенаправленном выделении государственных ресурсов для компенсации провалов рынка;
  - б) установлении общеобязательных правил поведения экономических агентов и их институциональное закрепление;
  - в) изменении пропорций распределения доходов и богатства в обществе для достижения социальной справедливости;
  - г) регулировании социально-политических последствий циклического развития экономики.
39. В состав расширенного правительства входят:
- а) федеральные органы исполнительной власти;
  - б) региональные и муниципальные исполнительные органы власти;
  - в) органы, выполняющие функции исполнительной власти во внебюджетных фондах;
  - г) все перечисленное верно.

- 40.** Бюджетная политика государства — это политика:
- а) государственных расходов и дефицита;
  - б) государственных расходов и доходов.
- 41.** Фискальная политика государства — это политика:
- а) государственных расходов и дефицита;
  - б) государственных расходов и доходов.
- 42.** Инструментами денежно-кредитной политики государства являются:
- а) операции государства на открытом рынке;
  - б) ставка рефинансирования Банка России;
  - в) норма обязательных резервов;
  - г) ставка РЕПО.

# Литература

## **Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации.
5. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.».
6. Федеральный Закон от 21 июля 2007 г. № 182-ФЗ «О бюджете пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.».
7. Федеральный Закон от 21 июля 2007 г. № 184-ФЗ «О бюджете федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.».
8. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 183-ФЗ «О бюджете фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.».
9. Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 г.».
10. Федеральный закон от 9 апреля 2007 г. № 41-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2005 год».
11. Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации».
12. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации».
13. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
14. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».
15. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
16. Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».
17. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
18. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».
19. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».
20. Федеральный закон от 17 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

21. Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».
22. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».
23. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008—2010 гг.».
24. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
25. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649).
26. Приказ Минфина России от 24 августа 2007 г. № 74н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации» (в редакции Приказа от 28 января 2008 г. № 17н).
27. Положение Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. № 694 «Об инвестиционном фонде РФ» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2006 г. № 239, с изменениями, внесенными Постановлениями Правительства Российской Федерации от 9 августа 2006 г. № 476, от 24 августа 2006 г. № 516).
28. Положение «О Федеральном казначействе» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 669).
29. Положение «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 г. № 278).
30. Положение «О Министерстве финансов Российской Федерации» от 30 июня 2004 г. № 329.

### **Учебная и научная литература**

1. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации. М. : Дашков и К<sup>о</sup>, 2007.
2. Алехин Б.И. Государственный долг : учебник. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
3. Афанасьев М.П. Модернизация государственных финансов. 2-е изд. М. : ГУ ВШЭ, 2007.
4. Балдина С.В. Бюджетный учет в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : МЦФЭР, 2005.
5. Боди З., Мертон Р. Финансы : учебник. М. : ИД Вильямс, 2007.
6. Белоглазова Г.Н. Финансы и кредит : учебник. М. : Высшее образование, 2007.
7. Бюджетная система России. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Г.Б. Поляка. М. : Юнити-Дана, 2006.
8. Вавилов Ю.Я., Вавилов В.Я., Вавилов Ю.А. Государственный долг: курс для финансистов : учеб. пособие. М. : Перспектива, 2000.
9. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики : учеб. пособие. М. : Финансовый контроль, 2005.
10. Врублевская О.В., Романовский М.В. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. М. : Юрайт-издат, 2004.



11. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник для вузов. 2-е изд., перераб., доп. М. : Юнити, 2002.
12. Государственные и муниципальные финансы. 2-е изд. / под. общ. ред. И.Д. Мацкуляка. М. : РАГС, 2007.
13. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник. М. : Инфра-М, 2007.
14. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие / под ред. Г.Б. Поляка. М. : Юнити, 2007.
15. Государственные и муниципальные финансы : учебник / под ред. В.А. Слепова. М. : Экономистъ, 2006.
16. Гринкевич Л.С., Сагайдачная Н. Государственные и муниципальные финансы России : учеб. пособие. М. : КноРус, 2007.
17. Грязнова А.Г. Финансы : учебник. М. : Финансы и статистика, 2008.
18. Грязнова А.Г., Маркина Е.В. Финансы : учебник. М. : Финансы и статистика, 2007.
19. Сабанти Б.М., Тиникашвили Т.Ш. Денежное хозяйство России : монография. М. : Юнити-Дана, 2008.
20. Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: ответы на экзаменационные вопросы : учеб. пособие. М. : Экзамен, 2006.
21. Гринкевич Л.С., Сагайдачная Н.К., Казаков В.В., Рюмина Ю.А. Государственные и муниципальные финансы России. М. : КноРус, 2007.
22. Ковалев В.В. Финансы : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, 2006.
23. Ковалева А.М. Финансы : учеб. пособие. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Финансы и статистика, 2008.
24. Ковалева А.М. Финансы и кредит : учеб. пособие. М. : Финансы и статистика, 2006.
25. Корчагин Ю.А. Региональная финансовая политика и экономика. Ростов-на-Дону : Феникс, 2006.
26. Лушина С.И., Слепова В.А. Государственные и муниципальные финансы : учебник. М. : Экономистъ, 2007.
27. Мельничук И.П. Государственный финансовый контроль за государственными и муниципальными предприятиями. М. : Юркнига, 2005.
28. Моисеев С.Р. Денежно-кредитная политика: теория и практика : учеб. пособие. М. : Экономистъ, 2005.
29. Муниципальные финансы : учебник / под ред. проф. Б.М. Сабанти. Владикавказ : ВИУ, 2005.
30. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы. 2-е изд. М. : ИНФРА-М, 2008.
31. Нешиной А.С. Финансы. 8-е изд. М. : Дашков и К<sup>о</sup>, 2007.
32. Нешиной А.С. Финансы и кредит : учебник. М. : Дашков и К<sup>о</sup>, 2007.
33. Парыгина В.А., Тедеев А.А. Бюджетная система России : учебник для вузов. М. : Эксмо-Пресс, 2006.
34. Парыгина В.А., Тедеев А.А. Государственные и муниципальные финансы : учебник. М. : Эксмо-Пресс, 2005.
35. Подпорина И.В., Годин А.М., Максимова Н.С., Горегляд В.П. Бюджетная система Российской Федерации. 4-е изд., испр. и доп. М. : Дашков и К<sup>о</sup>, 2006.

36. Поляк Г.Б. Территориальные финансы. М. : Вузовская книга, 2006.
37. Романовский М.В., Белоглазова Г.Н. Финансы и кредит : учебник. 2-е изд. М. : Высшее образование, 2008.
38. Семенихин В.В. Бюджетное и целевое финансирование: подробно с примерами из практики : учебник. М. : Эксмо-Пресс, 2005.
39. Сергиенко Я.В. Финансы и реальный сектор. М. : Финансы и статистика, 2004.
40. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. Научно-практич. пособие. М. : Дело, 2004.
41. Федулова С.Ф. Финансы : учеб. пособие. М. : КноРус, 2005.
42. Фетисов В.Д. Бюджетная система Российской Федерации. М. : Юнити-Дана, 2003.
43. Финансовая политика России : учеб. пособие / под ред. Р.А. Набиева, Г.А. Тактарова. М. : Финансы и статистика, 2007.
44. Финансовая система и экономика : учебник / под ред. В.В. Нестерова и др. М. : Финансы и статистика, 2004.
45. Финансы : учебник / под ред. В.П. Литовченко. 2-е изд., перераб. и испр. М. : Дашков и К<sup>о</sup>, 2007.
46. Финансы. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Г.Б. Поляка. М. : Юнити, 2007.
47. Финансы : учебник / под ред. проф. М.В. Романовского. М. : Юрайт-Издат, 2007.

### Интернет-ресурсы

1. <http://www.INTERFAX.ru/> — Интерфакс
2. <http://www.rbc.ru/> — информационная система «Рос-БизнесКонсалтинг»
3. <http://www.fincom.spb.ru/> — Комитет финансов Санкт-Петербурга
4. <http://www.londonstockexchange.com> — Лондонская фондовая биржа LSE
5. <http://www.mon.gov.ru/> — Министерство образования и науки Российской Федерации
6. <http://www.mintrans.ru/> — Министерство транспорта Российской Федерации
7. <http://www.minfin.ru/> — Министерство финансов Российской Федерации
8. <http://www.economy.gov.ru/> — Министерство экономического развития Российской Федерации
9. <http://www.micex.ru/> — Московская межбанковская валютная биржа
10. <http://www.nyse.com/> — Нью-Йоркская фондовая биржа NYSE
11. <http://www.kremlin.ru/> — Официальный сайт Президента Российской Федерации
12. <http://www.standardandpoors.ru/> — Рейтинговое агентство Stan-dard&Poor's
13. <http://www.rusventure.ru/> — Российская венчурная компания
14. <http://www.rosbr.ru/> — Российский Банк развития
15. <http://www.ach.gov.ru/> — Счетная палата Российской Федерации
16. <http://www.budgetrf.ru> — Университетская информационная система «Россия»
17. <http://www.mgi.ru/> — Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом:
18. <http://www.roskazna.ru/> — Федеральное казначейство Российской Федерации

19. <http://www.gks.ru/> — Федеральная служба государственной статистики
20. <http://www.fcsn.ru/> — Федеральная служба по финансовым рынкам Российской Федерации
21. <http://www.rts.ru/> — Фондовая биржа РТС
22. <http://www.cbr.ru/> — Центральный Банк Российской Федерации
23. [ru.wikipedia.org/wiki/Мировой\\_Банк](http://ru.wikipedia.org/wiki/Мировой_Банк) — Википедия: свободная энциклопедия
24. <http://www.imf.org/external/russian/index.htm> — Международный валютный фонд
25. <http://www.ifc.org/russian/> — Международная финансовая корпорация
26. <http://www.worldbank.org.ru/> — Всемирный банк
27. <http://unesco.org/ru/> — ЮНЕСКО