



ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. С. Ракитина, Н. Н. Березина

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

**УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом
высшего образования в качестве учебника для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по экономическим
направлениям и специальностям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 336.1(075.8)

ББК 65.261я73

P19

Авторы:

Ракитина Ирина Сергеевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита Липецкого филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

Березина Наталья Николаевна — старший преподаватель кафедры финансов и кредита Липецкого филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Рецензенты:

Рубцова Л. Н. — доктор экономических наук, профессор кафедры финансов и кредита Липецкого филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

Аврашков Л. Я. — доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов Липецкого филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Ракитина, И. С.

P19

Государственные и муниципальные финансы : учебник и практикум для академического бакалавриата / И. С. Ракитина, Н. Н. Березина. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 333 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-534-00241-6

В учебнике рассматриваются государственные и муниципальные финансы как важнейшее звено финансово-кредитной системы страны. В нем предложены к изучению такие основные элементы централизованных финансов, как бюджет, внебюджетные фонды, государственный долг и кредит. Определены основные тенденции совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации и преобразования в бюджетной сфере. Особое внимание уделено вопросам сбалансированности бюджета и проблеме достижения бюджетного дефицита, организации межбюджетных отношений и управлению государственными и муниципальными финансами.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим направлениям и специальностям, практических работников, а также всех, кто интересуется системой функционирования государственных и муниципальных финансов.

УДК 336.1(075.8)

ББК 65.261я73

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-00241-6

© Ракитина И. С., Березина Н. Н., 2016

© ООО «Издательство Юрайт», 2019

Оглавление

Принятые сокращения.....	7
Введение.....	8
Глава 1. Содержание, организационно-правовые основы и роль государственных и муниципальных финансов	11
1.1. Содержание государственных и муниципальных финансов	11
1.2. Становление и развитие теории государственных и муниципальных финансов.....	17
1.3. Формирование и использование государственных и муниципальных финансов.....	21
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>30</i>
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	<i>31</i>
<i>Тесты</i>	<i>31</i>
Глава 2. Управление государственными и муниципальными финансами ...	34
2.1. Содержание и участники управления государственными и муниципальными финансами.....	34
2.2. Методы управления государственными и муниципальными финансами ...	41
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>46</i>
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	<i>46</i>
<i>Тесты</i>	<i>46</i>
Глава 3. Бюджет и внебюджетный фонд как формы организации государственных и муниципальных финансов	50
3.1. Определение бюджета как экономической категории и его функции.....	50
3.2. Экономическое содержание бюджета органов государственной власти и местного самоуправления.....	55
3.3. Формы организации государственных и муниципальных финансов	58
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>61</i>
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	<i>61</i>
<i>Тесты</i>	<i>62</i>
Глава 4. Бюджетная система и бюджетная политика Российской Федерации.....	65
4.1. Бюджетная система Российской Федерации: состав и принципы организации	65
4.2. Содержание государственной бюджетной политики.....	69
4.3. Направления совершенствования государственных и муниципальных финансов зарубежных стран.....	77
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>80</i>
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	<i>80</i>
<i>Тесты</i>	<i>80</i>

Глава 5. Бюджетная классификация, структура федерального бюджета в Российской Федерации	83
5.1. Содержание и значение бюджетной классификации в бюджетном процессе	83
5.2. Содержание федерального бюджета Российской Федерации.....	91
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>97</i>
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	<i>98</i>
<i>Тесты</i>	<i>98</i>
Глава 6. Бюджетный дефицит и методы его финансирования.....	101
6.1. Дефицит бюджета и причины его возникновения.....	101
6.2. Сбалансированность бюджета и методы достижения	109
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>115</i>
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	<i>115</i>
<i>Тесты</i>	<i>116</i>
Глава 7. Формирование бюджетов органов государственной власти и органов местного самоуправления.....	119
7.1. Содержание и правовые основы формирования федерального и территориальных бюджетов Российской Федерации.....	119
7.2. Планирование доходов бюджетов органов государственной власти и органов местного самоуправления.....	122
7.3. Планирование расходов бюджетов органов государственной власти и органов местного самоуправления.....	131
7.4. Современные тенденции формирования государственного бюджета зарубежных стран	136
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>139</i>
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	<i>139</i>
<i>Тесты</i>	<i>139</i>
Глава 8. Государственные и муниципальные заимствования, государственный кредит	142
8.1. Содержание государственных и муниципальных займов.....	142
8.2. Регулирование государственного кредита.....	147
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>152</i>
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	<i>152</i>
<i>Тесты</i>	<i>152</i>
Глава 9. Государственный и муниципальный долг, управление им	156
9.1. Подходы к определению значения государственного долга.....	156
9.2. Правовое обеспечение реализации государственной и муниципальной долговой политики	161
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>165</i>
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	<i>165</i>
<i>Тесты</i>	<i>165</i>
Глава 10. Формирование государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов.....	168
10.1. Значение государственных внебюджетных фондов в финансировании социальной сферы	168

10.2. Содержание государственных целевых бюджетных фондов в финансировании экономики	173
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	175
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	175
<i>Тесты</i>	176
Глава 11. Внебюджетные фонды в системе социального страхования	179
11.1. Правовые основы формирования внебюджетных фондов Российской Федерации	179
11.2. Содержание социального страхования в Российской Федерации	181
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	187
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	187
<i>Тесты</i>	188
Глава 12. Бюджетный процесс, его организация	191
12.1. Организация бюджетного процесса в Российской Федерации	191
12.2. Содержание бюджетного процесса Российской Федерации	198
12.3. Содержание государственного финансового контроля	208
12.4. Зарубежный опыт организации бюджетного процесса.....	211
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	213
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	214
<i>Тесты</i>	214
Глава 13. Реформирование государственных и муниципальных финансов в России	217
13.1. Современные тенденции совершенствования управления государственными и муниципальными финансами в России	217
13.2. Механизмы финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг.....	223
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	227
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	228
<i>Тесты</i>	228
Глава 14. Региональные финансы и их особенности	231
14.1. Место территориальных финансов в финансовой системе Российской Федерации	231
14.2. Состав бюджетов регионов Российской Федерации	234
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	242
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	242
<i>Тесты</i>	243
Глава 15. Муниципальные финансы и их особенности	245
15.1. Содержание финансов местных органов самоуправления	245
15.2. Доходы и расходы местного бюджета	250
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	258
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	259
<i>Тесты</i>	259
Глава 16. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения	262
16.1. Содержание межбюджетных отношений	262

16.2. Формирование современной российской системы межбюджетных отношений	269
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	275
<i>Вопросы аналитического и дискуссионного характера</i>	275
<i>Тесты</i>	276
Расчетные задания	278
Кейсы	289
Приложение 1	306
Приложение 2	310
Приложение 3	316
Ответы к кейсам	320
Ответы к тестам	330
Рекомендуемая литература	332

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

КоАП РФ — Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

2. Органы власти

Президент РФ — Президент Российской Федерации

Правительство РФ — Правительство Российской Федерации

ГД РФ — Государственная Дума Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

ФНС России — Федеральная налоговая служба Российской Федерации

Росстат — Федеральная служба государственной статистики

Росфиннадзор — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

Минкультуры России — Министерство культуры Российской Федерации

ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации

ПФ РФ — Пенсионный фонд Российской Федерации

ФСС РФ — Фонд социального страхования Российской Федерации

ФФОМС — Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

ТФОМС — Территориальный фонд обязательного медицинского страхования

3. Прочие сокращения

ВВП — валовый внутренний продукт

ВНП — валовый национальный продукт

НД — национальный доход

ФНБ — Фонд национального благосостояния

Введение

Государственные и муниципальные финансы являются важнейшим звеном финансовой системы. На сегодняшний день в условиях экономической нестабильности их роль в управлении социально-экономическим развитием общества трудно переоценить. Также все более отчетливо прослеживается тенденция углубления взаимодействия государственного, муниципального и корпоративного секторов российской экономики. Подтверждением тому стали новые формы сотрудничества государственных, муниципальных органов власти и бизнеса через реализацию принципов государственно-частного партнерства.

История развития государственности показывает, что невозможно полностью исключить воздействие государственного и муниципального управления на экономику страны. Что касается социальной поддержки, то здесь через систему государственных и муниципальных финансов реализуется основное финансирование всех направлений социальной сферы. За период бюджетных реформ удалось перейти от бюджетной к бюджетно-страховой модели финансирования отдельных отраслей социальной сферы.

Государственные и муниципальные финансы образуются в процессе распределения и дальнейшего перераспределения валового внутреннего продукта, валового регионального продукта, национального дохода, главным образом, посредством финансового механизма. Налоговая нагрузка является важнейшим инструментом формирования финансовых ресурсов для всех уровней бюджетной системы. Историческое развитие государства показало необходимость оптимизации системы налогообложения для формирования доходов бюджета. Кроме того, активно развиваются новые формы привлечения неналоговых доходов государства на всех уровнях бюджетной системы за счет поиска инвесторов и «бизнес-ангелов» в отдельных отраслях социально-экономической сферы.

Особенности исторического развития нашей страны указывают на ключевую роль государственных и муниципальных финансов в стимулировании развития экономики и социальной сферы жизни общества. Несмотря на переход к рынку сохранилась практика тесного взаимодействия бизнеса и государства через систему финансово-бюджетных взаимоотношений. Поэтому представленный учебник позволит студентам успешно освоить дисциплину «Государственные и муниципальные финансы».

Дисциплина «Государственные и муниципальные финансы» необходима для подготовки специалистов высшего образования (бакалавров) по направлению 38.03.01 «Экономика», профиль «Финансы и кредит».

Представленный учебник знакомит читателя с теоретическими основами формирования и распределения государственных и муниципальных

финансов. В нем определяются специфика становления и развития организационно-правовых основ государственных и муниципальных финансов в России. Особое внимание уделяется управлению государственными и муниципальными финансами посредством бюджета, внебюджетных фондов, государственного и муниципального кредита и займов. Отдельные главы посвящены изучению бюджетной классификации, бюджетного процесса, формирования бюджета на федеральном, субфедеральном и на уровне муниципальных образований. Учебник определяет алгоритм формирования государственных и муниципальных расходов в рамках программного бюджета.

На сегодняшний день принцип бюджетного федерализма, заложенный в основу межбюджетных отношений, позволяет разграничить доходные полномочия и расходные обязательства федерального центра и территорий. Существенная консолидация бюджетных средств на федеральном уровне определяет на сегодняшний день особенности формирования региональных и муниципальных финансов. Знания в области полномочий и обязательств необходимы экономисту, бухгалтеру, работающему в бюджетной сфере, а также в государственных компаниях и корпорациях.

Данный учебник позволит изучить систему государственных и муниципальных финансов, а также проверить свои знания и понимание механизма формирования бюджетных доходов и расходов, межбюджетных трансфертов посредством выполнения заданий практикума.

В результате изучения учебной дисциплины «Государственные и муниципальные финансы» студент должен:

знать

- содержание государственных и муниципальных финансов, их место в финансовой системе;
- организацию государственных и муниципальных финансов;
- основы управления государственными и муниципальными финансами, инструменты управления государственным и муниципальным долгом;
- современные тенденции развития государственных и муниципальных финансов в Российской Федерации, подходы к оценке эффективности их организации;

уметь

- оценивать показатели исполнения бюджетов и внебюджетных фондов, использовать их в ходе разработки предложений по совершенствованию механизма формирования и использования государственных финансовых ресурсов;
- применять нормативные правовые акты, регулирующие организацию государственных и муниципальных финансов;
- анализировать качество управления государственными и муниципальными финансами, определять направления совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по управлению финансовыми ресурсами;

владеть

- методиками расчета и анализа показателей формирования и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов, качества управления государственными и муниципальными финансами;
- способами сбора и обработки информации, необходимой в процессе управления государственными и муниципальными финансовыми ресурсами.

Авторский коллектив желает своим читателям успехов в постижении наук и в профессиональной сфере.

Глава 1

СОДЕРЖАНИЕ, ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- содержание государственных и муниципальных финансов, их место в финансовой системе;
- исторические аспекты становления и развития системы государственных и муниципальных финансов;
- организационную основу и нормативно-правовое обеспечение государственных и муниципальных финансов;
- организацию государственных и муниципальных финансов в федеративных и унитарных зарубежных странах;
- состав государственных и муниципальных доходов и расходов;

уметь

- применять нормативные правовые акты, регулирующие организацию государственных и муниципальных финансов;
- систематизировать факторы, воздействующие на государственные и муниципальные финансы;
- сравнивать зарубежный опыт и российскую практику организации государственных и муниципальных финансов;

владеть

- культурой мышления;
 - способами сбора и обработки информации, необходимой в процессе управления государственными и муниципальными финансами.
-

1.1. Содержание государственных и муниципальных финансов

Считается, что термин *finansia* возник в XIII—XV вв. в торговых городах Италии и обозначал любой денежный платеж. С тех пор определение финансов как экономической категории связано с системой экономических отношений между населением и государством по поводу образования государственных фондов денежных средств.

С усложнением денежных расчетов и развитием международной торговли категория «финансы» приобрела новое значение. На сегодняшний день под финансами подразумеваются не просто денежные, а экономические отношения, которые связаны с распределением, перераспределением дохода. Если рассматривать сущность государственных и муниципальных финансов, то можно определить их как экономические отношения, кото-

рые складываются между государственным и корпоративным сектором, а также домохозяйствами через формирование, распределение, перераспределение, контроль и ВВП, и НД. Все эти процессы позволяют сформировать финансовые ресурсы централизованного сектора экономики, доля которого в общем объеме ВВП напрямую зависит от модели экономико-политической системы.

Реализация экономических отношений между участниками финансовой системы может быть представлена в виде притока и оттока капитала и ресурсов между субъектами экономической деятельности (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Взаимодействие субъектов экономической деятельности

Объекты экономической деятельности	Государство	Домашние хозяйства	Предприятия и организации
Оплата государственных услуг	+	–	–
Налоги и сборы	+	–	–
Оплата труда	–	+	–
Товары, работы и услуги	+/-	+	+/-
Факторы производства	+	–	+

Рассмотрим основные функции государственных и муниципальных финансов.

1. Распределительная функция финансов выражается в формировании целевых фондов денежных средств, т.е. финансовых ресурсов государства за счет распределения ВВП и НД. Основным инструментом их распределения является государственный бюджет, а также другие внебюджетные и бюджетные фонды целевого назначения. Затем происходит вторичное распределение финансовых ресурсов, когда финансовые потоки между производственной и непроизводственной сферой экономики позволяют реализовывать выравнивание отраслей народного хозяйства, территории государства, а также синхронизировать развитие социальной сферы и экономики. Здесь же происходит перераспределение доходов между различными социальными группами населения.

2. Регулирующая функция проявляется через взаимодействие органов государственной и муниципальной власти через систему финансовых потоков между экономикой и социальной сферой. В некоторых отраслях государство занимает ведущие позиции, например в вопросах национальной безопасности, социальной сферы и многих других. Это значит, что экономика регулируется через формирование государственной и муниципальной собственности, а также функционирование системы государственных закупок и финансирования государственных заданий органов власти, что в свою очередь позволяет взаимодействовать с различными структурами предпринимательского сектора экономики.

3. Социальная функция. Государство поддерживает социальную справедливость и определенный уровень общественного благосостояния,

гарантирует прожиточный минимум, соответствие роста заработной платы и производительности труда, обеспечивает занятость населения. Для реализации этой функции решающую роль играет финансово-экономический потенциал государства. Реализация этой функции связана с расширением спроса общественного сектора экономики. Механизмами реализации этой функции выступают: система социальных трансфертов, социальные программы развития на федеральном, региональном и местном уровнях, системы государственной социальной защиты государственных минимальных социальных стандартов, адресной социальной помощи.

4. Контрольная функция. Выражается в соблюдении целевого принципа формирования государственных и муниципальных финансов в виде фондов денежных средств и адресного подхода в расходовании финансовых ресурсов государства. Кроме того, контроль проявляется в форме финансового планирования и прогнозирования, когда устанавливаются целевые индикаторы мобилизации государственных и муниципальных финансов по соответствующим фондам и их расходованию по заданным направлениям и в установленном размере. Здесь контроль реализуется на всех стадиях: планирования, исполнения плана и формирования отчета об его исполнении.

Указанные функции финансов реализуются через определенный способ воздействия на национальную экономику, который может носить директивный или косвенный характер. В зависимости от экономико-политической модели выбирается определенный финансовый механизм, т.е. совокупность подходов воздействия на экономику для распределения, перераспределения, регулирования и контроля за экономическими процессами внутри страны. Рассмотрим инструменты управления по каждой функции финансов (табл. 1.2).

Финансовый механизм — это совокупность способов управления финансовыми отношениями, которые включают следующие элементы:

- методы распределения национального дохода;
- порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств;
- методы финансового планирования;
- формы управления финансами и финансовой системой;
- финансовое законодательство;
- финансовый контроль.

Финансовый механизм реализуется в соответствии с финансовой политикой и нормами финансового права, отраженными в законодательстве. Использование юридических норм дает возможность установить единые правила организации финансовых связей, защитить экономические интересы граждан, хозяйствующих субъектов и самого государства. Финансовый механизм реализуется с помощью государственных и муниципальных финансов, а также финансов предприятий и организаций.

В настоящее время независимо от политического устройства и уровня экономического развития того или иного государства финансы вступили в новую стадию своего развития. Это обусловлено многозвенностью финансовых систем, высокой степенью воздействия на экономику и большим разнообразием финансовых отношений.

Направления использования финансового механизма

Финансовый механизм	Распределение	Регулирование	Социальная функция	Контроль
Директивный механизм	Бюджетная политика	Межбюджетные трансферты	Социальная политика	Бюджетный процесс
	Налоговая политика	Ценовая политика	Пенсионная политика	Государственные и муниципальные закупки
	Таможенная политика	Международная политика	Экологическая политика	Экономическая безопасность
		Внешнеэкономическая политика		Государственный аудит. Нормирование
Косвенный механизм	Экономическая политика	Финансовая политика	Минимальные социальные стандарты	Социально-экономические программы
		Денежное обращение		Лицензирование
		Безналичные расчеты		Саморегулирование
		Валютный курс		Аудит

Наряду с государственными финансами значительное развитие получили местные финансы, внебюджетные специальные правительственные фонды, финансы государственных предприятий. Возникли совершенно новые сферы финансовых отношений, такие как, например, финансы межгосударственных экономических сообществ.

По своей структуре государственные и муниципальные финансы включают бюджетную систему и систему государственных и муниципальных займов.

На рис. 1.1 представлена система государственных и муниципальных финансов Российской Федерации.

Представленная модель централизованной финансовой системы характерна для федеративных государств с трехуровневой бюджетной системой. Последнее звено — финансы унитарных предприятий и казенных учреждений — относится к государственному сектору экономики, поскольку прибыль, полученная при реализации финансово-хозяйственной деятельности, поступает в бюджеты соответствующего уровня.

В России реализуется поэтапное реформирование государственного сектора экономики. Общественный сектор начал свою трансформацию после исчезновения СССР и перехода от административно-командной к рыночной системе хозяйствования. С тех пор содержание государственных и муниципальных финансов Российской Федерации постоянно видоизменяется.



Рис. 1.1. Централизованные финансы Российской Федерации

Итогом многочисленных преобразований 90-х гг. XX в. стала передача прав на предприятия и организации децентрализованному сектору экономики через проведение полномасштабной приватизации. Была заново сформирована модель управления государственными и муниципальными финансами, претерпела изменения бюджетная система. Из бюджета были выделены отдельные бюджетные и социальные внебюджетный фонды, что позволяло на тот момент достичь целевого использования закрепленных поступлений. Были внедрены система казначейского исполнения бюджета, налоговая и банковская системы и т.д.

Вторым значимым этапом преобразования общественного сектора экономики стал переход на бюджетирование, ориентированное на результат, и трехлетнее бюджетное планирование. Такая модель управления государственными и муниципальными финансами применяется во многих развитых странах и позволяет повышать эффективность использования бюджетных ресурсов. Параллельно с этим была проведена реформа сети бюджетных учреждений с целью стимулирования эффективности и результативности их деятельности.

В условиях экономической нестабильности в 2015 г. Правительством РФ было принято решение о формировании федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов на один год. Большинство экспертов указывают, что это временная мера. Необходимо отметить, что федеральный бюджет на 2009 г. был также сформирован в виде однолетнего финансового плана. Однако с 2010 г. трехлетнее планирование возобновилось. Поэтому возврат к трехлетнему бюджетному планированию на федеральном уровне состоится, как только ситуация в экономике стабилизируется. При этом на уровне субъектов Российской Федерации и местном уровне сохраняется практика трехлетнего бюджетного планирования.

Такие преобразования позволили сформировать «программный» бюджет, в котором за конкретным финансированием целевых мероприятий по каждому направлению расходов закреплены индикаторы результативности и эффективности исполнения. Процесс программирования расходов будет и дальше развиваться и оптимизироваться.

В связи с принятием Федерального закона 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» доходные поступления автономных и бюджетных учреждений являются их собственными ресурсами. Поэтому эти учреждения наряду с государственными компаниями и корпорациями с 2012 г. можно отнести к децентрализованному звену финансовой системы Российской Федерации.

В перспективе можно ожидать совершенствования сети унитарных предприятий. Необходимость преобразований связана с тем, что согласно ГК РФ основной целью деятельности унитарных предприятий является получение прибыли. Однако фактически многие из них получают убыток и требуют повышенного бюджетного финансирования. Поэтому предлагается разрабатывать долгосрочные стратегии развития таких предприятий для последующего выхода на самоокупаемость и самофинансирование. Эта общая тенденция всегда проявляется при переходе от административно-командной к рыночной экономике, когда звенья сектора государственных и муниципальных финансов трансформируются в децентрализованные финансы.

Кроме того, на балансе многих регионов и муниципалитетов находятся объекты собственности, которые уже не эксплуатируются, однако требуют постоянного контроля и охраны. К сожалению, программа приватизации таких «заброшенных» объектов затруднена. Главная причина — отсутствие интереса со стороны частного сектора экономики. Поэтому исполнительные органы власти вынуждены искать другие пути решения таких проблем.

Следующим направлением трансформации общественного сектора стало внедрение принципов государственно-частного партнерства, т.е. эффективного взаимодействия бизнеса и власти через совместное участие в социальных проектах, развитие малого и среднего предпринимательства.

1.2. Становление и развитие теории государственных и муниципальных финансов

История становления и развития государственности показала, что влияние сектора государственных и муниципальных финансов поступательно растет. Ярким примером этой закономерности служат следующие расчетные ключевые показатели:

- отношение доходов консолидированного бюджета государства к ВВП и НДС;
- отношение бюджетных расходов к ВВП и НДС;
- налоговая нагрузка к ВВП.

Из истории экономической мысли известно несколько теорий, описывающих роль правительства и государственных финансов в развитии национальной экономики.

Меркантилисты говорили о том, что государство должно регулировать экономику таким образом, чтобы поддерживать «благоприятный торговый баланс». Таким образом, по мнению Т. Мана, У. Стаффорда, А. Монкретьена, государство должно поддерживать промышленность, ориентированную на экспорт за счет снижения издержек на оплату труда и другие ресурсы. Так возникла идея протекционизма национальной экономики.

Подход к регулированию экономики *физиократов* указывал на приоритет развития сельского хозяйства и использования природных ресурсов без вмешательства государства. Такие представители физиократического подхода, как Ф. Кенэ, Ж. Тюрю, Д. де Неймур, В. де Мирабо, предлагали ограничить вмешательство государства в экономику, позволив событиям развиваться естественным образом.

Классическая теория А. Смита предполагала самостоятельное функционирование экономики без вмешательства государства. Таким образом, он поддерживал теорию физиократов о невмешательстве государства в экономику. Однако А. Смит не поддерживал позицию физиократов, что источником национального богатства является только земля. С этой позиции ВВП создается в процессе производства, а количество произведенных благ определяется качеством соединения человеческого труда с факторами производства.

В своем труде «Капитал» К. Маркс указывал на приоритет экономических интересов в историческом развитии общества и на неизбежность возникновения конфликта между наемными работниками и собственниками. Поэтому К. Маркс предполагал, что капитализм рано или поздно сменится социализмом или коммунизмом. Этот подход был принят за основу регулирования экономики СССР.

Исходя из этих ключевых экономических теорий, описывающих роль государства в развитии национальной экономики, можно рассмотреть и государственные, и муниципальные финансы. Финансовые ресурсы государства формируются в таком соотношении к ВВП и НДС, которое требует действующая модель экономической системы.

Организационно-правовые основы государственных и муниципальных финансов определяются типом экономической системы и административно-территориальным делением страны. Они предопределяют особую организацию государственного и муниципального сектора экономики. Здесь формируется организационная модель взаимодействия общественного сектора с корпоративными финансами и финансами домохозяйств. Обычно системы подразделяются на три типа.

В традиционной экономической системе граждане живут в сельской местности и заняты ведением хозяйства. Способы производства передаются из поколения в поколение и меняются крайне медленно. Поэтому такая система характеризуется «закрытостью» к любым новациям. Что, в свою очередь, приводит к бедности и нищете большинства населения. Добавочный продукт также производится, но передается собственнику земли.

Командная централизованная экономика предполагает регулирование социально-экономических процессов через жесткую систему планов и директив центральных органов власти. Типичными странами с такой моделью управления были до недавнего времени СССР, Албания и Китай.

Рыночная экономика предполагает систему хозяйствования, при которой действия субъектов экономики складываются на основе реального спроса и предложения.

Необходимо отметить, что в чистом виде вышперечисленные типы экономических систем встречаются крайне редко. Преобладают экономические системы смешанного типа, в которых правительство реализует функции управления государственными и муниципальными финансами общественного сектора таким образом, чтобы корректировать циклические колебания экономики. Так проявляется регулирующая функция государственных и муниципальных финансов, которая предполагает целевой и адресный подход в выборе объектов и субъектов экономики.

Общественный сектор экономики можно рассматривать как совокупность государственных и муниципальных финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти и подведомственных организаций, которые воздействуют на социально-экономическую среду для воспроизводства значимых благ и продукции. Такое взаимодействие реализуется через бюджетное финансирование.

Вопросы практики

При рассмотрении смешанной модели экономики возникает вопрос: где проходят границы между государственным и корпоративным секторами экономики?

С одной стороны, в большинстве стран со смешанной моделью экономики государственные компании, учреждения и другие подведомственные структуры оказывают платные услуги и производят продукцию наравне с частным сектором экономики. При этом органы исполнительной власти являются крупнейшими заказчиками — потребителями продукции, работ и услуг. В особенности это касается отраслей тяжелого машиностроения, поддерживающих обороноспособность государства, транспортную инфраструктуру, жилищно-коммунальное хозяйство и пр.

Социальное регулирование подразумевает государственный заказ на оказание медицинских, образовательных услуг, реализацию программ развития культуры и кинематографа, спорта, социального и пенсионного страхования населения. Все эти

направления в России финансируются за счет бюджетных ресурсов наряду с инвестициями частного капитала. Таким образом, можно определить границы общественного сектора путем условной классификации производства на рыночное и нерыночное. То, что не выгодно частному капиталу и при этом находится в области государственных интересов, развивается через систему государственного и муниципального контракта.

С другой стороны, существует необходимость государственного регулирования и контроля за использованием природных ресурсов, которые являются национальным достоянием. Это реализуется не только путем правового регулирования, но и через участие органов власти в уставных капиталах крупных энергетических, добывающих и транспортных компаниях. При этом в бюджеты соответствующих уровней поступают дивидендные выплаты, что формирует неналоговые доходы. Однако извлечение прибыли не является главной целью органов государственного и муниципального управления. Через участие в капитале крупных компаний правительство страны может контролировать решения, принимаемые другими собственниками для защиты интересов всего государства. Именно поэтому в некоторых странах действует практика совместного государственно-частного управления. К примеру, Правительство РФ является акционером таких крупных корпораций, как ОАО «Роснефть», «Газпром нефть», «Федеральная сетевая компания», «Русгидро», т.е. реализует косвенное и прямое регулирование базовых отраслей российской экономики. Такая практика характерна для государств со смешанной моделью экономики.

Кроме участия в уставном капитале публичных компаний в отдельных отраслях создаются государственные корпорации. Они позволяют правительству контролировать фундаментальные отрасли. Например, в США действует Федеральное агентство жилищного строительства и Агентство по атомной энергетике.

Таким образом, определить точные границы общественного сектора крайне затруднительно. Поэтому чаще всего для определения степени воздействия государства на экономику используют соотношение размера бюджета государства к ВВП (доля бюджетных расходов к ВВП или налоговые платежи в структуре ВВП. Здесь можно отметить, что влияние общественного сектора на национальную экономику и социальную сферу заметно усиливается по мере роста ВВП и национального дохода).

Можно сказать, что ряд экономических функций традиционно закреплены за правительством, вне зависимости от экономической системы, например следующие:

- защита национальной экономики;
- обеспечение товаров и услуг общественного пользования;
- учет побочных последствий;
- помощь нуждающимся категориям;
- помощь отдельным группам населения;
- стабилизация экономики.

Тип экономической системы определяет степень вмешательства государства в экономику и выбор инструментов регулирования, который, в свою очередь, позволяет сформировать адекватный механизм воздействия на субъекты и объекты экономической деятельности.

Поскольку наиболее распространенными являются именно системы смешанного типа, необходимо исследовать инструменты и механизмы управления государственными и муниципальными финансами в этих условиях.

Ученые-экономисты расходятся в оценке приоритета направлений управления публичными финансами. Например, по мнению Т. Гордона, налоговая и расходная деятельность правительства имеет меньшее значение, чем его функция «сохранения и стабилизации имущественных отношений в капиталистической экономике». А вот по мнению Э. Б. Акинсона и Дж. Э. Стиглица, это утверждение весьма спорное. Даже в рамках смешанной экономики государство имеет в своем распоряжении широкий диапазон инструментов: налогообложение, государственные расходы, участие государства в производстве товаров и услуг. Кроме этого существуют инструменты прямого воздействия через нормирование, лицензирование, районирование, регулирование цен и зарплат, монетарная и долговая политика.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что выбор инструментов управления государственными и муниципальными финансами во многом определяется типом экономической системы.

Административно-территориальное деление определяет бюджетное устройство государства, которое закрепляет доходные полномочия и расходные обязательства по каждому уровню управления государственными и муниципальными финансами.

Бюджетное устройство — это организация бюджетной системы, которая включает три важных характеристики:

- структуру бюджетной системы;
- организационные принципы построения бюджетной системы;
- взаимосвязь бюджетов, объединенных в бюджетной системе.

Наиболее распространенными являются федеративные и унитарные типы бюджетного устройства государств. Конфедерации встречаются достаточно редко.

Основы бюджетного устройства России определяются Конституцией РФ, а также ее государственным устройством как федеративной республики, в состав которой входят субъекты Российской Федерации (республики, края, области, автономные округа, города федерального значения).

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 71 и 132) и БК РФ (ст. 10) бюджетная система России состоит из трех уровней: федеральный бюджет, бюджеты внебюджетных фондов; бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты. Состав бюджетной системы Российской Федерации наглядно представлен на рис. 1.2.

Схема консолидированного бюджета Российской Федерации показывает, что бюджеты, входящие в бюджетную систему, самостоятельны и не включают друг в друга, т.е. бюджеты субъектов не включают в федеральный бюджет, а местные бюджеты не включают в субфедеральные. Таким образом, организационно-правовая структура управления государственными и муниципальными финансами во многом определяется бюджетным устройством. Распределения полномочий и обязательств по основным направлениям мобилизации и использования бюджетных ресурсов рассмотрим в следующем разделе.

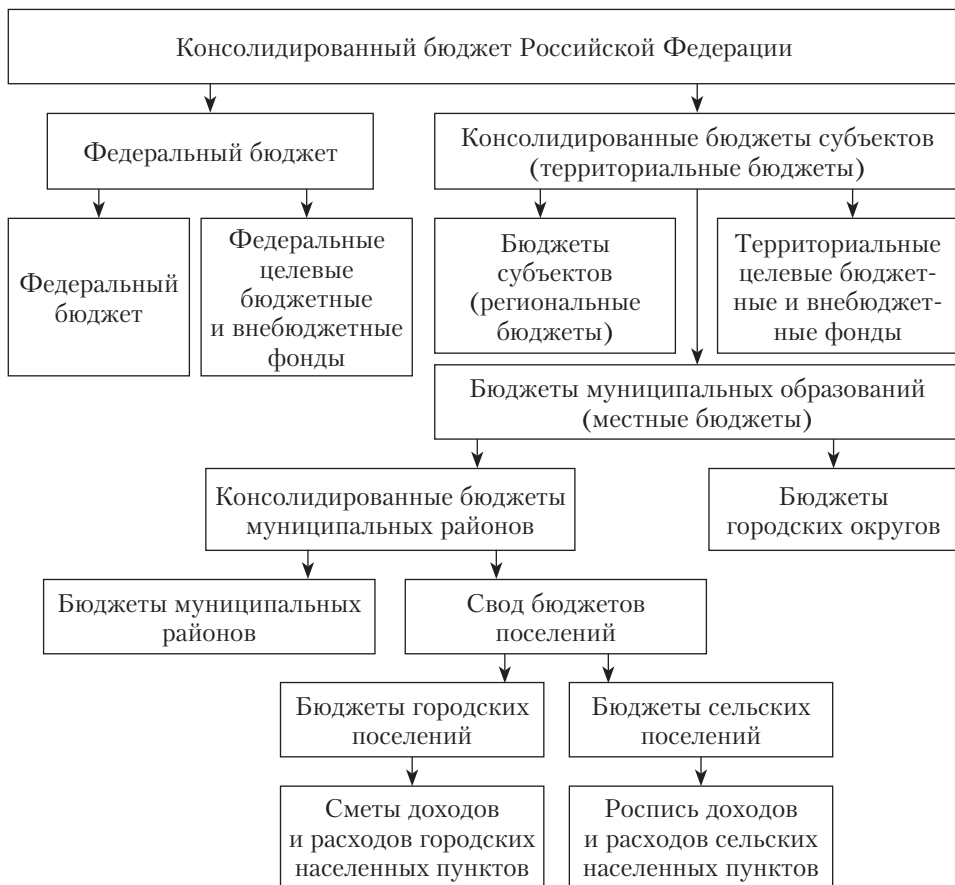


Рис. 1.2. Консолидированный бюджет Российской Федерации

1.3. Формирование и использование государственных и муниципальных финансов

Нормативно-правовое обеспечение формирования и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов регламентирует закрепление доходных полномочий и расходных обязательств за каждым участником бюджетных отношений. Законодательную основу сектора государственных и муниципальных финансов составляют нормы финансового и бюджетного права.

Финансовое право — это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения по поводу планирования, формирования, накопления и распределения денежных фондов страны. Нормы финансового права регулируют финансовую, страховую, инвестиционную деятельность государства, а также валютные операции и денежное обращение.

Органы управления на федеральном региональном и местном уровнях принимают финансово-правовые акты, в том числе и финансово-плановые. Это федеральный и территориальный бюджеты, планы целевых и государственных внебюджетных фондов, финансово-кредитные и планы банков, бюджетная роспись министерств и ведомств, план доходов и расходов бюджетных учреждений.

Бюджетное устройство страны, функционирование бюджетной системы, компетенции органов власти всех уровней в области бюджета регламентируются бюджетным законодательством.

Бюджетное право — это совокупность юридических норм, регулирующих бюджетное устройство страны и бюджетный процесс, т.е. порядок формирования и исполнения всех бюджетов, входящих в бюджетную систему государства, а также компетенцию всех органов власти в бюджетной сфере.

Формирование и исполнение финансовых планов осуществляется в соответствии с нормами бюджетных правоотношений, применяемых субъектами в ходе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы. Органы исполнительной власти руководствуются законодательными нормами при проведении контроля за исполнением бюджетов, при формировании программы государственных и муниципальных заимствований и в ходе регулирования уровня и состава государственного и муниципального долга.

Все нормы, регулирующие бюджетные отношения, можно классифицировать по способу воздействия (рис. 1.3).

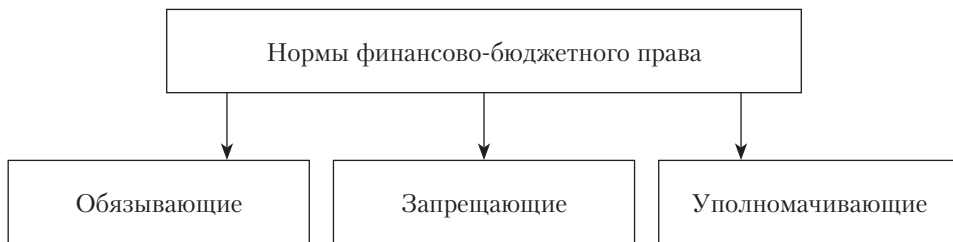


Рис. 1.3. Классификация норм финансово-бюджетных правоотношений

Обязывающие нормы требуют от участников бюджетных отношений выполнения установленных действий и процедур. Запрещающие нормы не позволяют участникам бюджетного процесса выполнять определенные действия, нарушающие требования законодательства Российской Федерации. Уполномочивающие нормы делегируют полномочия и обязательства на совершение каких-либо действий участниками бюджетного процесса.

Нормы бюджетного права устанавливают бюджетное устройство, состав бюджетной системы, компетенцию каждого звена бюджетной системы, перечень доходов и порядок их формирования, а также расходные полномочия по различным уровням власти.

К субъектам бюджетных правоотношений относят:

- государство;
- административно-территориальные образования;
- представительные и исполнительные органы государственной и местной власти;
- государственные и муниципальные организации;
- граждане и негосударственные организации.

К факторам, влияющим на организацию государственных и муниципальных финансов, можно отнести экономическую модель управления экономикой, бюджетное устройство, соотношение директивного и косвенного финансового механизма, уровень социально-экономического развития территорий и др.

Изучение нормативно-правового обеспечения управления государственными и муниципальными финансами требует знать существующую иерархию действующих в России нормативных правовых актов (рис. 1.4).

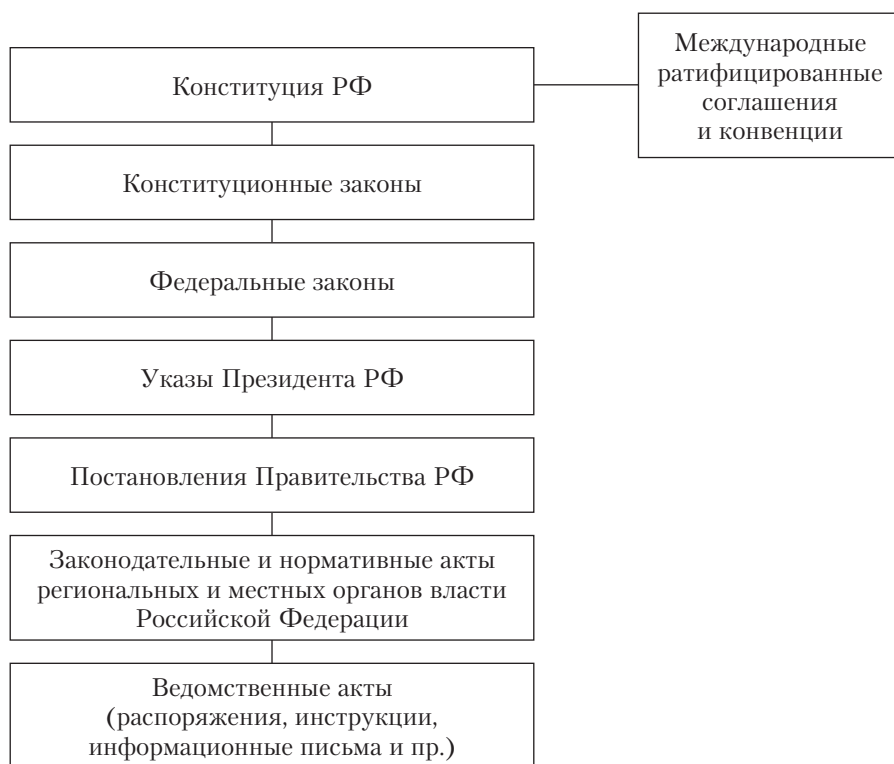


Рис. 1.4. Иерархия нормативных правовых актов Российской Федерации

Основным документом, регламентирующим правоотношения, является Конституция РФ. Это основополагающий акт (источник) бюджетного права, в котором заложены основы бюджетных прав федеральных, региональных и местных органов власти с учетом федеративного устройства государства. В соответствии с Конституцией РФ федеративное устройство России основано на государственной целостности и разграничении предметов ведения

и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В ст. 71 Конституции РФ установлено, что в ведении Российской Федерации находятся, в частности, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития. Что касается установления общих принципов налогообложения, то это находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

С учетом Конституции РФ был принят БК РФ. В нем установлены общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетной системы РФ, правовые положения субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, а также определены основы бюджетного процесса. БК РФ законодательно зафиксировал компетенцию и полномочия органов власти всех уровней в бюджетной сфере, т.е. бюджетные права всех субъектов управления государственными и муниципальными финансами. Таким образом, юридические нормы в области бюджетного права определяют:

- бюджетное устройство и бюджетную систему страны;
- разграничение бюджетной компетенции и бюджетных полномочий между бюджетами различных уровней;
- межбюджетные отношения;
- организацию бюджетного процесса;
- организацию контроля за исполнением бюджета.

В соответствии с трехуровневой бюджетной системой за каждым уровнем исполнительной власти закреплены бюджетные права. Так, *к ведению Российской Федерации относятся:*

- установление основных бюджетных прав и бюджетного процесса;
- утверждение единой бюджетной классификации;
- установление видов бюджета и принципов их объединения в бюджетную систему страны;
- определение состава доходов, поступающих в различные звенья бюджетной системы;
- распределение расходов между звеньями бюджетной системы;
- установление принципов межбюджетных отношений;
- контроль за исполнением бюджета;
- методическое руководство бюджетной деятельности.

Все субъекты Российской Федерации обладают равными бюджетными правами. Так, в рамках своих территорий субъекты:

- определяют бюджетную систему и составляют консолидированные бюджеты;
- разрабатывают, утверждают и исполняют бюджет субъекта федерации (региональный); распределяют доходы от региональных налогов между региональными и местными бюджетами;
- определяют порядок и условия предоставления финансовой помощи местным бюджетам;
- осуществляют контроль за исполнением бюджета.

При этом *бюджетные права субъектов Российской Федерации* подразделяются на права по отношению к федеральному, собственному и местному бюджетам.

К бюджетным правам местного самоуправления относятся:

- установление порядка бюджетного процесса и исполнения местного бюджета;
- определение порядка направления местных налогов и сборов;
- определение условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд;
- управление муниципальным долгом и определение порядка заимствований.

Таким образом, все бюджетные полномочия и расходные обязательства субъектов бюджетных отношений регламентируются нормами финансово-бюджетного права.

Можно выделить некоторые **принципы организации государственных и муниципальных финансов**:

- единство законодательной и нормативной базы;
- открытость и прозрачность;
- разграничение полномочий и предметов ведения;
- целевая ориентированность;
- научный подход;
- экономичность и рациональность;
- управляемость финансовыми потоками на централизованной основе.

Процесс распределения и перераспределения общественного продукта обусловлен необходимостью финансирования производственной и непроизводственной сфер, проведением государственной экономической политики, финансированием отдельных социальных групп населения, финансированием отдельных регионов. Перераспределение осуществляется через государственный бюджет и включает в себя формирование бюджета за счет налоговых и неналоговых доходов и финансирование из бюджета расходов на социальную сферу, и национальную экономику, финансовую поддержку регионов, социальные трансферты. Рассмотрим сущность и состав государственных и муниципальных доходов и расходов.

Государственные доходы — это денежные средства, зачисляемые в соответствии с законодательством в бюджеты органов государственной власти и государственные внебюджетные фонды.

Таким образом, государственные доходы состоят из доходов бюджетов органов государственной власти и доходов государственных внебюджетных фондов, причем доходы бюджетов занимают основное место в составе государственных доходов.

Муниципальные доходы — это денежные средства, зачисляемые в бюджеты органов местного самоуправления и муниципальные бюджетные фонды, в соответствии с законодательством органов государственной власти и муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Государственные и муниципальные доходы образуются путем мобилизации налоговых, неналоговых, а также безвозмездных поступлений и аккумулируются в бюджетах различных уровней. В условиях рыночной экономики налоговые поступления составляют большую часть этих доходов.

Экономическая сущность налогов заключается в изъятии государством в пользу общества определенной части ВВП в виде обязательных взносов. Налоги являются источниками формирования доходов бюджета государства, их необходимость вытекает из функций и задач государства, выполнение которых требует средств, а именно:

- удовлетворение общественных потребностей на содержание аппарата управления, органов безопасности, обороны, правопорядка, решение социальных проблем;
- регулирование экономической деятельности субъектов хозяйствования и развитие инфраструктуры;
- решение вопросов освоения новых технологий, программ и производств;
- обеспечение международных договорных обязательств.

Сущность налогов можно определить следующими тезисами:

- налоги — обязательные денежные платежи, устанавливаемые исходя из экономической ситуации;
- налоги формируют основной объем доходов бюджетной системы (по объему финансовых ресурсов и срокам);
- налоги — одно из действенных средств достижения приемлемого социального равенства и справедливости в условиях рынка, распределения и перераспределения доходов различных социальных слоев населения;
- налоги не должны препятствовать развитию общественного производства.

Экономическое содержание налогов выражается посредством взаимоотношений, направленных на формирование государственных доходов, между государством, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами и гражданами, с другой.

Содержанию налога на микроэкономическом уровне соответствует отчуждаемая доля продукта, который произведен субъектом предпринимательской деятельности.

Для определения понятия «налог» необходимо рассмотреть его признаки (табл. 1.3).

Таблица 1.3

Признаки налога

Признак	Характеристика
Императивность	Субъект налога не вправе отказаться от возложенной на него законом обязанности безвозмездно отчислять в бюджет часть своего дохода, а в случае невыполнения обязанности последуют определенные законом санкции по ее принудительному изъятию

Признак	Характеристика
Безвозвратность и безвозмездность передаваемой части дохода	Отданная часть дохода не возвратится субъекту налога, и он не получит никаких прав, в том числе права на участие в распределении отданной части своего дохода
Легитимность	Данный признак означает, что установление налогов, а также их взимание установлено на законодательном уровне

С учетом рассмотренных признаков налога можно дать следующее определение.

Налог — это обязательный, индивидуально безвозмездный, относительно регулярный и законодательно установленный государством платеж, уплачиваемый организациями и физическими лицами в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований.

Необходимо заметить, что, кроме налогов, к элементам налоговой системы Российской Федерации относятся сборы, приравненные к налогам, так называемые *квази-налоги* — неналоговые обязательные платежи (например, взносы во внебюджетные фонды), а также *пошлины* — обязательные платы за совершение государственными и иными органами юрисдикции действий в интересах заявителя.

В целом, экономическую сущность налогов следует определить как перераспределение государством определенной части валового продукта, достаточной для обеспечения всестороннего развития общества и экономики. Исходя из необходимости наиболее полного удовлетворения потребностей государства в финансовых ресурсах и устанавливается совокупность налогов, которые должны взиматься по единым правилам и принципам.

Первые такие принципы были сформулированы А. Смитом, который в своем труде «Исследование о природе и причинах богатства народов», изданном в 1776 г., впервые сформулировал **четыре основных принципа налогообложения**: равенство и справедливость, определенность, экономность и удобство. Именно эти принципы легли в основу теоретической разработки принципиальных основ налогообложения.

Практическое применение данные принципы нашли только в начале XX в., когда экономика многих стран в период после Первой мировой войны стала активно реформироваться. Однако теория налогообложения не ограничивается этими классическими принципами и правилами.

По мере развития и совершенствования налоговых систем эволюционировала и финансовая наука, уточняя старые и выделяя новые принципы налогообложения. С учетом современных реалий экономической и финансовой теории и практики принципы налогообложения в настоящее время сформированы в определенную систему, в соответствии с которой **принципы налогообложения можно разделить на три группы**.

1. Экономические принципы: равенства и справедливости; эффективности; множественности.

2. Организационные принципы: универсализации налогообложения; удобства уплаты налога и времени взимания налога для налогоплательщика; разделения налогов по уровням власти; единства налоговой системы; гласности; одновременности; определенности.

3. Юридический принцип законодательной формы установления.

В российской экономической литературе нередко выделяют еще один принцип налогообложения, а именно научный подход к формированию налоговой системы. Суть этого принципа авторы видят в том, что величина налоговой нагрузки на налогоплательщика должна позволять ему иметь доход после уплаты налогов, обеспечивающий нормальную жизнедеятельность. Недопустимо при определении ставок налога исходить из сугубо сиюминутных интересов пополнения государственной казны в ущерб развитию экономики и интересам налогоплательщика.

Применение каждого принципа налогообложения требует анализа и серьезного научного подхода. Применение всей системы принципов либо отдельно взятого принципа не является общепринятым в мировой теории и практике.

Вместе с тем существуют принципы, которые неоспоримы и признаются основополагающими (принципы, разработанные и озвученные А. Смитом и А. Вагнером).

Некоторые принципы, такие как множественность налогов, удобство, экономность, достаточно легко выполнимы. Абсолютное же следование другим принципам, например принципам равенства и справедливости, соразмерности, невозможно, но государство должно стремиться к их соблюдению при построении эффективной налоговой системы.

Важнейшим показателем при формировании налоговых доходов государства и муниципалитетов является налоговая нагрузка. Его можно определить, как соотношение налоговых поступлений в бюджет за определенный период и ВВП. В развитых странах такой показатель может достигать 30—50%. Это можно объяснить тем, что правительство оплачивает социальное развитие государства, что всегда обходится бюджету не дешево. В России процент налоговых доходов консолидированного бюджета к ВВП за 2014 г. по предварительным данным составил около 18%. Однако российский бизнес говорит о высокой налоговой нагрузке за счет дополнительных сборов и взносов, которые относятся к квази-налогам, например страховые взносы.

Проблема эффективного взаимодействия государственного и корпоративного сектора является актуальной для любой страны. Существенное повышение налоговой нагрузки на частный бизнес обычно приводит к оттоку капитала из страны и частичного ухода бизнеса «в тень». Разработкой этого вопроса занимался А. Лаффер, хотя, по мнению ученых, эти идеи уже высказывались М. Кейнсом, когда экономист конкретизировал соотношение размера налоговых ставок и уровень налоговых поступлений. На практике получается прямая зависимость между уровнем налогообложения предпринимательской деятельности и налогооблагаемой базой. Таким образом, в каждом государстве действует оптимальное сочетание данных параметров, что помогает найти компромиссный уровень налоговой нагрузки.

К неналоговым поступлениям, доля которых не так велика, относятся следующие доходы органов государственной и муниципальной власти:

- от участия в уставных капиталах компаний и банков (дивиденды);
- приватизации собственности, находящейся на балансе соответствующей территории;
- сдачи в аренду государственной или муниципальной собственности;
- оказания платных услуг (работ), оказанных (выполненных) унитарными предприятиями и казенными учреждениями и поступивших их учредителям (исполнительным органам власти);
- размещения временно-свободных денежных средств исполнительных органов власти в банках;
- безвозмездные платежи и др.

Вопросы оптимизации мобилизации и роста неналоговых поступлений для российской бюджетной системы стоят достаточно остро.

Во-первых, программы приватизации государственной или муниципальной собственности реализуются не в полном объеме. Следовательно, возрастают затраты на уплату налога на имущество и других платежей для поддержания зданий и сооружений в пригодном для эксплуатации состоянии.

Во-вторых, многие государственные и муниципальные унитарные предприятия, целью которых согласно ГК РФ является получение прибыли, показывают убытки и требуют постоянного финансирования из бюджетной системы.

Все это требует от государства новых подходов к решению подобных проблем. Основными шагами к этому является реализация государственных и муниципальных программ, предлагающих частному сектору на условиях софинансирования развивать определенные отрасли. Кроме того, внедряется механизм концессии и принципы государственно-частного партнерства. Ожидается, что это поможет сократить эксплуатационные расходы на содержание неиспользуемых объектов государственной или муниципальной собственности, а также позволит мобилизовать доходы в бюджет.

Бюджетное финансирование — это не просто денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Государственные и муниципальные расходы — это экономические отношения, возникающие в связи с нормативно-правовым регулированием и распределением денежных средств государства, предназначенных для финансирования затрат на оказание государственных услуг, и их использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначению.

Расходы можно классифицировать по следующим критериям.

1. По уровню бюджетной системы различаются:
 - расходы федерального бюджета;
 - расходы бюджетов субъектов Российской Федерации;
 - расходы местных бюджетов.

2. По отраслевому направлению различаются:
 - расходы производственной сферы (экономика);
 - расходы на непроеизводственную сферу (социальная сфера).
3. По бюджетной классификации Российской Федерации:
 - функциональная группировка расходов;
 - экономическая группировка расходов;
 - ведомственная группировка расходов.

Права и обязанности соответствующих органов власти, связанные с реализацией этих экономических отношений, называются «расходными полномочиями».

Каждый уровень власти в процессе расходования бюджетных средств в пределах своей компетенции осуществляет следующие функции:

- определяет требования к объему, качеству и доступности общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов (осуществляет нормативное правовое регулирование бюджетных расходов);
- обеспечивает собственные расходные полномочия финансовыми средствами;
- осуществляет финансирование (организацию, производство) общественных услуг (собственных или переданных ему расходных полномочий).

Формирование расходов бюджетной системы Российской Федерации реализуется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ. Существуют определенные требования общеэкономического характера к определению структуры бюджетных расходов. Суть их заключается в том, чтобы каждая государственная услуга давала необходимую отдачу не только материального, но и социального характера.

Государственные и муниципальные расходы в России отличаются своей социальной направленностью. Несмотря на нестабильность экономики, правительство поддерживает распределительную модель социального страхования. Оптимизация расходования бюджетных средств стала возможной путем внедрения подходов бюджетирования, ориентированного на результат. Программно-целевое финансирование большинства расходных обязательств бюджетов Российской Федерации стало инструментом, позволяющим достичь двух базовых принципов организации бюджетной системы — адресность и целевой характер использования бюджетных средств. Совершенствование бюджетного планирования и исполнения расходных обязательств является важнейшей задачей Правительства РФ и Минфина России.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем заключается роль государственных и муниципальных финансов в регулировании национальной экономики?
2. Какие условия способствовали выделению в составе финансово-кредитной системы сектора государственных и муниципальных финансов?

3. Какие основные факторы воздействуют на организацию государственных и муниципальных финансов?
4. Какой основной законодательный акт регулирует организацию государственных и муниципальных финансов в Российской Федерации?
5. Какие элементы образуют систему государственных и муниципальных финансов в Российской Федерации?
6. Чем отличается организация государственных и муниципальных финансов в федеративных и унитарных зарубежных государствах?

Вопросы аналитического и дискуссионного характера

1. Какой сектор государственных и муниципальных финансов после преобразований можно будет отнести к корпоративным финансам?
2. Каковы границы участия государства в развитии экономики?
3. Правомерно ли участие в уставных капиталах публичных компаний частного сектора экономики?
4. Назовите возможные причины стремления правительства входить в состав акционеров публичных компаний корпоративного сектора экономики.
5. По вашему мнению, модель федеративного государства отличает только страны с большой площадью, или есть другие причины такого бюджетного устройства?
6. Какие бюджеты входят в консолидированный бюджет региона?

Тесты

- 1. К централизованным финансам Российской Федерации не относятся:**
 - a) бюджеты социальных государственных внебюджетных фондов;
 - b) государственный долг;
 - c) финансы унитарных предприятий;
 - d) финансы бюджетных учреждений нового типа.
- 2. К косвенному механизму государственного регулирования относится:**
 - a) политика межбюджетных отношений;
 - b) налоговая политика;
 - c) лицензирование деятельности;
 - d) бюджетная политика.
- 3. Что указывалось в качестве приоритета государственного регулирования представителями экономической школы физиократов:**
 - a) поддержание благоприятного торгового баланса;
 - b) минимальное государственное вмешательство в экономику;
 - c) регулирование взаимоотношений собственников и наемных рабочих;
 - d) развитие сельского хозяйства?
- 4. Какая организационная модель экономики предполагает развитие сельскохозяйственных территорий с проживанием населения:**
 - a) рыночная;
 - b) административно-командная;
 - c) традиционная?
- 5. В управлении государственными и муниципальными финансами на какой приоритет указывается экономистами Э. Б. Акинсоном и Дж. Э. Стиглицем:**
 - a) на налоговую деятельность правительства;
 - b) на расходную деятельность правительства;

- с) на сохранение капитала;
- д) на стабилизацию имущественных отношений в капиталистической экономике?

6. По каким причинам правительство может участвовать в уставном капитале публичных корпораций при условии рыночной экономики:

- а) для получения доходов в виде дивидендов;
- б) для развития отдельных отраслей экономики;
- с) для защиты стратегических интересов государства;
- д) для национализации корпорации?

7. Государства с трехуровневой бюджетной системой – это:

- а) федеративные государства;
- б) конфедеративные государства;
- с) унитарные государства.

8. К унитарным государствам относятся следующие страны:

- а) Швейцария;
- б) Бельгия;
- с) Великобритания;
- д) Германия.

9. Консолидированные бюджеты муниципальных районов не включают:

- а) бюджеты муниципальных районов;
- б) бюджеты городских поселений;
- с) бюджеты сельских поселений;
- д) бюджеты городских округов.

10. В иерархии нормативных правовых актов Российской Федерации какое место занимают Указы Президента РФ:

- а) первое место;
- б) второе место после Конституции РФ;
- с) четвертое место после Конституции РФ, конституционных и федеральных законов?

11. Ведомственные нормативные правовые акты в Российской Федерации формируются:

- а) Минфином России;
- б) главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС);
- с) распорядителями бюджетных средств (РБС);
- д) получателями бюджетных средств;
- е) уполномоченными органами исполнительной власти.

12. А. Смит в труде «Исследование о природе и причинах богатства народов», изданном в 1776 г., впервые сформулировал четыре основных принципа налогообложения. Исключите лишний вариант:

- а) единство;
- б) равенство и справедливость;
- с) определенность;
- д) экономия;
- е) удобство.

13. Изучением налогового бремени и определением оптимальной налоговой нагрузки на экономику занимался ученый:

- а) А. Смит;
- б) А. Вагнер;
- с) А. Лаффер;
- д) Дж. Кейнс.

14. Каковы причины формирования сектора государственных и муниципальных финансов:

- a) образование государственности;
- b) международное разделение труда;
- c) выделение земледельцев и охотников;
- d) появление купцов?

15. В чем выражается принцип бюджетирования, ориентированного на результат управления государственными и муниципальными финансами:

- a) в формировании целевых индикаторов;
- b) в применении программно-целевых подходов к планированию расходов бюджетов;
- c) в нормативном и сметном планировании;
- d) в формировании «электронного бюджета»?

16. Какие виды финансовых отношений не могут возникать между государством и домохозяйствами:

- a) налоговые платежи в бюджет;
- b) заработная плата;
- c) оплата государственных пошлин;
- d) межбюджетные трансферты?

17. По какой причине, на ваш взгляд, Правительство РФ является акционером таких крупнейших корпораций, как ОАО «Роснефть», ОАО «Сбербанк». Обоснуйте ответ.

18. Финансовый механизм — это:

- a) совокупность объектов финансового распределения;
- b) деятельность финансового аппарата страны;
- c) совокупность форм организации финансовых отношений, методов и способов формирования и использования финансовых ресурсов;
- d) способы мобилизации финансовых ресурсов.