

10.20. ОРГАНИЗАЦИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рябова И.С., к.э.н., доцент кафедры
«Теория финансов»

Финансовый университет при Правительстве РФ

В настоящей статье рассматривается сущность государственных и муниципальных финансов, а также их место в составе финансовой системы Российской Федерации. Автор уделяет большое внимание нормативным правовым основам функционирования финансовой системы и определяет, что их недоработанность и несовершенство сдерживают развитие сферы государственных и муниципальных финансов.

Смысл существования любого государства заключается в осуществлении действий, удовлетворяющих интересы солидарного большинства людей, иными словами, в осуществлении того, что нужно, дорого и ценно всем людям. Для Российского государства это в первую очередь устойчивое повышение благосостояния российских граждан в долгосрочной перспективе. Эта цель, наряду с другими, отражена в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. [9]. Для обеспечения достижения целей и функций государства в условиях рыночной экономики необходимы финансовые ресурсы. Финансовые ресурсы, предназначенные для финансирования обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, формируются и расходуются в установленном порядке, представляющем собой правовую основу функционирования государственных и муниципальных финансов.

Государственные и муниципальные финансы составляют ту часть финансовой системы, которая решает вопросы финансового обеспечения экономического и социального развития административно-территориальных образований – субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Недостаточная научная разработанность проблем формирования и правовых основ функционирования государственных и муниципальных финансов в условиях рыночной экономики затрудняет предпринимаемые в настоящее время попытки организации бюджетного процесса, адекватного реальным потребностям страны, регионов и муниципальных образований. Для того, что бы детально исследовать условия функционирования государственных финансов в РФ, необходимо раскрыть значение базисных дефиниций, их характеризующих, – «бюджет», «бюджетная система».

Как правило, в научной и учебной литературе по финансовой тематике этимологию термина «бюджет» связывают со старонормандским словом *bougette* – «сумка»: при утверждении доходов и расходов государства ранее канцлер сидел на мешке (сумке) с шерстью, символизирующем основной

источник доходов казны тех времен. Затем это слово трансформировалось в, уже привычное нам *budget*. В Бюджетном кодексе РФ (БК РФ) бюджет рассматривается как «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [2, ст. 6].

Бюджетная система РФ в соответствии также со ст. 6 БК РФ представляет собой «основанную на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируруемую законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов». Следует отметить, что в научной и учебной литературе нет единого мнения о составе государственных и муниципальных финансов.

Целесообразным представляется рассмотреть две наиболее показательные противоположные точки зрения. Так, Бабиц А.М. и Павлова Л.Н. [7] рассматривают государственные и муниципальные финансы как совокупность бюджетной системы, системы внебюджетных фондов и системы государственного и муниципального кредитования. Вторая позиция сформулирована коллективом авторов под руководством Маркиной Е.В. [13]. В рамках финансовой системы ученые выделяют сферу государственных и муниципальных финансов, включающих в себя бюджеты и внебюджетные фонды (рис. 1).

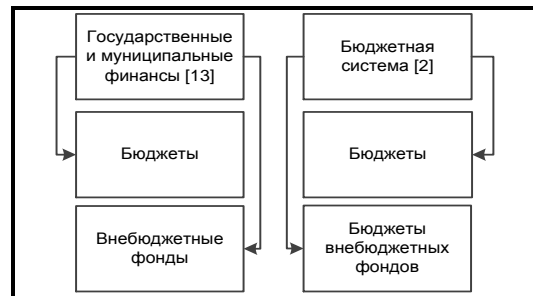


Рис. 1. Сравнительная характеристика трактовки государственных, муниципальных финансов [13] и бюджетной системы РФ [2]

На первый взгляд, основное противоречие позиций ученых заключается во включении или невключении государственного и муниципального кредита. Однако вторая группа авторов дает абсолютно понятное обоснование: финансовые ресурсы, формируемые кредитным методом, затем трансформируются в ресурсы уже имеющихся звеньев сферы государственных и муниципальных финансов. Таким образом, позиция второй группы авторов кажется более оправданной. В остальном противоречий во взглядах ученых существенных нет. Тем не менее, в этой ясной и четкой позиции прослеживается, на наш взгляд, проблематика понимания государственных и муниципальных финансов с учетом определения бюджетной системы, приведенного в БК РФ и указанного нами выше.

Таким образом, следует отметить, что, исследуя сущность вкладываемых понятий, можно констатировать практическое совпадение понятий, так как финансовые ресурсы государственных внебюджет-

ных фондов, отнесенных к звену финансовой системы группой авторов под руководством Е.В. Маркиной, формируются в форме фонда – бюджета соответствующего фонда.

При этом государственное устройство РФ и, соответственно, состав государственных финансов ограничен Федерацией и субъектами РФ. Местное самоуправление не относится к системе государственной власти, следовательно, муниципальные финансы не включаются в состав государственных [3]. При изучении определения бюджетной системы становится очевидным, что бюджетная система включает в себя и местные бюджеты, которые не имеют отношения к государственным властям. Отсюда можно сделать вывод о том, что между конституционными нормами [1] и нормами БК РФ [2] имеется определенная несогласованность, связанная с государственным и бюджетным устройством, определения не учитывают реальных условий и нуждаются в уточнении.

Во многих западных странах вопросы функционирования государственных финансов детально проработаны непосредственно в конституциях Федеративной Республики Германии, Италии, Греции, Португалии, Испании, Бразилии, Швейцарии, Польши, Румынии. Специфика, противоречивость и сложность вопросов функционирования финансов в нашей стране обусловили то, что российской Конституции вопросам регулирования государственных и муниципальных финансов уделено недостаточное внимание. Между тем формированию эффективного механизма функционирования финансовой системы, направленного на создание долгосрочной стратегии развития национальной, социально-ориентированной экономики РФ, способствует именно четкое ее правовое регулирование.

Правовой основой функционирования финансовой системы РФ, сферой которой являются государственные и муниципальные финансы, составляют Конституция РФ, совокупность кодексов – Гражданский кодекс РФ, БК РФ, Налоговый кодекс РФ, – а также различные федеральные законы и указы Президента РФ. В систему правового регулирования бюджетной сферы входят бюджетные послания Президента РФ. Хотя бюджетные послания по своей форме не являются нормативными правовыми актами, однако это основополагающие документы при подготовке Правительством РФ проектов федерального бюджета, а также при разработке направлений развития бюджетной политики и изменений бюджетного законодательства.

В соответствии с перечисленными нормативными правовыми актами, входящими в систему финансового права, финансовая система РФ – это совокупность всех входящих в финансы РФ звеньев в их взаимосвязи. Разграничение финансовой системы на отдельные звенья обусловлено различиями в роли отдельных субъектов финансовых отношений в процессе общественного воспроизводства.

Бюджетное законодательство, следуя требованиям динамично развивающихся процессов в экономике и бюджетном процессе, постоянно совершенствуется. С конца 1990-х гг. было принято более ста различных федеральных законов, которые внесли изменения и

дополнения в БК РФ. В условиях функционирования рыночной экономики появилась необходимость привести в соответствие с изменившимися условиями экономического развития и систему управления государственными финансами. Следует отметить, что необходимость изменений совпала с появившимися возможностями их осуществления. В качестве факторов, обуславливающих возможность правового регулирования бюджетных отношений, можно привести следующие:

- накопленный, несмотря на небольшой период с момента экономических преобразований, отечественный опыт организации бюджетного процесса;
- перераспределение между уровнями публичной власти полномочий в пользу субъектов РФ (регионализация) и местного самоуправления;
- развитие информационных технологий и создание информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет);
- развитие науки финансового права.

Самые существенные изменения в БК РФ были внесены в 2007 г., что связано с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ» от 26 апреля 2007 г. №63-ФЗ [6]. Данным Федеральным законом было определено, что бюджет, ранее формируемый только на очередной финансовый год, стал формироваться на очередной финансовый год и плановый период. Бюджетные обязательства, планируемые к финансированию, стали подразделяться на исполнение действующих и принимаемых обязательств. Получил распространение принцип бюджетирования, ориентированного на результат, в результате чего повысилась ответственность, как распорядителей, так и получателей бюджетных средств за целевое и результативное использование бюджетных средств.

При этом не все необходимые мероприятия по реформированию бюджетной системы были предусмотрены в данном Федеральном законе. Так, Федеральным законом не предусматривалась необходимость отчетности о показателях результативности и эффективности бюджетных расходов и ряд других важных условий, способствующих эффективной реализации закона. В настоящее время на правительственном уровне подчеркивается актуальность настоятельной необходимости обеспечения эффективности государственных расходов [5]. Министерство финансов РФ в Бюджетной стратегии-2030 прогнозирует серьезные проблемы при формировании бюджетов 2016-го и 2017 гг., если до этого срока не удастся повысить эффективность государственных расходов [8].

В настоящее время становится актуальной необходимостью обеспечения публичности всего процесса управления общественными финансами, совершенствования правовой основы их функционирования, для чего необходимо законодательно закрепить нормы, гарантирующие обществу право на доступ к открытым государственным данным. Рассмотрение вопросов правового регулирования бюджетных отношений позволяет констатировать, что они

приобретают все большую актуальность в социально-экономической сфере жизни страны, поскольку посредством них достигаются цели финансовой системы, функционирующей в сложившихся условиях рыночной экономики.

В системе финансового обеспечения экономического и социального развития территорий в современных условиях рыночной экономики учеными подчеркивается в первую очередь, экономическая значимость данных отношений. Эта значимость определяется влиянием уровня экономического развития территориально-правовых образований на финансовое благополучие государства в целом при любом типе экономики, не теряет своей актуальности и в условиях рыночной экономики. В ходе исследования финансового устройства государства российскими учеными цитируется высказывание известного американского ученого А. Маршалла: «Деятельность целого складывается из действий составляющих его частей» [10].

Проецируя данное представление о целом и составляющих его частях на финансовую систему государства, можно утверждать, что составляющие государственное устройство различные по своим характеристикам территориальные образования, обеспечиваемые необходимым объемом финансовых средств, успешно обеспечат реализацию государственной финансовой политики. Из этого следует, что территориальные финансы являются источником «пространственного развития государства в целом» [12]. В этом заключается сущность государственных финансов.

Федеральный бюджет по сути представляет собой основной финансовый план государства, через который мобилизуются финансовые ресурсы, необходимые для исполнения расходных обязательств РФ. Каждый субъект РФ имеет собственные бюджеты, предназначенные обеспечить исполнение расходных обязательств в рамках субъекта РФ. Подобные обязательства возникают вследствие осуществления органами государственной власти на уровне субъекта РФ различных полномочий, относящихся к предмету ведения субъектов РФ, а также тем полномочиям, которые относятся к предмету совместного ведения, равно как и расходных обязательств на уровне субъектов, которые осуществляются за счет субвенций, выделяемых из федерального бюджета.

Как показывает практический опыт формирования и функционирования бюджетных систем различных стран, в том числе стран с развитой рыночной экономикой, многообразие бюджетных моделей формировалось в условиях поиска организации оптимального взаимодействия между бюджетами разных уровней, за счет чего могла бы быть обеспечена финансовая самостоятельность для каждого уровня власти в целостном государстве. В настоящее время можно сказать, что в РФ продолжается процесс развития бюджетной системы, направленный на формирование именно такой оптимальной модели, учитывающей сложившиеся экономические условия. Организация взаимоотношений между субъектами финансовых отношений, представленных органами власти разных уровней, происходит на основе нормативных правовых доку-

ментов базового уровня, к которым относятся те из них, которые уже были указаны нами ранее, а также те, которые определяют такие взаимоотношения на конкретный период времени. Основное значение среди них имеет Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на соответствующий период времени.

Рассматривая статистические данные, характеризующие формирование финансовых ресурсов на разных уровнях власти [4], можно сделать однозначный вывод, что для РФ межбюджетные отношения являются необходимым условием реализации принципов бюджетной системы. Одной из основных характеристик межбюджетных отношения является то, что она обеспечивает выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ до минимального необходимого уровня, который создает условия для финансирования соблюдения конституционных и других государственных гарантий в равной мере на территории всего государства, а также стимулирует наращивание налогового потенциала регионов, совершенствование организации практики сбора платежей в бюджет соответствующего уровня, рациональное и эффективное расходование средств бюджетов.

Важное значение имеют также субсидии, выделяемые на конкурсной основе и направленные на активизацию деятельности региона по финансовому оздоровлению, содействие реформированию бюджетного процесса, стимулирование реформирования экономики на уровне региона. В табл. 1 представлена динамика общего объема межбюджетных трансфертов, выделяемых бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета в 2013-2015 гг.

Таблица 1

ДИНАМИКА И СТРУКТУРА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РФ¹

Наименование	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	Проект, млрд. руб.	Доля к предыдущему году, %	Проект, млрд. руб.	Доля к предыдущему году, %	Проект, млрд. руб.	Доля к предыдущему году, %
Межбюджетные трансферты	759,5	100,0	683,8	100,0	686	100,0
В том числе	—	—	—	—	—	—
Дотации	481,1	63,3	420	61,4	419	61,1
Субсидии	10,8	1,4	10,8	1,6	6,2	0,9
Субвенции	250,6	33,0	237,5	34,7	247,8	36,1
Иные межбюджетные трансферты	17	2,2	15,5	2,3	13	1,9

¹ Составлено на основе данных официального сайта Казначейства России [14].

Из представленных в табл. 1 данных видно, что наибольший удельный вес в общем объеме межбюджетных трансфертов занимают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в субъектах РФ. В 2013 г. он составил 63,3%. Однако удельный вес дотаций постепенно будет снижаться до 61,1% в пользу роста удельного веса субвенций, которые возрастут с 33,0% в 2013 г. до 36,1% в 2015 г.

Сложившиеся межбюджетные отношения не позволяют решить те проблемы, которые присущи регионам РФ, в связи с чем необходимо определить направления их развития, способствующие их успешному разрешению.

Одной из наиболее важных проблем, исторически характерной для РФ, является значительная дифференциация регионов РФ. Так разрыв в бюджетной обеспеченности между самым богатым и самым бедным регионами составлял в 2011 г. 91,3%.

Авторами Стародубровской И. В., Глазычевым В.Л [11] в докладе «Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика» отмечается, что соотношение между трансфертами на выравнивание и трансфертами, не имеющими выравнивающего эффекта, но при этом не создающими стимулы к развитию, в различные годы составляет от 30% к 70% до 25% к 75%. Таким образом, авторы делают вывод об искусственности стимулирования развития доходной базы региональных бюджетов за счет использования средств федерального бюджета. Возможно, более действенным стало бы преимущественное применение целевых трансфертов. Данная позиция видится оправданной, так как предоставление нецелевых трансфертов усложняет мониторинг эффективности их потребления и может способствовать занятию иждивенческой позиции регионов по отношению к федерации. В этой связи необходимо развивать формирование программных бюджетов на всех уровнях власти.

В целом же, исходя из вышеизложенного, делаем вывод, что государственные финансы представляют собой сложную совокупность финансовых, и, прежде всего, бюджетных отношений, направленных на регулирование способов решения экономических, социальных и политических задач государства и субъектов РФ, эффективная реализация которых усложняется рядом обстоятельств:

- несовершенством нормативной правовой базы;
- неоднозначностью трактовки базовых дефиниций государственных и муниципальных финансов;
- несовершенством практики формирования государственных и муниципальных финансов.

Литература

1. Конституция РФ [Текст] : офиц. текст [с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. №6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 №7-ФКЗ] // Собрание законодательства РФ. – 2009. – №4. – Ст. 445.
2. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014-го и 2015 гг. [Электронный ресурс] : федер. закон от 3 дек. 2012 г. №216-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 г. [Электронный ресурс] : утв. Правительством РФ 31 янв. 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 апр. 2007 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 703 с.
8. Интервью министра финансов Антона Силуанова журналистам от 6 дек. 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.minfin.ru/ru/press/-speech/index.php?id_4=20548
9. Официальный сайт экспертных групп по обновлению «Стратегии-2020» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.strategy2020.ru.
10. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство государства как основа ведения публичного хозяйства [Текст] / Х.В. Пешкова // Финансовое право. – 2012. – №4. – С. 14-21.
11. Стародубровская И.В. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика [Электронный ресурс] / И.В. Стародубровская, В.Л. Глазычев. URL: <http://2020strategy.ru/g12/-documents/32581823.html>.
12. Татаркин А.И. Пространственные факторы системной модернизации Российской Федерации [Текст] / А.И. Татаркин // Бизнес, менеджмент и право. – 2012. – №1. – С. 36-45.
13. Финансы [Текст] : учеб. для студентов вузов, обуч. по напр. подготовки 080100 «Экономика» / Финуниверситет ; под ред. Е.В. Маркиной. – М. : Кнорус, 2014. – 504 с.
14. Федеральное казначейство России [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>.

Ключевые слова

Финансы; государственные финансы; бюджет; нормативное правовое регулирование; публичные финансы.

Рябова Ирина Сергеевна

РЕЦЕНЗИЯ

Организация государственных и муниципальных финансов в значительной степени определяет возможность исполнения функций соответствующих органов власти. При этом полнота реализации этой возможности зависит от того, насколько четко и полно отражены в нормативной правовой базе Российской Федерации вопросы определения сущности государственных и муниципальных финансов, условия их формирования и распределения.

Автор статьи выявил, что в том, как определяется сфера государственных и муниципальных финансов, как она соотносится с бюджетной системой нет четкой позиции ни в научной сфере, ни в нормативных правовых актах, что значительно усложняет обеспечение эффективности функционирования данной сферы финансовой системы РФ.

Как отмечает автор рецензируемой статьи, проблемы нормативно-правового регулирования сферы государственных и муниципальных финансов, недостаточная их проработанность в теоретическом аспекте, накладываются на проблемы формирования и распределения финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления в практической реализации.

Так, вполне справедливо в статье отмечено, что независимость и достаточность финансовых ресурсов бюджетов на уровне регионов и муниципальных образований обеспечивается только посредством трансфертов, которые по сути свидетельствуют о зависимости соответствующих бюджетов от бюджетов других уровней бюджетной системы.

Молчанов И.Н., д.э.н., профессор кафедры экономики социальной сферы Экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.