В. В. Сизов

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Учебное пособие

МИНИСТЕРСТВО ПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Томский государственный педагогический университет»
(ТГПУ)

В. В. Сизов

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Учебное пособие

Томск
Издательство ТГПУ
2025

© Томский государственный педагогический университет, 2025
ISBN 978-5-907791-28-2

УДК 336(075.8)
ББК 65.26я73
С34

Рекомендовано к изданию
редакционно-издательским советом
Томского государственного
педагогического университета

Рецензенты:
Г. А. Барышева, доктор экономических наук,
профессор отделения экономики и организации производства
Национального исследовательского Томского политехнического университета;
Е. А. Фролова, доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой
государственного и муниципального управления
Национального исследовательского Томского государственного университета

Сизов, В. В.

С34 Государственные и муниципальные финансы : учебное пособие [Электронный ресурс] / В. В. Сизов. – Электрон. текстовые дан. (4,10 Mb). – Томск : Издательство Томского государственного педагогического университета, 2025. – 338 с. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Загл. с титул. экрана.

ISBN 978-5-907791-28-2

В учебном пособии раскрываются содержание и функции государственных и муниципальных финансов, их место в финансовой системе Российской Федерации. Анализируется сущность, структура и классификация доходов и расходов бюджетов бюджетной системы России, а также методы сбалансирования этих бюджетов. Значительное внимание в учебном пособии уделено теоретическим и прикладным аспектам сущности структуры и функций государственных социальных внебюджетных фондов в системе социальной защиты населения. Исследуются теоретические аспекты содержания и структуры государственного (муниципального) кредита и государственного (муниципального) долга.

Рекомендовано для студентов, обучающихся по направлениям подготовки 38.03.01 Экономика, 44.03.05 Педагогическое образование (с двумя профилями подготовки), 44.03.04 Профессиональное обучение (по отраслям).

УДК 336(075.8)
ББК 65.26я73

Системные требования:
ПК не ниже класса Pentium II; RAM 512 Mb; Windows XP/7–10 (32-разрядная или 64-разрядная версии); разрешение экрана 1 024 × 768 (768 × 1 024); CD-ROM-дисковод, мышь; Adobe Acrobat Reader DC (либо другое, открывающее PDF-файлы).

© Сизов В. В., 2025
© Томский государственный
педагогический университет, 2025

ISBN 978-5-907791-28-2

Оглавление

Предисловие 5

Глава 1. Государственные и муниципальные финансы как ключевой элемент финансовой системы России 7
1.1. Содержание, функции и роль финансов в общественном воспроизводстве 7
1.2. Содержание и структура государственных и муниципальных финансов в финансовой системе Российской Федерации 14

Глава 2. Бюджетное устройство Российской Федерации 21
2.1. Содержание и структура бюджетной системы России 21
2.2. Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации 26
2.3. Экономическое содержание и классификация доходов бюджетов публичных органов власти 32
2.4. Экономическое содержание и классификация расходов бюджетов публичных органов власти Российской Федерации 35
2.5. Экономические основы сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации 44

Глава 3. Федеральные финансы Российской Федерации 49
3.1. Экономическая роль и функции федерального бюджета 49
3.2. Доходы федерального бюджета 54
3.3. Сущность и структура расходов федерального бюджета 65
3.4. Дефицит федерального бюджета и источники его покрытия 75

Глава 4. Налоги в системе государственных и муниципальных финансов 84
4.1. Экономическое содержание и функции налогов в системе финансовых отношений 84
4.2. Система льгот по налогам и сборам в Российской Федерации 96
4.3. Налоговая система России: содержание, принципы построения и структура 109

Глава 5. Региональные финансы в финансовой системе Российской Федерации 126
5.1. Региональные финансы – основной элемент системы территориальных финансов 126
5.2. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов) 137
5.3. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов) 146
5.4. Дефицит бюджетов субъектов Российской Федерации и источники его финансирования 150

Глава 6. Муниципальные (местные) финансы 155
6.1. Сущность, функции и структура муниципальных (местных) финансов 155
6.2. Экономическая сущность, функции и структура местных бюджетов 158
6.3. Доходы муниципальных (местных) бюджетов 162
6.4. Расходы бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) 168
6.5. Дефицит местного бюджета 171

Глава 7. Государственные социальные внебюджетные фонды Российской Федерации 173
7.1. Государственные социальные внебюджетные фонды как структурный элемент бюджетной системы Российской Федерации 173

7.2. Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд России) 179
7.2.1. Социально-экономическая сущность и назначение Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации 179
7.2.2. Доходы бюджета Фонда пенсионного и социального страхования на обязательное пенсионное страхование 186
7.2.3. Система страховых взносов в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации 191
7.2.4. Доходы и расходы Фонда от страховых взносов на обязательное социальное страхование 199
7.3. Виды пенсий, выплачиваемых Фондом пенсионного и социального страхования Российской Федерации 221
7.4. Фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации 234
7.4.1. Фонды обязательного медицинского страхования как важнейший элемент системы социальной защиты населения 234
7.4.2. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования 239
7.4.3. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования 249

Глава 8. Государственный (муниципальный) кредит 256
8.1. Содержание, функции и формы государственного (муниципального) кредита 256
8.2. Государственные (муниципальные) заимствования 262
8.3. Государственное (муниципальное) кредитование 271

Глава 9. Государственный (муниципальный) долг 286
9.1. Экономическое содержание, классификация и структура государственного (муниципального) долга 286
9.2. Государственный внутренний долг Российской Федерации 300
9.3. Государственный долг субъекта Российской Федерации 306
9.4. Муниципальный долг 310
9.5. Государственный внешний долг Российской Федерации 312
9.6. Управление государственным (муниципальным) долгом 324

Список литературы 335

Предисловие

Современный этап экономического и социального развития страны характеризуется существенными преобразованиями в системе финансовых отношений на макро- и микроуровне. Эти преобразования направлены на обеспечение устойчивости финансовой системы страны, повышение эффективности использования финансовых ресурсов в сфере государственных (муниципальных) финансов и финансов частнохозяйственного сектора. В условиях нестабильности развития мировой экономики аналогичные меры по обеспечению устойчивости национальных финансовых систем принимаются в настоящее время правительствами многих зарубежных стран.

В учебном пособии раскрывается сущность государственных и муниципальных финансов как ключевого элемента финансовой системы Российской Федерации. Рассматриваются основное содержание и функции финансов в системе социально-экономических отношений. Раскрываются особенности функционирования финансов, формы, движение финансовых ресурсов в экономике. Особое место в учебном пособии отведено изложению теоретических основ сущности, структуры и роли государственных (муниципальных) финансов в финансовой системе России.

На основе отечественных и зарубежных источников раскрываются теоретические аспекты содержания бюджетного устройства в РФ как формы организации бюджетной системы.

Значительное место в учебном пособии посвящено изучению содержания, экономической роли и функций федерального бюджета в системе государственных финансов РФ. Дана характеристика структуры и динамики основных характеристик федерального бюджета в современных условиях. Особое место в пособии отведено анализу совокупности налогов в РФ как важнейшей составной части финансовой системы. Дана характеристика экономического содержания, функций и структуры налогов как основы формирования доходов федерального, регионального и местных бюджетов. Изложены содержание, принципы построения и структура налоговой системы Российской Федерации. Проанализированы проблема возникновения налоговых расходов в бюджетном финансировании и пути их сокращения как неэффективного использования бюджетных ресурсов.

Большое внимание уделено изучению содержания, структуры и специфики функционирования финансов региональных органов власти. На значительном статистическом материале анализируется структура и динамика развития собственных и привлеченных источников доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Раскрывается специфика содержания состава и значение муниципальных финансов в финансовой системе России. Дается анализ источников формирования доходов местных бюджетов и основных направлений их использования различными видами муниципальных образований. Определенное внимание уделено вопросам сбалансированности местных бюджетов.

Раскрыты особенности содержания, структура и функции государственных социальных внебюжетных фондов в условиях новых послереформенных преобразований организации системы обязательного пенсионного и социального страхования в стране. Рассмотрены источники и порядок формирования доходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования, структура и направления использования расходов Фонда на обязательное пенсионное страхование и обязательное социальное страхование. Дана характеристика форм участия государства в финансировании бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов. Особо раскрыты содержание, структура и функции федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Подробно изложены теоретические основы, содержание, функции и формы государственного (муниципального) кредита. На основе отечественных и зарубежных источников дана характеристика деятельности государства как в качестве заемщика, так и в качестве кредитора в рамках отношений государственного кредита.

Большое внимание уделено экономическому анализу структуры и видов государственного (муниципального) долга. Изложены вопросы сущности и структуры государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации. Отдельное место отведено изложению содержания, структуры и вида долговых обязательств субъекта РФ и муниципальных образований. Дан анализ содержания, целей и совокупности элементов управления государственным (муниципальным) долгом.

Глава 1. Государственные и муниципальные финансы как ключевой элемент финансовой системы России

1.1. Содержание, функции и роль финансов в общественном воспроизводстве

Финансовые отношения являются частью системы обширных денежных отношений. Поэтому финансовые отношения обладают многими общими чертами, характерными для денежных отношений. Вместе с тем между финансами и денежными отношениями имеются и существенные различия, поскольку это не идентичные понятия.

Общность между финансовыми и денежными отношениями состоит в том, что все финансовые операции носят денежный характер и поэтому деньги выступают материальной основой возникновения и функционирования финансов. Вместе с тем если финансовые операции – это всегда денежные операции, то денежные операции не всегда выступают в качестве финансовых операций. То есть финансовые отношения являются только частью обширных денежных отношений. Деньги как особый товар-эквивалент, выделившийся из всего многообразия товаров для удобства товарообменных операций, возникли намного раньше до появления финансовых отношений в период появления товарного производства. Развитие товарно-денежных отношений изменило форму распределительных отношений в обществе, что обусловило появление у денег ряда последовательно взаимосвязанных между собой функций, которые они стали выполнять в условиях товарного производства. Функциями денег, последовательно возникающими по мере развития товарных отношений, согласно классической политической экономии, становятся функции меры стоимости, средства обращения, средства накопления (образования сокровищ), средства платежа и мировых денег. На начальном этапе эволюции своих функций деньги, выполняя только функцию меры стоимости товаров, образуют лишь необходимую предпосылку возникновения финансовых отношений. В последующем, с возникновением у денег их второй функции – средства обращения, формируется сфера регулярного взаимообмена товаров и денег как исходная база для осуществления в будущем процесса функционирования денег в обществе как финансов. Деньги как средство обращения выступают только посредником в товарном обмене, в котором движение товаров является причиной, порождающей движение денег. Форма движения денег, опосредуемая встречным движением товаров, зависимая от товарного обращения, не порождает финансовых отношений. На этапе возникновения у денег их последующих функций – средства накопления и средства платежа – создаются объективные основы специфического процесса движения денег, не сопровождающемся встречным движением товаров. В качестве средства накопления деньги покидают сферу товарного обращения и формируют резервные фонды денежных средств в форме сокровищ и в виде сбережений. Деньги, выполняя функцию средства накопления, отличаются от денег, используемых как средство обращения,

тем, что обладают способностью самостоятельного бытия в качестве потенциального источника денежных средств для осуществления платежных операций. С появлением у денег функции средства платежа возникает особая форма денежных отношений, для которых характерным является обособленность движения денег от сферы товарного обращения. Именно этот особый процесс движения денег, по мнению известных экономистов прошлого века[1], формирует финансовые отношения. Эта специфическая форма движения денег, не опосредованная предшествующим или последующим встречным движением товара, и представляет собой собственно финансовые отношения. Посредством финансовых отношений деньги в качестве финансов образуют самостоятельную сферу деятельности в общественном воспроизводстве. Например, совокупность финансовых операций образуют налоговые и неналоговые поступления в бюджет, инвестирование в ценные бумаги, привлечение организацией заемных средств, распределение прибыли, выплаты пенсий, пособий, стипендий, уплата кредитным и страховым организациям денежных отчислений по кредитным и страховым обязательствам и т. д. Следовательно, финансовые отношения возникают на основе денежных отношений, представляя их особую функциональную часть. По своей сути они всегда представляют собой денежные отношения. Вместе с тем не все денежные операции являются финансовыми операциями.

Традиционно возникновение финансов исторически связывают с возникновением государства, природа и функции которого определили содержание, функции и закономерности развития финансов. Это обусловлено тем, что на определенном этапе развития общество для обеспечения своего нормального саморазвития стало нуждаться в государстве как выразителе его интересов и как субъекте хозяйствования, выражающего интересы всего общества.

Государству для исполнения своих функций как субъекта хозяйствования стало объективной необходимостью формирование собственных централизованных фондов денежных средств, необходимых для содержания соответствующих институтов[2] (судебная система, оборона, наука, образование, социальное обеспечение и т. д.). Деятельность этих институтов обеспечивается посредством экономического механизма обязательных, безвозмездных и безвозвратных платежей в пользу государства части доходов всех экономических субъектов (например, в виде налогов).

Таким образом, спецификой финансовых операций, выделяющих их из всего многообразия денежных операций, является следующее. Во-первых, финансы выступают инструментом распределения и перераспределения денежных средств между экономическими субъектами, в качестве одного из которых обязательно выступает государство. Формируется особая сфера отношений, именуемая государственными финансами. Государство в обмен на мобилизуемую им часть денежных доходов экономических субъектов в форме платежных операций предлагает не товарные ценности, а выполняемые им общественные услуги. Следовательно, финансы на всех этапах существования

[1] Дьяченко В. П. К вопросу о сущности и функциях советских финансов. М. : Наука, 1978; Вознесенский Э. А. Финансы как стоимостная категория. М. : Финансы и статистика, 1985.

[2] Под понятием «институт» понимают правила поведения и механизмы, обеспечивающие соблюдение этих правил.

государства выступали важнейшим экономическим инструментом его содержания и саморазвития. В финансовых отношениях государство обладает особым властным правом принудительного и безвозмездного изъятия части доходов хозяйствующих субъектов и населения в централизованный фонд денежных средств. Принудительный характер поступления доходов общества в общегосударственный фонд денежных средств осуществляется посредством соответствующего аппарата принуждения (налоговой и таможенной служб, судебной системы и др.). Финансы стали выполнять функцию механизма перераспределения доходов общества в пользу государства. Важнейшая особенность, также выделяющая финансы из всей совокупности денежных отношений, состоит в том, что они связаны с движением денежных доходов, выступающих в форме фондов денежных средств. Понятие «доход» связано с отношениями собственности, поскольку он всегда имеет своего владельца (хозяина). Поэтому финансовые отношения непосредственно затрагивают имущественные отношения между различными собственниками денежных доходов. Денежные доходы экономических субъектов выступают в форме фондов денежных средств. Фонды денежных средств формируются на уровне органов публичной власти и субъектов хозяйствования. Именно сфера денежных доходов, принимающих форму денежных фондов, определяет основное содержание финансов, их характерную черту.

Денежные фонды – это финансовые активы, обращение которых основывается на долговых обязательствах в условиях неопределенности и рисков. Поэтому в функциональном аспекте финансы есть движение денежных фондов[1]. Фондовый характер движения финансов характеризует особый способ образования распределенияи использования денежных средств – балансовый способ. «Баланс (итал. *balancio* – весы, равновесие) в общем виде характеризует количественное выражение между сторонами какой-либо деятельности, которые должны друг друга уравновешивать»[2]. Баланс денежных средств уравновешивает между собой объем всех доходов и расходов определенного экономического субъекта – государства, муниципального образования, организаций и домохозяйств. Баланс обычно составляется в виде таблицы, в разделах которой с одной стороны указываются все источники и величины доходов, а с другой стороны – все направления расходов в течение определенного времени. Баланс доходов и расходов составляет основу бюджетов всех субъектов финансовой системы РФ.

Считается, что впервые термин «финансы» был введен в оборот в 1755 г. французским ученым Ж. Боденом в его книге «Шесть книг о республике». Наиболее разделяемое среди исследователей XVIII в. определение сущности финансов состояло в том, что финансы представляют собой средства государства, полученные от населения в виде денег, материалов, услуг. В Россию термин «финансы» пришел в XVIII в. Вначале под финансами понимались доходы государства в виде казны. В толковом словаре, изданном Российской академией наук в XIX в., отмечалось: «Финансы, французская Государственная казна – дань, собираемая с подданных для содержания государства и всех частей оного…»[3].

---

[1] Финансы : учебник / под ред. В. Г. Князева, В. А. Слепова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Магистр, 2008. С. 80.
[2] Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия. 3-е изд. М. : ИНФРА-М, 2008. С. 34.
[3] Новый словотолкователь, расположенный по алфавиту. Ч. 3. СПб., 1806. С. 995.

Развернутое определение содержания категории «финансы» было дано профессором Петербургского университета В. А. Лебедевым, который отмечал: «Все вообще средства, которые государство может иметь для выполнения своих целей – будут ли эти средства заключаться в личных услугах граждан или в разных вещественных материалах, капиталах, денежных сборах и проч. – все они могут быть названы финансами»[1]. Данное определение сущности финансов было наиболее распространенным в российской и зарубежной экономической литературе. Основываясь на этой трактовке термина «финансы», в 1912 г. российский министр финансов С. Ю. Витте писал: «Науку о финансах можно определить как науку о способах наилучшего удовлетворения материальных потребностей государства»[2]. То есть С. Ю. Витте в содержание категории «финансы» включает не только доходы государства во всех их видах, но и государственные расходы, включая государственный долг.

В XX в. по мере становления крупного машинного производства, банковской системы, развития крупных предприятий, международных финансовых отношений и финансовых рынков изменяются содержание, интенсивность и направления циркуляции денежных потоков. В денежные потоки между населением и государством начинают активно включаться денежные потоки, формируемые организациями частного бизнеса. Соответственно, финансовые отношения начинают охватывать процессы циркуляции денежных средств между населением, государством и частным бизнесом. «В настоящее время сущность финансов определяют как систему денежных отношений, связанных с формированием, распределением и использованием централизованных денежных средств государства в целях выполнения его функции, а также децентрализованных средств хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств с целью обеспечения условий их расширенного воспроизводства»[3].

Финансовые отношения между экономическими субъектами возникают в результате обмена денежных средств одной из сторон финансовой сделки на денежные обязательства другой стороны. Характерной чертой движения финансов является также то, что финансовые операции всегда законодательно опосредуются особыми правовыми актами государства, регулирующими эти денежные отношения. Нефинансовые денежные отношения государственными актами не регулируются.

Таким образом, финансы на всех этапах существования государства выступают важнейшим экономическим инструментом его содержания и развития.

Сущность финансов проявляется в их функциях. В экономической литературе вопрос о функциях финансов до сих пор является дискуссионным. Функции финансов характеризуют их общественную роль в экономике, присущую только этой экономической категории. Финансовые функции, выполняемые субъектами воспроизводственного процесса, характеризуют их экономическую специализацию, мотивацию и цели деятельности, выражаемые в определенных количественных и качественных характе-

[1] Лебедев В. А. Финансовое право. Т. 1, вып. 1. СПб., 1882. С. 5.
[2] Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве. СПб., 1912.
[3] Мысляева И. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник. М. : ИНФРА-М, 2023. С. 12.

ристиках. Одни авторы считают, что финансы выполняют две функции – распределительную и контрольную[1]. Другие авторы выделяют три функции финансов: перераспределительную, контрольную и регулирующую[2]. Ряд авторов в качестве функций финансов как экономической категории называют следующие:

– образование публичных и частнохозяйственных денежных доходов;

– использование публичных и частнохозяйственных денежных доходов;

– контрольную функцию[3].

Наиболее разделяемой в учебной и научно-методической литературе является, по нашему мнению, позиция, определяющая три функции финансов: перераспределительную, регулирующую и контрольную[4].

Основной функцией финансов является перераспределительная функция. Посредством данной функции осуществляется распределение и перераспределение созданного совокупного общественного продукта и на этой основе формирование финансового ресурса субъектов экономических отношений в форме их первичных доходов.

Первичные доходы образуются в результате распределения валовой выручки организаций от реализации товаров и услуг. Совокупность первичных доходов образует национальный доход. Первичные доходы, формирующиеся при распределении национального дохода среди участников материального производства, включают две составляющие: доходы работников материального производства и доходы хозяйствующих субъектов сферы материального производства в форме прибыли. В состав первичных доходов входят также косвенные налоги (налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы), которые являются собственностью государства и сразу отчисляются в его пользу. После первичного распределения валовой выручки и формирования первичных доходов идет вторичное перераспределение национального дохода в те отрасли, где не создается материального продукта.

В результате этого перераспределения образуются вторичные доходы. Посредством этой функции государство изымает через налоги и иные формы безвозмездного изъятия часть доходов, созданных в сфере материального производства и сфере услуг, и перераспределяет их в отрасли нематериальной сферы, в которых не создается материальный продукт (образование, здравоохранение, управление, социальное обеспечение, наука, оборона и др.).

Перераспределительная функция финансов реализуется в виде совокупности бюджетной, налоговой, инвестиционной, таможенной и социальной политики, осуществляемых на уровне органов публичной власти и организаций. Финансовое перераспределение представляет собой последующее деление полученных первичных доходов с частичным их изъятием в пользу органов публичной власти.

---

[1] Финансы : учебник / под ред. А. И. Архипова, И. А. Погосова. М. : ТК Велби; Проспект, 2007. С. 13.

[2] Финансы : учебник / под ред. Г. Б. Поляка. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 17; Финансы, денежное обращение и кредит : учебник / под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби; Проспект, 2008. С. 38.

[3] Барулин С. В. Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2010. С. 36.

[4] Подъяблонская Л. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник для вузов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 24, 27; Мысляева И. М. Указ. соч. С. 34.

Контрольная функция финансов связана с процессом движения финансовых ресурсов, контролем за правильностью формирования и использования денежных фондов экономических субъектов, проверкой полноты соблюдения финансовых обязательств организаций перед бюджетами всех уровней бюджетной системы РФ.

Посредством контрольной функции создается возможность оценивать состояние финансов всех субъектов воспроизводства, отслеживать и проверять законность и эффективность их финансовых потоков, принимать меры к нарушителям финансовой дисциплины. Эта функция финансов реализуется в системе государственного и негосударственного финансового контроля.

Регулирующая функция финансов связана с регулированием финансовой деятельности экономических субъектов в соответствии с совокупностью правовых актов, положений и нормативов. Эта функция финансов ориентирует мотивацию или стимулирует деятельность субъектов хозяйствования в русло интересов общества посредством системы финансовых рычагов. Конкретными финансовыми рычагами и способами воздействия на хозяйственную деятельность организаций являются: бюджеты разных уровней, цены и тарифы, налоги и иные обязательные платежи, экспортно-импортные пошлины и тарифы. Используя совокупность этих финансовых рычагов и способов воздействия, можно стимулировать или, наоборот, сдерживать хозяйственную деятельность организаций.

Финансы в реальной жизни функционируют в форме движения финансовых ресурсов в экономике. Финансовые ресурсы (англ. *financial resources*), по мнению С. В. Барулина, представляют собой «совокупность всех денежных средств экономики, которая потенциально может быть использована и фактически используется для осуществления финансовой деятельности и выполнения финансовых операций органов государственной власти и местного самоуправления, а также субъектами хозяйствования (организациями и домашними хозяйствами)»[1]. Финансовые ресурсы как носители финансовых отношений существуют только в денежной форме. В структуре финансовых ресурсов выделяют финансовые ресурсы федерального государства, субъектов РФ, муниципальных образований и организаций. Особенностью финансовых ресурсов, в отличие от материальных и трудовых ресурсов, является их балансовый характер. Финансовые ресурсы по своей сути должны обеспечивать поддержание баланса между двумя взаимосвязанными денежными потоками на уровне экономических субъектов – денежными потоками, формирующими их финансовые ресурсы, и денежными потоками, характеризующими структуру расходов финансовых ресурсов. Каждый экономический субъект имеет свои источники финансовых ресурсов и характерные для него виды финансовых ресурсов.

Финансовые ресурсы государственных органов власти и местного самоуправления выступают в форме централизованных фондов и включают федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных образований и бюджеты государственных внебюджетных фондов. Источниками централизованных финансовых ресур-

[1] Барулин С. В. Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2009. С. 47.

сов являются налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные перечисления, прочие поступления, а также часть стоимости национального богатства в виде накопленных средств. Финансовые ресурсы публичных органов власти используются в целях обеспечения выполнения этими структурами своих расходных обязательств, определенных Конституцией РФ, бюджетным и налоговым законодательством страны. Финансовые ресурсы расходной части государственных и местных бюджетов используются в соответствии с величиной расходов на производство общественных благ (услуг), согласно соответствующим расходным обязательствам, в том числе на финансирование социальной сферы, национальной экономики, обороны, национальной безопасности, создание финансовых ресурсов и т. д.

Финансовые ресурсы коммерческих организаций обеспечивают расширение масштабов производства, обновление основных фондов и производителей продукции, решение социальных проблем работающих, уплату налогов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ. Виды собственных, заемных и привлеченных источников финансовых ресурсов коммерческих организаций представлены в пассивной части бухгалтерского баланса. Собственные источники финансовых ресурсов организаций включают валовую прибыль, амортизационные отчисления и прочие доходы.

В состав заемных источников формирования финансовых ресурсов входят: кредиты банков и иных финансовых институтов; бюджетные и коммерческие кредиты, кредиторская задолженность, постоянно находящаяся в обороте; и прочие источники. Привлеченными источниками финансовых ресурсов организаций являются средства соответствующих инвесторов. Структуру привлеченных финансовых ресурсов образуют:

– средства от долевого участия в текущей и инвестиционной деятельности;

– средства от эмиссии ценных бумаг;

– паевые и иные взносы членов трудового коллектива, юридических и физических лиц;

– страховое возмещение;

– поступление платежей по франчайзингу, аренде и т. п.;

– прочие привлеченные средства.

Финансовые ресурсы, предназначенные для осуществления расходов организации, используются на осуществление денежных расходов и отчислений, необходимых для производственного и социального развития, на отчисления в бюджеты различных уровней и государственные внебюджетные фонды. Структура возможных вложений финансовых ресурсов организации представлена в активе баланса. Активы отражают целесообразность вложений финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов в материальные, нематериальные или финансовые активы, производственные запасы. Основная часть расходов финансовых ресурсов организации используется для финансирования ее активов, объем и структура которых определяют увеличение масштабов и рост эффективности производства, обновление основных фондов и производственной продукции, источников поступления финансовых средств.

Финансовые ресурсы домашних хозяйств формируются из доходов в форме заработной платы, премий, социальных выплат и доходов от предпринимательской деятельности, депозитов по вкладам. Финансовые ресурсы домашних хозяйств, как правило, используются на финансово-хозяйственную деятельность и удовлетворение личных потребностей.

Содержание финансовых ресурсов как экономической категории определяется не только условиями сбалансированности поступления и расходования финансов экономических субъектов, но и обеспечением соответствия суммы финансовых ресурсов в экономике и объемом материальных благ, способных удовлетворить материальное покрытие платежеспособного спроса экономических субъектов. В этой связи равенство поступлений и расходов финансовых ресурсов выступает ключевым условием общехозяйственного равновесия, поскольку финансовая деятельность любого экономического субъекта (органов публичной власти, организаций, домашних хозяйств) осуществляется с целью извлечения доходов для их последующего использования в своих интересах.

Обобщая вышеизложенное, можно определить категорию «финансы» как совокупность денежных отношений, возникающих в процессе движения финансовых ресурсов органов публичной власти, организаций и домашних хозяйств, связанных с образованием, распределением и использованием их доходов в целях обеспечения потребностей расширенного воспроизводства.

1.2. Содержание и структура государственных и муниципальных финансов в финансовой системе Российской Федерации

Субъекты финансовых отношений объединены как составные функциональные части целого в единую финансовую систему. «Система (от греч. *systema* – целое, составленное из частей, соединение) – это множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство»[1]. Целостность или объединение всех частей системы в единое целое формирует возможность её самостоятельного функционирования (саморазвития). Эта самостоятельность функционирования системы обусловлена наличием у неё собственных ресурсов саморазвития, устойчивости к влиянию внешних факторов и целевой направленностью воздействия системы на окружающую среду в результате ее саморазвития. Многообразие финансовых отношений образует их систему как органическую совокупность взаимодействующих между собой элементов, формирующих органическую целостность, способную к саморазвитию. В учебной и научно-методической литературе существуют разные подходы к определению термина «финансовая система».

По мнению одних ученых, «финансовая система представляет собой совокупность финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денеж-

[1] Большой энциклопедический словарь. М. : БСЭ ; СПб. : Норинт, 2002. С. 1102.

ных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств, государства и специальных финансовых институтов»[1]. По мнению других исследователей, «финансовая система представляет собой совокупность финансовых отношений, определяющих характер распределения и использования фондов денежных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств, государства, а также специальных финансовых институтов»[2].

В. В. Ковалев трактует финансовую систему как форму организации денежных отношений между всеми субъектами воспроизводственного процесса по распределению и перераспределению совокупного общественного продукта.

С. В. Барулин определяет финансовую систему как основанную на денежных отношениях совокупность отраслей и звеньев системы финансов, построенную на определенных принципах и управляемую общими и специальными органами публичной власти и управления хозяйствующих субъектов[3].

Коллектив ученых под руководством А. Г. Грязновой и Е. В. Маркиной определяет финансовую систему как « совокупность взаимосвязанных между собой сфер и звеньев финансовых отношений»[4]. С учетом вышеизложенного финансовую систему можно определить как совокупность финансовых отношений, охватывающих формирование, распределение и использование фондов денежных средств государства, хозяйствующих субъектов, домохозяйств и специальных финансовых институтов.

Финансовая система как другие формы системных образований представляет собой целостность, органическое единство объединенных в нее частей. Она выполняет обособленные, самостоятельные функции в экономической жизни страны. Важнейшей из них является функция организации денежных отношений между субъектами воспроизводства по формированию и использованию первичных производных и конечных денежных фондов.

В зависимости от специфики правовой формы, качественного состава и кругооборота денежных доходов, а следовательно, и особенностей финансовых отношений, выделяют основные субъекты экономической и финансовой деятельности: государство, организации реального сектора экономики, бюджетные и некоммерческие организации, домохозяйства, финансовый рынок[5]. Субъекты каждой сферы финансовых отношений осуществляют свою особую финансовую деятельность, отличающуюся спецификой качественного состава финансовых ресурсов, доходов и расходов. Финансовая деятельность органов власти связана с организацией денежной системы страны, формированием бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы, внебюджетных фондов, государственных финансовых резервов на основе аккумуляции налоговых и неналоговых доходов, осуществлением государственных и муниципальных расходов, связанных с предоставлением общественных услуг.

---

[1] Финансы : учебник / под ред. В. Г. Князева, В. А. Слепова... С. 100; Финансы, денежное обращение и кредит : учебник / под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова... С. 41.

[2] Финансы : учебник / под ред. Г. Б. Поляка. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 33.

[3] Барулин С. В. Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2009. С. 76.

[4] Финансы : учебник / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Финансы и статистика, 2012. С. 29.

[5] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998. Федеральный закон № 145-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823 (в ред. от 17.07.2009 № 147-ФЗ).

Финансовая деятельность организаций связана с извлечением денежных доходов, формированием на их основе и использованием денежных фондов, привлечением внешних источников финансовых ресурсов и осуществлением текущих расходов и инвестиций, необходимых для нормального функционирования хозяйствующего субъекта. Финансовая деятельность домохозяйств направлена на формирование и использование финансовых ресурсов и доходов этих хозяйств в целях финансового обеспечения их индивидуальной деятельности, личного и семейного потребления, погашения бюджетных обязательств. Соответственно видам финансовой деятельности субъектов хозяйствования различают две взаимосвязанные сферы финансовой системы страны: централизованные (публичные) и децентрализованные (частнохозяйственные) финансы. Сферу децентрализованных финансов образуют финансы организаций (коммерческих, некоммерческих и финансовых посредников) и финансы домохозяйств. Эти две подсистемы финансовых отношений различаются их ролью в общественном воспроизводстве, методами формирования и методами использования фондов денежных средств. В общем виде финансовая система представлена на рис. 1.

Рис. 1. Основные звенья финансовой системы России

На уровне централизованных финансов осуществляются денежные отношения, связанные в основном с формированием и использованием централизованных фондов денежных ресурсов в форме государственных и муниципальных бюджетных средств и

государственных внебюджетных фондов. Централизованные фонды денежных ресурсов создаются путем распределения и перераспределения национального дохода, созданного в отраслях материального производства. На уровне децентрализованных финансов денежные отношения опосредуют кругооборот денежных фондов юридических лиц, образуемых из их доходов и накоплений, а также движение доходов домохозяйств.

Несмотря на существование различий между двумя подсистемами финансовых отношений в способах и формах образования и использования фондов денежных средств, финансовая система является единым целым.

Её целостность базируется на едином источнике финансовых ресурсов для всех составных звеньев финансовой системы – национальном доходе, создаваемом предприятиями сферы материального производства. Финансовая система России занимает в системе глобальных финансов небольшой удельный вес. Так, по данным «Отчета Allians о мировом благосостоянии за 2021 год»[1], в общем объеме мировых финансовых активов, составляющих в 2021 г. 153,14 трлн долл., приходится:

– 47,2% (72,314 трлн долл.) на США;

– 11,7% (17,89 трлн долл.) на Китай;

– 8,3% (12,71 трлн долл.) на Японию;

– 4,0% (6,11 трлн долл.) на Великобританию;

– 3,4% (5,18 трлн долл.) на Германию;

– 0,6% (0,86 трлн долл.) на Россию[2].

Централизованные финансы находятся в собственности публичных органов власти и включают следующие элементы:

– федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ;

– бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

– местные бюджеты;

– финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий;

– государственные финансовые резервы и резервные фонды (рис. 2).

Важнейшим структурным звеном публичных финансов является совокупность бюджетов трех уровней власти: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления[3]. Каждый бюджет функционирует автономно, не включается в бюджеты вышестоящего уровня и утверждается в форме закона соответствующего уровня законодательной власти.

[1] Wikipedia. Доля стран мира в мировых финансовых активах «Отчет Allians о мировом благосостоянии на конец 2021 года» (дата обращения: 08.07.2021).

[2] Игонина Л. Л. Модернизация финансовой системы России: задачи, императивы, тенденции // Финансы и кредит. 2012. № 3. С. 3.

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 3823.

Рис. 2. Структура централизованных (публичных) финансов

Федеральный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Бюджет субъекта РФ предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта РФ. Бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты) включают в себя: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты городских и сельских поселений. Названные бюджеты предназначены для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Расходные обязательства, согласно ст. 6 БК РФ, – это обусловленные законом, иным нормативным актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Бюджеты субъектовРФ (региональные бюджеты) включают 21 бюджет республик в составе РФ, шесть бюджетов краев, 49 бюджетов областей, 10 бюджетов автономных округов, один бюджет автономной области, бюджеты г. Москвы и г. Санкт-Петербурга. Бюджеты органов местного самоуправления РФ включают: 1 867 бюджетов муниципальных районов, 1 091 бюджет городских округов, 1 922 бюджета поселков городского типа, 24 444 бюджета сельских поселений.

В качестве самостоятельного звена в системе централизованных финансов выделяют государственные внебюджетные фонды, которые подразделяются на социальные

внебюджетные фонды и фонды экономического назначения. В состав социальных внебюджетных фондов входят: Фонд пенсионного и социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования.

В структуре централизованных финансов в качестве самостоятельного звена выделяют государственный (муниципальный) кредит, который служит одним из важнейших источников дополнительных финансовых ресурсов государственных и местных органов власти.

Предельные размеры государственного (муниципального) кредита ежегодно устанавливаются органами законодательной власти государства и муниципальных образований.

Важным структурным звеном системы централизованных финансов являются государственные финансовые резервы и резервные фонды. Они выступают в качестве особой формы государственных финансовых ресурсов, поскольку имеют самостоятельные методы формирования и расходования, подлежат обособленному учету и управлению. Финансовые резервы государства и государственные резервные фонды подразделяются на два типа: стратегические и текущие. К стратегическим государственным финансовым резервам относятся золотовалютные резервы (ЗВР), основу которых составляют золотовалютные активы Банка России. Текущие государственные финансовые ресурсы и резервы образуют Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (ФНБ).

Золотовалютные резервы, или международные резервы (англ. *official reserves*), – это внешние высоколиквидные активы, представленные в виде иностранной валюты и золота, которые находятся под контролем Центрального банка России и Правительства Российской Федерации. Эти международные активы в любой момент могут быть использованы для финансирования дефицита платежного баланса, для национальной валюты или для аналогичных целей[1]. В состав ЗВР входят:

– средства в иностранной валюте;

– специальные права заимствования;

– резервная позиция России в Международном валютном фонде (МВФ);

– монетарное золото.

К средствам в иностранной валюте кроме наличной инвалюты относят: депозиты со сроками гашения до 1 года, депозиты в золоте, кредиты, предоставленные в рамках сделок обратного РЕПО в зарубежных Центральных банках, в Банке международных расчетов и иных международных кредитных организациях, имеющих рейтинги долгосрочной кредитоспособности не ниже «А» по классификации рейтинговых агентств Fich Ratings и Standart and Poor’S, и т. д.

К специальным правам заимствования относят эмитированные МВФ международные резервные активы, находящиеся на счете Российской Федерации в МВФ. Резервная позиция в Международном валютном фонде – это валютная составляющая квоты России в МВФ.

[1] Золотовалютные резервы. URL: http://www.dic.academic.ru/dic.nsf/lover/14901

Монетарное золото как часть ЗВР представляет собой стандартные золотые слитки, монеты из золота с пробой металла не ниже 0,995. По запасам золотых резервов на 06.09.2024 г. находится США – 8 133,5 т, 2-е место занимает Германия – 3 351,5 т, 3-е место занимает Италия – 2 451,8 т, 4-е место занимает Франция – 2 437,0 т, 5-е место занимает Россия – 2 335,9 т[1]. По запасам иностранной валюты и золота – золотовалютным резервам – по данным МВФ 01.01.2025 на 1-м месте находится Китай – 3 455,6 млрд долл., на 3-м месте находится Япония – 1 240,6 млрд долл., на 3-м месте находится Швейцария – 909,4 млрд долл., на 4-м месте находится Индия – 635,7 млрд долл., 5-е место занимает Россия – 620,8 млрд долл.[2]

Текущие государственные финансовые ресурсы в нашей стране находятся в ФНБ, который формируется в основном за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета на ноябрь 2024 г. По данным Минфина РФ, объем Фонда национального благосостояния на 01.01.2025 составляет 11,88 трлн руб. (116,84 млрд долл.), или 6,2% внутреннего валового продукта (ВВП).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие экономические процессы изучаются с помощью финансов?
2. Что понимается под термином «финансы»?
3. Какие денежные отношения относятся к финансовым отношениям?
4. Назовите основные характеристики финансов как экономической категории.
5. Назовите функции финансов и раскройте их содержание.
6. Дайте определение государственных финансов.
7. Каковы причины возникновения государственных финансов?
8. Охарактеризуйте содержание и структуру государственных финансов.
9. Охарактеризуйте содержание и структуру региональных и местных финансов.
10. Назовите основополагающие признаки, присущие государственным финансам.
11. Охарактеризуйте структуру финансовой системы Российской Федерации.
12. Из каких источников формируются финансы государства, субъектов РФ и муниципальных образований?
13. Раскройте понятие государственных и муниципальных финансовых ресурсов.
14. Охарактеризуйте методы формирования государственных и муниципальных финансовых ресурсов.
15. В чем состоят различия между централизованными и децентрализованными финансами?

[1] URL: https://www.tadviser.ru/index.php/статья:золотые_резервы_стран_мира.2024/09/06

[2] Международные резервы стран (февраль 2025). URL: https://svspb.net/danmark/rezervy-stran.php?ysclid=m92tbv66vn476550606

Глава 2. Бюджетное устройство Российской Федерации

2.1. Содержание и структура бюджетной системы России

Финансы, находясь в государственной или муниципальной собственности, образуют в структуре финансовой системы особую совокупность денежных отношений – бюджетную систему. Бюджетная система РФ в соответствии со ст. 6 БК РФ представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемую законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Бюджетная система занимает ключевое положение в финансовой системе страны, поскольку аккумулирует финансовые средства, обеспечивающие выполнение функций органов государственной власти и местного самоуправления. Через бюджетную систему осуществляется регулирование темпов и пропорций экономического развития страны, финансирование национальных проектов, государственных и муниципальных целевых программ.

Базовым элементом, определяющим структуру бюджетной системы, выступает категория «бюджет». Бюджетным законодательством Российской Федерации термин «бюджет» определяется как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения, задач и функций государства и местного самоуправления[1]. В зависимости от экономического субъекта, применительно к денежным средствам которого составляется бюджет, различают федеральный, региональный, местный (муниципальный), семейный (потребительский) бюджеты. В экономической литературе содержание категории «бюджет» раскрывается в трех аспектах:

– по экономической сущности;

– материально-вещественному содержанию;

– организационной форме.

По экономической сущности бюджет представляет собой совокупность денежных отношений между публичными органами власти, хозяйствующими субъектами и населением. Эти денежные отношения между указанными экономическими субъектами формируют особую часть финансовых отношений – бюджетные отношения. Особенность бюджетных отношений, во-первых, состоит в том, что они связаны с перераспределением части стоимости совокупного общественного продукта, направляемой для формирования финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления. Основным экономическим механизмом перераспределения этой части стоимости общественного продукта бюджеты разных уровней бюджетной системы страны являются налоги, сборы и другие обязательные платежи налогового типа.

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 6.

Особенность бюджетных отношений, во-вторых, состоит в том, что они опосредуют процесс использования средств бюджета всех уровней публичной власти, предназначенных для финансирования производства, распределения и предоставления общественных услуг согласно задаче функций государственных и муниципальных бюджетов. Таким образом, экономическое содержание бюджета связано с денежными отношениями по поводу формирования и использования финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления. В этом качестве бюджет выступает как важнейший инструмент финансового регулирования процесса перераспределения централизованных финансовых ресурсов между федеральными, региональными и муниципальными органами власти. С этих позиций бюджет выступает в качестве основного средства проведения финансовой политики государства и муниципальных образований.

По материально-вещественному содержанию бюджет представляет собой централизованный фонд денежных средств, который формируется и расходуется органами публичной власти в целях удовлетворения общественных потребностей.

Общественные потребности, удовлетворение которых возложено на органы публичной власти, включают:

– оказание услуг общественного сектора экономики (услуги образования, здравоохранения, культуры, охрана окружающей среды, социальная защита, физическая культура и спорт);

– расширение и модернизация общественного производства, финансовая поддержка развития приоритетных отраслей экономики;

– регулирование межотраслевых и территориальных пропорций развития экономики;

– содержание органов власти, судебной системы, органов правопорядка, обеспечение безопасности и обороноспособности страны.

Таким образом, бюджет в качестве централизованного фонда денежных средств публичных органов власти является финансовой основой их функционирования.

По организационной форме бюджет выступает в качестве официального финансового плана государственных и муниципальных органов власти, закрепляющего их права и обязанности по мобилизации, распределению и использованию соответствующих финансовых ресурсов. Ввиду исключительной важности бюджета в деятельности государства, субъектов РФ и муниципальных образований его составление, рассмотрение, утверждение и исполнение осуществляются в форме законов (положений), устанавливаемых органами законодательной государственной власти и органами исполнительной власти муниципальных образований.

Бюджет в форме финансового плана рассматривается в течение сентября–декабря очередного года перед плановым годом органами законодательной (исполнительной) власти и утверждается в форме баланса доходов и расходов бюджета государства, субъекта РФ и местного бюджета.

В этом финансовом плане отражаются:

– источники формирования доходов бюджета;

– бюджетные обязательства по финансированию расходов бюджетов. Бюджетные обязательства возникают на основе расходных обязательств.

«Расходные обязательства – это обусловленные законом или иным нормативным актом (для органов местного самоуправления), договором или соглашением обязанности определенного органа публичной власти предоставить конкретному экономическому субъекту средства из соответствующего бюджета»[1].

«Бюджетные обязательства – это те расходные обязательства, которые подлежат выполнению в конкретном финансовом году»[2]. В этом качестве бюджет законодательно закрепляет права и обязанности (полномочия) органов публичной власти и иных участников бюджетного процесса по мобилизации, распределению и использованию централизованных финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления, регулированию бюджетных правоотношений.

Бюджет выполняет в финансовой системе страны три функции: распределительную, регулирующую и контрольную.

Распределительная функция бюджета проявляет себя через формирование и использование централизованных фондов денежных средств по уровням государственной и муниципальной власти.

В процессе формирования доходов бюджетов происходит изъятие в доходы бюджетов части доходов хозяйствующих субъектов и населения:

– через налоговую систему;

– систему доходов от оказания государственных услуг;

– через поступления в доходы бюджетов разных уровней бюджетной системы неналоговых доходов от использования имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности, доходов от внешнеэкономический деятельности, доходов при пользовании природными ресурсами, доходов от оказания платных услуг и продажи материальных и нематериальных ресурсов и т. д.

В процессе использования средств бюджетов происходит перераспределение денежных средств между:

– различными сферами деятельности (народное хозяйство, национальная оборона, образование, здравоохранение и т. д.);

– между отдельными группами населения (работающее население, пенсионеры, временно неработающие);

– между отдельными отраслями, что помогает развитию приоритетных отраслей, а также поддержке убыточных, но социально важных отраслей.

Формирование доходов органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется в форме:

– налоговых и неналоговых доходов;

– трансфертов от других бюджетов бюджетной системы РФ;

– денежных доходов от операций с Центральным банком России;

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 6.
[2] Там же.

– доходов в форме перечислений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств.

Налоговые доходы представляют собой доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах, федеральных налогов и сборов, в том числе доходы от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, доходы от региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним[1].

К неналоговым доходам относятся: таможенные пошлины, доходы от использования государственного и муниципального имущества, платежи за пользование природными ресурсами (плата за негативное воздействие на окружающую среду при пользовании лесами, штрафы за негативное воздействие на окружающую среду), от размещения средств бюджета, доходы от оказания платных государственных и муниципальных услуг.

Доходы бюджета от денежных поступлений от операций Центрального банка РФ определены Положением банка России «О порядке администрирования Центральным банком РФ поступлений в бюджетную систему РФ отдельных видов доходов» от 04.12.2019 № 704-П (прил. 1).

Регулирующая функция бюджета направлена на поддержание стабильности и сбалансированности экономики. Эта функция проявляет себя в форме прямого и косвенного финансового регулирования экономических субъектов. Прямое финансовое регулирование – это прямое воздействие на экономический объект через изменение ставок налогов, предоставление налоговых вычетов, межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов и гарантий, пошлин, налоговых льгот (отсрочек, рассрочек, бюджетных кредитов) с целью стимулирования или сдерживания развития отдельных отраслей.

Косвенное финансовое регулирование направлено на государственную поддержку хозяйствующих субъектов, не являющихся объектом регулирования, но эффект от этой господдержки получает приоритетный объект. Например, государственное субсидирование процентной ставки по льготным ипотечным кредитам, государственное субсидирование процентной ставки по банковским кредитам предприятий малого и среднего бизнеса и т. д. Косвенное финансовое регулирование служит стимулом для активизации деятельности экономических субъектов. Например, субсидирование государством процентной ставки по ипотечным кредитам способствовало выдаче за все время существования ипотеки более 230 тыс. кредитов по ипотеке и на этой основе привлечению в экономику более 650 млрд дополнительных денежных средств. Таким образом, регулирующая (распределительная) функция бюджета направлена на осуществление процессов распределения и перераспределения финансовых ресурсов не только между уровнями публичной власти, но и между разными подразделениями общественного производства.

Контрольная функция бюджета проявляется в постоянном контроле органов публичной власти за выполнением бюджетных обязательств. На стадии формирования доходов бюджета с помощью контрольной функции регулируются пропорции распреде-

[1] Виды доходов бюджета на 08.10.2024. URL: www.budget.gov.ru

ляемых бюджетных средств, их соответствие объемам предусмотренных соответствующими бюджетными полномочиями, прогнозируются экономические и социальные последствия проводимой бюджетной политики. На стадии исполнения бюджета контрольная функция бюджета реализуется в процессах выделения бюджетных средств на финансирование соответствующих расходных обязательств бюджетов разных уровней бюджетной системы. Посредством контрольной функции оцениваются эффективность расходования бюджетных средств и результаты бюджетного финансирования, осуществляется корректировка бюджетной политики и перераспределение финансовых ресурсов в соответствии с корректировкой расходов бюджетов.

Контрольные функции со стороны законодательных органов власти осуществляют Счетная палата РФ и ее региональные и муниципальные представительства. Контрольную функцию со стороны исполнительных органов власти осуществляют Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Росфиннадзор, Федеральное казначейство.

В случае неэффективного использования бюджетных средств происходит их последующее возмещение по следующим основаниям:

– нецелевое использование бюджетных средств;

– невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств;

– неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом;

– нарушение условий предоставления бюджетных кредитов или расходование межбюджетных трансфертов.

О размерах неэффективного использования бюджетных средств можно судить по результатам анализа Счетной палатой РФ нарушений финансовой дисциплины экономическими субъектами. Так, по итогам 2023 г. объем нарушений финансовой дисциплины экономическими субъектами, обнаруженными Счетной палатой РФ, составил 772,7 млрд руб. Из них нарушений финансовой дисциплины на сумму 294,2 млрд руб. обнаружено при проведении госзакупок, 268,2 млрд руб. – при формировании и исполнении бюджетов, 95 млрд руб. – при нарушении ведения бухгалтерского учета, 70,7 млрд руб. – при неэффективном использовании бюджетных средств.

Размер государственного бюджета любой страны мира является внешним макроэкономическим показателем, отражающим уровень ее финансового благополучия. В мировой практике данный показатель именуется «бюджетный потенциал государства». Бюджетный потенциал государства характеризует долю расходов государственного бюджета страны в его ВВП.

В наиболее развитых странах мира эта доля колеблется в пределах 34,4–57,3% к ВВП. По данным мировой статистики, в 2023 г. государственные расходы в процентах от ВВП составляют: во Франции – 57,3%; Италии – 55,2%; Австрии – 52,1%; в Германии – 48,6%; Польше – 46,7%; Японии и Великобритании – 44,5%; США – 34,4%; России – 38,7%[1].

[1] Государственные расходы к ВВП. Список стран. 2024 г. URL: ru.tradingeconomics.com

В России доля государственных расходов в процентах ВВП постоянно возрастает: с 32,5% в 2018 г. до 38,7% в 2023 г., что положительно характеризует российское государство как эффективного собственника.

2.2. Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации

«Под бюджетным устройством понимают организационно-правовое построение бюджетной системы, включающие 3 структурных элемента:

– бюджетную систему;

– принципы, на которых основана бюджетная система;

– бюджетные права органов публичной власти соответствующего уровня»[1].

Бюджетная система Российской Федерации – первый структурный элемент бюджетного устройства РФ. Бюджетная система Российской Федерации представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемую законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов[2].

В соответствии со ст. 10 БК РФ, бюджетная система Российской Федерации включает следующие четыре уровня бюджетов:

– первый уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ;

– второй уровень – бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

– третий уровень – местные бюджеты, включающие: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

– четвертый уровень – бюджеты городских и сельских поселений.

Структура бюджетной системы РФ представлена на рис. 3.

Все бюджетные уровни являются самостоятельными как по источникам и формам доходов, так и по направлениям расходов своих бюджетов. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципальных образований. Наряду с вышеназванными формами бюджетов

[1] Подъяблонская Л. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник. М. : ЮНИТИДАНА, 2009. С. 178.
[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 6.

для аналитических целей в бюджетном законодательстве применяется термин «консолидированный бюджет»[1].

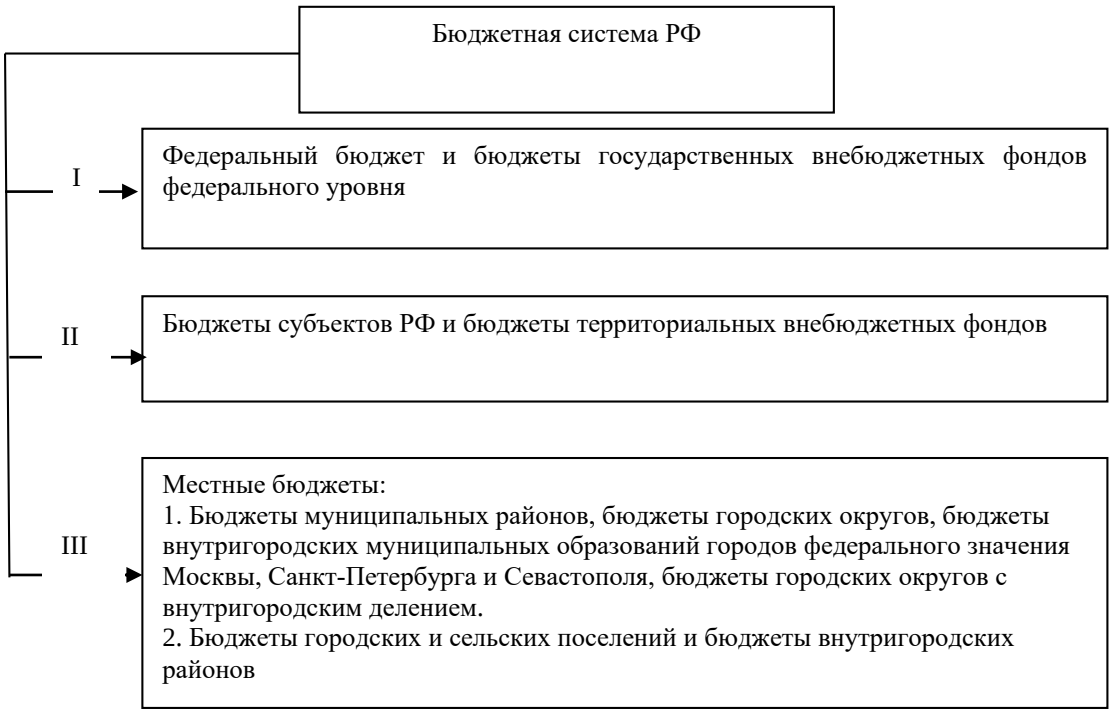

Рис. 3. Структура бюджетной системы РФ

Консолидированный бюджет Российской Федерации представляет собой свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. Термин «свод» означает сведенные в единое целое и расположенные в определенном порядке данные[2]. «Свод бюджетов – это расчетный документ, отражающий соединение (консолидацию) всех платежей, характеризующих объединяемые бюджеты»[3]. Соответственно, консолидированный бюджет Российской Федерации образуют федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Консолидированные бюджеты Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований не рассматриваются и не утверждаются соответствующими органами законодательной (исполнительной) власти. Консолидированный бюджет представляет для федеральных, региональных и местных органов власти, прежде всего, статистический показатель, используемый ими в осуществлении финансовой политики и принятии экономических решений.

Аналогично федеральному уровню консолидированный бюджет субъекта РФ в соответствии со ст. 14 БК РФ представляет собой бюджет субъекта РФ и свод бюдже-

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 6.
[2] Викисловарь. URL: ru.wiktionary.ord
[3] Подъяблонская Л. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник. М. : ЮНИТИДАНА, 2009. С. 201.

тов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами). Консолидированный бюджет муниципального района, согласно ст. 15 БК РФ, образует бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между ними), образуют консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением. Консолидированный бюджет РФ, как консолидированные бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований, не утверждается законодательными (исполнительными) органами власти.

Таким образом, консолидированный бюджет Российской Федерации включает все финансовые средства в бюджетах всех уровней власти на территории страны (рис. 4).

Рис. 4. Структура консолидированного бюджета РФ

Консолидированные бюджеты служат основой для подтверждения реальности и обоснованности параметров, выдвигаемых на обсуждение органами законодательной (исполнительной) власти соответствующего уровня проектов своих бюджетов. Ключевую роль имеют показатели консолидированных бюджетов при определении уровня централизованных финансов в общей сумме всей совокупности финансовых ресурсов страны.

В основе разрабатываемых прогнозов экономического и социального развития Российской Федерации, регионов и муниципальных образований лежат параметры их консолидированных бюджетов.

Параметры консолидированных бюджетов служат базовыми характеристиками для расчетов минимальных государственных социальных и финансовых норм и нормативов.

Показатели консолидированных бюджетов используются в бюджетном планировании и прогнозировании, в составлении сводных финансовых балансов, при расчетах бюджетной обеспеченности жителей страны и территорий, а также для расчетов минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, необходимых при бюджетном планировании, при анализе эффективности распределения и использования бюджетных средств, для обоснования уровня предоставления субвенций. Данные консолидированных бюджетов используются для составления проектов федерального бюджета, проектов региональных и местных бюджетов. Консолидированные бюджеты входят в состав бюджетной системы РФ.

Бюджетная система, согласно ст. 6 БК РФ, представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемые законодательством РФ совокупности федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Бюджетная система РФ включает три уровня бюджетов:

– федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

– бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

– местные бюджеты, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутри городских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов[1].

Таким образом, бюджетная система РФ включает совокупность финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государственных и муниципальных органов власти.

Содержание бюджетной системы и ее структура, как уже отмечалось, определяются соответствующей формой государственного устройства. Под формой государственного устройства понимают внутреннее строение государства, его деление на функциональные структурные единицы (города, районы, области) и принципы взаимодействий между ними. В свою очередь система взаимоотношений между составными частями государства основана на характере распределения полномочий власти и суверенитета между центром и территориальными образованиями.

Форма государственного устройства определяет принципы взаимоотношений между функциональными структурными единицами государства (городами, районами, краями, областями и иными административно-территориальными образованиями). Принцип (от лат. начало, основа) – это исходное положение какой-либо теории, учения; основа устройства, работы или действия каких-либо машин, приборов и т. д. По форме государственного устройства страны подразделяются на унитарные и федеративные.

Унитарное государство – это единое централизованное государство, состоящее по своей структуре из различных административно-территориальных единиц, не имею-

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 10.

щих в своем составе других государств или государственных образований. В унитарном государстве структурными единицами являются районы, города, области и иные административно-территориальные образования, которые полностью или частично имеют зависимость от центральной власти. В этих государствах существует единая для всей страны структура высших представительных (законодательных), исполнительных, судебных и контрольных органов. К таким государствам относят Францию, Италию, Японию, Турцию и др. В унитарных государствах бюджетная система по своей структуре состоит из двух уровней: государственного и местных бюджетов.

В федеральных государствах, в состав которых входит Российская Федерация, существует три уровня органов власти: федеральный уровень, уровень власти субъектов РФ и муниципальный уровень власти.

Центральное место в бюджетной системе РФ занимает федеральный бюджет по ряду оснований. Во-первых, представляя собой централизованный денежных доход федерального государства, федеральный бюджет аккумулирует значительную часть финансовых ресурсов страны. Через него проходят около 40% всех бюджетных финансовых потоков, в том числе 50,1 % совокупных доходов бюджетов бюджетной системы РФ. По параметрам федерального бюджета, его структуре можно судить об уровне экономического развития страны. Во-вторых, федеральный бюджет обеспечивает своими средствами решение общенациональных задач выравнивания уровней экономического и социального развития регионов страны.

Следующим элементом бюджетного устройства РФ являются принципы организации построения бюджетной системы страны. Бюджетная система РФ функционирует на основе принципов организации построения бюджета, установленных главой 5 БК РФ: «Совокупность принципов организации бюджетной системы можно подразделить на две группы: принципы построения бюджетной системы и принципы формирования и исполнения бюджетов»[1].

«Принципы построения бюджетной системы включают: принцип единства бюджетной системы, принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, принцип самостоятельности бюджетов; принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований»[2].

Принципы, связанные с формированием и исполнением бюджетов, включают:

– принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;

– принцип сбалансированности бюджета;

– принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств;

– принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;

– принцип прозрачности (открытости);

– принцип достоверности бюджета;

---

[1] Финансы и кредит : учебник / под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2011. С. 94.

[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 7.

– принцип адресности и целевого характера бюджетных средств;

– принцип подведомственности расходов бюджетов;

– принцип единства кассы.

Более подробно содержание этих принципов бюджетного устройства изложено в ст. 28–38 Бюджетного кодекса РФ[1]. Характеристика бюджетного устройства, связанная с совокупностью прав органов публичной власти в области формирования, распределения и использования соответствующих бюджетов, будет рассмотрена далее.

Каждый бюджет соответствующего уровня должен обеспечивать финансирование своих расходов, опираясь на собственную доходную базу. Однако при нехватке финансовых средств у нижестоящего бюджета для финансирования минимума необходимых расходов на соответствующей территории недостающие средства должны быть выделены из вышестоящего бюджета. Таким образом, вышестоящий бюджет выступает в качестве гаранта финансирования расходов на обеспечение минимальных социальных стандартов уровня жизни населения на определенной территории. Взаимосвязь бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ осуществляется через систему налогово-бюджетных взаимоотношений публичных органов власти.

Еще одним элементом бюджетного устройства, как уже отмечалось ранее, являются бюджетные права, которыми наделяются органы публичной власти соответствующего уровня. Бюджетные правоотношения регулируются Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, распоряжениями государственных и муниципальных органов исполнительной власти и иными правовыми актами. При этом каждый уровень публичной власти наделяется соответствующей ему системой правовых компетенций и полномочий в сфере бюджетных отношений. Компетенции субъекта публичной власти – это формально определенный набор прав и обязанностей, которыми наделяются орган государственного (муниципального) управления или должностное лицо для выполнения реализуемых им задач и функций государства (муниципалитета).

Полномочия субъекта публичной власти – это право и одновременно обязанность соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом. Публичный характер полномочий означает, что они реализуются от имени государства (муниципального образования) и в интересах государства (муниципального образования).

К бюджетным правовым полномочиям федеральных органов публичной власти в сфере регулирования бюджетных правоотношений относятся:

– установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;

– разграничение видов налогов и иных доходов между уровнями бюджетной системы;

– регулирование доходов федерального бюджета между бюджетами различных уровней бюджетной системы;

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 28–38.

– разграничение полномочий по исполнению бюджетов различных уровней бюджетной системы;

– иные бюджетные полномочия, установленные ст. 7 БК РФ[1].

К бюджетным полномочиям органов публичной власти субъектов РФ относятся:

– установление порядка составления, рассмотрения и проектов бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

– утверждение и исполнение бюджетов субъекта РФ и бюджетов территориальных внебюджетных фондов;

– осуществление контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных внебюджетных фондов;

– установление и исполнение расходных обязательств субъекта РФ;

– установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и от региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, и иные полномочия, установленные ст. 8 БК РФ.

Бюджетные полномочия муниципальных образований изложены в ст. 9 БК РФ.

2.3. Экономическое содержание и классификация доходов бюджетов публичных органов власти

«Доходы бюджетов публичных органов власти разных уровней представляют собой совокупность денежных средств, поступающих в распоряжение органов власти и местного самоуправления для обеспечения источниками финансирования публичных расходов, направленных на производство, распределение и предоставление общественных благ, а также на формирование государственных финансовых резервов»[2].

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, доходы бюджета представляют собой поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Доходы бюджета как финансовую категорию можно классифицировать:

– в зависимости от государственного устройства РФ как федеративного государства (различают доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ и доходы местных бюджетов);

– в соответствии с субъектами бюджетных отношений (различают доходы от юридических лиц и доходы от физических лиц);

– в зависимости от гражданства (различают доходы резидентов (юридических или физических лиц, постоянно проживающих в РФ) и нерезидентов);

– в зависимости от условий мобилизации и использования (доходы подразделяются на возвратные из бюджетов (излишне уплаченные или излишне взысканные

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 7.
[2] Барулин С. В. Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2010. С. 298.

налоги и сборы) и безвозвратные централизованные и децентрализованные, целевые и общие; возмездные и безвозмездные);

– по способу уплаты (различают обязательные и добровольные доходы бюджетов). По методам изъятия различают налоговые и неналоговые доходы.

Бюджетный кодекс РФ определяет, что «в состав доходов бюджетов всех уровней входят: налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления»[1].

Налоговые доходы – это доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов, а также пенсий и штрафов по ним. Налоговые доходы формируют основную часть совокупных доходов всех уровней публичной власти. Так, доля налоговых доходов в доходах федерального бюджета составляет 80–83%. В общем объеме региональных бюджетов доля налоговых доходов составляет в среднем 75–80%. В общем объеме местных бюджетов доля налоговых доходов в среднем составляет 52–54%.

Своевременно и в полном объеме осуществлять налоговые платежи – безусловная обязанность налогоплательщика. При этом уплата налогов является индивидуально безвозмездной. Индивидуальная безвозмездность налога состоит в том, что он взыскивается на условиях, не предполагающих встречной обязанности публичных органов власти совершать какие-либо юридически значимые действия в пользу налогоплательщика. Налоговые платежи взимаются в целях покрытия общественных потребностей и представляют собой цену общественных благ и услуг, предоставляемых для потребления всеми членами общества.

Неналоговые доходы бюджетов представляют собой безвозмездные поступления, зачисляемые в доходы бюджетов целевым образом. Неналоговые источники доходов бюджетов являются результатом экономической или административной деятельности публичных органов власти по управлению государственным (муниципальным) имуществом, оказанию платных услуг, доходов от продажи имущества или иного возмездного отчуждения государственного (муниципального) имущества, средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, средства самообложения граждан и иные неналоговые доходы.

К безвозмездным поступлениям, согласно бюджетному законодательству РФ, относятся:

– дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ;

– субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ;

– субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ;

– иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ;

– безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Объем безвозмездных поступлений занимает незначительную долю (менее 1%) в совокупных доходах федерального бюджета. Вместе с тем в основном из федерального

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 41.

бюджета поступают безвозмездные поступления в доходы бюджетов субъектов РФ и местные бюджеты в виде межбюджетных трансфертов. На эти цели в 2023 г. из федерального бюджета предоставлено в консолидированные бюджеты субъектов РФ межбюджетных трансфертов (МБТ) на сумму 3,85 трлн руб., что составило 18% от доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. В состав указанных безвозмездных поступлений из федерального бюджета в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2023 г. вошли:

– дотации (13 видов) на сумму 1,04 трлн руб.;

– субсидии (155 видов) на сумму 1,530 трлн руб.;

– субвенции (31 вид) на сумму 0,3 трлн руб.;

– иные межбюджетные трансферты (63 вида) на сумму 0,373 трлн руб.[1]

Бюджетным кодексом РФ (ст. 41) определено понятие «собственные доходы бюджетов». Собственные доходы бюджетов включают:

– налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ;

– неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

– доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Так, доля собственных доходов бюджетов субъектов РФ в совокупном объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составляла: в 2019 г. – 82,4%, в 2021 г. – 79,3%, в 2023 г. – 81,3%, в 2024 г. – 85,4%[2]. То есть за период 2020–2026 гг. процентная доля собственных доходов в общем объеме доходов бюджетов субъектов РФ возросла на 8,7%. Сохраняется также тенденция роста и стоимостной величины собственных доходов бюджетов субъектов РФ за этот период с 13,92 трлн руб. в 2021 г. до 18,68 трлн руб. в 2025 г. Доходы бюджетов федерального, регионального и муниципального уровней власти имеют разную структуру налоговых, неналоговых и безвозмездных поступлений. Основные параметры и структура доходов бюджетной системы РФ в период 2020–2026 гг. представлены в табл. 1, из которой следует, что в период 2020–2026 гг. доходы бюджетов бюджетной системы РФ увеличились в 1,84 раза – с 38,166 трлн руб. в 2020 г. до 70,24 трлн руб. в 2026 г. (прогноз). За указанный период объем доходов федерального бюджета в структуре бюджетной системе РФ увеличился в 1,82 раза – с 18,719 трлн руб. в 2020 г. до 38,064 трлн руб. в 2026 г. (прогноз). При этом доля доходов федерального бюджета в общем объеме доходов бюджетной системы РФ за этот период практически не изменились, оставаясь на уровне 49,51%.

Объем доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета МБТ) в период 2020–2026 гг. увеличился в 1,92 раза – с 11,125 трлн руб. в 2020 г. до 21,358 трлн руб. в 2026 г. (прогноз).

---

[1] URL: https://cjnsultant.ru/document/cons_doc_LAW-429950 (дата обращения: 30.11.2023).

[2] Минфин России «Основные направления бюджетной, налоговой и тарифно-таможенной политики РФ на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов», табл. 4.2.1 «Основные параметры бюджетов субъектов РФ».

Таблица 1

Основные параметры и структура доходов бюджетной системы РФ в период 2020–2026 гг., трлн руб.*

Показатель	2020 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Доходы, всего	38,166	57,244	66,813	67,783	70,240
% к ВВП	35,5	33,9	36,6	35,5	34,2
В том числе:					
Федеральный бюджет	18,719	28,674	35,065	33,552	34,064
% к ВВП	48,9	50,0	51,3	49,5	48,5
Консолидированные бюджеты субъектов РФ (без учета МБТ)	11,125	17,526	19,179	20,216	21,358
% к ВВП	29,1	30,6	28,7	29,8	30,4
Бюджеты государственных внебюджетных фондов (без учета МБТ)	8,322	11,044	12,569	14,015	14,818
% к ВВП	22,0	19,4	18,8	20,7	21,1

* Рассчитано по данным: Минфин РФ. Презентация Power Point «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов». С. 45. URL: https://council.gov.ru>media/files.pdf

Объем доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов за указанный период увеличился в 1,78 раза – с 8,322 трлн руб. в 2020 г. до 14,818 трлн руб. в 2026 г. (прогноз). При этом доля доходов бюджетных и внебюджетных фондов в общем объеме доходов бюджетной системы РФ в этот период осталась в среднем на уровне 20–21%.

2.4. Экономическое содержание и классификация расходов бюджетов публичных органов власти Российской Федерации

Расходы бюджета – это выплачиваемые из бюджета денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций публичных органов власти. Расходы бюджетов публичных органов власти РФ классифицируются:

– по звеньям системы государственных и муниципальных финансов;

– уровням государственной и муниципальной власти;

– экономическому признаку;

– формам расходования бюджетных средств[1].

Расходы бюджетов публичных органов власти, классифицируемые по звеньям системы государственных и муниципальных финансов, подразделяются на бюджетные и внебюджетные расходы, расходы на формирование финансовых резервов и резервных фондов исполнительных органов публичной власти и Президента РФ.

Расходы бюджетов публичных органов власти, классифицируемые по уровням власти и управления, подразделяются на федеральные, региональные и местные расходы.

Расходы бюджетов органов власти всех уровней по экономическому признаку подразделяются на текущие и капитальные (инвестиционные).

Расходы бюджетов публичных органов власти по формам расходования бюджетных средств предоставляются в форме бюджетных ассигнований, бюджетных кредитов, трансфертов населению, межбюджетных трансфертов, кредитов иностранным

[1] Барулин С. В. Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2010. С. 290–294.

государствам, а также в виде расходов на обслуживание долговых обязательств, в том числе на финансирование государственных и муниципальных гарантий[1].

«Соответственно видам расходных обязательств формируются бюджетные обязательства, которые представляют собой расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году»[2]. На основе бюджетных обязательств денежные средства в бюджеты публичных органов власти поступают в форме бюджетных ассигнований. Бюджетные ассигнования представляют собой предельные объемы денежных средств, предусмотренных, согласно ст. 6 БК РФ, для исполнения бюджетных обязательств в соответствующем финансовом году.

Процесс формирования расходов бюджета представляет совокупность последовательных взаимообусловленных между собой фаз организации бюджетного процесса. Вначале устанавливаются бюджетные полномочия органов публичной власти, представляющие собой установленные Бюджетным кодексом РФ права и обязанности государственных и муниципальных органов власти осуществлять в пределах своих компетенций расходование средств соответствующих бюджетов.

Введение и установление бюджетных расходных полномочий требуют закрепления за соответствующими уровнями публичной власти определенного объема бюджетных ресурсов. При этом объем бюджетных ресурсов, находящихся в распоряжении субъекта соответствующего уровня публичной власти, должен быть достаточным для выполнения возложенных на него функций и задач. На основе бюджетных полномочий формируются расходные обязательства. Они представляют собой обусловленные законом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования предоставить юридическому лицу, физическому лицу или иному публично-правовому образованию средства соответствующего бюджета.

Расходные обязательства являются связующим звеном между правом публично-правового образования, юридического или физического лица на получение бюджетных средств и обязанностью органов государственной власти предоставить бюджетные средства.

Расходные обязательства исполняются за счет собственных доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета.

Согласно ст. 69 БК РФ, к бюджетным ассигнованиям относят ассигнования:

– на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ, включая ассигнования на госзакупки товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных нужд;

– социальное обеспечение населения;

– предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам (кроме государственных (муниципальных) учреждений, муниципальных унитарных предприятий и государственных унитарных предприятий);

– предоставление субсидий юридическим лицам (кроме государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;

---

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 69, 74.1, 78, 78.1, 79, 81.

[2] Там же. Ст. 6.

– предоставление межбюджетных трансфертов (дотаций, субсидий, субвенций бюджетных публичных органов власти);

– обслуживание государственного (муниципального) долга.

По каждому из семи названных разделов в соответствии со ст. 69 БК РФ выделяются соответствующие объемы бюджетных ассигнований на трехлетний бюджетный период.

1. По разделу «Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг» в период 2024–2026 гг. будет предоставлено:

– на субсидии бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовые обеспечения выполнения ими государственного муниципального задания в 2024 г. 17 850 млрд руб., в 2025 г. 1 724,0 млрд руб. и в 2026 г., по прогнозу, 1 844,6 млрд руб.[1];

– на субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными муниципальными учреждениями, в сумме в 2024 г. 388,81 млрд руб., в 2025 г. – 311,39 млрд руб., в 2026 г., по прогнозу, 311,77 млрд руб.[2];

– на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности в 2024 г. 37,3 млрд руб., в 2025 г. 28,6 млрд руб. и, по прогнозу, в 2026 г. 38,3 млрд руб.[3];

– на обеспечение закупки товаров в государственный материальный резерв в 2024 г. 15,576 млрд руб., в 2025 г. 16,017 млрд руб. и, по прогнозу, в 2026 г. 16,476 млрд руб.[4];

– на предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам, производителям товаров и услуг в 2024 г. в сумме 1855,1 млрд руб., в 2025 г. 1 421,4 млрд руб., в 2026 г., по прогнозу, 1 379,6 млрд руб.[5]

2. Бюджетные ассигнования по разделу «Социальное обеспечение населения» исполняются в форме публичных нормативных обязательств перед населением страны. Общий объем этих ассигнований составил на 2024 г. 1 291,56 млрд руб., на 2025 г. – 1 405,28 млрд руб. и на 2026 г., по прогнозу, – 1 461,1 млрд руб.[6] Из них:

– в рамках государственной программы РФ «Развитие пенсионной системы РФ» выделено в 2024 г. 1 246,1 млрд руб., в 2025 г. 1 358,43 млрд руб., в 2026 г., по прогнозу, 1 412,77 млрд руб.;

– в рамках госпрограммы РФ «Социальная поддержка граждан» выделено в 2024 г. 42,43 млрд руб., в 2025 г. 44,83 млрд руб., в 2026 г., по прогнозу, 46,6 млрд руб.

3. Предоставление бюджетных ассигнований по разделу «Бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, государственными (муниципальными) унитарными предприятиями» составило в 2024 г. 37,3 млрд руб., в 2025 г. 28,6 млрд руб., в 2026 г., по прогнозу, 36,3 млрд руб.

---

[1] Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов», прил. 9.1.

[2] Там же, прил. 27.

[3] Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете», прил. 24, разд. 1.

[4] Госпрограмма «Управление государственным материальным резервом в 2024 и 2026 гг.», табл. 42.

[5] Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете», прил. 24, разд. 1.

[6] Там же, прил. 10.

4. По разделу «Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам» бюджетные ассигнования предоставлены в 2024 г. в размере 1 855,1 млрд руб., в 2025 г. – 1 420,4 млрд руб., в 2026 г., по прогнозу, в размере 1 379,1 млрд руб.[1]

5. По разделу «Предоставление межбюджетных трансфертов» выделено бюджетных ассигнований бюджетам субъектов РФ и бюджетам государственных внебюджетных фондов в период 2024–2026 гг. 8 712,2 млрд руб. В том числе на дотации выделено 3 224,7 млрд руб., на субсидии 3 657,8 млрд руб., на субвенции 967,1 млрд руб. и на иные межбюджетные трансферты – 360,6 млрд руб.[2]

6. По разделу «Обслуживание государственного муниципального долга» выделено бюджетных ассигнований в 2024 г. в сумме 2 291,3 млрд руб., в 2025 г. – 2 803,8 млрд руб., в 2026 г., по прогнозу, – 3 161,1 млрд руб.[3]

7. По разделу «Предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права» бюджетные ассигнования составили на 01.01.2024 0,2 млрд долл. США, на 01.01.2025 – 1,55 млрд долл. США[4].

Осуществление расходов бюджета производится на основе следующих принципов бюджетного финансирования:

– получение максимального эффекта при минимуме затрат;

– целевой характер использования бюджетных ассигнований;

– предоставление денежных средств из бюджета только по мере использования ранее выделенных ассигнований;

– безвозвратность бюджетных ассигнований;

– бесплатность бюджетных ассигнований.

Для реализации принципов бюджетного финансирования органы публичной власти в обязательном порядке используют реестры расходных обязательств (ст. 87 БК РФ).

Органы государственной власти и местного самоуправления, согласно ст. 31 БК РФ, имеют право самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций и трех других бюджетов бюджетной системы РФ).

Основные параметры и структура расходов бюджетов бюджетной системы РФ в период 2020–2026 гг. представлены в табл. 2.

Из данных табл. 2 следует, что в период 2020–2026 гг. общий объем расходов бюджетов бюджетной системы РФ увеличился в 1,7 раза – с 42,381 трлн руб. в 2020 г. до 71,860 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г. В том числе объем расходов федерального бюджета в стоимостном выражении (за вычетом межбюджетных трансфертов) за указанный период возрос в 1,9 раза – с 19,944 трлн руб. до 26,356 трлн руб., по прогнозу,

[1] Минфин России. Информационно-аналитическое управление. Пояснительная записка к проекту ФЗ «О бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов», разд. 5. С. 3.
[2] Минфин России. Бюджет для граждан. С. 9. URL: Minfin/gov.ru.0749_Budget_2024_2026 pdf
[3] Там же, раздел 17.5. С. 114.
[4] Там же, раздел 17.5.2. С. 116.

в 2026 г. При этом доля расходов федерального бюджета в процентном выражении в общем объеме расходов бюджетной системы увеличилась с 32,8% в 2020 г. до 36,6% по прогнозу в 2026 г.

Таблица 2

Основные параметры и структура расходов бюджетов бюджетной системы РФ в период 2020–2026 гг., трлн руб.*

Показатель	2020 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Расходы, всего	42,481	61,686	68,801	68,596	71,860
В том числе:					
Федеральный бюджет (за вычетом МБТ)	13,944	23,893	27,527	25,788	26,356
В % от общих расходов	32,8	38,6	40,0	37,5	36,6
Бюджеты государственных внебюджетных фондов (с учетом МБТ)	13,091	16,699	19,130	20,094	21,295
В % от общих расходов	30,8	27,1	27,8	29,3	29,6
Консолидированные бюджеты субъектов РФ (с учетом МБТ)	15,460	21,460	22,144	22,717	23,709
В % от общих расходов	36,4	34,3	32,2	29,3	29,6

* Рассчитано по данным: Минфин РФ. Презентация Power Point «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов». С. 46. URL: https://council.gov.ru>media/files.pdf

Объем расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов в стоимостном выражении (с учетом межбюджетных трансфертов) в период 2020–2026 гг. увеличился в 1,64 раза – с 13,096 трлн руб. в 2020 г. до 21,295 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г. Однако доля расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов в общем объеме расходов бюджетной системы в этот период осталась на одном уровне – 28–30%.

Объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (с учетом полученных межбюджетных трансфертов) в указанный период в стоимостном выражении увеличился в 1,54 раза – с 15,46 трлн руб. в 2020 г. до 23,709 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г. Однако процентная доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (с учетом полученных межбюджетных трансфертов) уменьшилась с 36,4% в 2020 г. до 29,6%, по прогнозу, в 2026 г.

Различают разделение структуры расходов бюджетов по функциональному назначению и ведомственной принадлежности. Группировка расходов бюджетов по функциональному признаку характеризует распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов, отражающих основные направления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по управлению экономикой и социальной сферой страны.

Структура расходов бюджетной системы РФ по разделам функциональной классификации расходов в период 2020–2026 гг., представленная в табл. 3, свидетельствует о том, что в период 2020–2026 гг. в общем объеме расходов бюджетов бюджетной системы РФ 75–79% занимают расходы по следующим пяти разделам: «Национальная оборона», «Национальная экономика», «Образование», «Здравоохранение» и «Социальная политика».

Наиболее объемным разделом расходов в структуре расходов бюджетной системы РФ в период 2020–2026 гг. являются расходы по разделу «Социальная политика».

Таблица 3

Структура расходов бюджетной системы РФ по разделам функциональной классификации расходов в период 2020–2026 гг., трлн руб.*

Показатель	2020 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Расходы, всего	42,481	61,686	68,801	68,599	71,860
В том числе:					
Общегосударственные вопросы	2,537	3,723	3,542	3,902	4,144
Национальная оборона	3,171	6,466	10,840	8,602	7,482
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,392	3,485	3,666	3,572	3,725
Национальная экономика	6,041	8,812	8,879	8,393	8,943
ЖКХ	1,561	2,853	3,110	2,755	2,766
Охрана окружающей среды	0,304	0,451	0,580	0,562	0,619
Образование	4,324	5,965	6,408	6,481	6,908
Культура, кинематография	0,610	0,930	1,013	1,011	1,106
Здравоохранение	4,964	6,011	6,740	6,918	7,229
Социальная политика	15,000	14,250	20,738	21,741	22,844
Физическая культура и спорт	0,401	0,549	0,576	0,592	0,620
Средства массовой информации	0,174	0,182	0,181	0,154	0,159
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,884	1,617	2,382	2,898	3,414

* Рассчитано по данным: Минфин РФ. Презентация Power Point «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов». С. 47. URL: https://council.gov.ru>media/files.pdf

В состав этого раздела расходов входят расходы РФ на пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, предоставление мер социальной поддержки в виде пособий по опеке и попечительству, расходы на содержание интернатов и специальных учебно-воспитательных учреждений[1]. В период 2020–2026 гг. процентный объем расходов по разделу «Социальная политика» в общем объеме расходов бюджетной системы РФ составлял 32,55%, в стоимостном выражении объем расходов бюджетной системы РФ в указанный период увеличился в 1,52 раза – с 15,0 трлн руб. в 2020 г. до 22,844 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г.

Расходы по разделу «Национальная экономика» в структуре расходов бюджетной системы РФ направлены на обеспечение деятельности отраслей национальной экономики, управления промышленно-энергетическим комплексом РФ, обеспечение государственной поддержки малого бизнеса и предпринимательства, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в сфере различных отраслей экономики. Расходы по разделу «Национальная экономика» в период 2020–2026 гг. составляют 12,4–14,2% в общем объеме совокупных расходов бюджетов бюджетной системы РФ. В указанный период стоимостная величина данных расходов увеличилась в 1,48 раза – с 6,041 трлн руб. в 2020 г. до 8,943 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г.

Расходы по разделу «Здравоохранение» в структуре расходов бюджетной системы РФ направлены на содержание и обеспечение деятельности учреждений здравоохранения. Их текущее обеспечение включает предоставление ими медицинских услуг, расходы на централизованные закупки медикаментов и медицинского оборудования,

[1] Приказ Минфина РФ от 10.12.2004 № 114н (ред. от 05.12.2005), разд. III. Социальная политика.

обеспечение государственного санитарно-эпидемиологического надзора. В этот раздел включены также расходы бюджетов субъектов РФ на обязательное пенсионное страхование неработающих пенсионеров. Расходы по разделу «Здравоохранение» в структуре расходов бюджетной системы РФ в период 2020–2026 гг. составляют 10–11,7%. Объем стоимостных расходов по разделу «Здравоохранение» в этот период возрастет в 1,46 раза – с 4,964 трлн руб. в 2020 г. до 7,229 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г.

Расходы по разделу «Национальная оборона» направлены на обеспечение деятельности Вооруженных Сил РФ, организацию мобилизационной и вневойсковой подготовки, участия РФ в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности, проведение научных исследований и других вопросов данной деятельности. В период 2020–2026 гг. расходы по данному разделу расходов бюджетной системы РФ увеличились в 2,35 раза – с 3,171 трлн руб. в 2022 г. до 7,482 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г. Процентная доля расходов по разделу «Национальная оборона» в общем объеме расходов бюджетной системы РФ увеличится с 7,5% в 2020 г. до 12,4%, по прогнозу, в 2026 г.

Расходы по разделу «Образование» направлены на финансирование обеспечения целенаправленного процесса воспитания и обучения по подразделам: дошкольное, общее начальное и среднее профессиональное образование, высшее профессиональное образование, переподготовку и повышение квалификации, обеспечение расходов на молодежную политику и оздоровление детей, проведение прикладных научных исследование в общем образовании. В указанный период расходы по разделу «Образование» в общем объеме расходов бюджетной системы РФ увеличились в 1,6 раза – с 4,324 трлн руб. в 2020 г. до 6,908 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г.

На остальные восемь разделов расходов бюджетной системы РФ приходится 20–25% общих расходов. Так, в общем объеме расходов бюджетной системы РФ:

– доля расходов на общегосударственные вопросы составляет 5,8–6,0%;

– доля расходов на национальную безопасность – 5,2–5,8%;

– доля расходов на ЖКХ – 3,8–4,5%;

– доля расходов на охрану окружающей среды – 0,7–0,9%;

– доля расходов на культуру и кинематографию – 1,5%;

– доля расходов на физическую культуру и спорт – 0,8–0,9%;

– доля расходов на средства массовой информации – 0,2–0,3%;

– доля расходов на обслуживание государственного муниципального долга составляет 2,7–4,6%.

При этом объем расходов на обслуживание государственного (муниципального) долга в период 2020–2026 гг. прогнозируется с увеличением в 3,9 раза – с 8,840 млрд руб. в 2020 г. до 3,4140 млрд руб. в 2026 г.

Функциональная структура расходов бюджетов дополняется ведомственной структурой расходов бюджетов публичных органов власти. Ведомственная структура расходов бюджетов, согласно ст. 6 БК РФ, отражает распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете, по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам), видов расходов бюджетов и т. д.

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – это орган государственной власти, органов управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанных в ведомственной структуре расходов бюджета (ст. 6 БК РФ).

Главные распорядители бюджетных средств имеют право распределения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств. В Российской Федерации в 2024 г. насчитывается 95 главных распорядителей средств федерального бюджета, в числе которых 23 федеральных министерства РФ, 28 федеральных служб, 14 федеральных агентств, 11 федеральных государственных бюджетных учреждений и других отдельных государственных учреждений и организаций[1].

Главными распорядителями бюджетных средств обосновываются объемы расходов бюджетных ассигнований и их представление для утверждения в бюджеты по соответствующим разделам бюджетных расходов. На главных распорядителей бюджетных средств также возложен финансовый контроль:

– за целевым использованием бюджетных средств;

– за расходами, связанными с государственным (муниципальным) долгом;

– за применением бюджетных мер по принуждению с целью оперативного возмещения бюджетных средств, использованных с нарушением бюджетного законодательства.

В расходной части бюджетов Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусмотрено создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) – резервного фонда Правительства РФ, резервных фондов высших исполнительных органов госвласти субъектов РФ, резервных фондов местных администраций. Согласно ст. 81 п. 3 БК РФ, размеры резервных фондов Правительства РФ, субъекта РФ и местных администраций устанавливаются законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не могут превышать 3% утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов.

Согласно ст. 81 п. 4 БК РФ, средства указанных резервных фондов направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе аварийно-восстановительных работ; работ, связанных с ликвидацией стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Бюджетные ассигнования из этих резервных фондов используются, соответственно, по решению Правительства РФ, высшего исполнительного органа госвласти субъекта РФ, местной администрации. Согласно ст. 82 БК РФ, федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание Резервного фонда Президента РФ в размере не более 1% утвержденных расходов федерального бюджета. Средства Резервного фонда Президента РФ используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов.

[1] Приказ министра финансов РФ от 01.06.2023 № 80н (ред. от 19.09.2024) «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов», прил. 7.

Согласно ст. 179.2 БК РФ, предусмотрено создание инвестиционных фондов субъектов РФ. Инвестиционный фонд – часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда субъекта РФ устанавливается высшим исполнительным органом госвласти субъекта РФ.

Неэффективными являются расходы бюджетов в процессе исполнения, которые допущены в результате:

– нарушения при осуществлении госзакупок и закупок отдельных компаний;

– нарушения при формировании и исполнении бюджетов;

– нарушения ведения бухгалтерского учета;

– неэффективного использования федеральных и иных ресурсов;

– других нарушений.

Счетная палата РФ показывает, что наибольший удельный вес неэффективных расходов бюджетов бюджетной системы РФ приходится на госзакупки – 294,6 млрд руб. Это составляет 38,1% общего объема неэффективных расходов. Потери бюджетных средств происходят в этой сфере в связи с некорректным обоснованием и определением начальной цены контракта, заключенного с единственным поставщиком. Кроме того, ущерб для бюджета происходит также в случае закупок государственными структурами у единственного поставщика или в итоге бездействия госструктур в отношении недобросовестного поставщика. Нередко госструктуры меняют условия контракта, подрядчики выполняют работы с нарушением установленных сроков и т. д.

Неэффективное использование федеральных и иных расходов связано с тем, что бюджетные ассигнования на исполнение годовых расходных обязательств распределяются, т. е. доводятся до исполнителей, лишь в конце финансового года. Объем неисполненных бюджетных ассигнований оценен Счетной палатой РФ в 70,7 млрд руб. (9,1% от общего объема неэффективных расходов).

В составе расходов федерального бюджета могут учитываться условно утверждаемые расходы. В условно утверждаемых расходах учитываются расходы на исполнение действующих расходных обязательств, бюджетные обязательства, которые зависят от макроэкономических показателей и могут быть учтены при формировании расходов федерального бюджета на следующий год.

Совокупная величина расходов бюджетов бюджетной системы имеет важное значение как внешний макроэкономический показатель эффективности функционирования самой бюджетной системы страны и ее бюджетной политики. В качестве этого показателя в мировой экономике используется показатель финансового благополучия страны, исчисляемый посредством расчета бюджетного потенциала государства (БПГ). Бюджетный потенциал государства как экономическая категория характеризует экономически обоснованную возможность аккумуляции денежных ресурсов в фонд централизованных финансовых ресурсов государства[1].

[1] Бюджетный потенциал. URL: www.newinspire.ru (дата обращения: 30.11.2023).

В экономической науке различают понятия «возможный бюджетный потенциал» и «реальный бюджетный потенциал»[1]. Возможный бюджетный потенциал отражает потенциальную возможность привлечения государством финансовых ресурсов в бюджетную систему страны. Расчет показателя возможного бюджетного потенциала государства производится при составлении проектов федерального бюджета и проектов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Расчет реального бюджетного потенциала осуществляется по фактическим объемам финансовых ресурсов в бюджетах бюджетной системы РФ по итогам соответствующего финансового года. Показатель бюджетного потенциала РФ рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{БПГ} = \frac{\text{Объем годовых расходов бюджетов бюджетной системы РФ}}{\text{Объем ВВП соответствующего года}} \times 100\%.$$

Например, в 2024 г. расходы бюджетов бюджетной системы РФ составили 71,8 трлн руб.[2] Объем ВВП в 2024 г. составил 177,2 трлн руб. По этим данным величина реального бюджетного потенциала российского государства в 2024 г., по нашим расчетам, составила:

$$\text{БПГ} = \frac{71{,}80}{172{,}2} \times 100\% = 40{,}52\%.$$

Величина БПГ в России в 2024 г. сопоставима с величиной БПГ в странах мира. Так, величина БПГ составила в Германии 44%, во Франции – 49,8%, в Италии – 44,3%, Швеции – 52,9%, Великобритании – 40,7%[3].

Бюджетный потенциал представляет собой объем бюджетных ресурсов, накопленных бюджетной системой, который может использоваться при разработке инвестиционной, социальной, бюджетно-налоговой политики страны, совершенствовании механизма межбюджетных отношений.

Величина расчетного бюджетного потенциала, соответственно, рассчитывается в текущих ценах с учетом инфляции.

Величина условно утверждаемых расходов не может превышать 2,5% общего объема расходов бюджета на первый год планового периода и 5% на второй год планового периода.

2.5. Экономические основы сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Важной характеристикой состояния бюджетов любого уровня является соотношение доходов и расходов бюджета. Одним из основных принципов составления бюджета и построения бюджетной системы любого государства является сбалансированность (равенство) между доходами и расходами бюджета.

---

[1] URL: http://newinspire.ru>lektspil-po-gosregulirovaniiu

[2] Заключение Счетной палаты РФ на законопроект «О федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов» от 14.10.2024, разд. 2.

[3] URL: http://www.9111ru.GovermentDudgetCountry2024

Однако в реальной жизни совпадение объемов доходов бюджетов с расходами встречается весьма редко. В ряде случаев бюджетного планирования разность между доходами и расходами бюджета может быть как положительной, так и отрицательной.

При превышении доходов бюджета над его расходами образуется профицит бюджета. При превышении расходов бюджета над его доходами образуется дефицит бюджета.

В мировой практике правительства разных стран в выборе метода сбалансированности бюджетов на разных этапах исторического развития использовали три основных метода достижения сбалансированности бюджетов.

Первый метод, основанный на теории представителей классической экономической школы, до 30-х гг. прошлого века доказывал, что в финансовой политике следует стремиться к достижению ежегодного равенства доходов и расходов бюджета. Однако мировой экономический кризис 1929–1933 гг. заставил пересмотреть эту концепцию.

В последующий период до 1980-х гг. широкое распространение получил второй метод, основанный на теории циклического балансирования бюджета, основоположником которого был Дж. М. Кейнс. Согласно этому методу, бюджет должен балансироваться, но не ежегодно, а на среднесрочный период в течение экономического цикла. Формы антициклического бюджетного регулирования, применяемые странами для достижения сбалансированности бюджета, были неодинаковы на определенных фазах экономического цикла. Так, в фазе роста экономики, когда возрастают доходы бюджета, государство поддерживает формирование профицита бюджета и создает на его основе специальные финансовые резервы. Наоборот, в периоды спада производства, когда падают доходы бюджетов, возникает дефицит бюджета, который покрывается за счет поступлений из созданных резервных фондов финансовых ресурсов и сокращения бюджетных расходов. Данный метод бюджетного профицитно-дефицитного регулирования сбалансированности бюджета в течение экономического цикла широко использовался тогда, когда спады и подъема в экономическом цикле были неодинаковыми по глубине и продолжительности.

Метод формирования сбалансированности бюджета, согласно теории функциональных финансов (с 1980-х гг.), основывался на том, что основной целью финансовой политики государства является балансирование не бюджета, а экономики страны в целом. Этот метод направлен на достижение макроэкономической стабильности развития экономики. Вопросы же сбалансированности бюджета становятся не главными в финансовой политике страны.

Профицит бюджета как избыточность бюджетных средств над бюджетными расходами может быть планируемым и незапланированным. Если профицит бюджета планируется, то он используется для осуществления:

– платежей по долговым обязательствам;

– для создания в стране страховочного запаса финансовых средств в форме централизованного запаса резервных ликвидных активов. В качестве централизованного запаса резервных ликвидных активов в России в настоящее время выступают Фонд национального благосостояния и международные (золотовалютные) резервы РФ.

Таблица 4

Динамика размеров международных резервов РФ и резервных фондов в 2018–2024 гг. (на начало года)

Наименование	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2023 г.	2024 г.
Фонд национального благосостояния, млрд руб.	3 901,2	3 818,0	7 907,5	11 476,0	13 541,1	12 726,0
В % ВВП	4,0	3,6	7,1	9,7	9,0	9,0
Международные (золотовалютные) резервы РФ, млн долл. США	462,1	482,69	582,71	Нет данных	576,6	614,2

Источник: Объем Фонда национального благосостояния. Статистика на 01.12.2024. URL: minfin.gov.ru>document; Банк России. Международные резервы РФ на 22.11.2024.

Из табл. 4 следует, что за период 2018–2024 гг. (на начало года) объем Фонда национального благосостояния увеличился в 3,26 раза, в том числе объем международных (золотовалютных) резервов – в 1,33 раза.

Незапланированный профицит возникает вследствие того, что:

– в процессе исполнения бюджета его фактические доходы превысили запланированную законом (решением) о бюджете сумму доходов;

– запланированная сумма доходов бюджета изначально (заранее) превышает сумму расходов бюджета;

– расходы бюджета занижены;

– в процессе исполнения бюджета возникла экономия на расходах.

В целом наличие незапланированного профицита федерального бюджета является характеристикой консервативной финансовой политики, которая замедляет экономический рост. Поэтому в случае обнаружения незапланированного профицита бюджета в мировой практике предпринимаются следующие меры:

– сокращение размера привлекаемых доходов от продажи государственной (муниципальной) собственности;

– уменьшение объема бюджетных средств, направляемых на дополнительное погашение долговых обязательств;

– увеличение объема расходов бюджета;

– сокращение налоговых доходов бюджета.

Вместе с тем бюджетный дефицит во многих развитых странах мирового сообщества является неотъемлемой частью государственного регулирования экономики.

Различают общий и первичный дефицит бюджета. Общий бюджетный дефицит представляет собой разность между общей суммой расходов и доходов бюджета. Первичный дефицит образуется при превышении суммы бюджетных расходов (за минусом расходов на обслуживание госдолга) над величиной доходов бюджета.

Кроме того, дефицит бюджета может быть краткосрочным и долгосрочным. Краткосрочный дефицит бюджета согласовывается в рамках одного финансового года. Причиной этой формы дефицита являются изменения макроэкономических условий (уровень цен, уровень безработицы, устойчивость национальной валюты, свобода перемещения капитала и т. д.).

Долгосрочный дефицит бюджета фиксируется на протяжении ряда лет. Долгосрочный период обычно выявляет устойчивые изменения в финансовой политике страны. В истории России эти периоды были в 1992–1998 гг., 2008–2009 гг., когда для

сокращения дефицита бюджетов бюджетной системы РФ приходились увеличивать государственный долг. В свою очередь, рост государственного долга отрицательно сказывался на экономике и социальной сфере страны.

Таблица 5

Динамика дефицита (–)/профицита (+) бюджетов бюджетной системы РФ в период 2022–2026 гг.

Показатель	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Доходы бюджетов бюджетной системы РФ, трлн руб.	52,2	56,3	65,8	66,7	69,3
В % ВВП	34,0	33,9	36,6	35,0	34,2
Расходы бюджетов бюджетной системы РФ					
Трлн руб.	54,4	60,8	67,8	67,5	70,7
В % ВВП	35,4	36,6	37,7	35,4	34,9
Дефицит бюджетов бюджетной системы РФ, трлн руб.	–2,2	–4,5	–2,0	–0,8	–1,4
В % ВВП	–1,4	–2,7	–1,1	–0,4	–0,7

Источник: Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. С. 8. URL: ach.gov.ru

Бюджетный дефицит, вызванный ростом бюджетных инвестиций, является положительным явлением с экономической точки зрения. Это обусловлено тем, что рост инвестиций в производство непосредственно влияет на увеличение темпов экономического роста и повышение уровня народного благосостояния. Параметры динамики дефицита/профицита бюджетов бюджетной системы РФ в период 2022–2026 гг. приведены в таблице 5. Отметим, что в период 2018–2019 гг. совокупный бюджет системы РФ сводился с профицитом в пределах 0,45–1,9% ВВП, но с 2020 г. и по 2021 г. совокупный бюджет бюджетной системы РФ сводился уже с дефицитом в пределах 4,6–3,2% ВВП. Согласно основным параметрам Федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025–2026 годов», дефицит бюджетов бюджетной системы РФ в 2024–2026 гг., как следует из табл. 5, прогнозируется на уровне 1,1–0,7% ВВП.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте сущность, структуру и характерные черты бюджетной системы РФ.
2. Назовите основные принципы формирования и функционирования бюджетной системы РФ.
3. Что следует понимать под бюджетным устройством РФ?
4. Раскройте категорию «бюджет» по экономической сущности, материально-техническому содержанию и организационно-экономической форме.
5. Охарактеризуйте сущность, назначение и формы консолидированных бюджетов.
6. Раскройте содержание термина «бюджетный потенциал государства».
7. Дайте характеристику бюджетной классификации.
8. Назовите, какие доходы бюджетов бюджетной системы РФ относятся к налоговым доходам.
9. Охарактеризуйте структуру неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы РФ.
10. Назовите виды безвозмездных поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ.
11. Охарактеризуйте сущность и структуру собственных доходов бюджетов бюджетной системы.
12. Раскройте понятие «бюджетные ассигнования» из бюджетов бюджетной системы РФ.

13. Поясните, почему центральное место в бюджетной системе РФ принадлежит федеральному бюджету.

14. Охарактеризуйте классификацию расходов по функциональному назначению бюджетов бюджетной системы РФ.

15. Проанализируйте структуру и динамику доходов бюджетов бюджетной системы РФ в период 2024–2026 гг.

16. Назовите методы сбалансирования бюджета, используемые в мировой практике.

17. Проанализируйте источники финансирования бюджетов бюджетной системы РФ в период 2024–2026 гг.

Глава 3. Федеральные финансы Российской Федерации

3.1. Экономическая роль и функции федерального бюджета

Федеральный бюджет занимает центральное место в бюджетной системе РФ. Такая значимость федерального бюджета определяется рядом причин. Во-первых, представляя собой централизованный денежный доход федерального государства, федеральный бюджет аккумулирует более 18% ВВП страны и более 50% совокупных доходов бюджетов бюджетной системы РФ, тем самым обеспечивает выполнение задач и функций федеральных органов власти. По величине федерального бюджета, его структуре можно судить об уровне экономического развития страны.

Во-вторых, федеральный бюджет посредством межбюджетных трансфертов обеспечивает финансирование до 30% общих доходов бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов – Фонда пенсионного и социального страхования РФ, Фонда обязательного медицинского страхования РФ. Посредством этих фондов денежных средств, образуемых вне федерального и региональных бюджетов, реализуются конституционные права граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь. В период 2024–2026 гг. из федерального бюджета будет перечислено бюджетных ассигнований в форме межбюджетных трансфертов бюджетам государственных социальных внебюджетных фондов в объеме 17,62 трлн руб., в том числе Фонду пенсионного и социального страхования – 16,11 трлн руб.[1]

В-третьих, из федерального бюджета осуществляется выравнивание уровней социально-экономического развития регионов страны посредством выделения межбюджетных трансфертов. В период 2024–2026 гг. из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов РФ планируется перечислить в форме межбюджетных трансфертов более 8,71 трлн руб. В том числе в форме межбюджетных трансфертов по плану будет перечислено в 2024 г. 3,223 трлн руб., в 2025 г. – 2,803 трлн руб., в 2026 г. – 2,79 трлн руб.[2] Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета составляет в общем объеме консолидированных бюджетов субъектов РФ более 18%.

В-четвертых, за счет дополнительных доходов федерального бюджета формируется определенная часть бюджета Фонда национального благосостояния. Так, в период 2024–2026 гг. планируется увеличить объем средств Фонда национального благосостояния за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета почти на 4,0 трлн руб. В том числе за счет указанных ассигнований из федерального бюджета

[1] Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», п. 6.
[2] Там же.

средства ФНБ увеличатся в 2024 г. на 333,8 млрд руб., в 2025 г. – на 1 821,1 млрд руб., в 2026 г. – на 1 835,7 млрд руб.[1]

С юридической точки зрения федеральный бюджет является финансовым планом государства, утверждаемым в форме федерального закона. С экономических позиций федеральный бюджет представляет собой наиболее весомый в бюджетной системе РФ централизованный фонд денежных средств.

Представляя собой государственную казну, федеральный бюджет служит финансовой основой реализации функций государства на территории страны. Сущность федерального бюджета проявляется в его функциях. Основными функциями федерального бюджета на период 2024–2026 гг. являются:

– перераспределение национального дохода и ВВП в целях формирования финансовой базы государства для финансирования программ общероссийского значения;

– рост экономики на уровне не менее 2,3% в год при уровне инфляции 4,5% в 2024 г. и 4,0% в 2025–2026 гг.;

– ежегодный уровень расходов на реализацию государственных программ в объеме 26,4 трлн руб.; на реализацию национальных проектов в сумме 2,9–3,0 трлн руб. в год;

– рост реальных располагаемых доходов населения на уровне не менее 2,6% в год;

– рост номинальных зарплат на уровне 7,7% в год[2].

Исполнение основных параметров федерального бюджета на 2024–2026 гг. позволит обеспечить решение следующих национальных целей развития Российской Федерации:

– финансовое обеспечение расходов социального характера;

– обеспечение платежеспособности государства по своим обязательствам;

– осуществление территориального перераспределения финансовых ресурсов государства в целях достижения социально-экономического выравнивания уровня развития регионов.

Финансовое обеспечение расходов (социальная политика, образование, здравоохранение, культура, физическая культура и спорт) является приоритетным для экономического развития страны. Величина этих приоритетных для России расходов в общем объеме бюджетов бюджетной системы РФ в период 2024–2026 гг. должна, по прогнозу, составлять 49–51% от общей величины расходов бюджетов бюджетной системы РФ. Так, в 2024 г. объем расходов бюджетов бюджетной системы РФ на социальные цели составит 30,32 трлн руб. (51% от суммарного объема этих расходов)[3].

Величина этих расходов в 2024 г. составила 42,4% расходов федерального бюджета. В процессе реализации данной функции федерального бюджета должно достигаться нахождение баланса между общей суммой социальных расходов бюджета и развитием экономики в целом.

---

[1] Council.gov.ru. Информационно-аналитическое управление Минфина РФ. «Об основных параметрах проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

[2] www.economy.gov.ru. МЭР РФ. Прогноз социально-экономического развития РФ на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. С. 12.

[3] Счетная палата РФ. «Заключение на проект федерального бюджета на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов». С. 8.

Обеспечение платежеспособности государства по своим обязательствам является второй по уровню приоритетности национальной целью социально-экономического развития страны. Эта цель достигается в процессе поддержания оптимальных пропорций между объемами государственных заимствований, объемами возможного предоставления государственных гарантий по этим заимствованиям и уровнем долговой устойчивости экономики страны. Так, в период 2022–2026 гг. рост государственного долга РФ возрастет, по прогнозу, в 1,83 раза – с 18,78 трлн руб. в 2022 г. до 34,35 трлн руб. в 2026 г. При этом прогнозируемый объем государственных гарантий РФ по государственному долгу возрастет за указанный период в 3 раза – с 2,08 трлн руб. в 2022 г. до 6,23 трлн руб. в 2026 г. Соответственно, доля расходов федерального бюджета на погашение государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета в указанные годы будет оставаться на достаточно безопасном уровне, составляющем 5,5% в 2023 г., 8,4% в 2025 г. и 9,6%, по прогнозу, в 2026 г. Безопасный уровень государственного долга – это уровень, не создающий риски для федерального бюджета и обеспечивающий уровень долговой устойчивости РФ ниже критического значения. По мировым оценкам, критическим значением отношения государственного долга к ВВП является величина 25% от ВВП.

Осуществление территориального перераспределения финансовых ресурсов государства в целях достижения социально-экономического выравнивания уровня развития регионов состоит в гарантировании гражданам каждого субъекта РФ получения минимального допустимой стоимости общественных (бесплатных) благ в расчете на душу населения, предоставляемых за счет средств соответствующих региональных бюджетов. Ежегодно из средств федерального бюджета на эти цели в виде дотаций, компенсаций снижения поступлений налоговых доходов в региональные бюджеты субъектам РФ выделятся в 1,2–1,4 трлн руб. Так, в 2023 г. бюджеты регионов РФ получили 1,42 трлн руб. дотаций. В период 2024–2026 гг. объем дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы планируется выделять в размере 1,22–1,25 трлн руб.[1]

Осуществление территориального перераспределения финансовых ресурсов федерального бюджета бюджетам субъектов РФ создает возможности рационального размещения производительных сил по стране, помогает развитию ведущих секторов экономики, ее приоритетных отраслей.

В период 2024–2026 гг. объем межбюджетных трансфертов из средств федерального бюджета бюджетам субъектов РФ составит около 9,7 трлн руб., на компенсацию снижения налоговых доходов бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета будет направлено 200 млрд руб.

От качества федерального бюджета, объемов его доходной части зависят:

– уровень социальной защиты граждан;

– инвестиционные возможности государства;

– предпринимательская активность граждан;

[1] Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов», прил. 29.

– степень влияния российского государства на международной арене.

За счет доходов федерального бюджета формируется Фонд национального благосостояния, обеспечивающий баланс между бюджетной безопасностью и стимулированием развития экономики. Объем накопленных ликвидных средств ФНБ, равный 7% ВВП, – это подушка безопасности РФ.

Таблица 6

Объем и структура финансовых ресурсов ФНБ в период 2022–2026 гг., трлн руб.

Показатель	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
I. Объем ФНБ (на конец года), трлн руб.	13,177	11,191	13,032	14,872
В том числе:				
1.1. Объем средств ФНБ, размещенных на счетах Банка России, трлн руб.	5,851	4,905	3,027	8,656
В % от общего объема	44,4	43,8	23,2	58,2
1.2. Объем средств ФНБ, размещенных в иные активы:				
Трлн руб.	6,326	6,287	6,249	6,216
В % от общего объема	48,0	56,2	47,9	41,8
1.3. Иные средства ФНБ:				
Трлн руб.	1,00	0,00	3,756	0,00
В % от общего объема				

Источник: www.interfax.ru (дата обращения: 15.11.2023).

Из табл. 6 следует, что в период 2023–2026 гг. средства ФНБ в среднем на 48–49% (за исключением 2025 г.) предполагается размещать на счетах Банка России и на 48–49% – в иные активы.

С 2024 г. введено новое «бюджетное правило», по которому дополнительные доходы от реализации российской нефти марки Urals, при цене нефти выше 60 долл. США за баррель, используются для приобретения иностранной валюты и золота, размещаемых в Фонде национального благосостояния.

При цене нефти ниже 60 долл. США за баррель валюту из ФНБ продавали на внутреннем рынке и в последующем направляли рублевую выручку в государственную казну в целях восстановления недополученных нефтегазовых доходов. Так, в 2024 г. для компенсации недополученных доходов в Федеральный бюджет было направлено из Фонда национального благосостояния 1 300,0 млрд руб.[1]

Процесс формирования и использования бюджета любого уровня бюджетной системы РФ основан на следующих принципах: обеспечение безусловного исполнения публичным органом власти всех взятых на себя обязательств (принцип «бюджетной безопасности»); выделение приоритетов в распределении бюджетных расходов; обеспечение минимизации неэффективного использования бюджетных средств.

Для развития экономики РФ среднемировыми темпами нужны инвестиции (и не обязательно иностранные).

В стране имеются собственные инвестиционные финансовые ресурсы, и их нужно умело привлекать и эффективно использовать. В состав собственных инвестиционных ресурсов входят:

[1] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

– средства ФНБ, накопленные сверх его нормативной величины, равной 7% ВВП. Запланированные объемы прироста средств ФНБ на 01.10.2024 в размере 7% от его величины составили 895,3 млрд руб.[1] На период 2024–2026 гг. прирост объема ФНБ планируется в размере 6,8–7,4% в год. Главное назначение ФНБ состоит в поддержании финансовой стабильности внутри страны путем финансирования из Фонда дефицита федерального бюджета, а также обеспечение финансового поддержания стабильности пенсионных выплат;

– средства, накопленные в нашей стране в форме международных золотовалютных резервов, составляющих на 01.10.2024 633,74 млрд долл. США. Из них 433,973 млрд долл. США составляют валютные резервы и 199,76 млрд долл. США – запасы монетарного золота[2]. Международные золотовалютные резервы предназначены для обеспечения гарантий устойчивости российской экономики перед иностранными кредиторами, а также для обеспечения стабильности валютного курса в стране;

– в России имеются, кроме того, значительные суммы денежных ресурсов, недостаточно используемых в качестве инвестиций. К ним относятся денежные средства физических и юридических лиц в национальной и иностранной валюте, размещенные на накопительных счетах в банках России. Так, по данным ЦБ РФ, средства корпоративных клиентов (индивидуальных предпринимателей), размещенных на накопительных счетах в российских банках в национальной валюте на 01.09.2024, – 31,7 трлн руб. (18,54% ВВП), а средства этих клиентов, размещенные на валютных счетах, составили 121,78 млрд долл.[3] Кроме того, по данным Банка России, денежные средства населения, размещенные на счетах и депозитах в российских банках на 01.09.2024, достигли 51,06 трлн руб. (26,3% ВВП)[4].

Для привлечения этих денежных средств в качестве инвестиций в экономику государству необходимо создать соответствующий механизм стимулирования данного процесса. Ключевыми элементами механизма стимулирования перевода свободных денежных средств предприятий и населения в инвестиции могут быть снижение ключевой ставки Банка России, сохранение неизменности ставок налогов на период 5–10 лет, более весомая государственная поддержка финансирования малого и среднего бизнеса по сравнению с госфинансированием госпредприятий, госкорпораций и системных банков, создание привлекательных для населения инвестиционных финансовых инструментов.

Проект федерального бюджета, проекты бюджетов субъектов РФ и проекты местных бюджетов, согласно п. 1 ст. 169 БК РФ, составляются на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования разрабатывается на период не менее 3 лет.

---

[1] Минфин России. Объем Фонда национального благосостояния. URL: Minfin.gov.ru>ru/document (дата обращения: 01.10.2024).

[2] Банк России. Международные резервы РФ. URL: GBR.ru.>hd..base/mrrf/mrrf…7d (дата обращения: 01.10.2024).

[3] Приток валюты в банках от бизнеса достиг максимума. URL: www.rbc.ru/finonces/11/09/202

[4] Объем привлеченных банками средств физических лиц составил 51,06 трлн руб. URL: www.Brobank (дата обращения: 01.09.2024).

Прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается на период не менее 3 лет путем уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода. Основные параметры базового прогноза социально-экономического развития РФ приведены в табл. 7.

Таблица 7

Основные параметры базового прогноза социально-экономического развития РФ на 2024–2026 гг.

Наименование	2024 г.	2025 г.	2026 г.
ВВП, %	2,3	2,3	2,2
Инвестиции в основной капитал, % в год	2,3	3,0	3,0
Уровень инфляции, %	4,5	4,0	4,0
Цены на нефть, долл./барр.	85,0	80,2	76,2
Цены на газ, за 1 000 $м^3$ (СНГ)			
Объем экспорта, млрд долл.	471,0	781,1	796,7
Объем импорта, млрд долл.	319,7	326,8	333,5
Курс доллара, руб./долл.	90,1	91,1	92,3
Реальные денежные доходы населения, % в год	2,3	2,6	2,6
Фонд зарплаты, трлн руб.	46,115	52,796	57,796
Прибыль организаций, трлн руб.	53,53	56,36	59,31
Верхний предел государственного внутреннего долга, трлн руб.	24,949	29,386	34,046
Верхний предел государственного внешнего долга, трлн руб.	5,820	6,026	5,982
Инвестиции в основной капитал, %	2,3	3,0	2,0

Источник: Росстат, ФТК России, Минэкономразвития России. Прогноз социально-экономического развития РФ на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов. С. 12–13. URL: economy.gov.ru>material/directions/markrocc

Базовый сценарий прогноза социально-экономического развития учитывает сохранение действия экономических и социальных санкций на протяжении всего прогнозного периода, а также ответных мер со стороны России для защиты своих национальных интересов.

К прогнозу социально-экономического развития прилагается пояснительная записка, в которой приводится обоснование параметров прогноза, в том числе их сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений.

3.2. Доходы федерального бюджета

Доходы федерального бюджета представляют собой денежные средства в виде налоговых и неналоговых поступлений, зачисляемых в бюджет на безвозмездной основе согласно налоговому и бюджетному законодательству, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита федерального бюджета. Доходы федерального бюджета, формируемые за счет налоговых и неналоговых поступлений, носят название собственных доходов. Часть собственных доходов федерального бюджета передается бюджетам других уровней бюджетной системы РФ: региональным и местным бюджетам, бюджетам государственных внебюджетных фондов в виде меж-

бюджетных трансфертов. Планируемые объемы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ составляют: в 2024 г. – 3 223,6 млрд руб., в 2025 г. – 2 808,9 млрд руб., в 2026 г. – 2 788,8 млрд руб.[1] Таким образом, общий объем выделяемых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ составит 8 814,7 млрд руб. Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета региональным бюджетам составляет примерно 18–20% их суммарных доходов.

Процесс организации системы доходов бюджетов основывается на ряде принципов: принципе достаточности, принципе стабильности доходов бюджета, принципе относительной автономности доходов бюджета каждого уровня и принципе оптимальности сочетаний поступлений налоговых и неналоговых доходов. Принцип достаточности требует обеспечения доходами бюджета удовлетворения необходимых общественных потребностей, возложенных на соответствующие органы государственной власти. Основным критерием, характеризующим меру выполнения этого бюджетного принципа, является размер дефицита соответствующего бюджета.

Принцип стабильности доходов бюджета обеспечивается длительностью сроков (не менее 3 лет) установления нормативных актов, определяющих формирование доходов бюджетов. Длительные сроки установления налогов, сборов, пошлин и иных видов доходов бюджетов создают возможность обеспечения стабильности поступления доходов в бюджет, их планирования и прогнозирования на будущие периоды.

Принцип относительной автономности доходов бюджета каждого уровня основывается на установлении на длительный срок разграничений полномочий в области налоговых и неналоговых доходов и расходов между федеральным, региональными и местными органами публичной власти.

Согласно ст. 50 и 51 Бюджетного кодекса РФ, доходы федерального бюджета подразделяются на две основные группы: налоговые и неналоговые доходы. В свою очередь, каждая из этих двух групп доходов включает ряд подгрупп и статей доходов.

В состав группы «Налоговые доходы» федерального бюджета, согласно ст. 50 БК РФ, входят доходы от следующих подгрупп федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налог на прибыль, доходы;

– налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ (НДС, акцизы);

– налоги на товары, ввозимые на территории РФ (НДС, акцизы);

– налоги, сборы и регулярные платежи за использование природными ресурсами;

– государственная пошлина.

В свою очередь, каждая из подгрупп доходов федерального бюджета подразделяется на статьи доходов.

В состав подгруппы доходов «Налоги на прибыль, доходы» входят следующие статьи доходов:

– сумма налога на прибыль, исчисленная по налоговой ставке в размере 2%, зачисляемая в федеральный бюджет;

[1] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов. С. 67.

– сумма доходов, полученных в виде дивидендов от российских и иностранных организаций российскими организациями по налоговой ставке в размере 13%;

– сумма налога в размере 15% по доходам, полученным иностранной организацией в виде дивидендов по акциям российских организаций, а также дивидендов от участия в капитале организации в иной форме;

– сумма налога на прибыль, взимаемая с доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянные представительства;

– с доходов налогоплательщиков, осуществляющих деятельность, связанную с добычей углеродного сырья на новом морском побережье;

– с суммы прибыли контролирующих налогоплательщиков иностранных компаний.

Кроме того, взимается сумма налога в размере 30% по доходам по ценным бумагам, выпущенным российскими организациями, права на которые учитываются на счете ДЕПО иностранного номинального держателя и выплачиваемых доходов лицам, информация о которых не была представлена налоговым органам.

Налогоплательщиками налога на прибыль являются: российские организации; иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в РФ через постоянные представительства и получающие свои доходы от источников в РФ.

Подгруппа налоговых доходов «Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, включает две статьи:

– налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ по налоговой ставке 10%, при реализации продовольственных товаров, товаров для детей, ряда медицинских товаров и по налоговой ставке 20% в иных случаях;

– акцизы, на товары, производимые на территории РФ. Акцизы могут устанавливаться в твердых налоговых ставках, т. е. в абсолютных суммах на единицу обложения. Акцизы могут устанавливаться в процентах от стоимости товара. Отметим, что акцизы могут раздельно зачисляться в федеральный и региональные бюджеты.

Подгруппа налоговых доходов «Налоги на товары, ввозимые на территорию РФ» включает статьи:

– налог на добавленную стоимость в размере 20% от цены товаров, ввозимых на территорию РФ;

– акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ. Эти налоги полностью зачисляются в доходы федерального бюджета.

Подгруппа налоговых доходов «Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами» включает четыре статьи:

– налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который зачисляется в доход федерального бюджета по нормативу 100% от доходов при добыче углеводородного сырья и по нормативу 40% при добыче природных ресурсов (угля, металлической руды, минеральных вод и др.), исключая добычу углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полученных ископаемых (песок, глина и т. д.);

– водный налог, зачисляемый в доходы федерального бюджета по нормативу 100%. Объектами налогообложения водным налогом являются: забор воды из водных объектов, использование акватории водных объектов и т. д.;

– сборы за использование объектами животного мира;

– сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов.

Доходы от этих сборов зачисляются в доходы федерального бюджета по нормативу 20%.

Подгруппа налоговых доходов «Государственная пошлина» включает 39 видов государственных пошлин. Основными из них являются:

– государственные пошлины при обращении в Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, арбитражные суды, суды общей юрисдикции, к мировым судьям;

– государственные пошлины за государственную регистрацию актов гражданского состояния, в связи с приобретением гражданства, за государственную регистрацию юридического лица, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и т. д.

Таблица 8

Динамика и структура налоговых доходов федерального бюджета РФ в период 2023–2026 гг., млрд руб.

Показатель	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Доходы, всего, млрд руб.	28 674,1	35 026,7	33 539,6	34 051,0
В процентах от ВВП	17,2	19,5	17,6	16,8
В том числе:				
Налоговые доходы, млрд руб.	23 237,6	27 396,1	28 404,6	28 991,8
В % от общих доходов федерального бюджета	81,0	78,2	84,7	85,0
Из них:				
– налог на прибыль организаций	930,9	1 009,4	1 062,4	1 111,4
– НДС на ввозимый на территорию РФ товар	4 515,3	4 790,1	4 950,7	5 146,3
– акцизы на ввозимые на территорию РФ товары	151,1	170,2	178,6	180,6
– налог, взимаемый с применением упрощенной системы налогообложения	333,0	360,5	382,4	405,7
– налоги, сборы и платежи за пользование природными ресурсами	10 881,0	14 334,1	14 498,9	14 031,1
– в том числе НДПИ	9 590,6	12 079,6	12 344,9	11 945,0
– НДС на товары, реализуемые на территории РФ	6 407,4	6 713,5	7 308,7	8 090,3
– акцизы на товары, производимые на территории РФ	18,9	18,3	23,5	29,6

Источник: docs.yandex.ru, ст. 7.2. С. 119–121.

Из данных табл. 8 следует, что общий объем доходов федерального бюджета в период 2023–2026 гг. прогнозируется с ростом 18,8% – с 28,674 трлн руб. до 34,051 трлн руб. в 2026 г. В том числе за этот период налоговые доходы прогнозируются с увеличением на 24,8% – с 23,237 млрд руб. в 2023 г. до 28,992 млрд руб. в 2026 г. При этом процентная доля налоговых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета возрастет с 81,0% в 2023 г. до 85,0% в 2026 г.

Наиболее весомую долю в структуре налоговых поступлений в общем объеме налоговых доходов федерального бюджета составляют доходы по налогу на добавленную стоимость. Доля доходов по НДС в общем объеме налоговых поступлений в федеральный бюджет в период 2023–2026 гг. составит 45,7–47,0%. В стоимостном выражении объем налоговых поступлений по НДС в общих доходах федерального бюджета в названный период увеличится на 21,1% – с 10,92 трлн руб. в 2023 г. до 13,837 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г.

Вторым налогом по величине его доли в общем объеме налоговых поступлений в доходы федерального бюджета является налог на добычу полезных ископаемых. Доля НДПИ в общем объеме налоговых поступлений в федеральный бюджет в период 2023–2026 гг. сохранится на прежнем уровне, составляющем 41,2–41,3%.

Таким образом, в период 2023–2026 гг. суммарные налоговые доходы по этим двум налогам сформируют 87–88% общей величины всех налоговых доходов федерального бюджета. Доля налога на прибыль организации в общем объеме налоговых доходов федерального бюджета в период 2023–2026 гг. составит 3,8–4,0%. Доля налоговых поступлений доходов федерального бюджета от остальных налогов составляет в среднем 8–10%. Из них в общем объеме налоговых доходов доля таможенных пошлин составит, по прогнозу, 7,0%, доля налога на доходы физических лиц – 1,0–1,2%.

Группа неналоговых доходов федерального бюджета включает следующие подгруппы доходов:

– доходы от внешнеэкономической деятельности;

– доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности;

– доходы при пользовании природными ресурсами;

– доходы от оказания платных услуг (работ), компенсаций;

– доходы от продажи материальных и нематериальных ресурсов;

– штрафы, санкции, возмещение ущерба;

– прочие неналоговые доходы.

Неналоговые доходы по своему содержанию обладают рядом отличий от налоговых доходов бюджета.

Во-первых, неналоговые доходы – это возмездные невозвратные поступления в бюджет в форме целевых обязательных (штрафы, санкции) или добровольных платежей.

Во-вторых, неналоговые платежи выступают как результат экономической или административной деятельности публичных органов власти при осуществлении ими полномочий по управлению имуществом, оказании платных услуг и внешнеэкономической деятельности.

В-третьих, в отличие от налоговых платежей, установление, исчисление и уплата которых устанавливаются Налоговым кодексом РФ, механизм осуществления неналоговых платежей регулируются Гражданским кодексом РФ, Уголовным кодексом РФ, Кодексом об административных правонарушениях РФ.

В-четвертых, величина неналоговых платежей не зависит от дохода плательщика и не связана с результатами его хозяйственной деятельности.

Подгруппа неналоговых доходов «Доходы от внешнеэкономической деятельности» включает следующие основные статьи доходов: ввозные и вывозные таможенные пошлины, зачисляемые в доходы федерального бюджета по нормативу 100%; таможенные сборы, взимаемые сверх таможенных пошлин и зачисляемых в доходы федерального бюджета по нормативу 100%.

Подгруппа неналоговых доходов «Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности» включает следующие основные статьи:

– доходы от использования имущества, находящегося в собственности РФ (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений);

– доходы в части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), оставшихся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

– доходы от лицензионных сборов по нормативу 100%;

– доходы, получаемые в виде арендной платы за передачу в возмездное пользование государственного имущества.

Подгруппа неналоговых доходов «Платежи при пользовании природными ресурсами» включают следующие основные статьи:

– регулярные платежи за пользование недрами на территории РФ – по нормативу 40%;

– плата за пользование лесами, находящимися в федеральной собственности, – по нормативу 100%;

– плата за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, – по нормативу 100%;

– плата за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 5%;

– утилизационные сборы – по нормативу 100%.

Подгруппа неналоговых доходов «Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства» включает следующие основные статьи:

– доходы от консульских сборов, патентных пошлин – по нормативу 100%;

– плата за предоставление федеральными государственными организациями, федеральными казенными учреждениями сведений, содержащихся в госреестрах (регистрах), без посредства МФЦ – по нормативу 100%;

– плата по соглашениям об установлении сервитута заключенным федеральными органами исполнительной власти в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, – по нормативу 100%;

– доходы от платных услуг, оказываемых федеральными казенными учреждениями, находящимися в ведении государственной власти РФ, – по нормативу 100%.

Подгруппа неналоговых доходов «Доходы от продажи материальных и нематериальных ресурсов» включает следующие основные статьи:

– доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, госзапасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в госсобственности РФ, за исключением движимого имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, имущества ФГУПов и т. д.; эти доходы зачисляются в федеральный бюджет по нормативу 100%;

– плата, полученная по результатам конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка, состоящего из акватории водного объекта, находящегося в федеральной собственности, – по нормативу 100%;

– доходы от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в федеральной собственности, – по нормативу 100%;

– средства, полученные от выпуска материальных ценностей из государственного запаса материальных ценностей из государственного запаса специального сырья и

находящихся материалов после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей.

Динамика и структура неналоговых доходов федерального бюджета в период 2023–2026 гг. приведены в табл. 9.

Таблица 9

Динамика и структура неналоговых доходов федерального бюджета РФ в период 2023–2026 гг., млрд руб.

Показатели	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Доходы, всего, млрд руб.	28 674,1	35 026,7	33 539,6	34 051,0
В % от ВВП	17,2	19,5	17,6	16,8
В том числе:				
Неналоговые доходы, млрд руб.	5 436,5	3 630,6	5 135,0	5 059,2
В % от общих доходов федерального бюджета	19,0	17,1	20,0	15,0
Из них:				
– доходы от внешнеэкономической деятельности	2 917,7	3 584,8	2 227,8	2 175,4
В том числе				
– вывозные таможенные пошлины	1 407,8	1 467,0	830,2	839,7
– доходы от использования государственного имущества	1 235,3	1 405,8	1 241,5	1 245,1
– платежи при пользовании природными ресурсами	748,7	1 270,9	1 142,6	1 127,3
– доходы от продажи материальных и нематериальных активов	146,5	134,1	101,6	95,7
– доходы от оказания платных услуг (работ)	177,1	158,5	181,3	161,3
– штрафы, санкции, возмещение ущерба	119,6	140,6	147,8	151,7
– административные платежи и сборы	55,6	53,4	60,6	62,8
– прочие неналоговые доходы	35,8	882,5	31,8	39,9

Источник: docs.yandex.ru, ст. 7.2. С. 133.

По данным табл. 9 можно заключить, что совокупный объем неналоговых доходов федерального бюджета в период 2023–2026 гг. составляет в среднегодовом исчислении 17–19% от общих доходов федерального бюджета. Наиболее объемными неналоговыми доходами федерального бюджета являются доходы от внешнеэкономической деятельности, платежи при пользовании природными ресурсами и доходы от использования государственного и муниципального имущества. На долю этих трех видов неналоговых доходов приходится почти 90% от общего объема неналоговых доходов федерального бюджета. Однако в стоимостном исчислении объем неналоговых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета в период 2023–2026 гг. не увеличился, а сократился на 5,5% – с 5,436 трлн руб. в 2023 г. до 5,135 трлн руб. в 2025 г. Основной причиной наличия тенденции сокращения общего объема неналоговых доходов стало сокращение доходов от внешнеэкономической деятельности. Так, доходы от внешнеэкономической деятельности в период 2023–2026 гг. в общем объеме неналоговых доходов федерального бюджета сократились на 25,4% – с 2,918 трлн руб. в 2023 г. до 2,175 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г.

В период 2023–2026 гг. в общем объеме неналоговых доходов федерального бюджета увеличилась процентная доля доходов от использования государственного имущества – с 22,7% в 2023 г. до 24,6%, по прогнозу, в 2026 г. Однако в стоимостном выражении величина этого вида неналоговых доходов в указанный период остается без изменений на уровне 1,235–1,245 трлн руб.

Объем платежей при пользовании природными ресурсами в общем объеме неналоговых доходов федерального бюджета в стоимостном выражении прогнозируется в период 2023–2026 гг. с ростом в 1,51 раза – с 748,7 млрд руб. в 2023 г. до 1 127,3 млрд руб. в 2026 г. Увеличилась также и процентная доля платежей при пользовании природными ресурсами в общем объеме неналоговых доходов федерального бюджета в названный период с 13,7% в 2023 г. до 22,3%, по прогнозу, в 2026 г.

На долю остальных видов неналоговых доходов приходится 10–11% от общего объема неналоговых доходов федерального бюджета.

Таким образом, анализ объема и структуры налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета в период 2023–2026 гг. показывает, что суммарный объем доходов бюджета формируется на 87,0% поступлениями от трех налогов: налога на добавленную стоимость (41%), налога на добычу полезных ископаемых (39,0%) и таможенных пошлин (7,0%)[1].

В неналоговых доходах федерального бюджета также учитывается прибыль Центрального банка РФ, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, – по нормативу 100%.

В состав группы доходов федерального бюджета «Безвозмездные поступления» входят следующие статьи доходов:

– безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ;

– дотация на сбалансированность, передаваемая федеральному бюджету из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, и другие поступления. Однако если стоимостной объем доходов федерального бюджета, как отмечалось ранее, прогнозируется в период 2023–2026 гг. с ростом на 18,8%, то процентная доля доходов в федеральный бюджет к ВВП страны прогнозируется в этот период с сокращением с 19,5% в 2024 г. до 16,8% в 2026 г. Эта тенденция связывается со снижением цен на углеводородное сырье и ростом налоговых льгот и преференцией (выпадающие налоговые доходы федерального бюджета) для предприятий топливно-энергетического комплекса РФ.

В целях компенсации выпадающих доходов федерального бюджета в период 2024–2026 гг. Минфином РФ ожидается получение дополнительных доходов в федеральный бюджет за счет:

– сокращения размеров предоставляемых налоговых льгот нефтегазовому сектору РФ по НДПИ и вывозных таможенных пошлин;

– повышения ставок акциза на табачную продукцию;

– повышения до 15% ставок обложения НДФЛ доходов физических лиц, превышающих 5 млн руб. в год;

– введения НДФЛ на депозиты и проценты физических лиц с сумм, превышающих 1 млн руб. Все названные дополнительные денежные поступления будут зачисляться в доходы федерального бюджета.

По данным Минфина РФ, объем ежегодных выпадающих доходов федерального бюджета, обусловленных предоставлением налоговых льгот, освобождений и иных

[1] Счетная палата РФ. Результаты проверки и анализа объемов прогнозируемых доходов федерального бюджета на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов. URL: ach.gov.ru>upload/pdf/budget/prodject-2024/07

преференций по налогам, сборам, таможенным платежам, в период 2024–2026 гг. составит, по прогнозу, около 21,541 трлн руб. Данные об основных выпадающих доходах федерального бюджета в период 2020–2026 гг. приведены в табл. 10.

Таблица 10

Расчетный объем основных выпадающих доходов (налоговых расходов) федерального бюджета в 2020–2022 гг., млрд руб.

Показатель	2020 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
I. Налоговые расходы (выпадающие налоговые доходы), млрд руб.	5 493,3	9 084,3	9 769,6	10 840,5	11 771,8
II. Нефтегазовые расходы, всего	1 826,3	3 437,6	3 655,5	4 273,9	4 750,8
Из них базовые расходы	1 847,4	3 124,2	3 092,1	3 616,6	4 013,3
В том числе:					
– нефть	1 132,0	1 909,1	2 134,9	2 597,1	3 039,0
– газ	608,0	1 349,5	1 289,1	1 457,9	1 505,7
III. Ненефтегазовые расходы, всего	3 666,9	5 646,7	6 114,1	6 566,6	7 020,9
В том числе:					
– НДС	1 962,6	2 639,1	2 923,6	3 123,5	3 329,3
– страховые взносы	341,2	919,3	1 052,5	1 129,9	1 211,3
– ввозные пошлины	96,7	57,7	41,1	42,3	42,9
– имущественные налоги	395,5	503,1	544,5	589,4	618,0
– прочие	591,1	1 110,4	1 097,4	1 202,8	1 318,2

Источник: Минфин РФ. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов, разд. 4, п. 1, табл. 4.1.1. С. 62–63.

Из табл. 10 следует, что общий объем налоговых расходов в период 2020–2026 гг. прогнозируется с увеличением в 2,1 раза – с 5 493,3 млрд руб. в 2020 г. до 11 711,8 млрд руб. в 2026 г. В общем объеме налоговых расходов доля нефтегазовых налоговых расходов в указанный период возрастет с 33,3% в 2020 г. до 40,4%, по прогнозу, в 2026 г. Соответственно, доля ненефтегазовых расходов в общем объеме налоговых расходов федерального бюджета в период 2020–2026 гг. сократится с 66,7% в 2020 г. до 59,6%, по прогнозу, в 2026 г. Стоимостной объем нефтегазовых расходов в период 2020–2026 гг. увеличится в 2,6 раза – с 1 826,3 млрд руб. в 2020 г. до 4 750,8 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Стоимостной объем ненефтегазовых расходов в указанный период прогнозируется с увеличением в 1,9 раза с 3 666,9 млрд руб. в 2020 г. до 7 020,9 млрд руб. в 2026 г.

В бюджетном планировании доходы федерального бюджета подразделяют на нефтегазовые и ненефтегазовые доходы. В соответствии со ст. 96.6 Бюджетного кодекса РФ к нефтегазовым доходам относятся следующие доходы от уплаты:

– налога на добычу полезных ископаемых в виде углеродного сырья (нефть, газ горючий, природный; газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);

– вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, на газ природный, на товары, выработанные из нефти; налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку.

Ненефтегазовые доходы федерального бюджета подразделяются на две группы: доходы от налогов на товары внутреннего производства на территории РФ (НДС и акцизы, на товары, произведенные в РФ); доходы от налогов на ввозимые на территорию РФ товары (НДС, акцизы на импортные товары, ввозные таможенные пошлины).

Базовый объем нефтегазовых доходов федерального бюджета, по определению Минфина России, обеспечивает достижение долгосрочного равновесного уровня поступлений в федеральный бюджет доходов от экспорта нефтегазового сырья. Расчет базового объема нефтегазовых доходов федерального бюджета осуществляется исходя из следующих параметров: базовой цены на нефть; базовой экспортной цены на газ природный; базовых цен экспортной инициативы для автомобильного топлива АИ-92 класса 5 и дизельного топлива класса 5; прогнозируемого или фактически сложившегося за отчетный финансовый год обменного курса доллара США к рублю[1].

На период 2024–2026 гг. государством установлены следующие величины параметров, определяющих объемы базовых нефтегазовых доходов: базовая цена на нефть в размере 60 долл. США за баррель; базовая экспортная цена на газ природный в размере 250 долл. США за 1 000 м^3; базовые цены экспортной инициативы для бензина АИ-92 класса 5 и дизельного топлива класса 5, устанавливаемые в течение 2024–2026 гг. на территории РФ Налоговым кодексом РФ[2].

Расчет прогнозируемых объемов нефтегазовых доходов федерального бюджета Правительством РФ установлен на основе: прогнозируемых цен на нефть в размере 70,9 долл. США за баррель в 2024 г., 72,2 долл. США за баррель в 2025–2026 гг.; прогнозируемых цен на природный газ в размере 477,1 долл. США за 1 000 м^3 в 2024 г., в размере 400 долларов США за 1 000 м^3 в 2025–2026 гг.[3]

При положительной разнице между объемами прогнозируемых нефтегазовых доходов федерального бюджета и базовыми объемами нефтегазовых доходов образуются дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета. При отрицательной разнице между объемами прогнозируемых нефтегазовых доходах и объемом базовых нефтегазовых доходов возникают недополученные нефтегазовые доходы федерального бюджета. Динамика соотношения между прогнозируемыми и базовыми объемами нефтегазовых доходов федерального бюджета в период 2024–2026 гг. приведена в табл. 11.

Таблица 11

Динамика нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2024–2026 гг., млрд руб.

Показатель	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Нефтегазовые доходы федерального бюджета	11 504,3	11 759,8	11 414,7
Базовые нефтегазовые доходы федерального бюджета	9 683,2	9 924,1	9 569,8
Дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета.	1 821,1	1 835,7	1 844,9

Источник: Минфин России. Информационно-аналитическое управление. Об основных параметрах проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», разд. 2. С. 6. URL: https//:council.gov.ru>media/files/…pdv

Из табл. 11 следует, что в период 2024–2026 гг. планируется (прогнозируется) ежегодное получение дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. П. 3. Ст. 96.6.
[2] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023. № 540-ФЗ. Ст. 1.
[3] Там же.

в размере 1,82–1,84 трлн руб. в результате положительной разницы между планируемыми (прогнозируемыми) нефтегазовыми доходами федерального бюджета и базовыми нефтегазовыми доходами. Основные характеристики доходов федерального бюджета в разрезе нефтегазовых и ненефтегазовых доходов в период 2020–2022 гг. приведены в табл. 12.

Таблица 12

Основные параметры доходов федерального бюджета в период 2020–2026 гг. в разрезе нефтегазовых и ненефтегазовых доходов, млрд руб.

Показатель	2020 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Всего доходов	18 719,1	28 674,1	35 065,3	33 552,4	34 051,0
% ВВП	17,4	17,3	19,5	17,5	16,8
Нефтегазовые доходы	5 235,2	8 863,5	11 504,3	11 759,8	11 414,7
В том числе базовые	5 557,6	8 000,0	9 683,2	9 424,1	9 569,8
% от общего объема	28,0	30,9	32,8	35,0	33,5
Ненефтегазовые доходы, всего	13 483,8	19 810,5	23 561,0	21 792,6	22 636,3
% от общего объема	72,0	69,1	67,2	65,3	66,5
В том числе: оборотные налоги (НДС, акцизы, пошлины)	8 870,4	13 641,3	14 782,5	15 615,0	16 457,9
Налоги на доходы	1 091,4	1 987,6	2 209,9	2 295,2	2 359,2
Дивиденды	633,9	619,0	652,3	586,9	623,1
Другие доходы	2 834,9	3 248,4	5 588,0	3 030,6	2 927,4

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и плановый период 2025–2026 годов, разд. 4, п. 4.1, табл. 4.1.1. С. 62–63.

Из табл. 12 следует, что в период 2020–2026 гг. объем нефтегазовых доходов прогнозируется с приростом в 2,2 раза – с 5235,8 млрд руб. в 2023 г. до 11414,7 млрд руб. в 2026 г. Соответственно, доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета увеличится с 28,0% в 2020 г. до 33,5%, по прогнозу, в 2026 г.

Объем ненефтегазовых доходов в указанный период возрастет в 1,7 раза – с 13 483,8 млрд руб. в 2020 г. до 22636,3 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Вместе с тем доля ненефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета в период 2020–2026 гг. сократится с 72,0% в 2020 г. до 66,5%, по прогнозу, в 2026 г. Однако, в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2025 г. и плановый период 2026–2027 гг.» планируется достичь увеличения доли ненефтегазовых поступлений в федеральный бюджет в период 2025–2027 гг. в общем объеме доходов федерального бюджета с 68,7% в 2024 г. до 77,6%, по прогнозу, в 2027 г.[1] В этих целях внесены изменения в налоговое законодательство, которые направлены на стимулирование роста поступлений ненефтегазовых доходов по основным налогам: налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц, налогу на добавленную стоимость и акцизам.

[1] Заключение Счетной палаты на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов», от 14.10.2024, разд. 3.

3.3. Сущность и структура расходов федерального бюджета

Согласно ст. 6 БК РФ, расходы бюджета представляют собой выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Расходы бюджетов всех уровней публичной власти классифицируются по единой бюджетной классификации расходов в соответствии с тремя характерными признаками:

– по функциям, с выполнением которых связаны расходы;

– экономической характеристике операций, при проведении которых осуществляются эти расходы;

– ведомствам, которые являются главными распорядителями бюджетных средств;

– программно-целевому признаку.

Функциональная классификация расходов федерального бюджета характеризует функции и роль государства в различных сферах общественной жизни, в которые направляются централизованные денежные средства в объемах, исходя из целевого назначения и конкретного вида затрат на исполнение соответствующей государственной функции. По функциональному содержанию расходы бюджетов всех уровней публичной власти, в том числе и расходы федерального бюджета, распределяются по 14 разделам, каждый из которых включает определенные подразделы. Подразделы расходов бюджетов более подробно раскрывают структуру соответствующих разделов расходов бюджета.

Раздел расходов бюджета «Общегосударственные вопросы» включает следующие основные подразделы расходов:

– функционирование Президента РФ, высшего должностного лица субъекта РФ и муниципального образования;

– функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местной администрации:

– функционирование судебной системы и другие вопросы.

Раздел расходов бюджета «Национальная оборона» включает подразделы:

– Вооруженные Силы РФ;

– модернизация Вооруженных Сил РФ и воинских формирований;

– ядерно-оружейный комплекс;

– мобилизационная и вневойсковая подготовка;

– прикладные НИР в области национальной обороны и другие вопросы в области национальной обороны.

Раздел расходов бюджета «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» включает подразделы:

– органы прокуратуры и следствия;

– органы внутренних дел;

– органы юстиции;

– система исполнения наказаний;

– органы безопасности и другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности.

Раздел расходов бюджета «Национальная экономика» включает подразделы:

– общеэкономические вопросы;

– топливно-энергетический комплекс;

– исследования и использование космического пространства;

– воспроизводство минерально-сырьевой базы и другие вопросы в области национальной экономики.

Раздел расходов бюджета «Жилищно-коммунальное хозяйство» включает подразделы:

– жилищное хозяйство;

– коммунальное хозяйство;

– благоустройство и другие вопросы в области ЖКХ.

Раздел расходов бюджетов «Охрана окружающая среда» включает подразделы расходов:

– экологический контроль;

– сбор, удаление отходов и очистка сточных вод;

– охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания;

– прикладные НИР в области охраны окружающей среды и другие вопросы в области охраны окружающей среды.

Раздел расходов бюджета «Образование» включает подразделы расходов:

– дошкольное образование;

– общее образование;

– дополнительное образование детей;

– среднее профессиональное образование; профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;

– высшее образование;

– молодежная политика;

– прикладные НИР в области образования и другие вопросы в области образования.

Раздел расходов бюджета «Культура, кинематография» включает подразделы расходов:

– культура;

– кинематография;

– прикладные НИР в области культуры, кинематографии и другие вопросы в области культуры, кинематографии.

Раздел расходов бюджета «Здравоохранение» включает подразделы расходов:

– стационарная медицинская помощь;

– амбулаторная помощь;

– скорая медицинская помощь;

– санитарно-оздоровительная помощь;

– прикладные НИР в области здравоохранения и другие вопросы в области здравоохранения.

Раздел расходов бюджета «Социальная политика» включает подразделы расходов:

– пенсионное обеспечение;

– социальное обслуживание населения;

– социальное обеспечение населения;

– охрана семьи и детства и другие вопросы в сфере социальной политики.

Раздел расходов бюджета «Физическая культура и спорт» включает подразделы расходов:

– физическая культура;

– массовый спорт;

– спорт высших достижений и другие вопросы в области физической культуры и спорта.

Раздел расходов бюджета «Средства массовой информации» включает подразделы расходов:

– радио и телевещание;

– периодическая печать и издательства;

– прикладные НИР в области средств массовой информации.

Раздел расходов бюджета «Обслуживание государственного и муниципального долга» включает подразделы расходов:

– обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга;

– обслуживание государственного внешнего долга.

Раздел расходов бюджета «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» включает подразделы расходов:

– дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований;

– иные дотации;

– прочие межбюджетные трансферты общего характера.

Структура расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации в 2020 г. и в период 2023–2026 гг. приведена в табл. 13, из которой следует, что объем расходов федерального бюджета в период 2020–2026 гг. возрастет почти в 1,7 раза – с 19 503 млрд руб. в 2020 г. до 33 587,4 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Однако в процентном исчислении к российскому ВВП доля расходов федерального бюджета сократится с 18,3% в 2020 г. до 17,6%, по прогнозу, в 2026 г.

В период 2020–2026 гг. в общей структуре расходов федерального бюджета наблюдается существенный рост расходов в целом на развитие сферы защиты граждан и оказание социально значимых услуг. Этот блок расходов федерального бюджета включает блок расходов по разделам «Социальная политика», «Образование», «Здравоохранение», «Культура и кинематография», «Физическая культура и спорт». Объем финансирования названных групп расходов федерального бюджета в совокупности за период 2020–2026 гг. возрастет в 1,6 раза – с 7 158,6 млрд руб. в 2020 г. до 11 163,0 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Из них расходы федерального бюджета по разделу «Социальная политика» в этот период возрастут на 57,0% – с 5 004,1 млрд руб. в 2020 г. до 7 855,2 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г.

Таблица 13

Расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации в 2020 г. и в период 2023–2026 гг., млрд руб.*

Показатель	2020 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Расходы в целом, млрд рублей	19 503,3	30 265,8	36 660,7	34 382,8	33 587,4
В % к ВВП	18,3	19,1	20,4	18,0	17,6
В том числе:					
Общие государственные вопросы	1 557,4	2 324,4	2 171,0	2 286,9	2 410,8
В % от общих расходов	8,0	7,7	5,9	6,7	6,8
Национальная оборона	3 088,0	4 125,6	10 775,4	3 248,1	3 665,6
В % от общих расходов	15,8	13,6	29,4	9,4	10,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 430,4	23 225,6	3 386,6	3 275,2	3 406,4
В % от общих расходов	12,5	10,7	9,20	9,5	9,6
Национальная экономика	2 658,4	4 125,7	3 891,0	3 248,1	3 665,6
В % от общих расходов	13,6	13,6	10,6	9,4	10,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	261,7	856,9	881,3	506,7	381,3
В % от общих расходов	1,3	2,8	2,4	1,5	1,1
Охрана окружающей среды	343,8	374,4	477,5	470,3	522,8
В % от общих расходов	1,8	1,2	1,3	1,4	1,5
Образование	912,5	1 464,4	1 546,6	1 311,7	1 411,7
В % от общих расходов	4,7	4,8	4,2	3,8	4,0
Культура и кинематография	144,4	209,0	224,0	176,8	227,3
В % от общих расходов	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6
Здравоохранение	1 022,9	1 570,0	1 620,3	1 634,5	1 615,3
В % от общих расходов	5,2	5,2	4,4	4,8	4,5
Социальная политика	5 004,1	6 492,7	7 731,9	7 693,2	7 855,2
В % от общих расходов	25,7	21,5	21,1	22,4	22,1
Физическая культура и спорт	74,7	71,4	67,4	54,3	53,5
В % от общих расходов	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
Средства массовой информации	95,8	122,1	121,3	94,2	99,5
В % от общих расходов	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	898,0	1 519,3	2 291,3	2 803,8	3 316,1
В % от общих расходов	4,6	5,0	6,0	8,2	9,3
Межбюджетные трансферты общего характера	1 011,2	1 530,4	1 474,1	1 433,4	1 433,7
В % от общих расходов	5,2	5,1	4,0	4,2	4,0

* Рассчитано по данным: minfin.gov.ru/common/upload/Library/2023/10/main/0749_Budget-2024-2026.

Расходы федерального бюджета по разделу «Здравоохранение» в период 2020–2026 гг. увеличатся на 57,9% – с 1 022,9 млрд руб. в 2020 г. до 1 615,3 млрд руб., – по прогнозу, в 2026 г.

Расходы федерального бюджета в период 2020–2026 гг. по разделу «Образование» прогнозируются с ростом на 54,7% – с 917,5 млрд руб. в 2020 г. до 1 411,7 млрд руб. в 2026 г.

Расходы федерального бюджета по разделу «Культура и кинематография» прогнозируется увеличить в период 2020–2026 гг. на 57,4% – с 144,4 млрд руб. в 2020 г. до 227,3 млрд руб. в 2026 г.

По разделу «Физическая культура и спорт» в указанный период произойдет сокращение расходов федерального бюджета на 39,6% – с 73,7 млрд руб. в 2020 г. до 53,5 млрд руб. в 2026 г. Вместе с тем суммарная доля вышеназванных пяти разделов социально

значимых расходов федерального бюджета в общей сумме бюджетных расходов в период 2020–2026 гг. уменьшится на 5,7% – с 36,7% в 2020 г. до 31,4% в 2026 г.

Расходы федерального бюджета по разделу «Национальная экономика» в период 2020–2026 гг. возрастут, по прогнозу, на 37,9%: с 2 658,4 млрд руб. в 2020 г. до 3 665,6 млрд руб. в 2026 г. Однако процентная доля этого раздела бюджетных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета в названный период сократится на 3,3% – с 13,6% в 2020 г. до 10,3% в 2026 г.

Расходы федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» в период 2020–2026 гг. прогнозируются с увеличением на 18,7% – с 388,0 млрд руб. в 2020 г. до 3 665,6 млрд руб. в 2026 г. При этом процентная доля названных расходов федерального бюджета в его общих расходах в период 2020–2026 гг. сократится на 5,5% – с 15,8% в 2020 г. до 10,3%, по прогнозу, в 2026 г.

Расходы федерального бюджета по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» в период 2020–2026 гг. увеличатся на 40,2% – с 2 431,4 млрд руб. в 2020 г. до 3 406,4 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Вместе с тем за названный период доля расходов по этому разделу в общем объеме расходов федерального бюджета уменьшилась на 2,9% – с 12,5% в 2020 г. до 9,6%, по прогнозу, в 2026 г.

Расходы федерального бюджета по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство в период» 2020–2026 гг. увеличатся на 42,7% – с 261,7 млрд руб. в 2020 г. до 381,3 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. в период 2020–2026 гг. Процентная доля этих расходов в общем объеме расходов федерального бюджета в среднегодовом исчислении оставалась на уровне 1,5–1,8%.

Расходы федерального бюджета по разделу «Охрана окружающей среды» в период 2020–2026 гг. увеличились на 52,1% – с 343,8 млрд руб. в 2020 г. до 522,8 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Процентная доля этих расходов в общем объеме расходов федерального бюджета в среднегодовом исчислении оставалась на уровне 1,3–1,5%.

В период 2020–2026 гг. расходы федерального бюджета на обслуживание государственного (муниципального) долга возросли в 3,7 раза – с 898,0 млрд руб. в 2020 г. до 3 316,1 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Такой значительный рост расходов федерального бюджета на указанные цели обусловлен рядом причин. Во-первых, в период 2020–2023 гг. возникли дополнительные расходы федерального бюджета в связи с недополучением в бюджет нефтегазовых доходов в ежегодном объеме 2,7–2,8 трлн руб. Эта тенденция сохранилась и в период 2020–2026 гг. Так, федеральный бюджет недополучил поступление нефтегазовых доходов 1721,1 млрд руб. в 2024 г., в 2025 г. 1835,7 млрд руб. и 1844,9 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г.[1] Для компенсации недополученных в федеральный бюджет нефтегазовых доходов были привлечены финансовые ресурсы других бюджетных источников.

Во-вторых, причиной роста расходов государственного бюджета на обслуживание госдолга является его рост в результате блокирования возможности кредитования России с 2022 г. у кредиторов недружественных стран. Третьей причиной является необходимость выделения из федерального бюджета дополнительных финансовых ресурсов

[1] Минфин России. Информационно-аналитическое управление «Об основных параметрах проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов”», разд. 2. С. 3.

для оказания финансовой помощи четырем новым регионам России. В этой связи чистое заимствование России на внутреннем рынке составило в 2020 г. 4,6 трлн руб., в 2021 г. – 1,76, в 2022 г. – 2,3 и в 2023 г. – 2,5 трлн руб. Эта тенденция роста объема внутренних заимствований государством на внутреннем рынке планируется также в период 2024–2025 гг. Соответственно, рост государственного долга сопровождался увеличением объема расходов на его обслуживание. Так, в общем объеме расходов федерального бюджета доля на обслуживание государственного долга возросла с 4,6% в 2020 г. до 9,35%, по прогнозу, в 2026 г.

Наиболее крупными расходами федерального бюджета в 2024–2026 гг. являются расходы по четырем разделам: «Социальная политика», «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Национальная экономика». Суммарный объем расходов федерального бюджета по этим разделам в 2024–2026 гг. составит 51,5% общих расходов федерального бюджета.

Расходы бюджетов в настоящее время формируются как в функциональной, так и программной классификации. Постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 государственные программы признаны основным инструментом сочетания и взаимосвязи систем стратегического и бюджетного планирования.

Государственная программа является одним из важных инструментов достижения приоритетов и целей социально-экономического развития Российской Федерации. Вышеназванные программы сосредоточивают в себе бюджетные ассигнования, предоставляемые для решения актуальных стратегических приоритетов социально-экономического развития страны. При этом в государственных программах осуществляется разделение крупных и сложных государственных целевых задач на их составные части с указанием конкретных показателей ожидаемых результатов и необходимых для их достижения объемов финансовых ресурсов. С этих позиций программно-целевое бюджетное планирование выступает в качестве одного из критериев оценки эффективности использования бюджетных расходов органами исполнительной власти соответствующего уровня. При этом при оценке эффективности государственных программ Правительством РФ могут производиться изменения в финансировании ранее утвержденных госпрограмм с изменением объемов финансирования на их выполнение с очередного финансового года.

Государственная программа как инструмент повышения эффективности целевого использования бюджетных средств включает следующие элементы: цели и задачи государственной политики в той сфере социально-экономического развития РФ, на которую направлена государственная программа; способы достижения указанных целей и задач; объемы используемых финансовых ресурсов; координаторы и участники государственной программы; конечные результаты.

В общий объем государственных программ не включаются бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности органов государственной власти и на социальные выплаты, не предусмотренные государственными программами, а также другие непрограммные расходы.

Бюджетные расходы, планируемые на финансовое обеспечение государственных программ, учитываются Правительством РФ при составлении проекта федерального

бюджета на очередной финансовый период. Распределение бюджетных ассигнований на финансирование государственных программ РФ по направлениям реализации представлено в табл. 14.

Таблица 14

Бюджетные ассигнования на финансирование реализации государственных программ РФ по направлениям реализации на 2022–2025 гг., млрд руб.

Государственные программы РФ	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
Расходы на реализацию, всего, млрд руб.	22 705,4	20 709,8	20 869,6	20 291,0
В % от расходов федерального бюджета	78,5	71,3	70,9	69,4
В том числе:				
1. Сохранение населения и благополучия людей (5 программ)	4 346,6	4 560,7	4 636,3	4 720,0
В % от общих расходов	19,2	22,0	22,4	23,3
2. Возможности самореализации и развития талантов (4 программы)	780,5	763,1	769,8	523,5
В % от общих расходов	3,4	3,7	3,8	2,6
3. Комфортная и безопасная среда для жизни (7 программ)	3 776,8	3 406,4	3 453,1	3 272,7
В % от общих расходов	16,6	16,4	16,5	16,1
4. Достойный и эффективный труд и успешное предпринимательство (8 программ)	3 227,3	2 861,7	2 862,1	2 942,3
В % от общих расходов	14,3	13,8	13,8	14,4
5. Развитие науки, промышленности и технологий (8 программ)	2 249,1	2 123,1	2 222,3	1 884,0
В % от общих расходов	9,9	10,3	10,3	9,3
6. Цифровая трансформация (2 программы)	452,6	330,0	295,9	217,3
В % от общих расходов	2,0	1,6	1,4	1,1
7. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1 233,5	1 266,6	1 273,6	1 299,7
В % от общих расходов	5,4	6,1	6,2	6,4
8. Обеспечение национальной безопасности и международного сотрудничества (9 программ)	2 445,6	2 395,2	2 421,1	2 493,0
В % от общих расходов	10,8	11,6	11,7	12,3
Расходы на реализацию госпрограмм	4 193,4	3 003,0	2 934,4	2 938,7
В % от общих расходов	18,4	14,5	14,0	14,5

Источник: Информационно-аналитическое управление Минфина РФ. «Об основных параметрах проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов”». URL: council.gov.ru

Программная классификация расходов федерального бюджета включает восемь блоков – направлений расходования бюджетных средств, разделенных на 49 государственных программ.

Планирование и исполнение расходов бюджета в форме государственных программ обладает рядом преимуществ.

Во-первых, в рамках государственных программ непосредственно увязываются цели и результаты государственной политики расходов в отчетном и плановом периодах.

Во-вторых, программный метод способствует повышению эффективности использования расходов бюджетов.

В-третьих, в госпрограммах объединены основные элементы экономического механизма реализации целей бюджетной политики на соответствующий финансовый год и плановый период:

– реальные финансовые ресурсы в форме утвержденных бюджетных ассигнований на среднесрочный период;

– нормативно-правовое регулирование порядка выделения и расходования бюджетных средств по госпрограммам;

– виды налоговых льгот и преференция в целях более успешного достижения целевых параметров госпрограмм;

– условия использования государственного имущества в рамках реализации госпрограмм;

– порядок взаимодействия исполнителей государственных программ с органами власти субъектов РФ.

Из табл. 14 следует, что объем ассигнований из федерального бюджета на финансирование государственных программ по направлениям реализации составляет в среднем за 2023–2025 гг. 70–71% общих расходов федерального бюджета. Наиболее весомыми расходами федерального бюджета на финансирование госпрограмм являются:

– расходы на финансирование госпрограммы «Сохранение населения и благополучия людей» – 22–23% общих расходов;

– «Комфортная и безопасная среда для жизни» – 16–16,5% от общих расходов федерального бюджета;

– «Достойный и эффективный труд и успешное предпринимательство» – 13–14% от общих расходов федерального бюджета.

Вместе с тем доля расходов федерального бюджета на финансирование государственных программ в общем объеме расходов федерального бюджета уменьшилась в период 2022–2025 гг. почти на 10%: с 78,5% в 2022 г. до 69,4%, по прогнозу, в 2025 г.

Классификация расходов федерального бюджета в соответствии с принципами адресности и целевого назначения дополняется классификацией распределения бюджетных расходов по ведомственному назначению. Ведомственная структура расходов бюджета представляет собой распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам видов расходов бюджетов либо по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам и (или) целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов бюджетов[1].

Ведомственная структура расходов федерального бюджета создает возможность раскрыть состав главных распорядителей федеральных бюджетных ассигнований и объемы финансовых средств бюджета, которыми они полномочны распоряжаться в течение текущего финансового года в соответствии с функциональным назначением этих бюджетных расходов. Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2024 г. представлена в табл. 15.

В составе 95 главных распорядителей средств федерального бюджета, как уже отмечалось ранее, в соответствии с Приложением 12 к Федеральному закону от 27.11.2023 № 540-ФЗ в период 2024–2026 гг. выделяют 23 федеральных министерства,

[1] Бюджетный кодекс РФ (в ред. от 25.12.2023 с изм. от 25.01.2024), ст. 6.

28 федеральных служб, 14 федеральных агентств и 11 отдельных государственных учреждений и организаций[1].

В состав отдельных государственных учреждений и организаций, финансируемых из федерального бюджета, входят: Счетная палата РФ, ФБГУ «Российская академия наук», ФГБУ «Российская академия народного хозяйства и госслужбы при Президенте РФ», Московский государственный университет, Санкт-Петербургский государственный университет, Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Конституционный Суд РФ и т. д.

Таблица 15

Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2024 г. (по укрупненным разделам), млрд руб.*

Показатель	2024 г.
Расходы, всего	26 818,41
1. Федеральные министерства	18 286,97
В % от общих расходов	68,19
2. Федеральные службы	5 493,46
В % от общих расходов	20,48
3. Федеральные агентства	1 399,85
В % от общих расходов	5,2
4. Государственные учреждения и организации, финансируемые из федерального бюджета	1 638,13
В % от общих расходов	6,13

* Рассчитано по данным: Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», прил. 12.

Из табл. 15 следует, что в общей сумме бюджетных ассигнований из федерального бюджета в рамках ведомственной структуры расходов 68,19% занимают расходы на финансирование деятельности федеральных министерств, 20,48% приходится на финансирование деятельности федеральных служб, 5,2% – расходы на финансирование деятельности федеральных агентств, 6,3% – финансирование деятельности прочих учреждений и организаций, имеющих важное государственное значение.

В ведомственной структуре расходов федерального бюджета среди министерств наибольший объем бюджетных ассигнований в 2024 г. выделен Министерству финансов РФ – 40,5% от общего объема расходов, Министерству обороны РФ – от 13,18% от общих расходов.

В ведомственной структуре расходов федерального бюджета среди федеральных служб наибольший объем бюджетных ассигнований в 2024 г. выделен Федеральной службе исполнения наказаний РФ – 1,5% от общих расходов.

В расходной части бюджетов Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусмотрено создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) – Резервного фонда Правительства РФ, резервных фондов высших исполнительных органов госвласти субъектов РФ, резервных фондов местных администраций.

[1] Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», прил. 12.

Резервные фонды исполнительных органов власти (местных администраций) выступают в качестве инструмента обеспечения финансовой устойчивости соответствующих бюджетов в качестве источника дополнительных финансовых средств, необходимых для финансового обеспечения непредвиденных расходов и мероприятий государственного и муниципального значения, непредусмотренные в законе о бюджете на соответствующий год.

В ряде случаев резервные фонды органов исполнительной власти в течение финансового года пополняются за счет неиспользованных остатков средств бюджетов за предыдущий финансовый год. Так, в 2023 г. утвержденный объем Резервного фонда Правительства России в объеме 180,9 млрд руб. был докапитализирован в марте 2023 г. на 154,5 млрд руб. за счет неиспользованных в прошлом году остатков средств федерального бюджета[1]. В июле 2023 г. Резервный фонд Правительства РФ был увеличен еще на 31,5 млрд руб. за счет неиспользованных остатков средств федерального бюджета за 2022 г.[2] Таким образом, объем Резервного фонда Правительства РФ в конце 2023 г. составил 384,5 млрд руб. Объем Резервного фонда Президента РФ в конце 2023 г. составил 16,28 млрд руб.

Согласно ст. 81 п. 3 БК РФ, размеры резервных фондов Правительства РФ, субъекта РФ и местных администраций устанавливаются законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не могут превышать 3% утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов.

Согласно ст. 81 п. 4 БК РФ, средства указанных резервных фондов направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе аварийно-восстановительных работ, работ, связанных с ликвидацией стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Бюджетные ассигнования из этих резервных фондов используются соответственно по решению Правительства РФ, высшего исполнительного органа госвласти субъекта РФ, местной администрации. Согласно ст. 82 БК РФ, федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание резервного фонда Президента РФ в размере не более 1% утвержденных расходов федерального бюджета. Средства Резервного фонда Президента РФ используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов.

Согласно ст. 179.2 БК РФ, предусмотрено создание инвестиционных фондов субъектов РФ. Инвестиционный фонд – часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда субъекта РФ устанавливается высшим исполнительным органом госвласти субъекта РФ.

На период 2024–2026 гг. объем Резервного фонда Правительства РФ в 2024 г. составил 100 млрд руб., в 2025 г. – 80 млрд руб., в 2026 г. – 80,0 млрд руб. Резервный

[1] Правительство РФ. Распоряжение от 1 марта 2023 г. № 486-р, Москва.
[2] Ведомости. Финансы. 13.07.2023. URL: www.vedomosti.ru

фонд Президента РФ в период 2024–2026 гг. предусмотрен в размере 10,0 млрд руб. ежегодно[1].

Согласно ст. 179.3 БК РФ, в федеральном, региональном и местном бюджетах могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ (ВЦП). Их разработка, утверждение и реализация осуществляются в порядке, установленном, соответственно, Правительством РФ, высшим органом госвласти субъекта РФ, местной администрацией.

В составе расходов федерального бюджета могут учитываться условно утверждаемые расходы. Условно утверждаемыми расходами называют бюджетные ассигнования, не распределенные в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов. Общий объем условно утверждаемых расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на плановый период на первый год планового период должен составлять не менее 1,5% общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ, имеющих целевое значение). На второй год планового периода в объеме не менее 5% общего объема расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов бюджетной системы РФ, имеющих целевое значение[2].

Иначе говоря, условно утверждаемые расходы используются в бюджетной практике для целей регулирования возникших проблем, связанных с необходимостью сокращения или увеличения доходов бюджета.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 27.11.2023 № 540-ФЗ, сумма условно утвержденных расходов федерального бюджета установлена:

– на 2024 г. в размере 1 462,2 млрд руб. (4,0% общих расходов федерального бюджета);

– на 2025 г. в размере 859,57 млрд руб. (2,5% общих расходов федерального бюджета);

– на 2026 г. в размере 1 779,58 млрд руб. (5,2% общих расходов федерального бюджета)[3].

3.4. Дефицит федерального бюджета и источники его покрытия

Ключевой проблемой финансовой политики Российской Федерации является обеспечение макроэкономической устойчивости и финансовой стабильности. Одним из важных методов решения этой проблемы выступает достижение сбалансированности между доходами и расходами бюджетов бюджетной системы РФ. Сбалансированность бюджета предполагает наличие оптимального равновесия между бюджетными доходами и бюджетными расходами. Но достижение равенства между размерами до-

[1] Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, п. 7.1 «Объемы резервирования (открытая часть)».

[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 184.1, п. 3.

[3] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ, ст. 2.

ходов бюджета и бюджетными расходами практически не встречается в практике бюджетного планирования. Бывают ситуации, когда бюджетные доходы превышают бюджетные расходы. Тогда возникает профицит бюджета. В случае превышения расходов бюджета над его доходами возникает дефицит бюджета.

Дефицит государственного бюджета во многих странах мира используется в качестве важной составляющей государственного регулирования экономики. Так, по действующим с 1992 г. в странах Евросоюза Маастрихтским критериями (критериям конвергенции, по которым оценивается жизнеспособность финансовой системы, уровень цен и стабильность валютного курса) указано, что в исключительных случаях допускается дефицит государственного бюджета стран Евросоюза, который не должен превышать 3% от ВВП к концу финансового года[1]. Однако многим странам Евросоюза с крупной высокоразвитой экономикой не удается достигнуть дефицита своих государственных бюджетов, соответствующих уровню Маастрихтского критерия – 3% от ВВП. В том числе данного критерия уровня дефицита государственного бюджета не достигают и ряд стран мира с наиболее развитой экономикой (табл. 16).

Таблица 16

Параметры дефицита государственных бюджетов стран мира в 2023 г., млрд долл. США*

Страны	Дефицит госбюджета, % от ВВП
Италия	7,6
Китай	7,4
Венгрия	6,7
Австралия	6,5
США	6,0
Япония	5,9
Франция	5,5
Польша	5,1
Бельгия	4,4
Страны Еврозоны	3,6
Германия	2,5
Россия	1,9

* Рассчитано по: ru.wikipedia.org/wiki/Государственный бюджет по странам мира. 2023 г.; ru.wikipedia.org/wiki/Список стран по ВВП (номинал), 2023 г.

По данным табл. 16 можно отметить, что Россия имеет в среднем (по сравнению с 10 наиболее развитыми странами мира) более чем в 3 раза меньший уровень дефицита федерального бюджета в процентном отношении к ВВП (номинал) и в 4,4 раза меньший уровень дефицита федерального бюджета в процентном отношении к его доходной части.

В соответствии со ст. 6 БК РФ дефицит бюджета представляет собой превышение доходов бюджета над его расходами. Кроме этого общего определения дефицита бюджета в процессе формирования бюджетов органов публичной власти различают также фактический, структурный и циклический дефицит государственного бюджета. Фактический дефицит представляет собой превышение фактических (действительных)

[1] URL: Ru.wikipedia.org/wiki/Маастрихтские критерии#:-~:text=Данные %

расходов государственного бюджета над его доходами. Структурный дефицит государственного бюджета – это превышение расходов бюджета над его доходами, вызванное финансовой политикой государства, направленной на увеличение расходов и уменьшение налогов с целью устранения спада или оживления экономики и вывода ее из депрессивного состояния[1]. Так, структурный дефицит федерального бюджета в размере 3,3% ВВП возник в 2022 г. на основе необходимости увеличения расходов бюджета на поддержку экономики и населения страны в период пандемии COVID-19. В период 2023 г. основной причиной возникновения структурного первичного дефицита в 3,3% ВВП стало сокращение нефтегазовых доходов по сравнению с 2022 г. на 23,9% (с 10,9 трлн руб. в 2022 г. до 8,8 трлн руб. в 2023 г.).

В соответствии с бюджетной политикой РФ на период 2023–2025 гг. структурный первичный дефицит будет финансироваться за счет дополнительных нефтегазовых доходов текущего и предшествующих годов, которые должны были ранее направляться в Фонд национального благосостояния. Дополнительными нефтегазовыми доходами, в соответствии с «бюджетным правилом», принятым на период 2023–2025 гг., будут доходы, полученные сверх базовой цены на нефть, равной 60 долл. США за баррель.

Циклический дефицит федерального бюджета представляет собой разницу между фактическим и структурным дефицитами федерального бюджета. Эта форма бюджетного дефицита характеризует изменения экономической активности в ходе годового цикла.

Величина дефицита федерального бюджета строго регламентируется бюджетным законодательством РФ. Так, с начала введения Бюджетного кодекса РФ в 2000 г. величина дефицита федерального бюджета в период 2000–2007 гг. была установлена на уровне, не превышающем суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга РФ на соответствующий год. В период с 2008–2018 гг. дефицит федерального бюджета, утвержденный законом о федеральном бюджете на соответствующий год, установлен на уровне, который не должен превышать величину ненефтегазового дефицита федерального бюджета. В период с 2019 г. и по настоящее время ст. 92 БК РФ дефицит федерального бюджета определяется как разница между общим объемом расходов и общим объемом доходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

В настоящее время Минфином РФ введено понятие «безопасного», или «планового», уровня бюджетного дефицита федерального бюджета, в рамках которого обеспечивается сокращение макроэкономической сбалансированности экономики и финансовой стабильности. В период 2022–2023 гг. безопасным, или плановым, уровнем дефицита федерального бюджета считалось поддержание его в пределах, не превышающих 1,9–2,1% ВВП. В соответствии с Федеральным законом от 27.11.2023 № 540-ФЗ в период 2024–2026 гг. планируется установление безопасного уровня 0,8–0,9% ВВП (табл. 17).

Однако из табл. 17 видно, что в период 2022–2023 гг. размер дефицита федерального бюджета после профицита в 2021 г. резко вырос до величины 2,1% ВВП в 2022 г. и до 1,9% ВВП в 2023 г. Объем дефицита федерального бюджета в эти годы достиг

[1] Основные направления бюджетной, налоговой и тарифно-таможенной политики в 2024–2026 гг., разд. 3.1. С. 37.

11,8% от доходов федерального бюджета в 2022 г. и 11,2% доходов федерального бюджета в 2023 г. Рост дефицита федерального бюджета обусловил необходимость привлечения дополнительных бюджетных ассигнований для погашения таких объемов дефицита федерального бюджета (табл. 18).

Таблица 17

Параметры дефицита федерального бюджета РФ в период 2022–2026 гг.*

Показатель	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Дефицит (–), всего					
Млрд руб.	–3 294,5	–3 241,0	–1 585,4	–830,5	–1 536,4
В % от ВВП	2,1	1,9	0,9	0,4	0,8
В % от общего объема доходов	11,8	11,2	4,5	2,5	4,5

* Рассчитано по данным Заключения Счетной палаты РФ на проект федерального бюджета на 2024–2026 годы, разд. 12.4.

Таблица 18

Расчеты и дефицит федерального бюджета в период 2022–2023 гг., млрд руб.*

Показатель	2022 г.	2023 г.
Исполненные расходы федерального бюджета, млрд руб.	31 119,0	32 364,0
Плановые расходы, установленные федеральным законом о бюджете, млрд руб.	23 694,0	29 066,0
Превышение исполненных расходов федерального бюджета над плановыми расходами федерального бюджета, млрд руб.	7 424,8	3 298,0
Исполненные доходы федерального бюджета, млрд руб.	27 824,0	29 123,0
Дефицит федерального бюджета		
Млрд руб.	3 295,0	3 241,0
% ВВП	–2,1	–1,9

* Рассчитано по данным Федерального закона № 540-ФЗ.

Из табл. 18 следует, что объемы исполненных (фактических) расходов федерального бюджета превысили объемы расходов федерального бюджета, установленных Федеральным законом о бюджете в 2022 г. на 7 424,8 млрд руб., в 2023 г. на 3 298,0 млрд руб. Превышение объемов исполненных (фактических) расходов федерального бюджета в 2022 и 2023 гг. над объемами расходов федерального бюджета, установленных законами о федеральном бюджете 2022 и 2023 гг., привело к возникновению дефицита федерального бюджета в размере 3 295,0 млрд руб. в 2022 г. и дефицита федерального бюджета в размере 3 241,0 млрд руб. в 2023 г.

Основными причинами возникновения крупных дополнительных расходов федерального бюджета в 2022–2023 гг. и на этой основе установление дефицитов соответствующих федеральных бюджетов в размере 2,1% ВВП в 2022 г. и 1,9% ВВП в 2023 г. стали:

– введение большого объема санкций на экономику России со стороны США и ряда стран Евросоюза в марте 2022 г.;

– снижение объемов промышленного производства на 0,6%, в том числе сокращение объема нефтегазовых доходов;

– введение дополнительных государственных расходов на борьбу с пандемией COVID-19.

Для компенсации дополнительных расходов федерального бюджета и уменьшения размера дефицита федерального бюджета в 2022–2023 гг. из Резервного фонда Правительства РФ были перечислены в 2022 г. в расходную часть федерального бюджета ассигнования в размере 7 781,9 млрд руб.

В целях предотвращения возможного роста инфляции Центральным банком РФ была увеличена ключевая ставка до 20% годовых в марте 2022 г. и до 21% годовых с 25.10.2024. С повышением размера ключевой ставки Банком России существенно возрос спрос физических и юридических лиц на облигации федерального займа с плавающим купоном. Это позволило привлечь дополнительные средства государству для покрытия дефицита федерального бюджета в 2022–2023 гг.

В период 2024–2026 гг. в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ, критической ситуации с размерами дефицита федерального бюджета не планируется. Дефицит федерального бюджета установлен в размере 0,9% ВВП в 2024 г. со снижением его до 0,8% ВВП в 2026 г.

Поддержание в период 2024–2026 гг. уровня дефицита федерального бюджета, не превышающего 1% от ВВП, позволит, по мнению Минфина России, сформированному таким образом федеральному бюджету обеспечить сохранение макроэкономической стабильности и финансовой устойчивости Российской Федерации[1].

В процессе прогнозирования объема доходной части государственного бюджета Правительством РФ допускается критическая величина дефицита федерального бюджета до 20% доходов этого бюджета. Однако в 2022–2023 гг. реальный размер дефицита федерального бюджета составлял 11,2–11,8% доходной части федерального бюджета, т. е. чуть больше половины допустимого критического процентного размера дефицита бюджета от величины бюджетных доходов. Еще менее критичной планируется величина дефицита федерального бюджета в процентном объеме от его доходов в 2024–2026 гг. – на уровне 2,5–4,5% доходов федерального бюджета в этот период.

Складывающаяся тенденция уменьшения размеров и критичности дефицита федерального бюджета в 2024–2026 гг. создает реальные возможности государству при приросте доходов федерального бюджета пропорционально увеличивать объем бюджетных расходов (на бюджетные инвестиции, социальные нужды и т. д.).

При формировании проекта бюджета любого уровня, прежде всего федерального бюджета, планируемого с дефицитом, в обязательном порядке предусматриваются источники финансирования дефицита бюджета. Источники финансирования дефицита федерального бюджета утверждаются федеральными органами законодательной власти в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Дефицит в общем понимании этого термина означает недостаточность средств, ресурсов в сравнении с ранее запланированным уровнем. Поэтому финансирование бюджетного дефицита представляет собой покрытие отрицательного сальдо бюджета

[1] URL: https://www.forbes.ru>finansy>499300-gosduma_v-p...

за счет привлечения внутренних и внешних источников денежных средств. Соответственно, финансовые ресурсы, привлекаемые для покрытия дефицита бюджета, имеют знак «минус» (–).

Источники финансирования дефицита федерального бюджета, согласно ст. 94 БК РФ, подразделяются на внутренние и внешние. В состав источников внутреннего финансирования федерального бюджета включаются:

– разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг РФ, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;

– разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы РФ;

– разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ кредитами кредитных организаций;

– разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ кредитами международных финансовых организаций;

– изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года;

– иные источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

В состав источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета в соответствии с п. 2 ст. 94 БК РФ включаются:

– разница между средствами, поступившими от размещения госзаймов, которые осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг от имени РФ и номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

– разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщиком товаров и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга РФ, международных финансовых организаций и иностранных юридических лиц;

– разница между привлеченными и погашенными РФ в иностранной валюте кредитами кредитных организаций[1].

Кроме того, в состав иных источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета, согласно п. 2 ст. 94 БК РФ, включаются:

– объем средств, направляемых на исполнение гарантий РФ в иностранной валюте, в случае, если исполнение гарантом госгарантий РФ ведет к возникновению права регрессного требования гаранту к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

– разница между средствами, поступившими в федеральный бюджет в погашение основного долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 2, ст. 94.

РФ, и средствами, направленными на предоставление государственных финансовых и государственных экспортных кредитов[1];

– прочие источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета[2].

Не могут быть источниками финансирования дефицита федерального бюджета кредиты Центрального банка РФ на приобретение Центральным банком РФ государственных ценных бумаг Российской Федерации при их размещении.

Остатки средств федерального бюджета на начало текущего финансового года используются в соответствии с п. 4 и п. 4.1 БК РФ.

Иные остатки средств федерального бюджета на начало текущего финансового года могут быть использованы на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства; сокращение заимствований[3].

Структура источников финансирования дефицита федерального бюджета в 2024–2026 гг. представлена в табл. 19.

Таблица 19

Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2023–2026 гг., млрд руб.

Показатель	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Источники финансирования дефицита федерального бюджета, всего, млрд руб.	–3 294,5	–1 595,4	–830,5	–1 536,4
В % от ВВП	–1,9	–0,9	–0,4	–0,8
В том числе:				
1. Источники внутреннего финансирования	–665,7	1 913,5	1 236,2	2 020,6
В % от ВВП	0,42	1,1	0,6	1,1
Из них:				
1.1. Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, выраженных в рублях, и средствами их погашения	2 056,7	2 625,5	2 946,5	3 553,5
1.2. Изменение остатка средств по учету средств федерального бюджета в течение года	–490,0	–519,3	–1 834,0	–1 844,8
1.3. Изменение остатков средств Фонда национального благосостояния	2 972,2	1301,8	1 689,5	–
1.4. Изменение остатков средств по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных нефтегазовых доходов в инвалюте	–1 620,0	–1 821,1	–1 835,7	–1 844,8
1.5. Иные источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета	830,0	–192,7	123,6	–484,2
2. Источники внешнего финансирования	–214,8	–318,1	–405,7	–484,2
В % ВВП	0,14	0,18	0,21	0,24
В том числе:				
2.1. Разница между средствами, поступившими от размещения госзаймов в государственные ценные бумаги, выраженная в инвалюте, и средствами их погашения	–214,8	58,3	–94,7	–192,7
2.2. Разница между полученными и погашенными в инвалюте кредитами, включая целевые иностранные кредиты	–	2,5	4,9	8,6
2.3. Иные источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета	–	–378,9	–316,0	–300,0

Источник: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ, прил. 38. С. 4915.

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 2, ст. 94.
[2] Там же.
[3] Там же.

Из табл. 19 следует, что в период 2023–2026 гг. федеральный бюджет прогнозируется с наличием дефицита. Вместе с тем в указанный период величина дефицита федерального бюджета сократится вдвое – с 3 294,5 млрд руб. в 2023 г. до 1 536,4 млрд руб. по прогнозу на 2026 г. Соответственно, процентная доля дефицита федерального бюджета уменьшится в объеме ВВП за данный период с 1,9% ВВП в 2023 г. до 0,8% ВВП по прогнозу в 2026 г. Сбалансированность федерального бюджета в этот период планируется обеспечить за счет использования средств Фонда национального благосостояния и государственных заимствований Российской Федерации. При этом в период 2024–2026 гг. предполагается израсходовать на цели финансирования федерального бюджета из средств Фонда национального благосостояния 2 991,0 млрд руб. и за счет государственного заимствования 9 125,0 трлн руб.[1]

В целях ослабления последствий бюджетного дефицита для экономики используются следующие меры по управлению бюджетным дефицитом:

– эмиссионное покрытие дефицита бюджета;

– долговое покрытие дефицита бюджета;

– налоговое покрытие дефицита бюджета;

– секвестирование бюджета.

Эмиссионное (денежное) покрытие или финансирование бюджетного дефицита осуществляется посредством привлечения Правительством РФ кредитов Центрального банка РФ, что увеличивает количество денег в обращении, не обеспеченных товарной массой. В этом случае в стране растет инфляция, нарушается нормальный механизм ценообразования, может происходить падение курса национальной валюты.

Согласно БК РФ, в настоящее время денежное финансирование дефицитов бюджетов запрещено.

Долговое покрытие дефицита федерального бюджета в настоящее время осуществляется за счет эмиссии государственных денежных обязательств, которые размещаются и свободно обращаются на фондовом рынке и впоследствии погашаются государством. В этом случае прироста денежных средств на рынке не происходит и не растет инфляция.

Основными источниками долгового финансирования бюджетного дефицита являются: кредиты банков, иностранных государств, международных финансовых организаций; государственные займы, осуществляемые посредством выпуска ценных бумаг от имени государства; бюджетные кредиты, получаемые от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ; поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (акции, земельные участки, госзапасы драгоценных металлов и драгоценных камней).

Налоговое покрытие бюджетного дефицита осуществляется посредством введения дополнительных налогов и увеличения ставок имеющихся налогов. Эта мера применяется на краткосрочный период в целях оперативного финансирования дефицита бюджета. Использование налогового покрытия бюджетного дефицита продолжительное

[1] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ, прил. 38. С. 4915.

время может привести к сокращению производства, предпринимательской активности и, как следствие, переходу части предпринимателей в теневую форму деятельности.

Если в процессе исполнения бюджета уровень его дефицита становится больше определенного Бюджетным кодексом РФ уровня, то законодательные органы власти на основе предложения органов исполнительной власти могут принять решение о введении секвестра расходов бюджета.

Секвестр (лат. *segvestro* – отделяю, ставлю вне) представляет собой пропорциональное снижение (на 5, 10, 15%) ежемесячно по всем статьям бюджета. Секвестирование может осуществляться в течение времени, оставшегося до конца текущего года.

Не подлежат секвестру защищенные статьи расходов, по которым производятся нормативно обусловленные ассигнования. К этим статьям относят: расходы бюджета на межбюджетные трансферты; оплату расходов на основе определяемых государством регулируемых тарифов; расходы на оплату труда работников бюджетных учреждений.

Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к сокращению бюджетных расходов, то, согласно Бюджетному кодексу РФ, вводится режим сокращения расходов бюджета по всем расходным статьям без их разделения на защищенные и незащищенные.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте федеральный бюджет с экономических и юридических позиций.
2. Охарактеризуйте основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на 2025–2027 гг. как основы для составления проекта федерального бюджета.
3. Охарактеризуйте структуру и динамику налоговых доходов федерального бюджета в период 2024–2026 гг.
4. Назовите основные принципы организации доходов федерального бюджета.
5. Охарактеризуйте структуру и динамику неналоговых доходов федерального бюджета.
6. Поясните, поступление от каких налогов формирует основную часть налоговых доходов федерального бюджета.
7. Охарактеризуйте содержание и структуру нефтегазовых доходов федерального бюджета.
8. Охарактеризуйте содержание и структуру ненефтегазовых доходов федерального бюджета.
9. Поясните, что такое базовый объем нефтегазовых доходов федерального бюджета, назовите цели расчета этого показателя.
10. Что представляют собой защищенные статьи расхода федерального бюджета?
11. Что представляет собой функциональная структура расходов федерального бюджета?
12. Дайте определение понятиям «структурный дефицит федерального бюджета», «циклический дефицит федерального бюджета», «ненефтегазовый федеральный бюджет».
13. Проанализируйте основные параметры дефицита федерального бюджета 2024–2026 гг. и назовите причины его возникновения.
14. Назовите основные меры государства по управлению бюджетным дефицитом.
15. Назовите виды резервных фондов в составе расходов федерального бюджета.

Глава 4. Налоги в системе государственных и муниципальных финансов

4.1. Экономическое содержание и функции налогов в системе финансовых отношений

Налоги являются основным источником доходов бюджетов всех уровней и поэтому выступают важным инструментом финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований. Поступления налоговых доходов в бюджетную систему РФ формируют 15–20% ВВП страны, почти 90% доходной части всех бюджетов и внебюджетных фондов бюджетной системы РФ[1]. Налоги оказывают также существенное влияние на результаты хозяйственной деятельности предприятий, поскольку, по данным Росстата, в структуре розничных цен они составляют в среднем 55–57%.

Посредством налогов распределяются ресурсы, перераспределяются доходы. В экономическом аспекте в качестве налогов рассматривается вся совокупность доходов налогового типа, аккумулируемых государством на регулярной основе с помощью права принуждения. Поэтому к категории «налоги» относятся также и обязательные платежи в пользу государства, к которым относятся акцизы, сборы, пошлины, отчисления в фонды социального страхования и иные обязательные платежи налогового типа.

Налоги как финансовая категория появились вместе с возникновением государства. Государство использовало налоги в качестве основного источника для пополнения своих доходов в целях содержания органов государственной власти и материального обеспечения реализации общественных функций государства (оборона, судебная система, здравоохранение, образование и т. д.). Таким образом, налоги представляют собой финансовый инструмент, посредством которого происходит процесс перераспределения финансовых ресурсов между государственными и муниципальными образованиями, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами – с другой. С этих позиций налоги выступают связующим звеном между субъектами централизованных и децентрализованных финансов единой финансовой системы страны. Следует согласиться с определением налога коллективом авторов под руководством М. В. Романовского и О. В. Врублевской, полагающих, что «налог – это индивидуально безэквивалентное движение денежных средств от индивидуума к государству, осуществляемое на основе принуждения со стороны власти, имеющее целью формирование денежного фонда для выполнения государством своих функций»[2]. Налоги опосредуют также переход права собственности на перераспределяемые финансовые ресурсы. Как

[1] Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов. Минфин РФ. С. 9.

[2] Налоги и налогообложение : учебник для бакалавров / под ред. М. В. Романовского, Н. Г. Ивановой. М. : Юрайт, 2016. С. 24.

отмечает В. В. Коровкин, налог – это экономический инструмент распределения и перераспределения вновь созданной стоимости, орудие контроля за образованием и использованием фондов денежных средств органов публичной власти и частнохозяйственных структур[1].

С юридической точки зрения налоги представляют собой устанавливаемые законодательными актами нормы, регулирующие размеры, формы, методы и сроки безвозмездного изъятия государственными и муниципальными органами власти части доходов юридических и физических лиц. Эта точка зрения высказана коллективом ученых под руководством С. Г. Пепеляева, полагающим, что «налоги – единственно законная (установленная законом) форма отчуждения собственности физических и юридических лиц на началах обязательности, индивидуальной безвозмездности, без возвратности, обеспеченная государственным принуждением, не носящая характер наказания или контрибуции, с целью обеспечения платежеспособности субъектов публичной власти»[2].

В России налоговая система была введена в 1991 г. Законом РФ «Об основах налоговой системы РФ», определившим ее устройство и функционирование. Этим законом закреплены определение налога, его основные элементы, принципы налогообложения, порядок установления и отмены налогов, порядок их уплаты и т. д. В целях совершенствования и обеспечения стабильности налоговой системы в нашей стране были разработаны I и II часть Налогового кодекса РФ. В июле 1998 г. была принята I часть Налогового кодекса, посвященная общим проблемам налогообложения. В период с 2000 по 2004 г. постепенно несколькими разделами вводилась II часть Налогового кодекса РФ, в которой представлен механизм действия всех налогов. Данная часть Налогового кодекса РФ была введена в действие в 2001 г.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ налог – это обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований[3]. Механизм уплаты налогов осуществляется посредством системы налогообложения. Налогообложение представляет собой способ регулирования доходов и важнейших источников формирования государственной казны.

Классиком буржуазной политической экономии шотландским экономистом А. Смитом в своем фундаментальном сочинении «Исследования о природе и причинах богатства народов» (1776 г.)[4] впервые были сформулированы основные принципы налогообложения: всеобщность, справедливость, определенность и удобство взимания. Принцип всеобщности означает необходимость охвата налогами всех экономических субъектов, получающих доходы. Следуя данному принципу, каждое юридическое

[1] Коровкин В. В. Основы теории налогообложения : учеб. пособие. М. : Экономистъ, 2006. С. 28–29.
[2] Основы налогового права : учеб. пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. М. : Инвест. фонд, 1995. С. 23, 26.
[3] Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1 // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824 (по состоянию на 01.10.2014).
[4] Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Т. 2. М. : Соцэкгиз, 1935. С. 341–343.

и физическое лицо через налоги должно участвовать в финансировании общегосударственных расходов, уплачивая установленные государством налоги и сборы. Неуплата налога представляет собой нарушение налогоплательщиком финансовых интересов государства.

Принцип справедливости предполагает установление налоговых ставок и льгот таким образом, чтобы они ставили всех экономических субъектов в примерно равные условия по налоговой нагрузке. Налоговая нагрузка характеризует величину экономического воздействия, оказываемого налогами на положение отдельных налогоплательщиков и народное хозяйство в целом.

Принцип определенности диктует необходимость четкости, ясности и стабильности установления основных характеристик налогообложения (ставки налога, субъекта налогообложения, объекта налогообложения и т. д.). Этот принцип означает также необходимость неизменности налоговых характеристик в течение длительного периода времени (перечень налогов и уровня налогового изъятия).

Принцип удобства взимания определяет необходимость того, что каждый налог должен взиматься в то время и тем способом, когда плательщику должно быть удобней всего платить налог.

Названные принципы, благодаря их простоте и ясности, стали фундаментом налоговой политики стран мира. Дополненные в соответствии с современными требованиями, эти принципы развиты и закреплены в ст. 3 Налогового кодекса РФ и являются основой формирования и функционирования режима налогообложения и налоговой политики в России. Основные начала законодательства о налогах и сборах, сформулированные в ст. 57 Конституции РФ и ст. 5 НК РФ, определили базовые принципы налогообложения как долговременных правовых ориентиров в системе налогообложения.

Данные принципы привносят ещё ряд существенных характеристик налога как финансовой категории. К этим характеристикам относятся: индивидуальная безвозмездность; обязательность (принудительность) уплаты налога; необходимость целевого поступления в бюджеты; односторонний характер налоговых платежей.

Налог является индивидуально безвозмездным потому, что взимается в целях покрытия общественных потребностей, которые обособлены от индивидуальных потребностей конкретного налогоплательщика. Индивидуальная безвозмездность налога состоит в том, что он взыскивается на условиях, не предполагающих встречной обязанности государства совершать что-либо в пользу налогоплательщика. Очевидно, что для действия механизма индивидуальной безвозмездности налога необходимо принуждение.

Обязательность уплаты налога означает принудительное предписание государства налогоплательщику обязательности налогового платежа в определенный срок. Характеристика налога как формы принудительного изъятия части совокупного дохода общества в бюджеты органов публичной власти является ключевой в налоговом законодательстве разных стран. Так, в Англии налог носит название «duty» (долг, обязанность), в США – «tax» (такса, т. е. четко определенный уровень тарифов, цен, оплаты). Во Франции налог носит название «import» (принудительный платеж), в Германии –

«Steuer» («поддержка»). В российском законодательстве налог именовался термином «подать» (прямой принудительный платеж в госказну)[1].

Обязательный характер уплаты законно установленных налогов, являющийся важнейшей обязанностью каждого налогоплательщика перед государством, установлен ст. 57 Конституции РФ. Но обязательность уплаты налога не означает государственного принуждения налогоплательщика к уплате налога. По замыслу законодателей уплата налога предполагает добровольные действия экономических субъектов. Механизм же принуждения к уплате налогов используется государством только к нарушителям налогового законодательства. Однако обязательность налогового платежа составляет лишь одну из его сторон как финансовой категории. Представляя собой инструмент рыночных отношений, налоги характеризуют собой цену общественных благ и услуг, предоставляемых государством для потребления всеми членами общества – организациями и населением (оборона, правоохранительная деятельность, образование, здравоохранение, социальное обеспечение и т. д.).

Принудительный характер налога вместе с тем не мешает его рассматривать как средство согласования взаимных интересов и прав налогоплательщика и налоговых органов всех уровней. Налог определяет налогоплательщику меру его обязанностей по его уплате, а налоговым органам – меру дозволенных действий по администрированию налога. Неоправданный рост налогов может привести к конфликту между государством и налогоплательщиком (уход в теневой сектор, свертывание или прекращение бизнеса, провоцирование схем ухода от уплаты налогов и т. д.). В соответствии со ст. 13–15 НК РФ налоги и сборы в зависимости от уровней исполнительной власти Российской Федерации подразделяются на федеральные, региональные и местные и являются целевыми источниками формирования соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ.

Односторонний характер взимания налога является его существенной юридической чертой. Это обусловлено тем, что установление и взимание налога согласовываются с парламентом страны, представляющим народную власть и интересы народа в целом. Таким образом, право парламента страны утверждать налог представляет собой выражение права народа на согласие уплаты налога. При этом установление и взимание налога не требуют согласования индивидуально с каждым членом общества. По российскому законодательству вопросы о налогах не могут выноситься на всероссийский референдум[2].

Налог взыскивается на условиях безвозвратности. Возврат налога возможен лишь в случае его переплаты или в качестве налоговой льготы. Это не противоречит принципу безвозвратности, поскольку эти условия определяются Налоговым кодексом РФ в одностороннем порядке и не влияют на характер платежа в целом. В рыночной экономике все налоги уплачиваются только в денежной форме и из денежных средств, принадлежащих налогоплательщику. Важным принципом налогообложения является обеспечение равного налогообложения, которое предполагает соблюдение равенства

[1] Поляк Г. Б., Романов А. Н. Налоги и налогообложение : учеб. пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
[2] Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 10.10.1995 № 2-ФКЗ. Ч. II, п. 3. Ст. 3.

налогоплательщиков перед законодательством о налогах и сборах независимо от формы собственности, гражданства, места прохождения капитала. Налоги и сборы не должны снижать стимулы налогоплательщиков в осуществлении предпринимательской деятельности. Принципом налогообложения является осуществление обложения налогами и сборами, установленными Налоговым кодексом РФ.

От понятия налога следует отличать понятие «сбор», выступающий также как обязательный платеж. Под сбором понимают обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий)[1]. Из определения следует, что понятие «сбор» отличается от понятия «налог». Ключевое различие между налогом и сбором состоит в характеристике возмездности при их уплате. Как уже отмечалось, при уплате налога налогоплательщику со стороны государства не предоставляются какие-либо возмездные услуги или осуществляется совершение каких-либо определенных действий. Сбор всегда уплачивается за предоставление государственной услуги заранее, и, соответственно, его уплата носит авансовый характер, т. е. до предоставления услуги. Поскольку уплата сбора носит предварительный (авансовый) характер, то за уплатой сборов не нужен налоговый контроль. В случае неуплаты сбора плательщиком он не получит соответствующую услугу (выдачу паспорта, свидетельства о регистрации юридического лица, лицензии и т. д.).

Сборы, в отличие от налогов, поступают не в бюджет, а в целевые внебюджетные фонды. Целевое назначение, адресность сбора, как правило, указаны в его названии (торговый сбор, страховые взносы, проведение аукционов и т. д.). Налог, в отличие от сбора, отражает отношение отчуждения собственности, поскольку посредством налога часть частной собственности переходит безвозмездно и безвозвратно в собственность государства или муниципалитета. Безвозвратность и безвозмездность, как уже отмеченные характеристики налога, означают, что налоговые платежи не возвращаются налогоплательщику и он не получает за выплаченные налоги никаких материальных или иных прав. При взимании же сборов отсутствует существенный признак налога – безвозмездность. Сбор отражает индивидуально возмездный характер собственности. Сборы являются или платой за услуги, или платой за разрешение заниматься каким-либо видом деятельности. Поэтому уплата сбора всегда предполагает наличие цели частного лица получить возмездную услугу от государственных или муниципальных учреждений.

Различают следующие виды сборов: административные, гербовые, клиринговые, комиссионные, лицензионные, страховые, таможенные, консульские, дорожные, рыночные, портовые и др. Административные сборы взимаются с юридических и физических лиц за осуществление государственными и местными органами власти и учреждениями действий в пользу интересов юридических и физических лиц.

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1, ст. 8 (по состоянию на 24.04.2024).

Гербовый сбор взимается за регистрацию государственными (муниципальными) органами документов. Клиринговый сбор взимается расчетной палатой биржи за регистрацию контрактов. Комиссионный сбор уплачивается за посреднические услуги. Лицензионный сбор взимается за получение лицензий на экспорт и импорт, за право заниматься определенным видом деятельности. Страховые сборы представляют собой плату за страхование пассажиров и багажа. Таможенные сборы представляют собой дополнительную плату, взимаемую сверх таможенных пошлин для покрытия расходов таможенных служб. Консульские сборы взимаются службами консульств за выдачу виз, заграничных паспортов и иных заграничных документов. Дорожные сборы взимаются за проезд большегрузных видов транспорта по дорогам в определенные периоды времени, за провоз крупногабаритных грузов и т. д. Рыночные сборы взимаются за право торговли на рынке. Портовыми сборами облагаются суда и грузы, находящиеся в порту.

В методике исчисления сборов отсутствуют обязательные при обложении налогом элементы: объект налога, налоговая база, налоговый период. По большинству сборов не установлены определенные сроки уплаты. Наконец, сборы носят разовый характер. Налогам же свойственна регулярность уплаты в казну и в соответствующем размере.

Наряду со сборами, регулируемыми НК РФ, существуют так называемые некодифицируемые (не регулируемые НК РФ) сборы. Эти неучитываемые НК РФ сборы поступают в бюджеты разных уровней бюджетной системы РФ, а также направляются на счета специальных фондов либо определенных организаций. В состав этих неналоговых сборов входят: сбор на капитальный ремонт жилья, сборы на воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений, экологические сборы и т. д. Эти сборы увеличивают налоговую нагрузку на бизнес, но официально ФНС РФ не контролируются. Разновидностью сборов являются пошлины. Пошлина представляет собой обязательный платеж, взимаемый органами публичной власти или иными уполномоченными органами, за совершение в отношении плательщиков юридически значимых действий. Пошлины как обязательный платеж уплачиваются государству за выполнение органами власти или госучреждений услуг гражданско-правового характера, не имеющих промышленного элемента.

Различают три вида пошлин: государственную, регистрационную и таможенную. Государственная пошлина – это действующий на всей территории страны сбор, взимаемый с физических и юридических лиц, при их обращении в государственные органы или органы местного самоуправления за совершенные в отношении этих лиц юридически значимых действий либо выдачу документов уполномоченных на то органами или должностными лицами[1]. В состав юридически значимых действий, совершаемых государственными учреждениями или уполномоченными на то органами или должностными лицами, входят услуги судебных учреждений по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, услуги арбитражных судов, Конституционного Суда РФ, услуги нотариальных органов, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, консульских учреждений и т. д.

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 01.03.2007 № 326-о-п.

Регистрационная пошлина уплачивается юридическими и физическими лицами за обращение с заявкой о выдаче патентов на изобретение, о праве собственности на автотранспортные средства, за государственную регистрацию актов гражданского состояния, государственную регистрацию юридического лица, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей, государственная регистрация выпусков (дополнительные выпуски) эмиссионных ценных бумаг, с выдачей разрешений на размещение и (или) обращение эмиссионных ценных бумаг российских эмитентов за пределами территории РФ, и т. д.

Таможенные пошлины представляют собой форму косвенных налогов и уплачиваются юридическими и физическими лицами при осуществлении ими экспортно-импортных операций и транзите товаров.

В зависимости от направления движения товаров и их происхождения таможенные пошлины подразделяются на ввозные (импортные) и вывозные (экспортные). Цель ввозных таможенных пошлин заключается в утверждении импортных товаров, препятствуя их проникновению на внутренний рынок и способствуя защите отечественного товаропроизводителя. Цель экспортных таможенных пошлин состоит в ограничении экспорта товаров, необходимых для развития отечественного производства, а также для увеличения доходов федерального бюджета. Например, в 2024 г. неналоговые доходы федерального бюджета от поступлений в виде таможенных пошлин составили 2,65 трлн руб., или 7,5% общей суммы доходов федерального бюджета, в 2025 г. – 2,05 трлн руб., в 2026 г. – 2,1 трлн руб.[1] Таможенные пошлины наряду с фискальной функцией выполняют функцию регулятора экспортно-импортных операций, влияют на устойчивость торгового и платежного балансов страны.

В целях защиты интересов РФ к ввозимым на ее территорию товаров, согласно ст. 2 Федерального закона от 8.12.2003 № 163-ФЗ, могут устанавливаться особые виды пошлин, к которым относятся антидемпинговые, компенсационные и специальные пошлины (рис. 5).

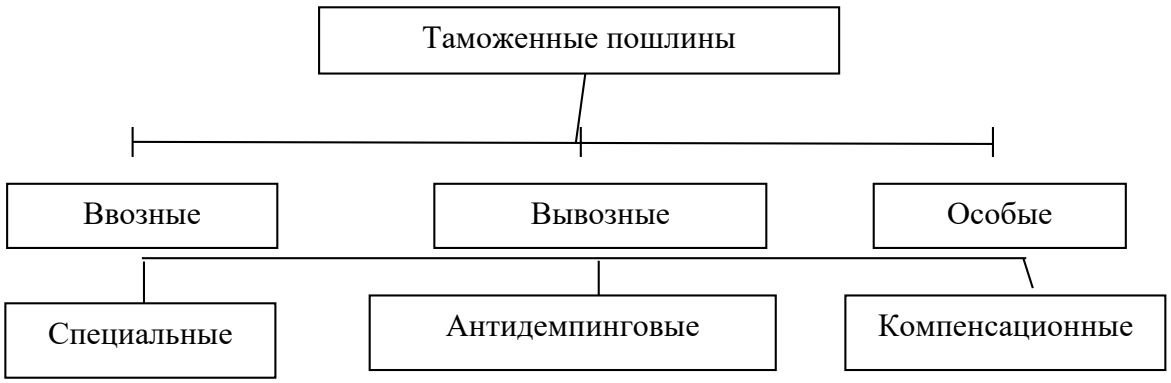

Рис. 5. Классификация таможенных пошлин

[1] Счетная палата РФ. Результаты проверки и анализа объемов прогнозируемых доходов проекта Федерального бюджета на 2024–2026 годов, разд. 7, п. 7.1. С. 115. URL: www.ach.gov.ru>upload/pdf/budget/prodject-2024/07

Антидемпинговая пошлина[1] применяется при введении антидемпинговой меры и взимается таможенными органами независимо от взимания ввозной таможенной пошлины. Этот вид пошлины используется в целях противодействия демпинговому импорту (продаже импортных товаров по искусственно заниженным ценам) и нанесения ущерба отечественному товаропроизводителю.

Компенсационная пошлина применяется при введении компенсационной меры и взимается таможенными органами независимо от взимания ввозной таможенной пошлины в целях нейтрализации специфической субсидии иностранного государства (союза иностранных государств) на отрасль российской экономики вследствие субсидируемого импорта. Специфическая субсидия иностранного государства (союза иностранных государств) представляет собой финансовое содействие импортеру в форме прямого перевода ему денежных средств (дотаций, займов, покупки акций, в форме отказа от взимания налоговых платежей, льготного или безвозмездного предоставления товаров или услуг в целях стимулирования экспорта иностранных товаров на территорию РФ).

Специальная пошлина применяется как специальная защитная мера по ограничению возросшего импорта на таможенную территорию РФ, наносящего ущерб отечественным товаропроизводителям. Эта пошлина используется также в качестве ответных действия на дискриминационные меры в отношении российских экспортеров. Специальная пошлина взимается таможенными органами независимо от взимания ввозной таможенной пошлины.

Свод ставок таможенных пошлин установлен Федеральным законом «О таможенном тарифе», в соответствии с которым различают ставки ввозных и вывозных таможенных пошлин. По способу определения ставки, т. е. установленного количественного параметра для расчета подлежащей уплате суммы таможенной стоимости, различают адвалорные, специфические (твердые) и комбинированные (смешанные) ставки ввозных и вывозных таможенных пошлин. Адвалорные ставки таможенных пошлин устанавливаются в процентах к таможенной стоимости товаров. Адвалорные таможенные пошлины (ТПа) рассчитываются по формуле

$$\text{ТПа} = \text{Тс} \times \text{Ат},$$

где Тс – таможенная стоимость товара; Ат – адвалорная таможенная стоимость.

Специфические (твердые) ставки таможенных пошлин устанавливаются в форме начисления в установленном размере на физическую величину измерения облагаемых товаров. Размеры специфических таможенных пошлин не зависят от товарных цен. Эти пошлины взимают с веса, объема, штуки товара. Специфическая таможенная пошлина (ТПс) рассчитывается по формуле

$$\text{ТПс} = Q \times \text{Ст},$$

где Q – объем ввозимого (вывозимого) товара в единицах измерения, принятых для этого товара; Ст – специфическая ставка таможенной пошлины в рублях на единицу измерения.

[1] Федеральный закон «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» от 8.12.2003 № 163-ФЗ (в ред. от 30.12.2006 № 280-ФЗ), ст. 2, п. 2, 3.

Комбинированные ставки таможенных пошлин сочетают оба вышеназванных вида пошлин.

Величина ставок ввозных таможенных пошлин дифференцируется в зависимости от страны происхождения товара, от таможенного режима, который заявляется при ввозе товаров на территорию РФ, от целей перемещения товаров через таможенную границу РФ (гуманитарная помощь и др.), от видов ввозимых товаров (по специальному перечню, утвержденному Правительством РФ). Согласно Федеральному закону «О таможенном тарифе» импортный (ввозной) таможенный товар включает три величины ставки ввозных таможенный пошлин: базовую (общую), максимальную и преференциальную. Базовые ставки ввозных таможенных пошлин устанавливаются в отношении товаров, ввозимых из стран, с которыми Российской Федерацией установлен режим наибольшего благоприятствования. Для ввозимых на территорию РФ товаров из стран, с которыми РФ не применяет режим наибольшего благоприятствования, используются максимальные (удвоенные) ставки ввозных таможенных пошлин. Для товаров, ввозимых из развивающихся стран, применяются преференциальные (предпочтительные) ставки таможенных пошлин. По сути, это льготные пошлины, устанавливаемые в размере 75% от величины базовых ставок ввозных таможенных пошлин. Не облагаются ввозными таможенными пошлинами товары, ввозимые с территории государств, образующих с РФ зону свободной торговли или таможенный союз. Не взимаются таможенные пошлины с товаров, ввозимых из слаборазвитых стран.

Основываясь на смысловом содержании ст. 2 Налогового кодекса РФ, можно полагать, что налогообложение как общественное действие по своему содержанию представляет процесс, основанный на законодательстве о налогах и сборах и регулирующий:

– властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации;

– отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля;

– отношения по привлечению к ответственности за совершения налогового правонарушения.

Установление налога и сбора представляет собой первичное нормотворческое действие по законодательному провозглашению налога как обязательного платежа и принятия нормативного акта о включении этого налога в действующую налоговую систему государства. При установлении налога, согласно п. 3 Налогового кодекса РФ, учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога. Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Статьей 17 НК РФ определены налогоплательщики как субъекты налогообложения и элементы налогообложения. Элементы налогообложения представляют собой установленные в налоговом законодательстве органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления основы построения и организации взимания налогов[1]. В состав элементов налогообложения, образующих конструкцию налога, входят обяза-

[1] Барулин С. В., Динес В. А. Теория и история налогообложения : учебник. М. : КНОРУС, 2016. С. 217.

тельные и факультативные элементы. Обязательными являются элементы налогообложения, без которых налогообложение невозможно и не может быть определенным и понятным.

Как субъект налогообложения, налогоплательщик – физическое или юридическое лицо, на которое государством возложена обязанность уплачивать налог. В состав обязательных элементов налогообложения, согласно разделу 4 НК РФ, входят: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога[1].

К факультативным элементам налогообложения относят те, что используются в необходимых случаях при установлении налога. К этим элементам налогообложения относят налоговые льготы, источник уплаты налога, оклад налога, налоговую декларацию, порядок возврата неправильно удержанных сумм налога, ответственность за налоговые нарушения и др.

При установлении сборов также определяются их плательщики и элементы обложения применительно к конкретным сборам. При этом плательщиком налога является собственник, а не гражданин, поскольку посредством уплаты налога частный собственник участвует в реализации интересов общества.

Объект налогообложения представляет собой тот элемент налога, что служит основанием для налогообложения. Согласно ст. 38 НК РФ, объектами налогообложения могут являться: операции по реализации товаров (работ, услуг); имущество; прибыль; доход; стоимость реализованных товаров (работ, услуг) либо иной объект, имеющий стоимостную, количественную или физическую характеристики.

Наличие объекта налогообложения является основанием для возникновения у налогоплательщика обязанности по уплате налога. Налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристику объекта налогообложения. Налоговую базу налогоплательщики исчисляют по итогам каждого налогового периода на основе данных учета доходов и расходов от хозяйственных операций.

Налоговый период представляет собой календарный год, месяц или иной период времени, по окончании которого определяется налоговая база, исчисляется сумма налога, подлежащая уплате. Налоговый период может состоять из одного или нескольких отчетных периодов. Ставка налога характеризует размер налога с единицы обложения или величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы. Ставка может устанавливаться либо в абсолютных суммах (твердые ставки), либо в процентах (адвалорные).

Существует определенная зависимость между величиной налоговых поступлений и размером налоговых ставок. Эта зависимость впервые была введена в 1974 г. американским экономистом А. Лаффером, который установил связь между ставками налогов и налоговыми поступлениями. Суть его выводов состоит в том, что существует оптимальная ставка налога, характеризующая оптимальный уровень налогообложения, при котором налоговые поступления достигают максимума. А. Лаффер считал, что по мере роста ставки налога от 0 до 100% налоговые поступления будут расти до некоторого

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (по состоянию на 24.04.2024), ст. 17.

максимального уровня, а затем снижаться до нуля. Этим максимальным уровнем он считал изъятие у налогоплательщика более 50% доходов за счет роста налоговых ставок. Превышение оптимального уровня налоговой ставки может приводить к следующим негативным последствиям:

– снижению базы налогообложения и доходов бюджетов всех уровней;

– ликвидации стимулов предпринимательства и стимулов для инвестиций в расширение производства;

– провоцированию поиска схем и методов ухода от налогообложения.

Графическое изображение зависимости между величиной налоговых поступлений и уровнем налоговых ставок представлено на рис. 6.

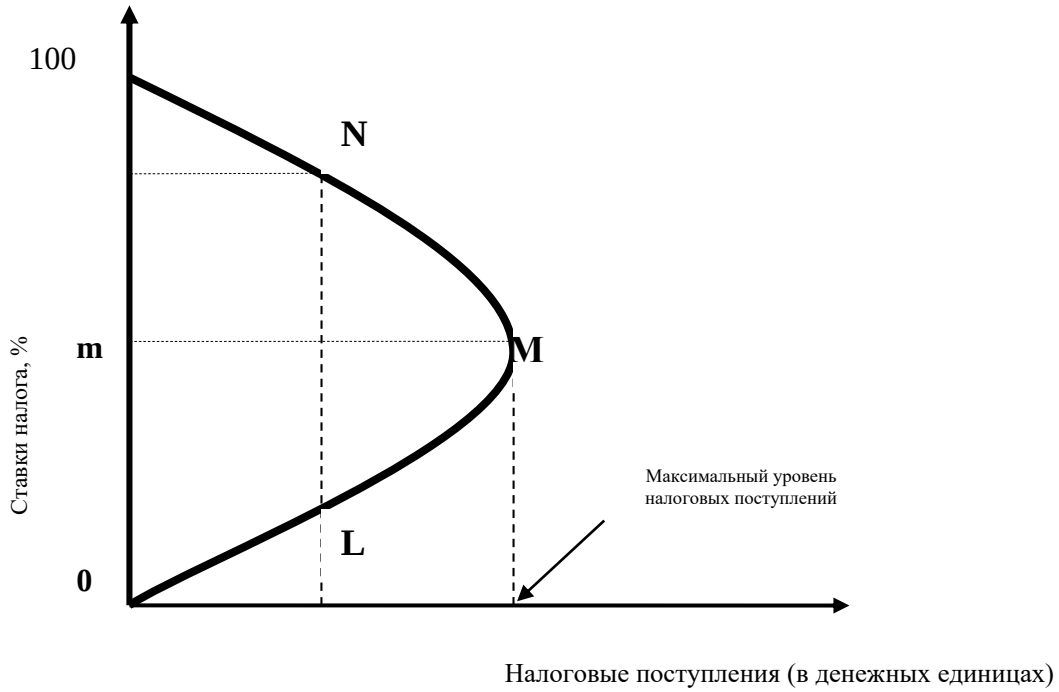

Рис. 6. Кривая Лаффера

Налогоплательщик обязан уплатить налог в течение одного месяца со дня получения налогового уведомления, если более продолжительный период времени для уплаты налога не указан в налоговом уведомлении (п. 6 ст. 58 НК РФ). Сроки уплаты налогов и сборов устанавливаются применительно к каждому из них и определяются календарной датой или истечением периода времени, исчисляемого годами, кварталами, месяцами и днями, а также указанием на событие, которое должно наступить или произойти.

При нарушении сроков уплаты налогоплательщик уплачивает пеню в порядке и на условиях, предусмотренных НК РФ. Пеня – это установленная денежная сумма, которую налогоплательщик должен уплатить в случае неуплаты налогов или сборов в установленные налоговым законодательством сроки. Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения обязанности по уплате налога или сбора в процентах от неуплаченной суммы налога или сбора (п. 4 ст. 75 НК РФ). Процентная ставка пени для физических лиц, включая индивидуальных предпринимателей, принимается равной одной

трехсотой действующей в это время ставки рефинансирования ЦБ РФ. Для организаций, согласно п. 4 ст. 75 НК РФ, за просрочку исполнения обязанности по уплате налога сроком до 30 календарных дней (включительно) процентная ставка пени принимается равной одной трехсотой ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей на период до 30 календарных дней, и одной стопятидесятой ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей в период, начиная с 31-го календарного дня такой просрочки. Принудительное взыскание пени с организаций производится в бесспорном (безакцептном) порядке, а с физических лиц – через суд. Пени могут быть взысканы принудительно за счет денежных средств налогоплательщика на счетах в банке, а также за счет иного имущества налогоплательщика. Порядок уплаты налогов – это его уплата разовой суммой либо в ином порядке. Налог считается уплаченным с того момента, когда налогоплательщик предъявляет в банк поручение на уплату налога. У налогоплательщика на счете должен быть при этом положительный денежный остаток (при безналичной форме расчета). При наличном расчете налог считается уплаченным с момента внесения денежной суммы в счет уплаты налога в банк либо любого отделения связи. Уплата налога может осуществляться в течение налогового периода в виде авансовых платежей.

Налогоплательщик имеет право уплачивать налог либо разовой уплатой в счет суммы налога, либо равными частями в течение всего налогового периода, либо ежемесячно. Уплата налогов производится в наличной или безналичной форме. Порядок уплаты налогов и сборов устанавливается применительно к каждому из них. Сроки уплаты налогов могут быть изменены. Изменением срока уплаты налога и сбора, согласно ст. 61 Налогового кодекса РФ, признается перенос установленного срока уплаты налога и сбора на более поздний срок. Изменение сроков уплаты налога, сбора, а также пени и штрафа осуществляется в следующих формах: отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита.

Оклад налога – это сумма налога, исчисленная на весь объект налога за определенный период, подлежащая внесению в бюджет.

Порядок исчисления налога предусматривает самостоятельность налогоплательщика в исчислении суммы налога, подлежащей уплате за налоговый период, исходя из налоговой базы, налоговой ставки и налоговых льгот. Сумма налога, подлежащая уплате, исчисляется, как правило, путем умножения исчисленной налоговой базы с учетом льгот на установленную налоговую ставку. Если применяются разные налоговые ставки, то общая сумма налога определяется сложением налоговых сумм, исчисленных по каждой ставке в отдельности. В особых случаях обязанность по исчислению налога может быть возложена на налоговый орган или налогового агента. В случае если обязанности по отчислению суммы налога возлагаются на налоговый орган, не позднее 30 дней до наступления срока платежа налоговый орган, согласно п. 2 ст. 52 НК РФ, направляет налогоплательщику налоговое уведомление. В налоговом уведомлении указывается сумма налога, подлежащая уплате, расчет налоговой базы, а также срок уплаты налога.

4.2. Система льгот по налогам и сборам в Российской Федерации

Льготами по налогам и сборам признаются представляемые государством и органами местного самоуправления отдельным категориям налогоплательщиков и плательщикам сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества, ставящие их в более выгодное положение по сравнению с другими налогоплательщиками и плательщиками сборов. Более выгодное положение означает возможность не уплачивать налог или сбор на определенный период либо уплачивать их в меньшем размере. Основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам не могут носить индивидуального характера (п. 1 ст. 56 НК РФ). Предоставление налоговых льгот имеет целью сокращение налогового обязательства налогоплательщика для решения ряда народнохозяйственных задач.

Во-первых, налоговые льготы предоставляются для выравнивания доходов налогоплательщика в целях формирования у него дополнительных инвестиционных ресурсов для развития бизнеса, а значит, и для расширения налогооблагаемой базы для доходов бюджетов.

Во-вторых, налоговые льготы вводятся для создания стимулов развития производства конкурентоспособной продукции, активизации инновационной деятельности организаций.

В-третьих, налоговые льготы позволяют ускорить оборот основного капитала и его обновление за счет ускоренной амортизации.

В-четвертых, налоговые льготы служат основой привлечения инвесторов в особые экономические зоны, на территории опережающего развития в нашей стране.

В-пятых, налоговые льготы имеют целью стимулирование экспорта или импорта определенных товаров и услуг.

В-шестых, налоговые льготы позволяют обеспечивать улучшение социального положения граждан активизировать процесс трансформации сбережений населения в инвестиции.

Вместе с тем предоставление налоговых льгот и преференций приводит к созданию выпадающих доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. По расчетам Счетной палаты РФ выпадающие доходы консолидированного бюджета РФ от предоставления налоговых льгот и преференций растут. Налоговые льготы законодательно не определены в качестве обязательного элемента налогообложения. Однако их использование позволяет процессу налогообложения быть более гибким и более основательно регулировать финансовые отношения между государством, юридическими и физическими лицами, поэтому финансовым инструментом в виде налоговых льгот следует пользоваться взвешенно и избирательно. Половина всех налоговых льгот и преференций предоставляется субъектами РФ и муниципалитетами.

В отечественной литературе по вопросам теории и методики налогообложения традиционно классификация налоговых льгот включает в себя: изъятие из налогообложения отдельных объектов налогообложения; установление пониженного размера ставки налогов; освобождение от уплаты отдельных налогов в рамках особых налоговых режимов; изменение сроков уплаты налогов в форме отсрочки, рассрочки и инвестиционного налогового кредита.

Не признаются налоговыми льготами установленные Налоговым кодексом РФ по отдельным налогам вычеты, различия в налоговых ставках по конкретному налогу, не облагаемые налогами обороты, не учитываемые доходы, уменьшающие налоговую базу, несмотря на то, что они, по сути, являются таковыми.

Изъятие из налогообложения отдельных объектов налогообложения предусматривается Налоговым кодексом РФ в качестве вида налоговой льготы в отношении:

– операций, освобождаемых от налогообложения по НДС (ст. 149 НК РФ);

– операций, не подлежащих налогообложению акцизами (ст. 183 НК РФ);

– доходов физических лиц, освобождаемых от налогообложения НДФЛ (ст. 217 НК РФ);

– прибыли или дохода, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций (ст. 251 НК РФ);

– налога на имущество организаций для резидентов особых экономических зон (ОЭЗ) промышленно-производственного и технико-внедренческого типа[1], резидентов территорий опережающего развития (ТОР)[2];

– налога на прибыль организаций в части, зачисляемой в федеральный и региональные бюджеты, для резидентов ТОР;

– организаций, осуществляющих образовательную и (или) медицинскую деятельность, деятельность, осуществляемую сельскохозяйственными товаропроизводителями и рыбохозяйственными организациями, соответствующим критериям пп. 1 или 1^1 ст. $2^1$346.2 НК РФ и п. 2 ст. 346.2 НК РФ и реализующих свою продукцию (пп. 1.1 и 1.3 ст. 287 НК РФ).

Налоговым кодексом РФ установлены льготные категории граждан, освобождаемых от уплаты налога на имущество физических лиц. На эту налоговую льготу имеют право: Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации; лица, награжденные орденом Славы трех степеней; инвалиды I и II групп и иные категории налогоплательщиков, указанных в ст. 407 НК РФ. При этом объект, по которому предоставлена эта налоговая льгота, не должен использоваться в предпринимательских целях.

Пониженный размер ставки налогов в качестве налоговой льготы, установленный Налоговым кодексом РФ, направлен на стимулирование интереса потенциальных инвесторов к участию:

– в региональных инвестиционных проектах в нашей стране;

– в качестве резидентов Особых экономических зон промышленно-производственного и технико-внедренческого типа (ОЭЗ);

– в качестве резидентов территорий опережающего социально-экономического развития РФ (ТОР);

– в организациях, добывающих ресурсы углеводородного сырья на континентальном шельфе РФ.

Право применения к налоговой базе пониженных налоговых ставок по налогу на прибыль предусмотрено для организации участников региональных инвестиционных

[1] Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ.

[2] Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ» от 23 декабря 2014 г. (в ред. от 03.07.2016).

проектов ст. 284.3 НК РФ. Во-первых, согласно п. 1.5 ст. 284.3 НК РФ, для организаций – участников региональных инвестиционных проектов (РИП), по налогу на прибыль в части, зачисляемой в федеральный бюджет, налоговая ставка устанавливается в размере до 0% (вместо 2%). Эта пониженная ставка налога на прибыль применяется в течение 10 лет, начиная с момента признания налоговыми органами первых доходов от реализации региональных инвестиционных проектов.

Во-вторых, размер налоговой ставки по налогу на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, может быть уменьшен для этих организаций до 10% в течение первых пяти лет. Эта пониженная ставка налога на прибыль применяется с момента признания налоговыми службами получения этими организациями дохода от реализации региональных инвестиционных проектов[1].

Для организаций – резидентов ОЭЗ законами субъектов РФ, согласно п. 1 ст. 284 НК РФ, ставка налога на прибыль, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов РФ, не может быть выше 13,5% (вместо 18%).

Для организаций – резидентов технико-внедренческой ОЭЗ, а также организаций-резидентов туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных в кластер, согласно п. 1.1 ст. 284 НК РФ, налоговая ставка по налогу на прибыль, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, понижается до 0% (вместо 2%).

В нашей стране применяется особый вид налоговых льгот в форме механизма федерального инвестиционного налогового вычета. Суть этого механизма налоговых льгот состоит в создании возможности для предприятий высокотехнологичных отраслей компенсировать рост налога на прибыль с 20 до 25% с 01.01.2025. Данный финансовый инвестиционный механизм дает возможность уменьшить сумму налога на прибыль в федеральный бюджет на следующие расходы этих предприятий: на приобретение, сооружение, изготовление, доставку основных средств; на приобретение (создание) нематериальных активов; на достройку, дооборудование, реконструкцию, модернизацию, техническое перевооружение основных средств и нематериальных активов[2].

Для организаций – участников региональных инвестиционных проектов ставки налога на добычу полезных ископаемых (за исключением налоговых ставок, применяемых в отношении общераспространенных полезных ископаемых, подземных промышленных и термальных вод) умножаются на понижающий коэффициент Ктд. Этот понижающий коэффициент характеризует территорию добычи полезного ископаемого. Коэффициент Ктд, на который умножается и тем самым корректируется в сторону понижения ставка налога на добычу полезных ископаемых, применяется, начиная с первых двух лет после получения первых доходов от реализации продукции, полученной организацией в результате осуществления регионального инвестиционного проекта в течение 10 лет. При этом значения корректирующего (понижающего) коэффициента Ктд принимаются равным:

– 0 – в течение первых 24 налоговых периодов по НДПИ (2 года);

– 0,2 – с 25-го по 48-й включительно налоговый период (последующие 2 года);

[1] Налоговый кодекс РФ (по состоянию на 25.06.2016), п. 2 и п. 3. ст. 284.3 / под ред. Г. Ю. Касьяновой. М. : АБАК, 2018. С. 508–509.

[2] НИИ при министерстве финансов России // Пресс-центр. 09.10.2024. URL: minfin.gov.ru

– 0,4 – с 49-го по 72-й включительно (последующие 2 года);

– 0,6 – с 73-го по 96-й включительно (последующие 2 года);

– 0,8 – с 97-го по 120-й включительно (последующие 2 года). НДПИ в полной мере уплачивается в последующие налоговые периоды (п. 5 ст. 342.3 НК РФ).

Налоговые льготы в виде освобождения от уплаты отдельных налогов предоставляются Налоговым кодексом РФ отдельным категориям товаропроизводителей, осуществляющих свою деятельность в рамках специальных налоговых режимов. К специальным налоговым режимам относятся:

– система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей;

– упрощенная система налогообложения;

– система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход (ЕНВД) для отдельных видов деятельности;

– патентная система налогообложения;

– система налогообложения при выполнении соглашения о разделе продукции.

Согласно п. 3 ст. 346.1 НК РФ, организации, являющиеся плательщиками единого сельскохозяйственного налога, освобождаются от обязанности по уплате налога на прибыль организаций (за исключением налога, уплачиваемого с доходов, полученных в виде дивидендов от ценных бумаг согласно пп. 3 и 4 ст. 284 НК РФ). Эти организации также не признаются налогоплательщиками НДС (за исключением НДС, подлежащего уплате при ввозе товаров на территорию РФ, и НДС уплачиваемого согласно ст. 174.1 НК РФ).

Индивидуальные предприниматели, являющиеся налогоплательщиками единого сельскохозяйственного налога, освобождаются от уплаты налога на доходы физических лиц (НДФЛ) (за исключением этого налога, уплачиваемого с доходов, предусмотренных пп. 2, 4 и 5 ст. 224 НК РФ), налога на имущество физических лиц (в отношении имущества, используемого для предпринимательской деятельности), а также от уплаты НДС (за исключением НДС, подлежащего уплате при ввозе товаров на территорию РФ). Налогоплательщики единого сельскохозяйственного налога вправе уменьшить налоговую базу за налоговый период на сумму убытка, полученного по итогам предыдущих налоговых периодов, что повлечет сокращение суммы налоговых платежей в региональные и местные бюджеты.

В соответствии с п. 4 ст. 346.26 НК РФ плательщики ЕНВД освобождаются от обязанностей по уплате:

– налога на прибыль организаций (в отношении прибыли, полученной от предпринимательской деятельности, облагаемой ЕНВД);

– налога на имущество организации (в отношении имущества, используемого для ведения предпринимательской деятельности, облагаемой ЕНВД);

– налога на имущество физических лиц (в отношении имущества индивидуального предпринимателя, которое он использует для предпринимательской деятельности, облагаемого ЕНВД);

– налога на добавленную стоимость (в отношении операций, признаваемых объектами обложения НДС). Исключение составляет НДС, подлежащий уплате при ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией.

Налогоплательщик ЕНВД, согласно п. 6 ст. 346.29 НК РФ, при определении величины базовой доходности могут ее корректировать (умножать) на понижающий (корректирующий) коэффициент К2. Значения корректирующего коэффициента могут быть установлены представительными органами государственной и местной власти в пределах от 0,005 до 1 включительно (п. 7 ст. 346.29 НК РФ). Применение корректирующего (понижающего) коэффициента сокращает величину базовой доходности плательщика ЕНВД и приводит к уменьшению налоговых отчислений в региональные и местные бюджеты.

Организации, применяющие упрощенную систему налогообложения (УСН), согласно п. 2 ст. 346.11 НК РФ, освобождаются от обязанности по уплате:

– налога на прибыль организаций (за исключением налога, уплачиваемого с доходов, полученных в виде дивидендов от ценных бумаг, указанных в п. 3 и 4 ст. 284 НК РФ);

– налога на имущество организаций;

– налога на добавленную стоимость, за исключением НДС, подлежащего уплате при ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящие под юрисдикцией РФ, а также НДС, уплачиваемого в соответствии со ст. 174.1 НК РФ. Организации, применяющие упрощенную систему налогообложения, уплачивают остальные налоги и сборы в соответствии с НК РФ.

Индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, освобождаются от обязанностей по уплате:

– НДФЛ в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности. Исключение составляют доходы, облагаемые НДФЛ по ставкам, предусмотренным п. 2 ст. 224 НК РФ (налоговая ставка 35%), п. 4 ст. 224 НК РФ (налоговая ставка 9%), п. 5 ст. 224 НК РФ (налоговая ставка 9%). Индивидуальные предприниматели, применяющие УСН, не признаются плательщиками;

– налога на имущество физических лиц в отношении имущества, используемого для предпринимательской деятельности;

– налога на добавленную стоимость, за исключением НДС, подлежащего уплате при ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, а также НДС, уплачиваемого в соответствии со ст. 174.1 НК РФ.

Налогоплательщики, применяющие УСН и выбравшие в качестве объекта налогообложения доходы, имеют право уменьшать сумму налога, исчисленную в п. 3.1 ст. 346.21. При этом сумма налога не может быть уменьшена на сумму расходов более чем на 50%.

Индивидуальные предприниматели, выбравшие в качестве объекта налогообложения доходы и не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, имеют право уменьшить сумму налога на уплаченные страховые взносы в ПФР РФ и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования в фиксированном размере (п. 3 ст. 346.21 НК РФ).

Индивидуальные предприниматели, применяющие патентную систему налогообложения, освобождаются, согласно п. 10 ст. 346.43 НК РФ, от обязанности по уплате:

– налога на доходы физических лиц (в части доходов при осуществлении видов предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система);

– налога на имущество физических лиц (в части имущества, используемого при осуществлении видов предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения);

– налога на добавленную стоимость за исключением НДС, подлежащего уплате при ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, а также при осуществлении операций, облагаемых НДС согласно ст. 174.1 НК РФ. Индивидуальные предприниматели, применяющие патентную систему налогообложения, уплачивают иные налоги, указанные в налоговом законодательстве РФ.

Инвестор, выполняющий соглашение, предусматривающее условия раздела произведенной продукции, согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», освобождается от уплаты региональных и местных налогов и сборов по решению соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления. В частности, согласно п. 7 ст. 346.35 НК РФ, инвестор, применяющий налоговый режим при выполнении соглашений о разделе продукции, не уплачивает: налог на имущество организаций в отношении имущества, используемого для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением; транспортный налог в отношении принадлежащих ему транспортных средств (за исключением легковых автомобилей), используемых исключительно для целей соглашения.

Инвестор, выполняющий соглашение, предусматривающее условия раздела произведенной продукции, согласно п. 2 ст. 8 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», освобождается от уплаты региональных и местных налогов по решению соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления.

Товары, ввозимые инвестором на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, для выполнения работ по соглашению о разделе продукции, а также продукция, произведенная в рамках соглашения и ввозимая с территории РФ, освобождаются от уплаты таможенной пошлины.

Налоговые льготы в виде изменения срока уплаты налога, сбора, пени и штрафа используются в целях стимулирования производственной и инвестиционной деятельности организаций. Изменение срока по уплате налога, сбора, а также штрафа и пени осуществляется в форме отсрочки, рассрочки и инвестиционного налогового кредита. Отсрочка или рассрочка по уплате налога (ст. 64, п. 1 НК РФ) представляет собой изменение срока уплаты налога при наличии оснований на срок, не превышающий один год соответственно, с поэтапной или единовременной уплатой суммы задолженности. Отсрочка уплаты налога представляет собой перенос полной суммы уплаты налога на более поздний, по сравнению с установленным, срок. Рассрочка – это распределение уплаты суммы налога на отдельные части с установлением сроков их уплаты. Отсрочка или рассрочка по уплате налога может быть предоставлена по одному или нескольким налогам. На сумму задолженности, в отношении которой принято решение об отсрочке или рассрочке, начисляются проценты по ставке, равной одной второй ставки рефинансирования ЦБ РФ, действовавшей за период отсрочки или рассрочки. Если рассрочка или отсрочка по уплате налогов предоставлена организации, которой причинен ущерб

в результате форс-мажорных обстоятельств или этой организации не предоставлены (несвоевременно предоставлены) бюджетные ассигнования, согласно пп. 2 п. 2 ст. 64 БК РФ, то на сумму задолженности проценты не начисляются. Основаниями для предоставления отсрочки или рассрочки по уплате налога могут быть:

– причинение налогоплательщику ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных форс-мажорных обстоятельств;

– непредставление (несвоевременное предоставление) бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств налогоплательщику и (или) недоведение (несвоевременное доведение) предельных объемов финансирования расходов до заинтересованного лица – получателя бюджетных средств, а также неперечисление (несвоевременное перечисление) заинтересованному лицу из бюджета в объеме, достаточном для исполнения этим лицом обязанности по уплате налога, денежных средств, в том числе за счет оплаты этим лицом услуг (выполненных работ, поставленных товаров) для государственных, муниципальных нужд;

– угроза возникновения признаков несостоятельности (банкротства) заинтересованного лица в случае единовременной уплаты им налога;

– имущественное положение физического лица, исключающее возможность единовременной уплаты налога;

– производство и (или) реализация товаров, работ, услуг заинтересованным лицом носит сезонный характер;

– при наличии оснований предоставления отсрочки или рассрочки по уплате налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ, установленных таможенным законодательством России[1]. Отсрочка или рассрочка по уплате одного налога предоставляется решением уполномоченного органа, в компетенцию которого входит принятие решения о предоставлении данной отсрочки или рассрочки. Отсрочка или рассрочка по уплате федеральных налогов в части, зачисляемой в федеральный бюджет, на срок от одного до 3 лет может быть предоставлена по решению Правительства РФ. Отсрочка или рассрочка по уплате одного или нескольких федеральных налогов, а также пеней и штрафов по федеральным налогам может быть предоставлена по решению министра финансов РФ с учетом особенностей, предусмотренных ст. 64^1 БК РФ. При наличии вышеназванных оснований (за исключением пп. 2 п. 2 ст. 64 НК РФ) отсрочка или рассрочка по уплате налога может быть предоставлена организации на сумму, не превышающую стоимость ее чистых активов, физическому лицу – на сумму, не превышающую стоимость его имущества, за исключением имущества, на которое, согласно законодательству РФ, не может быть обращено взыскание.

Инвестиционный налоговый кредит в соответствии со ст. 66 Налогового кодекса РФ представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации, при наличии определенных оснований, предоставляется возможность в срок от одного года до пяти лет в определенных пределах уменьшить свои платежи по налогу (налогу на прибыль, региональным и местным налогам) с последующей поэтапной

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации. № 163-ФЗ. Ч. I, ст. 64 (с изм. от 01.01.2023); Федеральный закон от 14.07.2022 № 263-ФЗ.

уплатой суммы налогового кредита и начисленных процентов. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен на срок до 10 лет, если организация включена в реестр резидентов зоны территориального развития. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

– проведение организацией НИР или ОКР либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов, защиту окружающей среды от загрязнений промышленными отходами;

– осуществление этой организацией внедренческой или инновационной деятельности;

– выполнение организацией особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление ею особо важных услуг населению;

– выполнение организацией оборонного заказа;

– осуществление этой организацией инвестиций в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности, в том числе многоквартирных домов, объектов, относящихся к возобновляемым источникам энергии, объектам по производству тепловой и электрической энергии, имеющих КПД более 57%, и иных объектов согласно перечню, утвержденному Правительством РФ;

– включение этой организации в реестр резидентов зоны ТО. Инвестиционный налоговый кредит предоставляется на основании заявления заинтересованной организации и оформляется договором между соответствующим уполномоченным органом и этой организацией.

На суммы инвестиционного налогового кредита начисляются проценты по ставке не менее одной второй и не более трех четвертых ставки рефинансирования ЦБ РФ. Если инвестиционный налоговый кредит предоставлен организации по основанию, определенному пп. 6 п. 1 ст. 67 НК РФ, то на суммы задолженности по инвестиционному кредиту проценты не начисляются.

Срок уплаты налога и (или) сбора, согласно п. 1 ст. 62 НК РФ, не может быть изменен, если в отношении заинтересованного лица:

– возбуждено уголовное дело по признакам преступления, связанного с нарушением налогового законодательства;

– производится производство по делу о налоговом правонарушении либо по делу об административном правонарушении в области налогов и сборов, таможенного дела в части налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ;

– имеются достаточные основания полагать, что это лицо воспользуется таким изменением для сокрытия своих денежных средств или личного имущества, подлежащего налогообложению, либо это лицо собирается выехать за пределы РФ на постоянное местожительство;

– в течение 3 лет, предшествующих дню подачи этим лицом заявления об изменении сроки уплаты налога и (или) сбора, органом, в компетенцию которого входит принятие решений об изменении сроков уплаты налогов и (или) сборов, было вынесено

решение о прекращении действия ранее предоставленной отсрочки, рассрочки или инвестиционного налогового кредита в связи с нарушением условий соответствующего изменения срока уплаты налога и (или) сбора. Инвестиционный налоговый кредит предоставляется на основе договора между заинтересованным лицом и соответствующим уполномоченным органов государственной (муниципальной) власти.

Важное место в системе льгот по налогам и сборам в РФ принадлежит налоговым вычетам при определении налогооблагаемой базы по соответствующему налогу. Налоговые вычеты, по сути, представляют собой возврат налогоплательщику части уплаченного налога. Налоговым законодательством предоставлено право налогоплательщикам на уменьшение суммы налога по налогу на добавленную стоимость, акцизам и налогу на доходы физических лиц. Вычетам по налогу на добавленную стоимость, согласно ст. 171 НК РФ, подлежат суммы налога:

– предъявленные налогоплательщику при приобретении товаров (работ, услуг), а также имущественных прав на территории РФ;

– уплаченные при ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под юрисдикцией РФ;

– в таможенных процедурах выпуска для внутреннего потребления, переработки для внутреннего потребления;

– временного ввоза и переработки вне таможенной территории либо ввозе товаров, перемещаемых через границу РФ без таможенного оформления в случаях, предусмотренных пп. 1 и 2 п. 2 ст. 171 НК РФ.

Налоговые вычеты по акцизам установлены ст. 200 НК РФ. Налоговым вычетам подлежат суммы акциза:

– предъявленные продавцами и уплаченные налогоплательщиком при приобретении подакцизных товаров либо уплаченные налогоплательщиком при ввозе подакцизных товаров на территорию РФ и иные территории или объекты, находящиеся под ее юрисдикцией, приобретших статус товаров Евразийского экономического союза, в дальнейшем использованных в качестве сырья для производства подакцизных товаров;

– суммы акциза, уплаченные налогоплательщиком, в случае возврата покупателем подакцизных товаров (в том числе возврата в течение гарантийного срока) или отказа от них за исключением алкогольной и (или) подакцизной спиртосодержащей продукции, при соблюдении условий, установленных п. 5 ст. 201 НК РФ. Другие виды предоставления налоговых вычетов по акцизам установлены п. 3–24 ст. 200 НК РФ.

Важное место в системе льгот по налоговым сборам представляют налоговые вычеты по доходам, облагаемыми налогом на доходы физических лиц. Налоговый кодекс РФ налоговые вычеты по НДФЛ подразделяет на следующие виды: социальный, имущественный, профессиональный, инвестиционные налоговые вычеты, налоговые вычеты при переносе на будущие периоды убытков на операции с ценными бумагами и финансовыми инструментами от сочных сделок, налоговые вычеты при уплате страховых взносов по договорам негосударственного и добровольного пенсионного обеспечения.

Стандартные налоговые вычеты в 2025 г. в соответствии со ст. 218 Налогового кодекса РФ (ч. 2) от 05.08.2006 № 117-ФЗ (ред. от 12.12.2024) применяются только к

доходам, которые облагаются НДФЛ по ставке 13%. К доходам по другим ставкам НДФЛ стандартные вычеты не применяются.

При определении размера налоговой базы имеют право на получение стандартных налоговых вычетов за каждый месяц налогового периода следующие категории налогоплательщиков:

– в сумме 3 тыс. руб. налогоплательщики, указанные в п. 1 ст. 218 НК РФ;

– в сумме 500 руб. налогоплательщики, указанные в п. 2 ст. 218 НК РФ;

– родитель, супруг (супруга) родителя, усыновитель, опекун, попечитель, приемный родитель, супруг (супруга) приемного родителя, на обеспечении которых находится ребенок, в следующих размерах: 1 400 руб. – на первого ребенка, 2 800 руб. – на второго ребенка, 6 тыс. руб. – на третьего и каждого последующего ребенка; 12 тыс. руб. – на каждого ребенка, если ребенок в возрасте до 18 лет является инвалидом или учащимся очной формы обучения, аспирантом, ординатором, студентом в возрасте до 24 лет; если он является инвалидом I или II группы, налоговый вычет предоставляется в двойном размере единственному родителю (приемному родителю) усыновителю, опекуну, попечителю. Стандартные налоговые вычеты в сумме 12 тыс. руб. устанавливаются родителям, усыновителям ребенка-инвалида I и II группы, а также единственному приемному родителю, опекуну или попечителю. Стандартный налоговый вычет в сумме 24 тыс. руб. на каждого ребенка-инвалида устанавливается единственному родителю или усыновителю.

Особенностью стандартных налоговых вычетов НДФЛ является то, что для их получения налогоплательщику не нужно нести каких-либо расходов или выполнять какие-либо действия. Налогоплательщик должен иметь лишь медицинское заключение об отнесении его к какой-либо группе, указанной в налоговом законодательстве.

Налогоплательщики имеют право на получение в 2024 г. социальных налоговых вычетов в сумме 150 тыс. руб. фактически произведенных им расходов в конкретном налоговом периоде, потраченные на обучение, лечение и приобретение медикаментов, физкультурно-оздоровительные услуги, уплату пенсионных взносов по договорам негосударственного пенсионного обеспечения, уплату страховых взносов по договорам добровольного пенсионного страхования и договорам страхования жизни, уплату дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию, оплату прохождения независимой квалификации налогоплательщика.

Отметим, что право на возврат части ранее уплаченной суммы НДФЛ можно получить со следующих доходов: заработной платы по трудовому договору или договору гражданско-правового характера; доходов от сдачи имущества в аренду; доходов от продажи или получения в дар имущества, кроме ценных бумаг.

Суммы процентов по вкладам НДФЛ не учитываются с доходов в виде пенсий, стипендий, алиментов и грантов.

НК РФ с 2025 г. устанавливается новая система прогрессивно нарастающих пяти ступеней обложения НДФЛ в зависимости от объема доходов налогоплательщика. Так, при доходах налогоплательщика 2,4 млн руб. в год ставка НДФЛ составляет 13%, при доходах налогоплательщика от 2,4–5,0 млн руб. – 15%; при доходах налогоплательщика от 5,0–20,0 млн руб. – 18%; при доходах налогоплательщика от 20–50 млн руб. –

20%. И при доходах налогоплательщика свыше 50 млн руб. ставка НДФЛ составляет 22%. При этом указанные ставки НДФЛ применяются не ко всему годовому доходу налогоплательщика, а с суммы превышения дохода над заданным лимитом.

Основной задачей введения прогрессивной шкалы налогообложения по НДФЛ является создание возможности более справедливого распределения налоговой нагрузки между различными группами налогоплательщиков, имеющих неодинаковые уровни годового дохода. Повышение ставок подоходного налога не коснется основной части населения страны, поскольку, по расчетам ФНС России, ставки НДФЛ увеличатся лишь для 2 млн налогоплательщиков, составляющих 3,2% работающего населения страны. Кроме того, установление повышенной ставки НДФЛ в размере 22% для физических лиц касаются налогоплательщиков, имеющих сверхвысокие доходы – более 50 млн руб. в год. Повышенная ставка НДФЛ в России на сверхвысокие доходы значительно ниже аналогичных ставок подоходного налога в наиболее экономически развитых странах мира. Например, ставка подоходного налога на сверхвысокие доходы в Нидерландах составляет 52%, в Австрии и Бельгии – 50%, в США – 48%, в Испании – 47%, во Франции, Германии, Великобритании, Китае, Италии, Австралии – 45%[1]. Введение дифференцированных ставок НДФЛ позволит, по мнению Минфина России, направить полученные дополнительные налоговые поступления от НДФЛ на развитие социальной сферы в рамках Национальных проектов «Семья», «Молодежь», «Продолжительная и активная жизнь», а также на увеличение социальной поддержки населения (материнский капитал, лечение детей и т. д.)[2].

В соответствии со ст. 219.1 НК РФ при определении налоговой базы НДФЛ налогоплательщик имеет право на получение инвестиционных налоговых вычетов. Право на предоставление инвестиционных налоговых вычетов применяется к доходам, полученным при реализации (погашении) ценных бумаг, приобретенных после 01.01.2014. Данная льгота предоставляется налогоплательщику – физическому лицу для стимулирования его инвестиционной деятельности посредством долгосрочных финансовых вложений в ценные бумаги. Налоговым кодексом РФ установлены три вида инвестиционных налоговых вычетов.

Во-первых, инвестиционные налоговые вычеты предоставляются в размере положительного финансового результата, полученного налогоплательщиком в налоговом периоде от реализации (погашения): ценных бумаг, допущенных к торгам российского организатора торговли на организованном рынке ценных бумаг, в том числе на фондовой бирже; инвестиционных паев, открытых паевых инвестиционных фондов, управление которыми осуществляют российские управляющие компании[3]. Данные ценные бумаги должны находиться в собственности налогоплательщика более 3 лет. Предельный размер этого инвестиционного налогового вычета определяется как произведение суммы, равной 3 млн руб. на коэффициент Кцб, исчисляемый в соответствии с п. 2 ст. 219.1 НК РФ.

---

[1] Основные направления бюджетной, налоговой и тарифно-таможенной политики в 2025 год и в период 2026 и 2027 годов, прил. 5. С. 25. URL: www minfin.gov.ru ONBNiTTR_2025_2027

[2] Там же, прил. 5. С. 18.

[3] Налоговый кодекс Российской Федерации (в ред. от 01.01.2018), ст. 214.1, п. 3 пп. 1 и 2 / под ред. Г. Ю. Касьяновой. М. : АБАК, 2018. С. 243–244.

Во-вторых, налогоплательщик получает возможность получать налоговые льготы при использовании им индивидуального инвестиционного счета (ИИС). Индивидуальный инвестиционный счет представляет собой брокерский или доверительный счет для учета денег и ценных бумаг, но с правом особых двух налоговых вычетов. Один из них – это инвестиционный налоговый вычет по НДФЛ, представляемый налогоплательщику в сумме денежных средств, внесенных им в налоговом периоде на ИИС, но не более 400 тыс. руб. Для получения этого налогового вычета налогоплательщику необходимо за год, начиная с 1.01.2016, задекларировать доход за год, в течение которого вносились деньги на ИИС. В этом случае налогоплательщик может вернуть 13% ранее уплаченного за год налога на доходы физических лиц. Инвестиционный налоговый вычет предоставляется налогоплательщику при условиях, указанных в пп. 3 и 4 п. 3 ст. 219.1 НК РФ. Граждане, не имеющие доходов, с которых удерживается НДФЛ по ставке 13%, инвестиционным налоговым вычетом воспользоваться не имеют права.

В-третьих, налоговый вычет с использованием ИИС предоставляется налогоплательщику в сумме доходов, полученных по операциям, учитываемым на этом счете. При этом вся сумма дохода, полученного налогоплательщиком по операциям, учитываемым на ИИС, освобождается от НДФЛ, но не ранее чем через 3 года с даты заключения договора на ведение ИИС. Инвестиционный налоговый вычет в сумме доходов, полученных по операциям, учитываемым на ИИС, предоставляется с особенностями, предусмотренными пп. 1–3 п. 4 ст. 219.1 НК РФ. Налогоплательщик может воспользоваться лишь одним инвестиционным налоговым вычетом по ИИС.

Налогоплательщик может открывать только один индивидуальный инвестиционный счет – брокерский или доверительный. Условия функционирования брокерского и доверительного инвестиционного индивидуального счета отличаются между собой. Брокерским ИИС инвестор управляет операциями по ценным бумагам самостоятельно. Доверительным ИИС операциями с ценными бумагами управление осуществляет управляющая компания.

В соответствии со ст. 220 НК РФ налогоплательщик имеет право на получение ряда имущественных налоговых вычетов. Во-первых, налогоплательщик имеет право на имущественный налоговый вычет при продаже имущества, а также доля (долей) в нем, доля (ее части) в уставном капитале организации, при уступке прав требования по договору участия в долевом строительстве. Этот имущественный налоговый вычет предоставляется в размере доходов, полученных в налоговом периоде от продажи жилых домов, квартир, комнат, дач, садовых домиков или земельных участков, или доли (долей) в указанном имуществе, находившихся в собственности налогоплательщика менее 3 лет, не превышающем 1 млн руб. Данный налоговый вычет может быть предоставлен налогоплательщику при продаже иного имущества (за исключением ценных бумаг), находившемся в собственности налогоплательщика менее 3 лет. Стоимость этого имущества не должна превышать 250 тыс. руб.

Во-вторых, имущественный налоговый вычет может предоставляться налогоплательщику в сумме фактически произведенных расходов на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилых домов, квартир, комнат, земельных участков,

предоставленных для индивидуального жилищного строительства, и земельных участков, на которых расположены приобретаемые жилые дома или доли (доля) в них. Имущественный налоговый вычет не может превышать 2 млн руб.

В-третьих, имущественный налоговый вычет в сумме фактически произведенных налогоплательщиком расходов на погашение процентов по целевым займам (кредитам), фактически израсходованным на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилого дома, квартиры, комнаты, земельных участков. Имущественный налоговый вычет может предоставляться на погашение процентов по кредитам в целях рефинансирования (перекредитования) кредитов на новое строительство либо на приобретение вышеназванных жилого фонда или земельных участков. Величина данного имущественного налогового вычета, предоставляемого налогоплательщику, составляет сумму, не превышающую 3 млн руб.

Определенная категория налогоплательщиков при исчислении налоговой базы по НДФЛ имеет право на получение профессиональных налоговых вычетов. К этой категории налогоплательщиков в соответствии со ст. 227 НК РФ относятся:

– физические лица, зарегистрированные в установленном законодательством порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;

– нотариусы, занимающиеся частной практикой;

– адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты и другие лица, занимающиеся в установленном действующим законодательством порядке частной практикой;

– налогоплательщики, получающие доход от выполнения работ (услуг) по договорам гражданско-правового характера;

– налогоплательщики, получающие авторские вознаграждения или вознаграждения за создание, исполнение или иное использование произведений науки, литературы и искусства;

– налогоплательщики, получающие вознаграждение за научные открытия, изобретения и промышленные образцы. Размеры профессиональных налоговых вычетов для указанной категории налогоплательщиков определены п. 1–3 ст. 221 НК РФ в суммах, фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с извлечением доходов.

Существенные налоговые льготы предоставляются Налоговым кодексом РФ отдельным категориям товаропроизводителей, осуществляющих свою длительность в рамках специальных налоговых режимов. К специальным налоговым режимам относятся:

– система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей;

– упрощенная система налогообложения;

– система налогообложения в виде ЕНВД для отдельных видов деятельности;

– патентная система налогообложения;

– система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

Совокупность налоговых льгот, как составных элементов механизма налогового регулирования, в бюджетном законодательстве рассматривается с двух сторон.

С одной стороны, посредством налоговых льгот создаются существенные стимулы для развития бизнеса, активизации его инвестиционной деятельности, увеличения объемов собственных финансовых ресурсов предприятий, высвобождаемых в результате использования налоговых преференций. В конечном счете льготы способствуют росту прибыльной деятельности компаний. Налоговые льготы выступают также важным финансовым инструментом, влияющим на инвестиционную привлекательность территорий.

С другой стороны, налоговые льготы являются выпадающими доходами бюджетной системы РФ и, по сути, мало чем отличаются от прямых бюджетных налоговых и неналоговых расходов. Величина этих налоговых и неналоговых льгот в РФ, как указано ранее в главе 2, составляет значительные суммы и имеет тенденцию к росту. Так, величина налоговых и неналоговых льгот в 2020 г. составила 5 493,3 млрд руб., в 2025 г. – 10 840,5 млрд руб.

4.3. Налоговая система России: содержание, принципы построения и структура

Налоговая система является организационной формой налоговых отношений и важнейшим инструментом осуществления государственной финансовой политики. В этом качестве система налогообложения должна учитывать рациональное сочетание двух принципов: принципа экономической эффективности и принципа социальной справедливости. Существенное отклонение системы налогообложения в любую сторону может оказывать негативное воздействие на эффективность общественного хозяйства. Оптимальная налоговая система должна способствовать как эффективному развитию бизнеса, так и обеспечению роста социального благополучия граждан.

Налоговым кодексом РФ не дано определение содержание термина «налоговая система». Тем не менее в экономической литературе существует много трактовок понятия этого термина. Одни экономисты полагают, что налоговую систему следует рассматривать как законодательно закрепленную комбинацию налоговых форм и видов налоговых платежей, элементов, принципов и методов налогообложения, а также прав, обязанностей и ответственности субъектов налоговых отношений[1].

Другие экономисты рассматривают налоговую систему как совокупность налогов, принципов, форм и методов их установления, изменения и отмены, уплаты и применения мер по их уплате, осуществления налогового контроля, а также привлечения к ответственности и мер ответственности за нарушение налогового законодательства[2].

Обобщая мнения экономистов на содержание понятия «налоговая система», отметим, что налоговую систему можно рассматривать двояко: с экономических и правовых позиций.

---

[1] Борисов А. Б. Большой экономический словарь. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Книжный мир, 2010. С. 418; Райсберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 252; Барулин С. В., Динес В. А. Указ. соч. С. 315 и др.

[2] Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под ред. А. Г. Грязновой. М. : Финансы и статистика, 2004. С. 6–7.

С экономических позиций налоговая система – это система экономических отношений между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами – с другой, по поводу перераспределения части ВВП в пользу государства.

С позиций правовых отношений налоговая система представляет собой единство двух взаимосвязанных элементов: системы налоговых платежей и механизма налогообложения. Система налоговых платежей – это совокупность видов налогов, сборов, пошлин и других обязательных приравненных к налогам платежей в определенной их комбинации по квалификационным группам и видам.

Механизм в широком понятии представляет собой внутреннее объективное устройство какой-либо системы, обеспечивающее ее функционирование в рамках системы более высокого уровня. В частности, налоговый механизм функционирует в рамках общего механизма функционирования экономики страны.

По своей структуре налоговый механизм (механизм налогообложения) представляет собой:

– совокупность принципов, средств и методов установления, изменения и отмены налогов;

– совокупность форм и методов уплаты и применения мер по уплате налогов;

– порядок распределение налоговых платежей по бюджетным уровням;

– механизм осуществления налогового контроля и установления мер ответственности за нарушение налогового законодательства[1].

Объединение налоговых платежей в систему можно классифицировать по следующим признакам:

– по уровням исполнительной власти;

– субъектам налогообложения;

– форме возложения налогового бремени;

– характеру использования налогового платежа;

– виду налоговых ставок;

– месту поступления;

– порядку и срокам (периодичности) уплаты;

– методу взимания;

– бухгалтерским источникам уплаты (рис. 7).

В зависимости от уровней исполнительной власти РФ Налоговым Кодексом РФ установлены следующие виды налогов и сборов: федеральные, региональные и местные налоги и сборы. Из 52 ранее существовавших налогов, сборов и пошлин в настоящее время Налоговым кодексом РФ определено 13 их видов и пять видов специальных налоговых режимов[2].

[1] Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под ред. А. Г. Грязновой. М. : Финансы и статистика, 2004. С. 607.

[2] Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1, ст. 8 (по состоянию на 01.10.2014), глава 2. Ст. 12–15, 18 / под ред. Г. Ю. Касьяновой... С. 382–387, 391–398.

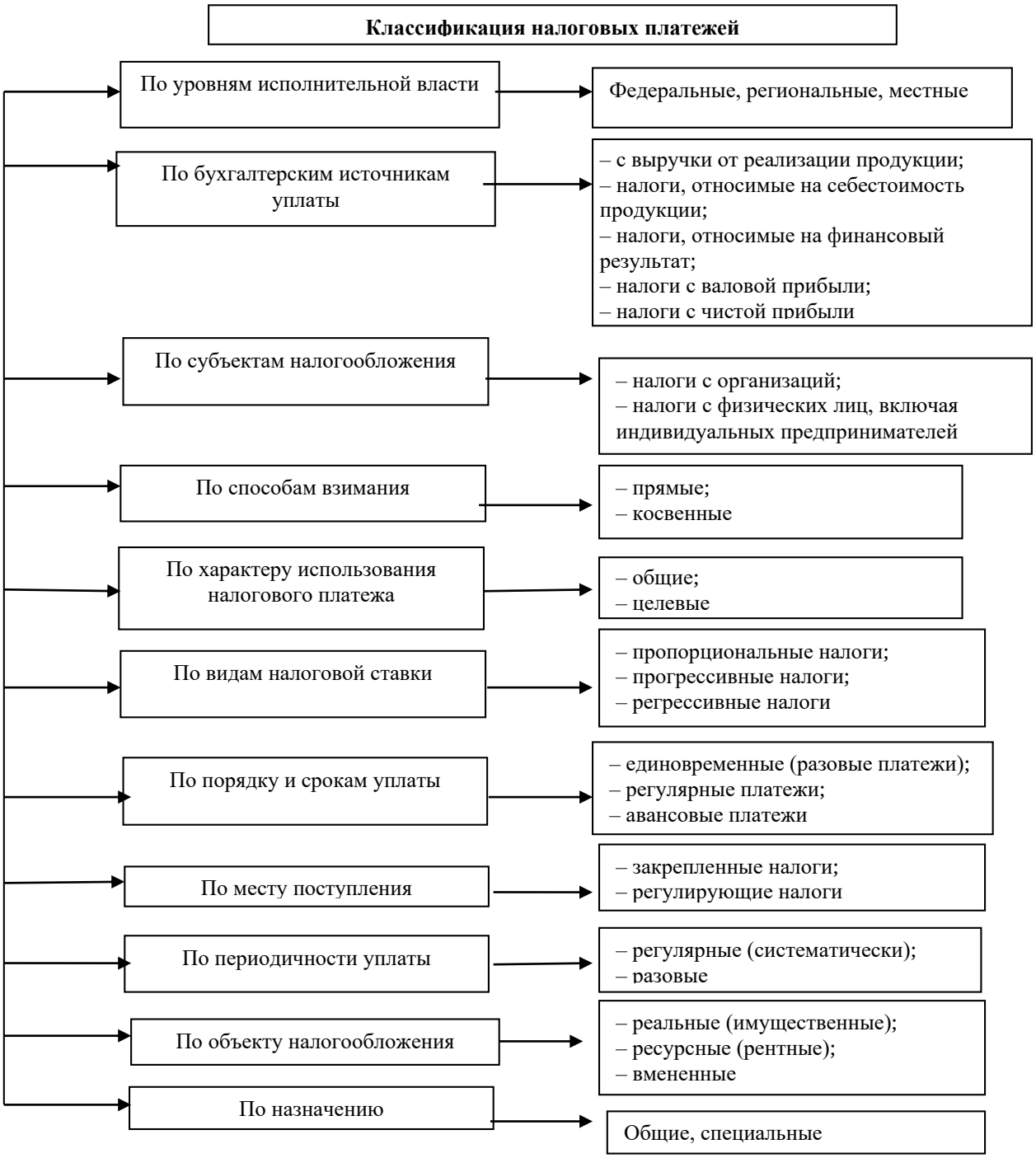

Рис. 7. Классификация налоговых платежей в России

С 01.01.2017 в часть вторую НК РФ введены глава 2' «Страховые взносы в Российской Федерации» и раздел XI «Страховые взносы в Российской Федерации». В данных документах фактически воспроизводятся содержание и нормы Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

В статье 18 главы 2' НК страховые взносы определены как федеральные платежи, обязательные к уплате на всей территории РФ, хотя и не включены в состав ст. 13 НК РФ

«Федеральные налоги и сборы». Вместе с тем, по мнению коллектива ученых под руководством Н. И. Химичевой и Е. В. Покачаловой, страховые взносы обладают признаками публичных обязательных платежей фискального характера[1]. Во-первых, страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды устанавливаются федеральными органами публичной власти и обязательны к уплате на всей территории РФ в силу закона. Во-вторых, плательщики страховых взносов в вышеназванных фондах, как и плательщики налогов и сборов, подлежат обязательной регистрации. В-третьих, страховые взносы являются регулярными платежами и носят постоянный характер. За просрочку уплаты страховых взносов предусмотрено, как и плательщиком налогов и сборов, применение финансовых санкций. В-четвертых, ст. 18.2 НК РФ для страховых взносов (СВ), как и для налогов, установлены объект обложения СВ, база для исчисления СВ, расчетный период, тариф СФ, порядок исчисления, порядок и сроки уплаты СВ.

Кроме того, по страховым взносам предусмотрены льготы (выплаты, на которые страховые взносы не начисляются) и ряд других особенностей страховых взносов, которые позволяют и их отнести к налоговым платежам.

Налоговой базой для начисления страховых взносов, плательщиками, производящими выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, является ежемесячная сумма выплат и иных вознаграждений физическим лицам. Данная сумма рассчитывается отдельно по каждому физическому лицу по истечении каждого календарного месяца нарастающим итогом. При этом социальные взносы на обязательное пенсионное страхование (ОПС), обязательное медицинское страхование (ОМС) и страхование временной нетрудоспособности в связи с материнством (ВНиМ) платятся с 2023 г. общей суммой. При этом ставка страховых взносов на указанные цели зависит от размера единой предельной величины базы для начисления стразовых взносов (ЕПВБ). Размер ЕПВБ ежегодно утверждается Правительством РФ. На 2025 г. размер ЕПВБ составляет 2 млн 759 тыс. руб.[2]

Ставка страховых взносов на ОПС, ОМС и ВНиМ до достижения суммы выплат работнику в размере ЕПВБ составляет 30%, после достижения выплат – 15,1%, т. е. размер базы для начисления страховых взносов рассчитывается нарастающим итогом.

Для работников предприятий малого и среднего бизнеса расчет базы для начисления страховых взносов имеет ряд особенностей. Так, для этих предприятий база для начисления страховых взносов при зарплате в месяц в пределах МРОТ составляет 30%. При превышении ежемесячных выплат больше величины МРОТ страховые взносы начисляются по ставке 15,1%.

Определение вида налоговых платежей и отнесение их к определенному уровню устанавливаются согласно объему функций и уровня полномочий, реализация которых возложена на соответствующий уровень властных образований. Федеральными налогами признаются налоги и сборы, установленные НК РФ и являющиеся обязательными

[1] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 550–551.

[2] Постановление Правительства РФ от 31.10.2024 № 1457 «О предельной величине базы для начисления страховых взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации и Пенсионный фонд Российской Федерации с 1 января 2025 года». URL: http://doverment.rudocs//all/150472

к уплате на всей территории Российской Федерации. К ним относятся восемь видов налогов и сборов: НДС, акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья, налог на прибыль (доход) организаций, налог на доходы физических лиц, государственная пошлина, налог на добычу полезных ископаемых, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, водный налог.

Состав плательщиков федеральных налогов, ставки этих налогов, порядок зачисления их в бюджеты или внебюджетные фонды определяются налоговым законодательством РФ. При этом уровни налоговой системы не всегда совпадают со звеньями бюджетной системы. Так, федеральные налоги могут зачисляться не только в федеральный бюджет, но и в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ.

Например, сумма налога на прибыль организаций, установленная по налоговой ставке 20%, распределяется для зачисления в бюджеты всех уровней следующим образом: ставка налога, исчисленная по налоговой ставке 3%, – в федеральный бюджет, а сумма налога, исчисленная по ставке 17%, зачисляется в бюджеты субъектов РФ[1]. Налог на доходы физических лиц также является федеральным налогом, однако две трети сумм от его поступлений зачисляются в доходы бюджетов субъектов РФ, а одна треть – в доходы местных бюджетов. В федеральный бюджет поступлений от этого налога не предусмотрено. Налоговая база федеральных налогов и сборов в РФ значительно различается по своим объемам по регионам. Так, 60% налоговых поступлений в целом по России поступает с территории лишь 11 регионов, в которых проживает 27% населения страны. В том числе 70% налога на прибыль поступает из 10 регионов, 50% НДС – из пяти регионов[2].

Региональными признаются налоги и сборы, установленные НК РФ и законами субъектов РФ. Эти налоги обязательны к уплате на территории соответствующих регионов. При установлении регионального налога законодательными органами субъектов РФ устанавливаются: налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ; порядок и сроки уплаты налога, а также налоговые льготы и основания для их использования. Иные элементы налогообложения устанавливаются НК РФ. К региональным налогам относят налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес.

Местными признаются налоги, устанавливаемые НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Эти налоги и сборы обязательны к уплате на территории соответствующих муниципальных образований. Представительными органами местного самоуправления определяются налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ; порядок и сроки уплаты налогов, а также налоговые льготы. В состав местных налогов относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц и торговый сбор. Классификация налогов и сборов по уровням исполнительной власти приведена на рис. 8.

---

[1] Налоговый кодекс Российской Федерации (с изменениями, внесенными ФЗ от 26.11.2008 № 224-ФЗ и ФЗ от 30.12.2008 № 305-ФЗ), п. I, ст. 284.

[2] Карчевская С. А. Развитие финансовой самостоятельности местного самоуправления на современном этапе // Финансы. 2009. № 8. С. 17.

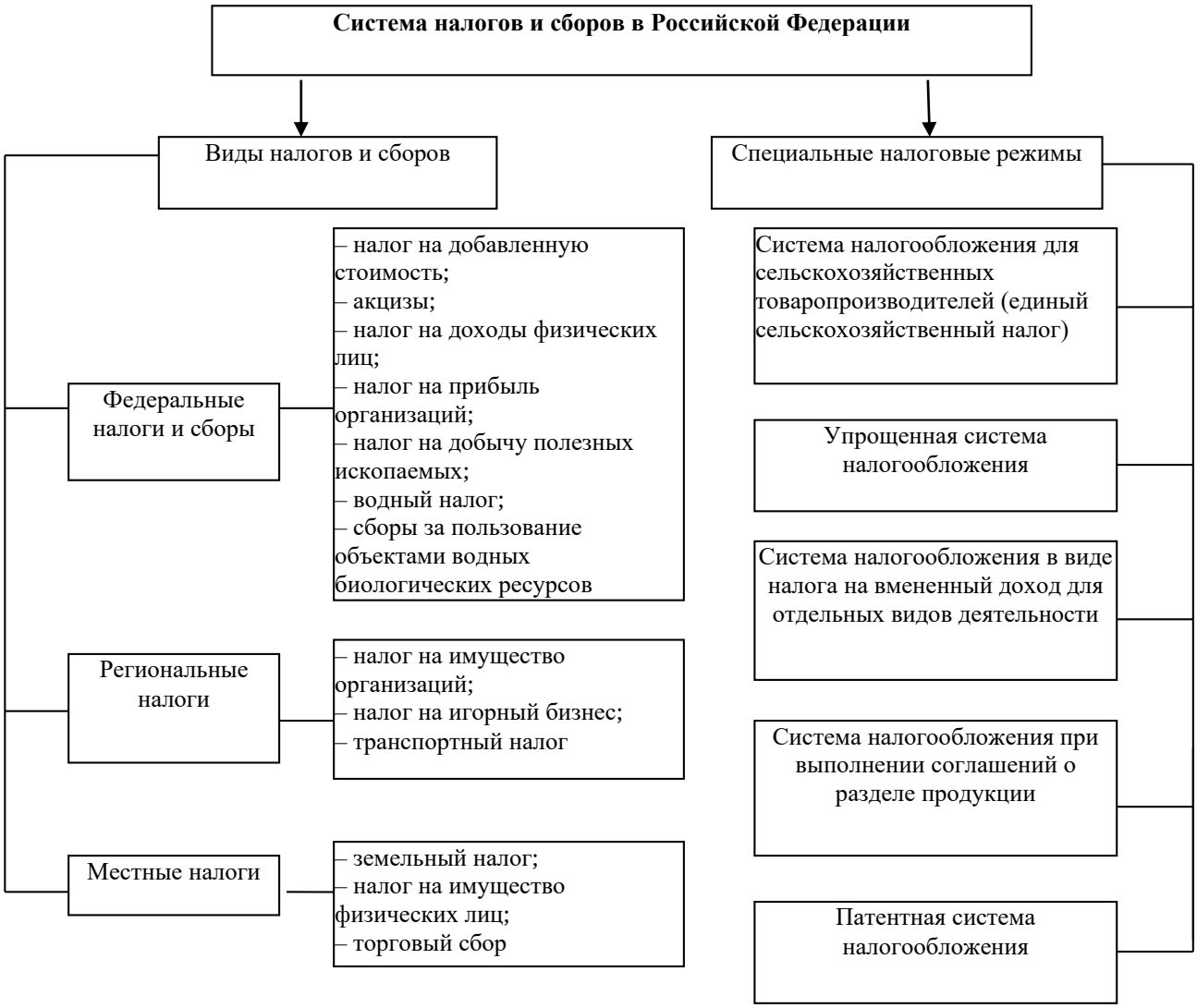

Рис. 8. Классификация налогов в РФ по уровням исполнительной власти

Кроме вышеназванных налогов и сборов, согласно Налоговому кодексу РФ, существует пять специальных налоговых режимов, устанавливающих особый порядок налогообложения. К ним относятся: единый сельскохозяйственный налог, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, патентная система налогообложения.

По субъектам налогообложения выделяют налоговые платежи с организаций и физических лиц, включая предпринимателей. Эти налоговые платежи учитывают их имущественное состояние.

В зависимости от формы возложения налогового бремени (способу взимания или механизму изъятия) налоги подразделяются на прямые и косвенные. Прямые налоги учитываются непосредственно субъектами налога. Они обращены непосредственно к доходам и имуществу налогоплательщика и прямо пропорциональны этим величинам, характеризуя фактическую платежеспособность налогоплательщика. Прямые налоги выступают для него как недополученный доход и представляют собой обложение ка-

питала, доходов, земли. К прямым налогам относятся налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, налог на имущество, транспортный налог, земельный налог и т. д. К косвенным налогам относятся налог на добавленную стоимость, акцизы и таможенные платежи. Объектом обложения косвенными налогами являются обороты по реализации товаров, выполненных работ и оказанных услуг. Косвенные налоги связаны с потреблением, т. е. с расходованием доходов налогоплательщиков, поскольку представляют собой надбавку к ценам на реализуемую продукцию. Эти налоги оплачиваются не производителями или продавцами товаров (работ, услуг), а покупателями этой продукции, в цену которой входит косвенный налог (НДС, акциз или пошлина). Покупая товар, оплачивая услугу или произведенную работу по цене, в которую уже входит косвенный налог, покупатель тем самым является фактическим плательщиком этого налога. Производитель товаров (услуг) относит налоговую сумму на цену или тариф производимого им товара (услуги) и перечисляет ее государству.

Государство возмещает производителю уплаченный НДС через покупателя продукции, который фактически стал плательщиком НДС. Оплата косвенных налогов происходит независимо от уровня доходов налогоплательщиков, поэтому косвенные налоги относят к налогам на обложение труда. Косвенные налоги предпочтительнее для государства в сравнении с прямыми налогами, поскольку они взимаются более простым и скрытым для покупателя товаров (работ, услуг) способом. В доходах федерального бюджета РФ доля прямых налогов составляет 43,5%. В странах развитого капитала доля прямых налогов в доходах их федеральных бюджетов различна: в США и Франции она составляет 90%, в Японии – 72%, Англии – 54%, Германии – 44%.

Объемы взимаемых платежей по косвенным налогам зависят от уровня благосостояния населения страны и, прежде всего, от уровня благосостояния бедных слоев населения и их доли в общем составе населения. В той стране, где бедные слои населения составляют значительную долю в общей численности населения, наблюдается обратно пропорциональная зависимость между объемом собираемых платежей их косвенным налогам и объемом доходов бедных слоев населения. То есть чем беднее население, тем большую долю своего дохода оно вынуждено отдавать государству в виде косвенных налогов. Уровень жизни ниже границы бедности представляет собой состояние человека, при котором он не способен удовлетворять минимальный уровень своих потребностей.

В России, по данным Минтруда РФ, число граждан с доходами ниже прожиточного минимума сократилось в период 2015–2024 гг. на 26,8% – с 19,6 млн чел. в 2015 г. до 12,4 млн чел. в третьем квартале 2024 г. При этом доля бедных в России в общем количестве населения страны уменьшилась с 13,4% в 2015 г. до 7,8% в 2024 г.[1] При этом уровень границы бедности в России поднялся в этот период в 1,6 раза – с 9 701 руб. в 2015 г. до 15 172 руб. в 2024 г.

Бедность стимулирует занятость, которая не приносит достаточного дохода. Возможно, по этой причине доля косвенных налогов в общем объеме налоговых поступ-

[1] Уровень бедности в РФ в 4 квартале 2024 г. // Минтруд РФ. URL: mintrud.gov.ru/social/social1269

лений в бюджеты расширенного правительства РФ от косвенных налогов имеет тенденцию к уменьшению и составила в 2024 г. 34,07%. Недостаток косвенных налогов, кроме того, что их тяжесть ложится прежде всего на население с малыми доходами, состоит в том, что их включение в цены реализованной продукции увеличивает стоимость оборотных средств предприятий-производителей (продавцов товаров). Положительными сторонами косвенных налогов являются: во-первых, их удобство для мобилизации в государственный бюджет (по этой причине косвенные налоги являются частью налогов на бизнес); во-вторых, использование косвенных налогов создает возможности регулирования государством производства некоторых товаров посредством изменения ставок косвенных налогов на эти товары, а значит, и изменение цен на них.

По бухгалтерским источникам уплаты налоговые платежи классифицируются:

– на налоги с выручки от реализации товаров (работ услуг), включающие НДС;

– акцизы, единые налоги, уплачиваемые организациями в рамках специальных налоговых режимов, и торговые сборы;

– налоги, относимые на себестоимость продукции, куда входят социальные страховые взносы (в части уплачиваемой работодателем), государственная пошлина, налоги на пользование природными ресурсами, транспортный налог;

– налоговые платежи, относимые на финансовые результаты деятельности, к которым относятся налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, единые налоги, уплачиваемые организациями в рамках специальных налоговых режимов;

– налоги на оплату труда, включающие налог на доходы физических лиц, единые налоги, уплачиваемые индивидуальными предпринимателями в рамках специальных налоговых режимов;

– прибыль (другие доходы) до налогообложения облагается налогом на прибыль организаций;

– прибыль после налогообложения (чистая прибыль) – облагается налогами и сборами за пользование природными ресурсами по типу штрафных санкций.

Распределение основных видов налогов и сборов по источникам их уплаты в России приведено в табл. 20.

По характеру использования налогового платежа выделяют общие и целевые налоги. Общие налоги зачисляют в бюджет соответствующего уровня бюджетной системы РФ. Целевые налоги зачисляются во внебюджетные или бюджетные целевые фонды для целевого использования (например, транспортный налог).

В зависимости от вида налоговых ставок налоги делятся на пропорциональные, прогрессивные и регрессивные. При пропорциональном налогообложении применяется одинаковая налоговая ставка на доходы или имущество налогоплательщика (например, налоговая ставка 13% на доходы физических лиц). Общая величина налога прямо пропорциональна объёму налогообложения объекта (дохода, земли, имущества). При прогрессивном налогообложении налоговая ставка возрастает по мере возрастания величины объекта налогообложения. При регрессивном налогообложении налоговые ставки понижаются по мере увеличения размеров налоговой базы. Регрессивное налогообложение, следовательно, стимулирует рост доходов, прибыли, имущества, облагаемых налогами.

Таблица 20

Распределение основных видов налогов и сборов в Российской Федерации по источникам их уплаты

Источник уплаты налогов и сборов	Вид налогов и сборов
Выручка от реализации продукции	НДС. Акцизы. Единые налоги, уплачиваемые организациями в рамках специальных налоговых режимов, торговый сбор
Себестоимость продукции	Социальные страховые взносы. Государственная пошлина. Налоги за пользование природными ресурсами (НДПИ, водный налог, сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, земельный налог). Транспортный налог
Финансовые результаты деятельности	Налог на имущество организаций. Налог на игорный бизнес. Единые налоги, уплачиваемые организациями в рамках специальных налоговых режимов
Оплата труда	Налог на доходы физических лиц. Единые налоги, уплачиваемые в рамках специальных налоговых режимов
Прибыль (другие доходы) до налогообложения	Налог на прибыль организации
Прибыль после налогообложения	Налоги за пользование природными ресурсами штрафного типа (за сверхнормативное потребление природных ресурсов)

По месту поступления, т. е. поступления в бюджет определенного уровня, в который зачисляется налоговый платеж, налоги делятся на закрепленные и регулирующие. Закрепленные налоги непосредственно и целиком поступают в конкретный бюджет или внебюджетный фонд.

Регулирующие (разноуровневые) налоги поступают одновременно в бюджеты разных уровней бюджетной системы РФ в пропорции согласно бюджетному законодательству. Например, единые налоги, уплачиваемые индивидуальными предпринимателями в рамках специальных налоговых режимов: единый сельскохозяйственный налог, единый налог на вмененный доход, суммы налогов, уплачиваемых при применении упрощенной системы налогообложения, зачисляются на счета Федерального казначейства и в последующем распределяются в бюджеты всех уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

По срокам (периодичности) уплаты налога они подразделяются на регулярные (систематические), взимаемые с определенной периодичностью в течение всего периода существования объекта налога, и разовые. Уплата разовых налогов связана с определенным событием, не образующим системы (таможенные пошлины и т. д.).

По объекту налогообложения налоги классифицируются на реальные (имущественные), ресурсные (рентные), личные, вмененные, налоги с выплат и иных вознаграждений. В зависимости от назначения налоги подразделяются на общие и специальные. Вышеназванные критерии классификации налогов и сборов не являются окончательными. Существуют и иные способы группировки налогов и сборов. Приведенная

классификация представляется вполне достаточной для экономико-правовой характеристики действующих в нашей стране налогов и сборов.

Классификация налогов дополняется классификацией методов (способов) их исчисления и взимания. Они включают в себя: кадастровый метод, метод взимания налога у источника выплаты дохода, декларационный метод, метод изъятия налогов в процессе потребления, метод взимания налогов в момент расходования доходов, административный метод и т. д. В основе кадастрового метода лежит установление среднего дохода, подлежащего налогообложению типичных объектов (земля, игровой стол, транспортное средство и т. д.), классифицируемых кадастром (реестром) по внешним признакам.

Метод взимания налога у источника выплаты дохода состоит в уплате налога в момент получения дохода субъектом налога (получения зарплаты, дивидендов и т. п.). Достоинством этого метода является невозможность уклонения от налога, поскольку изъятие налога происходит до получения субъектом налогообложения своего дохода.

Декларационный метод предусматривает уплату налога после получения дохода и представления налоговой декларации обо всех полученных доходах в течение года. Метод взимания налогов в момент расходования доходов применяется при совершении покупок (уплата НДС, акцизов в момент покупок товаров, оплаты услуг и т. д.). Метод изъятия налогов в процессе потребления используется при уплате дорожных сборов для владельцев автотранспортных средств.

При административном методе взимания налоговые органы определяют вероятный размер ожидаемого дохода и вычисляют размер подлежащего с него к уплате налога (налог на вмененный доход и др.). Существуют и другие виды классификации налогов. Их разнообразие может расти с совершенствованием системы налогообложения, возрастанием функций налогообложения на национальном и международном уровнях.

Сущность налогов и их место в системе финансовых отношений проявляются в их функциях. Функция – это способ выражения свойств экономического воздействия налога на общественное производство. Функции налогов выражают его социально-экономическую сущность, внутреннее содержание и общественное назначение. В экономической литературе остается дискуссионным мнение о количестве основных функций налогов. Ряд авторов полагают, что налог выполняет единственную функцию – фискальную[1]. Часть исследователей определяют в качестве основных две функции налогов: фискальную и распределительную[2] (фискальную и регулирующую)[3], некоторые авторы целесообразным считают определение трех основных функций налогов: фискальной, регулирующей и контрольной[4]. Еще ряд авторов считают, что налоги обла-

[1] Романовский М. В., Врублевский О. В., Сабанти Б. М. Финансы : учебник. М. : Перспектива: Юрайт, 2021. С. 106.

[2] Финансы : учебник / под ред. В. Г. Князева, В. А. Слепова. М. : Магистр ИНФРА, 2012. С. 266.

[3] Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под ред. А. Г. Грязновой. М. : Финансы и статистика, 2004. С. 564.

[4] Финансы : учебник / под ред. В. Г. Князева, В. А. Слепова. М. : Магистр ИНФРА, 2012. С. 238; Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник. М. : НИЦ ИНФРА-М, 2023. С. 128–129; Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова... С. 374–375.

дают четырьмя основными функциями: фискальной, регулирующей, социальной и контрольной[1]. Делаются попытки выделить и другие функции налогов – стимулирующую, экономическую, функцию совокупного денежного эквивалента ценности публичных услуг государства и иные.

Однако расширительное толкование функций налогов размывает их сущность, не позволяет в полной мере сформулировать оптимальное содержание налоговой системы, адекватное современному уровню развития экономики, объективным экономическим и социальным условиям. По нашему мнению, в качестве основных следует считать три функции налогов: фискальную, регулирующую и контрольную. Данные функции реализуют основное назначение налогов – формирование доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также доходов государственных внебюджетных фондов. Название «фискальный» происходит от английского слова «fisc» (фиск) – государственная казна. Посредством фискальной функции налогов осуществляется обеспечение государства и муниципальных образований необходимыми для их деятельности финансовыми ресурсами, финансовыми ресурсами путем изъятия части доходов собственников.

Хозяйствующие субъекты и домохозяйства организовывают свою деятельность таким образом, чтобы оптимизировать величину налоговых изъятий. В этой связи для уравновешивания экономических интересов государства и частнохозяйственного сектора наряду с фискальной (принудительной) функций налогов необходима другая уравновешивающая экономические интересы собственников функция. Этой функцией налогов является регулирующая функция.

Регулирующая функция налогов (рис. 9) проявляется в косвенном воздействии государства на активизацию экономических и социальных процессов в стране посредством изменения налоговых элементов, налоговых льгот. Основная цель налогового регулирования состоит в воздействии через налоги на деятельность частнохозяйственных субъектов в целях ограничения вредных воздействий на окружающую среду, ограничение импорта в целях защиты отечественного производителя. Посредством изменения ставок косвенных налогов регулируется потребление и покупательная способность населения в отношении определенных групп товаров и услуг. Регулирующая функция налогов способствует также стимулированию инновационной деятельности, регулированию спроса и предложения, выравниванию доходов отдельных социальных групп населения путем предоставления льгот, развитию предпринимательства, рационализации внешнеэкономической деятельности. Посредством регулирующей функции налогов государство может создавать конкурентоспособные условия для развития приоритетных отраслей экономики или, наоборот, сдерживать развитие нежелательных производств. Через регулирование ставок налогов, налоговых льгот, вычетов и т. д. государство регулирует инвестиционный климат и международные интеграционные процессы. Посредством налогов и налоговых льгот государство может регулировать демографическую политику, обеспечивать признание особых заслуг определенных категорий граждан перед обществом. Названная функция налогов наиболее полно реализуется посредством двух своих составляющих: стимулирующей и социальной подфункций.

[1] Финансы : учебник / под ред. Г. Б. Поляка. 4-е изд. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 163.

Социальная подфункция направлена на перераспределение части национального дохода в пользу населения, страны путем выведения из-под налогообложения отдельных его объектов. Социальная подфункция регулирующей функции налогов выступает в качестве «противовеса» принципу безвозмездности изъятия налогов в пользу органов публичной власти. Социальная составляющая регулирующей функции способствует устранению конфликтов между государством и налогоплательщиками в части оптимизации налоговой нагрузки на население и бизнес, воздействует на снижение разницы между доходами наиболее богатой и наиболее бедной частью населения страны. В 2017 г. разница в доходах этих социальных групп в России составляла 14,5 раза.

Рис. 9. Структура и механизм реализации регулирующей функции

Реализация социальной составляющей регулирующей функции налогов осуществляется посредством следующих инструментов:

– социальных страховых взносов;

– установления доходов физических лиц, не подлежащих налогообложению (освобожденных от налогообложения) налогом на доходы физических лиц;

– установления налоговых вычетов при уплате налога на доходы физических лиц.

На основе социальных страховых взносов осуществляется страхование основных социальных рисков населения в условиях рыночной экономики (рисков потери трудоспособности по разным причинам, рисков потери работы). Страхование этих социальных рисков осуществляется через выплаты населению пенсий, пособий, компенсаций из

государственных внебюджетных социальных фондов, формируемых в основном поступлениями от социальных страховых взносов.

Воздействие социальной составляющей регулирующей функции налогов на уменьшение размера налоговых изъятий из доходов населения связано:

– с фиксированием в налоговом законодательстве доходов физических лиц, не подлежащих налогообложению (освобождаемых от налогообложения) НДФЛ согласно п. 2, 5 ст. 208 и ст. 217 НК РФ;

– установлением льгот для отдельных категорий физических лиц по уплате государственной пошлины (пп. 11–15 п. 1 ст. 335.35, ст. 333.36 и 333.38 НК РФ). Особое влияние социальной составляющей регулирующей функции налогов на сокращение величины налоговых изъятий из доходов населения имеют налоговые вычеты при определении размера налоговой базы НДФЛ.

Инструментами реализации стимулирующей, составляющей, регулирующей функции налогов являются:

– налоговые скидки;

– сокращение сумм налога;

– изменение сроков уплаты налога в форме инвестиционного налогового кредита, отсрочки и рассрочки уплаты налога;

– снижение налоговой ставки; возврат уплаченного налога или его части;

– целевые налоговые льготы.

В контрольной функции налоги воздействуют на эффективность финансово-хозяйственной деятельности физических и юридических лиц и эффективность использования бюджетных средств. Целью контрольной функции является создание благоприятных и конкурентных преимуществ для развития бизнеса. Кроме того, данная функция направлена на достижение выравнивания уровня социальной и бюджетной обеспеченности граждан в разных регионах. От полноты и эффективности осуществления налогами контрольной функции во многом зависит степень реализации фискальной и регулирующей функций налогов, эффективность всего налогового механизма. Следует подчеркнуть, что все функции налогов тесно взаимосвязаны и действуют одновременно. Однако с позиций интересов государства ведущую роль среди трех функций налогов играет фискальная функция.

Налоги, налоговая система органически связаны с налоговой политикой, которая представляет собой систему государственных мероприятий, направленных на формирование налоговой системы, обеспечивающей экономический рост, положительные изменения или стабилизацию социально-экономической, демографической, внешнеэкономической или иной ситуации в стране, рациональное сочетание экономических интересов государства и налогоплательщиков. Проведение налоговой политики связано с реализацией всех функций налогов. Фискальная составляющая налоговой политики проявляется в снижении общей налоговой нагрузки на юридических лиц и населения, стимулируя тем самым предпринимательскую и трудовую активность. Активная налоговая политика предполагает регулирование экономических процессов посредством широкого использования налоговых льгот, дифференциации налоговых привилегий для некоторых приоритетных отраслей, отдельных социальных групп населения и т. д.

Регулирующая функция налоговой политики реализуется также в манипулировании государством соотношением прямых и косвенных налогов, использованием механизма изменения степени прогрессии в соответствующих налогах и т. д.

Налоговая политика реализуется через налоговый механизм, представляющий, как уже отмечалось ранее, совокупность организационно-правовых норм и методов управления процессом налогообложения. Основными элементами налогового механизма на макроуровне являются налоговое прогнозирование, регулирование и контроль. На микроуровне основным элементом налогового механизма выступает налоговое планирование. Основные поступления от налогов, сборов, таможенных и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ обеспечиваются Федеральной налоговой службой, Федеральной таможенной службой РФ.

Для эффективного развития национальной экономики весьма важно определить границы или пределы налогообложения, фиксируемые величиной налоговой нагрузки (налогового бремени). Налоговая нагрузка или налоговое бремя (тяжесть) – обобщенная характеристика налоговой системы страны, указывающая:

1) на экономическое воздействие, которое налоги оказывают на положение налогоплательщиков или народное хозяйство в целом;

2) количественную оценку этого действия (сумму налогов, их удельный вес в ВВП или отдельных категориях налогоплательщиков)[1].

Формальное значение уровня налоговой нагрузки определяется как отношение общей суммы налоговых платежей и сборов в стране (величина налоговых изъятий) к ее внутреннему валовому продукту. Наиболее высокий уровень налоговой нагрузки, по оценкам специалистов, приходится на те страны, где бюджетные расходы государства на социальные нужды населения наиболее весомы.

Средняя налоговая нагрузка (в % от ВВП) в странах ОЭСР возросла с 33,34% ВВП в 2017 г. до 34,09% ВВП в 2022 г. За этот же период средняя налоговая нагрузка (в % от ВВП) в странах с наиболее социально ориентированной экономикой – в Австрии, Бельгии, Дании, Италии, Финляндии, Франции и Швеции – была на 10% выше, чем в среднем в странах ОЭСР и, соответственно, возросла с 41% ВВП в 2017 г. до 44% ВВП в 2022 г.

В России по методике, применяемой ОЭСР, средняя налоговая нагрузка за период 2015–2022 гг. оставалась на уровне 30–31% ВВП, т. е. на уровне средней налоговой нагрузки в странах ОЭСР. При этом наивысший уровень налоговой нагрузки в России составил 34,2% ВВП в 2020 г. Однако в период 2021–2022 гг. средняя налоговая нагрузка в РФ снизилась до 30,9% ВВП, что соответствует уровню средней налоговой нагрузки по странам ЕАЭС (табл. 21)[2].

Данные табл. 21 свидетельствуют о том, что уровень налоговой нагрузки на экономику России в 2022 г. на 13–16% ниже, чем во Франции, Италии и Австрии, на 5–9% меньше, чем в Германии, Испании, Великобритании, и на 3% меньше, чем в среднем по странам ОЭСР.

[1] Финансово-кредитный энциклопедический словарь... С. 609.
[2] Международный валютный фонд. URL: http://elibrary-data.imf.org

Анализ структуры совокупного стоимостного объема налоговых поступлений в бюджеты вышеназванных стран ОЭСР в 2022 г. показал, что основную их часть формируют доходы от четырех налогов: налога на прибыл, НДФЛ, социальных страховых взносов и налога на добавленную стоимость (табл. 22).

Таблица 21

Налоговая нагрузка на экономику в наиболее экономически развитых странах ОЭСР, 2017–2022 гг., % к ВВП

Страна/показатель	2017 г.	2020 г.	2022 г.
Франция	46,07	45,17	46,08
Италия	41,91	42,36	42,95
Австрия	41,87	42,09	43,10
Германия	37,73	39,32	39,31
Чехия	34,44	36,74	33,95
Испания	33,85	37,80	37,52
Великобритания	32,72	34,39	35,30
Япония	30,92	34,08	н.д.
Россия	30,35	31,90	30,96
Средняя по ОЭСР	33,34	34,19	34,04

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и тарифно-таможенной политики в 2025 год и в период 2026 и 2027 годов, табл. 4. С. 82. URL: www minfin.gov.ru ONBNiTTR_2025_2027. *Примечание*. н.д. – нет данных.

Таблица 22

Структура налоговых поступлений в бюджеты стран ОЭСР в 2017–2022 гг., % ВВП

Страна	Всего налоговых поступлений	Налог на прибыль	Подоходный налог	Социальные страховые взносы	НДС и налог с продаж	Остальные
Франция	46,08	2,92	11,83	14,99	7,58	8,76
Италия	42,95	2,87	10,97	13,15	7,12	8,84
Австрия	43,10	3,41	12,26	14,71	7,97	4,75
Германия	39,31	2,42	10,85	14,62	7,38	4,04
Чехия	33,95	3,96	3,12	15,83	7,91	3,13
Испания	37,52	2,71	9,08	12,80	7,03	5,9
Великобритания	35,30	3,11	10,30	7,08	7,34	7,47
Россия	30,96	4,10	3,69	5,53	6,16	11,48

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и тарифно-таможенной политики в 2025 год и в период 2026 и 2027 годов, табл. 5. С. 84. URL: www minfin.gov.ru ONBNiTTR_2025_2027

Исходя их данных табл. 22, можно заключить, что поступления по четырем налогам – налога на прибыль, НДФЛ, социальных страховых взносов, налога на добавленную стоимость – сформировались государственные бюджеты: Австрии на 89%, Великобритании на 78,9%, Германии на 89,8%, США на 81,3%, Испании на 84,3%, Италии на 79,4% Франции на 81,0% Чехии на 99%, России на 62,9%.

Отметим, что сравнение уровней налоговой нагрузки в различных странах связано с определенными трудностями. Дело в том, что в разных странах неодинакова покупательная способность денег, довольно сложно суммировать государственные и местные налоги, а также классифицировать доходы и расходы и т. д.

Вместе с тем по современным международным параметрам верхней границей налоговой нагрузки (налогового бремени) для государства считается уровень в 35–36% ВВП, а для хозяйствующих субъектов эта величина определена в пределах 30–50% их доходов. Для формирования оптимальной налоговой политики в конкретной стране необходимо уровень национальной налоговой нагрузки сопоставлять с уровнями налоговой нагрузки в различных странах мира. При этом следует учитывать зависимость налоговых доходов в стране от внешнеторговой ценовой конъюнктуры и налоговых доходов, более устойчивых к внешнеторговой конъюнктуре.

Соответственно, уровень налоговой нагрузки в экономике стран формируют структурная и конъюнктурная составляющие. Конъюнктурная составляющая налоговой нагрузки обусловлена благоприятной или не благоприятной конъюнктурой цен на мировом рынке. Структурная составляющая налоговых доходов определяется природой и структурой экономического роста в конкретной стране, а также изменениями налогового законодательства и налоговых ставок. Структурная составляющая налоговой нагрузки – это налоговая нагрузка, которая при прочих равных условиях имела бы место при фиксированных ценах на мировом рынке. В структуре компонентов, составляющих общую величину налоговой нагрузки в РФ, конъюнктурная составляющая занимает, по расчетам ФНС РФ, около 22,6% от общей величины налоговой нагрузки[1]. Конъюнктурная составляющая налоговой нагрузки в нашей стране обусловлена значительной зависимостью доходов бюджетной системы РФ от объема экспорта сырьевых товаров, динамикой мировых цен на энергоносители, государственной политикой, настроением инвесторов и населения и т. д. Без учета конъюнктурной составляющей уровень налоговой нагрузки, который бы имел место при фиксации цен на нефть, газ и другие сырьевые составляющие российского экспорта, при среднем многолетнем уровне расчетно составил бы 26,1% ВВП. Иначе говоря, уровень налоговой нагрузки в России без учета ее конъюнктурной составляющей, по мнению ФНС РФ, ниже, чем в среднем в странах ОЭСР. Тем не менее, несмотря на относительно невысокие налоговые ставки, условия для ведения бизнеса в нашей стране остаются более худшими, чем в большинстве экономически развитых странах.

Способом сокращения налоговых потерь для бюджетной системы РФ является ужесточение мер по предотвращению вывода российскими крупными частными компаниями своих денежных активов в зарубежные офшорные зоны.

По экспертным данным Института экономики РАН, от 70 до 90% крупных российских частных компаний принадлежат холдингам, зарегистрированным в офшорах. Из-за налоговых потерь, связанных с уводом российских денег в офшоры, бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ ежегодно, по расчетам Счетной палаты РФ, недополучают 30–50 млрд долл. США. В офшорные зоны выводятся значительные суммы, не облагаемые российскими налогами. В настоящее время к офшорным зонам относят страны, где благоприятное налоговое законодательство, позволяющее не взимать налоги с доходов, полученных за рубежом. Эти страны являются центрами реги-

[1] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. С. 16.

страции ряда российских холдингов. В них концентрируется выводимый из России капитал. В число этих стран входят, кроме Виргинских островов, Великобритания, Нидерланды, Люксембург, Кипр. В этих странах лучше, чем в России, защищена собственность, более понятная и прозрачная правовая система.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте природу и содержание налогов как финансовой категории.
2. Дайте понятие налога с юридической точки зрения.
3. Раскройте понятие термина «налоговое бремя», назовите пути его оптимизации.
4. Назовите функции налогов в финансовой системе страны.
5. В чем состоят различия между категориями «налоговая система» и «система налогов»?
6. Назовите классификацию налоговых льгот в российской экономике.
7. Обоснуйте порядок и цели предоставления налоговых льгот.
8. Разъясните суть понятия «налоговые расходы» бюджетов публично-правовых образований.
9. Назовите различия между прямыми и косвенными налогами.
10. Какие налоги относят к региональным и местным налогам?
11. Какие налоги формируют основную часть доходов региональных и местных бюджетов?
12. Охарактеризуйте сущность и основные принципы налогообложения.
13. В чем состоят различия между категориями «налог» и «сбор»?
14. Назовите виды таможенных пошлин в РФ.
15. Раскройте содержание и состав элементов налогообложения.
16. Охарактеризуйте сущность и виды налоговых вычетов в РФ.
17. Какие виды налогов и сборов включает система налогов?
18. Поясните, каково экономическое назначение и роль специальных налогов режимов в системе налогообложения.
19. Назовите основные условия установления налога.
20. Что представляют собой налоговые ставки?
21. Назовите виды налоговых ставок.

Глава 5. Региональные финансы в финансовой системе Российской Федерации

5.1. Региональные финансы – основной элемент системы территориальных финансов

Устойчивость финансовой системы России во многом зависит от устойчивости функционирования территориальных финансов. Территориальные финансы создают возможность самостоятельного решения на уровне субъектов РФ и муниципальных образований соответствующих экономических, финансовых и социальных проблем, обеспечения необходимого уровня жизни населения.

Территориальные финансы являются важным структурным элементом финансовой системы РФ, аккумулирующим значительную часть совокупных бюджетных ресурсов страны и финансовых средств юридических лиц, используемых ими на развитие социальной инфраструктуры регионов.

В отечественной экономической литературе категорию «территориальные финансы» определяют как систему экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход, фонд денежных средств, используемых на экономическое и социальное развитие территорий[1].

По своей структуре территориальные финансы подразделяют на два крупных блока:

– централизованные финансы территорий и децентрализованные финансы территорий. В состав централизованных финансов территорий входят:

– бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты);

– местные бюджеты (бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя);

– бюджеты территориальных внебюджетных фондов ОМС.

Параметры доходов бюджетов основных субъектов централизованных финансов территорий в период 2022–2025 гг. приведены в табл. 23.

Из табл. 23 следует, что централизованные финансы территорий, сконцентрированные в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ и доходах бюджетов территориальных фондов ОМС, составляют значительную часть доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В 2022–2024 гг. централизованные финансы территорий составляли 38–42% от суммарных доходов бюджетов бюджетной

[1] Финансы, денежное обращение и кредит : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова др. ... С. 33–333; Финансы : учебник / под ред. Г. Б. Поляка... С. 341; Поляк Г. Б. Территориальные финансы : учеб. пособие. М. : Вузовский учебник, 2006. С. 5–6.

системы РФ. При этом основная часть централизованных финансов территорий – 88–89% аккумулирована в бюджетах субъектов РФ.

Таблица 23

Параметры доходов бюджетов основных субъектов централизованных финансов территорий в период 2022–2024 гг.*

Показатель	2022 г.	2023 г.	2024 г.
1. Доходы бюджетов бюджетной системы РФ, млрд руб.	52,2	56,3	65,8
В % от ВВП	34,1	35,8	35,9
2. Централизованные финансы территорий, млрд руб.	22,2	24,0	25,1
В % от доходов бюджетов бюджетной системы РФ	42,5	42,6	38,1
Из них:			
2.1. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд руб.	19,7	21,4	22,4
В % от общих доходов территориальных бюджетов	88,7	89,2	89,2
2.2. Доходы территориальных фондов ОМС РФ, млрд руб.	2,5	2,6	2,7
В % от общих доходов территориальных бюджетов	11,3	10,8	10,8

* Рассчитано по данным: Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального бюджета РФ на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, разд. 2. С. 7.

Децентрализованные финансы территорий включают финансовые ресурсы субъектов хозяйствования региона, используемые ими на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов территорий. Финансы субъектов хозяйствования, расположенные на территории региона, не находятся в прямой юрисдикции органов публичной власти региона (муниципального образования), но в определенной мере являются объектом формирования территориальных финансов через систему налогообложения, финансирование социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства региона, финансирования регионального и муниципального заказа и иных местных социально-экономических проблем. В структуру территориальных финансов включаются финансовые ресурсы юридических лиц, находящихся в юрисдикции региональных и муниципальных органов власти. К ним относятся финансовые ресурсы региональных и муниципальных унитарных предприятий, являющихся объектами региональной или муниципальной собственности.

Посредством территориальных финансов, как инструмента проведения территориальной социально-экономической политики, должно обеспечиваться развитие регионального воспроизводства территорий, рост занятости, привлечение инвестиций, формирование необходимых жизненных ресурсов в масштабе конкретных потребностей территорий. На основе территориальных финансов осуществляется общегосударственная социальная политика в регионах. Этот процесс осуществляется через механизм утверждения в регионах общеобязательных, гарантированных государством социальных стандартов услуг населению в образовании, здравоохранении, пенсионном обеспечении, культуре, предоставлении льгот отдельным категориям граждан и т. д. Через территориальные финансы проводится государственная региональная политика. Государственная региональная политика представляет собой форму пространственного государственного регулирования национальной экономики. Государственная регио-

нальная политика включает два основных взаимосвязанных направления деятельности: государственное регулирование территориального развития и реализацию национальных приоритетов на уровне регионов.

Первое направление реализации государственной региональной политики связано с регулированием выравнивания уровня бюджетной обеспеченности территориальных образований и стимулированием органов власти субъектов РФ и муниципальных образований в самозарабатывании бюджетных средств.

Второе направление государственной региональной политики связано с приоритетным выделением дополнительных финансовых средств из федерального бюджета регионам, участвующим в выполнении национальных проектов, федеральных целевых программ.

Кроме этих основных направлений региональная государственная политика включает следующие направления:

– определение соотношения движущих сил регионального развития и обеспечения их взаимодействия с государственным и частным секторами экономики, с внешними контрагентами;

– координация инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений;

– освоение новых районов и ресурсов в регионах, стимулирование заселения создаваемых здесь городов и поселков с целью формирования новых агломераций, имеющих важное значение как для экономического развития регионов, так и страны в целом.

Сущность территориальных финансов проявляется в их функциях: распределительной, стимулирующей и контрольной. Посредством распределительной функции распределяется и перераспределяется стоимость валового внутреннего продукта, часть национального дохода в пользу территорий. В условиях дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений и все большей регионализации социально-экономических процессов, государство все больше делегирует число полномочий с федерального уровня на региональный. В 2024 г. число новых полномочий, переданных в регионы с включением контрольно-надзорных полномочий по санитарно-эпидемиологическому, ветеринарному и экологическому контролю, возросло до 23 наименований. С увеличением территориальных полномочий возрастают объемы их финансового обеспечения. В этих условиях бюджеты территорий имеют возможность расширения источников своих доходов и на этой основе увеличения своих бюджетных расходов, а с ними и диапазон функций по регулированию региональных финансовых отношений.

Территориальные бюджеты играют также значительную роль в перераспределении национального дохода на цели социального развития, в том числе на развитие сфер социально-бытовой инфраструктуры. В настоящее время из бюджетов территорий обеспечивается 100% всех бюджетных средств страны на развитие общего среднего, начального и среднего профессионального образования, около 90% внебюджетных средств на социальное обеспечение, около 80% бюджетных средств на здравоохранение, на обеспечение внутренней безопасности и правопорядка, охраны окружающей

среды и т. п. Через территориальные бюджеты перераспределяется часть национального дохода, создаваемого в регионе хозяйствующими субъектами всех форм собственности. Из территориальных бюджетов финансируется более 70% расходов консолидированного бюджета страны на развитие реального сектора экономики. Территориальные финансовые ресурсы все активнее обеспечивают реализацию мероприятий по охране материнства и детства, по финансовой поддержке многодетных и одиноких матерей, доплате к пенсиям, льготам по проезду на местном транспорте, по медицинским и иным услугам малоимущему населению.

Через территориальные финансы государством осуществляется процесс выравнивания уровней социально-экономического развития территорий. В период 2021–2023 гг. на эти цели в форме дотаций выделено из федерального бюджета 3 549,3 млрд руб., а на период 2024–2026 гг. запланировано выделение из федерального бюджета на эти цели 3776,7 млрд руб.[1] Между тем различия в уровнях социально-экономического развития регионов не только не уменьшаются, но и имеют тенденцию к росту.

В целях воздействия на оптимизацию процесса принятия решений о распределении из федерального бюджета финансовых средств территориальным бюджетам органы публичной власти субъектов РФ и муниципальных образований используют систему мониторинга уровня социально-экономического развития регионов России.

Федеральная служба государственной статистики в качестве основных укрупненных показателей социально-экономического развития субъектов РФ в очередном финансовом году выделяет:

– индекс промышленного производства;

– индекс физического объема выполненных работ, оборот розничной торговли, объема платных услуг;

– объем инвестиций в основной капитал;

– объем иностранных инвестиций;

– индекс производства продукции сельского хозяйства;

– строительство жилых домов;

– стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг;

– индекс потребительских цен;

– среднемесячную начисленную зарплату одного работника;

– индекс реальных денежных доходов населения;

– численность безработных и др.

Наряду с отдельными регионами сохраняются существенные различия по ряду основных показателей социально-экономического развития и по федеральным округам (табл. 24).

Из табл. 24 следует, что по величине произведенного валового регионального продукта (ВРП) федеральные округа существенно различаются между собой. Так, наиболее экономически развитый Центральный федеральный округ по объему произведенного ВРП превосходит наименее экономически развитый Северо-Кавказский федеральный округ в 15,5 раза. При этом средний для всех федеральных округов расчетный

[1] Информационно-аналитическое управление Минфина РФ. Пояснительная записка к проекту Федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, п. 5. URL: Council.gov.ru

уровень произведенного ВРП в размере 15,48 трлн руб. превысили только четыре из восьми федеральных округов: Центральный, Поволжский, Уральский и Северо-Западный. Однако в этих федеральных округах производится 75,8% совокупного валового регионального продукта. Федеральные округа, у которых объем произведенного ВРП ниже среднего для всех федеральных округов уровня, приходится лишь 25% совокупного ВРП.

Таблица 24

Показатели социально-экономического развития регионов России в 2023 г.

Параметр	Всего по РФ	Федеральный округ							
		ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО
1. Объем произведенного ВРП, трлн руб.	121,18	41,69	16,61	7,95	2,70	16,88	16,70	11,29	7,37
Доля в совокупном ВРП регионов, %	100	34,4	13,7	6,5	2,2	13,9	13,8	9,3	6,2
2. Объем промышленного производства, трлн руб.	66,69	23,82	10,26	3,89	0,66	12,62	8,28	5,77	1,50
Доля в совокупном объеме, %	100	35,6	15,4	5,8	1,0	18,9	12,4	8,6	2,3
3. Инвестиции в основной капитал, трлн руб.	27,87	9,37	2,61	1,81	0,88	3,73	4,07	2,82	2,51
Доля в общем объеме, %	100	33,7	9,4	6,5	3,2	13,5	14,6	10,1	9,0
4. Среднедушевые доходы в месяц, руб.	44 937	59 461	50 214	39 363	29 657	35 467	45 544	36 548	48 613
5. Оборот розничной торговли на душу населения, млрд руб.	42,58	14,27	4,40	4,80	2,13	7,31	3,40	3,84	2,42
Доля в совокупном объеме, %	100	33,5	10,3	11,3	5,0	17,2	8,0	9,0	5,7
6. Сальдированный финансовый результат организаций, млрд руб.	22 313	8 042	4 457	945	100	2 364	3 563	2 377	416

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2023. Основные характеристики субъектов Российской Федерации; Росстат. М., 2023. С. 18–23. URL: https://rosstat.gov.ru.>folder/210/document/13204

По объему инвестиций в основной капитал Центральный федеральный округ превосходит Поволжский и Уральский федеральные округа в 2,3 раза, Северо-Западный, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа – в 3,6 раза, Южный и Северо-Кавказский федеральные округа – в 6,7 раза.

Данные табл. 24 свидетельствуют также и о заметных различиях в объемах обрабатывающей промышленности в федеральных округах. Так, в Центральном, Северо-Западном, Поволжском и Уральском федеральных округах производится 82,4% совокупного объема производимой продукции обрабатывающей отрасли Российской Федерации. В половине федеральных округов – Центральном, Южном, Поволжском и Сибирском – производится 79% общего объема сельскохозяйственной продукции России.

Таким образом, существующая структура территориального распределения по федеральным округам РФ объемов производимого ВРП, промышленного и сельскохозяйственного производства, объемов инвестиций в основной капитал воспроизвела определенные различия и в размерах месячного среднедушевого дохода населения в разных

федеральных округах РФ. Так, в 2023 г. средний по РФ уровень среднедушевого ежемесячного дохода в сумме 44,937 тыс. руб. в месяц превышен на 22–32% в четырех федеральных округах – Центральном, Северо-Западном, Уральском и Дальневосточном. В остальных федеральных округах РФ уровень среднедушевого ежемесячного дохода меньше среднего уровня среднедушевого дохода по России на 21,24%.

Вышеназванные территориальные различия между федеральными округами РФ во многом обусловлены неодинаковым уровнем их бюджетной обеспеченности. Термин «бюджетная обеспеченность» характеризует способность каждого субъекта РФ посредством использования собственных и привлеченных бюджетных ресурсов обеспечивать финансирование расходов своих бюджетов на уровне не ниже государственных минимальных социальных стандартов. Государственные минимальные социальные стандарты представляют собой установленные в законодательном порядке минимально необходимые гарантии социальной защиты, обеспечивающие удовлетворение важнейших потребностей человека в сферах: оплаты труда, пенсионного обеспечения, социальной поддержки, образования, здравоохранения и других сферах. Минимальная бюджетная обеспеченность характеризует минимально допустимую стоимость государственных и муниципальных услуг в денежном выражении, представляемых органами государственной и муниципальных властей в расчете на душу населения и за счет средств соответствующего бюджета. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной финансовый год и на плановый период определяется Правительством Российской Федерации[1]. То есть выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ представляет собой один из видов пополнения их бюджетных расходов в целях приведения к сбалансированности доходов и расходов региональных бюджетов.

Показатель бюджетной обеспеченности субъекта РФ представляет собой соотношение между поступающими в региональный бюджет доходами и бюджетными расходами. При недостатке собственных доходов в региональном бюджете для покрытия его бюджетных расходов государством из федерального бюджета выделяются бюджету региона межбюджетные трансферты в форме дотаций в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъекта РФ.

Уровень бюджетной обеспеченности представляет собой показатель, используемый при расчете предоставления финансовых ресурсов федерального бюджета в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется по формуле

$$\text{УБО} = \frac{\text{ИНП}}{\text{ИБР}},$$

где УБО – уровень бюджетной обеспеченности субъекта РФ; ИНП – относительная оценка среднедушевых налоговых доходов, которые могут быть получены региональ-

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1997. № 145-ФЗ (ред. 26.02.2024), п. 2. Ст. 31.

ным бюджетом исходя из экономических возможностей территорий; ИБР – относительная величина расходных обязательств регионального бюджета в расчете на одного жителя с учетом стоимостных и удорожающих факторов.

Уровень бюджетной обеспеченности – это расчетная величина, устанавливаемая либо в процентах к базе расчета, либо в денежном выражении на единицу планирования. Оптимальным значением показателя бюджетной обеспеченности по расчетам Минфина России, является величина 0,6, что означает уровень бюджетной обеспеченности субъекта РФ, достигнутый за счет собственных расходов на 60%. Уровень бюджетной обеспеченности по Российской Федерации установлен в размере 1,00[1]. Параметры уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2024 г. приведены в табл. 25.

Таблица 25

Уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2024 г., доли единиц*

Показатель	До 0,5	От 0,51 до 0,6	От 0,61 до 0,8	От 0,81 до 1,0	От 1,01 до 2,0	>2,0
Количество субъектов РФ до выравнивания (до распределения дотаций), ед.	13	19	19	15	16	3
В % от общего числа субъектов РФ	15,3	22,4	22,4	17,6	18,8	3,5
Количество субъектов РФ после выравнивания (после распределения дотаций)	–	–	37	26	17	5
В % от общего числа субъектов РФ	0,0	0,0	43,5	30,6	20,0	5,9

* Рассчитано по данным: https://minfin.gov.ru.FFPR_na_2023 2025-gody.pdf.yandexdocument. С. 5–6.

Из табл. 25 следует, что до выравнивания бюджетной обеспеченности (до распределения дотаций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ) 32 субъекта РФ (37,6% от их общего количества) имели бюджетную обеспеченность ниже ее оптимального уровня 0,6. Из них 13 субъектов РФ (15,3% от общего количества) имели уровень бюджетной обеспеченности в размере 0,2–0,45; 19 субъектов РФ – в размере 0,5–0,6. Оптимальный уровень бюджетной обеспеченности, т. е. обеспечивающий расходы своих бюджетов за счет своих собственных доходов не менее чем на 60%, имели 53 субъекта РФ (62,4% от общего количества).

После распределения в 2024 г. дотаций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ во всех регионах бюджетная обеспеченность установилась на уровне не ниже ее оптимального значения. При этом с уровнем бюджетной обеспеченности, равным 0,6–0,8, стало 37 субъектов РФ (43,5% их общего количества). С уровнем бюджетной обеспеченности, равным значению 0,8–1,0, стало 26 регионов (30,6% их общего количества). С уровнем бюджетной обеспеченности, равным значению 1,0–2,0, стало 17 субъектов РФ (20% их общего количества). С 3 до 5 увеличилось после распределения дотаций из федерального бюджета число субъектов РФ, имеющих уровень бюджетной обеспеченности выше 2,0 (5,9% их общего количества). К таким субъектам РФ относятся город Москва (уровень бюджетной обеспеченности 2,485), Ямало-Ненецкий

[1] Индекс бюджетных расходов. URL: https://consultant.ru>document/cons.doc.LAW..403706/…

АО (с уровнем бюджетной обеспеченности 2,994), город Санкт-Петербург (с бюджетной обеспеченностью 2,170) и Тюменская область (с уровнем бюджетной обеспеченности 2,005)[1].

На выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в форме дотаций будет выделено из федерального бюджета в 2024 г. 1 035,8 млрд руб., в 2025 г. – 1 049,7 млрд руб., в 2026 г. – 1 078,6 млрд руб.[2]

Кроме того, бюджетам субъектов РФ в течение 2024–2026 гг. дополнительно будут выделены дотации по 8,95 млрд руб. ежегодно в целях финансового обеспечения режима безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований (СОКР, ЗАТО), расположенных на их территориях.

Регионы также различаются между собой по показателям налоговой нагрузки на ВРП. Этот показатель характеризует степень отдачи от налогового потенциала региона. Налоговый потенциал (налоговая база) субъекта РФ представляет собой сумму максимально возможных налоговых поступлений в бюджет региона, рассчитанную из налоговых баз по конкретным налогам, которые могут быть получены в рамках субъекта РФ по существующим налоговым ставкам. Величина потенциала определенного налога исчисляется в виде максимально возможной суммы поступлений по данному налогу за определенный период без учета налоговых льгот и преференций.

Величина налогового потенциала субъекта РФ, определяемая методом прямого счета, рассчитывается по формуле[3]:

$$НП = \Sigma(НБ_{и} \times Н_{и}) \times Z_1 \times Z_2 \ldots Z_n,$$

где НП – налоговый потенциал (налоговая база) субъекта РФ; $НБ_{и}$ – налоговая база по i-му налогу; $Н_{и}$ – налоговая ставка по i-му налогу (предельная), %; $Z_1 \times Z_2 \ldots Z_n$ – коэффициенты, определяющие: фактический уровень собираемости налогов, показатель теневой экономики, выпадающий из расчетов, налоговые льготы и преференции, задолженность по налогам за отчетный период и т. д.

Разница между наибольшей величиной налоговой нагрузки на ВРП (45,1% в Ханты-Мансийском АО) и ее наименьшей величиной (5,3% в Республике Дагестан) составила в 2023 г. 8,5 раза.

Существует также дифференциация между субъектами РФ и по доле налогов, отчисляемых в федеральный бюджет, от совокупных налоговых доходов, собранных на территории региона. В настоящее время в среднем по России из общего объема собранных на территории регионов налогов и сборов перечисляется в федеральный бюджет около 55%. Вместе с тем из совокупного объема собранных налогов и сборов перечисляется в федеральный бюджет по Ханты-Мансийскому АО – 78,5%, по Томской области и Республике Удмуртия – 60%, по Самарской области – 42%, по Республике Коми –

[1] Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и индекс бюджетных расходов субъектов Российской Федерации на 2024 год. URL: https://minfin.gov.ru>ru/document.Минфин (дата обращения: 28.12.2023).

[2] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», ФЗ-540 от 27.11.2023, табл. 219. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2024–2026 гг.

[3] Федотов Д. Ю. Проблемы реализации налогового потенциала российских регионов // Финансы и кредит. 2011. № 48. С. 30.

51%, по Рязанской области – 23%, по Архангельской области – 15%, по республикам Северного Кавказа – в среднем по 10%. Соответственно, регионы по объемам отчисляемых в федеральный бюджет собранных на их территории налогов и сборов существенно различаются между собой. В этой связи перераспределительная функция территориальных бюджетов должна обеспечивать поддержание рациональной пропорции распределения налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами территорий.

Выделение централизованной финансовой помощи депрессивным регионам должно сочетаться с оценкой роста эффективности использования этих финансовых ресурсов. То есть между регионами должна быть конкуренция за получение трансфертов из федерального бюджета.

В качестве эффективного метода выравнивания уровня социально-экономического развития территорий может служить объединение (укрупнение) регионов. Начало этому процессу положено в 2005–2006 гг., когда референдумы об объединении регионов прошли в Пермской области и Коми-Пермском АО, в Красноярском крае, Таймырском и Эвенкийском автономных округах, Иркутской области и Бурятской АО. Укрупнение регионов может иметь положительное значение для выравнивания уровней их социального и экономического развития по ряду причин. Во-первых, за счет интеграции финансовых ресурсов создается основа для поддержки менее развитого из объединяемых регионов за счет более развитого. Во-вторых, объединение регионов может дать значительный эффект от концентрации их ресурсного, интеллектуального и инновационного потенциалов, что создает возможность реализовывать крупномасштабные проекты. В итоге возрастает конкурентоспособность укрупненного региона и его инвестиционная привлекательность.

Все вышеназванные формы осуществления территориального перераспределения финансовых ресурсов федерального бюджета бюджетам субъектов РФ создают возможность более рационального и эффективного использования производительных сил регионов, помогают развитию ведущих секторов региональной экономики, ее приоритетных отраслей.

Стимулирующая функция территориальных финансов проявляется в финансовой поддержке развития бизнеса в регионе путем предоставления хозяйствующим субъектам налоговых льгот, налогового и бюджетного кредитов, финансирования регионального и муниципального заказа и т. д. Контрольная функция территориальных финансов проявляется в контроле за пропорциями распределения средств между федеральными и территориальными фондами денежных средств, контроле за эффективностью использования финансовых средств, контроле за достаточностью финансового обеспечения территорий.

Как уже отмечалось ранее, финансы территорий включают два взаимосвязанных структурных элемента: централизованные и децентрализованные финансы. Централизованные территориальные финансы включают финансы субъектов РФ, финансы территориальных внебюджетных фондов, государственные заимствования субъектов РФ, финансы муниципальных образований (местные финансы). Децентрализованные территориальные финансы включают финансы юридических лиц, хозяйствующих на территории региона, и финансы домашних хозяйств региона. Структура территориальных финансов представлена на рис. 10.

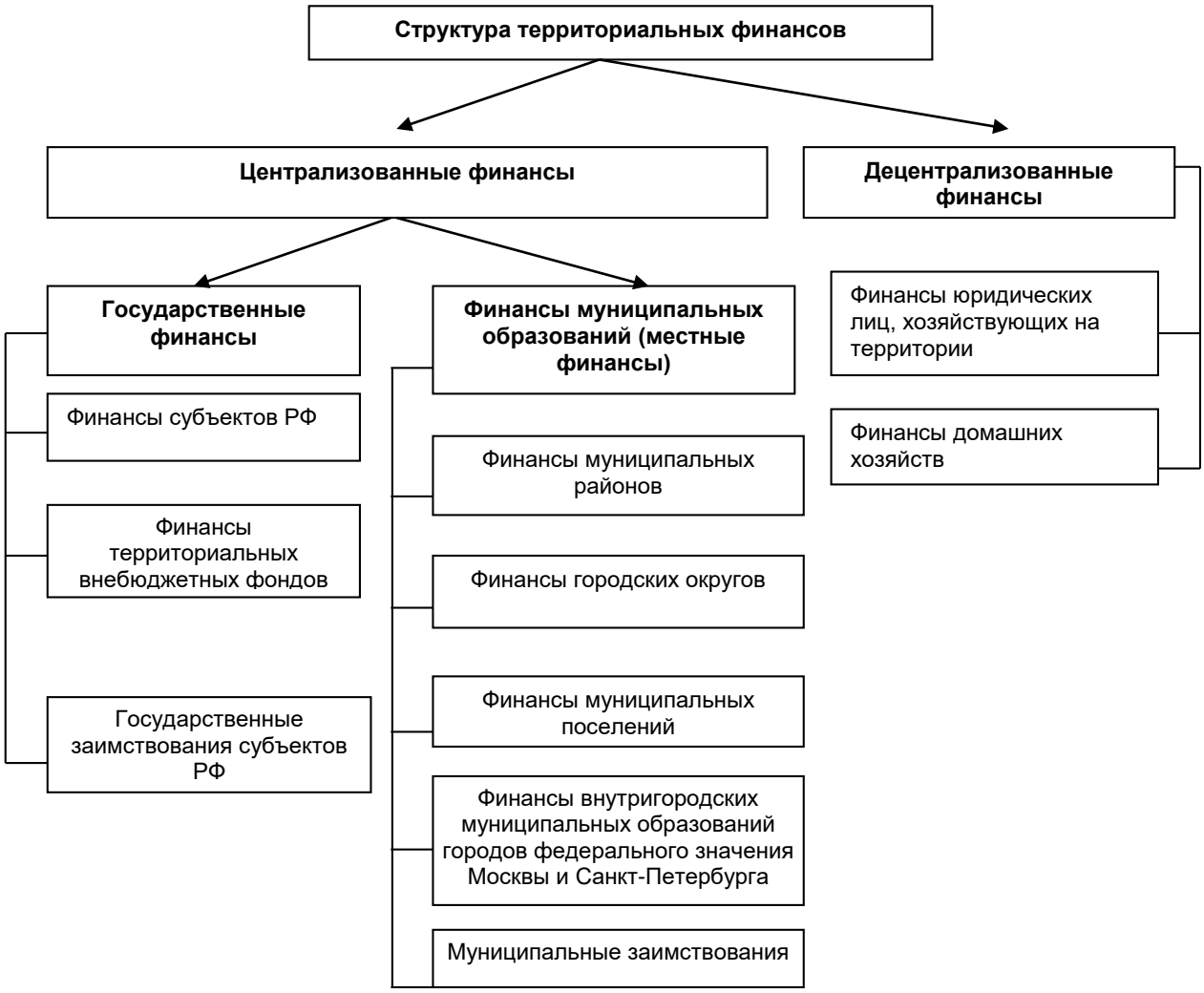

Рис. 10. Структура территориальных финансов

Финансы субъектов РФ (регионов) представляют собой совокупность ресурсов и денежных потоков, достаточных для полноценного выполнения государственных полномочий на региональном уровне, обеспечения эффективного развития региональной экономики и социально приемлемого уровня жизни населения. Финансы субъектов РФ формируются из двух источников: за счет собственных средств и финансовых средств, выделяемых федеральным бюджетам.

Финансы муниципальных образований представляют собой совокупность денежных отношений, складывающихся между органами местного самоуправления и органами государственного власти, юридическими и физическими лицами в процессе стоимостного распределения национального дохода в связи с формированием, распределением и использованием централизованных фондов денежных средств муниципальных образований[1].

Местные финансы не входят в систему государственных финансов, но являются важным элементом всей финансовой системы страны. Структура местных финансов определяется структурой муниципальных образований. Муниципальные образования включают в себя следующие составные элементы:

[1] Подъяблонская Л. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник. М. : ЮНИТИДАНА, 2009. С. 463.

– муниципальные поселения – городские и сельские;

– муниципальные районы, включающие в себя несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой осуществляется местное самоуправление;

– городские округа, за которыми закрепляются функции и поселения, и муниципального района. В структуру муниципальных образований включают также внутригородские территории городов федерального значения (г. Москвы и г. Санкт-Петербурга), в границах которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Важной составляющей территориальных финансов являются финансы юридических лиц и домашних хозяйств, осуществляющих свою деятельность в данном регионе. Финансы юридических лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность в регионе, формируются, во-первых, финансовыми ресурсами региональных и муниципальных унитарных предприятий, являющихся объектами региональной и муниципальной собственности. Продукция и доходы, полученные унитарными предприятиями, а также имущество, приобретенное за счет прибыли, являются собственностью их учредителей (субъекта РФ или муниципального образования). Источниками образования имущества унитарных предприятий, кроме создаваемого за счет использования созданной им прибыли, могут быть: имущество, передаваемое им по решению органов исполнительной власти по управлению государственным (муниципальным) имуществом, целевое бюджетное финансирование, бюджетные дотации. Во-вторых, финансы территорий формируются финансовыми ресурсами хозяйствующих субъектов различных форм собственности в части используемой ими на финансирование социального развития территории и социальной поддержки своих работников. В перечень этих мероприятий входит финансирование хозяйствующими субъектами развития социальной инфраструктуры территории. Это финансирование осуществляется путем отчисления части прибыли организаций на финансирование (софинансирование) строительства социально-культурных, жилищно-коммунальных и иных объектов, расположенных на территории региона или муниципального образования.

Различают понятия «территориальные финансы» и «финансовый потенциал территории». Финансовый потенциал, кроме консолидированного регионального и местного бюджетов, ценных бумаг, эмитированных органами власти субъекта РФ и муниципальных образований, включает ряд других составляющих. К ним относят: 1) финансовый потенциал организаций всех форм собственности, расположенных на данной территории; 2) средства домашних хозяйств как в наличной форме, так и находящиеся в банках и других финансовых институтах, а также вложенные в ценные бумаги. Кроме того, в структуру финансового потенциала территории входят финансовые средства банковско-кредитной системы данной территории. Таким образом, в отличие от финансового потенциала территории, финансы территории образуют только часть финансового потенциала, которая реально используется, участвует в процессе регионального воспроизводства.

Основу территориальных финансов образуют бюджеты субъектов РФ и бюджеты муниципальных образований.

5.2. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов)

Бюджеты субъектов Российской Федерации, выступая базовым элементом территориальных финансов, предназначены для формирования денежных доходов, обеспечивающих финансовыми средствами выполнение функций, возложенных на региональные органы власти. Бюджетные ресурсы субъектов РФ используются также для исполнения расходных обязательств региональных органов публичной власти. Правовые основы функционирования региональных финансов определены бюджетными полномочиями субъекта РФ. Согласно Конституции РФ и бюджетному законодательству, бюджетные полномочия представляют собой установленные Бюджетным кодексом РФ права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. Бюджетные полномочия субъектов РФ включают:

– установление порядка и осуществление процесса составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, а также контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении регионального бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

– установление и исполнение расходных обязательств субъекта РФ и определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта РФ;

– установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ;

– установление порядка условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ и местных бюджетов;

– осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта РФ, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта РФ и иные полномочия, определенные ст. 8 Бюджетного кодекса РФ[1].

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 56 и 57 Бюджетного кодекса РФ разделяются на налоговые и неналоговые доходы. В соответствии со ст. 56 БК РФ в состав налоговых доходов бюджетов субъектов РФ входят: во-первых, налоговые доходы субъектов РФ от региональных налогов и сборов, перечень и ставки которых определяются Налоговым кодексом РФ. Пропорции разграничения этих налогов и сборов между бюджетами субъекта РФ и местными бюджетами определяются Бюджетным кодексом РФ и в отдельных случаях законом о бюджете субъекта РФ; во-вторых, в состав налоговых доходов субъектов РФ входят отчисления от

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 8.

федеральных налогов и сборов. В их состав входят также отчисления от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов РФ по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. В регионах с дефицитным исполнением бюджетов, бюджетные ресурсы которых не в состоянии обеспечить в полной мере удовлетворение минимального объема бюджетных расходных обязательств, доходы бюджетов формируются в порядке межбюджетного регулирования за счет безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению по нормативу 100% доходы от региональных налогов: налога на имущество организаций, налога на игорный бизнес, и транспортного налога.

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению налоговые доходы от следующих основных федеральных налогов и сборов:

– налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов РФ, – по нормативу 100%;

– налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции – по нормативу 80%;

– налога на доходы физических лиц – по нормативу 80%;

– НДФЛ, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории РФ трудовой деятельности на основании патента – по нормативу 100%;

– акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья – по нормативу 50%;

– акцизов на спиртосодержащую продукцию – по нормативу 50%;

– акцизов на спирт коньячный, производимый на территории РФ, – по нормативу 50%;

– акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 и до 25% включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 25% (за исключением вин), производимую на территории РФ, – по нормативу 40%;

– акцизов на алкогольную продукцию – по нормативу 100%;

– акцизов на пиво – по нормативу 100%;

– налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых – по нормативу 100%;

– налога на добычу полезных ископаемых (за исключением добычи углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) – по нормативу 60%;

– налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов – по нормативу 100%;

– регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – по нормативу 5%;

– сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (включая и внутренние водные объекты) – по нормативу 80%;

– сбора за использование объектами животного мира – по нормативу 100%;

– государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100%;

– по делам, рассматриваемым конституционными судами соответствующих субъектов РФ;

– за совершение нотариальных действий, госрегистрацию, предоставление лицензий и специальных разрешений и иных операций, указанных в п. 2 ст. 56 БК РФ[1].

В доходы бюджетов субъектов РФ зачисляются доходы от следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – по нормативу 100%;

– налога, взимаемого в связи с применением налогоплательщиком патентной системы налогообложения, – по нормативу 100%;

– минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – по нормативу 100%;

– единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 30%.

Структура неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ определена ст. 41, 42, 46 и 57 БК РФ:

– доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта РФ, за исключением имущества автономных учреждений субъектов РФ, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов РФ, в том числе казенных, – по нормативу 100%;

– доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале госзапасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной собственности субъектов РФ, за исключением имущества автономных учреждений субъектов РФ, в том числе казенных, – по нормативу 100%;

– доходы от передачи в аренду и от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничены, а которые расположены в границах городских округов, – по нормативу 20%;

– доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями субъекта РФ;

– суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе и неисполнение предписаний антимонопольного органа, перечисленных в бюджет субъекта РФ, – по нормативу 60%;

– суммы денежных взысканий за нарушение лесного законодательства, водного законодательства, установленных на лесных участках, водных объектах, находящихся в собственности субъекта РФ, перечисленных в бюджет субъекта РФ, соответственно, по нормативам 100%, и иных штрафов за нарушение бюджетного законодательства РФ (в части бюджетов субъектов РФ), указанных в ст. 46 БК РФ;

– платы за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 40%;

– декларационный платеж – по нормативу 100%;

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 2. Ст. 56.

– части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет в размерах, установленных законодательством субъектов РФ, и иные неналоговые доходы, определенные ст. 57 БК РФ.

Согласно ст. 93^1 БК РФ, в бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению средства, полученные от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъектов РФ, – по нормативу 100%.

Таблица 26

Основные параметры доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015–2026 гг., трлн руб.

Показатель	2015 г.	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Доходы, всего, трлн руб.	9,134	14,901	19,677	21,375	22,403	23,019	24,147
В % ВВП	11,0	13,9	12,8	12,9	12,4	12,1	11,9
В том числе:							
Налоговые и неналоговые доходы, трлн руб.	7,686	11,203	15,842	17,525	19,179	20,216	21,358
В % от общих доходов	84,1	75,2	78,5	82,0	85,6	87,8	88,4
Межбюджетные трансферты, трлн руб.	1,447	3,698	3,835	3,850	3,224	2,803	2,789
В % от общих доходов	15,9	24,8	21,5	18,0	14,4	12,2	11,6

Источник: Основные параметры бюджетов субъектов РФ в 2015–2026 годах, табл. 4.2.1. URL: https://consultant.ru/document/cons_doc-LAW-429950

Из табл. 26 следует, что за период 2015–2023 гг. общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ возрос в 2,34 раза – с 9,134 трлн руб. в 2015 г. до 21,375 трлн руб. в 2023 г. При этом объем налоговых неналоговых доходов за этот же период увеличился чуть меньше – в 2,28 раза. Наибольший прирост в структуре общих доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в период 2015–2023 гг. связан с ростом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета – в 2,66 раза. Однако прогнозные показатели роста объемов общих доходов собственных доходов и межбюджетных трансфертов в период 2024–2026 гг. свидетельствуют о том, что основным драйвером, обеспечивающим прирост финансовых ресурсов регионов, становятся их собственные доходы. В сравнении с 2023 в 2026 г. прогнозный объем совокупных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ возрастет на 13%, объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета субъектам РФ сократится на 13,3%, а объем собственных доходов бюджетов субъектов РФ возрастет на 22,0%.

Процентная структура налоговых доходов бюджетов субъектов РФ в 2021–2023 гг. представлена в табл. 27.

Таблица 27

Структура основных налоговых доходов бюджетов субъектов РФ в 2021–2023 гг., % к общим доходам бюджетов субъектов РФ

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Налог на прибыль организаций	40,0	38,0	41,0
Налог на доходы физических лиц	34,0	36,0	34,0
Налог на имущество организаций	9,0	9,0	8,0
Акцизы	8,0	8,0	8,0
Налог, взимаемый с применением УСН	5,0	5,0	5,0
Прочие налоги	4,0	4,0	4,0

Источник: Расчеты агентства «Эксперт РА» по данным Единого портала бюджетной системы РФ «Электронный бюджет». URL: https://raexpert.ru/researches/regions/economic_regions_2023

Рост доли налоговых доходов в общем их объеме консолидированных бюджетов субъектов РФ в определенной мере связан с получением ими дополнительных доходов от размещения субъектами РФ временно свободных средств единого казначейского счета и остатков средств региональных бюджетов на депозитных счетах банков. Объем накопленных денежных средств консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличился в период 2020–2023 гг. в 1,5 раза – с 1,817 трлн руб. в 2020 г. до 2,275 трлн руб. в 2023 г.

Эти накопленные денежные ресурсы в виде остатков на счетах регионов служат важной поддержкой сбалансированности бюджетов субъектов РФ в настоящее время.

Вместе с тем не все субъекты РФ имеют право размещения остатков бюджетных средств на депозитных счетах. Минфин России разрешил размещение остатков бюджетных средств на депозитах 43 регионам в 2021 г., 34 регионам в 2022 г., 26 регионам в 2023 г.

Государством в целях стимулирования экономического развития регионов ежегодно принимаются дополнительные меры финансовой поддержки бюджетов субъектов РФ, направленные на увеличение их собственных доходов. Одной из ключевых форм федеральной финансовой поддержки формирования доходов бюджетов субъектов РФ являются межбюджетные трансферты из федерального бюджета. Бюджетным кодексом РФ в ст. 6 межбюджетные трансферты определяются как средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ предоставляются в следующих целях:

– для поддержания сбалансированности бюджетов РФ в течение текущего финансового года и на плановый период;

– для осуществления горизонтального выравнивания доходов бюджетов субъектов РФ;

– для обеспечения равных возможностей населения регионов РФ в получении в полной мере минимального объема бюджетных услуг;

– для стимулирования органов власти субъектов РФ и муниципальных образований в осуществлении более активной социально-экономической и инвестиционной деятельности в регионе.

Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований, предоставляемые из федерального бюджета, выступают в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

В соответствии с ст. 131 Бюджетного кодекса РФ дотации представляют собой межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования.

Дотации регионам из федерального бюджета выделяются:

– в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ;

– поддержки мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ;

– иных целях финансового обеспечения бюджетов субъектов РФ, распределяемых в порядке, установленном Правительством РФ[1].

В общем объеме дотаций субъектам РФ основную часть занимают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Так, в 2024 г. объем этих дотаций составил 1 092,1 млрд руб., или 83,7% от общего объема дотаций из федерального бюджета.

Размер дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ в 2024 г. составил 30,2 млрд руб., или 2,0% общего объема дотаций. Размер дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в 2024 г. составил 112,9 млрд руб., или 8,6% общего объема дотаций. Размер дотаций, выделенных ЗАТО, в 2024 г. составил 0,1 млрд руб., или 0,7% общего объема дотаций.

Размер иных дотаций, распределяемых в порядке, установленном Правительством РФ (в форме поощрения субъектов РФ по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления), в 2024 г. составил 13,05 млрд руб., или 1% общего объема дотаций[2]. Объем прочих дотаций на иные цели финансового обеспечения бюджетов субъектов РФ в 2024 г. составил 62,5 млрд руб., или 5% общего объема дотаций.

Под субсидиями бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения[3].

Субсидии бюджетам субъектов РФ используются в целях приобретения недвижимого имущества, для финансирования объектов капитального строительства, проведения инженерных изысканий и подготовки проектной документации на строительство, реконструкцию (модернизацию) объектов капитального строительства, дорожной и коммунальной инфраструктуры, подключения объектов капитального строительства к сетям водоснабжения, теплоснабжения, электроснабжения и водоотведения в целях реализации проектов субъектов РФ по развитию их территории.

Субсидии бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета выделяются в рамках реализации на территории РФ 33 государственных программ. Наиболее весомыми субсидиями, выделяемых в рамках указанных государственных программ, реализуемых в субъектах РФ в 2024 г., являются:

– государственная программа «Развитие транспортной системы» в объеме 279,3 млрд руб. (16,6% от общего объема субсидий);

---

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 7. Ст. 130.

[2] «Основные направления бюджетной, налоговой, тарифно-таможенной политики РФ на 2025 год и период 2026–2027 годов», разд. 4.2, табл. 4.2.2. С. 73.

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 132.

– государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ» в объеме 160,3 млрд руб. (9,5% от общего объема субсидий);

– государственная программа «Государственная поддержка граждан» в объеме 517,8 млрд руб. (30,7% от общего объема субсидий);

– государственная программа «Развитие образования» в объеме 215,5 млрд руб. (12,8% от общего объема субсидий);

– государственная программа «Развитие здравоохранения» в объеме 170,3 млрд руб. (10,1% от общего объема субсидий) и т. д.[1]

Субсидии распределяются между субъектами РФ на основании коэффициента результативности использования субсидий К1, определяемого по формуле[2]:

$$К1 = \frac{V_i}{S_i \times L_i},$$

где V_i – плановый объем ввода жилья по i-й заявке субъекта РФ в 2024–2026 гг.; S_i – заявленная i-м субъектом РФ потребность в средствах федерального бюджета на 2024–2026 гг.; L_i – предельный уровень софинансирования расходного обязательства i-го субъекта РФ из федерального бюджета, определенной в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28.03.2023 № 489.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета представляют собой межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органами государственной власти субъектов РФ и (или) органами местного самоуправления[3].

Иные межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются бюджетам субъектов РФ в случаях:

– софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (МСУ), не урегулированных федеральными законами и законами субъектов РФ;

– софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

– предоставления бюджетных ассигнований, источником финансового обеспечения которых являются резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ[4].

Объемы и структура бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ на 2024–2026 гг. представлены в табл. 28.

---

[1] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023. № 540-ФЗ, прил. 30.

[2] Документы. Правительство России, п. 11. URL: https://govermrnt.ru_документы>151710/?pge=2

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 1, ст. 133.

[4] Там же. Ст. 132.1.

Таблица 28

Бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ на период 2024–2026 гг., млрд руб.*

Наименование	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Всего, млрд руб.	3 324,8	2 889,2	2 810,2
I. Дотации бюджетам субъектов РФ, млрд руб.	1 253,5	1 224,3	1 275,2
В % от общего объема	37,7	42,3	45,4
– на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ	1 035,8	1 049,7	1 078,6
– на поддержку мер сбалансированности бюджетов	25,5	35,2	35,9
– на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы	108,1	108,1	108,1
– бюджетам субъектов РФ за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ	13,0	13,0	13,0
– на безопасное функционирование ЗАТО	9,0	9,0	9,0
– прочие	62,2	9,3	9,3
II. Субсидии бюджетам субъектов РФ, млрд руб.	1 632,6	1 217,7	1 097,0
В % от общего объема	49,1	42,2	39,0
III. Субвенции бюджетам субъектов РФ, млрд руб.	312,0	321,0	330,0
В % от общего объема	9,4	11,1	11,7
IV. Иные межбюджетные трансферты, млрд руб.	126,0	127,0	108,0
В % от общего объема	3,8	4,4	3,9

* Рассчитано по данным: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023. № 540-ФЗ, прил. 29, табл. 4.2.2.

Как следует из табл. 28, годовой объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов РФ в период 2024–2026 гг., уменьшится на 16,5% – с 3 324,8 млрд руб. в 2024 г. до 2 810,2 млрд руб. в 2026 г. (прогноз). При этом стоимостной объем дотаций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета в 2024–2026 гг., остается практически неизменным – на уровне 1 253–1 275 млрд руб.

Сокращение общего стоимостного объема межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ произойдет за счет сокращения субсидий и иных межбюджетных трансфертов. Так, стоимостный объем субвенций, выделяемых субъектам РФ из федерального бюджета, по прогнозным оценкам, в период 2024–2026 гг. сократится на 32,8% – с 1 632,6 млрд руб. в 2024 г. до 1 097,0 млрд руб. в 2026 г. Сократится вдвое за этот период и количество субсидий – со 193 в 2024 г. до 97 субсидий в 2026 г.[1] В период 2024–2026 гг. прогнозируется сокращение на 14,3% стоимостного объема иных межбюджетных трансфертов субъектам РФ со 126,0 до 108,0 млрд руб. в 2026 г. (прогноз).

В целом механизм межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ направлен на реализацию следующих целей:

– поддержание бюджетной устойчивости и самостоятельности региональных бюджетов;

– стимулирование инфраструктурного развития регионов;

[1] Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, разд. 10.3. С. 73.

– обеспечение эффективного участия регионов в реализации национальных целей развития страны[1].

Таблица 29

Процентная структура доходов бюджета Томской области в 2024 г.

Показатель	2024 г.	
	млн руб.	%
Всего доходов. В том числе:	88 756,3	100
1. Налоговые и неналоговые (собственные) доходы. Из них:	79 552,5	89,63
– налог на прибыль организаций	26 635,6	30,00
– налог на доходы физических лиц	24 429,7	27,53
– акцизы	12 613,5	14,21
– налог на вмененный доход с применением УСН	4 284,4	4,83
– налог на профессиональный доход	190,1	0,21
– налог на имущество организаций	8 063,3	9,01
– транспортный налог	1 263,2	1,42
– налог на игорный бизнес	3,7	0,00
– налог на добычу полезных ископаемых	19,6	0,02
– госпошлина	101,3	0,11
– прочие налоговые и неналоговые доходы	194,8	0,22
2. Безвозмездные поступления. Из них:	9 203,8	10,37
– дотации	9 199,9	10,365
– субсидии	0,00	0,00
– субвенции	0,00	0,00
– иные межбюджетные трансферты	0,00	0,00
– прочие безвозмездные поступления	3,9	0,005

Источник: Структура доходов бюджета Томской области в 2024–2026 гг. С. 9. URL: Depfin.tomsk.gov.ru>files/front/download?d=446075

Примерная структура доходов бюджета конкретного региона (на примере доходов Томской области в 2024 г.) представлена в табл. 29, из которой следует, что налоговые и неналоговые (собственные) доходы данного субъекта РФ составляют 89–90% его совокупных доходов.

В структуре налоговых доходов указанного регионального бюджета 71,7% составляют доходы от федеральных налогов:

– налога от прибыли организаций (30,0%);

– налога на доходы физических лиц (27,5%);

– акцизов (14,2%).

Доходы бюджета этого субъекта РФ от региональных налогов составляют 15,6% в структуре общих доходов. Из них доходы регионального бюджета от налога на имущество организаций – 9,1%, доходы от транспортного налога – 1,4%, доходы от налога на вмененный доход – 4,8%.

Неналоговые доходы в общем объеме налоговых и неналоговых доходов бюджета данного субъекта РФ составляют 2,7–2,8%.

[1] «Основные направления бюджетной, налоговой, тарифно-таможенной политики РФ на 2025 год и период 2026 и 2027 годов», разд. 3, п. 3.3. С. 63.

Безвозмездные поступления в бюджет этого субъекта РФ составляют 10,4% его совокупных доходов. При этом основную часть безвозмездных поступлений в бюджет этого субъекта РФ составляют дотации.

Анализ структуры доходов бюджета конкретного субъекта РФ (на примере структуры доходов бюджета Томской области за 2024 г.) показывает, что процентная структура доходов бюджета конкретного субъекта РФ в основном соответствует процентной структуре доходов для доходов консолидированных бюджетов всех субъектов РФ.

5.3. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов)

Формирование расходов региональных бюджетов осуществляется в целях обеспечения субъектами РФ закрепленных за ними полномочий с учетом установленных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и нормативов затрат на оказание государственных услуг на уровне регионов. Под минимальной бюджетной обеспеченностью понимается минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной или муниципальной власти в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов. Различают норматив минимальной бюджетной обеспеченности, который представляет собой расчетный показатель минимально необходимой потребности в бюджетных средствах на одного жителя региона (муниципального образования) по текущим расходам.

Расходы консолидированных бюджетов РФ предназначены для обеспечения органов власти субъектов РФ и муниципальных образований финансовыми ресурсами, в объемах, необходимых для выполнения закрепленных за этими органами публичной власти полномочий, обеспечивающих удовлетворение потребностей граждан, проживающих на территории региона. В период 2025–2027 гг. при прогнозировании расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов РФ будут учитываться следующие факторы:

– продление до 2030 г. централизации однопроцентного пункта ставки налога на прибыль организаций;

– необходимость выполнения целевых показателей повышения оплаты труда работников в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания;

– индексация оплаты труда работников бюджетной сферы, которые не попадают под действие указов президента, на прогнозный уровень инфляции, ежегодно с 1 октября;

– ежегодная индексация расходов на социальное обеспечение населения;

– ежегодное изменение объемов целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета[1].

[1] «Основные направления бюджетной, налоговой, тарифно-таможенной политики РФ на 2025 год и период 2026 и 2027 годов», разд. 4, п. 4.2. С. 71.

Основные параметры расходов консолидированных бюджетов РФ за период 2020–2026 гг. приведены в табл. 30.

Таблица 30

Основные параметры расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2020–2026 гг., млрд руб.*

Показатель	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
Расходы, млрд руб.	15 577,7	19 626,3	21 459,9	22 445,6	23 048,0
В % от ВВП	14,5	12,8	12,9	12,5	12,1
Годовой прирост расходов, %	14,8	16,2	9,3	4,5	2,7

* Рассчитано по данным: Основные направления бюджетной, налоговой и тарифно-таможенной политики РФ на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов. С. 67. URL: https:/minfin.gov.ru/common/upload/Library/2023/09/main/ONBNiTTR_2024_2026

Из табл. 30 следует, что в период 2020–2025 гг. планируемые расходы бюджетов субъектов РФ расчетно возрастут на 47,6%. При этом доля расходов бюджетов субъектов РФ в ВВП России в этот период будет уменьшаться с 14,5% в 2020 г. до 12,1% в 2025 г. При планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на 2024–2026 гг. учитывалось, что темпы годового прироста данных расходов в этот период будут находиться в пределах 4,5–4,6%, что вдвое ниже, чем в 2023 г. (9,3%). Как отмечалось ранее, бюджетной классификацией РФ регламентируется три вида классификации расходов бюджетов бюджетной системы РФ: функциональная классификация, ведомственная классификация и экономическая классификация[1].

Экономическая классификация дифференцирует расходы бюджетов бюджетной системы РФ по содержанию операций сектора государственного управления (т. е. по их хозяйственным признакам).

Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по их экономической классификации приведена в табл. 31.

Данные табл. 31 показывают, что в структуре расходов консолидированных бюджетов РФ в период 2020–2022 гг. объем расходов на оплату труда работников бюджетной сферы (образование, культура, здравоохранение, социальное обслуживание) увеличился на 13,8%. Однако доля оплаты труда этой категории работников в общих расходах бюджетов субъектов РФ уменьшилась на 3,0% – с 30,9% в 2020 г. до 27,9% в 2022 г. Объем социальных расходов в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ возрос на 9,21% в период с 2020 до 2022 г. Вместе с тем процентная доля социальных расходов в совокупном объеме расходов бюджетов субъектов РФ снизилась на 2,4% за период 2020–2022 гг.

Объем инвестиционных расходов в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за период 2020–2022 гг. увеличился на 4,7%, при увеличении этого вида расходов в суммарном объеме расходов бюджетов субъектов РФ, а в 2022 г., по сравнению с 2020 г., – на 1 148,5 млрд руб., или на 2,8%. Объем иных расходов в совокупном объеме расходов бюджетов субъектов РФ в период 2020–2022 гг. возрос на 1 964,0 млрд руб., однако, процентная доля этих расходов в общем объеме расходов бюджетов субъектов РФ за указанный период снизилась на 2,6%.

[1] Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» (в ред. от 07.05.2013 № 104-ФЗ).

Таблица 31

Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по экономической классификации в 2020–2022 гг.*

Показатель	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Расходы, млрд руб.	15 577,7	16 882,0	19 662,6
В том числе			
1. Оплата труда с начислениями, млрд руб.	4 815,0	4 942,8	5 478,3
В % от общих расходов	30,9	29,3	27,9
2. Социальные расходы, млрд руб.	2886,2	2987,5	3150,0
В % от общих расходов	18,4	17,7	16,0
3. Инвестиционные расходы, млрд руб.	2 289,1	2 428,9	3 437,6
В % от общих расходов	14,7	14,4	17,5
4. Иные расходы, млрд руб.	5 603,8	6 522,8	7 567,7
В % от общих расходов	38,6	38,6	36,0

* Рассчитано по данным: Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы РФ в 2020–2022 гг. С. 110. URL: https://minfin.gov.ru/document?id_4=90143

При прогнозировании объема и структуры расходов бюджетов субъектов РФ на 2023–2026 гг. Правительство РФ учитывало ряд влияющих на эти параметры факторов. Учитываемые при расчете объемов и структуры совокупных расходов бюджетов субъектов РФ в 2023–2026 гг. факторы должны ориентировать деятельность органов публичной власти регионов на достижение следующих приоритетных целей, установленных Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2024–2026 гг.:

– сохранение в период 2024–2026 гг. роста реальной заработной платы, в том числе заработной платы работников социальной сферы, на уровне 2,6–2,7% в год;

– обеспечение роста минимального размера оплаты труда (МРОТ) не ниже его федерального размера. Рост МРОТ будет сопровождаться повышением размера начислений заработной платы работников, увеличением социальных выплат, социальных пенсий и иных социальных норм, что положительно повлияет на рост внутреннего потребительского спроса населения региона;

– обеспечение реализации действующих в регионе инфраструктурных проектов, национальных проектов и программ, направленных на повышение уровня роста региональной экономики, ее эффективности;

– обеспечение роста инвестиций в модернизацию и технологическое обновление производственных мощностей предприятий региона и на этой основе увеличение за счет бюджетных средств стоимости государственного (муниципального) имущества;

– обеспечение темпов роста объема расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2024–2026 гг. в пределах, не превышающих годовые показатели уровня инфляции в этот период в размере 4,0–4,2%.

Функциональная классификация расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ представляет собой группировку расходов органов власти субъектов РФ и муниципальных образований, направленных на финансовое обеспечение выполняемых ими функций. Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по их функциональному назначению приведены в табл. 32.

Таблица 32

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по функциональному назначению в 2020–2024 гг., млрд руб.

Показатель	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Расходы, всего, в том числе:	15 578,3	16 843,0	17 824,0	18 816,7
Общегосударственные вопросы	944,9	963,4	1 019,5	1 076,3
Национальная оборона	5,1	5,1	5,3	5,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	167,6	185,3	196,1	207,0
Национальная экономика	3 192,3	3 604,4	3 814,3	4 026,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 329,9	1 481,2	1 620,3	1 696,1
Охрана окружающей среды	68,8	84,2	89,1	94,1
Образование	3 552,5	4 069,4	4 339,0	4 638,3
Культура, кинематография	485,9	624,0	568,3	697,4
Здравоохранение	2 002,1	2 164,3	2 290,4	2 417,8
Социальная политика	3 319,8	3 532,0	3 746,2	3 982,5
Физическая культура	363,2	375,6	397,5	419,6
Средства массовой информации	52,6	57,3	60,6	64,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	77,9	84,3	89,1	94,1
Межбюджетные трансферты	15,7	16,8	17,8	18,8

Источник: Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации в 2020–2024 гг. С. 52. URL: https:/minfin.gov.ru/common/Library/2021/12/main/Presentatsiya.FB_22_24.pdf

Из табл. 32 следует, что за период 2020–2024 гг. объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ возрастет на 20,8% – с 15 578,3 млрд руб. в 2020 г. до 18 816,7 млрд руб. (по плану) в 2024 г. Следует отметить, что 87% совокупных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ занимают расходы по пяти разделам из 14 разделов функциональной классификации расходов: «Национальная экономика», «Образование», «Здравоохранение», «Социальная политика» и «Жилищно-коммунальное хозяйство». Так, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ расходы по разделу «Национальная экономика» составляют 20,5%, расходы по разделу «Образование» – 22,8%, расходы по разделу «Социальная политика» – 21,3%, расходы по разделу «Здравоохранение» – 12,9%, расходы по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» составляют 8,5%.

Из вышеприведенных данных следует, что наиболее весомыми в общей структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ являются социально значимые расходы (расходы на образование, здравоохранение, социальную политику, ЖКХ, физическую культуру и спорт). Социально значимые расходы в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ занимают 67,8%.

В целях изучения соответствия между усредненной процентной структурой расходов всех 85 консолидированных бюджетов субъектов РФ по основным разделам расходов с процентной структурой расходов по основным разделам расходов бюджета какого-либо одного конкретного субъекта РФ, рассмотрим с этих позиций расходы бюджетов Томской области по отчету за 2020 г. и по плану на 2024 г.

5.4. Дефицит бюджетов субъектов Российской Федерации и источники его финансирования

Сбалансированность бюджета субъекта РФ обеспечивается за счет собственных доходов и за счет поступлений из источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

Дефицит бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год и каждый год планового периода устанавливается законом о бюджете субъекта РФ. При этом величина дефицита бюджета субъекта РФ не должна превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Не могут служить источниками финансирования дефицита бюджета субъекта РФ кредиты ЦБ РФ, а также приобретение ЦБ РФ государственных ценных бумаг субъектов РФ (п. 5 ст. 92[1] БК РФ) при их размещении.

Таблица 33

Объемы и динамика дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2020–2025 гг., млрд руб.*

Показатель	2020 г.	2020 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
Дефицит (–)/Профицит (+) бюджетов субъектов РФ	–667,0	51,0	–84,5	–43,1	–29,5
В % ВВП	–0,6	0,1	–0,05	–0,02	–0,02
В % от расходов бюджетов субъектов РФ	4,3	0,26	0,39	0,19	0,13

* Рассчитано по данным: «Основные направления бюджетной, налоговой и тарифно-таможенной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», разд. 4, табл. 4.2.1. URL: https://minfin.gov.ru/common/Library/2023/09/main/ONBNiTTR_2024_2026

Из табл. 33 следует, что в 2020 и 2023 гг. размер дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ сократился с 4,3% от величины расходов бюджетов субъектов РФ в 2020 г. до 0,39% данных расходов. На период 2024–2026 гг. дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ прогнозируется на уровне 0,1–0,2% расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Особенность формирования объемов дефицита/профицита консолидированных бюджетов субъектов РФ состоит в том, что его агрегированная величина рассчитывается как разность между суммарной величиной дефицитов бюджетов субъектов РФ и суммарной величиной профицитов бюджетов субъектов РФ. Например, в 2022 г. 35 субъектов РФ по итогам исполнения бюджетов имели агрегированный профицит в размере 486,3 млрд руб. В этом же году остальные 50 регионов закончили 2022 г. с суммарным дефицитом 435,3 млрд руб. В итоге консолидированные бюджеты всех субъектов РФ исполнили 2020 г. с агрегированным 51,0 млрд руб. В 2023 г. 61 регион исполнил финансовый год с суммарным профицитом 497,4 млрд руб., а 29 регионов закончили финансовый год с суммарным дефицитом 446,8 млрд руб. В итоге консолидированные бюджеты всех субъектов РФ закончили финансовый год с суммарным дефицитом 40,6 млрд руб.[1] Плановый показатель агрегированного дефицита консолидированных бюджетов в 2024 г. определен в размере 43,1 млрд руб., т. е. почти вдвое

[1] Бойко А. Аналитики оценили исполнение бюджетов регионов в 2023 г. URL: Vedomosti.ru./economics/articles/2024/12/02/1018050

меньше. Сокращение размеров дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ прогнозируется и на период 2025–2026 гг.

В состав источников внешнего финансирования дефицита бюджета субъектов РФ, согласно п. 2 ст. 95 БК РФ, включаются:

– разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ, номинированных в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

– разница между привлеченными и погашенными субъектом РФ кредитами иностранных банков в иностранной валюте и кредитами микрофинансовых организаций в иностранной валюте;

– разница между привлеченными и погашенными субъектом РФ бюджетными кредитами в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов;

– иные источники внешнего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ, указанные в п. 2 ст. 96 БК РФ.

Из всех указанных в ст. 95 БК РФ источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ в настоящее время используемыми являются:

– остатки средств на счетах по учету бюджетов регионов;

– инфраструктурные бюджетные кредиты;

– специальные казначейские кредиты;

– бюджетные кредиты на опережающее финансирование расходов региональных бюджетов (в целях ускоренного ввода объектов социальной и транспортной инфраструктуры);

– доходы от размещения ценных бумаг субъектов РФ[1].

Остаток денежных средств на счетах бюджетов субъектов РФ представляет собой:

– остатки средств бюджетов субъектов РФ на депозитных счетах кредитных организаций;

– остатки денежных средств бюджетов субъектов РФ на счетах в Федеральном казначействе.

Размещение остатков средств региональных бюджетов на депозитах банков и операции по управлению остатками средств на едином счете бюджета являются одними из основных источников дополнительных доходов регионов. За счет этих дополнительных доходов регионы получают возможность более полно реализовывать приоритетные задачи своего социально-экономического развития, в том числе более эффективно осуществлять приоритетные инвестиционные проекты в сфере социальной и транспортной инфраструктуры. В период 2018–2023 гг. регионы активно размещали бюджетные средства на банковских депозитах. Объемы средств бюджетов субъектов РФ, размещенных на банковских депозитах, составили на 2023 г. 2,28 трлн руб.[2]

Однако не всем субъектам РФ дано право размещения своих бюджетных средств на банковских депозитах. Этим правом, согласно п. 2 ст. 236 БК РФ (ред. 26.02.2024),

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 2, ст. 236.
[2] Там же.

обладают те субъекты РФ, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.

Объем и динамика изменения остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ представлены в табл. 34.

Таблица 34

Объем и динамика остатка средств на счетах бюджетов субъектов РФ в 2018–2023 гг., млрд руб.

Показатель	01.01.2018	01.01.2020	01.01.2022	01.01.2023
Остатки средств на счетах бюджетов субъектов РФ, всего, млрд руб.	1 327,6	1 816,7	2 069,9	2 277,5
В % от расходов бюджетов субъектов РФ	12,8	13,0	11,8	12,6
В том числе:				
1. Остатки средств бюджетов на депозитных счетах, млрд руб.	1011,8	1445,5	1366,4	1301,9
В % от общего объема остатков	76,2	79,6	66,0	57,2
2. Остатки средств бюджетов на казначейских счетах, млрд руб.	315,9	371,3	703,5	975,6
В % от общего объема остатков	23,8	20,4	34,0	42,8

Источник: Региональные бюджеты-2023: с запасом прочности // Рейтинговое агентство «Эксперт РА». URL: https://raexpert.ru>regions>regional_budgets_2023

Из табл. 34 следует, что объем остатков на счетах бюджетов субъектов РФ в период 2018–2023 гг. (на начало года) увеличился на 71,5% – с 1 327,6 млрд руб. в 2018 г. до 2 274,5 млрд руб. на начало 2023 г. Однако процентная доля общей величины остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ за период 2018–2023 гг. практически оставалась на уровне 12,6–12,8% от размера расходов бюджетов субъектов РФ.

Объем остатков средств бюджетов субъектов РФ, размещенных на депозитах банков в период 2018–2023 гг. (на начало года), увеличился на 28,7% – с 1 011,2 млрд руб. в 2018 г. до 1 301,9 млрд руб. на начало 2023 г. Вместе с тем процентный объем остатков средств бюджетов субъектов РФ, размещенных на банковских депозитах, в общем объеме остатков средств бюджетов субъектов РФ в период 2018–2023 гг. сократился почти на 20% – с 76,2% в 2018 г. до 57,2% на начало 2023 г.

Соответственно, объем остатков средств бюджетов субъектов РФ, размещенных на казначейских счетах, возрос за период 2018–2023 гг. в 3,1 раза – с 315,9 млрд руб. в 2018 г. до 976,8 млрд руб. на начало 2023 г. При этом процентная доля остатков бюджетных средств бюджетов субъектов РФ, размещенных на казначейских счетах, в общем объеме остатков средств бюджетов субъектов РФ за период 2018–2023 гг. возросла с 23,8% в 2018 г. до 42,8% на начало 2023 г. Такое резкое повышение объема средств на казначейских счетах бюджетов субъектов РФ может быть связано с введением в 2021 г. Минфином России возможности размещения временно свободных средств единого казначейского счета бюджетов субъектов РФ на банковских депозитах. Кроме того, росту объема остатков на казначейских счетах бюджетов субъектов РФ могло способствовать предоставление Минфином РФ права бюджетам субъектов

РФ с 2024 г. получившим кредит на пополнение средств на едином счете бюджета, размещать средства бюджета субъекта РФ на банковских депозитах[1].

Следует отметить, что все доходы, полученные от размещения остатков средств бюджетов субъектов РФ, используются для внутреннего финансирования дефицита бюджетов в текущем году. Сами остатки средств бюджетов субъектов РФ, использованные для вышеназванных целей, подлежат восстановлению в очередном финансовом году на соответствующих единых казначейских счетах.

Как уже отмечалось ранее, другим важным источником финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в настоящее время являются бюджетные кредиты: инфраструктурные бюджетные кредиты, специальные казначейские кредиты и бюджетные кредиты на опережающее финансирование расходов региональных бюджетов. Использование дешевых бюджетных кредитов (процентная ставка по ним от 0 до 3% годовых) существенно влияет на поддержание бюджетной устойчивости регионов России, сокращение долговой нагрузки субъектов РФ и снижение расходов на обслуживание государственного долга.

Инфраструктурные бюджетные кредиты выдаются регионам по 3%-й ставке и направлены на строительство объектов социальной инфраструктуры, дорог, обновления коммунальной инфраструктуры. В период 2021–2025 гг. на финансирование инфраструктурных проектов в регионах выделено 1,0 трлн руб. на 939 объектов.

Специальные беспроцентные казначейские кредиты из федерального бюджета выделены субъектам РФ в объеме 190 млрд руб. на модернизацию объектов ЖКХ регионов и обновление общественного транспорта.

Бюджетные кредиты на опережающее финансирование расходов бюджетов субъектов РФ в объеме 315 млрд руб. предназначены для ускоренного ввода приоритетных объектов социальной и транспортной инфраструктуры регионов. Предоставление этих бюджетных кредитов по ставке 3,0% годовых субъектам РФ осуществляется с 2023 г. В целом бюджетные кредиты регионам России, выданные на срок до 15 лет под низкие проценты, являются дополнительным финансовым ресурсом, полученным субъектами РФ на погашение их бюджетного дефицита.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте содержание и структуру финансов органов власти субъектов РФ.
2. Дайте определение экономической категории «бюджет субъекта РФ» и его функции в системе региональных финансов.
3. Назовите основные укрупненные показатели социально-экономического развития регионов РФ в 2024 г.
4. Дайте анализ структуры доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.
5. Охарактеризуйте состав и структуру расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.
6. Назовите виды налогов, формирующих основную часть доходов региональных бюджетов.
7. Назовите основные статьи расходов бюджетов субъектов РФ.

[1] Письмо Минфина РФ, Федерального казначейства от 11.12.2023 № 02-11-10/119060/07-04-05/07 «О предоставлении кредита на пополнение остатка средств бюджета в связи с принятием Федерального закона № 520-ФЗ “О внесении изменений в статьи 93.6 и 220.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации”».

8. Каковы основные источники финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ?

9. Охарактеризуйте содержание и направления современной государственной региональной политики РФ.

10. Раскройте содержание и экономическое назначение расчета показателя средней величины минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

11. Проанализируйте на основе статистических данных Минфина РФ уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2024 г.

12. Поясните сущность и назначение расчета показателя «величина налогового потенциала региона».

13. Назовите основные формы государственной финансовой поддержки бюджетов субъектов РФ.

14. Охарактеризуйте назначение и объемы дотаций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2024–2026 гг.

15. Охарактеризуйте назначение и объемы субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2024–2026 гг.

16. Охарактеризуйте назначение и объемы субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2024–2026 гг.

17. Раскройте сущность и назначение показателя «остатки на счетах» бюджета субъекта РФ.

18. Назовите основные виды бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

Глава 6. Муниципальные (местные) финансы

6.1. Сущность, функции и структура муниципальных (местных) финансов

Как экономическая категория местные (муниципальные) финансы представляют собой систему экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход, предназначенный на социальное и экономическое развитие муниципальных образований[1].

Организация местных (муниципальных) финансов, осуществляемая на уровне муниципальных образований, в рамках которых осуществляется местное самоуправление, в качестве основной цели имеет обеспечение органов местного самоуправления финансовыми ресурсами, необходимыми для самостоятельного решения задач местного уровня.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Конституцией Российской Федерации закреплено право органов местного самоуправления на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установления местных налогов и сборов.

Законодательством Российской Федерации установлены следующие основные виды муниципальных образований в стране:

– городское и сельское поселение;

– муниципальный район;

– городской округ;

– внутригородское муниципальное образование городов федерального значения[2].

Городское поселение как вид муниципального образования представляет собой город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные или иные органы МСУ.

Сельское поселение как форма муниципального образования представляет собой один или несколько объединенных между собой сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ.

Муниципальный район как форма муниципального образования – это несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения

[1] Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под ред. А. Г. Грязновой. М. : Финансы и статистика, 2004. С. 1048.

[2] Конституция Российской Федерации. Ст. 132.

вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ федеральными законами и законами субъектов РФ.

Городской округ в качестве одной из форм муниципального образования представляет собой один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ федеральными законами и законами субъектов РФ. При этом не менее двух третей такого муниципального образования проживает в городах и (или) городских населенных пунктах.

Городской округ с внутригородским делением как вид муниципального образования представляет собой городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Внутригородское муниципальное образование города федерального назначения представляет собой часть города федерального значения, в границах которого местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ.

Бюджетным законодательством определены бюджетные полномочия, которыми наделены все виды муниципальных образований[1]. Эти бюджетные полномочия включают:

– установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

– установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

– определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

– осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий и муниципальных кредитов, управление муниципальным долгом и муниципальными активами;

– установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к местному бюджету;

– иные бюджетные полномочия, отнесенные БК РФ к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Помимо вышеназванных бюджетных полномочий, относящихся ко всем видам муниципальных образований, в гл. 2 п. 2 и 3 БК РФ указаны дополнительные бюджетные полномочия для муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, для органов МСУ городских, сельских поселений, внутригородских районов, муниципальных районов (в отношении населенных пунктов, других территорий,

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, гл. 2, п. 1. Ст. 9.

расположенных на межселенных территориях), муниципальных округов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

К бюджетным полномочиям муниципальных районов, помимо перечисленных, относятся:

– установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов;

– установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам поселений;

– определение целей и порядка предоставления субсидий из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов муниципального характера;

– составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района и далее по п. 2.1, п. 3 ст. 2 БК РФ.

С течением времени происходят изменения в общем количестве муниципальных образований, количестве каждого из видов муниципальных образований, появляются их новые виды и т. д. Динамика изменений в структуре видов муниципальных образований в течение 2014–2023 гг. (на начало года) приведена в табл. 35.

Таблица 35

Динамика распределения муниципальных образований РФ по их видам в период 2014–2023 гг. (на начало года)*

Показатель	2014 г.	2020 г.	2023 г.	Изменения за 2014–2023 гг.
Муниципальные образования, всего	29 521	20 846	18 402	8 675
В том числе:				
– городские округа	1 091	632	588	503
– муниципальные округа	–	33	311	278
– городские округа с внутригородским делением	–	3	9	6
– внутригородские районы	–	19	23	4
– муниципальные районы	1 867	1 673	1 421	446
– городские поселения	1 922	1 398	1 203	719
– сельские поселения	24 444	16 821	14 580	9 864
– внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения	267	267	267	0

* Рассчитано по данным: Росстат. Число муниципальных образований по субъектам РФ (на 01.01.2020 и 01.01.2023). URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/l-adm-2023.xlsk

Из табл. 35 следует, что за период 2014–2023 гг. (на 01.01 каждого финансового года) общее количество муниципальных образований в РФ сократилось на 37,7% – с 29 521 до 18 402 единиц. В общем количестве муниципальных образований на 40,4% произошло сокращение количества сельских поселений с 24 444 единиц в 2014 г. до 14 580 единиц в 2023 г. Количество городских поселений в период 2014–2023 гг. (на начало года) уменьшилось на 40,2% – с 1 922 единиц в 2014 г. до 1 203 единиц на начало 2023 г. За указанный период количество муниципальных районов в РФ сократилось в

1,3 раза – с 1 922 единиц в 2014 г. до 1 203 единиц на начало 2023 г. Количество городских округов в указанный период уменьшилось в 1,85 раза – с 1 091 единицы в 2014 г. до 588 единиц в начале 2023 г. В период 2014–2023 гг. (на начало года) осталось неизменным количество внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

6.2. Экономическая сущность, функции и структура местных бюджетов

Местные финансы как фонд денежных средств, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления, включает финансовые ресурсы бюджетов муниципальных образований, бюджетов муниципальных внебюджетных фондов, муниципальные ценные бумаги, средства муниципальных займов и другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности. Наиболее весомой составной частью муниципальных (местных) финансов являются бюджеты органов местного самоуправления.

Статьей 52 п. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Бюджет муниципального образования (местный бюджет) представляет собой фонд денежных средств, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления и предназначенный для решения вопросов местного значения.

В соответствии с видами муниципальных образований местные бюджеты включают: бюджеты муниципальных районов (муниципальных округов), бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, бюджеты городских и сельских поселений[1]. Состав местных бюджетов РФ представлен на рис. 11.

На начало 2024 г. структуру местных (муниципальных) бюджетов образуют 18 288 бюджетов разных органов местного самоуправления. В их число входят:

– 1 410 бюджетов муниципальных районов (7,7% от общего количества);

– 589 бюджетов городских округов (3,2%);

– 1 184 бюджета городских поселений (6,5%);

– 14 492 бюджета сельских поселений (79,2%);

– три городские округа с внутригородским делением;

– внутригородские муниципальные округа городов федерального значения – 19 (0,1%)[2];

– муниципальные округа – 324 (1,8%);

– внутригородские муниципальные образования городов федерального значения – 267 (1,5%).

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, гл. 10. Ст. 10.

[2] Минфин РФ. Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровне за 2023 год. С. 3. URL: Minfin.gov.ru

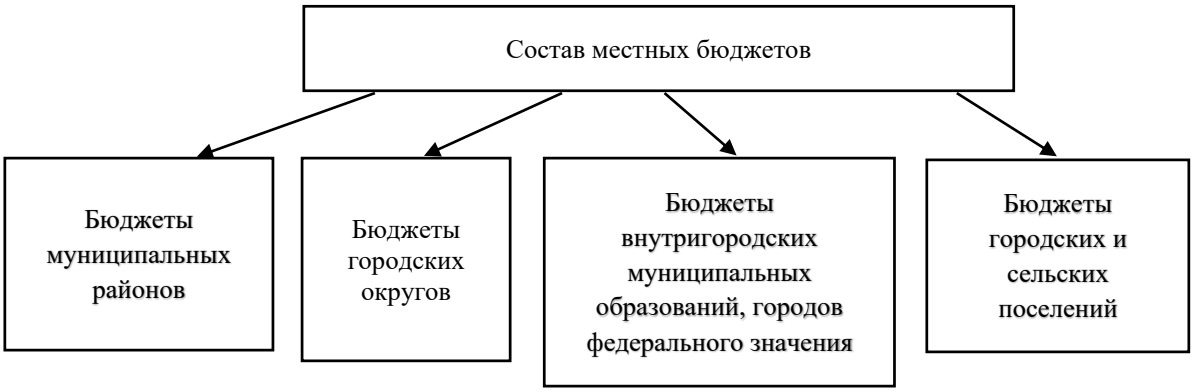

Рис. 11. Состав местных бюджетов РФ

Если экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований, то средства местных бюджетов формируют финансовую основу деятельности органов власти МСУ (табл. 36).

Эта важнейшая характеристика местных бюджетов реализуется в их функциях в системе формирования и распределения финансовых ресурсов местного самоуправления. Функциями местных бюджетов являются:

– формирование денежных фондов, обеспечивающих финансирование исполнения расходных полномочий органов власти муниципальных образований;

– распределение и использование бюджетных средств в целях социально-экономического развития определенного муниципального образования;

– обеспечение контроля за финансово-хозяйственной деятельностью субъектов хозяйствования подведомственных органам местного самоуправления.

Таблица 36

Финансовые ресурсы бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) в 2014 и 2022, 2024 гг. (на начало года)*

Показатель	01.01.2014	01.01.2022	01.01.2024
1. Доходы местных бюджетов, млрд руб.	3 508,7	5 536,0	7 136,9
В % от доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ	27,9	28,2	27,7
2. Расходы местных бюджетов, млрд руб.	3563,4	5829,0	7118,2
3. Дефицит (–), профицит (+) местных бюджетов, млрд руб.	–54,7	–292,0	+18,7

* Рассчитано по данным Минфина РФ «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов на 01.01.2014 и 01.01 2022.

Из табл. 36 следует, что доходы местных бюджетов в период 2014–2024 гг. возросли вдвое – с 3 508,7 млрд руб. в 2014 г. до 7 136,9 млрд руб. на начало 2024 г. Объем расходов местных бюджетов за период 2014–2024 гг. возрос в 2 раза – с 3 563,4 млрд руб. в 2014 г. до 7 118,2 млрд руб. на начало 2024 г. Дефицит местных бюджетов за этот период сменился на профицит в сумме 18,7 млрд руб. в 2024 г.

Местные бюджеты обладают определенной спецификой в бюджетной системе страны, поскольку органы местного самоуправления не входят в государственную си-

стему управления. В Конституции Российской Федерации определено, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»[1].

Данное положение Конституции РФ о признании местного самоуправления в России соответствует международно-правовым требованиям, в частности Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15.12.1985 (ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998)[2]. Гарантируя местное самоуправление, Российская Федерация берет на себя обязательства содействовать его развитию и защищать местное самоуправление, осуществлять материальное и финансовое обеспечение МСУ в виде выделения муниципальной собственности, земли, природных ресурсов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти[3].

Таким образом, с одной стороны, муниципальные образования, а следовательно, и местные бюджеты относительно независимы, с другой стороны, они подчинены федеральным и региональным органам власти и, соответственно, федеральному и региональному бюджетам.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено: «Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта Российской Федерации»[4].

Муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородской округ городов федерального значения. Соответственно, формами бюджетов муниципального образования являются бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения. Каждый тип муниципального образования в России имеет свой бюджет. Бюджет муниципального образования или местный бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год и плановый период, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. Органы местного самоуправления муниципалитетов не входят в состав органов государственной власти. Статьей 12 Конституции России определено, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Поэтому финансы органов местного самоуправления не относятся в государственным финансам. Вместе с тем бюджеты муниципальных образований являются важной частью бюджетной системы Российской Федерации.

[1] Конституция Российской Федерации. Ст. 12. URL: https://constitutionrf.ru/rzd-i/st/-12krf
[2] СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.
[3] Конституция Российской Федерации. Ст. 8, ч. 2; Ст. 9, ч. 2; Ст. 132.
[4] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 07.05.2013).

В процессе бюджетного планирования и прогнозирования проекта бюджета муниципального образования разрабатываются консолидированный бюджет муниципального образования и консолидированный бюджет муниципального района. Консолидированный бюджет муниципального образования представляет собой свод бюджетов на территории соответствующего типа муниципального образования. Консолидированный бюджет муниципального района представляет собой совокупность бюджета муниципального района и свода бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Бюджеты муниципальных образований выступают финансовой основой органов местного самоуправления. Данные бюджеты формируют денежные фонды, обеспечивающие финансирование исполнения расходных полномочий органов власти муниципальных образований. Посредством местных бюджетов происходит распределение и использование бюджетных средств в целях социально-экономического развития определенного территориального образования. Функцией местных бюджетов является также контроль за финансово-хозяйственной деятельностью субъектов хозяйствования, подведомственных органам местного самоуправления.

Бюджетные полномочия муниципальных образований определены ст. 9 БК РФ. Они включают в себя:

– установление порядка и составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

– составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

– составление и рассмотрение проекта местного бюджета;

– установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

– определение порядка и осуществление процесса предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

– осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий и бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и муниципальными активами и иные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом РФ к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

К бюджетным полномочиям муниципальных районов, помимо вышеперечисленных, относятся:

– установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов;

– установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам поселений;

– определение целей и порядка предоставления субсидий из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решении вопросов межмуниципального характера;

– составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

6.3. Доходы муниципальных (местных) бюджетов

Доходы местного бюджета представляют собой денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с бюджетным законодательством РФ в распоряжение органов местного самоуправления.

Доходы местных бюджетов подразделяются на следующие виды: доходы бюджетов поселений, доходы бюджетов муниципальных районов, доходы бюджетов городских округов. Все виды местных бюджетов включают налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

В доходы бюджетов поселений, согласно ст. 61 БК РФ, зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

– от земельного налога – по нормативу 100%;

– от налога на имущество физических лиц – по нормативу 100%;

– от налога на доходы физических лиц – по нормативу 10%.

В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налога на доходы физических лиц – по нормативу 10%;

– единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 35%;

– государственной пошлины за совершение нотариальных действий уполномоченными должностными лицами органов местного самоуправления поселения, за выдачу органами местного самоуправления поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, – по нормативу 100%.

Кроме того, законами субъектов РФ могут быть установлены единые для бюджетов всех поселений всех муниципальных районов, всех городских округов субъекта РФ единые нормативы отчислений отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ. Кроме того, законом субъекта РФ о бюджете региона могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от НДФЛ, подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ (п. 4 ст. 138 БК РФ).

Налоговые доходы бюджетов муниципальных районов, согласно ст. 61^1 БК РФ формируются отчислениями от следующих местных налогов:

– земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100%;

– налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100%. Межселенной территорией является территория, находящаяся вне границ городских и сельских поселений.

Кроме того, в бюджеты муниципальных районов зачисляются доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

– налога на доходы физических лиц – по нормативу 10%;

– налога на доходы физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 20%;

– единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 100%;

– единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 35%;

– единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на межселенных территориях – по нормативу 70%.

В бюджеты муниципальных районов зачисляются налоговые доходы от государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100% согласно п. 2 ст. 61 БК РФ.

Налоговые доходы бюджетов городских округов формируются отчислениями от следующих местных налогов:

– земельного налога – по нормативу 100%;

– налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. В число этих налогов и сборов входят:

▪ налог на имущество физических лиц – по нормативу 30%;

▪ налог на доходы физических лиц – по нормативу 30%;

▪ единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – по нормативу 100%;

▪ единый сельскохозяйственный налог – по нормативу 70%;

▪ государственная пошлина, подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов, – по нормативу 100%.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами по единым нормативам отчислений, установленных законами субъектов РФ для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов. Также в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленных органами государственной власти субъекта РФ (согласно п. 2 и 3 ст. 58 БК РФ).

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются в соответствии со ст. 41, 42, 46 и 62 Бюджетного кодекса РФ за счет доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципаль-

ных казенных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий и доходов от продажи указанного имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), соответственно, по нормативу 100%. Кроме того, неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет: 1) доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями; 2) части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых муниципальными правовыми актами. Поступления в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 40% – подлежат зачислению только в бюджеты муниципальных районов и городских округов.

В бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов до разграничения государственной собственности поступают доходы от продажи, передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничены и которые расположены, соответственно, в границах поселений, муниципальных районов и городских округов по нормативам, указанным в ст. 62 БК РФ. В бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов подлежит зачислению плата за пользование водными объектами в зависимости от права собственности на водные объекты по нормативу 100%.

Таблица 37

Структура доходов местных бюджетов в 2020–2023 гг., млрд руб.*

Показатель	2020 г.	2022 г.	2023 г.
Доходы, всего, млрд руб.	5 049,8	5 536,0	7 136,9
В % от доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ	33,9	28,2	27,7
В том числе:			
– налоговые доходы, из них:	1 404,5	1 569,8	1 974,2
НДФЛ	907,2	988,9	1 330,6
на совокупный доход	179,5	231,3	266,5
земельный налог	161,5	166,2	152,0
налог на имущество физических лиц	52,7	57,3	80,9
налог на прибыль	16,2	27,9	29,6
акцизы	39,7	41,0	53,3
прочие налоги	47,7	57,3	61,3
– неналоговые доходы	242,7	298,9	351,7
– межбюджетные трансферты	3 405,6	3 667,8	4 816,0

* Рассчитано по данным Минфина РФ «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов межбюджетных отношений в субъектах РФ» в 2024, 2020, 2022 годах. URL: https://minfin.gov/ru/document?id_4=133645-informatsiy_

Из табл. 37 следует, что в период 2020–2023 гг. в общем объеме доходов местных бюджетов налоговые доходы составили в среднем 27,7%, неналоговые доходы – 4,8–4,9%, межбюджетные трансферты – 67,4–67,5%. Отметим, что налоговые доходы бюджетов муниципальных образований сформированы в период 2020–2023 гг. на 88,5–88,8% поступлениями от трех налогов: НДФЛ на 67,6%, налога на совокупный доход на 13,5% и земельного налога на 7,7%.

В состав собственных доходов местных бюджетов входят поступления от местных налогов и сборов, доля федеральных налогов и доля налогов субъектов РФ, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе, другие собственные доходы местных бюджетов. В состав других собственных доходов местных бюджетов входят:

– доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;

– не менее 10% доходов от приватизации госимущества, находящегося на территории муниципальных образований;

– доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая муниципальные земли;

– платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством РФ;

– госпошлина, установленная в соответствии с законодательством РФ;

– отчисления в размере не менее 50% налога на имущество предприятий (организаций);

– подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;

– доли федеральных налогов, распределенных между бюджетами разных уровней и закрепленных за муниципальными образованиями (часть НДС, часть НДФЛ, часть акцизов на подакцизные товары), и т. д.[1]

Экономическую основу доходов бюджетов муниципальных образований формируют собственные доходы. Структура собственных доходов бюджетов муниципальных образований в период 2014–2022 гг. представлена в табл. 38.

Таблица 38

Объемы и структура собственных доходов муниципальных (местных) бюджетов РФ, млрд руб.

Показатель	2014 г.	2020 г.	2022 г.
Собственные доходы, всего	3 508,2	3 401,9	3 748,8
В том числе:			
1. Налоговые доходы	969,3	1 401,5	1 569,8
Из них: – НДФЛ	615,8	907,2	988,9
– налог на совокупный доход	82,2	179,5	231,3
– земельный налог	155,3	161,5	166,2
– налог на имущество физических лиц	23,2	52,7	57,3
– налог на прибыль организаций	16,0	16,2	27,9
– акцизы	24,7	39,7	41,0
– прочие налоги	52,1	47,7	57,3
2. Неналоговые доходы	301,4	242,7	298,9
Из них: – доходы от использования муниципального имущества	173,4	142,5	182,5
– платежи при пользовании природными ресурсами	10,6	8,9	9,1
– доходы от оказания платных услуг	17,9	24,6	28,4
– доходы от продажи материальных и нематериальных активов	74,7	42,0	54,0
– прочие неналоговые доходы	24,8	24,7	24,9
3. Межбюджетные трансферты (исключая субвенции)	2 237,8	1 754,7	1 880,1

[1] Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 7 (в ред. от 28.12.2004 № 183-ФЗ).

Из табл. 38 следует, что в 2022 г. в общем объеме собственных доходов налоговые доходы составляют 41,9%, неналоговые доходы – 8,0%, межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ – 50,1%. Налоговые доходы бюджетов муниципальных образований на 88,3% формируются поступлениями от трех налогов: налога на доходы физических лиц – на 63,0%, налога на совокупный доход – на 14,7% и земельного налога – на 10,6%.

Неналоговые доходы бюджетов муниципальных образований на 94,4% формируются доходами от двух источников: доходов от использования муниципального имущества на 76,4% и доходов от продажи материальных и нематериальных активов – на 18,0%.

Более 60% доходов бюджетов муниципальных образований формируются за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ в форме межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ, входящие в состав собственных доходов бюджетов муниципальных образований, включают дотации, субсидии и иные межбюджетные трансферты. Дотации, выделенные в 2023 г. местным бюджетам в размере 624,4 млрд руб., составляют 14,1% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам РФ. Из них на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований направлено 424,3 млрд руб. – 63,0% общего объема дотаций; на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований направлено 152,1 млрд руб. – 22,5% общего объема дотаций; на иные дотации направлено 98,0 млрд руб. – 14,5% общего объема дотаций.

Между видами муниципальных образований дотации в 2023 г. распределились следующим образом: 49,5% общего объема дотаций направлено бюджетам муниципальных районов; 35,8% общего объема дотаций направлено бюджетам городских округов; 11,5% общего объема дотаций направлено бюджетам сельских поселений; 2,5% общего объема дотаций направлено бюджетам городских поселений[1].

По данным Минфина РФ, распределение выравнивающих дотаций позволило в 2023 г. сократить величину разрыва в уровнях бюджетной обеспеченности бюджетов городских округов втрое, бюджетов муниципальных образований более чем втрое, бюджетов городских поселений в 18 раз, бюджетов сельских поселений более чем в 9 раз[2].

Субсидии в размере 1 569,2 млрд руб. составляют 32,7% в общем объеме межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований в 2023 г. Из них 428,3 млрд руб. (27,3%) выделено из средств федерального бюджета; 156,8 млрд руб. (67,3%) – из средств бюджетов субъектов РФ; 84,1 млрд руб. (5,4%) выделено из средств Фонда развития территорий.

Субсидии предоставляются в целях софинансирования бюджетам муниципальных образований расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Из общего объема субсидий бюджетам муниципальных образований в 2023 г. выделено:

---

[1] Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов // Минфин РФ. URL: https://minfin.gov.ru/document?id_4=133645...

[2] URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/i-adm-2023.xlsx

– 894,4 млрд руб. (57,0% общего объема субсидий) бюджетам городских округов;

– 528,8 млрд руб. (33,7% общего объема субсидий) бюджетам муниципальных районов;

– 67,5 млрд руб. (4,3% общего объема субсидий) бюджетам городских поселений;

– 78,5 млрд руб. (5% общего объема субсидий) бюджетам сельских поселений.

Иные межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ бюджетам муниципальных образований в 2023 г. в объеме 459,6 млрд руб. распределены в пропорции:

– 52,7% бюджетам городским округам;

– 22,2% бюджетам муниципальных районов;

– 9,6% бюджетам городских поселений;

– 15,5% бюджетам сельских поселений.

Целевое назначение иных межбюджетных трансфертов:

– содействие достижению и (или) поощрению достижения муниципальным образованием наилучших показателей;

– ликвидация стихийных бедствий или иных чрезвычайных ситуаций в муниципальном образовании.

В составе местных бюджетов различают консолидированный бюджет муниципального района и консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением. Консолидированный бюджет муниципального района образуют бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами). Консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением образуют бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

В соответствии с п. 6 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 14.02.2024) проект местного бюджета, решение о его утверждении, годовой отчет об исполнении местного бюджета, о численности муниципальных служащих органов МСУ, работников муниципальных учреждений с указанием фактических расходов на оплату их труда подлежат официальному опубликованию.

Неналоговые доходы составляют 5,4% от общей суммы доходов бюджетов муниципальных образований и 8,0% от общей величины собственных доходов бюджетов муниципальных образований в 2023 г.

Экономическую основу неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований составляют доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. Эти два вида неналоговых доходов формируют 82,4% общей величины неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований.

Основная часть неналоговых доходов в 2023 г. поступила в бюджеты городских округов в объеме 235,64 млрд руб. (66,8% от общего объема неналоговых доходов).

В бюджеты муниципальных районов поступило 87,93 млрд руб. неналоговых доходов – 24,8% от их общей суммы. В бюджеты городских поселений поступило 17,58 млрд руб. – 4,9% от их общей суммы. В бюджеты сельских поселений поступило 11,96 млрд руб. – 3,4% от их общей суммы.

6.4. Расходы бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов)

Основные статьи расходов местных бюджетов наиболее приближены к удовлетворению потребностей населения, проживающего на территории конкретного вида муниципальных образований.

Соответственно, основным направлением использования бюджетных средств муниципальными образованиям являются расходы социальной направленности. Классификация расходов местных бюджетов по своей структуре почти идентична классификации расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ (ст. 21 БК РФ).

Таблица 39

Расходы бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) в 2015–2024 гг. (на начало года)

Показатель	2015 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2024 г.
Расходы, всего, млрд руб. В том числе:	3 563,3	4 733,7	5 017,7	5 480,0	7 118,2
1. Общегосударственные расходы	321,3	416,9	433,7	467,3	586,6
2. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	24,9	35,1	36,6	38,9	40,0
3. Национальная экономика	352,3	570,6	594,1	680,6	918,6
4. Жилищно-коммунальное хозяйство	504,2	555,3	619,4	700,2	1 071,4
5. Образование	1 677,8	2 286,4	2 407,4	2 625,7	3 347,2
6. Культура и кинематография	186,7	279,6	286,0	305,1	370,0
7. Здравоохранение	31,9	30,0	20,9	20,0	20,0
8. Социальная политика	321,7	328,3	357,1	367,0	348,8
9. Физическая культура и спорт	64,0	119,0	135,1	145,2	205,8
10. Обслуживание муниципального долга и др.	16,3	19,8	19,1	16,1	17,0
11. Межбюджетные трансферты	62,5	98,1	98,0	102,6	112,0
12. Прочие		24,1	31,2	11,3	82

Источник: Данные об исполнении местных бюджетов на 01.01.2015, 01.01.2021, 01.01.2022 // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/operational/

Из табл. 39 следует, что за период 2015–2024 гг. (на начало года) объем расходов местных бюджетов РФ увеличился в 2 раза – с 3 563,3 млрд руб. в 2015 г. до 7 118,2 млрд руб. в 2024 г. (на начало года). За этот же период объем расходов социальной направленности местных бюджетов РФ (образование, здравоохранение, социальная политика, физическая культура и спорт, культура) в целом возрос в 1,9 раза. Однако в общей структуре указанных бюджетных расходов муниципальных образований в период 2015–2024 гг. (на начало года) отдельные ее составляющие возрастали неодинаково. Так, расходы местных бюджетов на физическую культуру и спорт за этот период возросли в 3,2 раза, расходы на образование и культуру – в 1,6 раза, социальную политику – в 2 раза, а расходы на здравоохранение уменьшились в 1,6 раза. В целом

доля расходов социальной направленности в совокупных расходах местных бюджетов за период 2015–2024 гг. (на начало года) незначительно сократилась – с 64,0% в 2015 г. до 60,3% в 2024 г.

Расходы на национальную экономику и жилищно-коммунальное хозяйство, представляющие собой расходы местных бюджетов на реализацию инвестиционных и капитальных проектов, увеличились за период 2015–2024 гг. в 2,1 раза. При этом рост расходов на национальную экономику, направленных на реализацию инвестиционных проектов муниципальных образований, возрос за указанный период в 1,93 раза. Опережающий рост расходов местных бюджетов на инвестиционные цели, по сравнению с другими расходными обязательствами, связан с запуском в 2021 г. финансовой помощи в виде инфраструктурных бюджетных кредитов консолидированным бюджетам субъектов РФ, а значит, и бюджетам муниципальных образований, входящих в состав консолидированных бюджетов субъектов РФ. Инфраструктурные бюджетные кредиты являются действенным инструментом развития в муниципальных образованиях регионов РФ инженерной инфраструктуры, социальной инфраструктуры, объектов дорожного строительства, индустриальных парков, промышленных технопарков, транспортной инфраструктуры. Общая сумма инфраструктурных бюджетных кредитов, выделенных на период 2021–2023 гг., составило 1,0 трлн руб. на 960 объектов и мероприятий в 83 регионах России. Президентом РФ поручено Правительству РФ с 2024 г. ежегодно наращивать портфель инфраструктурных бюджетных кредитов регионам на 250 млрд руб. Погашение этих бюджетных кредитов нужно с третьего года после их получения.

Размеры инфраструктурных кредитов конкретным регионам определяются пропорционально следующим параметрам: численности населения региона; объему долговой нагрузки с учетом госдолга субъекта РФ на начало следующего финансового года; стоимостью фиксированного набора товаров и услуг по отношению к среднему значению по Российской Федерации.

Расходы местных бюджетов на ЖКХ возросли в период 2015–2022 гг. (на начало года) в 1,4 раза. Важными показателями исполнения местных бюджетов являются: долговые обязательства местных бюджетов; кредиторская задолженность. Рост долговых обязательств муниципальных образований вызывает необходимость дополнительных расходов местных бюджетов на обслуживание муниципального долга.

Динамика объемов муниципального долга и расходов на его обслуживание приведена в табл. 40[1].

Из табл. 40 следует, что в период 2015–2024 гг. (на начало года) объем муниципального долга увеличился всего на 9,3% – с 364,0 млрд руб. в 2015 г. до 397,16 млрд руб. в 2024 г. (на начало года). Соответственно, практически неизменными остались в этот период и расходы на обслуживание муниципального долга. Совокупный объем муниципального долга распределился между муниципальными округами федеральных округов в следующей пропорции: Центральный федеральный округ – 85,7 млрд руб., Северо-Западный федеральный округ – 28,1 млрд руб., Южный федеральный округ – 30,7 млрд руб., Северо-Кавказский федеральный округ – 2,2 млрд руб., Приволжский федеральный округ –

[1] Абзалов Э. Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. 2023. С. 33. URL: www.forecast.ru/ARCHIVe

118,4 млрд руб., Уральский федеральный округ – 13,6 млрд руб., Сибирский федеральный округ – 65,8 млрд руб., Дальневосточный федеральный округ – 26,1 млрд руб.

Таблица 40

Динамика долга муниципальных образований и расходов на его обслуживание в 2015–2024 гг. (начало года), млрд руб.

Показатель	2015 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2024 г.
1.Муниципальный долг, всего, млрд руб.	364,0	387,0	377,0	375,0	397,16
В % от расходов бюджетов	10,2	8,2	7,5	6,8	6,9
В том числе:					
1.1. Ценные бумаги	15,0	25,0	20,0	14,0	10,61
1.2. Коммерческие кредиты	227,0	264,0	220,0	113,0	127,34
1.3. Бюджетные кредиты	104,0	91,0	132,0	244,0	240,21
1.4. Гарантии	18,0	7,0	5,0	4,0	4,6
2. Расходы на обслуживание муниципального долга, млрд руб.	16,3	19,8	19,1	16,1	15,0
В % от расходов местных бюджетов	0,46	0,42	0,38	0,30	0,38

Источник: Минфин РФ. Объем и структура государственного долга субъектов РФ и муниципальных образований на 01.01. 2015, 01.01.2020, 01.01.2024. URL: minfin.gov.ru

В общем объем муниципального долга 269,9 млрд руб. или 72,0%, сконцентрированы у трех федеральных округов: Центральном, Южном и Приволжском. Это наиболее экономически развитые федеральные округа в Российской Федерации.

В структуре муниципального долга основную долю занимает задолженность по коммерческим и бюджетным кредитам. Объем задолженности по кредитам в общем объеме муниципального долга в 2015 г. составил 90,9%, а в 2024 г. (на начало года) – 92,4%. Однако, в структуре совокупной кредитной задолженности муниципальных образований в период 2015–2024 гг. (на начало года) произошли существенные изменения. Суть этих изменений состоит в том, что за этот период задолженность муниципальных образований по долгам кредитным организациям сократилась в 1,8 раза – с 227,0 млрд руб. в 2015 г. до 127,34 млрд руб. в 2024 г. (на начало года). И наоборот, задолженность муниципальных образований по бюджетным кредитам от других бюджетов бюджетной системы РФ возросла в 2,35 раза – с 104,0 млрд руб. в 2015 г. до 240,21 млрд руб. в 2024 г. (на начало года).

Сложившаяся в этот период тенденция существенного замещения муниципальными образованиями коммерческих кредитов бюджетными кредитами объясняется тем, что бюджетные кредиты значительно дешевле кредитных бюджетов. Бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и из бюджетов субъектов РФ бюджетам муниципальных образований предоставляются по средневзвешенной ставке 0,1% годовых, что дешевле стоимости коммерческих кредитов в 10–15 раз. Вместе с тем дешевые бюджетные кредиты используются муниципальными образованиями в строго определенных целях: сокращение объема муниципального долга, уменьшение расходов местных бюджетов на обслуживание муниципального долга, оплата текущих бюджетных расходов.

Бюджетные кредиты муниципальным образованиям выделяются из бюджетов субъектов РФ на 5 лет[1]. Если же бюджетные кредиты предоставляются муниципалите-

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 2. Ст. 93.3.

там для пополнения остатков средств на счетах местного бюджета, то бюджетный кредит предоставляется на один год и подлежит возврату до 25 декабря текущего финансового года.

Бюджетам городских, сельских поселений (внутригородских районов) из бюджетов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) бюджетные кредиты могут предоставляться на срок до 3 лет[1].

6.5. Дефицит местного бюджета

Бюджетным кодексом РФ установлены определенные пределы величины дефицита местных бюджетов. В соответствии с п. 3 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ дефицит местного бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ, дефицит бюджета не должен превышать 5% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений[2].

В период 2017–2022 гг. (на начало года) общий объем доходов местных бюджетов (за исключением 2020 г.) превышал общий объем расходов местных бюджетов, что приведено в табл. 41.

Таблица 41

Соотношение общего объема доходов и общего объема расходов местных бюджетов в период 2018–2022 гг. (на начало года), млрд руб.

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Местные бюджеты исполнены:					
– с общим профицитом (+), млрд руб.	41,6	35,6	24,6	47,2	67,3
– с общим дефицитом (–), млрд руб.	–1,7	–16,8	–35,1	–15,0	–11,3
Итоговое соотношение, млрд руб.	30,9	18,8	–10,5	32,8	56,0

Источник: Данные об исполнении местных бюджетов за 2018–2022 годы // Минфин РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/operational?id_65=136138...

Из табл. 41 следует, что в период 2018–2022 гг. местные бюджеты в совокупности исполнены с незначительным профицитом, усредненная величина которого расчетно составила 34,6 млрд руб. (около 0,7% среднегодовой величины доходов местных бюджетов за указанный период).

Дефицит местных бюджетов покрывается за счет внутренних и внешних источников финансирования. Бюджетным кодексом РФ установлены следующие источники внутреннего финансирования дефицита местных бюджетов:

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 3. Ст. 93.3.
[2] Там же, п. 3. Ст. 92.1.

– разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;

– разница между привлеченными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

– разница между привлеченными и погашенными муниципальным образованием в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы РФ;

– изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;

– иные источники внутреннего финансирования дефицита местного бюджета[1].

В состав источников внешнего финансирования дефицита местного бюджета, согласно ст. 96 БК РФ, включаются:

– разница между привлеченными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов;

– объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите основные виды муниципальных образований в РФ.
2. Охарактеризуйте структуру бюджетных полномочий, которыми наделены все виды муниципальных образований.
3. Охарактеризуйте структуру местных финансов.
4. Раскройте содержание, функции и роль местных бюджетов в бюджетной системе РФ.
5. Дайте характеристику структуры налоговых доходов местных бюджетов.
6. Охарактеризуйте структуру и динамику неналоговых доходов местных бюджетов в 2024–2026 гг.
7. Какие виды безвозмездных поступлений получают местные бюджеты из других бюджетов бюджетной системы РФ?
8. Охарактеризуйте объемы, структуру и цели межбюджетных трансфертов, выделяемых бюджетам муниципальных образований из вышестоящих бюджетов.
9. Охарактеризуйте сущность и структуру собственных доходов местных бюджетов.
10. Дайте оценку доли собственных доходов в общем объеме доходов местных бюджетов.
11. Дайте оценку эффективности распределения выравнивающих дотаций для местных бюджетов.
12. Что представляет собой консолидированный бюджет муниципального района?
13. Охарактеризуйте структуру и динамику расходов местных бюджетов в 2024–2026 гг.
14. Поступления от каких налогов формируют основной объем доходов местных бюджетов?
15. Дайте оценку роли инфраструктурных бюджетных кредитов в развитие муниципальных образований.
16. Раскройте содержание показателя бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 96.

Глава 7. Государственные социальные внебюджетные фонды Российской Федерации

7.1. Государственные социальные внебюджетные фонды как структурный элемент бюджетной системы Российской Федерации

Государственные социальные внебюджетные фонды являются вторым после бюджетов публично-правовых образований структурным элементом бюджетной системы РФ. Государственные социальные внебюджетные фонды (в дальнейшем – государственные внебюджетные фонды) – это фонды денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Эти специальные фонды денежных средств предназначены для реализации конституционных прав населения на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья, медицинскую помощь и иные социальные услуги, не финансируемые из бюджетов. Основной целью создания государственных внебюджетных фондов является:

– выделение важнейших для общества социальных расходов:

– обеспечение финансирования этих расходов из самостоятельных устойчивых источников доходов:

– обеспечение эффективного и строго целевого использования этих специальных фондов денежных средств;

– возмещение недостающих расходов государственных внебюджетных фондов из средств федерального бюджета.

Государственные внебюджетные фонды являются по своей экономической природе страховыми, поскольку внесенные в них отчисления от фонда оплаты труда в виде страховых взносов являются для работающих возвратными. Они возвращаются работнику в случае наступления с ним страхового случая: заболевания, ухудшения здоровья, в связи с материнством, утратой трудоспособности по инвалидности, выходом на пенсию.

Бюджетным законодательством определена двухуровневая система государственных внебюджетных фондов, включающая в себя бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов. К бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации относятся:

– бюджет Фонда пенсионного и социального страхования (ФПСС РФ или Социальный фонд России – СФР);

– бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС РФ).

Бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Средства государственных внебюджетных фондов составляют значительную часть финансовых ресурсов финансовой системы РФ. В 2025 г. суммарный объем доходов

всех государственных внебюджетных фондов запланирован в сумме 20 930,0 млрд руб., что составляет 11% российского ВВП и 27,2% доходов бюджетной системы РФ в этом году[1].

В 2025 г. в совокупном объеме финансовых средств государственных внебюджетных фондов 79,0% (16 623,9 млрд руб.) составляют доходы Фонда пенсионного и социального страхования (Социального фонда России) и 21% (4 339,0 млрд руб.) – доходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Специфика функционирования государственных внебюджетных фондов состоит в том, что их бюджеты рассматриваются и утверждаются в законодательном порядке: в форме федеральных законов для бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ и в форме законов субъекта РФ – для бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Привлечение и использование средств этих фондов в определенных объемах и структуре осуществляются в соответствии с целями, четко регламентированными государством. Средства бюджетов этих фондов являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов других уровней бюджетной системы РФ и не подлежат изъятию. Восстановление необходимого объема бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется ежегодно из средств федерального бюджета. Это связано с тем, что посредством этих фондов реализуются общегосударственные социальные программы, направленные на обеспечение страхования социальных рисков граждан в связи с утратой трудоспособности с возрастом и по инвалидности, временной нетрудоспособности в связи с болезнью, беременностью, родам, заболеванием и ухудшением здоровья и т. д.

Именно общегосударственная значимость этих внебюджетных фондов определила принципы формирования и использования их средств:

– обязательность платежей в них со стороны работодателей и штрафные санкции за их неуплату;

– законодательное запрещение изъятия денежных средств из этих фондов и восстановление необходимого объема этих средств из госбюджета в случае дефицита внебюджетных фондов.

Являясь объектом государственной собственности, государственные внебюджетные фонды, вместе с тем, выступают в качестве самостоятельных финансово-кредитных учреждений, наделенных статусом юридического лица. Их деятельность в правовом и экономическом отношении независима от бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Вместе с тем самостоятельность государственных внебюджетных фондов отличается от экономической и финансовой самостоятельности организаций. Государственные внебюджетные фонды имеют собственные органы управления, свои источники доходов и особые направления расходования бюджетных средств. Однако при нехватке собственных средств государственных внебюджетных фондов для реализации социальных программ в надлежащем объеме, как уже отмечалось, государственный бюджет возмещает им этот дефицит средств.

[1] Расчеты произведены на основе данных: Заключение Счетной палаты РФ на законопроект «О федеральном законе на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов» от 14.10.2021 № 727321-8, разд. 2.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов отличаются автономией и в рамках бюджетного процесса. Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ составляются, согласно ст. 145 БК РФ, органами управления данных фондов на очередной финансовый год и плановый период и представляются в федеральный орган исполнительной власти, координирующий деятельность соответствующего государственного внебюджетного фонда РФ для внесения в Правительство РФ. Бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ по представлению Правительства РФ принимаются в форме федеральных законов не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В Государственной Думе проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов рассматриваются в трех чтениях единовременно с законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В первом чтении предметом рассмотрения являются основные характеристики бюджетов государственных внебюджетных фондов:

– прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с указанием поступлений из других бюджетов бюджетной системы РФ;

– общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;

– дефицит (профицит) бюджетов соответствующих государственных внебюджетных фондов и (или) источники их финансирования в очередном финансовом году и плановом периоде.

Предметом рассмотрения проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период во втором чтении являются:

– распределение расходов на очередной финансовый год и плановый период по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетов;

– текстовые статьи проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период. Государственная Дума рассматривает проекты бюджетов внебюджетных фондов во втором чтении в течение 25 дней после их принятия в первом чтении. В третьем чтении проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и на плановый период рассматриваются Государственной Думой в течение 5 дней после дня их принятия во втором чтении, принимаются в целом и передаются на рассмотрение в Совет Федерации.

В соответствии с п. 11 ст. 143 БК РФ проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов представляются высшими органами исполнительной власти субъектов РФ на рассмотрение законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ одновременно с проектами законов субъектов РФ о бюджете субъектов РФ и утверждаются в форме законов субъектов РФ не позднее принятия законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ. Координацию деятельности всех трех государственных внебюджетных фондов осуществляет Министерство труда и социальной защиты. Оперативное управление данными фондами осуществляется правлениями соответствующих внебюджетных фондов. Экспертизу проектов бюджетов, соответ-

ственно, государственных внебюджетных фондов РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов производят Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ.

Доходы государственных внебюджетных фондов формируются в соответствии со ст. 146 БК РФ за счет целевых, постоянно закрепленных за ними источников. Каждый из этих фондов имеет свою структуру доходных источников, что будет рассмотрено в последующих разделах данной главы. С 1 января 2010 г. основным финансовым источником доходов государственных внебюджетных государственных фондов вместо единого социального налога, согласно федеральному законодательству, стали прямые страховые взносы. Федеральный закон от 14.07.2022 № 239-ФЗ регулирует отношения, связанные с уплатой (перечислением) страховых взносов в Фонд пенсионного и социального страхования (Социальный фонд России), на обязательное пенсионное, социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ и его территориальные фонды на обязательное медицинское страхование. Вышеназванным федеральным законом регулируются также отношения, возникающие в процессе осуществления контроля за исчислением и уплатой (перечислением) страховых взносов и привлечение к ответственности за нарушение законодательства РФ о страховых взносах. Контроль за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование возложен на Фонд пенсионного и социального страхования РФ.

Страховые взносы в государственные внебюджетные социальные фонды имеют налоговую природу, поскольку устанавливаются государством, являются обязательными для уплаты, имеют строгое целевое назначение и используются для финансирования государственных расходов на обязательное государственное социальное страхование. В случае их несвоевременной или неполной уплаты с плательщиков взыскиваются недоимки в установленном законодательством порядке, штраф и пеня за каждый день просрочки исполнения обязанности по уплате взносов. Доходы государственных внебюджетных фондов имеют надежную налогооблагаемую базу – фонд оплаты труда работодателей.

Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды рассчитываются в размере 30% от фонда оплаты труда работников.

Федеральным законом от 14.07.2022 № 239-ФЗ с 1 января 2023 г. отменено раздельное перечисление страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Вместо этого установлен единый платеж в Фонд пенсионного и социального страхования в форме единого тарифа страховых взносов (на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование). Этот единый платеж установлен в размере 30% от фонда оплаты труда работников в рамках установленной единой предельной величины базы страховых взносов, которая представляет собой сумму вознаграждений работнику за год, в который уплачиваются страховые взносы.

Общая сумма единого страхового взноса в Фонд разделяется в следующей пропорции:

– на обязательное пенсионное страхование – 72,8% от суммы уплаченных страховых взносов;

– на обязательное социальное страхование для выплат по временной нетрудоспособности и в связи с материнством – 8,9% от общей суммы уплаченных страховых взносов;

– на обязательное медицинское страхование – 18,3% от общей суммы уплаченных страховых взносов.

Так в 2024 г. размер ЕПВБ установлен в сумме 2 225,0 тыс. руб. нарастающим итогом от заработной платы работников в 2024 г., увеличенного в 12 раз с применением к нему коэффициента в размере 2,3[1].

Для работников организаций и предприятий тариф страховых взносов до достижения начисленной номинальной заработной платы, не превышающего размера 2 225,0 тыс. руб., применяется единый тариф страховых взносов в размере 30% с указанных выплат. При выплатах заработной платы работнику в течение года свыше суммы 2 225,0 тыс. руб. применяется тариф страховых взносов 15,1%.

Для предприятий малого и среднего предпринимательства установлены пониженные тарифы по уплате страховых взносов, которые привязаны к величине минимального размера оплаты труда, а не к номинальной начисленной заработной плате[2]. При выплатах ежемесячной заработной платы в сумме до достижения размера МРОТ (19 242 руб. в 2024 г.) применяется тариф страховых взносов 30,0%. При ежемесячных выплатах работнику заработной платы свыше размера МРОТ применяется тариф страховых взносов 15,0%.

Как уже отмечалось, согласно ст. 5 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ, плательщиками страховых взносов являются:

1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, к которым относятся организации, индивидуальные предприниматели, а также физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями;

2) плательщиками страховых взносов являются индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, не производящие выплаты и вознаграждения физическим лицам. Если плательщик страховых взносов относится одновременно к нескольким категориям плательщиков, он исчисляет и уплачивает страховые взносы по каждому основанию.

Объектом обложения страховыми взносами для организаций и индивидуальных предпринимателей признаются выплаты и иные вознаграждения, начисляемые этими плательщиками страховых взносов в пользу физических лиц по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг (за исключением вознаграждений, выплачиваемых индивидуальным предпринимателям, адвокатам, нотариусам, занимающихся частной практикой), а также догово-

[1] Постановление Правительства РФ «О единой предельной величине базы исчисления страховых взносов с января 2024 года» от 10.11.2023. № 10883.

[2] Налоговый кодекс РФ. Ч. 2 от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2024, с изм. от 21.01.2025), пп. 17. п. 1, п. 2, ст. 427.

рам авторского заказа, договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам. Для организаций объектом обложения страховыми взносами признаются также выплаты и иные вознаграждения, начисляемые в пользу физических лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Объектом обложения страховыми взносами физических лиц, не признаваемых индивидуальными предпринимателями, признаются выплаты и иные вознаграждения по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ (услуг), выплачиваемые плательщиками страховых взносов в пользу физических лиц (за исключением вознаграждений, выплачиваемых плательщиком страховых взносов, не производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам). Согласно п. 3, 4 ст. 7 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ, не относятся к объекту обложения страховыми взносами выплаты и иные вознаграждения, производимые в рамках гражданско-правовых договоров, предметом которых является переход права собственности или иных вещных прав на имущество, договоров, связанных с передачей в пользование имущества (имущественных прав), за исключением договоров авторского заказа, договоров об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства и т. д.

Для плательщиков страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, согласно ст. 9 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ, ряд выплат не подлежит обложению страховыми взносами. К ним относятся:

– государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с государственным законодательством и решениями органов местного самоуправления;

– все виды компенсационных выплат, установленных государственным законодательством и решением органов местного самоуправления в пределах норм, установленных законодательством;

– суммы единовременной материальной помощи, оказываемой плательщиками страховых взносов и так далее согласно содержанию ст. 9 указанного Федерального закона.

База для начисления страховых взносов для организаций и индивидуальных предпринимателей определяется как сумма выплат и иных вознаграждений, предусмотренных ч. 1, ст. 7 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ, начисленных плательщиком страховых взносов за расчетный период в пользу физических лиц. Для плательщиков – физических лиц, не признаваемых индивидуальными предпринимателями, база для начисления страховых взносов определяется как сумма выплат и иных вознаграждений, произведенных ими за расчетный период в пользу физических лиц. Правительством РФ ежегодно устанавливается размер единой предельной базы для начисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды. Так, с 01.01.2024 размер ЕПВБ утвержден в сумме 2 225,0 тыс. руб., в 2025 г. – в сумме 2 759,0 тыс. руб., в 2026 г. размер ЕПВБ составит 3 041,0 тыс. руб.[1]

[1] Налоговый кодекс РФ. Ч. 2 от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2024, с изм. от 21.01.2025), разд. 2, п. 2.1. С. 8.

Предельная (максимальная) база для начисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды – это максимальная величина дохода работодателя, сверх которой страховые взносы либо перестают начисляться, либо начисляются по меньшей ставке.

Организациям и предпринимателям выгодно использование предельной величины облагаемой базы для начисления страховых взносов, поскольку сверх этой величины страховые взносы не уплачиваются или уплачиваются в меньшем размере.

Предельная база выгодна и государству, поскольку организации и предпринимателя становятся заинтересованными в высокой зарплате своих работников, чтобы быстрее превысить предельную величину налогооблагаемой базы и снизить общую налоговую нагрузку.

7.2. Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд России)

7.2.1. Социально-экономическая сущность и назначение Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации

В целях повышения качества содержания и более быстрого и удобного получения социальных услуг для населения РФ Правительством РФ осуществлена реформа системы пенсионного и социального страхования. Ключевым элементом этой реформы является реорганизация Пенсионного фонда России, его объединения с Фондом социального страхования и на их базе создание единого Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации. Единый Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, по свидетельству Правительства РФ, будет обеспечивать все меры поддержки и страховые выплаты, которые ранее администрировали ПФР и ФСС РФ. Правовое положение Фонда, порядок его создания, реорганизации и ликвидации, его функции и полномочия, органы управления Фонда и их компетенции, порядок владения, пользования и распоряжения имуществом Фонда и иные вопросы, связанные с его функционированием, представлены в Федеральном законе от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации». В соответствии со ст. 6 указанного Федерального закона сокращенное наименование Фонда – Социальный фонд России, СФР.

Социальный фонд России создан при Правительстве РФ в организационно-правовой форме государственного внебюджетного фонда, являющегося типом государственного учреждения. Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона РФ от 14.07.2022 № 236-ФЗ, Фонд создается в целях осуществления государством пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования, обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, социального обеспечения, предоставления мер социальной защиты (поддержки) отдельным категориям граждан, а также в целях осуществления

иных государственных функций и полномочий, возложенных на Фонд в соответствии с законодательством РФ.

Учредителем Социального фонда России от имени Российской Федерации является Правительство РФ. Функции и полномочия собственника имущества Фонда исполняет Российская Федерация. Соответственно, Российская Федерация несет и ответственность по публичным обязательствам Социального фонда России.

Фонд является юридическим лицом, может открывать счета в Федеральном казначействе, в международных финансовых организациях. Законодательством РФ запрещено обращение взыскания на средства Социального фонда России, предназначенные для исполнения его обязательств, и Фонд не может быть признан несостоятельным (банкротом)[1]. Российская Федерация несет субсидиарную (совместную) ответственность по обязательствам СФР, связанным с осуществлением им функций, указанных в ст. 5 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ.

Однако Российская Федерация не отвечает по обязательствам Фонда, не связанным с осуществлением его прямых обязательств, указанных в ст. 5 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ.

Социальный фонд России осуществляет следующие функции:

– назначение и выплату пенсий по обязательному страхованию и государственному пенсионному обеспечению;

– предоставление иных видов обеспечения, устанавливаемых дополнительно к страховым пенсиям и пенсиям по государственному пенсионному обеспечению, а также иных выплат и компенсаций в соответствии с законодательством РФ;

– назначение и выплату государственных пособий, обеспечение по обязательному социальному страхованию, иные виды обеспечения, установленных федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования;

– организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета в системах обязательного пенсионного и обязательного социального страхования;

– организацию и инвестирование средств пенсионных накоплений;

– актуарное (основанное на теории вероятностей, демографической статистике и прогнозируемой доходности долгосрочных инвестиций) оценивание финансового состояния систем обязательного пенсионного и обязательного социального страхования, долгосрочное прогнозирование их развития;

– предоставление государственных гарантий, мер соцзащиты (поддержки), социальных услуг отдельным категориям граждан, в том числе в рамках оказания государственной социальной помощи;

– организацию мероприятий в области медицинской, социальной и профессиональной адаптации застрахованных лиц, а также иные функции и полномочия, предусмотренные международными договорами РФ, федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами.

[1] Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ, ст. 13, 19.

Важной функцией и особым полномочием СФР является также обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, и иной информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Социальный фонд России осуществляет названные функции и полномочия в соответствии с законодательством РФ с 1 января 2023 г., обеспечивая непрерывность их исполнения.

Координацию деятельности Социального фонда России осуществляет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, исполняющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере пенсионного обеспечения и социального страхования. Этим уполномоченным органом федеральной власти, осуществляющим координацию деятельности Фонда, является Министерство труда РФ.

Координацию деятельности Социального фонда России Министерство труда РФ предполагает осуществлять на основе:

– владения единой цифровой платформы для администрирования выплат застрахованным лицам;

– единого контакт-центра для консультирования граждан по вопросам предоставления всех мер поддержки;

– работы «единого окна» для обращения за мерами поддержки.

Органами управления Фонда являются его председатель и правление. Правление является коллегиальным органом управления Фонда. На постоянной основе в состав правления Фонда входят: председатель Фонда, его первый заместитель и четыре представителя Фонда, три представителя уполномоченного федерального органа исполнительной власти и ЦБ РФ.

На непостоянной (ротационной) основе в состав 15 членов правления Социального фонда России входят шесть представителей общероссийских объединений работодателей, три представителя территориальных органов Фонда, три члена Совета Федерации РФ, три депутата Госдумы РФ, один представитель общероссийских общественных объединений инвалидов, два представителя организаций, деятельность которых связана с защитой прав граждан в сфере социального обеспечения.

Социальный фонд России осуществляет функцию учредителя своих территориальных органов и подведомственных Фонду учреждений. Территориальные органы СФР также создаются в организационно-правовой форме государственного внебюджетного фонда, являющегося типом государственного учреждения.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ принципами деятельности СФР являются:

– соблюдение государственных гарантий по обеспечению прав граждан в области пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования, обязательного социального страхования, социального обеспечения;

– автономность систем обязательного пенсионного страхования и обязательного пенсионного страхования;

– обеспечения финансовой устойчивости (стабильности) и сбалансированности бюджета Фонда;

– участие социальных партнеров в деятельности органов управления Фонда, учет интересов работников, работодателей и государства по основным направлениям деятельности Фонда;

– обеспечение доступности предоставляемых услуг и повышение их качества.

По мнению Правительства РФ, объединение ПФР и ФСС РФ в единое государственное учреждение позволит получить следующий положительный эффект:

– централизацию государственных услуг в сфере пенсионного обеспечения и социального страхования;

– упрощение и оптимизацию объемов управленческих и обеспечивающих функций в сфере пенсионного обеспечения и социального страхования (в части госзакупок, бюджетного учета и отчетности, кадрового учета и т. д.);

– ускорение предоставления и повышение доступности государственных социальных услуг гражданами посредством использования принципа «одного окна»;

– повышение прозрачности управления Социальным фондом через наблюдательный совет Фонда;

– сокращение расходов на содержание СФР за счет оптимизации состава и структуры имущества бывших ПФР и ФСС РФ;

– организация единых офисов клиентского обслуживания на базе имеющейся сети территориальных офисов ПФР и ФСС РФ и сокращение их количества.

Расчет основных параметров Фонда пенсионного и социального страхования осуществляется с показателями социально-экономического развития РФ в 2023–2025 гг. (табл. 42).

Таблица 42

Некоторые показатели социально-экономического развития РФ на 2024–2026 гг.*

Показатели	2024 г.	2025 г.	2026 г.	Изменение, %
Фонд заработной платы, млрд руб.	46 115,0	52 796,0	57 796,0	25,3
Среднемесячная начисленная зарплата работников организаций, руб.	88 285,0	99 952,0	110 169,0	24,8
ИПЦ, %	107,3	104,5	104,3	–3,0
Среднегодовой размер страховой пенсии, руб.	21 641,0	23 397,0	25 147,0	16,2
Среднегодовой размер пенсии по старости неработающим пенсионерам, руб.	23 419,0	24 704,0	26 162,0	11,7
Среднегодовой размер социальной пенсии, руб.	13 834,4	14 898,4	15 992,5	15,6
Среднегодовой размер накопительной пенсии, руб.	1 361,5	1 444,5	1 527,6	12,2
Прожиточный минимум пенсионера (ПМП), руб.	13 290,0	15 250,0	17 706,0	33,2
Стоимость одного пенсионного коэффициента, руб.	133,05	142,76	149,18	10,1
Размер фиксированной выплаты к страховой пенсии, руб.	8 134,8	8 549,76	9 173,89	12,8
Соотношение среднегодового размера страховой пенсии к ПМП, %	162,8	153,4	142,0	–12,8
Соотношение среднегодового размера социальной пенсии к ПМП, %	104,1	97,7	90,3	–13,3

* Рассчитано по данным: Заключение Счетной палаты РФ на законопроект «О федеральном законе на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов», от 14.10.2021 № 727321-8, разд. 2.

Ключевыми экономическими новациями в деятельности Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации с 2023 г. являются:

– введение единого тарифа страховых взносов;

– установление единой предельной базы для начисления страховых взносов на пенсионное и социальное страхование;

– расширение единого круга застрахованных лиц по обязательному страхованию; объединение льготных плательщиков страховых взносов в три группы.

До 1 января 2023 г. все налогоплательщики[1] в России уплачивали страховые взносы в зависимости от вида обязательного страхования: пенсионного страхования (в ПФР), медицинского страхования (в ФОМС РФ), на страхование по временной нетрудоспособности и в связи с материнством (в ФСС РФ) и на страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний по соответствующим тарифам. Так, тариф страховых взносов, устанавливаемых от предельной величины заработных плат, полностью облагаемых страховыми взносами, составлял: 22% в ПФР, 5,1% в ФОМС РФ, 2,9% в ФСС РФ. Со слиянием Пенсионного фонда России и Фонда социального страхования РФ в единый Социальных фонд России вышеназванные отдельные тарифы социальных страховых взносов объединены в единый тариф страховых взносов[2]. Величина единого тарифа страховых взносов в СФР составила прежнюю величину – 30% от единой предельной базы заработных плат, полностью облагаемых страховыми взносами. Страховые взносы работодатели будут перечислять единым платежом в Федеральное казначейство, которое уполномочено распределять эти денежные средства по видам обязательного страхования – пенсионного, медицинского и социального. Распределение Казначейством страховых взносов между видами страхования осуществляется в следующей пропорции: 72,8% из общей суммы уплаченных страховых взносов направляется на обязательное пенсионное страхование, 18,3% – на обязательное медицинское страхование и 8,9% – на обязательное социальное страхование.

С 1 января 2024 г. единая предельная база заработных плат, полностью облагаемых социальными страховыми взносами, установлена в размере 2 225,0 тыс. руб. Единая предельная величина зарплат, полностью облагаемых социальными взносами (или установленная единая предельная величина базы для исчисления страховых взносов) будет ежегодно индексироваться. Уровень индексации должен ежегодно устанавливаться соответственно росту показателя номинальной средней заработной платы в России за год.

Например, по данным Росстата РФ, средняя номинальная ежемесячная начисленная заработная плата в России составила 74 854 руб. в 2023 г. По оценке Счетной палаты РФ, эта среднемесячная заработная плата по итогам 2024 г. возрастет по сравнению с 2023 г. на 16,1% и составит 83 891 руб.[3]

В этом случае предельная величина базы для начисления социальных страховых взносов в 2024 г. составит: 1 917,0 тыс. руб. × 1,161 = 2 225,6 тыс. руб.

---

[1] Исключением являются представители бизнеса, которые работают на автоматизированной упрощенной системе налогообложения и не платят страховые взносы по ОПС, ОМС и ВНиМ. Однако сохранена у них обязанность ежегодной уплаты 2 040 руб.

[2] Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ, пп. «б», п. 10, ст. 2.

[3] Средняя зарплата в России в 2024 г.: по годам, по регионам, от 20.05.2024. URL: https://brobank.ru/srednyaya-zarplata-v-rossii/

По расчетам Министерства труда России, в результате увеличения размера страховых взносов и предельной облагаемой базы размер пособий по временной нетрудоспособности и в связи с материнством увеличится к 2025 г. в полтора раза. Так, максимальная сумма пособия по временной нетрудоспособности при стаже от 8 лет возрастет с 78 207 руб. в 2022 г. до 143 500 руб. к 2025 г. Максимальный размер пособия по беременности и родам возрастет с 360 164 руб. за 140 дней в 2022 г. до 660 900 руб. к 2025 г.[1]

Вместе с тем, как отмечено Российским союзом промышленников и предпринимателей, предельная величина базы для исчисления страховых взносов, установленной в 2024 г. в размере 2 225,0 тыс. руб., возросла на 16,1% по сравнению с ЕПВБ в размере 1 917,0 тыс. руб., установленного на 2023 г. Однако рост среднемесячной начисленной номинальной заработной платы, которая является базой для начисления страховых взносов и основой для изменения этой базы, составил за этот период лишь 12% – с 74 854 руб. в 2023 г. до 83 891 руб. в 2024 г.

По мнению Российского союза промышленников и предпринимателей, такой подход приводит к установлению для большинства категорий работников максимального размера тарифов страховых взносов, приводящих к росту финансовой нагрузки в большинстве отраслей экономики.

Если же фонд оплаты труда работников накопленным итогом в пределах года превысит предельную величину, полностью облагаемую страховыми взносами, то тариф страховых взносов сверх предельной базы страховых взносов будет начисляться в льготном размере – 15,1%. Вероятно, что новая модель уплаты страховых взносов создаст определенные стимулы для работодателей в увеличении фонда оплаты труда на предприятиях с тем, чтобы иметь возможность раньше уплачивать страховые взносы по льготному тарифу 15,1%. Кроме установленного единого тарифа страховых взносов, работодатель отдельно будет оплачивать страховые взносы на травматизм по специальным тарифам в размере от 0,2 до 8,5% в зависимости от основного вида деятельности травмированных работников. Отметим, что страховые взносы на травматизм работодатель уплачивает лишь в том случае, если это предусмотрено в трудовом договоре.

Важным элементом реформы пенсионного и социального страхования в России является расширение единого круга застрахованных лиц по обязательному страхованию. В число застрахованных лиц по обязательному страхованию с 2023 г. добавятся:

– лица, работающие по договорам гражданско-правового характера (подряда или возмездного оказания услуг);

– лица, обучающиеся по очной форме обучения в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования и получающие заработную плату за деятельность в студенческих отрядах по трудовым договорам или договорам гражданско-правового характера;

– главы крестьянских фермерских хозяйств (КФК);

– индивидуальные предприниматели, не производящие выплаты или вознаграждения физическим лицам.

[1] Куликова С. Объединение ПФР и ФСС: какие изменения ждут россиян // tass.ru. 1.06.2022.

В рамках реформы пенсионного и социального страхования работодатели будут обязаны дополнительно включать в единый тариф страховых взносов за работающих по договорам гражданско-правового характера (ГПХ). Это обусловлено тем, что с 2023 г. физических лиц, работающих по договорам ГПХ, включили в круг застрахованных лиц, обладающих правами на получение следующих пособий: пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, пособия по уходу за ребенком напрямую из средств Социального фонда России. Ранее эти дополнительные права на указанные пособия получали только работающие по трудовому договору. С этого времени работодатель за работающих по договору ГПХ будет платить страховые взносы как за пенсионное, так и за социальное страхование. Указанные дополнительные права предоставляются работающим по договорам ГПХ с учетом следующих условий:

1) работающий по договорам ГПХ не должен быть: пенсионером, опекуном иди попечителем, а также самозанятым;

2) для получения этих прав сумма страховых взносов, начисленных выплат работающему физическому лицу по договору ГПХ за предыдущий календарный год, должна быть не менее стоимости страхового года. Отметим, что для расчета стоимости страхового года используют выплаты как по договору ГПХ, так и по трудовому договору. Стоимость страхового года в соответствии с п. 4.2 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ рассчитывается по следующей формуле:

$$Сст = 2{,}9\ \% \times МРОТ\ на\ начало\ года \times РК \times 12,$$

где Сст – стоимость страхового года; РК – районный коэффициент.

Круг застрахованных лиц, согласно Федеральному закону от 14.07.2022 № 236-ФЗ, расширится за счет включения в него работников крестьянских фермерских хозяйств. Согласно п. 2.1 ст. 430 НК РФ, главы КФХ с 2023 г. должны уплачивать страховые взносы на обязательное пенсионное страхование и на обязательное медицинское страхование за себя и за каждого члена КФХ. Общая величина платежа страховых взносов в целом по крестьянскому фермерскому хозяйству определяется как произведение совокупного фиксированного платежа в размере 45 842 руб. за расчетный период 2023 г. и количества всех членов КФХ, включая главу КФХ.

Для субъектов предпринимательства, не производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, с 2023 г. устанавливается уплата страховых взносов по обязательному пенсионному и обязательному медицинскому страхованию в совокупном фиксированном размере 45 842 руб. за расчетный период одного года. Эта страховая сумма уплачивается в том случае, если величина дохода плательщика не превышает 300 тыс. руб. за расчетный год.

При превышении годовым доходом плательщика 300 тыс. руб. уплачиваются дополнительные страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в размере 1% с суммы превышения указанного дохода, но не более 257 061 руб.[1]

Согласно Федеральному закону от 14.07.2022 № 236-ФЗ, упорядочена система льготных (пониженных) режимов и льготных моделей налогообложения страховыми

[1] Налоговый кодекс РФ. Ч. 2 от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2024, с изм. от 21.01.2025), п. 1.2. Ст. 430.

взносами отдельных налогоплательщиков. Это обусловлено тем, что до 2023 г. в России действовали 15 категорий налогоплательщиков, использующих льготные тарифы уплаты страховых взносов. По решению ФНС РФ с 01.01.2023 в РФ будут действовать только три группы налогоплательщиков, для которых введены льготные тарифы страховых взносов.

В первую группу входят субъекты малого и среднего предпринимательства (МСП) с численностью работников не свыше 250 человек. Число работников свыше 250 человек разрешается иметь тем субъектам МСП, у которых основным видом деятельности является продажа продуктов питания и напитков. В эту же группу входят участники проекта «Сколково» и инновационных научно-технологических центров. Для этой группы плательщиков установлен льготный тариф страховых взносов в размере 15% с той части выплат, которая превышает МРОТ. Часть выплат работникам МСП, которая не превышает МРОТ, облагается по единому тарифу страховых взносов в размере 30%.

Во вторую группу входят резиденты экономических зон, IT-организации, организации-мультипликаторы, социально ориентированные некоммерческие организации и благотворительные организации. Для этой группы плательщиков установлен тариф страховых взносов 7,6%.

В третью группу налогоплательщиков входят организации, осуществляющие выплаты членам экипажей судов, зарегистрированных в Российском открытом реестре. Для этой группы плательщиков установлен тариф страховых взносов 0%. Зарплата остальных сотрудников облагается по единому тарифу страховых взносов в размере 30%.

Бюджет Социального фонда России на очередной финансовый год и плановый период формируется раздельно по каждому виду обязательного социального страхования и социального обеспечения. Законодательством РФ запрещено осуществлять перекрестное финансирование различных видов страхования. Это значит, что средства Фонда, предусмотренные на финансирование обязательств по определенному виду обязательного социального страхования, не могут быть использованы на выполнение обязательств по другому виду социального страхования. То есть доходы и расходы по каждому из видов страхования учитываются отдельно.

В случае недостаточности в бюджете Фонда средств на исполнение его обязательств по финансированию какого-либо вида обязательного социального страхования, бюджету СФР для этих целей предоставляются межбюджетные трансферты из Федерального бюджета. В 2024 г. совокупный объем межбюджетных трансфертов бюджету Фонда пенсионного и социального страхования из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и бюджета Федерального фонда ОМС составит по плану 5405,8 млрд руб.

7.2.2. Доходы бюджета Фонда пенсионного и социального страхования на обязательное пенсионное страхование

Согласно ст. 10 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ, бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации относится к бюджетам

бюджетной системы РФ. Средства бюджета Фонда пенсионного и социального страхования являются собственностью Российской Федерации, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат.

Бюджет Социального фонда России на очередной финансовый год и плановый период формируется раздельно по каждому виду обязательного социального обеспечения. Законодательством РФ запрещено осуществлять перекрестное финансирование различных видов страхования. Это значит, что средства Фонда, предусмотренные на финансирование обязательств по определенному виду обязательного социального страхования, не могут быть использованы на выполнение обязательств по другому виду социального страхования. То есть доходы и расходы по каждому из видов страхования учитываются отдельно.

В случае недостаточности в бюджете Фонда средств на исполнение его обязательств по финансированию какого-либо вида обязательного социального страхования, бюджету Фонда для этих целей предоставляются межбюджетные трансферты из Федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ.

Доходная часть бюджета Фонда пенсионного и социального страхования РФ составила 13,711 трлн руб. (9,2% ВВП) в 2023 г. Объемы доходов бюджета Фонда в 2024 г. составили 16,019 трлн руб., 16,413 трлн руб. в 2025 г. и 17,325 трлн руб. – в 2026 г. (по прогнозу).

Общий объем расходов бюджета Фонда в 2023 г. составил 13,541 трлн руб., в 2024 г. – 16,178 трлн руб. Планируемые объемы расходов бюджета Фонда в 2025 г. – 16,413 трлн руб., в 2026 г. составят 17,324 трлн руб. Следовательно, бюджет Фонда в 2024 г. был исполнен с дефицитом 158,8 млрд руб. Однако в период с 2025–2026 гг. бюджет Фонда по прогнозу будет профицитным. Объем профицита бюджета Фонда составит в 2025 г. – 120,0 млрд руб., в 2026 г. – 131,3 млрд руб.[1]

В период с 2024–2026 гг. бюджету Фонда пенсионного и социального страхования будут предоставлены межбюджетные трансферты из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на общую сумму 5 832,0 млрд руб. в 2024 г., на сумму 5 722,3 млрд руб., по прогнозу, в 2025 г. и на сумму 5 939,0 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г.

Доходы Фонда сформированы с учетом того, что на трехлетний период 2023–2025 гг. будет сохраняться мораторий на направление страховых взносов на финансирование накопительной пенсии. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 27.11.2023 № 541-ФЗ доходы Фонда будут возрастать за счет:

– планируемой индексации страховых пенсий и фиксированных выплат к ним на 7,5% с 01.01.2024, на 4,5% с 01.02.2025 и с 01.04.2025 еще на 2,2%. В 2026 г. прогнозируется увеличение страховых пенсий и фиксированных выплат в целом на 6,3%;

– планируемой индексации социальных пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению в 2024 г. на 7,5%, в 2025 г. на 9,5%, а в 2026 г. на 10,3% (прогноз).

Федеральным законом от 14.07.2022 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (с изм. Федеральным законом от 21.11.2022

[1] Финмаркет. URL: https://www.finmarket.ru/news/5847729

№ 448-ФЗ) в пп. 1 п. 1 ст. 146 БК РФ установлена структура налоговых и неналоговых доходов Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации.

Налоговые доходы бюджета Фонда в соответствии с п. 12 ст. 241 БК РФ включают:

– доходы от уплаты минимального налога, взимаемого в связи с применением УСН;

– доходы от налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением УСН;

– доходы от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

– доходы от единого сельскохозяйственного налога;

– задолженности по единому социальному налогу и соответствующих пеней и штрафов по ним за налоговые периоды в прошлом.

Неналоговые доходы бюджета Фонда включают три группы доходов: 1) доходы от страховых взносов на обязательное пенсионное страхование; 2) доходы от страховых взносов на обязательное социальное страхование; 3) средства межбюджетных трансфертов.

Таблица 43

Параметры доходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования РФ на 2023–2026 гг.

Показатель	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Доходы, всего, млрд руб.	13 711,2	16 019,3	16 413,8	17 386,8
В % от доходов федерального бюджета РФ	47,8	45,7	48,9	51,1
Из них: I. Собственные доходы Фонда	10 245,2	11 979,1	12 145,5	12 694,6
В том числе:				
– доходы по обязательному пенсионному страхованию	9 047,9	10 537,8	10 626,2	11 061,5
– доходы по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	929,9	1 135,4	1195,4	1 281,9
– доходы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний	185,8	225,1	243,9	262,8
– страховые взносы на формирование накопительной пенсии	81,6	82,3	243,9	262,8
II. В составе доходов межбюджетные трансферты, всего	5 294,7	5 832,0	5 723,3	5 939,1
Из них: – из федерального бюджета	5 076,2	5 425,8	5 288,7	5 416,0
– из бюджетов субъектов РФ	203,3	297,2	324,9	413,6
– из бюджета Федерального фонда ОМС	15,2	108,9	108,7	108,6

Источник: Федеральный закон «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 21.11.2023 № 542-ФЗ, прил. 3.

Доходы бюджета Фонда пенсионного и социального страхования рассчитываются на основе следующих, имеющих ключевое значение показателей социально-экономического развития РФ на 2023–2025 гг.:

– фонда заработной платы в РФ;

– среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций;

– индекса потребительских цен;

– среднегодового размера страховой и социальной пенсии;

– динамики среднегодовой численности пенсионеров, в том числе получателей страховой пенсии;

– величины единой предельной величины базы страховых взносов[1]. Это показатели приведены в табл. 43.

В период 2024–2026 гг. прогнозный объем доходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования увеличится на 16,1% – с 16 019,13 млрд руб. в 2024 г. до 18 573,5 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Рост доходов бюджета СФР в 2023–2026 гг. обусловлен, по мнению Счетной палаты РФ, двумя основными причинами: 1) ежегодным увеличением размера фонда заработной платы в стране и соответственным ростом среднегодовой заработной платы работников организаций в РФ; 2) увеличением ЕПВБ при расчете страховых взносов на обязательное пенсионное и социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и материнству. Так, прирост фонда заработной платы работников организаций в РФ за период 2024–2026 гг. прогнозируется в размере 25,3% – с 46 115,0 млрд руб. в 2024 г. до 57 796,0 млрд руб. в 2026 г. В результате за указанный период размер среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций увеличится на 24,8% – с 88 285,0 руб. в 2024 г. до 110 169,0 руб., по прогнозу, в 2026 г.

В период 2024–2026 гг. применены повышенные размеры ЕПВБ – с 2 225,0 тыс. руб. в 2024 г. до 3 041,0 тыс. руб., по прогнозу, в 2026 г. В результате за указанный период величина ЕПВБ возрастет на 36,7%. Однако рост размера ЕПВБ будет превышать за этот период рост среднемесячной начисленной заработной платы работников организации на 11,9%, что может привести к установлению повышенных тарифов страховых взносов для работников большинства отраслей экономики и, соответственно, к росту финансовой нагрузки на их заработную плату. Общий объем поступлений страховых взносов в бюджет Фонда в период 2024–2026 гг. прогнозируется 14,3% (табл. 44)[2].

Таблица 44

Объем и структура поступлений страховых взносов в Фонд пенсионного и социального страхования 2024–2027 гг., млрд руб.

Показатель	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.
Объем поступлений страховых взносов, всего	10 079,4	11 972,7	13 239,0	14 374,8
В % от общих доходов Фонда	62,9	72,9	71,2	72,9
В том числе: на обязательное пенсионное страхование	8 822,1	10 462,1	11 567,3	12 259,1
В % от общих поступлений взносов	87,5	87,4	87,4	85,3
На случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	1 038,0	1 232,9	1 364,9	1 493,3
В % от общих поступлений взносов	10,3	10,3	10,3	10,4
На страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	219,3	277,6	306,8	332,4
В % от общих поступлений взносов	2,2	2,3	2,3	4,3

Источник: Федеральный закон «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов», п. 1, ст. 1.

Общий стоимостный объем поступления страховых взносов в период 2024–2027 гг., по прогнозу, увеличится на 42,6% – с 10 079,4 млрд руб. в 2024 г. до

[1] Данные Минэкономразвития России от 05.09.2022, Письмо Минтруда России от 30.08.2022 № 27-6/В-22.

[2] Заключение Счетной палаты РФ на законопроект «О федеральном законе на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов» от 14.10.2021 № 727321-8, разд. 2, с. 25, рис. 5.

14 374,8 млрд руб. в 2027 г. Однако процентный объем поступления страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию в общем объеме доходов Фонда возрастет только на 10,0% – с 62,9% в 2024 г. до 72,9% в 2027 г. Наиболее весомой частью общего дохода бюджета Фонда пенсионного и социального страхования является поступление страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

По данным табл. 44, общий объем поступления страховых взносов на ОПС составляет в среднем 85–87%. Стоимостной объем поступления страховых взносов на ОПС в период 2024–2027 гг., по прогнозу, возрастет на 39% – с 8 822,1 млрд руб. в 2024 г. до 12 259,1 млрд руб. в 2027 г. Вместе с тем процентная доля страховых взносов на ОПС в общем объеме доходов Фонда увеличится только на 7%. Возможной причиной этой ситуации может быть сложившаяся в России тенденция преобладания динамики роста среднегодового размера страховой пенсии, которую получают 86,2% из всех получателей пенсий, над динамикой среднегодового роста числа получателей страховых пенсий. Так, в период 2024–2027 гг. среднегодовой размер страховой пенсии по прогнозу увеличится на 24,8%, а число получателей страховых пенсий сократится на 1% – с 36 872,0 тыс. чел. в 2024 г. до 36 630,0 тыс. чел., по прогнозу, в 2027 г.

В структуру доходов бюджета фонда от страховых взносов на обязательное пенсионное страхование входят:

– страховые взносы на обязательное пенсионное страхование физических лиц, составляющие 95,8% от общего объема страховых взносов на ОПС;

– страховые взносы от индивидуальных предпринимателей, адвокатов и других категорий самозанятых, составляющие 2,5% от общего объема страховых взносов на ОПС;

– страховые взносы по дополнительным тарифам на ОПС, составляющие 1,4% от общего объема страховых взносов на ОПС, и прочие поступления страховых взносов на ОПС, составляющие 0,3% от общего объема страховых взносов на ОПС.

Более подробная структура страховых взносов на ОПС, утвержденная законодательством РФ о налогах и сборах на 01.01.2024 г., включает:

– страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в виде доходов от уплаты страховых взносов, предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах, – по нормативу 72,8%;

– страховые сборы на ОПС за расчетные периоды, истекшие до 01.01.2023;

– страховые взносы на ОПС в виде доходов от уплаты страховых взносов отдельными категориями плательщиков страховых взносов в совокупном фиксированном размере – по нормативу 80,1078%;

– страховые взносы на ОПС, уплачиваемые отдельными категориями плательщиков страховых взносов с дохода, превышающего 300 тыс. руб. за расчетный период;

– страховые взносы по дополнительным тарифам на ОПС, установленных ст. 428 Налогового кодекса РФ;

– страховые взносы на ОПС, уплачиваемые лицами, добровольно вступившими в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию;

– дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые

взносы на накопительную пенсию, зачисляемые в Фонд пенсионного и социального страхования РФ (Фонд);

– взносы, уплачиваемые организациями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации (ГА) на выплату ежемесячной доплаты к пенсии, зачисляемые в Фонд;

– взносы, уплачиваемые организациями угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций;

– недоимки, пени и штрафы по страховым взносам на ОПС, предусмотренные законодательством РФ по налогам и сборам, – по нормативу 72,8%;

– недоимки, пени и штрафы по страховым взносам на ОПС, уплачиваемым отдельными категориями плательщиков страховых взносов в совокупном фиксированном размере, – по нормативу 80,1078%;

– недоимки, пени по страховым взносам на ОПС, уплачиваемые отдельными категориями плательщиков страховых взносов с дохода, превышающего 300 тыс. руб. за расчетный период;

– недоимки, пени и штрафы по дополнительным тарифам на ОПС, установленным ст. 428 НК РФ;

– недоимки, пени и штрафы, уплачиваемые организациями, использующими труд членов экипажей воздушных судов ГА и организациями угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсиям отдельным категориям работников этих организаций.

В общем объеме поступлений страховых взносов в бюджет фонда в 2024 г. поступления взносов на ОПС составили 65,5%;

– поступления страховых взносов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и материнству – 7,1%;

– поступления страховых взносов по ОСС от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний – 1,4%.

В стоимостном объеме собственных доходов фонда социального и пенсионного страхования в период 2023–2026 гг. объем поступления страховых взносов на ОПС прогнозируется с ростом на 22,3% – с 9 047,9 млрд руб. в 2023 г. до 11 061,5 млрд руб. в 2026 г. Однако процентная доля доходов фонда от страховых взносов от ОПС в общем объеме собственных доходов фонда в этот период сократится с 88,3% в 2023 г. до 87,1%, по прогнозу, в 2026 г. Тенденция уменьшения процентной доли поступления доходов от страховых взносов от ОПС в общем объеме собственных доходов фонда в указанный период, возможно, обусловлена сокращением общей численности пенсионеров, получающих пенсии по старости.

7.2.3. Система страховых взносов в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации

Федеральным законом от 14.07.2022 № 239-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации…»: 1) определен круг

застрахованных лиц, осуществляющих страховые взносы на обязательное пенсионное и социальное страхование; 2) установлены размер единого тарифа страховых взносов, единой предельной и облагаемой базы для расчета страховых взносов; 3) определены льготные категории налогоплательщиков, объединенных в три группы.

Вышеназванным Федеральным законом с 01.01.2023 отменено раздельное перечисление страховых взносов в каждый из трех внебюджетных государственных фондов с разными облагаемыми базами, кругом застрахованных лиц, ставками тарифов страховых взносов. Вместо этого установлен единый платеж в Фонд пенсионного и социального страхования в форме общего страхового взноса. Общий страховой взнос в Фонд разделяется в следующей пропорции:

– на обязательное пенсионное страхование – 72,8% от суммы уплаченных страховых взносов;

– на обязательное социальное страхование для выплат по временной нетрудоспособности и в связи с материнством – 8,9% от общей суммы уплаченных страховых взносов;

– на обязательное медицинское страхование – 18,3% от общей суммы уплаченных страховых взносов.

В соответствии с п. 3 ст. 2 Федерального закона от 14.07.2022 № 239-ФЗ с 2023 г. устанавливается единый тариф страховых взносов (на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование, обязательное медицинское страхование) в пределах установленной единой предельной величины базы для исчисления страховых взносов 30%.

ЕПВБ представляет собой сумму вознаграждений за год конкретному лицу, с которой уплачиваются страховые взносы. Единая предельная величина базы по страховым платежам в Фонд установлена в размере 2 225,0 тыс. руб. на 2024 г., 2 277,0 тыс. руб. на 2025 г. и 2 377,0 тыс. руб., по прогнозу, на 2026 г. Величины ЕПВБ проиндексированы на ежегодный рост заработной платы в РФ.

Для плательщиков страховых взносов в качестве лиц, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам: организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, начиная с 2023 г. устанавливается ЕПВБ для исчисления страховых взносов. С сумм выплат и иных вознаграждений в пользу физического лица, превышающих ЕПВБ, страховые взносы не взимаются. ЕПВБ определяется нарастающим итогом с начала расчетного периода.

Для плательщиков страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения в пользу прокуроров, сотрудников Следственного комитета РФ, федеральных и мировых судей, тарифы страховых взносов установлены:

– на обязательное страхование на ВНиМ в пределах ЕПВБ – в размере 2,9%;

– на обязательное медицинское страхование – 5,1%.

Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование с вышеназванных выплат не начисляются.

Лица, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам (индивидуальные предприниматели, оценщики, адвокаты и иные лица, указанные в пп. 2

п. 1 ст. 419 НК РФ, в случае если величина их дохода за расчетный период не более 300 тыс. руб., уплачивают страховые взносы на ОПС и на ОМС в совокупном фиксированном размере 45 842 руб. за расчетный период 2023 г.

Если же величина дохода этих плательщиков превышает 300 тыс. руб. за расчетный период, то страховые взносы на ОПС и страховые взносы на ОМС в совокупном фиксированном размере устанавливаются в размере 0,1% с суммы дохода, превышающего 300 тыс. руб. за расчетный период. При этом величина суммы превышения дохода не может быть более 2 557 061 руб. за расчетный период 2023 г.

Крестьянские (фермерские) хозяйства с 2023 г. уплачивают страховые взносы на ОПС, страховые взносы на ОМС за каждого члена КФХ, включая главу КФХ. Размер страховых взносов составили 45 842 руб. за расчетный период 2023 г. на каждого члена КФХ.

В соответствии с пп. «г», п. 11 ст. 2 Федерального закона от 14.07.2022 № 239-ФЗ для организаций и индивидуальных предпринимателей установлены единые пониженные (льготные) тарифы страховых взносов. Все эти плательщики объединены в три группы.

В первую группу входят 11 категорий плательщиков, к которым применяется льготный тариф в размере 7,6% в пределах ЕПВБ для исчисления страховых взносов и 0% – свыше ЕПВБ. В состав этих льготных плательщиков страховых взносов входят: социально ориентированные НКО, применяющие УСН; благотворительные организации, применяющие УСН; IT-организации, резиденты и участники свободных и особых экономических зон, российские организации, занимающиеся производством и (или) реализацией собственной анимационной аудиовизуальной продукции, организации в сфере радиоэлектронной промышленности и т. д.

Для второй группы льготных плательщиков страховых взносов установлен нулевой тариф как в пределах ЕПВБ, так и при превышении ее. В эту группу льготных плательщиков страховых взносов входят организации, выплачивающие вознаграждения членам экипажей судов, зарегистрированных в Российском международном реестре судов, международные компании, получившие статус участников специальных административных районов и производящих выплаты членам экипажей судов, зарегистрированных в Российском реестре судов.

Для третьей группы льготных плательщиков страховых взносов – организаций, получивших статус участников проекта по осуществлению НИР и коммерциализации их результатов в рамках инновационного центра «Сколково», организаций, указанных в пп. 17 ст. 427 НК РФ, начиная с 2023 г. применяется единый пониженный тариф страховых взносов в размере 15,0% в отношении части выплат в пользу физического лица. Эта часть выплат определяется по итогам каждого календарного месяца как превышение над величиной МРОТ, установленного федеральным законом на начало расчетного периода.

Величина МРОТ утверждена федеральным законодательством на 2024 г. в размере 19 242 руб., на 2025 г. в размере 22 440 руб. и на 2026 г., по прогнозу, в размере 23 532 руб.

По предложению Правительства РФ в 2023 г. и последующие годы размер МРОТ должен исчисляться, исходя из темпов его роста, превышающего на 3% темп роста прожиточного минимума трудоспособного населения. На этой основе будут

созданы условия, чтобы величина МРОТ составляла 42% от величины медианной заработной платы.

В эту группу льготных плательщиков также входят:

– субъекты МСП;

– субъекты МСП, основным видом экономической деятельности которых является предоставление продуктов питания и напитков, у которых среднесписочная численность работников превышает 250 человек, соответствующие условиям, изложенным в пп. 38 п. 3 ст. 149 НК РФ.

Федеральный закон от 14.07.2022 № 239-ФЗ затронул зарегистрированных самозанятых, поскольку они вступают в правоотношения по обязательному пенсионному и социальному страхованию на добровольной самостоятельной основе.

Эта категория граждан уплачивает страховые взносы в размере 37% от налога на профессиональный доход, зачисляемые в систему обязательного медицинского страхования.

Определение суммы страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию на финансирование страховой и накопительной пенсии регулируется Федеральным законом от 14.07.2022 № 237-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» с начала 2023 г. в соответствии с процентными долями от величины общего страхового взноса в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (табл. 45).

Таблица 45

Структура долей единого тарифа на пенсионное обеспечение застрахованных лиц с 01.01.2023

<table>
<tr><th rowspan="3">Доля единого тарифа</th><th rowspan="3">Доля единого тарифа для лиц 1966 г. р. и старше</th><th colspan="4">Доля единого тарифа для лиц 1967 г. р. и моложе</th></tr>
<tr><th colspan="2">Вариант пенсионного обеспечения без финансирования накопительной пенсии</th><th colspan="2">Вариант пенсионного обеспечения с финансированием накопительной пенсии</th></tr>
<tr><th>на финансирование страховой пенсии</th><th>на финансирование накопительной пенсии</th><th>на финансирование страховой пенсии</th><th>на финансирование накопительной пенсии</th></tr>
<tr><td rowspan="3">72,8% (в пределах установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов)</td><td>72,8 % на финансирование страховой пенсии, из них:</td><td>72,8% на финансирование страховой пенсии, из них:</td><td>0,0% – индивидуальная часть тарифа страховых взносов</td><td>53,4%, из них:</td><td>19,4% – индивидуальная часть тарифа страховых взносов</td></tr>
<tr><td>19,4% – солидарная часть тарифа страховых взносов;</td><td>19,4% – солидарная часть тарифа страховых взносов;</td><td></td><td>19,4% – солидарная часть тарифа страховых взносов;</td><td></td></tr>
<tr><td>53,4% – индивидуальная часть тарифа страховых взносов</td><td>53,4% – индивидуальная часть тарифа страховых взносов</td><td></td><td>34,0 % – индивидуальная часть тарифа страховых взносов</td><td></td></tr>
<tr><td>72,8% (свыше установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов)</td><td>72,8% – солидарная часть тарифа страховых взносов</td><td>72,8% – солидарная часть тарифа страховых взносов</td><td>0,0%</td><td>72,8% – солидарная часть тарифа страховых взносов</td><td>0,0%</td></tr>
</table>

Из табл. 45 видно, что доля единого тарифа в целом на финансирование пенсионного обеспечения застрахованных лиц составляет 72,8% от общего страхового взноса в Фонд пенсионного и социального страхования (в пределах установленной ЕПВБ для начисления страховых взносов). При этом законодатель разделяет структуру единого тарифа для лиц 1966 г. р. и старше и для лиц 1967 г. р. и моложе.

Доля единого тарифа для лиц 1966 г. р. и старше составляет 72,8% от общей величины единого страхового взноса в Фонд и используется на финансирование страховой пенсии. При этом 19,4% доля единого тарифа для лиц 1966 г. р. и старше направляется на формирование солидарной части тарифа страховых взносов, а 53,4% – на индивидуальную часть тарифа страхового взноса.

Доля единого тарифа для лиц 1967 г. р. и моложе по своей внутренней структуре имеет два варианта: вариант пенсионного обеспечения без финансирования накопительной пенсии и вариант пенсионного обеспечения с финансированием накопительной пенсии. По варианту пенсионного обеспечения без финансирования накопительной пенсии 72,8% от общей величины страхового взноса в Фонд расходуется на финансирование страховой пенсии. Из 72,8% на финансирование страховой пенсии расходуется:

– 19,4% на формирование солидарной части тарифа страховых взносов;

– 53,4% на формирование индивидуальной части тарифа страховых взносов.

По варианту пенсионного обеспечения с финансированием накопительной пенсии из 72,8% от общей величины страхового взноса в Фонд на финансирование страховой пенсии расходуется 53,4%, а 19,4% – на финансирование накопительной пенсии. При этом из 53,4% единого тарифа 19,4% идет на финансирование солидарной части тарифа страховых взносов, а 34,0% – на финансирование индивидуальной части тарифа страховых взносов.

При повышении объема страховых взносов по обязательному пенсионному обеспечению установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов доля единого тарифа для лиц 1966 г. р. и старше и для лиц 1967 г. р. и моложе установлена на уровне 72,8% от суммы превышения.

Страховые взносы на обязательное пенсионное и медицинское страхование, уплачиваемые плательщиками, указанным в пп. 2 п. 1 ст. 419 БК РФ, в фиксированном размере, с начала 2023 г. составляют 45 842 руб. за расчетный период. Тарифы страховых взносов (доли совокупного фиксированного размера) на финансирование пенсионного обеспечения с 2023 г. составляют 80,1078% от общего объема страховых взносов в фиксированном размере. В соответствии с пп. 2 п. 1 ст. 22 Федерального закона от 14.07.2022 № 273-ФЗ доли совокупного фиксированного страхового взноса на пенсионное обеспечение для вышеназванной категории плательщиков подразделяются на два вида: для лиц 1966 г. р. и старше и для лиц 1967 г. р. и моложе (табл. 46).

С 2023 г. доля фиксированного размера страховых взносов на финансирование страховой пенсии для лиц 1966 г. р. и старше составляет 80,1078% от общего размера фиксированной суммы страховых взносов (45 842 руб.). Из 80,1078% доли на финансирование страховой пенсии 21,8475% расходуется на формирование солидарной части тарифа страховых взносов, а 58,2603% – на индивидуальную часть тарифа страховых взносов.

Для лиц 1967 г. р. и моложе с 2023 г. установлены два варианта распределения доли совокупного фиксированного размера страхового взноса на пенсионное обеспечение. Вариант пенсионного обеспечения без финансирования накопительной пенсии: из 80,1078% на финансирование страховой пенсии 21,8475% составляют отчисления на солидарную часть тарифа страховых взносов, 52,2603% – отчисления на индивидуальную часть тарифа страховых взносов.

Таблица 46

Структура долей совокупного фиксированного размера страхового взноса на пенсионное обеспечение

Доля совокупного фиксированного размера	Доля совокупного фиксированного размера для лиц 1966 г. р. и старше	Доля совокупного фиксированного размера для лиц 1967 г. р. и моложе			
		Вариант пенсионного обеспечения без финансирования накопительной пенсии		Вариант пенсионного обеспечения с финансированием накопительной пенсии	
		на финансирование страховой пенсии	на финансирование накопительной пенсии	на финансирование страховой пенсии	на финансирование накопительной пенсии
80,1078%	80,1078% на финансирование страховой пенсии, из них:	80,1078% на финансирование страховой пенсии, из них:	0,0% – индивидуальная часть тарифа страховых взносов	58,2603%, из них:	21,8475% – индивидуальная часть тарифа страховых взносов
	21,8475% – солидарная часть тарифа страховых взносов;	21,8475% – солидарная часть тарифа страховых взносов;		21,8475% – солидарная часть тарифа страховых взносов;	
	58,2603% – индивидуальная часть тарифа страховых взносов	58,2603% – индивидуальная часть тарифа страховых взносов		36,4128% – индивидуальная часть тарифа страховых взносов	

Источник: Федеральный закон от 14.07.2022 № 237-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (последняя редакция).

Вариант пенсионного обеспечения с финансированием накопительной пенсии предусматривает из 80,1078% также 58,2603% страховых взносов направлять на финансирование страховой пенсии. При этом из 58,2603% страховых взносов 21,8475% направляются на финансирование солидарной части тарифа страховых взносов, а 36,4128% – на финансирование индивидуальной части тарифа страховых взносов.

На финансирование накопительной пенсии при втором варианте пенсионного обеспечения на накопительную пенсию расходуется 21,8475% тарифа страховых взносов на пенсионное обеспечение.

Страховые взносы, начисленные сверх страхового взноса в фиксированном размере, направляются на финансирование страховой и накопительной пенсий с 1 января 2023 г. пропорционально тарифам страховых взносов.

Максимальный размер страховых взносов вышеназванных лиц не может быть более размера, определяемого как 22,0% от 8 МРОТ, установленного законодательством РФ на начало финансового года, за который уплачивались страховые взносы, увеличенные в 12 раз. Максимальный размер страховых взносов – СВmax для этой категории плательщиков на 2024 г. при величине МРОТ в этом году 19 242 руб. составил:

$$СВmax = 8 \times 19\,242 \text{ руб.} \times 0{,}22 \times 12 = 406\,391{,}0 \text{ руб.}$$

В 2025 г. величина максимального годового размера страховых взносов для вышеназванной категории плательщиков составит:

$$СВmax = 8 \times 22\,440 \text{ руб.} \times 0{,}22 \times 12 = 473\,932{,}8 \text{ руб.}$$

Пониженные тарифы страховых взносов применяются согласно ст. 33.4 Федерального закона для страхователей, указанных в пп. 3, 7, 8, 11–15, 18–20 п. 1 ст. 427 Налогового кодекса РФ в размере 72,8% в пределах установленной предельной величины базы. Страховые взносы свыше установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов с этих категорий плательщиков не взимаются. При этом страхователи 1966 г. р. и старше, а также страхователи 1967 г. р. и моложе долю единого пониженного тарифа в размере 72,8% вправе использовать на финансирование индивидуальной части страховой пенсии.

Для страхователей 1967 г. р. и моложе, выбравших вариант пенсионного обеспечения с финансированием накопительной пенсии, установлено право 72,8% доли единого пониженного тарифа использовать на финансирование накопительной пенсии.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании» от 15.12.2001 № 167-ФЗ (с изм. от Федерального закона от 14.07.2022 № 273-ФЗ «О внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации») установлена категория лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию, самостоятельно уплачивающих страховые взносы. К этой категории относят, согласно п. 1 ст. 29 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ (в ред. от 2022 г.), следующих лиц:

1) граждан РФ, работающих за пределами территории РФ, в целях уплаты страховых взносов в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации за себя;

2) физические лица, в целях уплаты страховых взносов за другое физическое лицо, за которое не осуществляется уплата страховых взносов страхователем в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ и законодательством РФ о налогах и сборах;

3) застрахованные лица, осуществляющие в качестве страхователей уплату страховых взносов в фиксированном размере 45 842 руб., в части, превышающей этот размер, но в общей сложности не более размера, определяемого как произведение 8 МРОТ на начало года, за который уплачиваются страховые взносы, и тарифа страховых взносов на ОПС, увеличенного в 12 раз;

4) физические лица в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию;

5) физические лица в целях уплаты страховых взносов на ОПС за себя, постоянно или временно проживающие на территории РФ, на которых не распространяется обязательное пенсионное страхование, за исключением физических лиц, применяющих налоговый режим «налог на профессиональный доход»;

6) физические лица в целях уплаты страховых взносов на пенсионное страхование за себя, применяющие специальный налоговый режим «налог на профессиональный доход», постоянно или временно проживающие на территории РФ;

7) физические лица из числа адвокатов, являющихся получателями пенсии за выслугу лет или пенсии по инвалидности, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, органах уголовно-исполнительной системы и далее согласно Федеральному закону от 30.12.2020 № 502-ФЗ.

Лица, указанные в пунктах 1–3, 5–7, осуществляют уплату страховых взносов на казначейские счета, открытые Фонду пенсионного и социального страхования РФ в Федеральном казначействе для учета страховых взносов, уплаченных в добровольном порядке.

В соответствии с пп. 2 п. 4 ст. 29 Федерального закона от 15.12.2001 № 163-ФЗ (в ред. Федерального закона от 14.07.2022 № 273-ФЗ) изменен порядок определения суммы страховых взносов по ОПС на формирование страховой пенсии застрахованных лиц, указанных в пп. 1–3, 5–7 п. 1 ст. 29 вышеназванного закона. С 2023 г. указанные застрахованные лица уплачивают в Фонд пропорционально сумме уплаченных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование: в размере 27,27% на солидарную часть тарифа страховых взносов и в размере 72,73% – на индивидуальную часть тарифа страховых взносов.

В соответствии с пп. 3 п. 1 ст. 29 Федерального закона от 15.12.2001 № 163-ФЗ (с изм. Федеральным законом от 14.07.2022 № 273-ФЗ) застрахованные лица, осуществляющие в качестве страхователей уплату страховых взносов в фиксированном размере 45 842 руб., в части, превышающей этот размер, но не более размера, определяемого как 22,0% от восьмикратного размера МРОТ, установленного на начало года, за который уплачиваются страховые взносы, увеличенные в 12 раз.

Предельный размер уплаты страховых взносов (СВmax) для этой категории застрахованных лиц, в 2024 г.исчислялся по формуле:

$$СВmax = 8 \times 19\,242 \text{ руб.} \times 0{,}22 \times 12 = 406\,391{,}0 \text{ руб.}$$

В 2025 г. величина максимального годового размера страховых взносов для вышеназванной категории плательщиков составит:

$$СВmax = 8 \times 22\,440 \text{ руб.} \times 0{,}22 \times 12 = 473\,932{,}8 \text{ руб.}$$

Сумма страховых взносов, уплачиваемых физическими лицами самостоятельно, добровольно вступившими в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию, в соответствии с пп. 1–3, 5–7 п. 1 ст. 29 Федерального закона от 15.12.2001 № 163-ФЗ, определяется в размере 72,73% от суммы уплаченных страховых взносов. Продолжительность периода уплаты страховых взносов засчитываются в страховой стаж. Но для физических лиц, уплачивающих страховые взносы за другое физическое лицо, за которое не осуществляется уплата страховых взносов, страхователь, а также для физических лиц, уплачивающих страховые взносы за себя, но постоянно или временно проживающих на территории РФ, на которых не распространяется обязательное пенсионное страхование, за исключением физических лиц, применяющих налоговый режим «налог на профессиональный доход», продолжительность засчитываемых в страховой стаж работы периодов уплаты страховых взносов иная. Эта продолжительность периода уплаты страховых взносов на пенсионное страхование может

составлять более 50% страхового стажа, требуемого для начисления страховой пенсии по старости.

Для физических лиц, уплачивающих страховые взносы на пенсионное страхование за себя, применяющие налоговый режим «налог на профессиональный доход», постоянно или временно проживающие на территории РФ, а также физических лиц из числа адвокатов, являющихся получателями пенсии за выслугу лет или пенсию по инвалидности, проходивших военную службу, службу в органах УВД и т. д., существует особый порядок формирования страхового стажа.

Для этой категории добровольных плательщиков страховых взносов, если сумма страховых взносов в течение календарного года составила не менее фиксированного размера страховых взносов на ОПС – 45 842 руб., в страховой стаж засчитывается период равный соответствующему рабочему периоду. В случае если сумма страховых взносов составила менее 45 842 руб., то в страховой стаж засчитывается период, определяемый пропорционально уплаченным страховым взносам, но не более продолжительности соответствующего расчетного периода.

В соответствии с абз. 2 и 3 п. 5 ст. 29 Федерального закона от 15.12.2001 № 163-ФЗ (в ред. Федерального закона от 14.07.2022 № 273-ФЗ) минимальный размер страховых взносов, уплачиваемых физическими лицами самостоятельно, добровольно вступившими в правоотношения по ОПС, и указанных в пп. 1–3, 5–7 п. 1 ст. 29 вышеназванного Федерального закона, определяется как 22,0% МРОТ на начало года уплаты страховых взносов, увеличенных в 12 раз.

Величина минимального размера страховых взносов (СВmin) вышеназванной категории лиц составит:

$$СВmin = МРОТ \times 0{,}22 \times 12.$$

При МРОТ 19 242 руб. на 2024 г. эта величина минимума страховых выплат составила:

$$СВmin\ 19\,242\ руб. \times 0{,}22 \times 12 = 50\,798{,}9\ руб.$$

В 2025 г. при размере МРОТ 22 440 руб. величина минимального годового размера страховых выплат составит:

$$СВmin\ 22\,440\ руб. \times 0{,}22 \times 12 = 59\,241{,}6\ руб.$$

7.2.4. Доходы и расходы Фонда от страховых взносов на обязательное социальное страхование

Доходы от страховых взносов на обязательное социальное страхование включают:

– страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством за расчетные периоды, истекшие до 01.01.2023;

– страховые взносы на ОСС на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, уплачиваемые плательщиками страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения в пользу прокуроров, сотрудников Следственного комитета РФ, федеральных и мировых судей с указанных выплат;

– страховые взносы на ОСС на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, уплачиваемые лицами, добровольно вступившими в правоотношения по ОСС на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

– страховые взносы на ОСС от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

– недоимки, пени и штрафы по страховым взносам на ОСС на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством за расчетные периоды, истекшие до 01.01.2023;

– недоимки, пени и штрафы по страховым взносам на ОСС от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

– денежные средства, полученные от обращения по решению суда в доход РФ имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы;

– конфискованные денежные средства, полученные в результате совершения коррупционных правонарушений;

– денежные средства от реализации конфискованного имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений;

– штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

Объем доходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования от поступлений страховых взносов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством увеличится, по прогнозу, за период 2024–2027 гг. на 43,5% – с 1 038,0 млрд руб. в 2024 г. до 14 493,3 млрд руб. в 2027 г. Отметим, что прогнозируемая процентная доля поступлений социальных взносов по ВНиМ в общем объеме доходов бюджета СФР будет возрастать с 6,2% в 2023 г., 7,1% в 2024 г. и до 7,3–7,4%, по прогнозу, в 2025–2027 гг. Рост объема страховых взносов на ВНиМ в бюджет фонда в период 2023–2026 гг. связан с увеличением размера финансирования государством федеральных и региональных программ поддержки материнства и детства для повышения уровня рождаемости в России. Так, по данным Госкомитета РФ по статистике, число родившихся детей в России сократилось с 1,94 млн детей в 2015 г. до 1,26 млн детей в 2023 г. и, по прогнозу, сократится до 1,123 млн детей в 2025 г.[1]

Для ослабления тенденции снижения рождаемости в России государством предприняты следующие формы финансовой поддержки рождаемости в стране: 1) увеличение размера выплат материнского (семейного) капитала в период 2023–2026 гг. на первого ребенка с 590,0 тыс. руб. в 2023 г. до 668,5 тыс. руб., по прогнозу, в 2026 г. и на второго ребенка с 780,0 тыс. руб. в 2023 г. до 883,4 тыс. руб., по прогнозу, в 2026 г.[2]; 2) увеличение в 2,2 раза размера выплаты от государства с 450,0 тыс. руб. до 1 млн руб.

[1] Росстат РФ. Динамика рождаемости в РФ за 2010–2023 гг.

[2] Минтруд оценил рост материнского капитала в 2023–2026 гг. URL: Dzen.ru/Рбк/ (дата обращения: 27.06.2023).

на погашение ипотечного кредита семьям при рождении третьего ребенка; 3) введение ряда социальных льгот и выплат нуждающимся семьям с детьми.

В общем объеме страховых поступлений в бюджет доходов Фонда объем поступлений страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в период 2024–2027 гг., по прогнозу, увеличится на 47,0% – с 219,3 млрд руб. в 2024 г. до 332,4 млрд руб. в 2027 г.

Общий объем расходов Фонда пенсионного и социального страхования в период 2024–2026 гг. возрастет, по прогнозу, на 12,9% – с 16 178,13 млрд руб. в 2024 г. до 18 273,55 млрд руб. в 2026 г. Следовательно, бюджет Фонда будет исполнен с дефицитом 158,8 млрд руб. в 2024 г., с дефицитом 369,52 млрд руб. в 2025 г. и с профицитом 319,95 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г.

Весомую финансовую поддержку семьям с детьми оказывает государство их средств федерального бюджета бюджету фонда пенсионного и социального страхования. Например, в 2024 г. из 54 259 млрд руб. средств межбюджетного трансферта из федерального бюджета бюджету Фонда направлено 2 034,7 млрд руб., что составило 37,5% от общей суммы трансферта на финансирование мер поддержки семей с детьми.

Ежегодные объемы поступлений в бюджет СФР страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством рассчитываются из единого тарифа страховых взносов в размере 30% в пределах, установленных на конкретный финансовый год величины ЕПВБ и по тарифу в размере 15,1% при превышении установленного размера ЕПВБ. В соответствии с налоговым законодательством РФ страховые взносы на ОПС в бюджет Фонда осуществляются плательщиками, не производящими выплаты физическим лицам, уплачиваются в период 2023–2025 гг. в форме фиксированного платежа в размере 45 842 руб., умноженного на норматив 0,8011 и составляющего 36 723 руб.[1]

Весомую часть в составе доходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования составляют межбюджетные трансферты из федерального бюджета, из бюджетов субъектов РФ и из бюджета Федерального фонда ОМС. Объем и структура межбюджетных трансфертов фонда их бюджета бюджетной системы РФ в период 2023–2026 гг. приведены в табл. 47.

Таблица 47

Межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы РФ Фонду пенсионного и социального страхования в 2023–2026 гг., млрд руб.*

Показатель	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Межбюджетные трансферты, всего	5 294,5	5 838,0	5 722,3	5 939,0
В том числе:				
Из федерального бюджета РФ	5 076,0	5 425,9	5 288,7	5 416,8
(%)	(95,9)	(92,9)	(92,4)	(91,2)
Из бюджетов субъектов РФ	203,3	297,2	324,9	413,6
(%)	(3,8)	(5,0)	(5,7)	(7,0)
Из бюджета федерального фонда ОМС	15,2	108,6	108,7	108,6
(%)	(0,3)	(1,9)	(1,9)	(1,8)

* Рассчитано по данным: Федеральный закон «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2024 год и плановый период 2025–2026 годов» от 21.11.2023 № 542-ФЗ. Ст. 1.

[1] Налоговый кодекс РФ. Ч. 2 от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2024, с изм. от 21.01.2025). Ст. 430.

Из табл. 47 следует, что общий стоимостной объем средств межбюджетных трансфертов Фонду пенсионного и социального страхования из средств бюджетов бюджетной системы РФ в период 2023–2026 гг. прогнозируется с приростом на 12,2% – с 5 294,2 млрд руб. в 2023 г. до 5 939,0 млрд руб. в 2026 г. Однако процентная доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов фонда сократится, по прогнозу, с 38,6% в 2023 г. до 34,2% в 2026 г. При этом в общем объеме межбюджетных трансфертов Фонду стоимостный объем прироста межбюджетных трансфертов их федерального бюджета в 2023–2026 гг. прогнозируется с приростом 6,7% – с 5 076,0 млрд руб. в 2023 г. до 5 416,8, по прогнозу, в 2026 г. Это вдвое меньше прироста общего объема межбюджетных трансфертов фонду за указанный период.

Средства межбюджетных трансфертов из федерального бюджета Фонду предназначены для финансирования следующих бюджетных обязательств фонду:

– обеспечение мер поддержки семьям с детьми и компенсации льготного тарифа страховых взносов для отдельных категорий работников;

– обеспечение выплат государственных пенсий и государственного пенсионного обеспечения;

– обеспечение ежемесячных выплат льготным категориям граждан, валоризация федеральных доплат к пенсиям;

– предоставление материнского (семейного) капитала и другие выплаты.

Объем межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ бюджету Фонда в период 2023–2026 гг. прогнозируется с более чем двукратным увеличением – с 203,3 млрд руб. в 2023 г. до 413,6 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Соответственно, процентная доля этого межбюджетного трансферта в общем объеме межбюджетных трансфертов возрастет, по прогнозу, с 3,8% в 2023 г. до 7,0% в 2026 г.

Объем межбюджетных трансфертов Фонду из бюджета федерального фонда ОМС в период 2024–2026 гг. остается на одном уровне: 108,6 млрд руб., или 1,9% от общего объема межбюджетных трансфертов фонду.

В общем объеме межбюджетных трансфертов бюджету Фонда из бюджетов субъектов РФ направляются в форме субсидий на выплату ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка. Оставшаяся часть этого межбюджетного трансферта Фонда пенсионного и социального страхования используется на выплату пенсии, назначенной досрочно гражданам, признанным безработными.

В соответствии с бюджетным законодательством расходы бюджета представляют собой выплачиваемые денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Бюджетные расходы, характеризующие конкретный предельный объем денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, называются бюджетным ассигнованием.

Расходы бюджета Социального фонда России обеспечивают все те меры государственной поддержки и страховые выплаты, которые ранее финансировались из Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования. Общий объем расходов бюджета Фонда возрастет с 13,541 трлн руб. в 2023 г. до 17 193,3 трлн руб., по прогнозу, в 2026 г.

В соответствии с Федеральным законом от 27.11.2023 № 542-ФЗ формирование расходов фонда осуществляется при исполнении следующих ключевых положений:

– индексация страховых пенсий с фиксированными выплатами к ним в 2024 г. на 7,5%, в 2025 г. на 6,7%, в 2026 г. на 6,3%;

– индексация социальных пенсий и пенсий по государственному обеспечению с января 2024 г. на 7,5%, с января 2025 г. на 9,5%, с января 2026 г. на 10,3%;

– поддержание процентного соотношения между среднегодовым размером страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров с прожиточным минимумом пенсионеров в 2024 г. на уровне 175,7%, в 2025 г. на уровне 168,55% и в 2026 г. на уровне 162,4%;

– индексация материнского (семейного) капитала, определяемая в период 2024–2026 гг. исходя из индекса роста потребительских цен за 2024 г. 7,5%, за 2025 г. 4,5%, за 2026 г. 4%;

– поддержание среднегодового размера накопительной пенсии в 2024 г. в сумме 1605 руб., в 2025 г. в сумме 1 898 руб. и в 2026 г. в сумме 2 788 руб.;

– исполнение расходов бюджета фонда в 2024 г. с дефицитом 158,79 млрд руб., в 2025 г. с профицитом 120,02 млрд руб., в. 2026 г. с профицитом 131,28 млрд руб.

Структура и объем общих расходов бюджета фонда приведены в табл. 48.

Таблица 48

Объем и структура общих расходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования РФ в 2024–2026 гг., млрд руб.*

Показатель	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Общий объем расходов Фонда	16 178,13	16 293,73	17 255,48
В том числе:			
Объем расходов несвязанный с формированием средств на финансирование накопительной пенсии	16 125,24	16 236,87	17 193,33
(%)	(99,70)	(99,65)	(99,64)
Из них:			
Расходы на обязательное пенсионное страхование	10 974,18	11 487,84	12 044,77
(%)	(67,8)	(70,5)	(69,8)
Расходы на социальное обеспечение населения	2 125,65	2 247,05	2 369,30
(%)	(13,1)	(13,8)	(13,7)
Расходы на охрану семьи и детства	2 243,79	2 343,16	2 625,66
(%)	(13,9)	(14,4)	(15,2)
Другие расходы	834,51	215,68	215,75
(%)	(5,2)	(1,3)	(1,3)

* Рассчитано по данным: Федеральный закон «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 21.11.2023 № 542-ФЗ. Ст. 1.

Как следует из табл. 48, в структуре общих расходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования в период 2024–2026 гг.: прогнозируемые ассигнования на осуществление мер по обязательному пенсионному страхованию составляют 68–70%; прогнозируемые ассигнования на осуществление мер по социальному обеспечению населения – 13,1–13,8%; прогнозируемые ассигнования на осуществление мер по охране семьи и детства составляют 14–15%.

Наиболее весомым разделом расходов фонда являются ассигнования на реализацию пенсионного обеспечения граждан, включающим следующие группы расходов: 1) на выплату страховых пенсий; 2) на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению; 3) на выплату накопительной пенсии; 4) на выплату федеральной социальной доплаты к пенсии.

Объем расходов на пенсионное обеспечение в общем объеме ассигнований фонда увеличится, по прогнозу, в период 2024–2026 гг. на 9,76% – с 10 974,2 млрд руб. в 2024 г. до 12 044,8 млрд руб. в 2026 г. Отметим, что в совокупном объеме расходов на пенсионное обеспечение расходы на выплаты страховой пенсии составляют 90–91%. Расходы фонда на выплату пенсии по государственному пенсионному обеспечению составляют 6,5–7%. Оставшиеся 2,0–2,5% бюджетных ассигнований составляют ассигнования на выплату накопительной пенсии, единовременные выплаты средств пенсионных накоплений, на выплату пенсий, назначенных досрочно для граждан, признанных безработными, и т. д. Структура и динамика распределения бюджетных ассигнований бюджета фонда по разделу «пенсионное обеспечение» приведены в табл. 49.

Таблица 49

Структура и динамика распределения бюджетных ассигнований бюджета фонда по разделу «Пенсионное обеспечение» в 2024–2026 гг., млрд руб.

Показатель	2024 г.	2025 г.	2026 г.	Изменения (+/–), %
Бюджетные ассигнования по разделу «Пенсионное обеспечение», всего	10 974,18	11 487,84	12 044,77	+9,76
В том числе:				
– на выплату страховой пенсии	9 993,54	10 407,62	10 838,45	+8,45
– на выплату пенсии по государственному пенсионному обеспечению	716,43	792,65	886,15	+23,7
– на выплату накопительной пенсии	4,04	6,51	9,33	+231,0
– федеральная социальная доплата к пенсии	133,38	148,42	170,20	+27,6

Источник: Федеральный закон «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2024 год и плановый период 2025–2026 годов» от 21.11.2023 № 542-ФЗ, прил. 2, 3.

Расходы Фонда на выплаты страховой пенсии в период 2024–2026 гг., по прогнозу, увеличатся на 8,5% – с 9 993,5 млрд руб. в 2024 г. до 10 838,5 млрд руб. в 2026 г. Рост расходов фонда на выплату страховых пенсий предполагается осуществить за счет ее ежегодной индексации, несмотря на прогнозируемое сокращение в период 2024–2026 гг. числа получателей страховой пенсии на 257,0 тыс. чел. – с 36 872 тыс. чел. на 01.01.2024 до 39 615 тыс. чел. в 2026 г.[1]

Расходы Фонда на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению в период 2024–2026 гг. прогнозируется увеличить на 23,7% – с 716,43 млрд руб. в 2024 г. до 886,15 млрд руб. в 2026 г.

[1] Заключение Счетной палаты РФ на законопроект «О федеральном законе на 2025 г. и плановый период 2026 и 2027 годов» от 14.10.2021 № 727321-8, разд. 2.

Расходы Фонда пенсионного и социального страхования на выплату накопительных пенсий увеличится за этот же период в 2,3 раза – с 4,04 млрд руб. в 2024 г. до 9,33 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г.

Следует отметить, что в период 2024–2026 гг. на 27,6% увеличиваются расходы бюджета Фонда на выплаты федеральные социальные доплаты к пенсии – с 133,8 млрд руб. в 2024 г. до 170,2 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Федеральные социальные доплаты к пенсии представляют собой дополнительные выплаты тем неработающим пенсионерам, у которых общая сумма назначенных пенсионных денежных средств не достигает величины прожиточного минимума пенсионера, установленного в регионе его проживания. В соответствии с российским законодательством размер федеральных социальных доплат к пенсии при ее установлении определяется как разница между величиной прожиточного минимума пенсионера и общей суммой установленных пенсионеру денежных выплат[1]. Число получающих федеральные социальные доплаты к пенсии составляет в 2025 г. 3 087,4 тыс. чел., которые проживают в 60 регионах России, где прожиточный минимум пенсионера ниже, чем в целом по РФ.

В нашей стране государством в некоторых случаях отдельным группам граждан предоставлено право получения доплат к основной пенсии. В 2024 г. указанные виды доплат к основной пенсии граждан включают:

– социальную доплату к пенсии до уровня прожиточного минимума пенсионера;

– доплату к пенсии за иждивенцев;

– доплату к пенсии после достижения пенсионером возраста 80 лет;

– выплату пенсионерам 1953–1967 г. р.;

– доплату к пенсии за работу в сельской местности;

– доплата к пенсии гражданам за особые заслуги;

– доплаты к страховой пенсии лицам, имеющим необходимый страховой стаж и проработавшим 15 и более лет на Крайнем Севере и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера;

– доплата к пенсии за выслугу лет гражданам из числа космонавтов и членов их семей;

– доплата к пенсии для граждан, награжденных тремя орденами Мужества или «За личное мужество».

Социальная доплата к пенсии до уровня прожиточного минимума пенсионера устанавливается неработающим пенсионерам, у которых размер пенсии ниже прожиточного минимума в регионе, где проживает пенсионер. Размер данной социальной доплаты определяется в индивидуальном порядке и исчисляется как разность между размером прожиточного минимума пенсионера на конкретный финансовый год и общей суммой материального обеспечения пенсионера. В расчет сумм материального обеспечения пенсионера входят:

– сам размер социальной пенсии (или ее части);

– ежемесячное материальное (социальное) обеспечение);

[1] Приказ Минтруда РФ «Об утверждении правил осуществления федеральной социальной доплаты к пенсии» от 27.07.2021 № 512Н (ред. от 16.04.2024), разд. 2.

– ежемесячная денежная выплата, включая стоимость набора социальных услуг, иные виды социальной поддержки, установленные на региональном уровне (денежные, компенсационные, за ЖКУ, транспорт).

Индивидуальный характер социальной доплаты обусловлен тем, что величина прожиточного минимума пенсионера в каждом регионе различна: она может быть больше или меньше средней величины прожиточного минимума пенсионера. В этой связи различают федеральные и региональные доплаты к пенсии.

Федеральные доплаты к социальной пенсии устанавливаются в том случае, если прожиточный минимум пенсионера в регионе ниже общероссийского уровня ПМП. На 1 января 2024 г. величина общероссийского прожиточного минимума пенсионера составила 13 290 руб., на 1 января 2025 г. – 15 205 руб., на 1 января 2026 г. – 17 706 руб., на 1 января 2027 г. – 19 951 руб.[1] За счет федеральных доплат уровень регионального прожиточного минимума пенсионера доводится до федерального уровня ПМП.

Региональная доплата к социальной пенсии назначается, если ПМП в регионе выше российского уровня ПМП. Однако за региональной доплатой в этом случае следует обращаться не в Фонд пенсионного и социального страхования, а в органы социальной защиты населения региона.

Доплаты к пенсии за иждивенцев могут назначаться к страховой пенсии по старости и страховой пенсии по инвалидности. Доплата к пенсии за иждивенцев назначается при наличии у пенсионера нетрудоспособных лиц, находящихся на его иждивении (длительном или постоянном материальном или денежном обеспечении со стороны другого лица). Иждивенцами могут быть несовершеннолетний ребенок, инвалид с детства или студент очного обучения до 23-летнего возраста. Величина указанной доплаты составляет в 2023 г. третью часть фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости. Размер данной выплаты в 2024 г. составил 8 134,88 руб., в 2025 г. (по прогнозу) – 8 946,13 руб. При назначении этой доплаты учитывается не более трех иждивенцев. То есть с 01.01.2025 выплаты пенсионеру-опекуну составят 2 982,04 руб. на одного иждивенца, 5 964,08 руб. на двух иждивенцев и 8 946,13 руб. на трех иждивенцев. Размер фиксированной доплаты к страховой пенсии устанавливается федеральным законодательством ежегодно в повышенной и в твердо фиксируемой денежной сумме. Указанную доплату за одного и того же иждивенца могут получить оба родителя-пенсионера.

При этом работающим пенсионерам размер доплаты к страховой пенсии по старости или инвалидности не индексируется. То есть величина этой доплаты к пенсии неработающим пенсионерам рассчитывается из неизменной стоимости фиксированной выплаты к пенсии.

В соответствии с ч. 8 ст. 16 Федерального закона № 400-ФЗ, ч. 19 ст. 17 Федерального закона № 350-ФЗ пенсионерам, достигшим возраста 80 лет, устанавливается федеральная доплата к страховой пенсии с 1 января 2023 г. в размере 100% от фиксированной выплаты к страховой пенсии. Размер указанной федеральной доплаты в форме двойного увеличения фиксированной выплаты страховой пенсии по старости с

[1] Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона №727321-8 «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2025 год и период 2026–2027 годов», п. 2, с. 4, табл. 1.

01.01.2025 составит 8 946,13 руб. без учета районных коэффициентов. В 2025 г. предполагается этой категории пенсионеров увеличить размер фиксированной выплаты к страховой пенсии до 16 269,76 руб. Начисление пенсионеру данной добавки к его страховой пенсии происходит автоматически, т. е. без подачи заявления пенсионером.

Пенсионным законодательством РФ отдельным группам пенсионеров 1953–1967 г. р. установлено право получения дополнительных выплат к страховой пенсии по старости за счет средств пенсионных накоплений, сформированных в пользу застрахованного лица. Средства данных пенсионных накоплений формировались:

– у мужчин 1953–1967 г. р. и у женщин 1957–1966 г. р., которым ранее назначали страховую пенсию по старости (социальная пенсия не идет в зачет);

– пенсионеров 1953–1966 г. р., которые с 2002–2004 гг. уплачивали страховые взносы на накопительную пенсию;

– участников программы государственного софинансирования пенсионных накоплений.

Федеральным законом от 30.11.2011 № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» (в ред. от 28.12.2022 № 569-ФЗ) установлены следующие виды выплат, осуществляемых за счет средств пенсионных накоплений, сформированных в пользу застрахованного лица:

– единовременная выплата средств пенсионных накоплений;

– срочная выплата;

– накопительная пенсия;

– выплата средств пенсионных накоплений правопреемникам умершего застрахованного лица.

Получить вышеназванные выплаты можно путем выдачи:

– всей суммы пенсионных накоплений сразу в форме единовременной выплаты;

– пенсионных накоплений постепенно в течение периода не менее 10 лет в форме срочной пенсионной выплаты;

– пенсионных накоплений ежемесячно и в течение всей жизни застрахованного лица в форме накопительной пенсии.

Постановлением Правительства РФ от 29.11.2018 № 140 (в ред. от 25.06.2019) и в соответствии со ст. 17, ч. 14 Федерального закона РФ «О страховых пенсиях» дано право повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и к страховой пенсии по инвалидности лицам, проработавшим не менее 30 календарных лет в сельском хозяйстве и проживающим в сельской местности. Право на это повышение фиксированной выплаты к указанным видам страховой пенсии получили работники отраслей растениеводства, животноводства, рыбоводства (в колхозах, совхозах, КФХ, сельхозартелях, кооперативах и иных организациях, основным видом деятельности которых является сельское хозяйство), а также занятых на работе (деятельности в колхозах, МТС, на межколхозных предприятиях, в совхозах, КФК, сельхозартелях).

В стаж работы в сельском хозяйстве засчитываются:

– периоды получения пособия по обязательному социальному страхованию в период временной нетрудоспособности, период ежегодных основного и дополнительного отпусков;

– период ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста 1,5 года, но не более 6 лет в общей сложности.

Величина доплаты к страховой пенсии по старости и по инвалидности предусмотрена в размере 25% к фиксированной части указанных страховых пенсий, составляющей на 1.01.2025 8 946,13 руб. Соответственно, величина доплаты к страховой пенсии сельских пенсионеров составит в 2025 г. 2 982,04 руб. Следует отметить, что при переезде сельского пенсионера из сельской местности в город с 1.01.2022 доплаты к его пенсии сохраняются[1].

Ряд пенсионеров, являющиеся гражданами РФ, вне зависимости от места их проживания, имеют право на получение дополнительного материального обеспечения. К числу этих граждан РФ следует отнести следующие категории федеральных льготников, получающих пенсии:

– инвалиды, ветераны, участники Великой Отечественной войны, узники концлагерей;

– военнослужащие, проходившие службу с 1941 по 1945 г. в частях, не входивших в состав действующей армии;

– жители блокадного Ленинграда;

– вдовы военнослужащих, погибших в годы войны с Финляндией, Японией, Великой Отечественной войны, вдовы инвалидов Великой Отечественной войны;

– Герои Советского Союза и Российской Федерации;

– награжденные орденом Андрея Первозванного, орденом Ленина, орденом «За заслуги перед Отечеством» I–IV степеней, орденом Славы трех степеней, Герои Социалистического Труда и Труда Российской Федерации;

– Лауреаты Ленинской премии, госпремий СССР и РФ;

– награжденные орденом «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР» трех степеней;

– награжденные орденом Трудовой Славы трех степеней;

– инвалиды вследствие военной травмы;

– чемпионы олимпийских и паралимпийских игр.

Дополнительное материальное обеспечение может быть выплачено в денежной фиксированной форме или в процентах от социальной пенсии вышеназванной категории пенсионеров. Однако в периоды официальной оплачиваемой работы этими пенсионерами дополнительное материальное обеспечение не выплачивается.

В соответствии с п. 4 ст. 17 Федерального закона «О страховых пенсиях» от 28.12.2013 № 400-ФЗ (в ред. от 29.05.2024) установлена доплата к страховой пенсии лицам:

– мужчинам, имеющим стаж 25 лет и проработавшим 15 лет и более на Крайнем Севере, и женщинам, имеющим страховой стаж 20 лет и проработавшим 15 лет и более на Крайнем Севере. Величина указанной доплаты к пенсиям для лиц, проработавших на Крайнем Севере 15 лет и имеющим вышеназванный стаж работы, составляет с 01.01.2023 50% от текущей величины фиксированной выплаты по пенсиям указанной

[1] Постановление Правительства РФ от 23.06.2021 № 962 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

категории пенсионеров, равной в 2025 г. 8 946,13 руб. Таким образом, доплата к пенсии этой категории пенсионеров составит 4 473,07 руб.

В соответствии с п. 5 ст. 17 Федерального закона «О страховых пенсиях» доплата к страховой пенсии для граждан вышеуказанного пола и возраста, имеющих стаж работы в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в течение 20 лет и более, устанавливается доплата к страховой пенсии равной 30% от текущей величины фиксированной выплаты по пенсиям, равной в 2025 г. 8 946,13 руб. Таким образом, размер доплаты к пенсиям этой категории застрахованных лиц составит 2 982,04 руб.

Граждане РФ после выхода на пенсию по старости имеют право получения официальной доплаты к страховой пенсии по старости по уходу за детьми. Доплата к страховой пенсии по старости женщинам, имеющих одного и более детей и вышедших на пенсию по старости до 01.01.2015, установлена не в деньгах, а в форме дополнительных пенсионных баллов. Эти дополнительные пенсионные баллы начисляются указанной категории пенсионеров в период осуществления ухода за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет. Так, по уходу за первым ребенком за каждый полный год ухода за ним начисляются 1,8 балла, по уходу за вторым ребенком – 3,6 баллов, по уходу за третьим и четвертым ребенком – 5,4 балла. При этом баллы начисляются не более чем за четверых детей. Отметим, что система исчисления пенсии в баллах была введена с января 2015 г. (табл. 50).

Таблица 50

Размеры пенсионных коэффициентов (баллов) в зависимости от порядка рождения детей и длительности ухода за ними

Пенсионные баллы	Первый ребенок	Второй ребенок	Третий, четвертый и последующий ребенок
За один год	1,8	3,6	5,4
За 1,5 года	2,7	5,4	8,1

Источник: Доплаты к пенсии в 2023 году: как получить, виды, размер. URL: https://gogov.ru>ervices>Pension-benafis (дата обращения: 18.03.2023).

При стоимости одного пенсионного балла 145,69 руб.[1] с 01.04.2025 доплата к страховой пенсии по старости за 1 год ухода за первым ребенком составит 262,24 руб. За 1 год ухода за вторым ребенком доплата к страховой пенсии по старости составит 524,48 руб. и за 1 год ухода за третьим и четвертым ребенком – по 786,73 руб. за каждого ребенка.

В соответствии с п. 2 ст. 171 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ к размеру пенсии за выслугу лет граждан из числа космонавтов и членов их семей, являющихся инвалидами I группы, или достигших возраста 80 лет, или нуждающихся в постоянном уходе в соответствии с заключением медицинской организации, за уход за этим гражданином положена надбавка в размере 200% величины социальной пенсии нетрудоспособным (пп. 1 п. 1 ст. 18 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ).

[1] Постановление Правительства РФ от 23.01.2025 № 34 «О дополнительном увеличении стоимости одного пенсионного коэффициента и об индексации размера фиксированной выплаты к страховой пенсии с 01.01.2025».

С января 2023 г. введена доплата к пенсии за особые заслуги перед страной для граждан, награжденных тремя орденами Мужества или «За личное мужество». В целом размер социальных выплат и пособий в стране, по данным Социального фонда России, возрос с февраля 2023 г. на 11,9%.

При выходе работника на пенсию особых гарантированных дополнительных выплат законодательством РФ не предусмотрено. Однако эти дополнительные выплаты могут устанавливаться отдельным категориям граждан при их выходе на пенсию. К ним относятся:

1. Служащие МВД, ФСИН, таможенных органов и некоторых других государственных ведомств. Указанным служащим выплачивается дополнительно:

– 2 оклада денежного содержания при выслуге менее 20 лет;

– 7 окладов денежного содержания при выслуге более 20 лет.

2. Военнослужащие при выходе на пенсию получат одновременно:

– 2 оклада денежного содержания при выслуге менее 20 лет;

– 7 окладов денежного содержания при выслуге более 20 лет.

При наличии государственных наград и почетных званий размеры указанных выплат увеличиваются на один оклад денежного содержания.

3. Государственные гражданские служащие органов власти субъектов РФ могут получать дополнительные выплаты при выходе на пенсию, устанавливаемые региональными законодательными актами. Дополнительные выплаты к пенсиям этой категории пенсионеров будут осуществляться за счет бюджета субъекта РФ. Размер этих дополнительных выплат устанавливается в зависимости от стажа государственной службы.

4. Работники предприятий могут иметь дополнительные выплаты при выходе на пенсию, если право на эти дополнительные выплаты зафиксированы в коллективных договорах или иных локальных актах предприятия. Размер указанных дополнительных выплат также зависит либо от определенного количества стажа, либо от определенного стажа в определенной сфере производственной или управленческой деятельности.

Еще одним крупным разделом расходов Фонда пенсионного и социального страхования является раздел «Социальное обеспечение населения». Объем ассигнований из бюджета фонда на финансирование по разделу «Социальное обеспечение населения» увеличится в период 2024–2026 гг., по прогнозу, на 11,5% – с 2 125,64 млрд руб. в 2024 г. до 2 369,30 млрд руб. в 2026 г. (табл. 51).

Расходы бюджета Фонда по статье «Государственная поддержка граждан, подвергшихся воздействию радиации» увеличится в 2020–2026 гг. на 6,3% – с 46,08 млрд руб. в 2024 г. до 49,0 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г.

Расходы бюджета Фонда по статье «Предоставление социальной поддержки ветеранам Великой Отечественной войны и боевых действий» в 2024–2026 г. возрастут на 17,26% – с 102,55 млрд руб. в 2024 г. до 120,25 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Характерной особенностью бюджетных расходов Фонда по данной статье расходов является

то, что эти расходы осуществляются в форме ежемесячной денежной выплаты ветеранам Великой Отечественной войны и некоторым категориям граждан в соответствии с Указом Президента РФ от 11.03.2020 № 180[1].

Таблица 51

Объем и структура расходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования по разделу «Социальное обеспечение населения» в период 2024–2026 гг., млрд руб.

Показатель	2024	2025	2026
Ассигнования на социальное обеспечение населения, всего	2 125,64	2 247,05	2 369,30
В % от общих расходов фонда	13,1	13,8	13,7
В том числе:			
Госпрограмма РФ «Социальная поддержка граждан», всего	2 058,08	2 179,59	2 300,05
Из них:			
Господдержка граждан, подвергшихся воздействию радиации	46,08	47,65	49,00
Социальная поддержка ветеранам Великой Отечественной войны и боевых действий	102,55	111,30	120,25
Господдержка инвалидам	404,49	419,63	432,04
Господдержка семьям с детьми	398,06	451,90	481,28
Социальная поддержка отдельным категориям граждан	248,86	253,98	259,23
Выплаты по обязательному социальному страхованию	734,53	870,71	932,70
Из них:			
Пособия по временной трудоспособности по обязательному социальному страхованию на случай ВНиМ	678,40	703,34	754,43
Госпрограмма «Доступная среда»	54,11	54,11	54,11
Оплата мед. помощи женщинам в период беременности и родов и послеродовой период	12,38	12,38	12,27
Другие вопросы в области социальной политики	10,20	10,23	10,94

Источник: Федеральный закон «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 21.11.2023 № 542-ФЗ, прил. 2, 3.

Ежемесячная денежная выплата представляет собой денежную форму предоставления социальной поддержки отдельным категориям граждан, в число которых входят: ветераны Великой Отечественной войны и боевых действий, инвалиды, включая детей-инвалидов, лица, удостоенные звания «Герой Российской Федерации», «Герой Социалистического Труда», «Герой Труда Российской Федерации», награжденные орденом Трудовой Славы трех степеней и др.

ЕДВ выплачивается в денежной форме и виде ежемесячного набора социальных услуг в натуральной форме. В набор социальных услуг входят бесплатные лекарства, медицинские изделия, бесплатный проезд в санаторий на санаторно-курортное лечение по медицинским показаниям.

Размер ЕДВ ежегодно индексируется исходя из фактического роста потребительских цен, размера пособий и компенсаций. В 2023 г. размер ЕДВ и набора социальных услуг составлял: для инвалидов I группы 4 980,1 руб., для инвалидов II группы 3 556,58 руб., для инвалидов III группы 2 847,09 руб., для участников войны-инвалидов 7 113,13 руб., для участников Великой Отечественной войны 5 334,83 руб., для героев

[1] Указ Президента РФ «О дополнительных мерах социальной защиты некоторых категорий граждан РФ» от 11.03.2020 № 180.

СССР, Российской Федерации, полных кавалеров Ордена Славы 83 869,5 руб., для Героев Социалистического Труда, Героев Труда Российской Федерации, полных кавалеров Ордена Трудовой Славы 61 841,39 руб.[1]

Денежный эквивалент набора социальных услуг в 2023 г. составляет 1 469,74 руб.

Расходы бюджета Фонда по статье «Предоставление мер государственной поддержки инвалидам» увеличится в период 2024–2026 гг. на 6,8% – с 404,49 млрд руб. в 2024 г. до 432,04 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Из них 99,6% общего объема расходов бюджета на эти цели занимают расходы на финансирование ежемесячной денежной выплаты инвалидам. Эти денежные средства расходуются:

– на единовременные выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными;

– приобретение технических средств реабилитации инвалидов;

– ежемесячные выплаты лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами I группы и инвалидами с детства.

Объем расходов бюджета Фонда в рамках комплекса процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки семей с детьми» увеличится в период 2024–2026 гг. на 20,9% – с 398,06 млрд руб. в 2024 г. до 481,28 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Основными статьями вышеназванных расходов являются: выплата пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет, выплата пособий по беременности и родам.

Объем выплат пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет в период 2024–2026 гг. увеличится на 19,9% – с 216,87 млрд руб. в 2024 г. до 261,04 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г.

Объем выплат пособий по беременности и родам в период 2024–2026 гг. возрастет на 24,4% – с 158,84 млрд руб. в 2024 г. до 197,48 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г.

В соответствии с п. 1 ст. 14 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (в ред. от 07.10.2022) единовременное пособие по беременности и родам, ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет рассчитываются исходя из 100%-го среднего дневного заработка застрахованного лица за два года, предшествующих году ухода в соответствующий отпуск. Размер среднегодового заработка исчисляется с учетом только тех выплат, с которых исчислялись страховые взносы на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. По действующему законодательству РФ, средний дневной заработок для исчисления пособия по беременности и родам и по уходу за ребенком не может превышать величину суммы предельных величин базы для начисления страховых взносов в ФСС РФ за три календарных года, предшествующих году наступления отпуска по беременности и родам или пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет, деленную на 730 дней.

Средний дневной заработок, на основе которого исчисляются размеры указанных пособий, определяется путем делений суммы начисленного заработка на количество календарных дней в двух расчетных годах за вычетом количества дней исключаемых периодов. Исключаемыми периодами из расчета календарных дней двух расчетных лет

[1] Ежемесячная денежная выплата // СПС «Гарант». URL: Pecegarant.rus.135508

являются периоды нахождения работника на больничном, в отпуске по уходу за ребенком и иные периоды, в которые сохранялся весь средний заработок, но не уплачивались страховые взносы в ФСС РФ (п. 31 ст. 14 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ, в ред. от 07.10.2022). При этом средний дневной заработок для расчета пособия по беременности и родам и по уходу за ребенком до 1,5 лет не может быть меньше величины МРОТ с учетом районных коэффициентов.

Различают максимальные и минимальные размеры пособий по беременности и родам и по уходу за ребенком до 1,5 лет, с тем, чтобы устанавливать величину этих пособий в стандартных условиях с соблюдением этих ограничений. Средний дневной заработок для расчета максимальной величины указанных пособий на 01.01.2025 исчисляется как сумма предельных величин базы для начислений страховых взносов в 2023 г. в размере 1 917,0 тыс. руб. и в 2024 г. – 2 225,0 тыс. руб., деленная на число дней в этих двух календарных годах – 730 дней. Исходя из этих данных, величина среднего данного заработка для расчета максимальной величины пособий по беременности и родам и по уходу за ребенком до 1,5 лет составит:

(1 917 000 руб. + 2 225 000 руб.) / 730 дней = 5 673,97 руб.

Предположим, что продолжительность отпуска по беременности и родам составляет 140 дней. В этом случае максимальный размер единовременного пособия по беременности и родам составит:

5 673,97 руб. × 140 дней = 794 355,8 руб.

В соответствии со ст. 11.2 гл. 3.1 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ (в ред. от 07.10.2022) ежемесячное пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет выплачивается в размере 40% от среднего заработка застрахованного лица, но не менее минимального и не более максимального размера этого пособия, установленного Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющих детей». В случае ухода за двумя и более детьми до достижения ими возраста 1,5 лет размер ежемесячного пособия удваивается, но не более 100% среднего заработка застрахованного лица и не менее двух суммированных минимальных размеров этого пособия.

Максимальный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет исчисляется как сумма, составляющая 40% от среднего дневного заработка, применяемого при расчете максимальной величины обоих пособий в 2025 г., умноженная на среднее число календарных дней в месяце, составляющее 30,4 дня.

Тогда максимальный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет составит:

5 673,97 × 0,4 × 30,4 дней = 68 995,48 руб.

Минимальная величина единовременного пособия по беременности и родам рассчитывается по формуле:

$$П_{БР,min} = \frac{МРОТ \text{ x } 24 \text{ мес.}}{730 \text{ дней}} = \text{число дней декрета,}$$

где $П_{БР,min}$ – минимальная величина пособия по беременности и родам; МРОТ на 2025 г. составляет 22 440 руб.; число дней декретного отпуска – 140 дней.

Подставляя эти величины в формулу, получим размер минимального пособия по беременности и родам в 2025 г. при 140 днях декретного отпуска:

$$П_{БР,min} = \frac{22440 \text{ руб. x 24 мес.}}{730 \text{ дней}} \times 140 \text{ дней} = 103\,285{,}0 \text{ руб.}$$

Расходы бюджета Фонда пенсионного и социального страхования на финансирование выплат по обязательному социальному страхованию включают: 1) выплату пособий по временной трудоспособности по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности в связи с материнством; 2) ежемесячные страховые выплаты. В период 2023–2026 гг. указанные расходы фонда увеличились на 11,8% – с 834,53 млрд руб. в 2023 г. до 932,7 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Из них расходы фонда на выплату пособий по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию на случай ВНиМ составляют 81,1–81,3% суммарных расходов на выплату пособий по обязательному социальному страхованию. Обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности в связи с материнством представляет собой систему, создаваемую государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам или утраченного заработка (выплат, вознаграждений) или дополнительных расходов в связи с наступлением страхового случая по обязательному социальному страхованию на случай ВНиМ[1].

За период 2024–2026 гг. объем пособий по ВНиМ увеличился на 11,2% – с 678,4 млрд руб. в 2024 г. до 754,43 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г.

Максимальный размер выплат по больничным листам составит 83 204 руб. в месяц.

Указанные размеры пособий по временной нетрудоспособности и в связи с материнством заложены в бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2023 г.

Размер единовременного пособия при рождении ребенка ежегодно индексируется по уровню фактической инфляции. В 2023 г. его размер составил 23 011 руб.

С начала 2023 г. для нуждающихся семей с доходами ниже одного регионального прожиточного минимума на человека с детьми и беременных введено Единое универсальное пособие. Целью введения Единого универсального пособия является сделать более адресной помощь нуждающимся семьям с детьми и беременным и создать для них единые правила оказания социальной помощи. В состав универсального пособия входят следующие виды социальной поддержки:

– для беременных женщин, вставших на учет до 12 недель;

– по уходу за ребенком до 1,5 лет;

– на первого ребенка до 3 лет;

– второго, третьего и последующего ребенка до 3 лет;

– детей от 3 до 7 лет;

– детей от 8 до 17 лет.

100%-я величина универсального пособия составляет 14 тыс. руб. Пособие выплачивается, если доход семьи ниже одного регионального прожиточного минимума на

[1] Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» от 29.12.2006 № 255-ФЗ (ред. от 25.12.2023), пп. 1, п. 1.4, ст. 1.

человека. Универсальное пособие в зависимости от обеспеченности семьи предоставляется в размере 50, 75 или 100% прожиточного минимума человека в конкретном субъекте РФ.

Пособие выплачивают в размере 50% величины регионального прожиточного минимума (7 тыс. руб.), если вместе с этим пособием суммарный доход семьи составит величину регионального прожиточного минимума.

В случае, если пособие вместе с доходом семьи остается ниже регионального прожиточного минимума, то выплачивают семье 75% регионального прожиточного минимума, т. е. 10 500 руб.

Если и в этом случае доход семьи вместе с пособием остается ниже регионального прожиточного минимума, то выплачивается пособие в размере 100%, т. е. 14 тыс. руб.

Однако при назначении универсального пособия производится комплексная оценка нуждаемости семей с низкими доходами, куда входят учет имущественной обеспеченности этой семьи и занятость родителей. Так, при расчете доходов семьи с низкими доходами учитываются:

– доходы от трудовой деятельности;
– доходы от предпринимательства и самозанятости;
– пенсии;
– стипендии;
– доходы от банковских вкладов;
– доходы от выигрышей;
– доходы от продажи и аренды имущества;
– доходы, полученные за рубежом.

Также при назначении универсального пособия используется правило так называемого нулевого дохода. То есть для назначения необходимо наличие у взрослых членов семьи какого-либо заработка (стипендии, доходов от трудовой деятельности или предпринимательской деятельности). В случае отсутствия заработка для назначения пособия нужно обосновать факт отсутствия доходов объективными жизненными обстоятельствами (беременность, уход за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, срочная служба в армии и т. д.). Не имеющим работы пособия не дадут.

Правило «нулевого дохода» не распространяется на мобилизованных в настоящее время граждан и на коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Для получения пособия нуждающимися семьями с детьми и беременными необходимо подать заявление в МФЦ на сайте Госуслуг. Данное пособие нельзя получить в беззаявительном порядке.

По данным Министерства труда и социальной защиты РФ, совокупные расходы бюджета Фонда в 2023 г. на выплату пособия по временной нетрудоспособности составили в сумме 444,9 млрд руб. – более половины общих расходов бюджета Фонда на выплату пособий по временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Обеспечение пособием по временной нетрудоспособности осуществляется в случаях, указанных в п. 1 ст. 5 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ (в ред. от 07.10.2022).

Максимальная величина выплат по больничным листам в 2023 г. составит:

– для граждан со страховым стажем 8 и более лет выплачивается 100% среднего месячного заработка, но не более 83 204 руб. за месяц в 30 дней;

– для граждан со страховым стажем от 5 до 8 лет выплачивается 80% среднего месячного заработка, но не более 66 654 руб. за месяц в 30 дней;

– для граждан со страховым стажем до 5 лет выплачивается 60% среднего месячного заработка, но не более 49 923 рубля за месяц в 30 дней[1].

Максимальную величину выплат по больничным листам в 2023 г. можно было получить, если работник имел стаж не менее 8 лет и среднемесячную заработную плату за последние 2 года работы не ниже 83,204 руб. за месяц.

Расчет выплат по больничным листам осуществляется по следующей формуле:

$$В_{вн} = Кд \times \frac{\%\ выплат\ по\ стажу}{100} \times Зп,$$

где $В_{вн}$ – выплаты по временной нетрудоспособности; Кд – количество дней по больничному листу; Зп – среднемесячная заработная плата за последние 2 года.

Например, работник имеет 6 лет стажа и заработную плату 50 тыс. руб. в месяц. Находился в отпуске по болезни 10 дней.

Вначале производится расчет размера среднедневного заработка работника за последние два года по формуле:

$$ЗПсд = \frac{ЗПмес \times 24}{730},$$

где ЗПсд – размер среднедневного заработка работника; ЗПмес – размер среднемесячного заработка работника; 24 – количество месяцев в двух годах; 730 – количество дней в двух годах.

Подставляя эти данные в указанную формулу, получим:

$$ЗПсд = \frac{50\ 000 \times 24}{730} = 1\ 643{,}8 \text{ руб. в день.}$$

Для расчета выплаты по временной нетрудоспособности подставим имеющиеся данные в формулу: $В_{вн} = Кд \times \frac{\%\ выплат\ по\ стажу}{100} \times Зп$ и получим:

$$Ввн = 10 \text{ дней } (\frac{80\ \%}{100}) \times 1\ 643{,}8 \text{ руб.} = 13\ 150{,}4 \text{ руб. за весь период болезни.}$$

Стоимость одного дня болезни составляет:

13 150,4 рублей / 10 дней = 13 15,04 рубля в день.

Расходы бюджета Фонда пенсионного и социального страхования на финансирование комплекса мер по социальной поддержке отдельных категорий граждан в период 2024–2026 гг. возрастут на 4,5% – с 248,86 млрд руб. в 2024 г. до 259,23 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Из них в 2024 г. расходы на компенсационные выплаты лицам, оказывающим уход за нетрудоспособными гражданами, составили 42,306 млрд руб., на ежемесячные выплаты лицам, осуществляющими уход за детьми-инвалидами и инва-

[1] Министерство труда и социальной защиты РФ. URL: Mintrud.gov.ru>social/426 (дата обращения: 30.09.2022).

лидами с детства, составили 77,893 млрд руб., специальная социальная выплата отдельным категориям медицинских работников медицинский организаций, входящих в государственные (муниципальные) системы здравоохранения и участвующих в базовой программе ОМС, составили 96,308 млрд руб. их общих расходов бюджета фонда по данным разделам.

Еще одним крупным разделом расходов Фонда пенсионного и социального страхования является раздел расходов на «Охрану семьи и детства», составляющий 14–15% общих расходов фонда в 2024–2026 гг. (табл. 52).

Таблица 52

Объем и структура расходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования по разделу «Охрана семьи и детства» в период 2024–2026 гг., млрд руб.

Показатель	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Ассигнования по разделу, всего	2 243,79	2 343,16	2 625,66
% от общих расходов Фонда	13,9	14,3	15,2
В том числе: 1. Федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей»	576,23	560,10	565,45
Из них: – предоставление материнского (семейного) капитала	495,07	530,85	565,45
– ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка	81,16	29,25	–
2. Комплекс процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки семьям с детьми»	1 665,67	1 781,37	2 058,51
Из них: – пособие при рождении ребенка	8,11	8,36	8,62
– пособие по уходу за ребенком	15,63	7,09	7,31
– ежемесячное пособие в связи с рождением и воспитанием ребенка	1 634,78	1 759,24	2 037,00
– выплата единовременного пособия при всех формах устройства детей, оставшихся без попечения родителей, принятых в семью	1,52	1,63	1,63
3. Иные расходы	2,24	1,19	1,70

Источник: Федеральный закон «О федеральном бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 21.11.2023 № 542-ФЗ, прил. 2, 3.

Из данных табл. 52 следует, что совокупный объем расходов фонда по разделу «Охрана семьи и детства» увеличился в период 2024–2026 гг. на 17% – с 2 243,79 млрд руб. в 2024 г. до 2 625,66 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Все виды действующих в настоящее время пособий и выплат по разделу «Охрана семьи и детства» разделены на две группы: 1) расходы в рамках Федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей», составляющих 25,7% от общих расходов фонда по данному разделу расходов; 2) расходы в рамках комплекса процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки семьям с детьми», составляющих 74,3% от общих расходов фонда по данному разделу расходов.

В состав расходов фонда по разделу «Финансовая поддержка семей при рождении детей» входят две статьи расходов: расходы на предоставление материнского (семейного) капитала и расходы на предоставление ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) ребенка.

Расходы на предоставление материнского (семейного) капитала являются одной из крупных составляющих раздела «Охрана семьи и детства», занимающий 4,1% об-

щих расходов Фонда пенсионного и социального страхования РФ. Величина материнского (семейного) капитала ежегодно индексируется. Величина потребности в ежегодном объеме материнского (семейного) капитала в нашей стране рассчитывается на основе числа ожидаемых обращений за получением этой выплаты в течение очередного года. Так, по расчетам Министерства здравоохранения РФ, величина обращений за выплатами материнского (семейного) капитала в 2025 г. составит 1736,17 тыс. чел. (в том числе в связи с рождением первого ребенка 369,99 тыс. чел.). В 2026 г. величина обращений за выплатами материнского (семейного) капитала по прогнозу составит 1 764,4 тыс. чел. (в том числе в связи с рождением первого ребенка 385,5 тыс. чел.)[1] Динамика роста величины материнского (семейного) капитала в период 2020–2025 гг. представлена в табл. 53.

Таблица 53

Динамика роста материнского (семейного) капитала в период 2020–2025 гг., тыс. руб. чел.

Показатель	2020 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
1. Размер материнского (семейного) капитала, тыс. руб.				
– за 1-го ребенка	466,6	616,3	630,4	756,7
– за 2-го и последующих детей	616,6	814,4	833,0	1 000,0
2. Увеличение размера материнского капитала на 2-го и последующих детей	150,0	198,1	202,6	243,3

Источник: Федеральный закон от 25.11.2023 № 634-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов».

Как следует из табл. 53, прогнозируемый размер материнского капитала на первенца в период 2020–2025 гг. возрастет на 62,2% – с 466,6 тыс. руб. в 2020 г. до 756,7 тыс. руб. в 2025 г. (прогноз). Увеличение размера материнского капитала на второго и последующих детей за этот период 2020–2025 гг. прогнозируется на 28,2%. С 2024 г., согласно Федеральному закону от 25.12.2023 № 634-ФЗ, с 01.01.2024 материнский капитал будут предоставлять (за исключением жителей новых регионов России) в зависимости от основания и сроков приобретения гражданства РФ. Иначе говоря, с 2024 г. на материнский капитал могут претендовать только лица, имеющие гражданство РФ на момент рождения ребенка и только в том случае, если ребенок является гражданином РФ.

Вместе с федеральными расходами на выплату материнского капитала субъекты РФ из своих бюджетов также производят выплаты в целях повышения рождаемости в регионе в форме регионального материнского (семейного) капитала. Величина регионального материнского капитала так же, как и федерального материнского капитала ежегодно индексируется. Однако размеры регионального материнского капитала устанавливаются в каждом субъекте РФ самостоятельно, исходя из возможности своих бюджетов и числа родившихся детей. Например, в 2024 г. величина регионального материнского капитала составила: в Республике Бурятия – 83,5 тыс. руб., в Московской и Томской областях – 100,0 тыс. руб., в Краснодарском крае – 153,8 тыс. руб., в Красноярском крае – 167,7 тыс. руб., в Республике Башкортостан – 622,8 тыс. руб.[2]

[1] Заключение Счетной палаты РФ на законопроект «О федеральном законе на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов» от 14.10.2021 № 727321-8, разд. 2. С. 73.
[2] Гостищева А. Региональный материнский капитал в 2024 году. URL: www.vbr.ru (дата обращения: 13.02.2024).

Региональный материнский (семейный) капитал

Региональный материнский (семейный) капитал (РМК) регламентируется законодательством субъекта РФ. Право на его получение имеют семьи, в которых после 1 июля 2012 г. родился третий или четвертый ребенок. При этом среднедушевой доход семьи на момент обращения за назначением РМК не превышает двух региональных прожиточных минимумов.

Средства РМК могут быть использованы:

– на улучшение жилищных условий;

– образование детей;

– восстановительное, реабилитационное и санаторно-курортное лечение детей в возрасте до 18 лет;

– ведение личного подсобного хозяйства, за исключением случаев, когда заявителю уже предоставлялось социальное пособие в соответствии с законодательством субъекта РФ;

– для приобретения допущенных к обращению на территории РФ товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации, интеграции в общество детей-инвалидов согласно индивидуальной программе реабилитации.

Денежные средства РМК могут быть реализованы после достижения ребенком, в связи с рождением которого был получен сертификат на получение регионального материнского капитала, возраста 3 лет.

Достижение ребенком, на которого был получен сертификат на РМК, возраста 3 лет является условием для направления средств регионального материнского капитала:

– на погашение основного долга и уплату процентов по кредитам и займам, полученным на приобретение (строительство) жилья;

– реконструкцию индивидуального жилищного строительства, проведение капремонта жилого помещения;

– газификацию жилых помещений.

Лица, получившие сертификат на РМК и не использовавшие средства на эту социальную помощь, имеют право на ежегодную выплату в размере:

– 50 тыс. руб. – первая выплата;

– 50 тыс. руб. – вторая выплата.

Лица, использовавшие часть средств РМК, имеют право на ежегодную выплату в размере:

– первая выплата – остаток средств регионального материнского капитала, но не более 50 тыс. руб.;

– вторая выплата – остаток средств регионального материнского капитала за вычетом размера первой выплаты.

Кроме того, средства РМК с 2022 г. (Постановление Правительства Московской области от 25.02.2022 № 151/7) можно потратить:

– на получение ежегодной выплаты семьям, имеющим четырех и более рожденных (усыновленных) детей;

– получение ежегодной выплаты семьям, имеющим троих детей, при условии, что третий ребенок рожден (усыновлен) с 01.01.2021 по 31.12.2023 включительно.

Материнский (семейный) капитал представляет собой государственную программу финансовой поддержки семей, действующей с 2007 г. и до конца 2026 г. Целью этой госпрограммы является повышение рождаемости детей. Вначале материнский капитал выплачивался семьям, где родился второй ребенок. С 2020 г. денежные выплаты выдаются семьям при рождении первого ребенка. При этом денежные выплаты при рождении второго ребенка автоматически увеличиваются на установленную сумму по сравнению с суммой выплаты материнского капитала на первого ребенка.

Кроме того, материнский капитал стал эффективным финансовым инструментом улучшения жилищных условий граждан России. Материнский капитал можно полностью или частично включать в состав пенсионных накоплений с передачей в негосударственные пенсионные фонды или в доверительное управление управляющей компании.

В состав комплекса процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки семей с детьми» входят следующие статьи расходов: расходы на выплаты при рождении ребенка, по уходу за ребенком, ежемесячные пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка, выплата единовременного пособия при всех формах устройства детей, оставшихся без попечения родителей, принятых в семью. Из перечисленных статей расходов на выплату пособий 98,1% всех денежных средств составляют расходы фонда на выплату ежемесячных пособий в связи с рождением и воспитанием ребенка. На эти цели в 2024 г. направлено расходов фонда на сумму 1 634,78 млрд руб., в 2025 г. – 1 759,24 млрд руб. и, по прогнозу, в 2026 г. 2 037,00 млрд руб.

Бюджет Фонда пенсионного и социального страхования на 2024 г. спланирован с дефицитом 158,8 млрд руб., на 2025–2026 гг. бюджет Фонда прогнозируется с профицитом 120,0 млрд руб. в 2025 г. и 131,3 млрд руб. в 2026 г.

Структура источников внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда пенсионного и социального страхования на 2024–2026 гг. приведена в табл. 54.

Таблица 54

Источники внутреннего финансирования дефицита бюджета Фонда пенсионного и социального страхования РФ на 2024–2026 гг., млрд руб.

Показатель	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Источники внутреннего финансирования дефицита, всего, млрд руб.			
В % от общих расходов Фонда	–158,8	120,0	131,3
В том числе:			
1. Изменение остатков на счетах по учету средств бюджета Фонда в течение финансового года	–202,8	77,7	91,9
Из них:			
– изменение остатков денежных средств Фонда по обязательному пенсионному страхованию	–233,6	0,0	0,0
– изменение остатков денежных средств Фонда по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний	63,4	72,6	81,3
– изменение остатков денежных средств Фонда на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	–32,3	5,1	10,6
– изменение остатков средств в части переданных полномочий	–0,12	0,0	0,0
2. Иные источники внутреннего финансирования дефицита	44,0	42,3	39,4

Источник: Федеральный закон от 27.11.2023 № 542-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», пп. 3 п. 1, пп. 3 п. 2. Ст. 2.

7.3. Виды пенсий, выплачиваемых Фондом пенсионного и социального страхования Российской Федерации

Пенсия представляет собой ежемесячные выплаты, замещающие утраченный доход гражданина. В государственной пенсионной системе различают три вида пенсий:

– государственные страховые пенсии;

– пенсии по государственному пенсионному обеспечению;

– накопительные пенсии (рис. 12).

Соответственно трем видам пенсий функционируют три различных механизма их формирования и выплат.

Рис. 12. Виды пенсий в Российской Федерации

Таблица 55

Средний размер пенсий пенсионеров, состоящих на учете в системе ПФР-ФСР

Показатель	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	Прирост, %
Среднегодовой размер пенсии в системе ПФР-ФСР	21 641,0	23 397,0	25 147,0	27 012,0	59,7
Из них пенсии:					
– по старости для неработающих пенсионеров	23 419,0	24 704,0	26 162,0	27 746,0	44,7
– социальные пенсии	13 834,9	14 898,4	15 992,5	16 651,5	20,4
– накопительные пенсии	1 361,5	1 444,5	1 527,6	1 610,6	18,7
– срочные пенсионные выплаты	1 999,1	2 718,6	2 882,7	3 046,8	52,4
Соотношение среднегодового размера страховой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера, %	162,8	153,4	142,0	135,0	
Соотношение среднего размера социальной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера	104,1	97,7	90,3	83,5	

Источник: Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона № 727321-8 «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов», п. 2, с. 4, табл. 1.

Из данных табл. 55 следует, что в период 2024–2027 гг. среднегодовой размер страховой пенсии возрастет на 24,8%. Среднегодовой размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров в период 2026–2027 гг. возрастет на 18,7%, среднегодовой размер социальной пенсии за этот же период увеличится на 20,4%.

Российской статистикой за средний размер пенсии $П_{ср}$ принимается та ее величина, которую государство в состоянии выплачивать в соответствующем году.

В экономической литературе величину среднего размера пенсии в соответствующем году рекомендуется рассчитывать по следующей формуле:

$$П_{ср} = \frac{ВВП}{К_{раб}} \times Д \times \frac{К_{раб}}{К_{пенс}},$$

где ВВП – величина готового валового внутреннего продукта; $К_{раб}$ – число работающих в соответствующем году в народном хозяйстве; Д – доля ВВП на выплату пенсий в соответствующем году; $К_{пенс}$ – число пенсионеров в стране в соответствующем году.

Первый сомножитель $ВВП/К_{раб}$ характеризует уровень производительности труда в стране. Поэтому при прочих равных условиях рост производительности труда напрямую влияет на рост величины средней пенсии в стране.

Третий сомножитель формулы $К_{раб}/К_{пенс}$, характеризует соотношение числа работающих в народном хозяйстве с числом пенсионеров в стране. Соответственно, чем больше будет величина этого соотношения, тем может быть больше, при прочих равных условиях, величина средней пенсии в стране.

На величину средней пенсии влияют также рост величины средней начисленной заработной платы и рост размеров прожиточного минимума пенсионера в РФ.

Таблица 56

Некоторые показатели развития пенсионной системы РФ в период 2022–2025 гг.

Показатель	2022 г.	2024 г.	2025 г.	Прирост, % (+/–)
ВВП, трлн руб.	153,44	179,40	190,64	24,2
Доля ВВП на выплату пенсий в РФ	5,8	6,1	6,0	3,4
Средняя начисленная зарплата, тыс. руб.	56,545	88,205	99,952	76,8
Число занятых в организациях РФ, млн чел.	72,53	74,40	75,10	3,5
Число пенсионеров, млн чел.	44,68	42,79	42,69	–4,5
Средний размер страховой пенсии, руб.	18 084	20 499	21 354	18,1
Средний размер страховой пенсии по старости, руб.	20 862	22 649	23 701	13,6

Источник: Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования на 2024 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

Из данных табл. 56 следует, что за период 2022–2025 гг. величина ВВП в стране как основного параметра, напрямую влияющего на рост размера средней пенсии, увеличился на 24,2%, при сокращении за этот период числа пенсионеров в стране на 6,2%. Кроме того, на рост величины среднего размера пенсий застрахованных граждан в период 2022–2025 гг. повлияло увеличение величины соотношения между числом работающих в организациях России и числом пенсионеров – с 1,62 в 2022 г. до 1,79, по прогнозу, в 2025 г. Положительная динамика роста ВВП и числа работающих в стране послужила основой увеличения среднегодового размера страховой пенсии в целом в период 2022–2025 гг. на 18,1%.

На рост величины средней пенсии в стране влияет также рост величины среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций в стране, которая возросла в период 2022–2025 гг. на 28,5% – с 62 784 руб. до 80 028 руб. в 2025 г. Положительная динамика изменений вышеназванных экономических показателей стала основой увеличения доли ВВП на пенсионное обеспечение в стране с 5,8% в 2022 г. до 6,0% в 2025 г.

Вместе с тем величина средней пенсии в Российской Федерации пока еще ниже в сравнении со средней пенсией в разных странах мира (табл. 57).

Таблица 57

Средняя пенсия в разных странах мира (февраль 2023 г.)

Страна	Пенсия, долл. США
Дания	2 907
Норвегия	2 512
ОАЭ	2 776
Италия	1 445
США	1 503
Франция	1 572
Германия	941
Великобритания	956
Чехия	665
Польша	665
Турция	380
Китай	370
Болгария	291
Россия	265
Румыния	262
Казахстан	219
Азербайджан	218
Иран	191
Белоруссия	178

Источник: URL: visas am.ru/emigration/vybor/pensja-v-stranah-mira.html

Из табл. 57 следует, что размеры средней пенсии в РФ меньше ее величины в 5,5 раза в США, Франции, Италии, более чем в 3 раза меньше, чем в Германии, Великобритании, в 2 раза меньше, чем в Чехии, Польше.

Страховые пенсии

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О страховых пенсиях» установлены следующие виды страховых пенсий:

– страховая пенсия по старости;

– страховая пенсия по инвалидности;

– страховая пенсия по случаю потери кормильца.

Страховая пенсия по старости, согласно Федеральному закону от 28.12.2013 № 400-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О страховых пенсиях», представляет собой денежную выплату в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат

и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц, – заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц. Право на страховую пенсию имеют физические лица, в пользу которых заключен договор обязательного пенсионного страхования. К застрахованным лицам относятся:

– граждане РФ;

– постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане или лица без гражданства (за исключением граждан, осуществляющих в РФ трудовую деятельность);

– временно пребывающие на территории РФ иностранные граждане или лица без гражданства (за исключением высококвалифицированных специалистов).

Право на страховую пенсию по старости имеют мужчины, достигшие возраста 65 лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет. Однако лицам, имеющим страховой стаж не менее 42 лет (мужчины) и 37 лет (женщины), страховая пенсия по старости может назначаться на 24 месяца ранее при достижении им возраста не ранее 60 лет (мужчины) и 55 лет (женщины).

Страховая пенсия по старости, в соответствии с пенсионным законодательством, назначается застрахованным лицам при наличии у них не менее 15 лет страхового стажа.

Продолжительность страхового стажа, необходимого для назначения страховой пенсии, ежегодно увеличивается на один год: с 7 лет в 2016 г. до 15 лет в 2024 г. и последующих годах. В 2023 г. для назначения страховой пенсии по старости необходимо иметь 14 лет страхового стажа и 25,8 пенсионных балла. С 2025 г. вступят в силу все изменения пенсионной реформы, и окончательный возраст выхода на пенсию составит 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин.

Страховой стаж – это суммарная продолжительность периодов работы или иной деятельности гражданина, за которые работодателем начислялись и уплачивались страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в СФР, а также иных периодов, засчитываемых в страховой стаж. В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в трудовой стаж наравне с периодами работы засчитываются следующие периоды:

– период прохождения военной службы, а также другой приравненной к ней службы (в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, войсках национальной гвардии РФ и иных служб, указанных в п. 1 ст. 11 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»);

– в период получения пособия по обязательному социальному страхованию в период временной нетрудоспособности;

– в период ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста 1,5 года;

– в период получения пособия по безработице;

– в период ухода, осуществляемого трудоспособным лицом, за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом или за лицом, достигшим возраста 80 лет, и иные периоды, указанные в п. 2 ст. 11 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Кроме наличия у застрахованного требуемой величины страхового стажа, для назначения страховой пенсии по старости необходимо иметь годовой индивидуальный пенсионный коэффициент (ИПК) в размере не менее 30.

Расчет страховой пенсии по старости без применения премиальных (повышающих) коэффициентов к данной пенсии производится по следующей формуле:

$$СП = ПК \times С + Ф,$$

где СП – величина страховой пенсии; Ф – фиксированная часть страховой пенсии; ПК – сумма всех годовых индивидуальных пенсионных коэффициентов (баллов) гражданина; С – стоимость одного пенсионного коэффициента (балла) по состоянию на день, с которого назначается страховая пенсия.

Размеры фиксированной части страховой пенсии и стоимости одного годового пенсионного коэффициента (балла) ежегодно устанавливаются государством.

В период 2015–2025 гг. стоимость пенсионного балла возрастет в 1,95 раза – с 71,41 руб. в 2015 г. до 139,17 руб. в 2025 г. За этот же период размер фиксированной выплаты к страховым пенсиям увеличился в 1,94 раза.

В этой связи при прочих равных условиях рост величины страховой пенсии будет зависеть от суммы всех годовых ИПК, накопленных гражданином за период его трудовой деятельности перед выходом на пенсию и от размера фиксированной выплаты к страховым пенсиям.

Размер фиксированной выплаты неодинаков для различных видов страхового обеспечения. Так, размер фиксированной выплаты к страховой пенсии неработающих пенсионеров и инвалидов II группы инвалидности ежегодно устанавливается государством в определенной сумме. Размер же фиксированной выплаты к пенсии инвалидам I группы инвалидности устанавливается в размере 200% от величины фиксированной выплаты к страховой пенсии неработающих пенсионеров. Размер фиксированной выплаты к пенсии по потере кормильца и инвалидам III группы инвалидности устанавливается в размере 50% от величины фиксированной выплаты к страховой пенсии неработающих пенсионеров (табл. 58).

Таблица 58

Размеры фиксированной выплаты к определенному виду страховых пенсий в 2021–2026 гг., руб.

Виды страховых пенсий	2021 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Пенсия по старости неработающим пенсионерам, инвалидам II группы	6 044,48	8 134,88	8 500,1	8 840,99
Пенсия по инвалидности I группы	12 088,96	16 269,76	17 001,9	17 681,98
Пенсия по потере кормильца и инвалидности III группы	3 022,24	4 067,44	4 250,48	4 420,50

Источник: Индексация пенсий по годам до 2026 г. Фиксированные выплаты к пенсии в период 2019–2026 гг. URL: https://Pensia-molodaja-semija.ru

Законодательство РФ предоставлено право на дополнительное повышение размера фиксированной выплаты к страховой пенсии для некоторых категорий пенсионеров, к которым относятся: пенсионеры, достигшие возраста 80 лет; пенсионеры, имеющие иждивенцев; пенсионеры, имеющие необходимый выработанный стаж в северных районах, сельском хозяйстве и т. д.[1]

ИПК представляет собой параметр, отражающий в относительных единицах пенсионные права застрахованного лица на страховую пенсию. Размер годового ИПК зависит: 1) от суммы начисленных и уплаченных страховых пенсионных взносов; 2) продолжительности страхового стажа.

Индивидуальных пенсионный коэффициент рассчитывается в баллах.

При расчете индивидуального пенсионного коэффициента (числа пенсионных баллов) засчитываются только 16 из 22% страховых пенсионных взносов, представляющих индивидуальную часть тарифа страховых взносов на ОПС.

При этом максимальное количество пенсионных баллов, которые можно получить за календарный год, составило с 2021 по 2023 г. 10 баллов. Для получения максимального количества пенсионных баллов, по ряду расчетов, необходимо иметь ежемесячную заработную плату в пределах 122–125 тыс. руб. При зарплате выше необходимой ее величины для получения 10 пенсионных баллов количество пенсионных баллов не увеличивается. Минимальная величина индивидуального пенсионного коэффициента (накопленных пенсионных баллов), необходимая для получения страховой пенсии по старости, как уже отмечалось, должна быть в размере не менее 30 баллов.

Расчет индивидуального пенсионного коэффициента как суммы накопленных пенсионных баллов за год производят по формуле:

$$\text{ИПК (пенс. баллы)} = \text{зарплата в месяц до вычета НДФЛ} \times 12 \text{ мес} \times \frac{10}{\text{ЕПВБ}},$$

где 10 – установленное до 2025 г. максимальное количество пенсионных баллов, которое можно получить за год; ЕПВБ – единая предельная величина базы для исчисления страховых взносов на 2024 г. (утверждена в размере 222 500 руб.).

Отметим, что ЕПВБ одинаков для всех взносов на пенсионное, социальное и медицинское страхование. Например, для ежемесячной заработной платы в 70 тыс. руб. величина индивидуального пенсионного коэффициента как суммы накопленных пенсионных баллов составит:

$$\text{ИПК (пенс. баллы)} = \frac{70\,000 \text{ руб.} \times 12 \times 10}{222\,500} = 3{,}78 \text{ балла за год.}$$

Для преобразования пенсионных баллов в денежную форму их годовую величину умножают на стоимость индивидуального пенсионного коэффициента (количество баллов за год) на дату назначения страховой пенсии.

За 30 лет рабочего стажа количество заработанных пенсионных баллов, накопленных за этот период, составит: 3,78 балла × 30 лет = 113,4 балла. Умножая накопленное

[1] Федеральный закон «О страховых пенсиях» от 28.12.2012 № 400-ФЗ (в ред. от 29.05.2024). Ст. 17.

за 30 лет рабочего стажа количество пенсионных баллов на стоимость одного пенсионного балла в 2024 г., получим денежный эквивалент заработанных пенсионных баллов (коэффициентов) (ПК) за период трудовой деятельности гражданина:

$$ПК = 113{,}4 \text{ балла} \times 133{,}05 = 15\,087{,}87 \text{ руб.}$$

Подставляя величину фиксированной части страховой пенсии и величину денежного эквивалента годовых пенсионных баллов в формулу расчета страховой пенсии по старости, получим размер величины страховой пенсии по старости:

$$СП = 8\,182{,}17 \text{ руб.} + 15\,087{,}87 \text{ руб.} = 23\,270{,}04 \text{ руб.}$$

Увеличить размер будущей страховой пенсии можно посредством увеличения стоимости индивидуального пенсионного коэффициента и величины фиксированной выплаты путем продления трудового стажа и более позднего выхода на пенсию. В этом случае для расчета страховой пенсии будет использоваться следующая формула:

$$СП = Ф \times К_1 + ПК \times С \times К_2,$$

где $К_1$ и $К_2$ – премиальные повышающие коэффициенты к страховой пенсии по старости и к фиксированной выплате по старости за выход на пенсию позже установленного пенсионного возраста.

Отметим, что премиальные (повышающие) коэффициенты к страховой пенсии по старости и к фиксированной выплате имеют разные значения.

То есть чем позже застрахованные лица, имеющие право на получение страховой пенсии по старости и по случаю потери кормильца, обратятся за получением пенсии, тем больше будет значение повышающего коэффициента, применяемого к стоимости их пенсионных баллов. В соответствии с прил. 1, 2 к Федеральному закону «О страховых пенсиях» при отложении срока получения пенсии применяются коэффициенты повышения стоимости индивидуального пенсионного коэффициента и коэффициентов повышения фиксированной выплаты (табл. 59).

Таблица 59

Коэффициенты повышения стоимости индивидуального пенсионного коэффициента и фиксированной выплаты

Индивидуальный пенсионный коэффициент		Фиксированная выплата к страховой пенсии	
Количество месяцев отсрочки назначения пенсии	Коэффициент повышения пенсионных баллов	Количество месяцев отсрочки назначения пенсии	Коэффициент повышения фиксированной выплаты
12	1,07	12	1,056
36	1,24	36	1,19
60	1,45	60	1,36
120	2,32	120	2,1

Источник: Федеральный закон «О страховых пенсиях» от 28.12.2013 № 400-ФЗ (от 29.05.2024), прил. 1, 2.

При более позднем выходе на пенсию к фиксированной выплате будут также применяться повышенные коэффициенты в зависимости лет отсрочки выхода на пенсию. Например, при отложении срока получения страховой пенсии по старости на 5 лет (60 месяцев) коэффициент повышения ИПК при исчислении страховой пенсии будет

1,45, а повышения величины фиксированной выплаты страховой пенсии – 1,36. Соответственно, после 5 лет отсрочки выхода на пенсию величина денежного эквивалента годовых пенсионных баллов составит:

$$ПК_1 = 15\,087 \times 1{,}45 = 21\,877{,}41 \text{ руб.}$$

Увеличенная на коэффициент 1,36 величина фиксированной выплаты к страховой пенсии составит:

$$Ф_1 = 8\,134{,}88 \times 1{,}36 = 11\,063{,}44 \text{ руб.}$$

В итоге величина страховой пенсии при отложении срока ее получения на 5 лет составит:

$$СП_1 = 21\,877{,}41 \text{ руб.} + 11\,063{,}44 \text{ руб.} = 32\,940{,}91 \text{ руб.}$$

Таким образом, страховая пенсия при отложении срока ее получения на 5 лет возрастет в 1,51 раза.

С января 2025 г. предполагается изменить формулу расчета стоимости пенсионного балла, в которой будут учитывать сумму общего объема страховых поступлений и размер целевого трансферта из федерального бюджета на выплату пенсий. Эта сумма будет разделена на общее количество пенсионных баллов всех получателей страховых пенсий. Тогда стоимость одного пенсионного балла будет исчисляться по следующей формуле:

$$С_{ПБ} = \frac{V_{сп} + ЦТФБ_п}{\sum ПБП_{сп}},$$

где $С_{ПБ}$ – стоимость пенсионного балла; $V_{сп}$ – общий объем страховых поступлений за год; $ЦТФБ_п$ – часть целевого трансферта из федерального бюджета на выплату пенсий; $\sum ПБП_{сп}$ – общее количество пенсионных баллов всех получателей страховых пенсий.

Для увеличения своей пенсии и ускорения выхода на пенсию государство предоставляет своим гражданам возможность «докупить» как страховой стаж, так и количество пенсионных баллов. Но таким путем можно увеличить не более половины требуемого по закону страхового стажа. Перед покупкой пенсионных баллов следует зарегистрироваться в Социальном фонде России в качестве добровольного плательщика страховых взносов.

В покупке пенсионных баллов в качестве участника программы добровольного пенсионного страхования могут быть:

– граждане РФ, проживающие за границей;

– самозанятые, официально безработные и иные лица, на которых не распространяется требование об обязательном пенсионном страховании;

– граждане, которые платят страховые взносы в Социальный фонд России.

Пенсионным законодательством установлены лишь минимальный и максимальный размер страховых взносов в год на добровольное пенсионное страхование. Минимальный страховой взнос рассчитывается на основании 1 МРОТ за год страхового стажа. Максимальный страховой взнос рассчитывается на основе 8 МРОТ за год страхового стажа.

Например, федеральный размер МРОТ на 2024 г. утвержден в размере 19 242,0 руб. В этом случае минимальный размер добровольных взносов на ОПС в год составил:

$$19\,242 \times 0{,}22 \times 12 = 50\,798{,}88 \text{ руб.}$$

Максимальный размер страхового взноса на покупку одного года страхового стажа составил:

$$8 \times 19\,242 \times 0{,}22 \times 12 = 406\,391{,}04 \text{ руб.}$$

Следует отметить, что помимо федерального размера МРОТ, регионы имеют право устанавливать свои показатели МРОТ. Например, размер МРОТ в Москве составил 29 389 руб., в Санкт-Петербурге – 25 тыс. руб., в Ростовской области – 23 090 руб., в Кемеровской и Ленинградской областях – 20 135 руб.[1] Однако региональный размер МРОТ не может быть ниже минимального МРОТ, установленного Федеральным законом на соответствующий год[2].

Перевод пенсионных сумм страховых взносов в пенсионные баллы осуществляется по формуле:

$$\frac{\text{Сумма взноса} \times 16\%}{22\%} : \max \text{ сумма взноса для формирования пенсии} \times 10,$$

где 22% – единый тариф страхового взноса на ОПС; 6% – индивидуальная часть тарифа страховых взносов на ОПС; max – максимальная сумма страховых взносов на ОПС; 10 – максимальное количество пенсионных баллов.

В Российской Федерации имеется особая группа получателей страховой пенсии – работающие пенсионеры. Пенсия работающим пенсионером – это ежемесячная выплата от государства гражданам, которые достигли возраста выхода на заслуженный отдых, но продолжают трудиться. Численность работающих пенсионеров в РФ в период 2015–2024 гг. приведена в табл. 60.

Таблица 60

Численность работающих пенсионеров, состоящих на учете в Фонде пенсионного и социального страхования (2015–2024 гг.), тыс. чел.

Показатель	2015 г.	2020 г.	2023 г.	2024 г.
Все работающие пенсионеры	14 917	9 315	7 912	7 866
В % от общей численности пенсионеров	36	21,4	18,9	19,2
Из них получающих пенсии:				
– по старости	13 872	8 197	6 743	6 593
– по инвалидности	773	669	686	742
– по случаю потери кормильца	17	34	37	46
социальные пенсии	116	227	250	277

Источник: Rosstat.gov.ru (Folder) 13873. Старшее поколение. Sp2.4xLsxЯндекс-Документ Sheet2: 2015–2024 на 26.04.2024.

Из табл. 60 следует, что в период 2015–2024 гг. численность работающих пенсионеров сократилась в 1,9 раза, т. е. на 7 051 тыс. чел. В том числе количество работающих пенсионеров, получающих пенсию по старости, уменьшилось еще значительнее,

[1] Утвердили МРОТ на 2024 г. – таблица по всем регионам. URL: www.kontur-expert

[2] Трудовой кодекс РФ. Ст. 1331.

в 2,1 раза – с 13 872,0 тыс. чел в 2015 г. до 6 583,0 тыс. чел. на 01.01.2024. Основными причинами возникновения тенденции сокращения численности работающих пенсионеров являются: 1) изменение законодательства об увеличении пенсионного возраста; 2) приостановка индексации (увеличения) двух параметров роста страховой пенсии – фиксированной части пенсии и стоимости пенсионных коэффициентов (баллов).

В целях преодоления тенденции сокращения численности работающих пенсионеров, создания стимулов для отложения сроков выхода на пенсию Федеральным законом от 08.07.2024 № 175-ФЗ внесены дополнения в ст. 26.1 Федерального закона «О страховых пенсиях»[1].

По данным Академии труда и социальных отношений, 72% пенсионеров продолжают работать из-за низкой пенсии, 22% – из-за необходимости содержать других членов семьи, 14% – из-за важности для себя сохранить социальный статус и интерес к профессии, 12% трудятся из желания избежать одиночества.

По данным Росстата, у работающих пенсионеров пенсии составляют около 52% их доходов. Поэтому возвращение индексации пенсий работающим пенсионерам с 01.01.2025 является закономерным.

Пенсии по государственному пенсионному обеспечению

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 15.12.2001 № 116-ФЗ (в ред. от 8.12.2022) пенсия по государственному пенсионному обеспечению представляет собой ежемесячную государственную денежную выплату, предоставляемую гражданам в целях:

– компенсации им заработка (дохода, утраченного в связи с прекращением федеральной государственной гражданской службы при достижении установленной выслуги при выходе на страховую пенсию старости (инвалидности));

– либо в целях компенсации утраченного заработка граждан из числа космонавтов или работников летно-испытательного состава в связи с выходом на пенсию за выслугу лет;

– либо в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца при достижении установленного законом возраста;

– либо в целях социальной поддержки нетрудоспособных граждан, которые не имеют права на получение страховой пенсии в целях предоставления им средств к существованию.

Общий объем выплат пенсий по государственному пенсионному обеспечению в период 2023–2026 гг., по прогнозу, увеличится на 39,5% – с 652,3 млрд руб. в 2023 г. до 886,15 млрд руб. в 2026 г.

Право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению имеют граждане РФ при соблюдении условий, предусмотренных Федеральным законом от

[1] Федеральный закон от 08.07.2024 № 175-ФЗ «О внесении изменений в ст. 17 Федерального закона “О страховых пенсиях” от 28.12.2013 № 400-ФЗ (от 29.05.2024)».

15.12.2001 № 116-ФЗ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории РФ, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом или международными договорами РФ.

Право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению, согласно ст. 4 Федерального закона от 15.12.2001 № 116-ФЗ, имеют: федеральные государственные гражданские служащие, военнослужащие, участники Великой Отечественной войны, граждане, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда» или знаком «Житель осажденного Севастополя», граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф, граждане из числа космонавтов и из числа работников летно-испытательного состава, граждане, пребывавшие в добровольческих формированиях, нетрудоспособные граждане, не имеющие права получать страховую пенсию.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении» в РФ назначаются следующие виды пенсий по государственному пенсионному обеспечению: пенсия за выслугу лет; пенсия по старости; пенсия по инвалидности; пенсия по случаю потери кормильца; социальная пенсия.

Государственные пенсии ежегодно индексируются с первого апреля текущего года. Государственные пенсии устанавливаются и выплачиваются независимо от получения накопительной пенсии.

Финансирование расходов на выплату указанных пенсий осуществляется из средств межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджету Фонда пенсионного и социального страхования из федерального бюджета. В целом расходы Фонда на финансирование пенсий по государственному пенсионному обеспечению составляют 6,5–7% от общих расходов бюджета Фонда на пенсионное обеспечение.

Наиболее значимой частью в общем бюджете расходов на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению являются расходы на выплату социальной пенсии. В соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении» в нашей стране установлены следующие виды социальной пенсии: социальная пенсия по старости, выплачиваемая гражданам, которые по определенным причинам не имели необходимой продолжительности страхового стажа или достаточной величины индивидуального пенсионного коэффициентов (баллов) для оформления страховой пенсии по старости; социальная пенсия по инвалидности; социальная пенсия нетрудоспособным или ограниченно нетрудоспособным гражданам, постоянно проживающих на территории РФ; социальная пенсия гражданам по случаю потери кормильца; социальная пенсия детям оба родителя которых неизвестны[1].

Социальные пенсии различаются между собой по срокам выплаты. Так, социальная пенсия по старости выплачивается пожизненно. Социальная пенсия по инвалидности выплачивается до срока окончания действия медицинского свидетельства об инвалидности. Социальная пенсия по потере кормильца детям, родители которых неизвестны, выплачивается на период, когда получатель этой пенсии считается нетрудоспособным.

[1] Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15.12.2001 № 161-ФЗ (ред. от 13.07.2024). Ст. 5.

Социальная пенсия ежегодно индексируется с 1 апреля текущего года с учетом прожиточного минимума пенсионера за прошедший год. Например, величина социальной пенсии проиндексирована с 01.04.2024 на 27,5%, с 01.04.2025 – на 9,5% – с 01.04.2026, по прогнозу, – на 10,3% (табл. 61).

Таблица 61

Размер социальной пенсии в РФ (с учетом индексации в зависимости от основания ее назначения) в 2023–2024 гг.

Категория получателей	2023 г.	2024 г.
Среднегодовой размер социальной пенсии, руб.	12 462,8	13 230,2
Размер социальной пенсии по группам получателей:		
По старости	7 153,3	7 733,3
I группа инвалидности	14 306,7	15 466,7
II группа инвалидности	7 153,3	7 733,3
III группа инвалидности	6 080,4	6 533,4
По инвалидности с детства и детям-инвалидам I группы	17 167,8	18 559,8
Инвалиды с детства II группы	14 306,7	15 466,7
При потере обоих кормильцев или одинокой матери, оба родителя неизвестны	14 306,7	15 466,7
При потере кормильца	7 153,3	7 733,3
Коренным малочисленным народам севера	7 153,3	7 733,3

Источник: Социальная пенсия в 2024 г. URL: www.banki,ru (дата обращения: 14.03.2024).

Из табл. 61 следует, что среднегодовой размер социальной пенсии в 2023–2024 гг. в 1,6 раза меньше среднегодового размера страховой пенсии в РФ.

В соответствии с пенсионным законодательством РФ размер социальной пенсии для неработающих граждан должен быть не ниже федерального (базового) уровня прожиточного уровня пенсионеров в 13 290 руб. – в 2024 г., 14 564 руб. – в 2025 г. и в размере 16 056 руб. – в 2026 г. (прогноз). В случае если размер социальной пенсии ниже федеральной величины прожиточного минимума пенсионера, эта разница компенсируется пенсионерам социальной доплатой из средств федерального бюджета. Если же прожиточный минимум пенсионера в регионе выше его федеральной величины, то производится доплата к социальной пенсии ее получателя в данном субъекте РФ до уровня регионального прожиточного минимума пенсионера.

Как уже отмечалось, социальная пенсия по старости выплачивается из средств госбюджета в отличие от страховой пенсии по старости, которая выплачивается из страховых взносов работающего, при этом социальная пенсия по старости выплачивается позже страховой пенсии по старости на 5 лет. То есть для назначения страховой пенсии по старости мужчина должен иметь возраст 70 лет, а женщина – 65 лет. Исключение при назначении социальной пенсии по старости имеют граждане из числа коренных малочисленных народов Севера, на момент назначения пенсии живущих в этих районах. Для этих граждан возраст для назначения социальной пенсии по старости составляет 55 лет для мужчин, 50 лет для женщин. Отметим, что право на назначение социальной пенсии по старости в России имеют иностранные граждане и лица без гражданства, прожившие на территории РФ не менее 15 лет и имеющих возраст 70 лет для мужчин и 65 лет для женщин.

Социальная пенсия по инвалидности устанавливается гражданам, не имеющим страхового стажа или он недостаточен для назначения страховой пенсии по инвалидности. Особенностями социальной пенсии по инвалидности являются: 1) установление этой пенсии в фиксированном и ежегодно индексируемом размере; 2) назначение данной пенсии определяется группой инвалидности и причинами появления инвалидности. Социальная пенсия по инвалидности кроме фиксированной части включает ЕДВ. Размер ЕДВ зависит от группы назначенной инвалидности получателю социальной пенсии. В 2024 г индексируемый размер ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) по социальной пенсии по инвалидности в соответствии с группой инвалидности составляет: инвалидам I группы – 5 324,8 руб., инвалидам II группы – 3 802,8 руб., инвалидам III группы – 3 044,2 руб., детям-инвалидам – 3 802,8 руб.[1]

Кроме выплаты ЕДВ получателям социальной пенсии по инвалидности назначается гарантированный государством набор социальных услуг в денежной или натуральной форме. Денежное выражение общей величины социальных услуг с 01.04.2024 составляет 1 578,5 руб., в том числе: 1 215,8 руб. на оплату стоимости лекарственных препаратов и медицинских изделий; 180,0 руб. на компенсацию санитарно-курортного лечения; 174,2 руб. на компенсацию проезда на железнодорожном транспорте[2].

В структуру расходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования по разделу «Пенсионное обеспечение» входит группа расходов «Выплата федеральных социальных доплат к пенсиям». Эти доплаты составили 133,38 млрд руб. в 2024 г., в 2025 г. – 148,48 млрд руб. и 170,20 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. Названные доплаты к основной пенсии государство предоставляет отдельным группам граждан. Эти доплаты в 2024–2026 гг. включают: социальную доплату к пенсии до уровня прожиточного уровня пенсионера; доплату к пенсии за иждивенца; доплату к пенсии после достижения пенсионера возраста 80 лет; выплату пенсионерам 1953–1967 г. р.; доплату к пенсии за работу в сельской местности; доплата к пенсии к гражданам за особые заслуги (дополнительное материальное обеспечение). К числу граждан, имеющих право на дополнительное материальное обеспечение, относят определенные категории федеральных льготников, получающих пенсию. Дополнительное материальное обеспечение может быть выплачено в денежной фиксированной форме или в процентах от социальной пенсии этой категории пенсионеров. При этом дополнительное материальное обеспечение не выплачивается в периоде официальной оплачиваемой работы этих пенсионеров.

Социальная пенсия по потери кормильца представляет собой выплату государством денежных средств нетрудоспособным гражданам, находящимся на иждивении умерших, погибших или пропавших без вести граждан России. Для назначения указанной социальной пенсии умершие родители, получатели этой пенсии не должны иметь трудового стажа. Данная социальная пенсия с 2024 г. оформляется в беззаявительном порядке. Условием для назначения пенсии является факт проживания получателя на территории России. Социальная пенсия по потери кормильца при размере меньше чем

[1] Постановление Правительства РФ «Об утверждении коэффициента индексации выплат, пособий и компенсаций в 2024 г.» от 23.01.2024 № 46.
[2] Там же.

величина прожиточного минимума пенсионера, установленная федеральным законодательством РФ, доводится до этой величины социальными доплатами из федерального бюджета. В тех субъектах РФ, где региональным законодательством установлен размер прожиточного минимума пенсионера выше его федерального размера, социальная пенсия по потере кормильца может быть увеличена на региональную доплату до прожиточного минимума пенсионера в конкретном регионе.

7.4. Фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации

7.4.1. Фонды обязательного медицинского страхования как важнейший элемент системы социальной защиты населения

В нашей стране обязательное медицинское страхование выступает важнейшим элементом системы социальной защиты населения. Правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования установлены Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ, ст. 144–147 БК РФ. Обязательное медицинское страхование, согласно федеральному законодательству, является видом обязательного социального страхования, представляющего собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение при наступлении страхового случая гарантий оказания застрахованному лицу медицинской помощи за счет средств ОМС в пределах территориальной программы обязательного медицинского страхования и в установленных законодательством случаях в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования[1].

Федеральный фонд ОМС в качестве субъекта системы обязательного медицинского страхования является страховщиком по ОМС в рамках реализации базовой программы обязательного медицинского страхования. Базовая программа ОМС представляет собой составную часть программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Программа госгарантий на 2021 г. и на плановый период утверждена Постановлением Правительства РФ от 28.12.2020 № 2299.

Территориальные фонды ОМС как важнейший участник системы обязательного медицинского страхования представляют собой некоммерческие организации, созданные субъектами РФ. Задачей этих фондов является реализация государственной политики в сфере ОМС на территории регионов. В качестве страховщика территориальные фонды ОМС осуществляют следующие функции:

– участие в разработке территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

– участие в разработке тарифов на оплату медпомощи на территории региона;

– аккумуляция средств ОМС и управление ими;

[1] Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ (в ред. от 25.12.2023 № 625-ФЗ), п. 1. Ст. 3.

– осуществление финансового обеспечения реализации территориальных программ ОМС в регионах;

– использование резервов для обеспечения финансовой устойчивости системы ОМС в субъектах РФ;

– осуществление контроля за использованием средств ОМС страховыми медицинскими организациями и медицинскими организациями;

– обеспечение прав граждан в сфере ОМС;

– ведение персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах и сведений о медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам.

Основными принципами осуществления ОМС, согласно ст. 4. Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ, являются:

– обеспечение за счет средств обязательного медицинского страхования гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи при наступлении страхового случая в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования (далее – программы обязательного медицинского страхования);

– обеспечение устойчивости финансовой системы обязательного медицинского страхования на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного медицинского страхования;

– обязательность уплаты страхователем страховых взносов на обязательное медицинское страхование в размерах, установленных федеральными законами;

– государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на исполнение обязательств по обязательному медицинскому страхованию в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования независимо от финансового положения страховщика;

– создание условий для обеспечения доступности и качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программ обязательного медицинского страхования;

– паритетность представительства субъектов обязательного медицинского страхования и участников обязательного медицинского страхования в органах управления обязательного медицинского страхования.

В системе ОМС различают ее субъектов и участников. Субъектами системы ОМС являются: застрахованные лица, страхователи и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. В качестве участников системы обязательного медицинского страхования выступают территориальные фонды ОМС, страховые медицинские организации, осуществляющие деятельность в сфере ОМС, медицинские организации в сфере обязательного медицинского страхования. На начало 2023 г. в нашей стране функционировало 86 территориальных фондов ОМС. К застрахованным лицам, согласно законодательству РФ, относятся: граждане Российской Федерации, постоянно или временно проживающие в нашей стране иностранные лица, лица без гражданства, а также лица, имеющие право на медицинскую помощь согласно Федеральному закону «О беженцах».

В состав застрахованных лиц входят:

– лица, работающие по трудовому договору, гражданско-правовому договору, по договору авторского заказа и иным договорам, по которым получают выплаты и иные вознаграждения;

– лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты, арбитражные управляющие);

– лица, являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств;

– неработающие граждане (дети до достижения возраста 18 лет, неработающие пенсионеры), безработные граждане, зарегистрированные в законодательстве о занятости, и иные граждане, указанные в п. 5 ст. 10 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ.

В состав страхователей в системе ОМС входят:

– лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам;

– организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями;

– индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой, указанные в п. 5 ст. 4 ФЗ-326 от 29.11.2010 (ред. от 25.12.2023 № 625-ФЗ).

Страхователями для неработающих граждан являются органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные высшими исполнительными органами власти субъектов РФ, иные организации, определенные Правительством РФ.

Эти страхователи выступают плательщиками страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения. Согласно ст. 14 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 06.12.2021), страховая медицинская организация, осуществляющая деятельность в сфере ОМС, представляет собой страховую организацию, имеющую лицензию, выданную в установленном законодательством РФ порядке. Названная страховая медицинская организация осуществляет отдельные полномочия страховщика на основании договора о финансовом обеспечении ОМС, заключенного между страховой медицинской организацией и территориальным фондом ОМС. Страховые медицинские организации ведут раздельный учет собственных средств и средств ОМС, предназначенных для оплаты медицинской помощи.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 29.11.2010 № 386-ФЗ (в ред. от 25.12.2023 № 625-ФЗ) к медицинским организациям в сфере ОМС относятся имеющие право на осуществление медицинской деятельности и включенные в единый реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС, и реестры медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС по территориальным программам ОМС.

Медицинская организация осуществляет свою деятельность в сфере ОМС на основании договора на оказание и оплату медпомощи по ОМС и (или) договора на оказание и оплату медпомощи в рамках базовой программы ОМС.

Федеральный фонд ОМС в качестве субъекта системы обязательного медицинского страхования является страховщиком по ОМС в рамках реализации базовой программы обязательного медицинского страхования. Базовая программа ОМС представляет собой составную часть программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2024–2026 гг. утверждена Постановлением Правительства РФ от 28.12.2023 № 2353 (в ред. Постановление Правительства РФ от 20.03.2024 № 343). Согласно ст. 5 Федерального закона «Об обязательном

медицинском страховании в Российской Федерации» № 326-ФЗ, базовая программа ОМС является составной частью программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утвержденной Правительством РФ. Указанная Программа определяет виды медицинской помощи, перечень страховых случаев, структуру тарифа на оплату медицинской помощи и способы ее оплаты по обязательному медицинскому страхованию в РФ за счет средств ОМС. Кроме того, базовая программа определяет критерии доступности и качества медицинской помощи. В базовой программе ОМС устанавливаются требования к условиям оказания медицинской помощи, нормативы финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи, нормативы финансового обеспечения базовой программы ОМС на одно застрахованное лицо и т. д. Права застрахованных лиц на бесплатное оказание медицинской помощи, установленные базовой программой ОМС, являются едиными для всей территории РФ. В рамках данной программы ОМС оказываются: 1) первичная медико-санитарная помощь; 2) скорая медицинская помощь; 3) специализированная медицинская помощь в случаях, указанных в пп. 1.20 и п. 6 ст. 35 Федерального закона № 326-ФЗ.

Базовая программа ОМС устанавливает требования к территориальным программам ОМС. Территориальная программа ОМС выступает составной частью территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утверждаемой законодательством субъекта РФ. Данная программа ОМС включает в себя виды и условия оказания медицинской помощи, перечень страховых случаев, согласно базовой программы ОМС, а также определяет с учетом структуры заболеваемости в субъекте РФ, значения нормативов объемов предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо. Эта программа определяет также значение нормативов финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи на одно застрахованное лицо и значение норматива финансового обеспечения территориальной программы ОМС в расчете на дно застрахованное лицо.

В случае превышения норматива финансового обеспечения территориальной программы ОМС аналогичного норматива финансового обеспечения базовой программы ОМС, дополнительный объем страхового обеспечения по страховым случаям, установленным обязательной программой ОМС, осуществляется за счет платежей субъектов РФ. Стоимость утвержденной территориальной программы ОМС не может превышать размер бюджетных ассигнований на ее реализацию, установленный законом о бюджете территориального фонда ОМС. Субъектами, реализующими государственную политику в сфере ОМС на территории субъектов РФ, являются территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Территориальные фонды ОМС как важнейший участник системы обязательного медицинского страхования представляют собой некоммерческие организации, созданные субъектами РФ. Задачей этих фондов является реализация государственной политики в сфере ОМС на территории регионов. Согласно п. 2 ст. 13 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ (в ред. от 25.12.2023 № 625-ФЗ), территориальные фонды осуществляют отдельные полномочия страховщика в части реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования в пределах базовой программы ОМС.

Полные полномочия страховщика территориальные фонды ОМС осуществляют в части установленными территориальными программами дополнительных объемов страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой медицинского страхования, а также дополнительных оснований, перечня страховых случаев, видов и условий оказания медицинской помощи в дополнение к установленным базовой программой ОМС.

Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение расходов на здравоохранение осуществляются в нашей стране из следующих источников: федеральный бюджет РФ, консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджеты Фондов обязательного медицинского страхования. В целом совокупные бюджетные ассигнования из всех источников на развитие здравоохранения в РФ возросли за период 2019–2023 гг. в 1,25 раза и составили в 2023 г. 4,755 трлн руб. (3,6% ВВП РФ).

В период 2019–2023 гг. суммарные бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение расходов на здравоохранение в РФ возросли на 25%. При этом в общей сумме бюджетных ассигнований на развитие здравоохранения доля бюджетных ассигнований из фондов ОМС в период 2019–2023 гг. возросла с 56,9% в 2019 г. до 58,6% в 2023 г. Наоборот, доля ассигнований из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в общем объеме ассигнований на развитие здравоохранения в РФ сократилась с 43,1% в 2019 г. до 41,4% в 2023 г.

Динамика и структура бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходов на здравоохранение приведены в табл. 62.

Таблица 62

Государственные расходы на развитие здравоохранения в России из бюджетов бюджетной системы РФ, млрд руб.*

Показатель	2019 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Ассигнования, всего, млрд руб.	3 805,4	4 448,2	4 595,1	4 755,4
% в ВВП	3,5	3,9	3,7	3,6
Из них:				
1.Федеральный бюджет, млрд руб.	713,0	1 149,8	1 139,2	1 108,7
% от общих расходов	18,7	25,8	24,8	23,3
В том числе без учета межбюджетных трансфертов, млрд руб.	472,4	606,1	594,5	591,5
% от общих расходов	12,4	13,6	13,0	12,4
2. Консолидированные бюджеты субъектов РФ	1 167,2	1 311,0	1 356,4	1 378,8
% от общих расходов	30,7	29,5	29,5	29,0
3. Бюджеты Фондов обязательного медицинского страхования	2 165,7	2 531,1	2 644,2	2 785,6
% от общих расходов	56,9	56,9	57,5	58,6

* Рассчитано по данным: Величина расходов на здравоохранение из федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов фондом ОМС за период 2019–2023 гг.

Финансовые средства системы ОМС предоставляются гражданам РФ в объеме и на условиях базовых территориальных программ обязательного медицинского страхования. Эти программы ОМС разрабатываются в Российской Федерации в целом и на уровне субъектов РФ. Основными гарантиями, предоставляемыми в рамках ОМС, являются: скорая медицинская помощь, амбулаторно-клиническая помощь, включая проведение мероприятий по профилактике, диагностике и лечению, и стационарная медицинская помощь.

Для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования созданы Федеральный фонд ОМС и территориальные фонды ОМС. Эти фонды выступают в качестве самостоятельных некоммерческих финансово-кредитных учреждений. Средства бюджетов федерального и территориальных фондов ОМС находятся в государственной собственности, не входят в состав других бюджетов бюджетной системы РФ и изъятию не подлежат.

7.4.2. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

Основными задачами развития Федерального фонда ОМС в современных условиях являются:

– обеспечение сбалансированности и устойчивости системы обязательного медицинского страхования;

– управление финансовой устойчивостью системы обязательного медицинского страхования;

– создание благоприятных условий для выполнения полномочий субъектами РФ по организации ОМС на территории своего региона;

– дальнейшее развитие высокотехнологичной медицинской помощи гражданам России.

Основными задачами Федерального фонда ОМС являются:

– финансовое обеспечение установленных законодательством РФ прав на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования в целях, установленных законом РФ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;

– обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на территории РФ в рамках базовой программы ОМС;

– аккумулирование финансовых средств Федеральным фондом ОМС для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

Выравнивание осуществляется посредством выделения средств из Федерального фонда ОМС бюджетам территориальных фондов ОМС на выполнение территориальных программ ОМС в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования.

В рамках реализации этих задач Федеральный фонд ОМС выполняет следующие функции:

– осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы ОМС;

– разрабатывает и в установленном порядке вносит предложения о размере взносов на ОМС;

– осуществляет в соответствии с установленным порядком аккумулирование финансовых средств бюджета Фонда;

– выделяет в установленном порядке средства территориальным фондам ОМС, в том числе на безвозвратной и возвратной основе, для выполнения территориальных программ ОМС;

– осуществляет совместно с территориальными фондами обязательного медицинского страхования и органами Федеральной налоговой службы РФ контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе ОМС, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;

– осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы ОМС;

– вносит в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования; участвует в разработке базовой программы ОМС;

– осуществляет сбор и анализ информации, в том числе о финансовых средствах системы ОМС, и представляет соответствующие материалы в Министерство здравоохранения и социального развития России;

– организует в установленном порядке подготовку специалистов для системы ОМС;

– изучает и обобщает практику применения нормативных правовых актов по вопросам ОМС;

– обеспечивает в установленном порядке организацию научно-исследовательских работ в области ОМС;

– участвует в установленном порядке в международном сотрудничестве по вопросам ОМС;

– ежегодно представляет в Министерство здравоохранения и социального развития России проекты федеральных законов о бюджете Федерального фонда ОМС на очередной финансовый год и плановый период и отчеты об их исполнении за отчетный финансовый год.

В соответствии с изменениями, внесенными в систему ОМС Федеральным законом от 08.12.2020 № 430-ФЗ[1], с 2021 г. Федеральный фонд ОМС взял на себя обязанности прямого финансирования федеральных медицинских организаций, оказывающих специализированную медицинскую помощь в рамках базовой программы ОМС. Цель этих изменений в законодательстве в системе ОМС состоит в повышении эффективности реализации базовой программы ОМС и обеспечении большей доступности медицинской помощи.

Кроме этих дополнительных полномочий, Федеральному фонду ОМС вменена обязанность ведения единого реестра медицинских организаций и включение в него федеральных медицинских учреждений, оказывающих специализированную медпомощь. К полномочиям Федерального фонда ОМС отнесено также ведение реестра экспертов качества медицинской помощи, в том числе сведения об экспертах, оценивающих качество медпомощи, оказываемой федеральными медицинскими организациями.

[1] Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в РФ» от 08.12.2020 № 430-ФЗ.

Федеральный фонд ОМС располагает значительными финансовыми ресурсами (табл. 63).

Таблица 63

Основные характеристики бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2019–2025 гг., млрд руб.*

Наименование	2019 г.	2021 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
1. Доходы, всего, млрд руб.	2 134,0	2 631,4	3 198,8	3 738,7	3 931,7
Из них:					
1.1. Страховые взносы на ОМС	2 044,0	2 316,1	2 731,0	3 213,6	3 607,0
В % от суммы доходов	95,8	88,0	85,4	86,0	91,7
1.2. Трансферты из федерального бюджета	80,0	294,9	429,0	486,6	504,3
В том числе выпадающие доходы	9,0	35,5	149,4	198,2	209,3
II. Расходы, всего, млрд руб.	2 186,7	2 569,5	3 235,4	3 885,8	4 218,3
Из них:					
– субвенции территориальным фондам ОМС, млрд руб.	1 930,8	2 276,9	2 746,9	2 945,4	3 107,9
– в % к общим расходам	88,3	88,6	85,9	75,8	73,8
III. Дефицит (–)/профицит (+), млрд руб.	–62,7	61,9	–86,6	–147,1	–88,8

* Рассчитано по данным: «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», табл. 4.3.3. С. 73; «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», табл. 4.3.2. С. 73. URL: https://minfin.gv.ru/common/upload/library/2023/09/main

В 2024 г. планируемые доходы бюджета Федерального фонда ОМС составили 5,44% в общих доходах бюджетной системы РФ и 10,66% доходов Федерального бюджета. В период 2019–2025 гг. основным источником доходов Федерального фонда ОМС в настоящее время и, по прогнозу, на 2025–2026 гг. являются поступления от страховых взносов, формирующих 85–90% бюджетных доходов Фонда. В соответствии с бюджетной политикой РФ в сфере развития системы обязательного медицинского страхования доходы бюджета Федерального фонда ОМС неуклонно возрастают. В период 2019–2025 гг. планируемые доходы бюджета Федерального фонда ОМС возрастут на 84,2% – с 2 134,0 млрд руб. в 2019 г. до 3 931,7 млрд руб. в 2025 г. За этот же период объем поступлений в бюджет фонда страховых взносов увеличится на 76,5% – с 2 040,0 млрд руб. в 2019 г. до 3 607,0 млрд руб. в 2025 г. За этот же период существенно возрос объем доходов бюджету Фонда за счет трансфертов из федерального бюджета с 80,0 млрд руб. в 2019 г. до 504,3 млрд руб. в 2025 г. (план), т. е. в 6,3 раза. Этот процесс усиления финансовой поддержки бюджетных доходов Федерального фонда ОМС в 2019–2024 гг. обусловлен особым целевым назначением межбюджетных трансфертов в бюджете Фонда. Особенности целевого назначения межбюджетных трансфертов в бюджете Федерального фонда ОМС состоят: 1) в финансировании выпадающих доходов Федерального фонда ОМС; 2) финансовом обеспечении отдельных нестраховых расходов; 3) финансовом обеспечении процентов от общей суммы трансфертов.

Уровень расходов Федерального бюджета ОМС в период 2019–2025 гг. возрос на 92,2% – с 2 186,7 млрд руб. в 2019 г. до 4 218,3 млрд руб. в 2025 г. Основную часть расходов Федерального фонда ОМС в данный период (76–88% от общих расходов Фонда) составляют субвенции бюджетам территориальных фондов ОМС.

По расчетам Счетной палаты Российской Федерации, совокупный уровень государственных расходов России на развитие здравоохранения в 2024 г., включая расходы на здравоохранение из бюджетной системы РФ, составляют 10,84 трлн руб. – 6,02% от российского ВВП[1].

Вместе с тем, несмотря на рост расходов на развитие здравоохранения в России, их удельный вес в ВВП пока отстает от уровня этих расходов в развитых странах. Так, государственные расходы на здравоохранение в среднем в странах «Большой семерки» составляют 7,0% ВВП, в том числе в Германии – 8,6% ВВП, в Великобритании – 6,4% ВВП, во Франции – 7,7% ВВП, в США – 6,6% ВВП. Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, в рамках инновационного сценария прогнозируется значительное повышение как государственных, так и частных расходов на здравоохранение. Так, расходы государства на здравоохранение в 2024 г. в развитых странах мира составляют: США – 16,57% ВВП, в Германии – 12,65% ВВП, во Франции – 12,31% ВВП, в Великобритании – 11,34% ВВП, в Японии – 10,82% ВВП, в Италии – 9,0% ВВП, в Китае – 5,58% ВВП [2], в России – 3,8% ВВП.

Доходы бюджета Федерального фонда медицинского страхования приведены в табл. 64.

Таблица 64

Доходы бюджета Федерального фонда медицинского страхования на период 2021–2025 гг., млрд руб.

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
Всего доходов, млрд руб.	2 632,4	2 919,4	3 135,4	3 738,7	3 931,7
Из них:					
1. Страховые взносы на ОМС	2 315,9	2 413,2	2 686,4	3 213,7	3 378,7
В % от общих доходов	88,0	82,7	85,7	85,3	85,9
В том числе:					
– на ОМС работающего населения	1 533,5	1 599,4	1 788,2	2 168,0	2 274,8
– в % от общих страховых взносов	66,2	66,3	66,6	68,0	60,8
– на ОМС неработающего населения	783,3	813,8	898,1	1021,6	1103,9
2. Налоговые доходы	15,5	19,7	15,3	32,7	42,7
3. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета	294,9	474,2	429,4	486,6	504,3
В том числе:					
– на компенсацию выпадающих доходов в связи с пониженными тарифами страховых взносов	47,5	47,5	149,4	199,9	211,8
– на финансовое обеспечение оказания медпомощи онкобольным	140,0	140,0	140,0	140,0	140,0
– на обеспечение нестраховых расходов (ВМП), не включенных в базовую программу ОМС	117,5	121,3	130,0	136,7	142,5
– проведение медицинской реабилитации и др.	9,0	17,2	10,0	10,0	10,0
4. Прочие неналоговые поступления	6,1	12,3	4,7	6,3	6,0

Источник: Заключения Счетной палаты РФ на проекты федерального закона от 27.11.2023 № 541-ФЗ и федерального закона от 15.12.2022 № 468-ФЗ, прил. 5.

Из табл. 64 следует, что в период 2021–2025 гг. совокупный объем доходов Федерального фонда ОМС увеличился на 49,4% – с 2 632,4 млрд руб. в 2021 г. до

[1] Ж.Vademecum СП: Расходы фед. Бюджета 2024 – на здравоохранение от 19.09.2024.

[2] Рейтинг стран мира по уровню расходов на здравоохранение. 2024 World Health Organization gtmarket.ru. Исследование стран и регионов.

3 931,7 млрд руб. в 2025 г. (прогноз). Увеличение доходов бюджета Федерального фонда ОМС за этот период в основном связано с ростом объемов поступлений страховых взносов ОМС, формирующих доходы бюджета фонда, на 86–88%. В свою очередь прирост объемов поступлений страховых взносов на ОМС в доходную часть бюджета Федерального фонда ОМС в значительной мере обусловлен ростом в этот период на 69,7% фонда заработной платы в РФ: с 31,7 трлн руб. в 2021 г. до 45,45 трлн руб. в 2025 г. (прогноз)[1].

Страховые взносы на ОМС поступают их трех источников: 1) от работодателей за своих работников; 2) от субъектов РФ за неработающее население; 3) от индивидуальных предпринимателей – за себя.

В совокупном объеме страховых взносов на ОМС страховые взносы работающего населения составляют 66–68%. В период 2021–2025 гг. объем страховых взносов на ОМС работающего населения увеличится на 67,4% – с 1 533,5 млрд руб. в 2021 г. до 2 274,8 млрд руб. в 2025 г. (прогноз). За этот же период прирост объема страховых взносов неработающего населения составит 70,9%.

Несколько более высокие темпы прироста объема страховых взносов на ОМС у неработающего населения по сравнению с работающим населением обусловлено может быть тем, что количество работающего населения сокращается в период 2020–2023 гг. больше, чем количество неработающего населения. По данным Счетной палаты РФ, в период с 01.01.2021 по 01.01.2023 количество застрахованных работающих граждан в РФ сократилось на 950 тыс. чел. – с 63,75 до 62,8 млн чел., а количество застрахованных неработающих граждан РФ уменьшилось только на 100,0 тыс. чел. – с 81,3 млн чел. на 01.01.2021 до 81,2 млн чел. на 01.01.2023[2].

Страховые взносы на ОМС работающего населения в Федеральный фонд ОМС установлены на 01.01.2024 по тарифу 5,49% в пределах единой предельной величины базы для начисления страховых взносов (ЕПВБ) (на 2024 г. составили 2 225,0 тыс. руб.). При превышении ЕПВБ тариф страхового взноса установлен в размере 2,7633% с суммы превышения ЕПВБ.

Повышение с 2023 г. тарифа страховых взносов на ОМС работающего населения с 5,1 до 5,49% в пределах установленной единой предельной величины базы для начисления страховых взносов позволяет, по расчету авторов этой новой модели уплаты страховых взносов, увеличить объем их поступлений от работающего населения в период 2023–2026 гг. на 675,4 млрд руб. – с 1 599,4 млрд руб. в 2022 г. до 2 274,8 млрд руб. в 2026 г.

Субъекты РФ перечисляют в бюджет Федерального фонда ОМС за неработающих граждан по установленному тарифу в денежном выражении. В 2023 г. тариф взносов на ОМС за безработных застрахованных граждан составлял 18 864,6 руб. за каждого такого безработного.

[1] Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». С. 2.
[2] Статистика Росстата. Безработица в России 2024. URL: www.gogov.ru>articles/unemploument-rate.2024.

Суммарный объем общего регионального страхового взноса на ОМС безработных, состоящих на учете в системе ОМС, расходуется в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования[1].

Различают льготные категории плательщиков страховых взносов на ОМС. Эти плательщики имеют право уплачивать страховые взносы на ОМС по трем видам тарифов страховых взносов – 0; 7,6 и 15% в зависимости от категории льготных плательщиков.

Страховые взносы на ОМС могут уплачиваться в фиксированном размере от плательщиков, не производящих выплаты физическим лицам. Фиксированный размер страховых взносов на ОМС с 01.01.2024 составил 19,8922% от совокупного размера доходов плательщика, равного 49 500 руб. Фиксированный размер страхового взноса на ОМС этой категории плательщиков – 9 847 руб.

Страховые взносы от плательщиков, производящих выплаты и иные вознаграждения в пользу прокуроров, сотрудников Следственного комитета РФ, судей федеральных судов, мировых судей, установлены по тарифу 5,1%.

В 2024 г. в общем объеме страховых взносов на ОМС работающего населения – 2 168,0 млрд руб.:

– доля основной группы плательщиков страховых взносов по тарифу 5,49%, а также по тарифу свыше ЕПВБ по тарифу 2,7633% составила 1 894,8 млрд руб., или 87,4%;

– доля льготных плательщиков, применяющих размер страховых взносов на ОМС по тарифам 0; 7,6 и 15%, составила в 2024 г. 167,5 млрд руб., или 7,72%;

– поступления страховых взносов на ОМС в фиксированном размере в 2024 г. составят, по плану, 31,5 млрд руб., или 1,45%;

– поступления страховых взносов от плательщиков, производящих выплаты и иные вознаграждения прокурорам, сотрудникам Следственного комитета РФ, судьям, составили в 2024 г. 10,6 млрд руб., или 0,5%.

Законодательной основой для установления и расчета страховых взносов неработающего населения является Федеральный закон от 30.11.2011 № 354-ФЗ (в ред. от 05.12.2022 г.) «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».

В соответствии с п. 1 ст. 2 названного Федерального закона тариф на ОМС неработающего населения в субъекте РФ рассчитывается как произведение тарифа страхового взноса на ОМС, установленного в РФ в размере 18 864,6 руб., коэффициента дифференциации и коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг. Эти коэффициенты ежегодно устанавливаются Федеральным законом о бюджете Федерального фонда ОМС.

Размер коэффициента дифференциации для субъекта РФ определяется по формуле, установленной п. 1 приложения к Федеральному закону от 31.11.2011 № 354-ФЗ (ред. от 05.12.2021)[2].

---

[1] Там же. Р. 2.1. С. 9.

[2] Федеральный закон от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения» (в ред. от 05.12.2022), прил., п. 1.

Коэффициент удорожания стоимости медицинских услуг определяется по формуле, установленной п. 2 приложения к Федеральному закону от 31.11.2011 № 354-ФЗ (ред. от 05.12.2021)[1].

Объем страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения в 2024 г. исчисляется на основе умножения установленного тарифа страховых взносов для этой категории населения в размере 18 864,6 руб. на среднегодовую численность неработающего застрахованного населения на 01.01.2023 – 81,2 млн чел. Затем эта величина умножается на коэффициент дифференциации и коэффициент удорожания стоимости медицинских услуг. Величина коэффициентов дифференциации и удорожания стоимости медицинских услуг, установленная Федеральным законом о бюджете Федерального фонда ОМС на 2024 г. и на плановый период 2025 и 2026 гг., такова: коэффициент удорожания стоимости медицинских услуг установлен на 2024 г. в размере 1,503, на 2025 г. – в размере 1,624, на 2026 г. – в размере 1,74. Размеры коэффициентов дифференциации для каждого субъекта РФ устанавливаются в диапазоне от 0,3333 до 1,0. Значения коэффициентов дифференциации для расчета тарифа страхового взноса на ОМС неработающего населения для субъектов РФ в 2024 г. установлены в размере 0,3333 для Республики Мордовия, Ставропольского края, Ленинградской области и др., в размере 0,4850 – для Томской области, в размере 0,6027 – для Санкт-Петербурга, 0,7667 – для Ямало-Ненецкого АО, в размере – 0,8741 для Москвы и в размере 1,0 – для Чукотского АО[2].

В период 2021–2025 гг. объем страховых взносов на ОМС неработающего населения, по прогнозу, возрастет на 40,9% – с 783,3 млрд руб. в 2021 г. до 1 103,9 млрд руб. в 2025 г. (прогноз). То есть прирост объема страховых взносов на ОМС неработающего населения за период 2021–2025 гг. на 7,4% меньше прироста объема страховых взносов на ОМС работающего населения.

Налоговые доходы бюджета Федерального фонда ОМС включают доходы от налога на профессиональный доход, налога на совокупный доход, задолженность по отмененным налогам и иным обязательным платежам. Объем налоговых доходов в бюджет Федерального фонда ОМС формируется на 97–98% поступлениями от налога на профессиональный доход. Налоговые доходы в структуре общих доходов бюджета Федерального фонда ОМС в период 2021–2024 гг. составляют 0,9–0,94%.

Расходы бюджета Федерального фонда ОМС представляют собой денежные средства, предназначенные для финансового обеспечения его задач и функций в системе обязательного медицинского страхования. В зависимости от роли и значения расходов бюджетные средства Федерального фонда ОМС классифицируют на расходы по функциональному и экономическому назначению.

Функциональная классификация расходов бюджета Фонда отражает направление использования бюджетных средств на выполнение основных функций Федерального фонда обязательного медицинского страхования по разделам, подразделам, целевым статьям, статьям и видам расходов.

---

[1] Федеральный закон от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения» (в ред. от 05.12.2022), прил., п. 2.

[2] Федеральный закон от 27.11.2023 № 541-ФЗ «О бюджете федерального фонда обязательно медицинского страхования на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов», прил. 5.

Экономическая классификация расходов бюджета Федерального фонда ОМС характеризует деление бюджетных расходов по хозяйственным признакам: текущие расходы, капитальные расходы, закупки товаров и услуг и т. д.

Основные характеристики расходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования по их функциональному назначению в период 2022–2025 гг. приведены в табл. 65.

Таблица 65

Расходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования по функциональному назначению в 2023–2026 гг., млрд руб.

Направление расходов	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Всего расходов, млрд руб.	3 219,3	3 885,8	3 965,5	4 210,30
1. Общегосударственные вопросы	1,54	150,43	2,03	2,09
2. Образование	0,12	0,12	0,11	0,11
3. Здравоохранение (гос. программа РФ)	3 217,76	3 735,27	3 663,49	4 208,10
В том числе: – высокотехнологичная медицинская помощь в рамках клинической апробации методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации	120,33	131,32	137,64	144,03
– субвенции бюджетам территориальных фондов ОМС	2 746,9	3 120,2	3 336,4	3 659,42
– формирование нормированного страхового запаса Фонда	170,4	257,6	248,7	248,9
– межбюджетные трансферты бюджету СФР	15,2	12,6	12,4	12,2
– прочие расходы	170,42	213,57	228,4	243,56

Источник: Федеральный закон от 27.11.2023 № 541-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», п. 5.2, табл. 6. С. 14; Федеральный закон от 15.12.2022 № 468-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», п. 5.2, табл. 6. С. 10.

Из табл. 65 следует, что основными направлениями бюджетных ассигнований бюджета федерального фонда ОМС являются:

– субвенции бюджета территориальных фондов ОМС на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территории субъектов РФ;

– расходы на финансовое обеспечение высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, оказываемые федеральными государственными учреждениями и медицинскими организациями частной системы здравоохранения;

– ассигнования на формирование нормированного страхового запаса, зарезервированного в бюджете федерального фонда ОМС;

– расходы на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродового периода и для профилактического медосмотра ребенка в течение первого года жизни.

В целом объем расходов бюджета Федерального фонда ОМС в период 2023–2026 гг., по прогнозу, возрастет на 30,8% – с 3 210,3 млрд руб. в 2023 г. до 4 210,3 млрд руб. в 2026 г. Наиболее весомой статьей расходов бюджета Федерального фонда ОМС по направлениям расходов в период 2023–2026 гг. являются субвенции бюджетам территориальных фондов ОМС.

Объем расходов Федерального фонда ОМС на предоставление указанных субвенций увеличится, по прогнозу, на 2023–2026 гг. на 29,6% – с 2 746,9 млрд руб. в 2023 г. до 3 559,42 млрд руб. в 2026 г.

Субвенции направляются на финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении переданных полномочий по организации системы обязательного медицинского страхования на территории регионов. В соответствии с размерами выделяемых субвенций в 2024 г. будет обеспечен подушевой норматив финансового обеспечения базовой программы ОМС в размере 17 932,5 руб., предусмотренный в программе государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи.

Совокупный объем субвенций, выделяемых Федеральным фондом ОМС бюджетам субъектов РФ, регулируется следующими показателями по каждому региону:

– численность застрахованных лиц на начало очередного финансового года;

– подушевой норматив финансового обеспечения базовой программы ОМС;

– коэффициент дифференциации для каждого региона;

– коэффициент корректировки по доле участия федеральных медицинских организаций в территориальной программе ОМС.

Кроме вышеназванных показателей в расчет распределения размеров субвенций для 25 малонаселенных регионов РФ вводится дополнительный коэффициент доступности медицинской помощи. Этот коэффициент позволит уже в 2024 г. увеличить размер субвенции для вышеназванных регионов на 22,4 млрд руб.

В соответствии с бюджетным законодательством из бюджета Федерального фонда ОМС в 2023–2026 гг. ежемесячно перечисляются межбюджетные трансферты Фонду пенсионного и социального страхования РФ. Указанные межбюджетные трансферты используются Фондом пенсионного и социального страхования на оплату медицинским организациям, участвующим в осуществлении программы государственной гарантии бесплатного оказания медицинской помощи, медицинских услуг. Данные услуги включают: 1) оказание услуг женщинам в период беременности и родов, послеродовой период (6 тыс. руб. на каждую женщину); – услуг по проведению профилактических медосмотров ребенка в течение первого года жизни (2 тыс. руб. на каждую женщину); 2) оказание женщинам в период беременности медицинской, правовой, психологической и медико-санитарной помощи (4 тыс. руб. на каждую женщину). Размеры этого вида межбюджетных трансфертов из бюджета Федерального фонда ОМС: 2023 г. – 13,4 млрд руб., 2024 г. – 12,6 млрд руб., на 2025 г. – 12,4 млрд руб., на 2026 г. (по прогнозу) – 12,3 млрд руб.

В структуру бюджетных ассигнований из Федерального фонда ОМС, как уже отмечалось, входят субсидии государственным медицинским учреждениям на финансовое обеспечение ими государственного задания, на оказание гражданам РФ высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, и субсидии медицинским организациям частной системы здравоохранения. Расходы фонда на предоставление вышеназванных субсидий возросли в период 2023–2026 гг. на 19,7% – со 120,33 млрд руб. в 2023 г. до 144,3 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г.

Важной статьей расхода бюджета Федерального фонда ОМС являются расходы на формирование средств нормируемого страхового запаса. В период 2023–2026 гг. стоимостный объем средств нормируемого страхового запаса увеличился на 43,1% – со 170,4 млрд руб. в 2023 г. до 248,9 млрд руб. в 2026 г. (прогноз).

Средства нормируемого страхового запаса предназначены для финансирования следующих расходных обязательств Федерального фонда ОМС:

– на софинансирование затрат на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала;

– стимулирующие выплаты за выявление онкологических заболеваний в ходе диспансеризации и профосмотров населения;

– оказание медицинской помощи гражданам, застрахованным по ОМС, и гражданам в новых четырех регионах РФ;

– финансовое обеспечение отдельных решений правительства РФ[1].

Перераспределение использование средств нормируемого страхового запаса в пределах бюджетных ассигнований на соответствующий финансовый год на увеличение бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств фонда допускается в следующих случаях:

– при недостаточности доходов бюджета Федерального фонда ОМС;

– на финансовое обеспечение отдельных решений правительства;

– на дополнительное медицинское образование работников по программам повышения квалификации.

В 2024 г. объем средств нормированного страхового запаса Федерального фонда ОМС возрастет на 51,1% по сравнению с объемом средств нормированного страхового запаса в 2023 г. На период 2025–2026 гг. объем средств нормированного страхового запаса будет оставаться практически без изменений. Основными расходными статьями средств нормируемого страхового запаса в период 2024–2026 гг. являются:

– специальные социальные выплаты – 96,3 млрд руб. (37,4% от общей суммы страхового запаса);

– финансовое обеспечение отдельных решений Правительства РФ – 100,0 млрд руб. (38,8% от общей суммы нормируемого страхового запаса).

В структуре расходов Федерального фонда ОМС расходы на финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности фонда составляют 2,0–2,2 млрд руб. Расходы на выплаты персоналу составляют 45% от вышеуказанных расходов.

Наиболее весомые расходы – расходы по «Межбюджетным трансфертам». На данный вид расходов пришлось 84,4–86,0% от общего объема расходов Федерального фонда ОМС в период 2021–2024 гг. Межбюджетные трансферты из бюджета Федерального фонда ОМС используются в форме:

– субвенций бюджетам территориальных фондов ОМС в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при осуществлении переданных полномочий РФ по организации системы обязательного медицинского страхования в рамках территории региона;

– денежных средств, передаваемых Социальному фонду России. Так, 55% расходов бюджета Федерального фонда ОМС используется на социальное обеспечение и другие выплаты населению. На предоставление иных межбюджетных трансфертов из

[1] Федеральный закон от 27.11.2023 № 541-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», прил. 2, п. 1. Ст. 5.

бюджета Федерального фонда ОМС используется 5,5–6,7% общего объема расходов бюджета (табл. 66).

Таблица 66

Расходы бюджета Федерального фонда ОМС по экономической классификации (видам расходов) в 2023–2025 гг., млрд руб.

Наименование	2023 г.	2024 г.	2025 г.
Всего расходов, млрд руб.	3 219,3	3 885,8	3 965,5
В том числе:			
1. На выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций управления государственными внебюджетными фондами	0,76	0,80	0,83
2. Закупка товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд	2,01	1,4	1,2
3. Социальное обеспечение и иные выплаты населению	163,44	213,7	228,4
4. Межбюджетные трансферты	2 762,11	3 281,0	3 348,8
5. Субсидии бюджетным автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	117,55	129,3	135,5
В % от объема МБТ	86,0	84,4	84,4
6. Иные межбюджетные трансферты	173,23	259,6	250,8

Источник: Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда социального страхования на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», п. 5.1, табл. 5. С. 13.

Динамика и структура дефицита бюджета Федерального фонда обязательного социального страхования в период 2023–2026 гг. представлены в табл. 67.

Таблица 67

Дефицит (профицит) Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2023–2025 гг., млрд руб.

Наименование	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
1. Дефицит (–), профицит (+) бюджета, всего, млрд руб.	–83,9	–147,1	–33,8	–18,2
В % от доходов бюджета федерального фонда ОМС				
2. Остатки средств на счетах по учету средств бюджета ФФОМС на конец года	–98,2	–69,2	–35,3	–17,2

Источник: Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», п. 2.11, табл. 2. С. 2.

Как следует из табл. 67, дефицит бюджета Федерального фонда ОМС прогнозируется сократить с 2023 по 2026 г. более чем в 4 раза – с 83,9 млрд руб. в 2023 г. до 18,2 млрд руб. в 2026 г. Источниками финансирования дефицита до 2024 г. служили бюджетные кредиты и остатки средств на счетах по учету средств бюджетов. Дефицит бюджета Федерального фонда ОМС в 2024–2026 гг. планируется покрывать за счет средств переходящих активов по остаткам счетов по учету средств бюджета на конец года.

7.4.3. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования

Территориальные фонды ОМС, согласно ст.13 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ

(в ред. от 06.12.2021 № 405-ФЗ), представляют собой некоммерческие организации, созданные субъектами РФ для реализации государственной политики в сфере ОМС на территориях субъектов РФ. Названные фонды осуществляют отдельные полномочия страховщика в части реализации территориальных программ ОМС в пределах базовой программы ОМС. Согласно п. 4 ст. 13 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ, территориальные фонды ОМС могут создавать свои филиалы и представительства. На начало 2023 г. в РФ насчитывалось 86 территориальных фондов ОМС.

Территориальный фонд осуществляет управление средствами ОМС на территории субъекта РФ. Указанные средства ОМС предназначены:

– для обеспечения гарантий бесплатного оказания застрахованным лицам медпомощи в рамках программ ОМС;

– обеспечения финансовой устойчивости ОМС на территории субъекта РФ;

– решения иных задач, установленных Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ (в ред. 06.12.2021), Положением о территориальном фонде ОМС и Законом о бюджете территориального фонда ОМС.

Территориальный фонд ОМС подотчетен в своей деятельности высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ и Федеральному фонду ОМС.

Территориальный фонд ОМС в соответствии с п. 7 ст. 34 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ (в ред. от 06.12.2021) осуществляет следующие основные полномочия страховщика:

– участвует в разработке территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и определения тарифов на оплату медпомощи на территории субъекта РФ;

– аккумулирует средства ОМС и управляет ими;

– осуществляет финансовое обеспечение реализации территориальных программ ОМС на территории субъекта РФ;

– формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости ОМС в порядке, установленном Федеральным фондом ОМС;

– осуществляет администрирование (выполнение функций управления) доходов бюджета Федерального фонда ОМС, поступающих от уплаты страховых взносов на ОМС неработающего населения;

– регистрирует и снимает с регистрационного учета страхователей для неработающих граждан;

– начисляет недоимку по страховым взносам по ОМС неработающего населения, штрафы и пени, взыскивает их со страхователей для неработающих граждан;

– утверждает для страховых медицинских организаций дифференцированные подушевые нормативы;

– ведет территориальный реестр экспертов качества медицинской помощи;

– ведет реестр страховых медицинских организаций и реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС по территориальной программе ОМС субъекта РФ.

Доходы бюджетов территориальных фондов ОМС, в соответствии с п. 4 ст. 146 БК РФ, включают: неналоговые доходы, безвозмездные поступления и прочие поступления.

1. Неналоговые доходы включают:

– доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов ОМС;

– начисленные пени и штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

2. Безвозмездные поступления включают:

– субвенции из бюджета Федерального фонда ОМС бюджетам территориальных фондов ОМС;

– межбюджетные трансферты (за исключением субвенций) из бюджета Федерального фонда ОМС;

– межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ, передаваемые территориальным фондам ОМС.

Средства указанных межбюджетных трансфертов, в том числе, используются:

– на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС в пределах базовой программы ОМС;

– финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой ОМС.

3. Прочие поступления, предусмотренные законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Объем и структуру доходов бюджета Территориального фонда ОМС можно рассмотреть на примере доходов бюджета Территориального фонда ОМС Томской области на 2023 г. (табл. 68).

Таблица 68

Объем и структура доходов бюджета Территориального фонда ОМС Томской области на 2023 г.

Наименование доходов	Млн руб.	%
Доходы, всего	23 230,1	100,0
В том числе: I. Неналоговые доходы	39,5	0,17
Из них: 1.1. Доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов ОМС	11,5	0,07
1.2. Штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба и т. д.	28,0	0,10
II. Безвозмездные поступления, млн руб.	23 190,3	99,83
2.1. Межбюджетные трансферты (МБТ), получаемые из бюджета Федерального фонда ОМС	22 349,4	96,21
2.2. Прочие МБТ, передаваемые бюджетам Территориальным фондом ОМС	841,0	3,62

Источник: Закон Томской области от 28.12.2022 № 143-ОЗ «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Томской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», прил. 1.

Как следует из табл. 68, неналоговые доходы бюджета Территориального фонда ОМС, включающие доходы от размещения временно свободных средств Территориального фонда и доходы в виде штрафов, санкций и сумм, поступивших в результате возмещения ущербы, составляют всего 0,17% от общей величины доходов Территориального фонда ОМС. Подавляющую часть доходов в бюджет Территориальных фондов ОМС – 99,83% их общей суммы, составляют безвозмездные поступления. В структуре

этой части доходов территориальных фондов ОМС основную часть – 96,21% от общей суммы доходов бюджетов территориальных фондов ОМС – составляют межбюджетные трансферты, получаемые из бюджета Федерального фонда ОМС в форме субвенций.

Общий объем субвенций из бюджета Федерального фонда ОМС бюджетам территориальных фондов ОМС определяется:

– исходя из численности застрахованных лиц;

– норматива обеспечения базовой программы ОМС и других показателей, установленных законодательством РФ в сфере ОМС.

Согласно п. 3 ст. 27 Федерального закона от 29.11.2012 (в ред. от 06.12.2021), указанные субвенции предоставляются при условии:

– соответствия объема бюджетных ассигнований на ОМС неработающего населения;

– размера страхового взноса на ОМС неработающего населения, рассчитанного согласно ст. 23 Федерального закона от 29.11.2010 (в ред. от 06.12.2021).

Другой частью безвозмездных поступления в доходы территориальных фондов ОМС (3,62% от общей величины доходов Фонда) являются межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам этих фондов из бюджетов субъектов РФ на дополнительное финансовое обеспечение оказания медицинской помощи лицам, застрахованных по ОМС в рамках реализации территориальных программ ОМС. Так, 3,62% от общих доходов территориальных фондов ОМС составляют прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам территориальных фондов ОМС.

Определенную часть (0,74%) в доходах территориальных фондов ОМС занимают межбюджетные трансферты, передаваемые этим фондам на дополнительное финансовое обеспечение медицинских организаций в условиях чрезвычайных ситуаций и (или) при возникновении угрозы распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих. Эти денежные средства предоставляются бюджетам территориальных фондов ОМС в рамках реализации территориальных программ ОМС.

Согласно п. 5 ст. 26 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ (в ред. от 06.12.2021), расходы бюджетов территориальных фондов осуществляются в целях:

– выполнения территориальных программ ОМС;

– исполнения расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении органами власти субъектов РФ переданных полномочий Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан;

– исполнения расходных обязательств субъектов РФ, возникающих в результате принятия законов и (или) нормативных правовых актов субъектов РФ;

– ведения дел по обязательному медицинскому страхованию страховыми медицинскими организациями;

– выполнения функций органа управления территориального фонда ОМС.

В составе расходов бюджета территориальных фондов ОМС формируется, согласно п. 6 ст. 26 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ (в ред. от 06.12.2021), нормированный страховой запас.

В соответствии с Приказом Федерального фонда ОМС от 29.12.2021 № 149н «Об установлении порядка использования средств нормированного страхового запаса территориального фонда обязательного медицинского страхования» установлено, что:

1) нормированный страховой запас формируется в составе расходов бюджета территориального фонда ОМС для обеспечения финансовой устойчивости обязательного медицинского страхования;

2) общий размер средств нормированного страхового запаса территориального фонда и цели их использования устанавливаются Законом «О бюджете Территориального фонда ОМС Томской области»;

3) средства нормированного страхового запаса территориального фонда ОМС используются на следующие цели:

– дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальных программ ОМС;

– для расчетов за медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам за пределами территории субъекта РФ, в котором выдан полис ОМС (в части возмещения средств территориальным фондам по месту оказания медицинской помощи);

– софинансирования расходов медицинских организаций на оплату труда врачей и среднего медицинского персонала;

– финансового обеспечения мероприятий по организации дополнительного профобразования медицинских работников по программам повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования;

– финансового обеспечения мер по компенсации медорганизациям недополученных доходов в связи с сокращением объемов медицинской помощи, установленных территориальной программой ОМС, в условиях чрезвычайной ситуации и (или) при возникновении угрозы распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

Объем средств нормированного страхового запаса территориального фонда ОМС формируется за счет:

– средств от применения территориальным фондом ОМС к медицинским организациям санкций за нарушения выявленных при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи;

– средств от применения страховыми медицинскими организациями санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля, объемов, средств, качества и условий предоставления медицинской помощи.

Величина средств нормированного страхового запаса территориального фонда ОМС по своей структуре определяется как сумма процентных отчислений от следующих финансовых поступлений:

– в размере 35% от сумм, необоснованно предъявленных к оплате медицинскими организациями, выявленных в результате проведения экспертизы качества медицинской помощи;

– в размере 30% от сумм, необоснованно предъявленных к оплате медицинскими организациями, выявленных в результате проведения медико-экономической экспертизы;

– в размере 25% от сумм, поступивших в результате уплаты медицинскими организациями за неоказание, несвоевременное оказание или оказание медицинской помощи ненадлежащего качества.

Общая сумма средств нормированного страхового запаса территориального фонда ОМС, а также цели использования этого запаса устанавливаются законом о бюджете территориального фонда в соответствии с порядком использования страхового запаса, установленного Федеральным законом ОМС (табл. 69).

Таблица 69

Распределение бюджетных ассигнований бюджета Территориального фонда ОМС Томской области на 2023 г.

Показатель	Млн руб.	%
Всего расходов	23 230,1	100,0
В том числе		
1. Общегосударственные вопросы	118,5	0,5
2. Здравоохранение	23 111,6	99,5
Из них:		
2.1. Госпрограмма «Развитие здравоохранения в Томской области»	22 234,0	95,7
В том числе:		
– финансовое обеспечение организации ОМС на территории субъектов РФ из других источников	3,2	0,01
– финансовое обеспечение организации ОМС на территории субъектов РФ	22 230,9	95,69
Из них:		
– финансовое обеспечение организации ОМС лиц, застрахованных на территории Томской области	20 931,9	90,1
– дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС за счет средств нормированного страхового запаса Фонда	1 299,0	5,6

Источник: Закон Томской области от 28.12.2022 № 143-ОЗ «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Томской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», прил. 3.

В составе расходов бюджета Территориального фонда ОМС Томской области в 2023 г. сформирован нормированный страховой запас в сумме 2 737,15 млн руб. (11,78% от общего объема средств бюджета Территориального фонда ОМС Томской области). Отметим, что в структуре средств нормированного страхового запаса Территориального фонда ОМС Томской области 1 299,0 руб. (47,46% средств нормированного страхового запаса) составляют расходы на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Объясните задачи и функции Фонда пенсионного и социального страхования РФ.
2. Охарактеризуйте структуру и динамику доходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования РФ.
3. Определите структуру расходов бюджета Фонда по разделу «Пенсионное обеспечение».
4. Раскройте структуру расходов Фонда по разделу «Социальное обеспечение населения».
5. Определите содержания понятия «пенсия» и назовите виды пенсий в нашей стране.
6. Поясните формулу исчисления величины среднего размера пенсии в РФ.
7. Назовите возможные варианты повышения величины страховой пенсии в настоящее время.
8. Дайте понятие фиксированной выплаты страховой пенсии. Назовите категории пенсионеров, имеющих право на повышение размера фиксированной выплаты к пенсии.

9. Каков порядок исчисления показателя единой предельной величины базы для начисления страховых взносов в системе пенсионного страхования?

10. Охарактеризуйте структуру расходов Фонда по разделу «Охрана семьи и детства» в период 2024–2026 гг.

11. Поясните сущность и предназначение федеральной социальной доплаты к пенсии.

12. Определите содержание понятий «страхование» и «страховые взносы».

13. Назовите источники финансирования дефицита бюджета Фонда пенсионного и социального страхования в 2024–2026 гг.

14. Назовите цели, функции и организационную структуру Фонда обязательного медицинского страхования.

15. Охарактеризуйте структуру доходов федерального Фонда ОМС в 2024–2026 гг.

16. Назовите структуру и целевое назначение расходов федерального Фонда ОМС на 2024–2026 гг.

17. Назовите цели и функции территориальных фондов ОМС.

18. Охарактеризуйте структуру доходов бюджета территориального фонда ОМС.

19. Назовите основные направления расходов бюджета территориального фонда ОМС.

Глава 8. Государственный (муниципальный) кредит

8.1. Содержание, функции и формы государственного (муниципального) кредита

Государственный (муниципальный) кредит является одним из важнейших методов формирования государственных и местных финансовых ресурсов. Как экономическая категория государственный кредит выражает совокупность экономических отношений между государственными и муниципальными органами власти и другими юридическими и физическими лицами (в том числе и иностранными) по поводу получения займов, предоставления кредитов и гарантийного обеспечения. В рамках этих отношений государство и муниципальные образования могут выступать в качестве заемщика, кредитора или гаранта.

В качестве заемщика публичные органы власти привлекают денежные средства юридических и физических лиц путем заимствования в форме кредитов или продажи государственных (муниципальных) ценных бумаг. В качестве кредиторов публичных органов власти в основном выступают другие государства, международные финансовые организации, российские и зарубежные банки, отечественные и иностранные корпорации, профессиональные участники отечественного и международного рынков ценных бумаг и иные субъекты международного права.

Привлеченные государственными и муниципальными органами власти займы в форме продажи государственных (муниципальных) ценных бумаг и кредитов приводят к образованию у органов публичной власти дополнительных финансовых ресурсов. Эти финансовые средства используются на удовлетворение общественных потребностей. К общественным потребностям относят потребности в образовании, здравоохранении, культуре, коммуникациях, труде и занятости и т. д. Государственные заимствования используются федеральными органами власти иногда в целях вывода из экономики избытка денег для борьбы с инфляцией и обесценением денег в стране.

В качестве кредитора публичные органы власти предоставляют денежные средства взаймы российским и иностранным юридическим лицам в форме межбюджетных кредитов, бюджетных кредитов российским юридическим лицам, а также в форме внешних бюджетных кредитов. Внешние бюджетные кредиты публичные органы власти, согласно ст. 122 БК РФ, предоставляются иностранному государству в формах государственного финансового кредита и государственного экспортного кредита.

В качестве гаранта публичные органы власти берут на себя ответственность за погашение займов или выполнение обязательств перед кредитором или лицом, кому выдана государственная (муниципальная) гарантия. В случае невыполнения обязательств лицом, получившим государственную (муниципальную) гарантию, публичные органы власти несут ответственность по долгам заемщика, указанным в договоре гарантии.

Поэтому гарантированную сумму государственные (муниципальные) власти вынуждены не расходовать до момента окончания срока гарантии. Соответственно, гарантия, представляя собой отложенные расходы, по сути, относится к государственному долгу государства (муниципалитета).

Специфика и относительная самостоятельность государственного (муниципального) кредита, по мнению С. В. Барулина, «выражается в том, что он тесно связан с бюджетом как элемент межбюджетных отношений, как основной источник покрытия дефицита бюджетов и инструмент межгосударственных (международных) кредитных отношений»[1]. В рамках этой формы кредитных отношений одним из участников всегда выступает государство или муниципальные образования. Структура государственного кредита представлена на рис. 13.

Государственный (муниципальный) кредит предоставляется на условиях платности, возвратности и срочности, имеет целевой характер использования и обеспечивается имуществом заемщика.

Как экономическая категория, государственный кредит находится на стыке финансовых и кредитных отношений. Обладая всеми их характерными чертами, государственный кредит функционирует как особая и обособленная часть государственных финансовых отношений, связанных с привлечением государством денежных ресурсов, необходимых для выполнения своих функций. Указанная особенность и обособленность отношений государственного кредита в системе финансовых отношений состоит в следующем:

– государственный кредит участвует в процессах формирования и использования централизованных фондов государства (федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и государственных внебюджетных фондов);

– государственный кредит, как и финансовые отношения, основными функциям имеет распределительную и контрольную функции. Распределительная функция направлена на привлечение дополнительных финансовых ресурсов в бюджеты публичных органов власти и на оказание финансовой поддержки бюджетам всех уровней бюджетной системы РФ. Контрольная функция госкредита, по аналогии с функцией финансов, направлена на обеспечение эффективного и целевого использования заемных финансовых ресурсов;

– в отношениях государственного кредита, как и в отношениях в сфере государственных финансов, в качестве одного из обязательных экономических субъектов выступают государственные органы власти;

– государственный кредит как особая часть финансовых отношений имеет собственные источники доходов, особое их назначение и особый порядок использования;

– государственный (муниципальный) кредит, в соответствии со ст. 94–96 БК РФ, используется в целях формирования и использования в качестве фонда денежных средств для покрытия дефицита федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований.

[1] Барулин С. В. Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2010. С. 395.

Рис. 13. Структура государственного кредита

В отличие от банковского и коммерческого кредита государственный (муниципальный) кредит обладает следующей спецификой:

– предоставляется в основном для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ. Банковский кредит предоставляется для финансирования текущих нужд населения и хозяйствующих субъектов;

– обеспечивается всем имуществом государства, или субъекта РФ, или муниципального образования. Банковский кредит обеспечивается имуществом заемщиков: хозяйствующих субъектов и физических лиц;

– государственный (муниципальный) кредит приводит к сокращению денег в обращении, что влияет на уровень инфляции в стране. Банковский кредит, наоборот, приводит к возрастанию количества денег в обращении;

– погашение государственного (муниципального) кредита осуществляется за счет налогов или новых займов. Источником погашения банковского кредита являются денежные средства хозяйствующих субъектов и населения;

– образование государственного (муниципального) кредита сопровождается формированием внутреннего или внешнего государственного (муниципального) долга. Банковский кредит приводит к образованию долговых обязательств предприятий и населения.

Необходимость государственного (муниципального) кредита вызывается следующими причинами: во-первых, в силу разрыва во времени фактов поступления денежных средств в бюджеты разных уровней и фактов осуществления из них бюджетных расходов. В этих случаях в ходе исполнения бюджетов возникают кассовые разрывы, т. е. временные недостатки бюджетных средств, необходимых для финансирования наступивших очередных расходов бюджета. Для устранения кассовых разрывов и используются государственные (муниципальные) кредиты; во-вторых, в силу необходимости финансирования дефицитов бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ; в-третьих, в целях устранения противоречия между необходимостью осуществления государством (муниципалитетом) крупных расходов и ограниченностью внутренних доходных источников; в-четвертых, в связи с различиями в уровнях экономического, финансового и налогового потенциалов субъектов РФ и необходимостью осуществления государственных мер финансовой поддержки наиболее отсталых регионов путем использования государственного (муниципального) заимствования дополнительных финансовых ресурсов на внутреннем и внешнем рынках.

Содержание государственного (муниципального) кредита как экономической категории, объединяющей в себе элементы финансовых и кредитных отношений, реализуется в следующих трех функциях:

1) распределительной (фискальной);

2) регулирующей;

3) контрольной.

Посредством распределительной (фискальной) функции государственного кредита осуществляется формирование централизованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований и их использование на принципах платно-

сти, срочности и возвратности. В качестве заемщика государство (муниципальные образования) обеспечивает привлечение дополнительных средств для финансирования своих расходов, в том числе и преимущественно для покрытия дефицита соответствующего бюджета. Если заимствованные государством (муниципальным образованием) денежные ресурсы используются на непроизводительное потребление (строительство социальных объектов, выплату социальных пособий, увеличение МРОТ, заработной платы бюджетным работникам), то источником погашения государственных (муниципальных) займов могут быть только налоги или новые займы. Соответственно, чем продолжительнее сроки заимствования и величина процентов по государственному (муниципальному) заимствованию, тем больше тяжесть налогового бремени для населения страны.

Если государственные (муниципальные) заимствования направляются на производительное потребление, т. е. на инвестиционные цели, расширение и модернизацию производства, то источником погашения этих займов является полученная в результате использования заемных ресурсов прибыль предприятий. В этом случае не происходит ни роста налогового бремени в стране, ни увеличения государственного (муниципального) долга.

Названная функция, кроме того, позволяет более равномерно распределить во времени текущую налоговую нагрузку на население или отложить ее на более поздние сроки. Это происходит в тех случаях, когда нужна срочная мобилизация необходимых бюджетных расходов в чрезвычайных ситуациях (угроза кризисов, дефолтов, стихийных разрушений и т. д.).

Регулирующая функция государственного (муниципального) кредита реализуется в двух аспектах: экономическом и социальном. Экономическая составляющая этой функции государственного (муниципального) кредита проявляется через государственное регулирование основных общеэкономических пропорций в форме бюджетной поддержки развития отдельных отраслей, территорий, особых экономических зон малого и среднего бизнеса, экспорта продукции, государственных гарантий по банковским кредитам. В экономическом аспекте регулирующая функция государственного кредита проявляется также в форме регулирования денежного обращения посредством размещения займов среди инвесторов, в регулировании платежеспособного спроса населения через мобилизацию денежных средств физических лиц. Экономическая составляющая регулирующей функции госкредита реализует себя также в воздействии на развитие (сдерживание) роста производства и занятости через изменение цены кредитных ресурсов посредством изменения уровня ссудного процента на рынке денег и капиталов, путем увеличения (уменьшения) спроса государства на заемные средства. Социальной стороной регулирующей функции госкредита является обеспечение воспроизводства рабочей силы посредством государственной поддержки развития социальной сферы (образования, здравоохранения, социального страхования, пенсионного обеспечения и т. д.), создания новых рабочих мест, снятие социальной напряженности. Социальная функция государственного (муниципального) кредита может рассматриваться как фактор увеличения доходов населения. Таким образом, государственный (муниципальный) кредит представляет собой совокупность экономических отношений

между органами публичной власти и юридическими и физическими лицами, иностранными государствами, международными финансовыми организациями и иными субъектами международного права по поводу движения денежных средств на условиях возвратности, платности и формирования на этой основе дополнительных финансовых ресурсов участников финансовых отношений.

Контрольной функцией государственного (муниципального) кредита является учет и контроль за целевым и эффективным использованием финансовых средств, выделяемых государством для территориальных бюджетов в рамках кредитных отношений. Для более полной реализации этих трех функций государственного кредита необходимо целевое и эффективное использование государственных заемных средств. И в тех странах, где государственные заемные средства используются эффективно как инвестиционный ресурс, они способствуют экономическому росту и наоборот.

В зависимости от того, в роли кредитора или заемщика органы государственной (муниципальной) власти участвуют в отношениях государственного (муниципального) кредита, различают отношения государственного (муниципального) кредитования и отношения государственного (муниципального) заимствования.

Различают следующие виды государственного (муниципального) кредита: федеральный, региональный и муниципальный.

Государственный (муниципальный) кредит как форма экономических отношений, в которых государство (муниципальные образования) выступает в виде заемщика, осуществляется в виде государственных и муниципальных заимствований, а также в виде привлеченных государственных или муниципальных кредитов. При этом государственные внешние заимствования субъекта РФ используются также для обеспечения погашения существующего государственного долга субъекта РФ. Государственные и муниципальные внутренние и внешние заимствования, согласно п. 2 и 4 ст. 103 БК РФ, осуществляются в целях финансирования дефицитов соответствующих бюджетов, а также для погашения государственных и муниципальных долговых обязательств. Под государственными внутренними заимствованиями Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика, выраженные в валюте РФ[1]. Под государственными внешними заимствованиями Российской Федерации понимаются государственные займы в форме выпуска государственных ценных бумаг от имени РФ, и кредиты, привлекаемые от кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства РФ, выраженные в иностранной валюте[2]. Осуществление государственных внутренних и внешних заимствований регламентируется соответствующими программами внутренних и внешних государственных заимствований на федеральном и региональном уровнях.

---

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 3. Ст. 103.
[2] Там же, п. 4. Ст. 103.

Под государственными заимствованиями субъектов РФ (п. 6 ст. 103 БК РФ) понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъектов РФ. В качестве государственных внутренних заимствований субъектов РФ выступают госзаймы в форме выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ и иные кредиты, привлекаемые в бюджет субъекта РФ, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в валюте РФ. Государственные внешние заимствования субъектов РФ представляют собой госзаймы в форме выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ и кредиты, привлекаемые в бюджеты субъекта РФ от иностранных банков, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в иностранной валюте.

Государственные (муниципальные) заимствования в виде кредитов и займов, аккумулируемые органами публичной власти временно свободных средств физических и юридических лиц, иностранных государств и международных финансовых организаций, используются на финансирование дефицитов бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ и погашение государственного (муниципального) долга. Общая сумма привлечения средств в соответствующем финансовом году не должна превышать общую сумму средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и объемов погашения долговых обязательств субъекта РФ (муниципального образования), утвержденных законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ (решением о местном бюджете)[1].

В зависимости от того, в роли кредитора или заемщика органы государственной (муниципальной) власти участвуют в кредитном процессе, различают отношения государственного (муниципального) бюджетного кредитования и государственного (муниципального) заимствования.

8.2. Государственные (муниципальные) заимствования

Государственный (муниципальный) кредит как форма экономических отношений, в которых государство (муниципальные образования) выступает в виде заемщика, осуществляется в виде государственных и муниципальных заимствований, а также в виде привлеченных государственных или муниципальных кредитов. Государственные внутренние и внешние заимствования Российской Федерации осуществляются в целях финансирования дефицита федерального бюджета, погашения государственных долговых обязательств РФ, финансового обеспечения иных источников финансирования дефицита федерального бюджета, пополнения в течение финансового года остатков средств на счетах федерального бюджета.

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 2, 3. Ст. 106.

Министерство финансов РФ вправе привлекать краткосрочные кредиты кредитных организаций от имени Российской Федерации на цели пополнения остатков на счетах федерального бюджета в порядке, установленном Правительством РФ.

Государственные и муниципальные внутренние и внешние заимствования, согласно п. 2 и 4 ст. 103 БК РФ, осуществляются в целях финансирования дефицитов соответствующих бюджетов, а также для погашения государственных и муниципальных долговых обязательств.

Под государственными внутренними заимствованиями Российской Федерации в соответствии с п. 3 ст. 103 БК РФ понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика, выраженные в валюте РФ. Под государственными внешними заимствованиями (п. 4 ст. 103 БК РФ) Российской Федерации понимаются государственные займы в форме выпуска государственных ценных бумаг от имени РФ, и кредиты, привлекаемые от кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства РФ, выраженные в иностранной валюте. Осуществление государственных внутренних и внешних заимствований регламентируется соответствующими программами внутренних и внешних государственных заимствований на федеральном и региональном уровнях.

В 2024 г. в структуре государственного долга субъектов РФ в объеме 3 110,0 млрд руб. бюджетные кредиты составили 2 405,6 млрд руб. (77,3% долга), кредиты кредитных организаций – 51,0 млрд руб. (1,6% долга), государственные гарантии – 6 14,0 млрд руб. (19,7% долга), государственные займы – 43,54 млрд руб. (1,4% долга)[1].

Под государственными внутренними заимствованиями субъектов РФ (п. 6 ст. 103 БК РФ) понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъектов РФ. В качестве государственных внутренних заимствований субъектов РФ выступают госзаймы в форме выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ и иные кредиты, привлекаемые в бюджет субъекта РФ, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в валюте РФ. Согласно п. 12 ст. 103 БК РФ, под государственными внешними заимствованиями субъекта РФ понимается привлечение от имени субъекта РФ заемных средств в бюджет субъекта РФ путем размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ и в форме кредитов из федерального бюджета в рамках использования Российской Федерацией целевых иностранных кредитов, а также кредитов от международных финансовых организаций и иностранных банков,

[1] Информационно-аналитическое управление Минфина России «Об основных параметрах проекта Федерального закона “О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов”».

по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ как заемщика, выраженные в иностранной валюте.

Наряду с государственными заимствованиями в нашей стране существуют муниципальные заимствования. Муниципальные внутренние заимствования представляют собой привлечение от имени муниципального образования заемных средств в местный бюджет путем размещения муниципальных ценных бумаг и в форме кредитов из других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций, по которым возникают долговые обязательства муниципального образования как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации[1].

Муниципальные внешние заимствования, согласно п. 12 ст. 103 БК РФ, осуществляются в форме привлечения кредитов из федерального бюджета от имени муниципального образования в рамках использования Российской Федерацией целевых иностранных кредитов, по которым возникают долговые обязательства муниципального образования перед Российской Федерацией в иностранной валюте.

Муниципальные внешние заимствования осуществляются в целях финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Государственные внутренние заимствования субъекта РФ и муниципальные внутренние заимствования в соответствии с п. 11 ст. 103 БК РФ осуществляются в целях финансирования дефицита субъекта РФ и местного бюджета, а также погашения долговых обязательств субъекта РФ и муниципального образования, пополнения в течение финансового года остатков средств на счетах бюджета субъекта РФ и местного бюджета соответственно.

Государственные (муниципальные) заимствования в виде кредитов и займов, аккумулируемые органами публичной власти временно свободных средств физических и юридических лиц, иностранных государств и международных финансовых организаций, используются на финансирование дефицитов бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ и погашение государственного (муниципального) долга. Предельный объем заимствований субъектов РФ, муниципальных заимствований в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направленную в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств соответствующего бюджета (ст. 106 БК РФ).

Как уже отмечалось ранее, под государственными (муниципальными) заимствованиями понимается привлечение от имени публично-правового образования заемных средств в бюджет публично-правового образования путем размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг и в форме государственных кредитов. По данным ценным бумагам и кредитам возникают долговые обязательства публично-правового образования как заемщика. Государственные заимствования осуществляются в связи со следующими обстоятельствами:

– ограниченностью в собственных финансовых ресурсах;

– необходимостью покрытия дефицита государственного бюджета;

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 10. Ст. 103.

– необходимостью исполнения долговых обязательств;

– необходимостью финансирования национальных и региональных проектов;

– поддержанием национальной валюты.

Все формы государственного (муниципального) кредита имеют общую экономическую основу, состоящую в том, что все они являются источником финансирования дефицита соответствующего бюджета. Процесс государственных внутренних и внешних заимствований исторически всегда связывался с дефицитом государственного бюджета. Предназначение госкредита в качестве фонда денежных средств для покрытия дефицита госбюджета закреплено Бюджетным кодексом РФ.

Государственные займы оказывают воздействие на процесс денежного обращения в стране, на уровень процентных ставок по кредитам и государственным ценным бумагам, курсы валют. Уровень этих финансовых показателей служит в качестве ключевых макроэкономических индикаторов общего состояния экономики страны. Кроме этого, в сфере отношений государственного (муниципального) кредита тесно взаимосвязаны интересы публичных органов власти с интересами различных субъектов хозяйствования: предприятий, кредитных организаций, физических лиц, вложивших собственные денежные средства в долговые обязательства государства, субъектов РФ и муниципальных образований. Это обусловлено тем, что воздействие государственного кредита на изменение уровня процентных ставок по кредитам, уровня доходности по государственным ценным бумагам, уровня инфляции и т. д. служит ориентиром в финансовой деятельности хозяйствующих субъектов при размещении своих активов или принятии решения по возможности получения кредитов.

Заемные финансовые средства являются основой для покрытия дефицитов государственных и местных бюджетов, способом сохранения экономической стабильности в стране. Основными заемщиками денежных ресурсов на внутреннем и международном рынках выступают федеральное правительство, правительства субъектов РФ и местные органы власти. Обеспечение государственных (муниципальных) займов в основном обеспечивается всем имуществом соответствующих органов публичной власти. Помимо этого, иными способами обеспечения государственных (муниципальных) займов могут быть:

– выплата неустойки;

– банковские гарантии;

– поручительства со стороны иных лиц.

Размеры государственного внутреннего (внешнего) заимствования определяются в соответствии с размерами установленного на соответствующий финансовый год федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период верхним пределом внутреннего (внешнего) долга РФ. Превышение размеров государственного внутреннего (внешнего) долга в установленных пределах разрешается в случаях, установленных п. 14 ст. 247 БК РФ.

Государственные заимствования Российской Федерации подразделяются на внутренние и внешние.

Государственные внутренние заимствования РФ осуществляются путем привлечения от имени Российской Федерации заемных средств в форме размещения государственных ценных бумаг РФ и в форме кредитов из других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитов кредитных организаций и международных финансовых организаций (МВФ, Международный банк реконструкции и развития, Международная финансовая корпорация и др.).

По данным займам и кредитам возникают долговые обязательства РФ как заемщика, выраженные в валюте РФ. Ключевой особенностью государственных внутренних заимствований РФ является то, что они используются в целях финансирования дефицита федерального бюджета, погашения долговых обязательств РФ, финансового обеспечения иных источников финансирования дефицита федерального бюджета и т. д.

Согласно п. 4 ст. 103 БК РФ, право осуществления государственных внутренних заимствований от имени Российской Федерации принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному им Министерству финансов РФ.

В соответствии с п. 5 ст. 103 БК РФ под государственными внешними заимствованиями РФ понимают привлечение от имени Российской Федерации заемных средств в федеральный бюджет путем размещения государственных ценных бумаг РФ и в форме кредитов от кредитных организаций, кредитов иностранных государств, кредитов международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, кредитов иностранных юридических лиц. По названным займам и кредитам возникают долговые обязательства РФ как заемщика, выраженные в иностранной валюте. Государственные внешние заимствования РФ используются на финансирование дефицита федерального бюджета, погашения государственных долговых обязательств РФ и финансового обеспечения иных источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Право осуществления государственных внешних заимствований от имени Российской Федерации принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному им Минфину РФ. Государственные внешние заимствования привлекаются органами публичной власти в федеральный, региональные и местные бюджеты в форме кредитов от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и (или) иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц. По этим кредитам долговые обязательства публичных органов власти РФ как заемщиков выражаются в иностранной валюте.

Отметим, что государственные и муниципальные займы не увеличивают доходы бюджетов. Заемные средства учитываются отдельно от доходов бюджетов и используются на покрытие бюджетного дефицита, связанного с риском капитальных вложений органов государственной (муниципальной) власти. То есть целью проведения государственных (муниципальных) заимствований является привлечение в свои бюджеты дополнительных финансовых ресурсов, которые могут быть использованы на финансирование мероприятий, не обеспеченных бюджетными доходами, или на осуществление программ социально-экономического развития.

Заимствования в форме размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг в структуре государственного (муниципального) кредита

Формой государственного (муниципального) заимствования является привлечение средств в соответствующие бюджеты органов публичной власти путем размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг. Основной формой государственных (муниципальных) займов в России и зарубежных странах являются облигации.

Важнейшим отличием государственных ценных бумаг является то, что заемщиком выступает государство, и, следовательно, риск дефолта, т. е. невозврата заемных средств, выплаты процентов по ценным бумагам, сведен к минимуму. Целью государства в размещении своих ценных бумаг является привлечение дополнительных денежных ресурсов для реализации государственных инвестиционных проектов. Цель инвестора при приобретении государственных ценных бумаг состоит в получении дохода по ним. При этом чем дольше сроки нахождения государственных ценных бумаг на руках у их владельца, тем выше доход по этим ценным бумагам. Например, доходность на рынке облигаций федерального займа (ОФЗ) в ноябре 2024 г. по среднесрочным ОФЗ составила 11,8% годовых, доходность по долгосрочным ОФЗ – 19,0% годовых[1].

Министерством финансов РФ с сентября 2022 г. начат выпуск замещающих облигаций на сумму 7 млрд долл. США с доходностью 4–8% годовых в инвалюте. Эти замещающие облигации российские компании стали размещать в долларах США, фунтах стерлингов, евро и юанях в обмен на свои евробонды. По прогнозу Минфина РФ, в 2023 г. объем рынка замещающих государственных облигаций может удвоиться.

В соответствии с п. 18 ст. 103 БК РФ размещение государственных ценных бумаг субъекта РФ (муниципального образования) осуществляется региональными и муниципальными органами исполнительной власти при условиях:

– отсутствия просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта РФ (муниципального образования);

– наличия у этих публично-правовых образований кредитного рейтинга не ниже «BBB(RU)» и (или) «RUBBB».

Доходность указанных ценных бумаг к погашению не может превышать ключевую ставку Центрального банка РФ на один процентный пункт, если у субъекта РФ (муниципального образования) на дату размещения отсутствует кредитный рейтинг не ниже уровня, установленного Правительством РФ. Минимальный кредитный рейтинг для субъектов РФ (муниципальных образований) установлен Постановлением Правительства РФ от 20.01.2014 № 40 для субъектов РФ на уровне «BBB(RU)» по шкале АО «АКРА» и (или) «RUBBB» по шкале АО «Рейтинговое агентство «Эксперт РА».

Получение субъектом РФ (муниципальным образованием) указанного кредитного рейтинга является обязательным условием для размещения государственных региональных (муниципальных) ценных бумаг.

[1] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ, прил. 36.

Облигационные заимствования возникают в результате выпуска государственных (муниципальных) ценных бумаг, используемых в качестве инструмента регулирования рыночных отношений и движения ссудного капитала (секьюритизированная форма). Так, государственные внутренние заимствования Российской Федерации составили в 2023 г. 1 747,37 млрд руб., в 2024 г. – 1 937,63 млрд руб., в 2025 г. (прогноз) – 2 000,48 млрд руб.[1] Облигации являются долговыми эмиссионными ценными бумагами, закрепляющими права ее владельца на получение от эмитента облигации в предусмотренный срок ее номинальной стоимости или иного имущественного эквивалента; на получение финансированного в облигации процента от ее номинальной стоимости или иное имущественное право при ее погашении в установленные сроки.

Государственные (муниципальные) заимствования классифицируются:

– в зависимости от субъекта, осуществляющего заимствования (уровня эмитента);

– по способу обращения;

– в зависимости от валюты займа;

– по способу обеспечения возвратности кредитных средств;

– в зависимости от формы выплаты дохода.

В зависимости от субъекта, осуществляющего привлечение денежных средств, заимствования подразделяются на государственные федеральные, государственные субъектов РФ и муниципальные заимствования.

В зависимости от валюты займа различают внутренние и внешние заимствования. Внутренние заимствования осуществляются на национальном рынке в рублях. Внешние заимствования проводятся на международном рынке в иностранной валюте.

По способу обращения заимствования подразделяются на рыночные и нерыночные. Рыночные займы оформляются в ценных бумагах, свободно продающихся и покупающихся после их первичного размещения на вторичном рынке. Доля таких займов в нашей стране и многих развитых странах мира составляет до 70% всех долговых обязательств государства.

Нерыночные заимствования определяются также в ценных бумагах, которые после их первичного размещения не обращаются на вторичном рынке. В нашей стране этими ценными бумагами являются государственные сберегательные облигации – ГСО. Данные облигации выпускаются государством в целях привлечения в бюджет определенных инвесторов: Пенсионного фонда РФ, негосударственных пенсионных фондов, страховых обществ и т. д. Государственные сберегательные облигации имеют доходность около 10% годовых. Нерыночные заимствования могут существовать в виде оформленной государством задолженности перед бюджетом, Центральным банком РФ, Министерством финансов РФ и др. Нерыночные обязательства продаются и погашаются только их эмитентами.

В зависимости от формы выплаты дохода государственные займы классифицируются на процентные (купонные), дисконтные, выигрышные и смешанные.

По процентным займам доход инвестора устанавливается в виде фиксированного процента (купона) от номинала облигации. По дисконтным займам доход инвестора

[1] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», прил. 36.

образуется в виде разницы между ценой номинала облигации и ее покупной ценой, которая устанавливается ниже номинальной стоимости облигации.

По выигрышным облигациям доход в форме выигрыша выплачивается в момент погашения облигаций на основе тиражей выигрыша.

По способу обеспечения возвратности кредитных средств различают закладные и беззакладные облигации. Закладные займы обеспечиваются определенным государственным имуществом, частью налоговых доходов бюджета, имуществом государственного предприятия. Закладные (залоговые) займы используются кредитором для заемщиков с недостаточной степенью надежности.

Беззакладные займы обеспечены всем имуществом государства и поэтому они наиболее надежны.

Смешанные облигации выпускаются с купонами, на которых указана фиксированная величина процентного дохода. Кроме того, эта облигация продается с дисконтом. Поэтому владелец этой ценной бумаги получает два вида дохода: процентный доход и доход при погашении облигации по номиналу.

Эмиссионными долговыми ценными бумагами, выпускаемыми публичными органами власти являются: облигации федерального займа, облигации субъектов РФ, облигации муниципальных образований, государственные сберегательные облигации, облигации внутренних облигационных займов, облигации, размещаемые на международном рынке капитала (еврооблигации), облигации Банка России. Эмиссия государственных (муниципальных) ценных бумаг осуществляется:

– для финансирования дефицита бюджетов;

– финансирования целевых государственных программ;

– регулирования денежного обращения в стране, процентных ставок, производства и занятости в стране.

Осуществление государственных внешних и внутренних заимствований Российской Федерации, внутренних и внешних заимствований субъекта РФ, муниципальных внутренних и внешних заимствований осуществляется по соответствующим программам внешних и внутренних заимствований определенного публичного правового образования[1].

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации содержит перечень внешних заимствований РФ на очередной финансовый год и плановый период с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования. Программа внешних государственных заимствований РФ предусматривала объем заимствований в 2023 г. на сумму 2 189,4 млн долл. США, в 2024 г. – на сумму 730,2 млн долл. США, в 2025 г. (прогноз) – на сумму 945,9 млн долл. США[2].

Программа государственных внутренних заимствований РФ содержит перечень всех внутренних заимствований РФ на очередной финансовый год и плановый период в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на по-

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 108, 108.1, 108.2, 108.4, 110, 110.1.

гашение основной суммы долга по каждому виду заимствования. Программа внутренних заимствований РФ на 2023 г. составила 1 737,4 млрд руб., на 2024 г. (по плану) – 1 937,7 млрд руб. и на 2025 г. (по прогнозу) – 2 000,5 млрд руб.[1]

В соответствии с прил. 33 и 37 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2024 г. и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ государственные заимствования РФ осуществляются в соответствии с Программами государственных внутренних и внешних заимствований на очередной финансовый год и на плановый период. В объемах названных программ государственного внутреннего и внешнего заимствования доминирующую долю составляют заимствования, выраженные в государственных ценных бумагах. Так, в общем объеме программы государственных внешних заимствований в 2024 г. в размере 2 751,8 млн долл. США заимствования в государственных ценных бумагах, номинированных в инвалюте, составили 2 647,0 млн долл. США, или 96,2%. В общем объеме программы государственного внутреннего заимствования в 2024 г. в размере 2 625,5 млрд руб. заимствования в государственных ценных бумагах составили 100,0%.

На погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинированных в валюте РФ, направлено из федерального бюджета 764,42 млрд руб. в 2023 г., 1 451,26 млрд руб. в 2024 г.

На погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинированных в иностранной валюте, направлены ассигнования из федерального бюджета: в 2023 г. 225,24 млрд руб., в 2024 г. 25,02 млрд руб.[2]

Программа государственных внешних заимствований субъекта РФ в соответствии со ст. 108.2 БК РФ включает:

– объемы привлечения средств в бюджет субъекта РФ и предельные сроки погашения долговых обязательств, возникающих при осуществлении внешних заимствований субъекта РФ, в очередном финансовом году и плановом периоде по видам долговых обязательств;

– объемы погашения долговых обязательств субъекта РФ, выраженные в иностранной валюте, в очередном финансовом году и плановом периоде по видам обязательств.

В соответствии со ст. 110 БК РФ программа государственных внутренних заимствований субъекта РФ (муниципальных внутренних заимствований) представляет собой перечень государственных внутренних заимствований субъекта РФ (муниципального образования) по видам соответствующих долговых обязательств, осуществляемых и (или) погашаемых в очередном финансовом году и плановом периоде.

Данной программой определяются:

– объемы привлечения средств в бюджет субъекта РФ (местный бюджет) и предельные сроки погашения долговых обязательств при осуществлении государственных (муниципальных) внутренних заимствований в очередном финансовом году и плановом периоде;

[2] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», пп. 1, 2, п. 4. Ст. 16.

– объемы погашения государственных долговых обязательств субъекта РФ (муниципальных долговых обязательств, выраженных в валюте РФ, по видам соответствующих долговых обязательств.

В рамках отдельных договоров государственного (муниципального) займа прописывают в качестве обязательных положений следующие позиции: срок займа и процентные ставки.

Срок займа по указанным ценным бумагам устанавливается от одного года до 10 лет. В некоторых случаях срок займа может составлять 30 лет.

Размер процентной ставки определяется в индивидуальном порядке в зависимости от экономической ситуации в стране, платежеспособности региона. Величина процентной ставки остается неизменной на весь период действия договора.

Для субъектов РФ и муниципальных образований бюджетным законодательством установлена общая система регулирования заимствований в зависимости от уровня их долговой устойчивости.

В соответствии с данной системой регионы классифицируются по трем группам: с высокой, средней и низкой долговой устойчивостью.

Так, субъекты с высокой долговой устойчивостью будут иметь максимальную степень самостоятельности, т. е. будут освобождены от необходимости согласовывать с Минфином РФ:

– каждый выход на рынок облигаций;

– программы государственных заимствований и гарантий и изменений в них;

– предоставление основных направлений долговой политики.

Субъекты со средней долговой устойчивостью должны согласовывать с Минфином РФ свои программы заимствований и гарантий и изменений в них. А также представлять в Минфин РФ проект основных направлений долговой политики.

Субъекты с низким уровнем долговой устойчивости имеют право осуществлять рыночные заимствования только в целях рефинансирования накопленного долга. Кроме того, названные субъекты обязаны согласовывать с Минфином РФ программы заимствований и гарантий и изменений в них; представлять проект основных направлений долговой политики; утверждать и реализовывать план восстановления своей платежеспособности.

8.3. Государственное (муниципальное) кредитование

Второй формой в системе отношений государственного (муниципального) кредита является государственное (муниципальное) кредитование. В структуру составляющих механизма государственного (муниципального) кредитования входят бюджетные кредиты, предоставляемые бюджетом определенного уровня, и государственные (муниципальные) гарантии.

Согласно ст. 6 БК РФ, бюджетный кредит представляет собой денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

В нашей стране бюджетные кредиты подразделяются на внутренние бюджетные кредиты и внешние государственные кредиты.

Внутренние бюджетные кредиты по источникам заемных средств разделяются:

1) на кредиты федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, бюджетам муниципальных образований и юридическим лицам;

2) бюджетные кредиты, предоставляемые из бюджетов субъектов бюджетам муниципальных образований;

3) бюджетные кредиты, предоставляемые из бюджетов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением), бюджетам городских, сельских поселений (внутригородских районов).

В соответствии с дополнением п. 3 ст. 93 БК РФ, внесенным Федеральным законом от 21.11.2022 № 448-ФЗ, субъект РФ вправе предоставлять бюджету другого бюджета субъекта РФ бюджетный кредит на срок до 3 лет. Аналогично бюджет муниципального образования может предоставить бюджетный кредит бюджету другого муниципального образования. Однако условием этой финансовой операции является нахождение этих муниципальных образований в составе одного субъекта РФ. Это решение, принятое Минфином РФ в ноябре 2022 г., обусловлено активным участием муниципальных образований в реализации 10 из 14 национальных проектов. По оценке Минфина РФ, общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов в 2022 г. составили 686,3 млрд руб., или третью часть общего объема региональных проектов[1].

Кроме того, формами бюджетных кредитов, предоставляемых из федерального бюджета, могут быть: 1) товарный кредит (для предприятий агропромышленного комплекса); 2) льготные кредиты публичным образованиям Крайнего Севера для сезонного завоза товаров, топлива; 3) льготные кредиты конверсионным предприятиям; 4) налоговые кредиты, предусмотренные налоговым законодательством.

Основы внутреннего бюджетного кредитования субъектов РФ и муниципальных образований изложены в ст. 93.2–93.6 БК РФ. В этих статьях определены общие основания, условия, порядок предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов, а также состав участников данных кредитных отношений. Субъекты РФ и муниципальные образования имеют право на привлечение бюджетных кредитов из федерального бюджета для погашения своих долговых обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам и кредитам, полученным субъектом РФ (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.06.2021 № 1206. Согласно данному Постановлению, бюджетный кредит из федерального бюджета предоставляется бюджету субъекта РФ для погашения:

– его долговых обязательств по рыночным заимствованиям;

– поддержки названных публичных органов власти в сложившихся сложных социально-экономических условиях;

[1] Горин Л. В. Муниципалитеты без поддержки государства не останутся. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38.346-minitspolitety (дата обращения: 19.01.2023).

– погашения муниципальным образованием его долговых обязательств по рыночным заимствованиям за счет бюджетного кредита, предоставленного субъектом РФ муниципальному образованию. В 2024 г. бюджеты субъектов РФ (66 регионов) получили 2 405,6 млрд руб. бюджетных кредитов. Из них 695,2 млрд руб., или 28,9% из общей выделенной суммы бюджетных кредитов, получили муниципальные образования в форме бюджетных кредитов из бюджетов регионов. Бюджетное кредитование позволило, по расчетам Минфина РФ, сократить долю дорогих рыночных заимствований в общем объеме государственного долга регионов в период 2021–2024 гг. втрое – с 70,0% на 01.01.2021 до 21,4% в 2024 г.

Решение о предоставлении бюджету субъекта РФ бюджетного кредита принимается Минфином Российской Федерации. Бюджетные кредиты предоставляются по процентной ставке 0,1% годовых. Бюджетные кредиты из федерального бюджета не предоставляются бюджету субъекта РФ, имеющего в текущем году просроченную задолженность по ранее полученным бюджетным кредитам из федерального бюджета.

Данный бюджетный кредит предоставляется на срок до 2029 г. включительно. Погашение кредита осуществляется в период 2025–2029 гг. ежегодно равными долям от суммы взятого кредита с возможностью его досрочного погашения.

Бюджетный кредит предоставляется на основании обращения высшего должностного лица субъекта РФ. В обращении должны быть указаны:

– обоснование необходимости предоставления бюджетного кредита;

– сведения о поступивших доходах и расходах бюджета субъекта РФ за истекший период текущего финансового года;

– прогноз по доходам, расходам и источникам погашения дефицита бюджета субъекта РФ на текущий финансовый год и на 2022–2029 гг.;

– источники и сроки погашения бюджетного кредита;

– структура государственного и муниципального долга последовательно на 01.01.2022, 01.01.2023 и так далее до 01.01.2030;

– обязательство субъекта РФ по неувеличению доли общего объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям субъекта РФ и муниципальных образований более 25% объема доходов консолидированного бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений за 2022–2029 гг. соответственно.

Бюджетный кредит, кроме того, предоставляется при условии направления субъектами РФ с уровнем бюджетной обеспеченности более одной экономии средств бюджета субъекта РФ на обслуживание госдолга субъекта РФ. Эта экономия должна складываться за счет замещения рыночных обязательств бюджетными кредитами. Согласно ст. 93.3 БК РФ, субъект РФ, получивший бюджетный кредит из федерального бюджета, не вправе размещать средства бюджета субъекта РФ на банковских депозитах на срок, превышающий один месяц.

При нарушении субъектом РФ обязательств по требуемому неувеличению доли общего объема долговых обязательств, не направлении субъектами РФ экономии средств бюджета субъекта РФ на обслуживание своего долга должник обязан досрочно погасить свою задолженность по бюджетным кредитам.

Кроме того, при использовании бюджетного кредита не по целевому назначению, сумма задолженности по кредиту, проценты за пользование кредитом, а также штрафы (пени) удерживаются за счет доходов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ в порядке, установленном Минфином РФ. Различают следующие формы бюджетных кредитов: инфраструктурные бюджетные кредиты, специальные казначейские кредиты и кредиты на опережающее финансирование расходных обязательств.

Динамика изменений объемов бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ в 2020–2024 гг. (на 1 января соответствующего года) представлена в табл. 70.

Таблица 70

Динамика изменений объемов бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ в 2020–2024 гг., млрд руб.

Показатель	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Госдолг субъектов РФ, всего, млрд руб.	2 110,0	2 470,0	2 790,0	3 110,0
В том числе:				
– бюджетные кредиты, млрд руб.	886,2	1 371,5	1 979,9	2 405,6
– в % от объема госдолга	42,0	55,5	71,0	77,4

Источник: Данные Департамента межбюджетных отношений Минфина РФ. 2022 г. URL: https://minfin.gov.ru/perfomance/public-gebt/subj/subdbt?id_65 (дата обращения: 01.02.2023).

Из табл. 70 следует, что за период 2020–2024 гг. в общем объеме государственного долга субъекта РФ объем бюджетных кредитов увеличился в 2,7 раза – с 886,2 млрд руб. в 2020 г. до 2 405,6 млрд руб. в 2024 г. Процентная доля бюджетных кредитов в общем объеме государственного долга субъектов РФ возросла с 42% в 2020 г. до 77,4% в 2024 г. В 2024 г. из общего объема полученных бюджетных кредитов субъектами РФ 28% бюджетных кредитов получили муниципальные образования. В итоге, по расчетам Минфина РФ – в период 2020–2024 гг. доля рыночных заимствований в общем объеме муниципального долга уменьшилась с 74% в 2020 г. до 21,4% в 2024 г.

Новой формой бюджетных кредитов с 2023 г. стали специальные казначейские кредиты. Эти кредиты предоставляются в целях финансовой поддержки бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований из временно свободных средств единого счета федерального бюджета по ставке 3% годовых на срок до 15 лет. Данные казначейские кредиты выделяются региональным местным бюджетам с правом досрочного погашения. В 2023 г. общий объем предоставленных специальных казначейских кредитов субъектам РФ и муниципальным образованиям составил 315 млрд руб. Особенности назначения и правил использования специальных казначейских кредитов субъектами РФ с 2025 г. изложены в постановлении Правительства РФ от 25.01.2025 № 48 «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета, а также их использования и возврата».

Специальные казначейские кредиты бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований предназначены для финансового обеспечения ими следующих основных мероприятий:

– проектирование, строительство, капитальный ремонт коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, а также технологическое присоединение к сетям инженерно-технологического обеспечения;

– приобретение подвижного состава пассажирского транспорта общего пользования;

– реконструкция, модернизация действующих, проектирование, строение новых котельных на биотопливе.

Особенностью указанного бюджетного кредита является то, что:

– не требуется от получателя этого кредита предоставления обеспечения своих обязательств по кредиту. На 2025 г. объём казначейских кредитов, выданных бюджетом субъектов РФ и муниципальных образований составил 315 млрд руб.[1] из них 57% от общей суммы получили бюджеты субъектов РФ, 43% – местные бюджеты;

– кредит предоставляется по низким процентным ставкам – 0,1% годовых;

– максимальный размер казначейского кредита для бюджетов субъектов РФ в 2022 г. возрос с 1/12 до 1/10 утвержденного на соответствующий финансовый год, начиная с 01.01.2022, объема доходов. Срок возврата указанных кредитов для региональных бюджетов продлен до 30.12.2022.

Для местных бюджетов предельный объем казначейских кредитов составляет 1/12 от утвержденного объема доходов. Кредит предоставляется не более чем на 240 дней, при условии возврата не позднее 15 декабря текущего финансового года. Муниципальные образования, имеющие уровень дотационности, превышающий 5%, не могут получить казначейский кредит. На конец ноября 2022 г., по оценке Минфина РФ, объем казначейских кредитов, выданных бюджетам регионов и муниципальных образований, составил 48,4 млрд руб. Из которых 27,5 млрд руб. (57% от общей суммы кредита) получили региональные бюджеты, 20,9 млрд руб. – местные бюджеты.

Бюджетные кредиты из федерального бюджета выделяются бюджетам субъектов РФ также на цели финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов. Инфраструктурный проект – это инвестиционный проект, реализуемый инвестором, ограниченный во времени осуществления и затрачиваемым ресурсам комплекс взаимосвязанных мероприятий и процессов, направленный на создание (строительство) и последующую эксплуатацию новых либо модернизацию и (или) реконструкцию и последующую эксплуатацию существующих объектов: 1) движимого и недвижимого имущества, связанных между собой; 2) создание и использование результатов интеллектуальной собственности; 3) создание и использование средств индивидуализации в целях извлечения прибыли и (или) достижения иного полученного эффекта.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.12.1021 № 2316 Министерству финансов РФ на предоставление бюджетных кредитов субъектам РФ на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, направленных на комплексное развитие городского наземного электрического транспорта, автомобильного транспорта общего пользования, выполнение работ по освещению и благоустройству территорий, планируется выделить из федерального бюджета в 2023–2027 гг. сумму до 100 млрд руб.

[1] URL: https://council.gjv.ru>media/files...pdf

Заявки субъектов РФ на участие в инфраструктурных проектах рассматриваются в результате отбора в рамках лимита бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов по установленной методике отбора. Отбор инфраструктурных проектов осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ[1].

Бюджетные кредиты местным бюджетам предоставляются из бюджетов субъектов РФ сроком на 5 лет. Цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за их пользование устанавливаются законами субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ.

В случае непогашения данных бюджетных кредитов в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, согласно п. 2 ст. 93.3 БК РФ, взыскивается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта РФ, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальных налоговых режимов, подлежащих зачислению в местный бюджет.

В соответствии со ст. 93.6 БК РФ, субъекту РФ (муниципальному образованию) могут предоставляться бюджетные кредиты за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета. Эти бюджетные кредиты могут использоваться на пополнение остатка на счете бюджета субъекта РФ (муниципального образования). Названный вид бюджетного кредита предоставляется субъекту РФ (муниципальному образованию) в размере, не превышающем 1/12 утвержденного законом (решением) о бюджете объема доходов бюджета субъекта РФ (муниципального образования). Из объема доходов этих бюджетов, при исчислении размера бюджетных кредитов, вычитаются величины субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение.

Данный вид бюджетных кредитов предоставляется бюджетам субъектов РФ (муниципальных образований) на срок не более 240 дней, при условии возврата его не позднее 15 декабря текущего финансового года.

Государственные внешние бюджетные кредиты представляют собой внешние долговые требования Российской Федерации как кредитора к заемщикам – иностранным государствам и иностранным юридическим лицам, а также в связи с размещением средств федерального бюджета в соответствии с гл. 13.2 БК РФ.

Политика РФ в сфере предоставления государственных внешних кредитов направлена:

– на поддержку экспорта российских товаров и услуг и высокой добавленной стоимостью;

– закрепление присутствия российских хозяйствующих субъектов на перспективных внешних рынках;

– содействие развитию и углублению политического, экономического и иных форм сотрудничества между РФ и иностранными государствами-заемщиками;

– формирование положительного имиджа Российской Федерации как ответственного международного кредитора и донора;

[1] Методика отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов, на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (утв. Правительственной комиссией по региональному развитию РФ от 15.07.2021 № 30).

– развитие отношений взаимовыгодного и равноправного партнерства с иностранными государствами на недискриминационной основе[1].

Государственный кредит Российской Федерации предоставляется иностранному государству в двух формах: 1) государственного финансового кредита; 2) государственного экспортного кредита.

Российская Федерация предоставила зарубежным правительствам в виде государственных финансовых кредитов и государственных экспортных кредитов, по данным Минфина РФ, в 2019 г. на сумму 215 млрд руб., в 2020 г. – на сумму 212 млрд руб., в 2021 г. – на сумму 355 млрд руб.

В соответствии с п. 2 ст. 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» государственные финансовые и экспортные кредиты предоставляются при условии исполнения иностранными заемщиками ранее принятых обязательств по обслуживанию и погашению вышеназванных кредитов, предоставленных в соответствии с международными договорами, начиная с 01.01.2023.

Государственный финансовый кредит, согласно п. 3 ст. 12.2 БК РФ, представляет собой форму бюджетного кредита, при которой Российская Федерация предоставляет денежные средства иностранному государству в объеме и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением между Правительством РФ в качестве кредитора и иностранного государства в качестве заемщика.

Государственный финансовый несвязанный кредит предоставляется в исключительных случаях. Этот кредит является формой экстренной финансовой поддержки иностранного государства, испытывающего трудности с покрытием бюджетного дефицита и (или) рефинансированием (повторным финансированием на основе новых заимствований или удлинением срока действия предоставленного кредита с увеличением его размера) платежей по погашению и обслуживанию государственного долга.

Государственный финансовый кредит предоставляется также государствам, у которых отсутствует доступ к международному рынку капитала на приемлемых условиях, имеющих стратегический характер политических отношений с Российской Федерацией.

Государственный экспортный кредит – это форма бюджетного кредита, при которой за счет бюджетных средств осуществляется оплата товаров, работ, услуг, поставляемых (выполняемых, оказываемых) на территорию иностранного государства. Объемы и условия предоставления государственного экспортного кредита предусматриваются соответствующим соглашением между Правительством РФ и правительством иностранного государства.

Государственный экспортный кредит является связанным (целевым) кредитом. Это значит, что все его средства используются для оплаты части стоимости экспортного контракта (контрактов), заключаемого (заключаемых) российским уполномоченными организациями и уполномоченными организациями иностранного государства-заемщика и принятого к финансированию Минфином РФ.

[1] Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1456-50.

Государственный экспортный кредит предоставляется при условии, что доля стоимости товаров, работ, услуг российского происхождения, поставляемых в рамках проекта (российская доля), составляет не менее стоимости товаров (работ, услуг), поставляемых (выполняемых) по проекту, финансируемых за счет государственного экспортного кредита.

Объем государственного экспортного кредита может превышать российскую долю из соображений технологической безопасности и экономической целесообразности по решению Правительства РФ.

В целях оказания официального содействия развитию иностранного государства, согласно с п. 5 ст. 122 БК РФ, государственный финансовый кредит или государственный экспортный кредит предоставляется на льготных финансовых условиях. Критерии определения государств, имеющих право на получение названных видов госкредитов, устанавливаются Правительством РФ.

Льготными условиями предоставления государственного кредита на цели официального содействия развитию иностранного государства являются финансовые условия госкредита, обеспечивающие степень льготности кредита на уровне не ниже установленных международными финансовыми организациями пороговых значений, составляющих до 10 до 45%. Величина пороговых значений, определяющих степень льготности данного государственного кредита, устанавливается в зависимости от величины дохода на душу населения иностранного государства-заемщика этого вида кредита.

Государственные кредиты на цели официального содействия развитию иностранного государства используются на цели:

– борьбы с энергетической бедностью и совершенствования энергетической и электрогенерирующей инфраструктуры;

– укрепления национальных систем здравоохранения и социальной защиты, противодействия распространению инфекционных заболеваний;

– содействия развитию доступности и качества образования населения;

– содействия развитию национальной транспортной финансовой и информационной инфраструктуры и т. д.

Государственные финансовые кредиты и государственные экспортные кредиты предоставляются иностранным государствам-заемщикам в соответствии с программой предоставления данных кредитов. Данная программа представляет собой перечень предоставленных и (или) предоставляемых государственных финансовых кредитов и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период. В программе указываются следующие параметры:

– наименование иностранного государства – получателя финансового или экспортного государственного кредита;

– цели предоставления этих кредитов;

– основные финансовые условия государственного кредита (в отношении предоставленных госкредитов);

– сумма кредита и период его использования;

– процентная ставка по кредиту и период (срок) возврата кредита;

– объем бюджетных средств, предусматриваемый на очередной финансовый год и плановый период для финансирования поставок товаров (работ, услуг), осуществляемых за счет государственного экспортного кредита;

– объем бюджетных средств, предусматриваемых на очередной финансовый год и плановый период для перечисления иностранному государству в счет государственного финансового кредита.

На погашение Российской Федерацией кредитов иностранных государств, международных финансовых организаций и иных субъектов международного права, иностранных физических лиц, полученных в иностранной валюте, будут направлены ассигнования из федерального бюджета: 7,74 млрд руб. в 2023 г., 9,78 млрд руб. в 2024 г.[1]

Внешние заимствования Российской Федерации на международном кредитном рынке осуществляются в форме двусторонних кредитов и межгосударственных кредитов. В качестве кредитора по двусторонним международным кредитам является Парижский клуб стран-кредиторов (Paris Clab). Этот клуб представляет интересы 19 стран-кредиторов, в число которых с 1997 г. входит Россия. Кредиторами Российской Федерации по предоставлению межгосударственных кредитов выступают международные финансовые организации и глобальные региональные банки и фонды.

Международные финансовые организации – это межгосударственные институты, специализирующиеся на кредитовании и других финансовых операциях в соответствии с уставами, утвержденными странами – членами этих организаций. К ним относятся МВФ, Всемирный банк и др. Кроме этих финансовых организаций кредитуют Россию глобальные региональные банки и фонды. Среди них – Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Азиатский банк развития, Межамериканский банк развития и др.

Объем государственных внешних заимствований РФ в форме кредитов составил в 2020 г. 3,0 млрд долл., в 2022 г. – 1,5 млрд долл.[2] Основными кредиторами Российской Федерации выступают Международный банк реконструкции и развития и Новый банк развития. Вместе с тем в последние годы, в связи с пандемией COVID-19 и введением санкций для нашей страны, международные финансово-кредитные организации стали сокращать объемы своих внешних заимствований в Россию.

С 2020 г. российскую экономику стали активно кредитовать международные финансовые институты (МФИ), являющиеся новой важной частью международной финансовой системы. Спецификой деятельности МФИ является предоставление внешних займов Российской Федерации в форме их облигаций, номинированных в рублях. Доход по этим облигациям несколько превышает размер дохода по государственным российским облигациям. Но займы по этим облигациям могут быть направлены на финансирование антикризисных мер в стране, финансирование инфраструктурных проектов, за кредитование которых, как правило, не берутся международные финансовые организации и коммерческие банки.

---

[1] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» пп. 3, п. 4, ст. 16.

[2] Минфин РФ. Структура государственного внешнего долга Российской Федерации на 01.01.2023.

Международными финансовыми институтами являются Новый банк развития, Евразийский банк развития, Международный инвестиционный банк, Межгосударственный банк, Международный банк экономического развития. В период 2015–2024 гг. объем облигаций этих банков, номинированных в рублях, размещенных в нашей стране, возрос в 26 раз – с 5,0 млрд руб. в 2015 г. до 129,9,0 млрд руб. в 2024 г. Увеличение объемов займов международными финансовыми организациями прогнозируется и в последующие годы: до 142,46 млрд руб. в 2025 г. и 152,79 млрд руб. – в 2026 г.

Совместное финансово-проектное сотрудничество России с многосторонними банками развития выгодно нашей стране по причине значительных преимуществ получения займов в этих финансовых институтах. Преимущество получения займов у многосторонних банков развития (МБР) в целях реализации инвестиционных проектов в приоритетных отраслях российской экономики состоит в следующем:

– возможность привлечения экспортно-аналитического содействия иностранных специалистов в вопросах реализации крупных инвестиционных проектов;

– обеспечение международной сертификации совместных проектов России и МБР;

– относительно низкая стоимость займов у МБР;

– возможность получения дополнительного финансирования за счет грантов в донорских программах МБР;

– прозрачность правил и процедур реализации совместных проектов, что способствует росту доверия частного сектора и созданию стимулов участия в этих проектов для частных капиталов.

Правительства иностранных государств и иностранные юридические лица и международные финансовые организации оказывают финансовую поддержку федеральному правительству и региональным органам власти в форме целевых иностранных кредитов. Задолженность государственных органов власти по этим иностранным целевым кредитам является официальной задолженностью, а предоставленные кредиты называются официальными кредитами.

Целевой иностранный кредит представляет собой форму финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований РФ. Целевой иностранный кредит, согласно ст. 6 БК РФ, предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Следует отметить, что денежные средства, выделенные в рамках целевых иностранных проектов, используются только на решение конкретной задачи – финансирование отдельных проектов. На другие цели эти денежные средства не могут быть использованы.

Целевые иностранные проекты подразделяются на два вида: 1) связанные кредиты иностранных государств, иностранных лиц; 2) нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

Целевые (связанные) кредиты иностранных государств и иностранных юридических лиц представляют собой, согласно ст. 6 БК РФ, форму привлечения государством РФ денежных средств на возвратной и возмездной основе для закупки товаров, работ

и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц, в основном в стране кредитора. При оформлении целевых (связанных) иностранных кредитов указываются следующие их обязательные характеристики:

– конечный получатель;

– цели заимствования и направления использования;

– источник заимствования;

– сроки погашения;

– наличие гарантии третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет, если для него предусмотрен такой возврат;

– оценки объема использованных средств до начала очередного финансового года;

– прогноз объема использования кредитных средств в очередном финансовом году.

При оформлении нефинансовых (несвязанных) кредитов международных финансовых организаций указываются следующие характеристики:

– источник привлечения;

– сумма заимствования;

– срок погашения;

– российский получатель кредита (Минфин РФ, Минстрой РФ, Росстат РФ и пр.).

Коммерческие банки и иные кредитные организации кредитуют органы публичной власти как обычных заемщиков. Условия кредитования органов государственной и муниципальной власти, как правило, такие же, как и иных юридических лиц в отраслях национального хозяйства. Процентные ставки по этим кредитам складываются под влиянием закона, спроса и предложения на денежные ресурсы в рыночной экономике.

Правом привлечения краткосрочных кредитов кредитных организаций от имени Российской Федерации на цели пополнения остатков на счетах федерального бюджета в порядке, установленном Правительством РФ, согласно п. 8 ст. 103 БК РФ, обладает Минфин РФ.

Таблица 71

Динамика кредитов коммерческих банков бюджетам субъектов РФ в 2015–2024 гг., млрд руб.

Показатель	2015 г.	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Банковские кредиты, млрд руб.	816,4	576,0	257,6	126,2	51,0
В % от госдолга субъектов РФ	57,6	27,2	10,4	4,5	1,6

Источник: Минфин России. URL: http://minfin.gov.ru>public_debt>subdbt

Из табл. 71 следует, что в период 2015–2024 гг. объем банковских кредитов бюджетам субъектов РФ сократился в 16 раз – с 816,5 млрд руб. в 2015 г. до 51,0 млрд руб. в 2024 г. (по плану). Это обусловлено, прежде всего, ростом процентной ставки по банковским кредитам, которая в 2024 г. достигла 21% годовых. Еще в большей степени повысился уровень доходности по облигациям федерального займа, составивший в ноябре 2024 г. 17,52% годовых. В том числе доходность в ноябре 2024 г. по краткосрочным ОФЗ составила 19,28% годовых, доходность по среднесрочным ОФЗ – 11,8% годовых и доходность по долгосрочным ОФЗ – 19,0% годовых.

Кроме того, причиной существенного сокращения доли коммерческих кредитов в структуре госдолга субъектов РФ является активное привлечение субъектами РФ бюджетных кредитов, которые имеют низкую стоимость обслуживания (3% годовых) и более длительные сроки погашения (до 10 лет).

Особое место в структуре государственного (муниципального) кредита занимают государственные и муниципальные гарантии. Государственная гарантия как вид обязательств отличается в рамках финансовых отношений от обязательств государства в рамках государственного заимствования и государственного кредитования. Отношения в рамках государственной займа (кредита) осуществляются на основе возвратности, возмездности и срочности. Гарантийные отношения – это способ обеспечения исполнения обязательств третьего лица.

В соответствии со ст. 6 БК РФ государственная или муниципальная гарантия – это вид обязательства, в силу которого, соответственно, Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета согласно условиям даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Из данного определения следует, что в финансовых гарантийных отношениях участвуют три субъекта:

– принципал, являющийся основным должником, отвечающим по обязательствам перед бенефициаром;

– гарант – орган государственной власти, предоставивший бенефициару государственную гарантию за принципала на определенных условиях;

– бенефициар – кредитная организация, в пользу которой предоставлена гарантия за принципала. Бенефициар является получателем платежей от принципала или гаранта в случае неплатежеспособности принципала.

Таким образом, гарантия представляет собой вид долгового обязательства, в силу которого органы публичной власти (гаранты) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (неплатежеспособности принципала) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), определенную в обязательствах денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета.

Государственная (муниципальная) гарантия может обеспечивать:

– надлежащее исполнение принципалом его обязательств перед бенефициаром;

– возмещение ущерба, образовавшегося у бенефициара при наступлении страхового случая, в пределах суммы гарантии, указанной в гарантийном договоре.

Особенностью государственной (муниципальной) гарантии как формы финансовых отношений является то, что она представляет собой, по существу, потенциальный долг соответствующего уровня органов публичной власти. Это обусловлено тем, что объем предоставленных гарантий формирует условные обязательства публичных орга-

нов власти в национальной или иностранной валюте. Условные обязательства подразумевают их выполнение только при наступлении обстоятельств, заранее указанных при заключении гарантийного договора.

При этом условии долговые обязательства гаранта превращаются в реальные в случае неуплаты или несвоевременной уплаты всей или части принципалом (лицом, кому предоставлена гарантия органа публичной власти) долга бенефициару. То есть гарант по государственной (муниципальной) гарантии несет субсидиарную ответственность по обеспеченному им обязательству в пределах суммы гарантии.

Гарант не вправе без предварительного письменного согласия бенефициара изменять условия государственной (муниципальной) гарантии.

Государственные (муниципальные) гарантии могут предоставляться в национальной или иностранной валюте на основе соответствующих программ государственных (муниципальных) гарантий.

Программы государственных гарантий Российской Федерации, субъекта РФ и муниципальных гарантий в иностранной валюте включают следующие сведения:

– направления (цели) гарантирования с указанием объема гарантий по каждому направлению (цели), категорий (групп) и (или) наименования принципалов по каждому направлению (цели) гарантирования;

– валюта обязательств по гарантиям и обеспечиваемым ими обязательствам;

– общий объем гарантий;

– наличие (отсутствие) права регрессивного (обратного) требования гаранта к принципалам;

– иные условия предоставления и исполнения гарантий[1].

Госгарантия Российской Федерации, субъекта РФ, муниципальная гарантия предоставляется в валюте, в которой выражены обязательства, обеспечиваемые данными гарантиями.

Программа государственных гарантий Российской Федерации, субъекта РФ и муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации содержит те же сведения, что и сведения в программах государственных (муниципальных) гарантий в иностранной валюте. Различия между этими программами государственных (муниципальных) гарантий в том, что государственные (муниципальные) гарантии Российской Федерации, субъекта РФ и муниципальные гарантии, выраженные в валюте Российской Федерации, предоставляются и исполняются только в валюте Российской Федерации.

В соответствии с пп. 1 ст. 115.2 БК РФ предоставление государственных и муниципальных гарантий осуществляется при соблюдении следующих условий:

– финансовое согласие принципала является удовлетворительным;

– предоставление принципалом, третьим лицом до даты выдачи государственной (муниципальной) гарантии обеспечения исполнения обязательств принципала по удовлетворению регрессивного (обратного) требования гаранта к принципалу. Это требование может возникнуть в связи с исполнением в полном объеме или в какой-то части гарантии;

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 108.1, 108.3.

– отсутствие у принципала, его поручителей (гарантов) просроченной (неурегулированной) задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим публично-правовым образованием, предоставляющим государственную (муниципальную) гарантию, неисполненной обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих к уплате в соответствии с законодательством РФ по налогам и сборам;

– принципал не находится в процессе реорганизации или ликвидации, в отношении принципала не возбуждено производство о несостоятельности (банкротстве).

Государственная гарантия Российской Федерации в иностранной валюте представляет собой письменное обязательство Правительства РФ либо Минфина РФ экспортеру, российскому или зарубежному банку отвечать полностью или частично за неисполнение перед ним обязательств другой стороной соглашения по контракту/финансовому обеспечению. Государственные гарантии в иностранной валюте покрывают платежные обязательства:

– иностранных государств по привлеченным кредитам, выданным суверенным гарантиям и прямым контрактам при закупках российской промышленной продукции;

– иностранных компаний – импортеров российской промышленной продукции по контрактам и привлеченным на эти цели кредитам;

– банков стран-импортеров по привлеченным ими кредитов и предоставленным гарантиям по сделкам с российскими импортерами;

– российских экспортеров по кредитам, привлеченным для финансирования экспортных контрактов.

В настоящее время объем предоставления государственных гарантий Российской Федерации устойчиво возрастает (табл. 72).

Таблица 72

Динамика роста объема предоставления государственных гарантий РФ в период 2020–2026 гг. (млрд руб.) на 01.01 каждого года

Показатель	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
1. Объем госгарантий, всего, млрд руб.	3 111,2	2 492,8	2 492	6 052,1	6 127,4	6 228,7
В том числе:						
– госгарантии в валюте РФ, млрд руб.	2 213,5	701,7	3 158,2	3 225,3	3 626,4	3 727,4
– госгарантии в иностранной валюте (рублевый эквивалент доллара США)	865,5	1 381,9	2 593,7	2 586,8	2 501,0	2 501,3
2. Доля госгарантий в общем объеме государственного долга РФ, %	18,0	9,1	19,7	18,6	17,1	15,2

Источник: Данные Минфина РФ за 2020–2026 гг.; Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», п. 3. Ст. 13.

Из табл. 72 видно, что за период 2020–2026 гг. общий объем государственных гарантий возрос в 1,97 раза. При этом объем государственных гарантий в национальной валюте возрос в этот период в 1,64 раза, а объем госгарантий в иностранной валюте в пересчете на рублевый эквивалент доллара США – в 2,9 раза. При этом доля госгарантий в инвалюте в пересчете на рублевый эквивалент доллара США возросла в общем объеме госгарантий с 27,8% в 2020 г. до 40,8% в 2026 г.

Во многом эта тенденция роста гарантий в иностранной валюте в общем объеме государственных гарантий обусловлена возрастанием доли данного вида госгарантий в качестве инструмента государственной поддержки привлечения в Россию дополнительных денежных ресурсов в целях финансирования инвестиционных проектов, развития инфраструктуры, поддержки экспорта, государственно-частного партнерства.

Вместе с тем осуществление гарантий государственной поддержки приоритетных отраслей инвестиционных проектов сопровождается и некоторыми нежелательными последствиями.

Прежде всего, рост объема государственных гарантий приводит к отложенным расходам бюджетов. Эти расходы могли бы быть направлены на другие цели бюджетных ассигнований.

Кроме того, рост государственных гарантий приводит к увеличению издержек соответствующих бюджетов на обслуживание этих гарантий. Обязательства, вытекающие из государственных (муниципальных) гарантий, включаются в состав государственного (муниципального) долга.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите содержание и функции государственного (муниципального) кредита в экономике России.

2. Назовите отличия государственного (муниципального) кредита от банковского и коммерческого кредитов.

3. Назовите формы государственного кредита, в котором государство выступает в роли заемщика.

4. Назовите формы государственного кредита, в котором государство выступает в роли кредитора.

5. Охарактеризуйте основные способы обеспечения государственных (муниципальных) займов.

6. Назовите международные организации, предоставляющие в настоящее время кредит Российской Федерации.

7. Охарактеризуйте сущность и виды целевых (связанных) иностранных кредитов.

8. Охарактеризуйте сущность и виды нефинансовых (несвязанных) иностранных кредитов.

9. Раскройте сущность и классификацию государственных (муниципальных) заимствований.

10. Назовите виды эмиссионных долговых ценных бумаг, выпускаемых публичными органами власти.

11. Охарактеризуйте сущность, условия предоставления и цели использования субъектами РФ инфраструктурных кредитов.

12. Поясните сущность, цели и условия предоставления государственного финансового кредита.

13. Раскройте сущность, цели и порядок предоставления государственного экспортного кредита.

14. Поясните, как определяет Бюджетный кодекс РФ сущность государственной или муниципальной гарантии как формы финансовых отношений.

15. Дайте характеристики субъектов, участвующих в финансовых гарантийных отношениях.

16. Поясните, как влияет рост государственных (муниципальных) гарантий на расходы соответствующих бюджетов.

Глава 9. Государственный (муниципальный) долг

9.1. Содержание, классификация и структура государственного (муниципального) долга

Государственный (муниципальный) кредит и государственный (муниципальный) долг являются взаимосвязанными категориями. Так, государственный (муниципальный) долг выступает следствием функционирования государственного (муниципального) кредита, поскольку государственный (муниципальный) долг образуется вследствие возникновения и реализации отношений по государственному (муниципальному) кредиту в форме заимствования. То есть эти экономические категории соотносятся между собой как причина и следствие. Государственный (муниципальный) долг как экономическая категория представляет собой экономические отношения между органами власти различных уровней, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, иностранными государствами и организациями, негосударственными институтами, с другой стороны, по поводу образования и погашения задолженности государства или муниципальных образований. Бюджетный кодекс РФ (ст. 6) определяет государственный или муниципальный долг как обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленных БК РФ, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием.

Государственный (муниципальный) долг образуется в результате осуществления публичными органами власти разных видов заимствований и представляет собой совокупность непогашенных обязательств названных органов власти перед экономическими субъектами своей страны и зарубежными кредиторами.

В целях осуществления анализа и оценки влияния государственного (муниципального) долга на развитие экономики, финансового планирования формируемых долговых обязательств, обеспечения целевого и эффективного управления заемной и кредитной деятельностью государственных и муниципальных органов власти необходима классификация государственного (муниципального) долга. Необходимость классификации государственного (муниципального) долга обусловлена и тем, что он по своей структуре неоднороден. Классификация государственного долга представляет собой распределение его по однородным, обладающим общим признаком категориям. Большинство отечественных экономистов (А. Г. Грязнова, С. В. Барулин, В. В. Ковалев, Л. М. Подъяблонская и др.) полагают, что для классификации государственного (муниципального) долга должны использоваться следующие признаки:

– степень охвата совокупности обязательств (экономический признак);

– тип заемщика;

– срочность долговых обязательств;

– вид долговых обязательств;

– тип кредитора;

– валюта заимствования[1].

В зависимости от степени охвата совокупности обязательств различают капитальный, основной и текущий государственный (муниципальный) долг. Капитальный долг представляет собой всю сумму выпущенных в обращение и непогашенных долговых обязательств государственных (муниципальных) органов власти и гарантий по этим долговым обязательствам других лиц, включая проценты по долговым обязательствам.

Основной долг представляет собой номинальную стоимость всей совокупности выпущенных в обращение и непогашенных органами власти субъектов РФ и муниципальных образований долговых обязательств и гарантированных этими органами власти заимствований других лиц. Текущий долг составляет расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам государства (муниципальных образований) по всем своим долговым обязательствам, принятым на себя органами публичной власти, а также расходы по погашению долговых обязательств, по которым наступил срок оплаты.

В зависимости от типа кредитора (или валюты заимствований), т. е. от того – национальные или международные долговые обязательства имеют органы государственного (муниципального) управления, различают внутренний и внешний долг. Внутренний долг представляет собой долговые обязательства, возникающие в валюте РФ, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований). Внешний долг, согласно бюджетному законодательству, – это обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований). Разделение государственного долга на внешний и внутренний предусмотрено Бюджетным кодексом РФ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

По срочности долговые обязательства подразделяются:

– на краткосрочные (срок погашения до 1 года);

– среднесрочные (срок погашения от 1 года до 5 лет);

– долгосрочные (срок погашения от 5 до 30 лет).

Точные сроки погашения долговых обязательств в каждом отдельном случае определяются конкретными условиями займа.

По экономическому содержанию государственный (муниципальный) долг представляет собой совокупность дефицитов государственных и муниципальных бюджетов. Для финансирования своих бюджетных дефицитов и прибегают органы публичной власти к заимствованиям, в результате которых и образуется государственный (муниципальный) долг.

---

[1] Финансы : учебник / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Финансы и статистика, 2012. С. 410; Барулин С. В. Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2010. С. 412–413.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в зависимости от субъекта, осуществляющего заимствования, т. е. типа заемщика, различают государственный долг Российской Федерации, государственный долг субъекта РФ и муниципальный долг.

Государственный долг РФ, в соответствии со ст. 97 БК РФ, включает долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами РФ, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными юридическими и физическими лицами. Государственный долг РФ возникает в результате государственных заимствований РФ и долговых обязательств по государственным гарантиям РФ.

Государственный долг субъекта Российской Федерации, в соответствии со ст. 99 БК РФ, включает долговые обязательства субъекта РФ по государственным ценным бумагам субъекта РФ, бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта РФ из других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитам, привлеченным субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, государственным гарантиям субъекта РФ, иным долговым обязательствам.

Муниципальный долг включает долговые обязательства по муниципальным ценным бумагам, по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ, по кредитам, привлеченным муниципальным образованием от кредитных организаций, по обязательствам по муниципальным гарантиям и иным непогашенным долговым обязательствам муниципального образования.

Долговые обязательства публичных органов власти Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований обеспечиваются всем имуществом, находящимся в их собственности, и исполняются из средств федерального, регионального или местного бюджетов. При этом, каждый из вышеназванных уровней публичной власти не несет ответственности по долгам бюджетов других уровней бюджетной системы РФ. В этой связи Бюджетным кодексом РФ установлены пределы государственного и муниципального долга.

По своей структуре государственный (муниципальный) долг представляет собой группировку долговых обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований по установленным соответствующими статьями БК РФ видам долговых обязательств.

Динамика объема и структуры государственного долга Российской Федерации в период 2022–2026 гг. приведена в табл. 73.

Данные табл. 73 показывают, что совокупный объем государственного долга Российской Федерации в период 2022–2026 гг. возрастет на 75,7% – с 22 819,5 млрд руб. в 2022 г. до 40 088,2 млрд руб., по прогнозу, в 2026 г. При этом объем внутреннего государственного долга за этот период по прогнозу увеличится в 1,83 раза – с 18 781,0 млрд руб. в 2022 г. до 34 356,5 млрд руб. в 2026 г. (прогноз). Объем внешнего государственного долга РФ за период 2022–2026 гг. увеличится в 1,42 раза. Тенденция увеличения доли государственного внутреннего долга РФ в совокупном объеме государственного долга Российской Федерации соответствует содержанию современной государствен-

ной долговой политики, направленной на снижение объемов государственного внешнего заимствования и постепенного замещения его государственным внутренним заимствованием.

Таблица 73

Динамика объема и структуры государственного долга Российской Федерации в 2022–2026 гг., млрд руб.

Показатель	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Государственный долг России, всего, млрд руб.	22 819,5	29 176,8	32 502,5	35 875,8	40 088,2
В % от ВВП	14,9	17,6	18,1	18,8	19,8
В том числе:					
1. Государственный внутренний долг	18 781,0	23 221,5	26 637,5	30 159,3	34 356,5
В % от общего долга	82,3	79,6	81,9	84,1	85,8
Из них:					
– по государственным гарантиям РФ	701,7	3 158,2	3 525,3	3 626,4	3 727,4
2. Государственный внешний долг, всего	4 038,6	5 955,3	5 865,0	5 716,5	5 731,7
Из них:					
– по государственным гарантиям РФ	1 381,9	2 593,7	2 526,8	2 501,0	2 591,3
3. Расходы на обслуживание государственного долга, млрд руб.	1 330,6	1 519,3	2 291,3	2 803,9	3 320,0
В % к ВВП	0,9	1,0	1,3	1,5	1,7

Источник: Счетная палата РФ Результаты проверки и анализа государственного долга РФ. 17.1. С. 307. URL: ach.gov.ru>upload/pdf/budjet/project-2024/17

Рост государственного внутреннего долга в период 2020–2023 гг. был связан с необходимостью решения следующих проблем:

– компенсация выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета в этот период;

– финансирование дополнительных расходов на борьбу с COVID-19;

– дополнительная финансовая поддержка населения и бизнеса в стране.

Рост государственного долга РФ в 2023–2026 гг. обусловлен рядом причин. Во-первых, рост государственного долга РФ связан с двойным увеличением расходов на его обслуживание – с 1,33 трлн руб. в 2022 г. до 3,32 трлн руб., по прогнозу, на 2026 г. (с 0,9% от ВВП в 2023 г. до 1,6% от ВВП по прогнозу на 2026 г.)[1]. Однако имеющийся и прогнозируемый рост расходов на обслуживание государственного долга, по мнению экспертов Минфина России, не будет существенно влиять на безопасный уровень государственного долга и не приведет к сокращению других статей расходов федерального бюджета.

Во-вторых, рост государственного долга РФ в период 2022–2026 гг. связан с повышением государственных расходов в связи с ростом доходности ОФЗ, вызванной увеличением ключевой ставки Центрального банка России с 7,5% в начале 2023 г. до 21,0% в ноябре 2024 г. Доходность ОФЗ на этой основе выросла за этот период в среднем на 120 п.п. и составила в ноябре 2024 г. 11,8% годовых. Соответственно, рост доходности облигаций федерального займа будет сопровождаться увеличением расходов

[1] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ на 2024–2026 гг. URL: www.rbk.ru

федерального бюджета на дополнительные выплаты дивидендов держателям этих облигаций.

В-третьих, рост государственного долга РФ вызван необходимостью увеличения расходов на оборону и поддержку четырех новых российских регионов.

В период 2024–2026 гг. доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета будет находиться на уровне 6,2–9,3%, что ниже критерия безопасности государственного долга, равного 10% (табл. 74).

Таблица 74

Расходы на обслуживание государственного долга РФ в 2022–2026 гг., млрд руб.*

Показатель	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
1. Расходы на обслуживание госдолга, всего	1 330,6	1 519,3	2 291,3	2 803,8	3 316,1
В % к ВВП	0,9	0,9	1,3	1,5	1,6
В % от расходов федерального бюджета	4,3	4,8	6,3	8,2	9,3
2. Расходы на обслуживание внутреннего госдолга	1 191,1	1 375,3	2 120,4	2 628,5	3 146,9
В % от расходов федерального бюджета	89,5	90,5	92,5	93,7	94,9
3. Расходы на обслуживание внешнего госдолга	139,5	144,0	170,8	175,3	169,2

* Рассчитано по данным docs.yandex.ru. Гос.долг – Яндекс – Документы, п. 17.5. С. 315.

Следует отметить, что основной объем расходов на обслуживание государственного внутреннего долга в 2022–2026 гг. будет приходиться на поступления от доходов по облигациям федерального займа с постоянным доходом (ОФЗ-ПД) и облигациям федерального займа с переменным купоном (ОФЗ-ПК).

Долговая устойчивость, как отмечено в ст. 6 БК РФ, – это состояние, структура и сумма задолженности, позволяющие заемщику в полном объеме выполнять обязательства по погашению и обслуживанию этой задолженности, исключающие нанесение ущерба социально-экономическому развитию и необходимость ее списания и (или) реструктуризации. Выделяют долговую устойчивость Российской Федерации, долговую устойчивость субъектов РФ и долговую устойчивость муниципального образования. Показатели долговой устойчивости в мировой экономике используются для определения безопасных уровней объемов и структуры государственного долга.

В мировой практике для осуществления контроля за долговой устойчивостью страны используются две группы показателей: статистических и динамических.

Статистические показатели измеряют величину уязвимости или риска, способных нарушить существующее состояние государственного долга в конкретных условиях. Эти показатели базируются на наблюдениях в конкретные даты.

В состав статистических показателей оценки долговой устойчивости входят: долговые индикаторы общего внутреннего и внешнего долга страны, графики платежей, процентные ставки и состав долга в иностранной валюте. Эти статистические показатели дополняются расчетными показателями оценки финансового состояния Правительства страны, которые позволяют оценить развитие долговой ситуации в стране и возможности погашения государственного долга в будущем. К таким расчетным показателям относят показатели в форме следующих процентных отношений: 1) государственный долг/ВВП; 2) финансовые расходы/ВВП; 3) налоговые доходы/ВВП; 4) общий объем доходов/ВВП.

Эти расчетные показатели позволяют определить развитие уровня долговой нагрузки и перспективы погашения госдолга.

Показатели долговой устойчивости используются в целях определения безопасных уровней объемов и структуры государственного долга в мировой практике. Данные табл. 75 свидетельствуют о том, что все показатели долговой устойчивости РФ находятся на безопасном уровне.

Таблица 75

Показатели долговой устойчивости

Показатель	2024 г.	2025 г.	2026 г.	Критерий
Государственный долг РФ, % ВВП	18,1	18,8	19,8	<50%
Доля государственного внутреннего долга в общем объеме госдолга РФ, %	82,0	84,1	85,7	>50%
Доля расходов на обслуживание госдолга в общем объеме расходов федерального бюджета, %	6,2	6,2	9,3	<10%
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию госдолга к доходам федерального бюджета, %	10,8	13,2	14,4	<10%
Отношение госдолга РФ к доходам федерального бюджета, %	92,7	106,9	117,7	<250%
Отношение государственного внешнего долга РФ к годовому объему экспорта, %	10,5	13,0	12,2	<220%

Источник: docs.yandex.ru 17-Гос.долг – Яндекс – Документы, п. 17.4. С. 314.

Уровень государственного долга представляет собой процентное соотношение размеров государственного долга страны и ее валового внутреннего продукта. Поэтому уровень государственного долга является одним из ключевых индикаторов состояния экономической безопасности страны в финансовых отношениях на внутреннем и внешнем рынках. Уровень государственного долга Российской Федерации в размере 18–20% в 2024–2026 гг. значительно ниже, чем в экономически развитых странах мира. На начало 2023 г., по данным мировой статистики, уровень государственного долга свыше 100,0% составлял: в США – 129,0%, во Франции – 111,0%, в Канаде – 107,0%, Италии – 137,0%, Японии – 264,0%, Испании – 108,0%. Уровень государственного долга ниже 100,0% составлял в Великобритании – 97,6%, Германии – 63,6%, Китае – 77,1%, Швеции – 31,0%, Австрии – 77,8%[1].

По данным мировой статистики, уровень совокупного государственного долга всех стран мира в 2022–2023 гг. оценивается в размере 93,7% глобального ВВП[2]. Размер государственного долга не всегда характеризует слабость экономики страны и, наоборот, указывает на ее высокий кредитный рейтинг (США, Великобритания, Франция, Япония). Одной из причин сохранения высокого уровня государственного долга в экономически развитых странах мира является удержание их центральными банками процентных ставок по кредитам на низком уровне – от нуля до 1,0–1,5% годовых. Дело в том, что невысокие процентные ставки по кредитным ресурсам в этих странах активируют экспорт их денежного капитала в экономики других стран.

[1] Государственный долг к ВВП – список стран. URL: https://ru.tradingeconomics.com>country-list/government.2022-2023.
[2] Там же.

Увеличение объема государственного долга может сопровождаться возникновением ряда негативных последствий для экономики страны. К ним относят:

– увеличение неравенства по уровню доходов для населения страны;

– рост налогов для физических и юридических лиц;

– отток капитала из страны;

– возрастание зависимости экономики страны от состояния мировой экономики;

– сокращение доступности страны с высоким уровнем долговых обязательств на международные рынки капиталов.

В этих условиях ключевое значение имеет регулярный расчет и поддержание на оптимальном уровне долговой устойчивости как на общероссийском уровне, так и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Динамические показатели измеряют наличие потенциала государственной власти в случае согласования с отрицательными непредвиденными событиями. Данные показатели основаны на анализе предполагаемых ситуаций. Расчет динамических показателей долговой устойчивости дает возможность оценки и предотвращения ситуаций, способных поставить под угрозу погашение государственного долга.

Бюджетным кодексом РФ субъекты РФ (муниципальные образования) как заемщики классифицируются на три группы по уровню их долговой устойчивости: с высоким, средним и низким уровнем долговой устойчивости. Группу заемщиков с высоким уровнем долговой устойчивости образуют субъекты РФ (муниципальные образования), имеющие три предельных значения показателей долговой устойчивости. Первый из этих показателей устанавливает необходимость для указанных субъектов РФ иметь не более 50% для показателя отношения объема госдолга субъекта РФ (муниципального образования) к общему объему доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений. При расчете данного показателя в объеме госдолга субъектов РФ не учитываются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на реализацию инфраструктурных проектов. Этот показатель характеризует уровень общей долговой нагрузки на региональный (местный) бюджет и выступает в качестве индикатора, отражающего возможности соответствующего бюджета погашать накопленный долг.

Второй из этих показателей устанавливает необходимость для субъектов с высоким уровнем долговой устойчивости иметь не более 13% для показателя «Годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию государственного долга», не более 13% для показателя «Годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию госдолга субъекта РФ (муниципального долга)», возникшего по состоянию на 1 января очередного финансового года к общему объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и дотаций из бюджетов бюджетной системы РФ. При расчете этого показателя в годовой сумме платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта РФ не учитывается сумма платежей по погашению и обслуживанию бюджетных кредитов из федерального бюджета на финансирование инфраструктурных проектов. Вышеназванный показатель характеризует уровень текущей долговой нагрузки на бюджет, отражая долю полученных доходов, используемых на исполнение текущих долговых обязательств.

Третий из вышеназванных показателей устанавливает необходимость для субъектов с высоким уровнем долговой устойчивости иметь не более 5% показателя «Доля расходов на обслуживание госдолга субъектов РФ (муниципального долга)» в общем объеме расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, осуществляемых за счет субвенций из бюджетов бюджетной системы РФ[1]. Данный показатель характеризует способность бюджета субъекта РФ обслуживать собственные долговые обязательства без ущерба для других расходных бюджетных обязательств.

К группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости относится субъект РФ (муниципальное образование), имеющий значения не менее двух из трех показателей долговой устойчивости, превышающих следующие уровни:

1. Иметь не менее 85% показателя «Объем госдолга субъекта РФ (муниципального долга)» к общему объему доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений. При расчете названного показателя в объеме госдолга субъектов РФ не учитываются бюджетные кредиты из федерального бюджета, предоставленные бюджету субъекта РФ на финансирование инфраструктурных проектов.

2. Иметь не менее 18% для показателя «Годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию госдолга субъекта РФ (муниципального долга)», возникшего по состоянию на 1 января очередного финансового года без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, к общему объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и дотаций из бюджетов бюджетной системы РФ. При расчете названного показателя не учитывается сумма платежей на погашение и обслуживание бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджету субъектов РФ на финансирование инфраструктурных проектов.

3. Не менее 8% для показателя «Доля расходов на обслуживание госдолга субъекта РФ (муниципального долга)» в общем объеме расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, осуществляемых за счет субвенций из бюджетов бюджетной системы РФ[2].

К группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости относится субъект РФ (муниципальное образование), не отнесенный к группе заемщика с высоким или низким уровнем долговой устойчивости.

Минфином РФ ежегодно производится оценка и анализ уровня долговой устойчивости по группам субъектов РФ. Показатели уровня долговой устойчивости субъектов РФ в период 2020–2022 гг. приведены в табл. 76.

Из данных табл. 76 следует, что в период 2020–2022 гг. количество субъектов с высоким уровнем долговой устойчивости в их общем количестве возросло на 10,5% – с 40 единиц в 2020 г. до 57,6 единиц в 2022 г. Наоборот, количество субъектов со средним уровнем долговой устойчивости сократилось на 9,4% с 42 единиц в 2020 г. до 34 единиц в 2022 г. За этот же период количество субъектов РФ с низким уровнем долговой устойчивости сократилось на 1,1% – с 3 единиц в 2020 г. до 2 единиц в 2022 г.

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. от 26.02.2024), пп. 1, п. 5. Ст. 107.1.
[2] Там же, пп. 3, п. 5. Ст. 107.1.

Таблица 76

Классификация субъектов РФ по группам долговой устойчивости на 30.09.2020–30.09.2022

Группы субъектов РФ по уровням долговой устойчивости	2020 г. на 30.09.2020 г., количество		2021 г. на 30.09.2021 г., количество		2022 г. на 30.09.2022 г., количество	
	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%
Субъекты РФ с высоким уровнем долговой устойчивости	40	47,1	41	48,2	49	57,6
Субъекты РФ со средним уровнем долговой устойчивости	42	49,4	40	47,1	34	40,0
Субъекты РФ с низким уровнем долговой устойчивости	3	3,5	4	4,7	2	2,4

Источник: Минфин РФ «О классификации субъектов РФ по группам долговой устойчивости» на 30.09.2022. URL: https://minfin.gov.ru/ru/petromance/public-gebt>

В целях эффективного управления заемными финансовыми ресурсами на государственном и муниципальном уровнях используется экономический механизм обслуживания государственного (муниципального) долга. Статьей 119 БК РФ установлено, что под обслуживанием государственного (муниципального) долга понимаются операции по выплате доходов по государственным и муниципальным долговым обязательствам в виде процента по ним и (или) дисконта, осуществляемых за счет средств соответствующего бюджета.

Функции генерального агента Правительства РФ по обслуживанию долговых обязательств Российской Федерации, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению выполняет ЦБ РФ, кредитная организация или другая специализированная финансовая организация. Генеральный агент Правительства РФ по обслуживанию долговых обязательств РФ работает на основе агентских соглашений, заключенных с Минфином РФ и за счет средств федерального бюджета.

Функции генерального агента (агента) исполнительного органа государственной власти субъекта РФ по размещению, выкупу, обмену и погашению долговых обязательств субъекта РФ выполняет кредитная организация или иная специализированная финансовая организаций на основе госконтракта с исполнительным органом госвласти субъекта РФ, осуществляющим государственные заимствования от имени субъекта РФ. Оплата услуг генерального агента субъекта РФ по государственному контракту производится за счет средств бюджета субъекта РФ.

Таблица 77

Расходы по обслуживанию государственного долга РФ, в период 2015–2026 гг., млрд руб.

Показатель	2015 г.	2020 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Расходы, всего						
– млрд руб.	518,7	784,2	1546,2	2 291,3	2 803,8	3 316,1
– % ВВП	0,6	0,7	1,0	1,3	1,5	1,6
–в % от расходов федерального бюджета	3,3	3,4	5,0	6,3	8,4	9,8

Источник: Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», разд. 12.8. С. 56. URL: https//:ach.gov.ru/upload/iblock/278

Из данных табл. 77 следует, что объем расходов на обслуживание государственного долга РФ в период 2015–2026 гг. прогнозируется с увеличением в 6,4 раза – с 518,7 млрд руб. в 2015 г. до 3 316,1 млрд руб. в 2026 г. (прогноз). Процентная доля расходов на обслуживание государственного долга в расходах федерального бюджета в указанный период возрастет почти в 3 раза – с 3,3% в 2015 г. до 9,8%, по прогнозу, в 2026 г. При этом процентная доля расходов на обслуживание государственного долга в объеме ВВП в период 2015–2026 гг. прогнозируется с увеличением в 2,7 раза – с 0,6% ВВП в 2015 г. до 1,6% ВВП (по прогнозу) в 2026 г.

Эти процентные значения доли расходов на обслуживание государственного долга РФ находятся на уровне ниже принятой в странах мира доли расходов на обслуживание государственного долга, составляющей 10% в общем объеме расходов их федеральных бюджетов.

Объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ и муниципального долга, согласно ст. 111 БК РФ, в очередном финансовом году и плановом периоде не должен превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ.

Учет и регистрация государственных долговых обязательств Российской Федерации, долговых обязательств субъекта РФ и муниципальных долговых обязательств осуществляются, соответственно, в государственных долговых книгах внутреннего и внешнего долга РФ, государственной долговой книге субъекта РФ и муниципальной долговой книге муниципального образования (ст. 121 БК РФ).

Законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ устанавливаются верхние пределы государственного внутреннего и государственного внешнего долга (при наличии у субъекта РФ обязательств в иностранной валюте).

Согласно п. 4 ст. 107 БК РФ, объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный законом субъекта РФ о его бюджете на очередной финансовый год и плановый период общий объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Для субъекта РФ, в бюджете которого доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать 50% утвержденного законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период общего объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

В соответствии с п. 5 ст. 107 БК РФ объем муниципального долга не должен превышать утвержденный решением о местном бюджете на очередной финансовый год и плановый период общий объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц.

Для муниципальных образований, в бюджете которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ и (или) доля налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, замененной дополнительными нормативами отчислений в течение двух из трех последний отчетных финансовых лет, превышала 50% объема доходов местного бюджета, объем муниципального долга не должен превышать 50% утвержденного решением о местном бюджете общего объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам от налога на доходы физических лиц.

Особое место в структуре государственного долга Российской Федерации, субъектов РФ и муниципалитетов занимают государственные и муниципальные гарантии. Государственная и муниципальная гарантия является способом обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которых федеральная власть, субъект РФ или муниципалитет, выступающие гарантами, дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дана гарантия, обязательства перед третьими лицами. Назначение гарантий – обеспечение исполнения обязательств получателей гарантии перед третьими лицами. В настоящее время государственные (муниципальные) гарантии служат инструментом государственной поддержки в форме привлечения денежных ресурсов для финансирования инвестиционных проектов, развития инфраструктуры, государственно-частного партнерства, поддержки экспорта высокотехнологичной российской продукции. Особенность гарантий как формы финансовых отношений состоит в том, что гарантии представляют собой потенциальный государственных или муниципальный долг. Реальный долг возникает в случае непогашения или несвоевременного погашения всей или части задолженности и процентов по ней. Соответственно, объем предоставленных гарантий формирует условные обязательства государства (муниципалитетов). В соответствии с бюджетным законодательством РФ различают гарантии двух видов: выраженные в валюте РФ и выраженные в иностранной валюте. Гарантии, выраженные в валюте РФ, могут предоставляться государством, субъектами РФ и муниципальными образованиями. Гарантии, выраженные в иностранной валюте, могут предоставляться только Российской Федерацией.

Совокупность гарантий, выраженных в валюте РФ и иностранной валюте, объединены, соответственно, в две Программы, утверждаемые на каждый очередной финансовый год и плановый период. В Программах госгарантий в валюте РФ и иностранной валюте, согласно ст. 108´ и 110[2] БК РФ, указываются:

– общий объем гарантий;

– цели гарантирования с указанием объема гарантий по каждой цели;

– сумма каждой гарантии;

– наименование принципала (физического или юридического лица, которое от своего имени и за свой счет участвует в операции) по ней, в соответствии с целью гарантирования и объемом гарантии;

– валюта обязательств по гарантии;

– наличие или отсутствие права регрессного требования гаранта к принципалу;

– общий объем бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены в очередном финансовом году на исполнение гарантий.

В программе федеральных, региональных и муниципальных гарантий отдельно предусматривается фиксация тех из них, чья величина превышает: 1 млрд руб. – для госгарантий российской Федерации, 10 млн руб. – для гарантий субъекта РФ, 100 тыс. руб. – для муниципальных гарантий. Федеральным законом РФ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» установлены верхние пределы объема государственных гарантий РФ в рублях и иностранной валюте. Объем предоставленных государственных гарантий РФ в общем объеме государственного долга РФ представлен в табл. 78.

Таблица 78

Объем предоставления государственных гарантий РФ и их доля в общем объеме государственного долга Российской Федерации в период 2022–2026 гг., млрд руб.

Вид государственной гарантии РФ	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026г.
1. Общий объем государственных гарантии РФ, млрд руб. В том числе:	2 083,6	5 751,9	6 052,1	6 127,4	6 228,7
1.1. В валюте Российской Федерации	701,7	3 158,2	3 525,3	3 626,4	3 727,4
1.2. В иностранной валюте (рублевый эквивалент долл. США)	1 381,9	2 593,7	2 586,8	2 501,0	2 501,3
2. Доля государственных гарантий в общем объеме госдолга Российской Федерации, % от госдолга РФ	9,1	19,7	18,6	17,1	15,2

Источник: Счетная палата РФ. Результаты проверки и анализа государственного долга РФ и расходов на его обслуживание, внешних долговых требований РФ, разд. 17. С. 307. URL: https//:ach.gov.ru/upload/pdf/bujet/project-2024/17

Из табл. 78 следует, что прогнозируемый объем государственных гарантий РФ возрастет в период 2022–2026 гг. в 3 раза – с 2 083,6 млрд руб. в 2022 г. до прогнозируемых 6 228,7 млрд руб. в 2026 г. В том числе объем государственных гарантий РФ по внутреннему долгу увеличится, по прогнозу, в период 2022–2026 гг. в 5,3 раза – с 701,7 млрд руб. в 2022 г. до 3 727,4 млрд руб. в 2026 г. При этом доля государственного долга РФ по государственным гарантиям в общем объеме госдолга РФ в период 2022–2026 гг., по прогнозу, возрастет с 9,1% в 2022 г. до 15,7% в 2026 г. Такой прирост гарантий по государственному внутреннему долгу обусловлен, прежде всего, увеличением внутренних долговых обязательств РФ в период 2022–2026 гг. в 1,8 раза – с 18 781,0 млрд руб. в 2022 г. до 34 356,4 млрд руб. в 2026 г. (прогноз). Кроме того, в этот период прогнозируется также увеличение гарантий и по государственному долгу РФ в иностранной валюте (рублевый эквивалент долларов США) в 1,8 раза – с 1 381,9 млрд руб. в 2022 г. до 2 501,3 млрд руб. (по прогнозу) в 2026 г.

Общая сумма обязательств, вытекающих из государственных гарантий РФ в валюте Российской Федерации, включается в состав государственного внутреннего долга РФ как вид долгового обязательства. Общая сумма обязательств, вытекающих из государственных гарантий РФ в иностранной валюте, включается в состав государственного внешнего долга РФ как вид долгового обязательства. Соответственно, общая сумма обязательств, вытекающих из государственных гарантий субъекта РФ в валюте

Российской Федерации, а также в иностранной валюте, включается в состав государственного внутреннего долга субъекта РФ как вид долгового обязательства. Общая сумма обязательств, вытекающих из муниципальных гарантий в валюте РФ, а также муниципальных гарантий в иностранной валюте, включается в состав муниципального долга как вид долгового обязательства. При этом субъекты РФ и муниципальные образования, согласно п. 2 ст. 104 БК РФ, вправе предоставлять Российской Федерации гарантии в иностранной валюте исключительно в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Учет и регистрация государственных долговых обязательств РФ осуществляются в государственных долговых книгах внутреннего и внешнего долга РФ. Учет и регистрация долговых обязательств субъекта РФ и муниципального образования осуществляются, соответственно, в долговой книге субъекта РФ (муниципального образования).

Объемы государственного федерального долга, долга субъектов РФ и муниципального долга имеют на каждый очередной финансовый год определенные пределы. Предельные объемы государственного федерального долга, долга субъектов РФ и долга муниципалитетов ежегодно утверждаются соответствующим законом (решением) о соответствующем бюджете.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025–2026 годов» установлены верхние пределы государственного внутреннего и государственного внешнего долга на период 2023–2025 гг. Верхний предел государственного внутреннего долга законодательно установлен на 2024 г. в размере 20,7 трлн руб., на 2025 г. – в размере 25,0 трлн руб. Верхний предел государственного внешнего долга законодательно установлен на 01.01.2023 г. в размере 68,9 млрд долл. США, на 01.01.2024 г. – в размере 66,6 млрд долл. США, на 01.01.2025 г. – в размере 52,1 млрд долл. США, на 01.01.2026 г. – в размере 61,1 млрд долл. США (прогноз)[1].

Предельный объем государственного долга субъекта РФ, долга муниципального образования, согласно ст. 107 БК РФ, означает объем долга субъекта РФ, объем муниципального долга, который не может быть превышен при исполнении соответствующего бюджета. Так, предельный объем долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Для субъектов РФ, в отношении которых осуществляются особые меры, предусмотренные п. 4 ст. 130 БК РФ, предельный объем госдолга не должен превышать 50% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Для муниципальных образований, в отношении которых осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 136 БК РФ, предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% утвержденного общего годового объема доходов

[1] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ, прил. 36, 38.

местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

В случае необходимости изменения условий долговых обязательств производится их реструктуризация. Под реструктуризацией долга понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств[1]. Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Неофициальный внутренний государственный долг РФ состоит из двух составляющих: задолженности государства по утраченным сбережениям населения в Сбербанке РФ и задолженности государства по индексациям МРОТ с учетом роста минимальных потребительских бюджетов.

Неофициальная часть внутреннего государственного долга представлена двумя величинами: задолженность государства по утраченным сбережениям населения в Сбербанке и задолженности государства по индексациям МРОТ с учетом роста минимальных потребительских бюджетов.

Задолженность Российской Федерации по сбережениям граждан продекларирована двумя федеральным законами РФ: «О восстановлении и защите сбережений граждан»[2] и «О порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации»[3]. Предполагаемый объем возникшего в итоге неофициального внутреннего долга РФ был оценен на начало 2011 г. в 25,0 трлн руб. (примерно половина объема ВВП РФ в 2011 г.). Правительством РФ предусмотрено поэтапное погашение этой суммы. Для решения проблемы финансирования этих расходов постановлением Госдумы РФ от 27.10.2010 № 3125-5 ГД создана рабочая группа по совершенствованию законодательства в сфере восстановления и защиты сбережений граждан. Компенсация всех потерь сбережений вкладчиков стала осуществляться путем переоформления всех этих сбережений в так называемые долговые обязательства, имеющие статус государственных ценных бумаг. Поэтому в настоящее время Правительством РФ предпринимаются меры по погашению этой части внутреннего долга РФ. В период 2013–2015 гг. будет продолжено проведение компенсационных выплат по дореформенным сбережениям граждан. На эти цели предусматриваются ежегодные выплаты из федерального бюджета в 2013–2015 гг. 150 млрд руб.[4]

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 05.12.2022 № 466-ФЗ на осуществление компенсационных выплат гражданам РФ по вкладам в Сберегательном банке РФ, вкладам (взносам) в организациях государственного страхования РФ и выкуп имеющихся в наличии у владельцев – граждан РФ государственных казначейских

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ, п. 4. Ст. 105.
[2] Федеральный закон «О восстановлении и защите сбережений граждан» от 10.05.1995 № 73-ФЗ.
[3] Федеральный закон «О порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации» от 06.07.1996 № 87-ФЗ.
[4] Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов. С. 73.

обязательств и сертификатов Сбербанка РФ, имеющихся гарантированными сбережениями в соответствии с Федеральным законом от 10.05.1995 № 73-ФЗ, направить средства в 2023 г. в сумме 4,003 млрд руб., в 2024 г. в сумме 2,54 млрд руб., в 2025 г. в сумме 2,44 млрд руб., в 2026 г. в сумме 2,37 млрд руб.[1] В 2023 г. гражданам РФ по 1945 г. р. (в том числе наследникам) выплачивается компенсация в трехкратном размере остатка вкладов в Сбербанке РФ по состоянию на 20.06.1991 и вкладов (взносов в организациях Госстраха РФ по состоянию на 01.01.1992 и далее) в соответствии с п. 2–8 ст. 15 вышеназванного Федерального закона.

9.2. Государственный внутренний долг Российской Федерации

Государственный внутренний долг Российской Федерации представляет собой долговые обязательства Российской Федерации, возникающие в валюте РФ. Долговые обязательства Российской Федерации, включающиеся в объем государственного внутреннего долга РФ, представляют собой:

– номинальную сумму долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

– объем основного долга по кредитам, привлеченным РФ, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

– объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным Российской Федерацией;

– объем обязательств, вытекающих из государственных гарантий, выраженных в валюте Российской Федерации;

– объем иных долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами.

Таблица 79

Структура и динамика объема государственного внутреннего долга РФ в период 2020–2026 гг. (на начало года), млрд руб.[2]

Показатель	На начало года				
	2020 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Государственный внутренний долг РФ, всего	12 981,3	23 221,6	26 637,5	30 159,4	34 356,4
В % от ВВП	11,5	14,0	14,8	15,8	17,0
В том числе: – государственные ценные бумаги РФ, всего, млрд руб.	9 331,0	20 063,3	23 112,2	26 533,0	30 629,0
– в % от внутреннего госдолга	71,9	86,4	86,8	88,0	89,2
– государственные внутренние гарантии РФ	3 650,3	3 158,2	3 525,3	3 626,4	3 727,4

Из данных табл. 79 следует, что объем внутреннего государственного долга за период 2020–2026 гг. возрастет по прогнозу в 2,65 раза – с 12 981,3 млрд руб. в 2020 г. до 34 356,4 млрд руб. (прогноз) в 2026 г. При этом доля государственного долга в объеме

[1] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» (в ред. от 27.11.2023) № 540-ФЗ. Ст. 15.

[2] Минфин России. Объем и структура государственного внутреннего долга РФ. Минфин. URL: gov.ru>Минфин>structure (дата обращения: 24.02.2024).

ВВП России в период 2020–2026 гг., по прогнозу Минфина России, увеличится с 11,5% ВВП в 2020 г. до 17,0% ВВП в 2026 г. Соответственно, с увеличением объемов государственных внутренних заимствований Российской Федерацией возрастают бюджетные ассигнования на обслуживание государственного внутреннего долга. По оценке Минфина России, расходы на обслуживание государственного внутреннего долга увеличатся в период 2021–2026 гг. в 3,15 раза – с 998,2 млрд руб. в 2021 г. до прогнозируемых в 2026 г. 3 146,9 млрд руб.[1] Основным инструментом формирования бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внутреннего долга РФ в период 2023–2026 гг. будут облигации федерального займа: ОФЗ-ПК и ОФЗ-ПД.

Объем государственных внутренних гарантий в денежном выражении в структуре государственного внутреннего долга уменьшится по прогнозу в период 2020–2026 гг. незначительно – с 3 650,3 млрд руб. в 2020 г. до 3 727,4 млрд руб. в 2026 г. Процентная же доля государственных внутренних гарантий в структуре внутреннего государственного долга уменьшится с 28,6% в 2020 г. до 10,8% в начале 2026 г.[2]

Наиболее весомую часть в объеме государственного внутреннего долга РФ (86-89%) занимают заимствования в форме государственных ценных бумаг.

Государственные (муниципальные) заимствования в форме ценных бумаг являются одним из важнейших финансовых способов привлечения денежных средств в бюджеты публично-правовых образований России. Объемы выпуска государственных ценных бумаг закрепляются в законах о бюджете на очередной финансовых год и плановый двухлетний период. Согласно п. 4 ст. 121.1 БК РФ, элементами государственных (муниципальных) ценных бумаг являются, соответственно, исполнительные органы государственной власти и местные администрации. Названные ценные бумаги выпускаются от имени соответствующего публично-правового образования.

Эмитенты государственных и муниципальных ценных бумаг несут обязательства перед их владельцами по осуществлению прав, закрепленных за данными ценными бумагами.

Государственные (муниципальные) ценные бумаги могут эмитироваться в виде облигаций в документарной или бездокументарной форме. Владельцы данных ценных бумаг имеют право на получение от их эмитентов денежных средств или иного имущества, в зависимости от условий эмиссии, установленных процентов от номинальной стоимости этих ценных бумаг либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями эмиссии.

Государственные (муниципальные) ценные бумаги, согласно п. 4 ст. 121.3 БК РФ, размещаются выпусками, в которых могут устанавливаться серии, разряды и номера выпускаемых ценных бумаг.

Обязательства Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования, возникшие в результате эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации, ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных образований, составляют соответствующий внутренний долг.

---

[1] Минфин России. URL: Minfin.gov.ru>press-center>id.438343-pre (дата обращения: 18.01.2023).

[2] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ, прил. 36.

Доходы в денежной форме или погашение в денежной форме данных ценных бумаг подлежат оплате в валюте Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 121.4 БК РФ обязательства Российской Федерации и субъекта РФ в результате эмиссии ценных бумаг, составляющих внешний долг и удостоверяющих право на получение доходов в денежной форме или погашение в денежной форме, подлежат оплате в иностранной валюте. Выпуск государственных ценных бумаг Российской Федерации и субъекта РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте и которые размещаются на международном и российском рынке капитала, согласно п. 4 ст. 121.4 БК РФ, признается внешним облигационным займом Российской Федерации и субъекта РФ.

Обязательства, возникшие в результате эмиссии государственных (муниципальных) ценных бумаг, в соответствии с п. 1 ст. 121.11 могут быть гарантированы публично-правовым образованием согласно бюджетному законодательству. Гарант по государственной (муниципальной) гарантии несет субсидиарную ответственность по гарантированному им обязательству. В соответствии с бюджетным законодательством РФ устанавливаются прогнозы верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации и долговых обязательств по государственным внутренним гарантиям Российской Федерации. Так, прогноз верхнего предела государственного внутреннего долга РФ установлен в размере 20,7 трлн руб. на 01.01.2024, в размере 26,64 трлн руб. – на 01.01.2025 и в размере 30,16 трлн руб. – на 01.01.2026, в размере 34,36 трлн руб. – на 01.01.2027[1].

Государственный внутренний долг, выраженный в государственных ценных бумагах в период 2020–2024 гг., представлен в табл. 80.

Таблица 80

Государственный внутренний долг РФ, выраженный в государственных ценных бумагах, номинированных в валюте РФ (на начало года), млрд руб.

Параметр	На начало года			
	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Государственные ценные бумаги, млрд руб.	9 931,0	15 759,9	18 079,3	20 812,8
В % от ВВП	6,0	10,3	10,9	11,6
В том числе				
1. ОФЗ-ПК, млрд руб.	2 378,1	4 709,3	6 896,9	7 724,8
% от общего объема	23,7	29,9	28,1	38,4
2. ОФЗ-ПД, млрд руб.	6 474,8	9 812,7	9 794,8	10 944,7
% от общего объема	65,2	62,3	54,2	54,4
3. ОФЗ-АД, млрд руб.	345,0	209,3	166,0	122,7
% от общего объема	3,5	1,3	1,0	0,6
4. ГСО-ФПС, млрд руб.	132,0	132,0	80,0	41,0
% от общего числа	1,3	0,8	0,4	0,2
5. ГСО-ППС, млрд руб.	230,3	94,0	94,4	94,4
% от общего числа	2,3	0,6	0,5	0,5
6. ОФЗ-ИН, млрд руб.	306,6	783,1	1 025,1	1 171,2
% от общего объема	3,1	5,0	5,7	5,8
7. ОФЗ-Н, млрд руб.	64,2	19,5	22,2	13,5
% от общего объема	0,3	0,1	0,1	0,1

Источник: Минфин РФ. Объем и структура государственного внутреннего долга РФ. URL: Минфин.gov.ru>Минфин>structure (дата обращения: 04.04.2024).

[1] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ. Ст. 1.

Из данных табл. 80 видно, что объем государственного внутреннего долга, выраженного в ценных бумагах, увеличится в период 2020–2026 гг. в 2,1 раза – с 9 931 трлн руб. в 2020 г. до 20 813 трлн руб. в 2024 г., что соответствует 11,6% российского ВВП. В структуре внутреннего госдолга, выраженного в ценных бумагах, основную долю занимают ОФЗ-ПК, ОФЗ-ПД и ОФЗ-ИН. Доля этих облигаций федерального займа в общем объеме внутреннего госдолга РФ составляла в 2020 г. 92,0%, а в 2024 г. – 98,6%. При этом в общем объеме государственного внутреннего долга, выраженного в ценных бумагах, в период 2020–2024 гг. доля ОФЗ-ПК возросла с 23,7% в 2020 г. до 38,4% в 2024 г., доля ОФЗ-ПД сократилась с 65,2% в 2020 г. до 54,4% в 2024 г., доля ОФЗ-ИН осталась на среднем уровне – 5,0–5,8%. Вместе с этими облигациями на внутреннем рынке федеральных ценных бумаг обращаются ОФЗ-АД и ОФЗ-И. Эти пять разновидностей облигаций федерального займа различаются особенностями способов выплаты по ним процентного (купонного) дохода.

ОФЗ-ПД – облигации с постоянным доходом, являются самым распространенным видом государственных (федеральных) облигаций. В период 2016–2022 гг. их доля в общем стоимостном объеме облигационного рынка РФ составляла 24,5–25%. Средняя доходность по этим облигациям в 2022 г. составляла 9,7–10,0%, а в 2024 г. – 17–19%[1]. По ОФЗ-ПД устанавливается постоянный купонный доход с единой процентной ставкой на весь срок существования этой облигации. Выплаты процентного дохода осуществляются каждые полгода. В этом облигации федерального займа с постоянным доходом (ПД) схожи с долгосрочным банковским депозитом. Инвестиции в ОФЗ-ПД особенно выгодны при понижении в стране ключевой ставки Банка России.

Вторым по уровню распространения среди облигаций федерального займа являются ОФЗ-ПК – ценные бумаги с переменным купонным доходом. По ОФЗ-ПК купонный процент является плавающим и зависит от усредненной процентной ставки, по которой кредитуют друг друга топ-банки России на один день (ставка RUONIA). Эта усредненная процентная ставка зависит от различных параметров на финансовом рынке, и ее величину предугадать сложно. Поэтому при погашении ОФЗ-ПК купонный доход определяется каждые шесть месяцев на основе величины ставки RUONIA за последние полгода. Вложение в ОФЗ-ПК выгодны при низкой инфляции и низкой ключевой ставке Банка России. Средняя доходность по этим облигациям в 2022 г. составляла 9,2%, а 2024 г. – 15,7–17%[2]. Повышение уровня доходности почти вдвое по основному виду государственных облигаций – ОФЗ-ПД и ОФЗ-ПК в 2024 г. обусловлено необходимостью перемещения растущих доходов граждан в государственные ценные бумаги в целях замедления спроса в российской экономике на отечественные и импортные товары, а также необходимостью стабилизации цен и уровня инфляции в РФ.

Доля ОФЗ-ПД в общем объеме российского рынка государственных (федеральных) облигаций возросла с 48,6% в 2016 г. до 54,4% в 2024 г.

[1] Мосбиржа, БКС. Мир инвестиций, на 20.05.2024. URL: bcs.-express.ru. Облигации с постоянным и переменным купонами.
[2] Там же.

Третьим видом облигаций федерального займа являются ОФЗ-ИН. Буквы «ИН» означают «индексируемый номинал». Номинал этих облигаций индексируется в зависимости от уровня инфляции. ОФЗ-ИН имеют постоянную купонную доходность, составляющую 2,5% годовых от номинала на отчетную дату. Доходность этих облигаций изменяется соответственно росту их номинала. Так, при росте инфляции номинал ОФЗ-ИН увеличивается и, наоборот, при снижении инфляции номинал ОФЗ-ИН уменьшается. Таким образом, ОФЗ-ИН дают возможность страховать вложения инвестора от инфляционных рисков. Поскольку в нашей стране пока вероятность роста инфляции достаточно реальна, а риск резкого снижения инфляции невелик, то эти облигации пользуются большим спросом у инвесторов. Об этом свидетельствует более чем восьмикратный рост стоимостного объема ОФЗ-ИН в общем объеме государственного внутреннего долга со 141,8 млрд руб. в 2016 г. до 1 171,2 млрд руб. на 01.01.2024. Однако процентная доля ОФЗ-ИН в общем объеме государственного внутреннего долга РФ возросла меньше – в 2,3 раза: с 2,5% в 2016 г. до 5,8% на 01.01.2024. Средняя доходность по этим облигациям в 2022 г. составляла 2,5–2,9%.

ОФЗ-Н представляют собой разновидность облигаций федерального займа для физических лиц – граждан России. Буква «Н» в названии которых расшифровывается как «народные». Эти облигации представляют собой нечто среднее между депозитами и самими облигациями и предназначены для непрофессиональных инвесторов. Цель их выпуска – научить начинающих инвесторов инвестировать в долговые бумаги. ОФЗ-Н продаются и покупаются только через уполномоченные банки (Сбербанк, Почта-Банк, ВТБ, Промсвязьбанк). Срок обращения данных облигаций – 3 года с выплатой купона раз в полгода, т. е. 6 раз в течение 3 лет. Однако доходность по купонам этих облигаций растет последовательно по полугодиям – с 6% по первому купону до 8,8% по последнему купону. В случае продажи ОФЗ-Н в течение первого года после покупки инвестору гарантирован возврат вложенных средств, но без дохода на них. Если продажа этих облигаций произойдет после одного года покупки, то инвестору вернется вся вложенная сумма вместе с процентным доходом.

Особенностями этих облигаций являются то, что:

– купонный доход по ним не облагается НДФЛ по ставке 13%;

– их приобретение и использование не сопряжено с риском потери вложенных в них денег;

– эти облигации нельзя продать, поскольку они не обращаются на вторичном рынке.

Наименее ликвидным видом государственных (федеральных) облигаций являются ОФЗ-АД. Буквы «АД» означают «амортизация долга». Погашение номинала этой облигации происходит не в конце срока, а заранее оговоренными частями выплат на протяжении всего времени обращения ценной бумаги. Амортизация – одна из характеристик облигации, свидетельствующая о том, что ее номинальная стоимость возвращается не целиком на дату погашения, а лишь отдельными частями вместе с выплатой купонов. То есть каждая частичная выплата уменьшает номинал облигации ОФЗ-АД и в связи с этим следующие суммы купонов будут считаться в процентах уже не от

начальной величины номинала, а от его оставшейся непогашенной части. Соответственно, сумма купона также будет уменьшаться. Инвестор получает переменный купонный доход, величину которого посчитать трудно. Поэтому данные облигации являются наименее ликвидным видом облигаций федерального займа. Соответственно, их процентная доля в структуре государственных ценных бумаг, образующих внутренний государственный долг, за период 2016–2024 гг. сократилась почти в 25 раз – с 14,8% в 2016 г. до 0,6% на 01.01.2024. Эти облигации постепенно выводятся с облигационного рынка страны.

Облигации федерального займа являются рыночными ценными бумагами, поскольку имеют свободное обращение на рынке, обладают определенной доходностью, ежегодно закладываются в проекты бюджетов соответствующих публично-правовых образований в целях финансирования текущих оперативных бюджетных задолженностей.

Наряду с рыночными ценными бумагами, в структуре ценных бумаг, образующих государственный внутренний долг, имеются нерыночные ценные бумаги. К нерыночным ценным бумагам относят государственные сберегательные облигации (ГСО). Рынок ГСО был сформирован в 2006 г.

Государственные сберегательные облигации – это ценные долговые документарные бумаги, предназначенные для привлечения денежных средств юридических лиц на длительные сроки для безинфляционного покрытия дефицита государственного бюджета. Выкуп ГСО гарантирован государством, поэтому этот вид ценных бумаг является безрисковой формой инвестиций. Облигации являются именными государственными ценными бумагами, выпускаемыми в документарной форме. Доходность ГСО в настоящее время составляет 10% годовых. Эмиссия государственных сберегательных облигаций осуществляется Минфином РФ с 2002 г. Согласно «Генеральным условиям эмиссии и обращения ГСО», эти ценные бумаги ориентированы на рынок институциональных инвесторов. Владельцами облигаций могут быть только российские юридические лица, государственные корпорации, страховые организации, паевые инвестиционные фонды, Пенсионный фонд РФ и иные государственные внебюджетные фонды, негосударственные пенсионные фонды. Государственные сберегательные облигации могут быть краткосрочными, средне- и долгосрочными. Обращение государственных сберегательных облигаций на вторичном рынке или их залог запрещен законодательством РФ. Эти облигации выпускаются номиналом 1 000 руб. и реализуются Минфином РФ напрямую инвесторам и подлежат погашению эмитентом без права купли-продажи между инвесторами. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 06.11.2001 № 771 владельцы ГСО и управляющие компании Пенсионного фонда РФ, негосударственных пенсионных фондов, акционерных инвестиционных фондов имеют право на получение, при погашении ГСО, их номинальной стоимости, а также доходов в виде процентов на предъявление облигаций к обмену на федеральные государственные ценные бумаги и на предъявление облигаций к выкупу.

9.3. Государственный долг субъекта Российской Федерации

Государственный долг субъекта Российской Федерации включает в себя государственный внутренний и государственный внешний долг субъекта РФ.

Государственный внутренний долг субъекта РФ представляет собой обязательства, возникающие в валюте РФ из заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, других обязательств, установленных Бюджетным кодексом РФ и принятых на себя субъектом РФ.

В объем государственного внутреннего долга субъекта РФ, согласно п. 4 ст. 99 БК РФ, включаются:

– номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

– объем основного долга по кредитам, привлеченным субъектом РФ от кредитных организаций, международных финансовых организаций и иностранных банков, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

– объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта РФ из других бюджетов бюджетной системы РФ, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

– объем иных непогашенных долговых обязательств субъекта РФ в валюте Российской Федерации.

Особенностями государственного долга субъектов РФ являются:

– концентрация значительной части государственного долга у 7–10% субъектов РФ;

– наличие значительного разрыва в уровнях долговой нагрузки регионов;

– сохранение в структуре государственного долга у более чем половины субъектов РФ значительной доли нерыночного долга, превышающей 25% объема собственных доходов бюджетов регионов. Сохранение в структуре государственного долга субъектов РФ значительной задолженности по нерыночным обязательствам (по бюджетным кредитам) возросло в период 2020–2024 гг. в 1,9 раза – с 876,8 млрд руб. на 01.01.2020 (41,5% общей величины госдолга субъектов РФ) до 2 469,3 млрд руб. на 01.01.2024 (77,4% общей величины госдолга субъекта РФ).

Отметим, что суммарный объем государственного внутреннего долга субъектов РФ распределен между регионами довольно неравномерно. Так, по данным Минфина РФ, в 2023 г. из 3 191,9 млрд руб. суммарного долга субъектов РФ 803,3 млрд руб. (32,5%) приходилось на шесть наиболее экономически развитых регионов: Московская область (268,5 млрд руб.), г. Москва (145,4 млрд руб.), Свердловская область (106,1 млрд руб.), Краснодарский край (101,1 млрд руб.), Республика Татарстан (97,2 млрд руб.), г. Санкт-Петербург (85,0 млрд руб.). Соответственно, уровни долговой нагрузки в субъектах РФ существенно различаются. Уровень долговой нагрузки субъекта РФ представляет собой отношение госдолга субъекта РФ к сумме налоговых и неналоговых доходов бюджета региона. По расчетам АО «РИА Рейтинг», общероссийский уровень долговой нагрузки в субъектах РФ понизился с 27,3% на 01.01.2021

до 20,7% на 01.01.2024[1]. Из них уровень долговой нагрузки на уровне до 20% на 1.01.2024 имел 21 регион, уровень долговой нагрузки от 20 до 40% – 28 регионов, уровень долговой нагрузки от 40 до 60% – 18 регионов. Семнадцать регионов (без учета новых регионов) имели долговую нагрузку выше 60%. Таким образом, только 25% субъектов РФ имели долговую нагрузку ниже общероссийской. Долговую нагрузку, превышающую общероссийскую на 10%, имели 17% субъектов РФ и долговую нагрузку, превышающую на 20% общероссийский уровень, имели 17% субъектов РФ. Таким образом, на 01.01.2024 41% субъектов РФ имели долговую нагрузку, превышающую на 30–80% общероссийский уровень. Вместе с тем в 2020–2024 гг. сохранилась тенденция снижения долговой нагрузки субъектов РФ по отношению к их собственным (налоговым и неналоговым доходам) в 27,3% на 01.01.2021 до 20,7% на 01.01.2024[2].

Динамика и структура государственного долга субъектов РФ в период 2020–2024 гг. (на начало года) приведены в табл. 81.

Таблица 81

Динамика и структура совокупного государственного долга субъектов РФ в период 2022–2024 гг. (на начало года)

Показатель	На 01.01 каждого года, млрд руб.			
	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
1. Государственный долг, всего	2 113,0	2 474,5	2 788,7	3 121,9
В том числе				
2. Внутренний долг, всего	2 086,9	2 449,1		
В % от общего долга	98,8	99,0	99,0	99,0
Из него				
– государственные ценные бумаги	588,5	799,9	651,8	537,2
– кредиты от кредитных организаций	575,8	257,6	126,2	126,7
– бюджетные кредиты	876,8	1 363,2	1 979,6	2 469,3
– госгарантии	45,7	28,4	24,9	53,3
– иные долговые обязательства	79,9	79,9	5,9	5,4
3. Внешний долг, всего	26,1	25,4	25,4	202,2
В % от общего долга	1,2	1,0	1,0	6,3
В том числе:				
– бюджетные кредиты от РФ в рамках использования целевых иностранных кредитов	10,0	8,4	8,4	80,0
– госгарантии РФ по целевым иностранным кредитам	11,2	11,0	11,0	62,0
– иные долговые обязательства	5,0	6,0	6,0	60,2

Источник: Минфин РФ. Объем и динамика государственного долга субъектов РФ и муниципальных образований. Документы от 01.01.2021, 01.03.2022, 01.01.2023, 01.01.2024. URL: https://minfin.gov.ru/perfomance/public_debt/subject

Из данных табл. 81 следует, что общий объем государственного долга субъектов РФ за период 2020–2024 гг. формировался на 99% за счет государственного внутреннего долга субъектов РФ. Объем внешнего долга субъектов РФ в 2020–2024 гг. составлял в среднем 1–2% совокупного долга субъектов РФ.

[1] Данные РИА «Рейтинг», Регионы России. URL: http:// riarating.ru/ regions/ (дата обращения: 10.02.2023).
[2] Минфин России. Оперативный доклад о ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ за январь–декабрь 2023 г. С. 11.

До 2022 г. в общем объеме государственного долга субъектов РФ значительную процентную долю составляла задолженность по коммерческим кредитам (70,1% в 2010 г., 60,3% в 2015 г., 42,7% в 2020 г.). Поэтому Минфином России в период 2016–2024 гг. предпринимались меры по последовательному замещению дорогостоящего коммерческого (рыночного) долга субъектов РФ бюджетными кредитами из федерального бюджета. В качестве бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам регионов выделялись: кредиты на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, кредиты на пополнение остатков средств на едином счете бюджетов субъектов РФ, специальные казначейские кредиты. В результате в период 2020–2024 гг. доля бюджетных кредитов в структуре совокупного долга субъектов РФ увеличилась в 2,8 раза – с 876,8 млрд руб. в 2020 г. до 2 469,3 млрд руб. на 01.01.2024. При этом процентная доля бюджетных кредитов в общем объеме государственного долга субъектов РФ возросла с 34,8% в 2020 г. до 77,4% на начало 2024 г. В соответствии с этим изменилась процентная структура государственного внутреннего долга субъектов РФ, которая на 01.01.2024 состояла из задолженности: по бюджетным кредитам на 77,4%, по государственным ценным бумагам на 16,8%, по кредитам кредитных организаций на 4,0%, по государственным гарантиям на 1,8%.

Таким образом, бюджетные кредиты стали основной составляющей в структуре государственного долга субъектов РФ в настоящее время. Это обусловлено, во-первых, тем, что бюджетные кредиты, как уже отмечалось, являются наиболее предпочтительным видом заимствований для бюджетов субъектов РФ, поскольку предоставляются по льготной процентной ставке – 3% годовых.

Во-вторых, государство в случае превышения регионами порогового значения уровня их бюджетной обеспеченности осуществляло меры по возмещению задолженности этих регионов по бюджетным кредитам. Кроме того, государство могло продлять сроки возврата регионами бюджетных кредитов.

В-третьих, в результате уменьшения доли коммерческого заимствования в структуре государственного долга субъектов РФ на 01.01.2024 существенно сократились расходы на обслуживание государственного долга регионов.

В-четвертых, рост удельного веса бюджетных кредитов в структуре государственного долга субъектов РФ обусловлен также тем, что бюджетные кредиты активно используются регионами в качестве антикризисного инструмента в периоды увеличения ключевой ставки Банка России и соответствующего роста процентной ставки по коммерческим кредитам, привлекаемых бюджетами регионов.

В период 2020–2022 гг. в целях финансовой поддержки бюджетов субъектов РФ были выделены финансовые средств на сумму 2,8 трлн руб. Из них регионам были выданы бюджетные кредиты в размере 1,6 трлн руб., инфраструктурные кредиты – в размере 253,9 млрд руб. В том числе проведена реструктуризация обязательств субъектов РФ по ранее взятым бюджетным кредитам на сумму 877,4 млрд руб.[1]

[1] Савватин А. Л. Счетная палата оценила влияние бюджетных кредитов на снижение уровня долговой нагрузки регионов. URL: https://ach.gov.ru/checks/vliyanie-byudzhetnykh-kreditov-na-dolgi-regionov (дата обращения: 28.05.2024).

В рамках реструктуризации бюджетных обязательств регионам по ранее взятым бюджетным кредитам Правительством РФ разрешено тратить высвобожденные в процессе реструктуризации бюджетных кредитов денежные средства на следующие цели: на финансирование объектов собственной инфраструктуры для новых инвестиционных проектов в отраслях сельского хозяйства, туризма, жилищного и дорожного строительства, финансирование подключения жилья и предприятий к инженерным сетям и т.д. Вместе с тем в рамках активного замещения коммерческих кредитов в структуре государственного долга субъектов РФ Правительством РФ рекомендовано регионам более эффективно использовать бюджетные кредиты для восполнения дефицитов региональных бюджетов, выравнивания различий в уровне их бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития регионов. В этих целях Минфином принято решение полностью освободить регионы в 2020 г. от обязанности погашать бюджетные кредиты с перенесением срока погашения задолженности по ним на 2029 г. В период до 2024 г. регионы должны ежегодно выплачивать по 5% от объема задолженности по бюджетным кредитам. Остаток задолженности по бюджетным кредитам будет погашаться в 2025–2029 гг. равными долями с возможностью досрочного погашения. Эти отсрочки по выплате и реструктуризации бюджетных кредитов в период 2025–2029 гг. оцениваются Минфином России в сумме 74–75 млрд руб.

Вместе с тем, несмотря на все положительные перемены в улучшении финансового состояния регионов, благодаря активному замещению задолженности субъектов РФ по коммерческим кредитам на задолженность по бюджетным кредитам, это не привело к уменьшению государственного долга субъектов РФ. Объем внутреннего государственного долга РФ за период 2020–2024 гг. увеличился в 1,5 раза – с 2 113,0 млрд руб. в 2020 г. до 3 191,9 млрд руб. в 2024 г.

Увеличение в период 2020–2024 гг. объема государственного долга субъектов РФ вызвало необходимость увеличения размеров государственных гарантий. Однако объем государственных гарантий в период 2020–2024 гг. по внутреннему долгу субъектов РФ изменился незначительно. Объем внешнего долга в структуре государственного долга субъектов РФ в период 2020–2024 гг., как уже отмечалось, составлял незначительную величину – 25–26 млн долл. США. Это соответствовало размеру 1,6–2,0% общей величины государственного долга субъектов РФ. В структуре внешнего долга субъектов РФ 35% составляет задолженность по бюджетным кредитам, полученным от Российской Федерации субъектами РФ в рамках использования целевых иностранных кредитов. Около 40% в структуре внешнего долга субъектов РФ занимают государственные гарантии в рамках использования целевых иностранных кредитов. Иные долговые обязательства по внешнему долгу составляют около 25% величины этого долга.

Анализ структуры государственного внутреннего долга по федеральным округам свидетельствует о том, что из 2 495,0 млрд руб. госдолга субъектов РФ на 01.01.2021 приходилось: на Центральный федеральный округ – 606,0 млрд руб. (24,3% от общего долга), на Северо-Западный федеральный округ – 283,0 млрд руб. (11,3% общего долга), на Приволжский федеральный округ – 578,0 млрд руб. (23,2% общего долга), на Южный федеральный округ – 218 млрд руб. (8,7% общего долга), на Северо-Кавказский федеральный округ – 73,0 млрд руб. (2,5% общего долга).

9.4. Муниципальный долг

Муниципальный внутренний долг представляет собой группировку обязательств, возникающих из муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, других обязательств в соответствии с видами долговых обязательств, выраженных в валюте Российской Федерации и установленных п. 3 ст. 100 БК РФ, и принятыми на себя муниципальным образованием.

В объем муниципального внутреннего долга включаются:

– номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

– объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

– объем обязательств по муниципальным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации;

– объем иных непогашенных долговых обязательств муниципального образования в валюте Российской Федерации.

Динамика и структура долга муниципальных образований РФ в период 2011–2024 гг. приведены в табл. 82.

Таблица 82

Динамика и структура долга муниципальных образований РФ в период 2011–2024 гг., млрд руб. (на начало года)

Показатель	На 01.01 каждого года, млрд руб.				
	2011 г.	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
1. Муниципальный долг					
Всего	169,8	380,2	377,0	376,2	397,8
В том числе:					
2. Внутренний долг, всего					
Всего	169,8	379,2	376,7	376,1	397,7
В % от общего долга	100,0	99,9	99,9	99,9	99,9
Из него					
– муниципальные ценные бумаги	8,3	21,2	19,9	13,9	10,6
– кредиты от кредитных организаций	71,9	259,4	220,0	114,8	135,4
– бюджетные кредиты	63,4	92,0	132,1	243,7	247,2
– муниципальные гарантии	25,8	7,0	4,5	3,8	4,6
– иные долговые обязательства	0,4	0,3	0,2	0,01	0,01
3. Внешний долг					
Всего	0,0	0,3	0,3	0,1	0,1
В % от общего долга	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Из него					
– бюджетные кредиты от РФ в рамках использования целевых иностранных кредитов;	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0
– муниципальные гарантии в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

Источник: Минфин РФ. Объем и структура государственного долга субъектов РФ и муниципальных образований. Документы от 01.01.2012, 01.01.2021, 01.03.2022, 01.01.2023, 01.01.2024. URL: https://minfin.gov.ru/perfomanc/public_debt/subject/

В совокупном объеме долга муниципальных образований в период 2011–2024 гг. доля внутреннего муниципального долга составляла 99,9%. Доля внешнего долга в общем объеме долга муниципального была в этот период незначительной – не более 0,1%.

Объем долга муниципальных образований за период 2011–2024 гг. увеличился в 2,3 раза – со 169,8 млрд руб. в 2011 г. до 397,8 млрд руб. на 01.01.2024. Рост долга муниципальных образований в этот период в основном связан с увеличением объема предоставления местным бюджетам бюджетных кредитов из федерального бюджета. Объем бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам муниципальных образований увеличился в период 2011–2024 гг. (на начало года) в 6,3 раза – с 63,4 млрд руб. в 2011 г. до 247,2 млрд руб. на 01.01.2024. Однако темпы роста муниципального долга по бюджетным кредитам в разные периоды 2011–2024 гг. были неодинаковы. Так, в период 2011–2020 гг. объем муниципального долга по бюджетным кредитам увеличился в 1,4 раза – с 63,4 млрд руб. в 2011 г. до 91,0 млрд руб. на 01.01.2021. Наиболее существенный рост муниципального долга произошел в период с 01.01.2022 по 01.01.2024. За этот период объем муниципального долга по бюджетным кредитам увеличился уже в 3 раза – со 132,1 млрд руб. на 01.01.2022 до 397,8 млрд руб. на 01.01.2024.

В структуре муниципального долга задолженность по муниципальным ценным бумагам в период 2011–2020 гг. увеличилась в 2,6 раза – с 8,3 млрд руб. в 2011 г. до 21,2 млрд руб. в 2020 г. В последующем объем муниципального долга по муниципальным ценным бумагам уменьшился почти вдвое – с 21,2 млрд руб. в 2021 г. до 10,6 млрд руб. в 2024 г. При этом доля муниципального долга по муниципальным ценным бумагам в общем объеме муниципального долга снизилась с 4,9% в 2011 г. до 2,7% на 01.01.2024.

В период 2011–2020 гг. в объеме муниципального долга в 3,7 раза возросла задолженность по кредитам кредитных организаций – с 71,9 млрд руб. в 2011 г. до 264,5 млрд руб. на начало 2021 г. В процентном отношении в этот период доля муниципального долга по коммерческим кредитам в общем объеме муниципального долга возросла с 42,3% в 2011 г. до 68,2% на начало 2021 г. Однако с 2020 г. Правительством РФ осуществлялась государственная программа активного замещения дорогостоящих коммерческих кредитов на более дешевые в обслуживании бюджетные кредиты. В результате в период 2020–2024 гг. (на начало года) объем долга по коммерческим кредитам в общем объеме муниципального долга сократился в 2 раза – с 264,5 млрд руб. в 2021 г. до 135,4 млрд руб. на 01.01.2024. При этом процентная доля муниципального долга по коммерческим кредитам в общем объеме долга муниципальных образований уменьшилась вдвое – с 68,2% на 01.01.2021 до 34% на 01.01.2024.

Снижение стоимости обслуживания муниципального долга в связи с замещением коммерческого долга на задолженность по бюджетным кредитам позволило сократить в период 2011–2024 гг. объемы муниципальных гарантий. Так, объем муниципальных гарантий в структуре муниципального долга в период 2011–2024 гг. (на начало года) сократился с 25,8 млрд руб. в 2011 г. до 4,6 млрд руб. на 01.01.2024.

В период 2011–2024 гг. (на начало года) изменилась и процентная структура муниципального долга (табл. 83).

Таблица 83

Процентная структура долга муниципальных образований за период 2011–2024 гг. (на 01.01 каждого года)

Показатель	На 01.01 каждого года, %				
	2011 г.	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Муниципальный долг					
Всего, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:					
Внутренний долг					
Всего, %	100,0	99,9	99,9	99,9	99,9
Из него:					
– муниципальные ценные бумаги	4,9	5,6	5,3	3,7	2,7
– кредиты от кредитных организаций	42,3	68,2	58,3	30,4	34,0
– бюджетные кредиты	37,3	24,2	35,0	64,8	62,1
– муниципальные гарантии	15,2	1,8	1,2	1,0	1,1
– иные долговые обязательства	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Внешний долг					
Всего, %	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

Источник: Минфин РФ. Объем и структура государственного долга субъектов РФ и муниципальных образований. Документы от 01.01.2012, 01.01.2021, 01.03.2022, 01.01.2023, 01.01.2024. URL: https://minfin.gov.ru/perfomanc/public_debt/subject/

Из табл. 83 следует, что основная динамика возрастания долга муниципальных образований за период 2011 г. и на 01.01.2022 была обеспечена ростом заимствований по кредитам от кредитных организаций. Процентная величина внешнего долга в общей сумме муниципального долга за этот период сохранялась на уровне 0,1%.

9.5. Государственный внешний долг Российской Федерации

Государственный внешний долг представляет собой долговые обязательства Российской Федерации, возникающие в иностранной валюте. Внешние долговые обязательства РФ возникают на основе государственных внешних заимствований Российской Федерации и долговых обязательств по государственным внешним гарантиям, предоставленным Российской Федерацией и выраженным в иностранной валюте.

Под государственными внешними заимствованиями РФ понимается привлечение от имени Российской Федерации заемных средств в федеральный бюджет путем:

– размещения государственных ценных бумаг РФ, долговые обязательства по которым выражены в иностранной валюте (секьюритизированный долг);

– привлечения кредитов от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и (или) иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства РФ, выраженные в иностранной валюте (несекьюритизированный долг).

Государственные внешние заимствования РФ осуществляются в целях:

– финансирования дефицита федерального бюджета РФ;

– погашения государственных долговых обязательств РФ;

– финансового обеспечения иных источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Право осуществления государственных внешних заимствований от имени Российской Федерации принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному им Министерству финансов РФ.

Соответственно, в объем государственного внешнего долга Российской Федерации, согласно п. 5 ст. 98 БК РФ, включаются:

– номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

– объем основного долга по кредитам, привлеченным РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте. В том числе по целевым иностранным кредитам, привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;

– объем обязательств, вытекающих из гарантий РФ, выраженных в иностранной валюте.

Государственная гарантия Российской Федерации, выраженная в иностранной валюте, в отличие от государственных внешних заимствований, является поручительством, формой ответственности государства за выполнение принятых обязательств по внешним займам, выраженным в иностранной валюте.

Государственный внешний долг, сформированный гарантиями, выраженными в иностранной валюте, носит название условного внешнего долга. Условная задолженность представляет собой потенциальные обязательства, которые могут превратиться в реальные при определенных условиях.

Размеры государственного внешнего заимствования регулируются в соответствии с параметрами, установленными на соответствующий финансовый год федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. Так, верхний предел государственного внешнего долга, установленного Федеральным законом от 27.11.2023 № 540-ФЗ, составляет на 01.01.2025 64,0 млрд долл. США, на 01.01.2026 – 63,1 млрд долл. США, на 01.01.2027 – 61,2 млрд долл. США[1].

В соответствии с бюджетным законодательством РФ существенным условием при определении предельного объема государственных внешних заимствований является то, что величина этого объема не должна быть больше годового объема платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга. Специфика внешнего долга России заключается в том, что он содержит обязательства довольно дорогие по обслуживанию (средняя ставка обслуживания государственного внешнего российского долга в 2023 г. составляет 7% годовых).

Первый официальный внешний заем в истории России был произведен императрицей Екатериной II в 1769 г. на сумму 7,5 млн гульденов у Голландии на ведение Русско-турецкой войны. В дальнейшем Россия привлекала иностранный займы довольно активно, в основном на железнодорожное строительство и развитие промышленности. Во времена СССР страна практически обходилась без внешних заимствова-

[1] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ, ст. 1.

ний. Государственный внешний долг России до 1983 г. составлял сравнительно небольшую величину – 1–2 млрд долл. США, или около 2% ВВП страны. Первый период значительного роста внешнего долга приходился на время перестройки в СССР в 1985–1992 гг. В этот период экономика находилась в кризисе. Нарушились основные народнохозяйственные связи, в связи с чем приостановилась работа многих российских предприятий. Соответственно, нужно было удовлетворять внутренний спрос путем импорта товаров, и прежде всего продовольствия. В этот период государственный внешний долг СССР существенно увеличился – с 28 млрд долл. в 1985 г. до 96,6 млрд долл. в 1992 г., т. е. более чем втрое. Структура погашения задолженности включала в основном краткосрочные долговые обязательства под довольно высокие проценты. В итоге общая сумма средств на обслуживание основного внешнего долга быстро росла и составила на начало 1992 г. более 30% ВВП. Глубочайший экономический кризис, совпавший в этот период с политическим переделом страны, поставил предел в дальнейшем привлечении финансовых кредитов.

Второй период активных внешних заимствований нашей страной пришелся уже на 1993–1998 гг. Тогда Россия получала кредиты в основном у международных финансовых организаций, наиболее весомым кредитором, среди которых был Международный валютный фонд. Первый кредит от МВФ в сумме 1 млрд долл. был получен нашей страной в конце 1992 г., второй кредит в сумме 6,8 млрд долл. США – в апреле 1995 г., третий кредит МВФ (для стабилизации рубля) в размере 11,2 млрд долл. США – в 1997 г. Всего за этот период до августа 1998 г. в рамках программ МВФ «Stand-by», STF, EFF. SRF Россией в целом получено от МВФ кредитов на сумму 18,6 млрд долл. США. Однако эти кредиты не спасли Россию от дефолта. В дальнейшем Россия не получала от МВФ кредитов, а лишь выплачивала по ним долги. За это период внешний долг возрос с 96,6 млрд долл. в 1992 г. до 160 млрд долл. США в 1998 г., составив критическую величину – более 148% российского ВВП. В итоге в 1998 г. Правительством России был объявлен дефолт, т. е. отказ от выполнения государственных денежных обязательств перед иностранными партнерами в рамках обязательств по внешнему долгу. В результате дефолта произошел значительный отток иностранного капитала из нашей страны, что способствовало значительному падению рейтинга инвестиционной привлекательности российской экономики и международному признанию высоких рисков кредитных вложений в нашу страну. Дефолт сопровождался также утечкой человеческого капитала из России, что еще более ослабило ее экономический и инновационный потенциал. По ряду данных, в этот период из страны уехало более миллиона высококвалифицированных специалистов. После 1998 г. абсолютная величина внешнего долга России незначительно сокращалась, и его доля к ВВП постепенно уменьшалась. В 2000 г. государственный внешний долг составил 158,4 млрд долл. США, или 92,1% ВВП[1].

Внушительный внешний долг существенно затруднял выход нашей страны из экономического кризиса. При этом возможные кредиторы России – иностранные государства и международные финансовые организации могли принять по отношению к

[1] Российский статистический ежегодник. 2005 г. М. : Росстат, 2006. С. 610.

нашей стране самые жесткие санкции. Во-первых, мог быть запущен механизм банкротства России, который превратил бы ее в несостоятельного должника со всеми экономическими и политическими последствиями. Во-вторых, ни один опытный инвестор не захотел бы вкладывать капитал в экономику России без должных гарантий как со стороны Правительства РФ, так и со стороны международных финансовых организаций. Однако этих жестких санкций со стороны иностранных государств и международных финансовых организаций не последовало. Дело в том, что развитым странам, как и в настоящее время, выгодно предоставлять России кредиты по ряду причин. Во-первых, Россия – выгодный получатель кредитов, поскольку под них есть серьезное сырьевое обеспечение. Во-вторых, под связанные кредиты можно осуществлять экспансию в Россию зарубежных товаров.

Критическая ситуация в экономическом положении России стала постепенно разрешаться с 2000 г. под влиянием роста цен на нефть на внешнем рынке. В связи с благоприятно сложившейся для России конъюнктурой цен на нефть на мировом рынке появилась возможность накопления финансовых ресурсов. Для погашения внешнего долга был сформирован Стабилизационный фонд, из которого в период с 2001 по 2006 г. осуществлялись активные расчеты нашей страны по внешнему долгу. В результате с использованием растущих поступлений от экспорта нефти внешний долг РФ стал быстро уменьшаться, составив, соответственно, на начало 2001 г. 55,7% ВВП, на начало 2005 г. – 20,8% ВВП. В 2007 г. был достигнут минимальный уровень внешнего долга РФ – 6,5% ВВП. Эта доля внешнего долга по отношению к ВВП уже соответствовала международным нормативам, характеризующим нормальную способность страны погасить свою внешнюю задолженность.

Таблица 84

Динамика государственного внешнего долга Российской Федерации в 2020–2026 гг. (на конец года) в разрезе долговых обязательств, млрд долл.

Показатель	Валюта	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Государственный внешний долг	Млн долл. США	54 848,3	59 702,0	63 152,5	63 958,5	63 096,2	61 171,0
	Млрд руб.	4 435,0	4 038,6	5 955,3	5 865,0	5 716,5	5 731,7
В том числе: – государственные ценные бумаги РФ, номинированные в иностранной валюте	Млн долл. США	40 660,7	39 066,0	34 038,1	34 758,1	33 782,7	31 714,9
– долг по кредитам правительств иностранных государств	Млн долл. США	419,5	403,8	209,6	69,7	0,0	0,0
– займы международных финансовых организаций	Млн долл. США	492,1	1269,4	1377,7	1553,6	1686,4	1779,0
– прочая задолженность	Млн долл. США	20,5	21,8	22,0	22,0	22,0	22,0
– госгарантии РФ в иностранной валюте	Млн долл. США	13 256,5	18 941,1	27 505,1	27 624,8	27 605,1	27 655,1

Источник: Заключение Счетной палаты РФ на проект закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», разд. 17.1. С. 312.

В период 2020–2026 гг. сохраняется тенденция уменьшения процентной доли государственного внешнего долга в российском ВВП. Так, доля государственного внешнего долга в ВВП в 2020 г. составила 3,9%, в 2023 г. – 3,6%, в 2024 г. – 3,3% и, по прогнозу, в 2025–2026 гг. – 2,8–3,0%.

Структура государственного внешнего долга РФ и динамика его изменений за период 2020–2026 гг. приведены в табл. 84, из аналитических данных которой следует, что объем государственного внешнего долга в период 2020–2026 гг. прогнозируется с увеличением на 11,5% – с 54 848,3 млн долл. США в 2020 г. до 61 171,0 млн долл. США в 2026 г. Однако в динамике изменений объема государственного внешнего долга в долларовом эквиваленте имеются особенности, состоящие в том, что скачок роста внешнего долга на 15,1% произошел в период 2020–2023 гг. – с 54 848,3 млн долл. США в 2020 г. до 63 152,5 млн долл. США в 2023 г. В последующий период 2023–2026 гг. объем государственного внешнего долга сократился на 3,2% в долларовом и на 3,9% – в рублевом эквиваленте. Указанные сокращения объема государственного внешнего долга обусловлены рядом причин. Во-первых, сокращение связано с погашением в 2024 г. внешнего долга по кредитам правительств иностранных государств. Во-вторых, уменьшение объемов государственного внешнего долга связано с сокращением прогнозируемого долга по государственным ценным бумагам РФ, номинированных в иностранной валюте (облигации внешнего облигационного займа) в период 2020–2026 гг. на 22,0% – с 40 660,7 млн долл. США в 2022 г. до 31 714,9 млн долл. США в 2027 г. (прогноз).

Наиболее весомую долю в структуре государственного внешнего долга составляют обязательства по государственным ценным бумагам, номинированным в иностранной валюте. Прогнозные объемы государственного долга по этим ценным бумагам ежегодно определяются в соответствии с объемом их предполагаемого размещения и погашения. В период 2023–2026 гг. государством предполагается ежегодно размещать данные ценные бумаги на сумму по номинальной стоимости, эквивалентной 1,0 млрд долл. Погашение долга по ценным бумагам, номинированным в иностранной валюте, прогнозируется в сумме 353,0 млн долл. США в 2024 г., в сумме 2 048,2 млн долл. США в 2025 г., в сумме 3 088,2 млн долл. США в 2026 г.[1] В целом доля государственных ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте, в общем объеме государственного внешнего долга расчетно прогнозируется с сокращением с 74,1% в 2020 г. (40,66 млрд долл. США) до 51,8% в 2026 г. (31,72 млрд долл. США).

В структуре государственного внешнего долга прогнозируется рост обязательств РФ по займам международных финансовых организаций – с 492,1 млн долл. США в 2020 г. до 1 779,0 млн долл. США в 2024 г. Расчетная доля государственного долга по займам международных финансовых организаций прогнозируется с увеличением в общем объеме государственного внешнего долга с 0,9% в 2020 г. до 2,9% в 2026 г.

Совместное сотрудничество России с международными финансовыми организациями выгодно нашей стране по причине значительных преимуществ получения займов у этих организаций. Преимущества получения займов у МФР в целях реализации

[1] Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», разд. 17.3.1. С. 312.

инвестиционных проектов в приоритетных отраслях российской экономики состоят в следующем:

– в возможности привлечения экспортно-аналитического содействия иностранных специалистов в вопросах реализации крупных инвестиционных проектов;

– обеспечении международной сертификации совместных проектов России и МБР;

– относительно низкой стоимости займов у МФР;

– возможности получения дополнительного финансирования за счет средств в донорских программах МФР;

– прозрачности правил и процедур реализации совместных проектов, что способствует росту доверия частного сектора, созданию стимулов участия в этих проектах для частных капиталов.

В категорию займов на международном рынке капиталов посредством государственных ценных бумаг входят еврооблигационные займы и займы в виде облигаций внешнего государственного валютного займа. В период 2020–2024 гг. в общем объеме внешнего долга доля обязательств по еврооблигациям составили 30–32%. Этот вид ценных бумаг стал одним из основных источников мобилизации Российской Федерацией, субъектами РФ, крупнейшими банковскими и производственными корпорациями России долгосрочных финансовых инвестиционных ресурсов с международного рынка капиталов. На начало 2023 г. объем еврооблигаций РФ, принадлежащих нерезидентам, составил 16,3 млрд долл. США, или 45,0% от общей задолженности по еврооблигациям РФ[1]. Объем ОФЗ, принадлежащих нерезидентам, на начало 2013 г. составил 28,1 млрд долл. США, или 11,1% от общей задолженности РФ по ОФЗ[2].

Еврооблигация (евробонд) представляет собой предъявительскую ценную бумагу, размещаемую на мировом рынке ценных бумаг, номинал которой выражен в иностранной валюте для эмитента еврооблигации. Эмитентами еврооблигаций в России являются государственные органы власти, финансовые и нефинансовые корпорации. По еврооблигациям выплачивается процентный доход в форме купонов. По способу выплаты дохода еврооблигации подразделяются на еврооблигации с фиксированной и плавающей процентной ставкой, с нулевым купоном, еврооблигации с индексированным процентом, еврооблигации с приростом капитала, еврооблигации с глубоким дисконтом и др.

По еврооблигациям с фиксированной процентной ставкой их владелец получает заранее определенный процент в виде годовых купонов. Курс этих облигаций меняется в зависимости от изменения процентной ставки по кредитам. Этот вид еврооблигаций наиболее распространен среди инвесторов и составляет около 70% всех еврооблигаций. По еврооблигациям с плавающей процентной ставкой сама процентная ставка изменяется вместе с доходом в зависимости в основном от изменения лондонской ставки LIBOR на Лондонском рынке банковских депозитов.

Еврооблигации с нулевым купоном дают возможность их владельцу получить доход только при выкупе этой ценной бумаги, а не ежегодно. Соответственно, доходность по этим еврооблигациям можно получить за счет разницы цен покупки и продажи.

[1] Годовой отчет Банка России за 2023 г., табл. 8.
[2] Там же.

Еврооблигации с приростом капитала гарантируют их владельцу, что цена погашения этой ценной бумаги будет выше номинала и цены размещения. Еврооблигации с глубоким дисконтом фиксируют факт того, что они продаются по цене ниже к погашению.

Следует отметить, что доходы с еврооблигаций (евробонов) облагаются налогом на доходы физических лиц по ставке 13% годовых. При этом НДФЛ взимается не только с разницы между покупкой и продажей еврооблигации, но также и с купонных выплат и прибыли на разнице валют. Налоги с доходов по еврооблигациям их держатель выплачивает самостоятельно.

Срок обращения еврооблигации составляет 5–10 лет. Размещение еврооблигаций проходит процедуру андеррайтинга (покупка или гарантирование покупки ценных бумаг профессиональным участником рынка при их первичном размещении). По существу – это договор размещения нового выпуска ценных бумаг (или его недоразмещенной части) на первичном рынке между их эмитентом и гарантом (андеррайтером) – международной инвестиционной компанией. В последующем международная инвестиционная компания-андеррайтер перепродает весь выпуск (или его недоразмещенную часть) другим инвесторам по рыночным ценам.

Эмиссия еврооблигаций не подлежит регистрации ни в какой стране мира, поскольку размещение и гарантирование еврооблигации осуществляются посредством международной инвестиционной компании – международного синдиката банков. Размещение еврооблигаций происходит в разных странах мира кроме страны-эмитента. Необходимым условием для размещения еврооблигаций на международном рынке ценных бумаг является получение страной-эмитентом рейтинга общепризнанных для кредиторов мировых рейтинговых агентств – Moody's, Standart and Poor's и Fitch IBCA.

Еврооблигации выпускаются в обращение также российскими корпорациями – банками и корпорациями. Этот вид еврооблигаций именуется корпоративными еврооблигациями. Объем рынка корпоративных еврооблигаций устойчиво растет. В последние годы совокупный объем рынка корпоративных еврооблигаций возрос почти в 15 раз: с 4,7 млн долл. США в 2002 г. до 70,1 млн долл. США в 2022 г.[1]

Объем рынка еврооблигаций органов государственной власти РФ в среднем ежегодно поддерживался в этом же периоде на уровне 35–36 млрд долл. США[2]. В 2023 г. объем государственных еврооблигаций составил 20,0 млрд долл. США.

Размещение еврооблигаций для нашей страны выгодно по ряду причин.

Во-первых, посредством еврооблигаций можно привлечь долгосрочные источники финансирования, какие в недостаточных объемах предоставляются российскими кредитными организациями.

Во-вторых, еврооблигационные займы являются наиболее емким источником долгосрочного финансирования для российского реального сектора экономики, поскольку объем денежных средств на международном рынке намного превышает объемы денежных средств национального рынка.

В-третьих, еврооблигационные займы не связывают заемщика необходимостью целевого использования полученных денежных средств.

---

[1] Годовой отчет Банка России за 2022 год, прил. 5, табл. 19.
[2] «Обзор финансового рынка за 2022 год». Банк России. М., 2022. № 2. С. 60.

В-четвертых, еврооблигации обладают высокой ликвидностью, что очень важно для инвесторов. Уверенность иностранных инвесторов в приобретении российских еврооблигаций основывается на наличии у РФ значительных запасов золотовалютных резервов, низкого уровня государственного долга, определенной на долгосрочный период денежно-кредитной политики. Кроме того, интерес иностранных фирм во вложении капитала в российские евробонды связан с более высоким уровнем ожидаемого процентного дохода по этим ценным бумагам, который в России выше, чем на евробонды на рынках экономически развитых стран. При этом доходность еврооблигаций или величина платы российского эмитента иностранному инвестору за право пользования его денежными средствами, вложенными в еврооблигации, значительно меньше, чем на внутреннем рынке облигаций в РФ. Так, в 2020 г. средняя ставка купона по еврооблигациям составляла 8,45% годовых, а средняя ставка купона на российском рынке корпоративных облигаций – 10,5%, т. е. выше более чем на 2%. Ликвидность еврооблигаций обеспечивается на их вторичном рынке.

В структуру государственного внешнего долга РФ входят облигации внутреннего государственного валютного займа – ОВГВЗ. Эти долговые ценные бумаги являются среднесрочными и долгосрочными со сроком обращения от 1 года до 15 лет. По этим облигациям с постоянным купонным доходом выплаты по купонам номинированы в долларах США. Облигации ОВГВЗ размещаются среди юридических лиц – резидентов РФ. Эмитентом этих облигаций выступает Министерство финансов РФ. Валюта займа – доллар США. Целью выпуска облигация ОВГВЗ в 1993 г. было возвращение российским юридическим лицам их валютных средств, находящихся на счетах Банка внешнеэкономической деятельности СССР на момент его банкротства. Номинал облигаций ОВГВЗ – 1 000, 10 000 и 100 000 долл. США, процентная ставка составляет 3% годовых. В общем объеме государственного внешнего долга долговые обязательства государства сократились с 500 млн долл. США в 2010 г. до 300 млн долл. США в 2022 г.

Внешний долг России

Наряду со структурой государственного внешнего долга РФ, изложенной в п. 5 ст. 98 БК РФ, в финансовой практике используется понятие «внешний долг расширенного государственного сектора». По методологии Центрального банка РФ в структуру этого долга входят:

– внешний долг федеральных и региональных органов государственного управления;

– внешняя задолженность Правительства РФ Банку России;

– внешняя задолженность банков, в которых государство прямо или косвенно контролирует 50 и более процентов акций;

– компании, в которых государство прямо или косвенно контролирует 50 и более процентов акций.

В макрофинансовой статистике различают категории «Государственный внешний долг Российской Федерации» и «Внешний долг России», который, кроме государствен-

ного внешнего долга РФ, включает внешнюю задолженность частного сектора российской экономики. Структура совокупного внешнего долга России в разрезе различных секторов экономики включает в себя:

– задолженность органов государственного управления (федеральных и региональных), представляющая собой фактически государственный внешний долг;

– задолженность по международным обязательствам Банка России;

– задолженность банков (без долговых обязательств перед прямыми инвесторами) в иностранной валюте;

– задолженность прочих нефинансовых секторов экономики (без долговых обязательств перед прямыми инвесторами в иностранной валюте);

– задолженность банков и прочих секторов экономики по долгам перед прямыми инвесторами и предприятиями прямого инвестирования;

– государственных гарантий Российской Федерации, выраженных в иностранной валюте. Структура и динамика внешнего долга России в млрд долларов США в период 2015–2024 гг. представлены в табл. 85.

Таблица 85

Структура и динамика внешнего долга России в млрд долл. США, в период 2015–2024 гг. (на начало года)

Показатель	На начало года, млрд долл. США				
	2015 г.	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
1. Внешний долг России, в том числе:	624,4	493,7	482,4	385,1	316,8
1.1. Внешний долг органов госуправления, из него:	54,4	56,8	63,4	46,1	32,7
– ценные бумаги в иностранной валюте	21,5	22,3	20,0	16,3	14,8
1.2. Международные обязательства Банка России и других банков	10,6	13,8	114,8	94,2	94,7
1.3. Внешний долг частных корпораций, всего	547,7	407,5	304,3	244,8	189,4
Из него – банки (без участия в капитале)	171,5	76,9	75,7	96,9	91,6
– нефинансовые корпорации (без участия в капитале)	376,2	330,6	308,0	120,0	67,4
2. Государственные гарантии в иностранной валюте	11,8	15,5	17,0	12,5	12,5
Сумма совокупного внешнего долга РФ, включая госгарантии (сумма раздела 1 и раздела 2)	636,2	509,2	499,4	397,4	329,3

Источник: Годовые отчеты Банка России за 2015–2024 годы (на начало года), разд. «Внешний долг», прил. 5, табл. 19. С. 247. URL: https://cbr.ru/statistics/macro_ltm

Данные табл. 85 показывают, что в период 2015–2024 гг. объем внешнего долга России уменьшился почти в 2 раза: с 624,4 млрд долл. США в 2015 г. до 3 116,8 млрд долл. США в 2024 г. Наиболее весомую часть внешнего долга России составляет внешний долг частных корпораций РФ – российских банков (без участия в капитале) и нефинансовых корпораций РФ (без участия в капитале). Суммарная процентная величина внешнего долга российских частных корпораций в общем объеме внешнего долга России сократилась с 87,7% в 2015 г. до 59,8% в 2024 г. В денежном выражении размер внешнего долга частных корпораций РФ уменьшился в 2,9 раза – с 547,7 млрд долл. США в 2015 г. до 189,4 млрд долл. США в 2024 г.

В структуре внешней задолженности частных корпораций величина задолженности нефинансовых корпораций в стоимостном выражении сократилась в период 2015–

2024 гг. в 4,2 раза – с 388,0 млрд долл. США в 2015 г. до 91,6 млрд долл. США в 2024 г. При этом в процентном отношении к общей величине внешнего долга России объем внешней задолженности нефинансовых корпораций РФ сократился в 2,1 раза – с 62,1% в 2015 г. до 28,9% в 2024 г. Основное содержание внешней задолженности российских нефинансовых корпораций составляют долговые обязательства перед прямыми инвесторами и предприятиями прямого инвестирования.

Внешняя задолженность российских банков (без участия в капитале) по всей структуре представляет собой займы, ссуды, депозиты, наличную валюту и т. д. Величина внешней задолженности российских банков (без участия в капитале) в период 2015–2024 гг. уменьшилась в 2,4 раза – со 159,7 млрд долл. США в 2015 г. до 67,4 млрд долл. США в 2024 г. Таким образом, в период 2015–2024 гг. доля внешней задолженности российских банков (без участия в капитале) в общем объеме внешнего долга России в среднем составляла 25–30%.

Следует отметить, что внешний долг частных корпораций до 2015 г. постоянно увеличивался – со 109,5 млрд долл. США в 2005 г. до 293,2 млрд долл. США в 2010 г. и до 547,7 млрд долл. США в 2015 г. В структуре внешнего долга частных корпораций доля нефинансовых корпораций (без участия в капитале) составляла в 2005 г. 75%, в 2010 г. – 69,8%, в 2015 г. – 68,7%. Существенное увеличение внешней задолженности отечественного частного корпоративного бизнеса в период 2005–2015 гг. российские эксперты объясняют следующими двумя основными причинами. Одна из них состояла в том, что в вышеназванный период крупнейшие российские частные корпорации с государственным участием в их капитале активно кредитовались на международном финансовом рынке из-за более низких процентных ставок по сравнению с Россией. Так, в период 2005–2015 гг. средняя процентная ставка по банковским кредитам в странах Евросоюза, США и Великобритании составляла 2–4% годовых. В России в этот период уровень процентных ставок по кредитам составлял в среднем 10–12% годовых. Именно по этой причине оставались невостребованными значительные величины рублевых остатков коммерческих банков страны, хранящиеся в банках России.

Второй причиной, объясняющей рост заимствования частных российских корпораций за рубежом в период 2005–2015 гг., являлась относительная недостаточность емкости отечественного банковского рынка. Так, активы российских банков в 2010 г. составляли около 2,0 трлн руб. (около 4% ВВП России), что значительно меньше, чем в развитых странах мира. Кроме того, российские банки по действующему в то время банковскому законодательству не имели право предоставлять индивидуальному заемщику кредит, превышающий 25% капитала банка. Соответственно, эта правовая норма ограничивала возможности кредитования даже ведущих частных корпораций для финансирования значительных инвестиционных проектов. Вместе с тем, возникли проблемы по усложнению контроля со стороны государства за структурой и эффективностью использования заемных средств частными корпорациями, имеющими в своем капитале государственные частные бумаги.

Рост внешней задолженности крупнейших корпораций в период 2015–2024 гг. стал вызывать опасение у Правительства РФ в целесообразности продолжения такой

финансовой ситуации для экономики страны. Кроме того, значительные притоки иностранного капитала в Россию создавали проблемы и для Банка России. Банк России был вынужден в целях недопущения роста инфляции в стране осуществлять скупку лишней иностранной валюты в стране, используя для этого свои международные резервы. В том числе Банком России эта мера использовалась также для покрытия федерального и корпоративного внешнего долга. Наконец, рост иностранных займов у крупнейших частных корпораций с участием государства в их капитале в случае их неэффективного бизнеса вызывал необходимость покрывать долги этих частных корпораций из государственного бюджета.

Внешний долг органов государственного управления, включающий в основном внешнюю задолженность федеральных органов управления, в период 2015–2024 гг. сократился в 1,7 раза: с 54,4 млрд долл. США в 2015 г. до 32,7 млрд долл. США в 2024 г. В среднегодовом исчислении процентная доля внешнего долга органов государственного управления в период 2015–2024 гг. составляла в общем объеме внешнего долга России 10–11%. При этом основную часть задолженности органов государственного управления составляли задолженности по еврооблигациям, по ценным бумагам в валюте РФ, задолженности по кредитам. Сокращение международной задолженности органов государственной власти РФ осуществлялось по принятой Правительством РФ программе постепенного замещения внешнего долга на внутренний долг. В рамках этой программы и осуществлялся процесс последовательного уменьшения задолженности по еврооблигациям, по ценным бумагам, выраженным в валюте РФ, принадлежащим нерезидентам и задолженностям перед Лондонским клубом кредиторов. На 01.01.2024 объем внешней задолженности госвласти и госуправления РФ сократился по сравнению с задолженностью на 01.01.2022: по евролигациям на 9,0 млрд долл. США, по ценным бумагам, номинированным в валюте РФ (ОФЗ), принадлежащим нерезидентам, – на 9,6 млрд долл. США, по задолженности перед Лондонским клубом кредиторов на 44 млн долл. США и по кредитам – на 300 млн долл. США[1].

Таблица 86

Международные резервы Российской Федерации в 2015–2024 гг. (на начало года), млрд долл. США

Показатель	2015 г.	2020 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Внешний долг России, млрд долл. США	636,2	493,4	482,4	397,4	329,3
Международные резервы РФ, всего, млрд долл. США	351,9	554,4	630,6	582,0	598,6
В том числе:					
– валютные активы	296,0	444,0	497,6	445,9	442,7
– монетарное золото	55,9	110,4	133,0	136,1	155,9

Источник: Счетная палата РФ. Результаты проверки и анализа государственного долга РФ и расходов на его обслуживание, разд. 17.1. С. 307.

В целях стабилизации макроэкономических процессов в стране в условиях усиления санкционных претензий к Российской Федерации, сокращения объемов займов на внешнем финансовом рынке со стороны недружественных стран Правительством РФ принято решение продолжать снижать уровень внешнего долга России и наращивать

[1] Годовые отчеты Банка России за 2022–2023 гг., разд. «Внешний долг России», табл. 22. С. 294; табл. 8. С. 281.

государственный внутренний долг. В этих целях было принято решение Правительством РФ с 2015 г. и по настоящее время увеличивать объемы международных резервов Российской Федерации. В настоящее время международные резервы Российской Федерации с 2020 г. полностью покрывают объем совокупного внешнего долга России.

Данные табл. 86 показывают, что объем международных резервов РФ превышает объем внешнего долга России, включая гарантии на его обслуживание, в январе 2020 г. на 12,4%, в январе 2022 г. на 30,7%, в январе 2023 г. на 46,3%, в январе 2024 г. на 81,8%.

Тяжесть внешнего долга для экономики любой страны определяется оценкой критичности, предложенной Всемирным банком, по совокупности следующих показателей, отражающих в динамике изменения долговой ситуации[1]: отношение суммы внешнего долга к ВВП страны-должника, характеризующее способность погасить долг; отношение суммы внешнего долга к объему всего долга, выражающего потребность в иностранной валюте для обслуживания всего долга; размер средневзвешенной процентной ставки, характеризующей «цену» долга; отношение расходов обслуживания внешнего долга к доходам от экспорта из этой страны, характеризующее способность погашать внешнюю задолженности доходами от экспорта. Это обусловлено тем, что экспорт выступает одним из источников притока иностранной валюты для обеспечения ликвидности всей платежной системы.

В мировой экономике считается, что критическим для страны являются показатели, превышающие: 80% отношения суммы внешнего долга страны к объему ее ВВП; 200% отношения суммы внешнего долга к годовому объему ее экспорта (товаров и услуг). 20% отношения расходов по обслуживанию внешнего долга (процентных платежей) к годовому объему ее экспорта (товаров и услуг). При отношении процентных платежей к объему экспорта более 25% ситуация в стране считается достигшей границы опасности.

В 2021 г. суммарный размер государственного внешнего долга в странах мира составляет около 200 трлн долл. (табл. 87).

Таблица 87

Размеры государственного внешнего долга по странам мира, долл. США

Страна	Внешний долг, млрд долл.	Внешний долг на душу населения, долл. США	Внешний долг, % к ВВП (номинал)
США	28 308,6	84 956	149
Китай	33 250,6	11 501	115
Евросоюз (в целом)	14 259,5	27 830	80
Япония	13 504,0	76 879	295
Великобритания	2 681,2	119 000	106
Германия	2 557,1	31 398	71
Франция	6 266,2	32 000	98
Италия	3 160,3	52 669	144
Россия	482,4	3 067	40
Индия	7 677,8	5 637	36
Турция	685,2	4 404	44
Саудовская Аравия	149,4	5 463	20
ОАЭ	163,8	24 273	41
Всего в мире	240 000	32 000	>300

Источник: Список стран по внешнему долгу на 03.06.2021. URL: Ru.wikipedia.org/wiki/

[1] *Источник*: debt_sustainabitity (18.XLSX-L.ibre Office Calc.) на 26.01.2023.

Как следует из табл. 87, 102,8 трлн долл., или 42,8% суммарной величины внешнего долга стран мира приходится на США, страны Евросоюза, Японию и Китай. В этих странах объем внешнего долга или превышает по номиналу объем их национального ВВП, или находится в критической зоне (80% от объема национального ВВП). Объем внешнего долга России в 2021–2023 гг., как видно из табл. 87, не является критическим для страны, поскольку составляет около 40% от национального ВВП. Соответственно, размер внешнего долга на душу населения в России, составляющий 3,07 тыс. долл., в 20 раз, меньше чем внешний долг на душу населения в США, в 25,6 раза меньше, чем внешний долг на душу населения в Японии, и в 9,3 раза меньше, чем внешний долг на душу населения в странах Евросоюза.

Правительством РФ из числа всех вышеназванных показателей, характеризующих долговую ситуацию в стране, используются только три: государственный долг по номинальной стоимости; внешний государственный долг в процентах к объему ВВП; соотношение процентных и непроцентных расходов федерального бюджета, характеризующее нагрузку на госбюджет по обслуживанию долга.

9.6. Управление государственным (муниципальным) долгом

Управление государственным (муниципальным) долгом, в соответствии с п. 1 ст. 101 БК РФ, представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти (органов местного самоуправления), направленную на обеспечение потребностей публично-правового образования:

– в заемном финансировании;

– своевременном и полном исполнении государственных (муниципальных) долговых обязательств;

– минимизации расходов на обслуживание долга;

– поддержание объема и структуры обязательств, исключающих их неисполнение.

Бюджетным кодексом РФ (п. 2, 3 ст. 101) разграничены субъекты управления государственным и муниципальным долгом.

Управление государственным долгом РФ осуществляется Правительством РФ либо уполномоченным им Минфином РФ. В соответствии со ст. 165 БК РФ Министерство финансов осуществляет управление государственным долгом и финансовыми активами РФ на основании полномочий, предоставленных Правительством РФ. В качестве агентов Минфина РФ по управлению государственным долгом РФ выступают Центральный банк РФ и Внешэкономбанк. Центральный банк РФ обслуживает операции по осуществлению выплат по долгам, размещению и погашению ценных бумаг, осуществлению прочих технических операций в основном с внутренним заимствованием РФ. Внешэкономбанк, главным образом, сосредоточен на обслуживании указанных операций с внешним долгом РФ.

Основными функциями Минфина РФ по управлению государственным долгом Российской Федерации являются:

– разработка по поручению Правительства РФ программы государственных внутренних заимствований РФ, условия выпуска и размещения государственных займов РФ, выполнение обязанностей эмитента государственных ценных бумаг РФ;

– разработка по поручению Правительства РФ программы внешних заимствований, программы государственных гарантий РФ в иностранной валюте и государственных гарантий РФ в валюте Российской Федерации. Представляет Российскую Федерацию в договорах о предоставлении государственных гарантий РФ;

– ведение Государственной долговой книги РФ и т. д.[1] Центральный банк Российской Федерации на этапе разработки и реализации стратегии государственного заимствования разрабатывает содержание долговой политики РФ на основе денежно-кредитной политики в соответствующем финансовом году и двухлетнем плановом периоде;

– решает вопросы политики управления золотовалютными резервами РФ на указанный период. После законодательного утверждения Федерального бюджета РФ на соответствующий финансовый год и двухлетний плановый период Центральный банк РФ осуществляет полномочия по обслуживанию государственного долга РФ посредством проведения операций по размещению долговых обязательство РФ, их погашению и выплате процентных доходов по этим долговым обязательствам.

Функцией Внешэкономбанка по управлению государственным долгом является выполнение операций агента по обслуживанию внешнего долга и централизованных внешнеэкономических операций РФ (включая новые кредиты и гарантии). Все свои функции по обслуживанию централизованных внешнеэкономических связей РФ Внешэкономбанк выполняет за счет средств Правительства РФ, выраженных в национальной и иностранной валюте.

Управление муниципальным долгом осуществляется местной администрацией. В экономической литературе различают стратегическое и оперативное управление государственным (муниципальным) долгом.

Стратегическое управление государственным (муниципальным) долгом представляет собой совокупность долговременных, наиболее принципиальных и важных установок и планов публичных органов власти в сфере осуществления долговой политики на очередной финансовый год и двухлетний плановый период.

Основной целью стратегического управления государственным долгом является достижение оптимального соотношения между потребностями субъектов государственной (муниципальной) власти в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, обслуживанию и погашению. Эффективное стратегическое управление государственным (муниципальным) долгом создает возможность каждому субъекту определенного уровня публичной власти четко знать – может ли государство, субъект РФ или муниципальное образование собственными финансовыми ресурсами погасить затраты по привлечению, обслуживанию и погашению своих долговых обязательств в установленные сроки.

Реализация этой цели осуществляется посредством ежегодного установления в государственных (муниципальных) законах (решениях) о бюджетах соответствующего

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изм. на 26.12.2004) № 488-ФЗ. Ст. 65.

уровня на очередной финансовый год и на двухлетний плановый период следующих показателей:

– программы государственных (муниципальных) внутренних и внешних заимствований;

– верхних пределов государственного (муниципального) внешнего и внутреннего долга;

– предельных значений показателей долговой устойчивости Российской Федерации (субъекта РФ, муниципального образования);

– программ государственных (муниципальных) гарантий;

– размера предельных объемов размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг;

– объема расходов на обслуживание государственного долга РФ (субъекта РФ, муниципального образования).

Управление государственным долгом субъекта РФ осуществляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ либо финансовым органом субъекта РФ.

Оперативное управление государственным (муниципальным) долгом связано с вопросами:

– определения условий выпуска займов;

– порядка эмиссии, обращения и погашения государственных (муниципальных) долговых обязательств;

– организации первичного и вторичного размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг;

– организации и проведения выплат доходов и погашения долговых обязательств государством и муниципальными образованиями;

– предоставления государственных (муниципальных) кредитов и гарантий;

– осуществления контроля за целевым и эффективным использованием заемных средств.

Система управления государственным (муниципальным) долгом ориентирована на реализацию следующих экономических, социальных и политических целей[1].

Экономические цели управления государственным (муниципальным) долгом связаны с обеспечением мер по минимизации стоимости привлекаемых займов, уменьшению расходов по обслуживанию и погашению государственных долговых обязательств, росту эффективности использования привлекаемых финансовых ресурсов. Все указанные меры направлены на обеспечение оптимальной величины государственного долга, обеспечивающей сохранение экономической безопасности страны, повышение ее конкурентоспособности на мировом рынке и стабильность роста национальной экономики.

Положительное воздействие роста государственных (муниципальных) заимствований на развитие экономики РФ, субъекта РФ, муниципального образования состоит

[1] Финансы : учебник / С. А. Белозеров, Г. М. Бродский и др. ; отв. ред. В. В. Ковалев. 3-е изд. М. : Проспект, 2015. С. 376; Подъяблонская Л. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник. М. : ЮНИТИДАНА, 2009. С. 541.

в том, что дополнительно привлекаемые финансовые ресурсы стимулируют их инвестиционное развитие, улучшают структуру спроса и предложения, служат основой сокращения бюджетного дефицита, стимулируют экономический рост на общероссийском и региональном уровнях экономики.

Социальными целями управления государственным долгом являются обеспечение социальной стабильности, роста уровня благосостояния населения, увеличение финансирования социальных программ на основе эффективного использования привлекаемых государством дополнительных финансовых ресурсов и снижения расходов по их привлечению и обслуживанию.

Политическими целями управления государственным долгом являются поддержание стабильности функционирования политической системы страны, обеспечение ее национальной безопасности.

Государственный (муниципальный) долг может выступать в качестве инструмента и объекта управления. Как инструмент управления государственный (муниципальный) долг создает основу оказания органам публичной власти воздействия на денежное обращение, финансовый рынок, инвестиционную деятельность, развитие производства, уровень занятости и т. д. Кроме того, в качестве инструмента управления за счет привлечения дополнительных финансовых ресурсов в российскую экономику, служат основой сокращения бюджетного дефицита федерального, региональных и местных бюджетов.

В качестве объекта управления государственный (муниципальный) долг создает возможность органам публичной власти:

– определять рациональные пропорции между объемами заимствований и размерами гарантий их обеспечения;

– определять структуру видов долговых обязательств по срокам и управлять их доходностью;

– регулировать объем расходов по обслуживанию государственного (муниципального) долга;

– устанавливать порядок выпуска, размещения и погашения государственный (муниципальных) займов;

– устанавливать порядок предоставления гарантий и выполнения финансовых обязательств по гарантиям.

В учебно-методической литературе отмечается, что процесс управления государственным (муниципальным) долгом включает несколько последовательных этапов[1]. На первом этапе обосновываются и в законодательном порядке устанавливаются предельные объемы внутреннего и внешнего долга, предоставляемых гарантий в национальной и иностранной валюте, предельные объемы внутренних и внешних заимствований. На этом этапе также формируются программы внутренних и внешних заимствований.

На втором этапе составляется программа эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг с указанием сроков обращения, уровня возможной доходности, порядка выплаты доходов по ценным бумагам, ограничением на владельцев эмитируемых ценных бумаг и т. д.

[1] Финансы : учебник / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Финансы и статистика, 2012. С. 414–415; Барулин С. В. Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2010. С. 423–424.

На третьем этапе осуществляется размещение эмитированных государственных и муниципальных ценных бумаг и регулирование котировок по возникающим в итоге размещения данных ценных бумаг долговым обязательствам на вторичном долговом рынке.

На четвертом этапе проходит процесс, направленный на обеспечение минимизации проблемных долгов и предотвращению кризисных ситуаций, при которых правительство страны не в состоянии обслуживать и погашать свои долги. В ходе этих мероприятий достигается соглашение сторон о реструктуризации долга, пересмотре графиков платежей по долгам, о пересмотре сроков их погашения и т. д.

На пятом этапе осуществляется исполнение первоначальных или скорректированных графиков платежей по обслуживанию и погашению государственных и муниципальных долгов.

В процессе управления государственным долгом наиболее важными функциями являются обслуживание и погашение государственного долга. В соответствии со ст. 119 БК РФ под обслуживанием государственного (муниципального) долга понимаются операции по выплате доходов по государственным (муниципальным) долговым обязательствам в виде процента по ним и (или) дисконта, осуществляемые за счет средств соответствующего бюджета. Функции генерального агента Правительства РФ по обслуживанию российских долговых обязательств, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению возложены на Центральный банк РФ, кредитную организацию или другую специализированную финансовую организацию, осуществляющих свою деятельность на основе агентских соглашений, заключенных с Минфином РФ. Погашение государственного долга представляет собой полный возврат основной суммы долга и проценты по нему. Кроме того, погашение долга предполагает также полный возврат штрафов и иных платежей, связанных с несвоевременным возвратом государственного долга.

Бюджетным законодательством установлены предельные объемы расходов на обслуживание государственного и муниципального долга (ст. 111 БК РФ) в очередном финансовом году и плановом периоде.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» в 2024 г. расходы на обслуживание государственного долга РФ составили 2 291,3 млрд руб., или 4% общих расходов федерального бюджета. В том числе плановые расходы на обслуживание государственного внутреннего долга РФ в 2024 г. составят 2 291,3 млрд руб. – 92,5% от суммарных расходов на обслуживание общего государственного долга РФ (табл. 88).

Таблица 88

Динамика расходов на обслуживание государственного долга РФ в период 2022–2026 гг., млрд руб.*

Показатель	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
1. Расходы, всего, млрд руб.	1 330,6	1 519,3	2 291,3	2 803,9	3 316,1
В % ВВП	0,9	0,9	1,3	1,5	1,6
В % от расходов федерального бюджета	4,3	4,8	6,3	8,2	9,3
2. Расходы на обслуживание внутреннего госдолга, млрд руб.	1 191,0	1 375,3	2 120,4	2 628,5	3 146,9
В % от общих расходов на обслуживание государственного долга	89,5	90,5	92,3	93,7	94,9
3. Расходы на обслуживание внешнего государственного долга, млрд руб.	139,6	144,0	170,9	175,3	169,2
В % от общих расходов на обслуживание государственного долга	10,5	9,5	7,5	6,3	5,1

* Рассчитано по данным: Счетная палата РФ «Результаты проверки и анализа государственного долга РФ и расходов на его обслуживание». 2023, разд. 17.5. С. 315.

По данным табл. 88 можем заключить, что за период 2022–2026 гг. прогнозируемый объем общих расходов на обслуживание государственного долга РФ возрастет почти в 2,5 раза – с 130,6 млрд руб. в 2022 г. до 3 316,1 млрд руб. в 2026 г. При этом доля расходов на обслуживание государственного внутреннего долга за период 2022–2026 гг. возрастет, по прогнозу, в 2,64 раза.

Основную часть расходов на обслуживание государственного внутреннего долга в период 2022–2026 гг. будут составлять расходы на обслуживание госдолга по облигациям ОФЗ с постоянным купонным доходом и облигациям ОФЗ с переменным купонным доходом.

Расходы на обслуживание государственного внешнего долга в период 2022–2026 гг. прогнозируются намного меньше – в 1,2 раза.

Основную часть расходов на обслуживание государственного внешнего долга на период 2022–2026 гг. будут составлять расходы на обслуживание госдолга по облигациям внешних облигационных займов (табл. 89).

Таблица 89

Динамика и объемы расходов на обслуживание государственного внешнего долга РФ в 2024–2026 гг. (по видам долговых обязательств), млрд руб.

Показатель	2024 г.	2025 г.	2026 г.
1. Государственные ценные бумаги РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте	162,0	168,3	163,0
В % от общего объема расходов на обслуживание внутреннего государственного долга	94,8	96,0	96,3
2. Займы международных финансовых организаций, млрд руб.	8,9	6,9	6,2
В % от общего объема расходов на обслуживание государственного внешнего долга	5,2	4,0	3,7
Из них:			
– займы МФО	7,2	6,7	6,2
– кредиты иностранных правительств	1,7	0,2	0,0

Источник: Счетная палата РФ «Результаты проверки и анализа государственного долга РФ и расходов по его обслуживанию», разд. 7.5.2. С. 316. URL: https://ach.gov.ru.upload/pdf/budjet/proect-2024/17

Величина предельного объема расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ или долга муниципального образования не должна превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета за исключением расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ. При превышении предельного объема долга субъекта РФ или муниципального долга при исполнении соответствующих бюджетов, уполномоченный государственный орган субъекта РФ, орган местного самоуправления не вправе принимать новые долговые обязательства, за исключением принятия соответствующих долговых обязательств в целях реструктуризации долга субъекта РФ, муниципального образования.

В процессе управления государственным (муниципальным) долгом используют совокупность определенных методов, к которым относятся реструктуризация, рефинансирование, конверсия, унификация, обмен облигаций по регрессивному соотношению, отсрочка погашения займа, аннулирование долга, новация, консолидация, обмен государственного долга на экспорт, обмен государственного долга на инвестиции, государственный долг в обмен на собственность, государственный долг в обмен на налоги и т. д.

Методы управления государственным (муниципальным) долгом можно условно разделить на рыночные и административные. К рыночным методам относят рефинансирование, реструктуризацию, выкуп долга, обмен долга, секьюритизацию. К административным методам – конверсию, консолидацию, унификацию, отсрочку погашения долга, списание долга, аннулирование долга.

Рефинансирование – это выпуск новых займов в целях покрытия ранее выпущенных долговых обязательств. Этот способ, как правило, используется при недостаточности средств соответствующего бюджета. Рефинансирование государственных долговых обязательств может производиться Минфином РФ следующими основными способами:

– заменой долговых обязательств с истекшими сроками погашения на новые долговые обязательства по суммам, эквивалентным погашаемым долговым обязательствам с согласия держателей долговых обязательств;

– осуществлением долгосрочных операций по замене одних долговых обязательств на другие с более длительными сроками погашения;

– размещением новых долговых обязательств с последующим использованием вырученных от их продажи денежных средств на погашение долговых обязательств с истекшими сроками погашения.

Система рефинансирования долга позволяет обеспечить функционирование государственного долга как постоянно действующего инструмента, не требующего обязательного погашения. Так, при сокращении объемов притока новых заимствований можно обеспечить заинтересованность кредиторов путем увеличения процентов по прямым заимствованиям.

Механизм рефинансирования применяется в целях получения выгоды от замещения обязательств по внешнему долгу на обязательства по внутреннему долгу. Выгодность этой операции состоит в следующем:

– возрастающая доля выплат по общей сумме государственного (муниципального) долга при переводе внешнего долга на внутренний долг будет оставаться внутри страны;

– замена внешних долговых обязательств внутренними долговыми обязательствами создает возможность уменьшения валютной долговой нагрузки и стоимости обслуживания долга.

Реструктуризация долга, согласно ст. 105 БК РФ, есть основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающих иные условия обслуживания и погашения обязательств. То есть реструктуризация представляет собой способ облегчения положения заемщика в случае невозможности своевременного погашения и обслуживания долга (выплат по основной части долга с процентами и другими платежами). Реструктуризация государственного (муниципального) долга направлена на изменения сроков погашения основной части долга и (или) выплаты процентов по долгу в уменьшенном размере. Обеспечение реструктуризации долга осуществляется:

– предоставления отсрочки или рассредоточения процесса уплаты долга;

– уменьшения величины текущих расходов на обслуживание долга;

– предоставления возможности списания части основного долга и уменьшения размера процентной ставки.

Реструктуризация может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга. При реструктуризации следует руководствоваться также правилами новации. Гражданский кодекс РФ (ст. 818, 414) определяет новацию как прекращение первоначального обязательства между сторонами на основе соглашения и замена его другим обязательством, предусматривающим иной предмет или способ исполнения (новация).

Важнейшим из административных методов управления государственным (муниципальным) долгом является конверсия (превращение, существенное преобразование). Конверсия применяется в целях изменения государственных расходов на погашение и обслуживание госдолга. Суть конверсии как одного из методов управления государственным долгом состоит в изменении размера доходности по государственным займам. Изменение доходности может состоять как в снижении, так и в повышении процентной ставки дохода, выплачиваемой государством или муниципальным образованием как заемщиками своим кредиторам. Конверсия может быть принудительной, добровольной и факультативной. Принудительная форма конверсии предполагает обязанность кредитора согласиться с новыми условиями займа. При добровольной конверсии кредитор может поступить двояко: либо согласиться с новыми условиями займа, либо получить данную государству взаймы сумму денег. Факультативная форма конверсии предоставляет право кредитору сохранить с государством прежние условия займа. Методом управления государственным долгом является аннулирование, которое предполагает отказ от долговых обязательств. Этот метод является как правило, крайней мерой по управлению внутренним долгом.

Конверсионная схема позволяет проводить замещение государственного долга другими видами обязательств. Для конверсии внешнего долга наиболее приемлемыми (менее обременительными для государства) являются следующие виды его замещения другими видами обязательств: обмен внешнего долга на экспорт, обмен внешнего долга на инвестиции, обмен внешнего долга на собственность, обмен внешнего долга на налоги, обмен внешнего долга на долговые обязательства третьих стран и т. д.

Обмен госдолга на экспорт, причем имеется в виду не сырьевой экспорт, а экспорт готовой продукции, позволяет погашать госдолг поставками высокотехнологичной продукции и оборудования для российских предприятий. Данные поставки формируют конкурентоспособные производства в нашей стране, стимулируют выпуск на этой основе высоко конкурентных на внешнем рынке отечественных товаров. Обмен госдолга на инвестиции означает, что иностранный инвестор, приобретая часть российского внешнего долга (активы), обменивает их на активы в форме инвестиций в Россию. Для нашей страны это означает погашение одних обязательств и возникновение новых, более благоприятных по срокам и своей экономической сути. Инвестиции в данном случае не обязательно принимают форму участия в российской фирме. Это приобретение участия в проекте, приобретение активов предприятия (здания, аренды земли, закупка оборудования, товаров на территории РФ для целей реализации проекта, погашение

задолженности фирмы перед бюджетом и банком и т. д.) Таким образом, мы инициируем процесс и расширяем возможности привлечения иностранных инвестиций. Средства от погашения долга остаются в России, а не уходят за её пределы.

Долг в обмен на собственность предполагает обмен долга на акции предприятия. Долг в обмен на налоги связан с установлением налоговых преференций для кредиторов, которые бы создали стимулы для инвестиций в российскую экономику.

Нередко государством может проводиться обмен облигаций по регрессивному соотношению. Содержание этого способа регулирования государственного долга состоит в приравнивании ранее выпущенных действующих облигаций займа к одной новой облигации. Этот способ дает возможность государству избавиться от необходимости выполнять в полноценных деньгах расчеты по облигациям (выплата процентов и (или) погашение) размещенных ранее в обесценившейся на момент расчета валюте. Кроме вышеназванных методов в управлении государственным (муниципальным) долгом применяется отсрочка погашения займа, аннулирование государственного долга.

Методом управления государственным (муниципальным) долгом является унификация долга. Этот метод управления долгом направлен на объединение нескольких ранее выпущенных займов в одном новом займе. Целью унификации займов является сокращение количества одновременно обращающихся ценных бумаг и на этой основе уменьшение расходов по обслуживанию государственного (муниципального) долга.

Отсрочка платежей по займам в качестве метода управления государственным (муниципальным) долгом представляет консолидацию при одновременном отказе государства (муниципального образования) от выплаты дохода по займам в ранее установленный сроки. Поэтому отсрочка платежей применяется при концентрации платежей по долгу в следующих случаях:

– при наличии возможностей привлечения новых займов в условиях ограничения рефинансирования государственных (муниципальных) долговых обязательств;

– при ситуации, когда привлечение новых займов на приемлемых условиях затруднено. Отсрочка платежей выгодна, поскольку посредством ее достигается:

– рассредоточение платежей по основной сумме займа;

– возможность прекращения на определенный период выплаты процентов по долгу. Применение отсрочки долга требует своего осуществления согласия кредитора.

Задачи управления госдолгом можно классифицировать по сферам действия: в сфере экономики, социальной и политической сферах. В экономической сфере управление госдолгом направлено на экономическую стабилизацию, рост объёмов и конкурентоспособности производства. Это достигается путём бюджетного и налогового регулирования, оптимизации эмиссионной деятельности.

В социальной сфере цель управления госдолгом состоит в стабилизации финансового обеспечения выполнения социальных программ (образования, здравоохранения, культуры и т. д.). В политической сфере цель управления госдолгом состоит в обеспечении надёжности и стабильности функционирования политической системы государства, обеспечении национальной безопасности.

Крайней мерой в системе методов управления государственным долгом является аннулирование долга. Аннулирование долга используется в связи:

– с действиями кредиторов, согласившихся на списание государственного долга в целом либо части долга;

– с отказом государства от своих долговых обязательств вследствие финансовой несостоятельности (дефолт).

Система методов управления государственным (муниципальным) долгом выступает следствием проводимой в стране долговой политики.

Цели управления государственным (муниципальным) долгом конкретизируются на определенном уровне публичной власти исходя из приоритетов долговой политики, соответственно, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Долговая политика на национальном уровне представляет собой систему мер по поддержанию оптимального для финансовых ресурсов РФ размера государственного долга и расходов на его обслуживание в соответствии со стратегическими целями развития страны. Долговая политика на уровне субъекта РФ (муниципального образования) представляет собой деятельность исполнительных органов власти региона, направленную на обеспечение потребностей субъекта РФ в заемном финансировании, своевременном и полном исполнении государственных долговых обязательств при минимизации расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры долговых обязательств, исключающих их неисполнение.

Долговая политика имеет различные инструменты управления государственным (муниципальным) долгом, которые используются с целью:

– сокращения излишней денежной массы в стране и борьбы с инфляцией;

– минимизации долговых рисков (рисков рефинансирования, процентных, валютных и операционных рисков) и стоимости долга. Это осуществляется путем удлинения сроков заимствования и снижения доходности государственных ценных бумаг, перехода на другие рынки или другие группы инвесторов;

– удержания величины внутреннего и внешнего долга на уровне, обеспечивающем сохранение экономической безопасности страны.

В период 2024–2026 гг. государственная долговая политика Российской Федерации будет направлена:

– во-первых, на обеспечение способности нашей страны осуществлять заимствования в тех объемах, которые необходимы для решения поставленных социально-экономических задач;

– во-вторых, государственные заимствования будут осуществляться на условиях, приемлемых для России как надежного заемщика;

– в-третьих, способами решения вышеназванных задач будут: регулярное присутствие РФ на рынках капитала; проведение прозрачной и последовательной аукционной политики, эффективного инфляционного взаимодействия с инвесторами, последовательного расширения круга инвесторов, заинтересованных в размещении средств в государственные ценные бумаги Российской Федерации;

– в-четвертых, долговая политика РФ будет направлена на повышение кредитных рейтингов нашей страны и обеспечение безусловной платежеспособности;

– в-пятых, накопленный объем долговых обязательств перед национальными и зарубежными инвесторами будет находиться в пределах, исключающих значимое ухудшение долговой устойчивости России.

Бюджетным кодексом РФ (п. 13 ст. 107.1) определены основные направления государственной долговой политики субъектов РФ и основные направления долговой политики муниципального образования на очередной финансовый год и плановый период. Основные направления долговой политики субъекта РФ (муниципального образования) разрабатываются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией). Содержание основных направлений государственной долговой политики субъекта РФ (муниципального образования) включает следующие положения:

– итоги реализации долговой политики;

– основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики;

– инструменты реализации долговой политики;

– анализ рисков для бюджета, возникающих в процессе управления государственным долгом субъекта РФ (муниципальным долгом).

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте сущность и классификацию государственного (муниципального) долга.

2. Дайте характеристику государственного (муниципального) долга по экономическому содержанию.

3. Какие долговые обязательства включает государственный долг РФ и государственный долг субъектов РФ?

4. Охарактеризуйте структуру долговых обязательств муниципальных образований.

5. Поясните содержание понятия «долговая устойчивость» применительно к РФ, субъекту РФ и муниципальному образованию.

6. Сравните уровень долговой нагрузки в РФ с этим показателем в наиболее развитых странах мира.

7. Поясните, что собой представляет неофициальная часть внутреннего долга РФ.

8. Каковы размеры этого долга, установленные федеральным законодательством на период 2024–2026 гг.?

9. Охарактеризуйте на основе статистических данных Минфина России структуру и динамику государственного (внутреннего) долга в период 2024–2026 гг.

10. Охарактеризуйте на основе статистических данных Минфина России структуру и динамику государственного долга субъектов РФ в период 2024–2026 гг.

11. Охарактеризуйте сущность и основные принципы управления государственным долгом.

12. Охарактеризуйте основные принципы долговой политики РФ 2024–2026 гг.

13. Назовите основные цели государственных внешних заимствований РФ.

14. Назовите основные преимущества получения Россией займов у многосторонних банков развития.

15. Что собой представляет внешний долг России?

16. Охарактеризуйте объем и структуру внешнего долга России в настоящее время.

Список литературы

Законодательные и нормативные акты

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 26.02.2024).

Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1 от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 02.04.2024).

Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 2 от 05.08.2000 № 117-ФЗ (в ред. от 02.04.2024).

Закон РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.1991 № 1734-1.

Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 540-ФЗ.

Федеральный закон «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на период 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 541-ФЗ.

Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на период 2024 г. и плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 № 542-ФЗ.

Федеральный закон «О страховых пенсиях» от 28.12.2018 г. № 400-ФЗ (ред. от 29.05.2024 № 108-ФЗ, ред. 11.03.2024 № 47-ФЗ).

Заключение Счетной палаты РФ на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» от 10.10.2023, разд. 3–5.

Заключение Счетной палаты РФ на проект Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на период 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» № 448556-18 от 13.10.2023.

Заключение Счетной палаты РФ на проект Федерального закона «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования РФ на период 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» № 448556-8 от 12.10.2023.

Положение Банка России «О порядке администрирования Центральным банком РФ поступлений в бюджетную систему Российской Федерации отдельных видов доходов» от 04.12.2019 № 704-12. Приложение 1.

Банк России «Годовой отчет за 2023 год» от 01.04.2024.

Банк России «Основные направления единой государственной-кредитной политики на 2024 г. и плановый период 2025–2026 гг.» от 02.11.2023.

Указ Президента РФ «Основы государственной политики и регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16.01.2022. № 13.

Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» от 07.05.2024 № 309.

Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» от 31.01.2019 № 117-Р.

Распоряжение правительства РФ «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» от 13.02.2019 207-Р.

Основные направления, бюджетной, налоговой и тарифно-таможенной политики Российской Федерации на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов. URL: minfin.gov.ru (дата обращения: 28.09.2023).

Монографии, учебники и учебные пособия

Алехин, Б. М. Государственные финансы : монография / Б. М. Алехин. Москва : Юрист, 2023.

Аврамчикова, Н. Т. Государственные и муниципальные финансы : учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. / Н. Т. Аврамчикова, Л. В. Ерыгина. Москва : Юрайт, 2024.

Аркадьева, О. Г. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации : учебное пособие / О. Г. Аркадьева, Н. Б. Березина. Москва : ИНФРА-М, 2024.

Боди, Э. Финансы : учебное пособие / Э. Боди, Р. Мертон ; перевод с английского. Москва : Вильямс, 2000.

Беляева, Т. П. Финансы : учебник для вузов / Т. П. Беляева. Москва : Юрайт, 2023.

Белов, С. Г. Бюджет как инструмент экономического развития : монография / С. Г. Белов, К. В. Векерле. Москва : РАНХ и ГС, 2019.

Берзон, Н. И. Государственные финансы : монография / Н. И. Берзон. Москва : Юрайт, 2020.

Боряева, Т. Ф. Государственные и муниципальные финансы : учебное пособие / Т. Ф. Боряева, О. А. Тагирова, А. В. Носов. Москва : Лань, 2023.

Белокрылов. Н. А. Общественный выбор и государственные расходы : учебное пособие / Н. А. Белокрылов, О. С. Белокрылова. Ростов-на-Дону : Южный федеральный университет, 2023.

Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве / С. Ю. Витте. Санкт-Петербург : Типография АО «Брокгауз–Ефрон», 1912.

Ван Хорн, Дж. К. Основы управления финансами / Дж. К. Ван Хорн. Москва : Финансы и статистика, 2003.

Вознесенский, Э. А. Финансы как стоимостная категория / Э. А. Вознесенский. Москва : Финансы и статистика, 1985.

Вагин, В. В. Инициативное бюджетирование: эволюция теории и практики : монография / В. В. Вагин, Е. С. Шугрина. Москва : ИНФРА-М, 2022.

Ветрова, Е. А. Государственные и муниципальные финансы : учебно-методическая литература / Е. А. Ветрова, Е. Е. Кабанова. Москва : Директ-Медиа, 2020.

Горлов, И. Теория финансов. 2-е изд. / И. Горлов. Санкт-Петербург, 1845.

Государственные и муниципальные финансы : учебник / под редакцией Г. Б. Поляка. Москва : ЮНИТИ, 2016.

Государственные финансы : учебник / под редакцией Н. И. Берзона. Москва : Юрайт, 2023.

Гриб, С. Н. Бюджетная система Российской Федерации : учебное пособие / С. Н. Гриб, Ю. И. Черкасова. Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2020.

Дьяченко, В. П. История финансов СССР / В. П. Дьяченко. Москва : Наука, 1978.

Долан, Э. Дж. Макроэкономика : монография / Э. Дж. Долан, Д. Линдсей. Санкт-Петербург, 1994.

Дмитриева, И. Е. Государственные и муниципальные финансы : учебник / И. Е. Дмитриева. Москва : АйПиАр Медиа, 2024.

Бюджетная система Российской Федерации : учебник / Ю. С. Долганова, Н. А. Истомина и др. Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2019.

Игонина, Л. Л. Управление региональными и муниципальными финансами / Л. Л. Игонина, А. С. Чулков. Москва : Юрист, 2023.
Коссихина, О. П., Сапегина, О. П. Государственный долг: сущность, причины возникновения и методы управления : учебное пособие / О. П. Коссихина, О. П. Сапегина. Москва : Издательство МГТУ им. Баумана, 2014.
Кучиева, М. В. Бюджетное устройство и бюджетный процесс : учебное пособие / М. В. Кучиева. Москва : Магистр, 2023.
Лазарева, Т. Г. Государственные и муниципальные финансы : практикум / Т. Г. Лазарева. Самара : Издательство СГАУ, 2021.
Мысляева, И. Н. Государственные и муниципальные финансы / И. Н. Мысляева. Москва : ИНФРА-М, 2023.
Макашина, О. В. Бюджетное планирование и прогнозирование : учебное пособие / О. В. Макашина. Москва : НИЦ Инфра-М, 2024.
Маркина, Е. В. Финансы : учебник для бакаравров / Е. В. Маркина. Москва : Кнорус, 2022.
Митти, Ф. Основные начала финансовой науки / Ф. Митти. Москва, 1904.
Николайчук, О. А. Внешний долг России : монография. 3-е изд., испр. и доп. / О. А. Николайчук, Н. О. Люшина. Москва : ИНФРА-М, 2023.
Петти, В. Трактат о налогах и сборах / В. Петти. Петрозаводск : Петроком, 1993.
Подъяблонская, Л. И. Государственные и муниципальные финансы : учебник / Л. И. Подъяблонская. Москва : ИНИТИ, 2014.
Ракитина, И. С. Государственные и муниципальные финансы : учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. / И. С. Ракитина, Н. Н. Березина. Москва : Юрайт, 2024.
Региональные и муниципальные финансы : учебное пособие / под ред. Л. Л. Игониной. Москва : Юрайт, 2023.
Сиротин, С. А. Государственные и муниципальные финансы : учебное пособие / С. А. Сиротин, А. Ю. Тарасова, Т. В. Логинова и др. Москва : Прометей, 2023.
Седова, М. Л. Технология исполнения бюджета : учебник / М. Л. Седова, С. Е. Демидова, О. В. Макашина. Москва : ИНФРА-М, 2024.
Тургенев, Н. И. Опыт теории налогов / Н. И. Тургенев. Санкт-Петербург : Типография Н. Греча, 1918.
Топсохалова, Ф. М. Государственный и муниципальный долг : учебник для вузов / Ф. М. Топсохалова. Москва : Русайнс, 2023.
Ферова, И. С. Финансы : учебник / И. С. Ферова. Москва : Кнорус, 2022.
Финансы : учебник для бакалавров / под редакцией Е. В. Маркиной. Москва : Кнорус, 2021.
Финансы : учебник для вызов / под редакцией Н. Г. Ивановой. Москва : Юрайт, 2023.
Цареградская, Ю. К. Государственный долг в России в системе финансового права : монография / Ю. К. Цареградская. Москва : НИЦ Инфра-М, 2022.
Шульгина, А. В. Налоги и налоговая безопасность : учебное пособие / А. В. Шульгина, В. А. Боровинских. Москва : Среда, 2021.

Учебное издание

СИЗОВ Валерий Владимирович

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Учебное пособие

Текстовое электронное издание

Ответственный за выпуск: Ю. Ю. Афанасьева
Корректор: Ю. П. Готфрид
Технический редактор: А. И. Лелоюр

Подписано к использованию: 04.04.2025 г.
Гарнитура Times. Объем издания: 4,10 Mb.
Комплектация издания – 1 CD.
Тираж 500 CD. Заказ № 061/ЭУ.

Издательство
Томского государственного педагогического университета
634061, г. Томск, ул. Киевская, 60
тел. 8(3822)311-484
E-mail: izdatel@tspu.edu.ru