

Сергей Викторович Загородников

**Финансы и кредит. Курс  
лекций**



Сергей Загородников

**Финансы и кредит. Курс лекций**

«Научная книга»

2009

## **Загородников С. В.**

Финансы и кредит. Курс лекций / С. В. Загородников —  
«Научная книга», 2009

Исторически первые финансовые отношения возникли с разделением общества на классы и появлением государства. В условиях рабовладельческого и феодального строя финансы выполняли незначительную роль в формировании денежных доходов государства, так как в данных формациях преобладали натуральные отношения. Основными видами доходов государства в тот период были дань и ограбление завоеванных народов, натуральные подати, сборы и различные трудовые повинности. Отличительной особенностью финансов в рассматриваемый период являлся их частноправовой принцип, поскольку казна государства была одновременно и казной главы государства. В результате развития государства и его потребностей финансы получили свое сегодняшнее значение.

# Содержание

Тема 1. Сущность и структура финансовой системы и политики Российской Федерации	6
1.1. Финансы как историческая и экономическая категория	6
1.2. Финансы как стоимостная и неотъемлемая часть денежных отношений	8
1.3. Роль и сущность финансов в процессе расширенного воспроизводства	9
1.4. Распределительная и контрольная функция финансов	11
1.5. Финансовая система. Децентрализованные и централизованные финансы	13
1.6. Финансы в планово-распределительной системе	15
1.7. Перестройка финансовых отношений	16
1.8. Сущность управления финансами, финансовая политика	17
1.9. Типы финансовой политики	20
1.10. Финансовая политика и управление финансами в РФ	21
Тема 2. Бюджетная система. Федеральный бюджет	23
2.1. Сущность и роль бюджета государства	23
2.2. Бюджетное устройство и бюджетная система	25
2.3. Принципы функционирования бюджетной системы РФ	27
2.4. Консолидированный бюджет РФ	28
2.5. Сущность и принципы бюджетного федерализма	29
Конец ознакомительного фрагмента.	30

# **Сергей Викторович Загородников**

## **Финансы и кредит. Курс лекций**

*Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.*

# **Тема 1. Сущность и структура финансовой системы и политики Российской Федерации**

## **1.1. Финансы как историческая и экономическая категория**

Исторически первые финансовые отношения возникли с разделением общества на классы и появлением государства. В условиях рабовладельческого и феодального строя финансы выполняли незначительную роль в формировании денежных доходов государства, так как в данных формациях преобладали натуральные отношения. Основными видами доходов государства в тот период были дань и ограбление завоеванных народов, натуральные подати, сборы и различные трудовые повинности. Отличительной особенностью финансов в рассматриваемый период являлся их частноправовой принцип, поскольку казна государства была одновременно и казной главы государства. В результате развития государства и его потребностей финансы получили свое сегодняшнее значение.

Развитие финансов происходило под воздействием таких факторов, как общественное разделение труда и деление общества на социальные группы, развитие товарно-денежных отношений производства, появление самостоятельных хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность и создающих для своего производства денежные фонды, создание централизованной государственной системы.

Финансы как историческая категория – это объективная экономическая категория, связанная с закономерностями развития материального производства в определенных условиях, при этом в качестве организатора конкретных финансовых отношений выступает государство.

Финансы получали применение в следующем порядке: на рубеже XIX–XX вв., с ростом объема производства и образованием монополистических объединений, финансы получили широкое применение. На протяжении долгого времени важной сферой финансовых отношений развитых зарубежных стран являлись финансы частных национальных и транснациональных корпораций, функционирующих в рамках акционерной формы. Широкое распространение данной формы хозяйствования было связано исключительно с ее преимуществами. Использование данной формы позволяло путем выпуска акций аккумулировать значительный капитал, необходимый для инвестиций.

Роль финансов в государственной системе велика. Как экономическая категория финансы представляют собой денежные отношения, связанные с формированием, распределением и использованием специальных фондов денежных средств в целях обеспечения условий расширенного воспроизводства и реализации функций и задач государства. Также финансы выражают экономические отношения по поводу производства, распределения и использования валового внутреннего продукта. Фактически они выражают отношения по поводу стоимости конечных товаров и услуг, произведенных резидентами данной страны на ее территории за определенный период времени, и национального дохода. По содержанию финансы – это своего рода связующее звено между созданием и использованием стоимости валового внутреннего продукта и национального дохода.

Под финансами следует понимать совокупность денежных отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства. С научной точки зрения главным источником денежных доходов и фондов населения, предприятий и государства служит национальный доход. Он определяет возможности удовлетворения потребности общества, общественного

расширенного производства и государства. С учетом размеров национального дохода определяются пропорции развития экономики и ее структура. С позиции практики финансы характеризуют уровень развития производительных сил и микроэкономические процессы. Экономика современного периода не может существовать без финансов государства. Это связано с тем, что на определенных этапах истории некоторые потребности общества могут финансироваться только за счет государства (атомная промышленность, космические исследования, некоторые новые приоритетные отрасли экономики, почта, телеграф и некоторые другие). В целом можно сказать, что состояние экономики страны определяет состояние финансов.

## **1.2. Финансы как стоимостная и неотъемлемая часть денежных отношений**

Финансы можно рассматривать с многих точек зрения. Особенность отношений, составляющих сущность финансов как экономической категории, состоит в том, что они всегда имеют денежную форму выражения. Первоначальное возникновение финансовых отношений представляет собой процесс распределения стоимости общественного продукта, когда эта стоимость разделяется на составляющие ее элементы и происходит образование различных форм денежных доходов и накоплений.

Первичное распределение – это процесс дробления реализованной стоимости и выделения в ее составе первичных доходов, которые соответствуют элементам цены товара (заработной плате, прибыли и др.). Выделение в составе выручки от реализации продукции прибыли, отчислений на социальное страхование, амортизационных отчислений осуществляется при помощи финансов и характеризует процесс распределения стоимости в соответствии с целевым назначением каждой ее части.

С помощью финансов реализуются многообразные процессы перераспределения стоимости общественного продукта в рамках всех структурных подразделений экономики и на разных уровнях хозяйствования. Распределение и перераспределение стоимости при помощи финансов происходит обязательно с движением денежных средств, имеющих специфическую форму финансовых ресурсов. Таким образом, они формируются у субъектов хозяйствования и государства за счет различных видов денежных доходов, отчислений и поступлений. При этом они используются на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих, удовлетворение социальных и других потребностей общества. Как стоимостная категория финансы обладают важным свойством: они всегда связаны с формированием денежных доходов и накоплений, принимающих форму финансовых ресурсов. Этот признак выступает общим для финансовых отношений любых экономических формаций, в которых они бы ни функционировали.

Категория финансов тесно связана с понятием денег. Их связь очевидна как с научных позиций, так и с практических. Финансы всегда выступают в денежной форме. В то же время денежные отношения не всегда могут быть финансовыми. Доказано, что финансы отличаются от денег как по содержанию, так и по выполняемым ими функциям. Денежные отношения становятся финансовыми только тогда, когда в результате производства товаров и оказания услуг создаются фонды денежных средств.

Взаимосвязь финансов и денег выражается в том, что финансы возникают на основе движения реальных денег в наличной и безналичной форме. В свою очередь, реальное движение денег независимо от движения стоимости в товарной форме представляет собой самостоятельное, неэквивалентное движение, в результате которого не возникает товарного возмещения. При финансах происходит независимое одностороннее движение денег.

Финансовые отношения по своей природе выражают денежные отношения между предприятиями в процессе приобретения товарно-материальных ценностей, реализации продукции и оказания услуг; между предприятиями и вышестоящими организациями при создании фондов денежных средств и их распределении у этих вышестоящих организаций; внутри предприятия при формировании и кругообороте его фондов; внутри домашнего хозяйства при формировании и использовании бюджета семей; между государством и предприятиями при уплате предприятиями обязательных платежей в бюджетную систему и финансировании расходов; между государством и гражданами при внесении ими налогов и добровольных платежей; между предприятиями, гражданами и внебюджетными фондами при внесении платежей и получении средств; между отдельными звеньями бюджетной системы и др.

### **1.3. Роль и сущность финансов в процессе расширенного воспроизводства**

Финансы играют важную роль в процессе расширенного воспроизводства. Место финансов в системе воспроизводственных отношений различается в зависимости от существующей экономической системы. Так, с переходом Российской Федерации к рыночной экономике место финансов в процессе расширенного воспроизводства существенно изменилось. В условиях административно-командной системы роль финансов была незначительной и сводилась, по сути, к роли надсмотрщика за сбором налогов. Существовал такой порядок: у предприятий изымалась вся прибыль, а в случае появления потребности в денежных средствах необходимые финансовые ресурсы выделялись из госбюджета. Фактически происходило физическое перемещение финансовых средств.

Роль финансов в процессе расширенного воспроизводства применительно к рыночным условиям существенно изменилась. В условиях рыночной экономики роль финансов заметно возросла. Стало очевидным, что от финансового положения предприятия зависят его положение на рынке, конкурентоспособность, выживаемость и перспективы. В целом роль финансов в экономике сводится к трем основным направлениям:

- финансовому обеспечению потребностей расширенного воспроизводства;
- финансовому регулированию экономических и социальных процессов;
- финансовому стимулированию эффективного использования всех видов экономических ресурсов.

Финансовое обеспечение потребностей расширенного воспроизводства предполагает покрытие затрат за счет финансовых ресурсов (собственных средств, заемных средств, привлеченных средств). Финансовое регулирование экономических и социальных процессов представляет собой изменение темпов роста отдельных структурных подразделений в целях перестройки производства в соответствии с изменившимися потребностями общества. Финансовое стимулирование эффективного использования всех экономических ресурсов осуществляется через эффективное вложение финансовых ресурсов; создание поощрительных фондов; использование бюджетных стимулов; использование финансовых санкций и т. д.

Финансовая система строится на финансовых отношениях, охватывающих такие сферы экономических денежных отношений, которые опосредуют кругооборот децентрализованных денежных фондов предприятий разных форм собственности и домашних хозяйств, связаны с формированием и использованием централизованных денежных фондов государства, которые аккумулируются в бюджетной системе.

Все финансовые категории финансовой системы имеют общие черты, позволяющие считать их составными частями финансового механизма: финансы как экономическая категория тесно связаны с процессом производства, который существует в разных экономических формах; финансы непосредственно связаны с товарно-денежными отношениями и государством; финансы представляют собой прежде всего стоимостную (денежную) категорию; финансы осуществляют распределение (на стадии микроэкономики) и перераспределение (на стадии макроэкономики) ВВП (внутреннего валового продукта) и НД (национального дохода); финансы находят выражение в реальных денежных фондах, совокупность которых составляет финансовые ресурсы.

Существование и значение финансовой категории объясняются выполняемыми ею функциями. С научной точки зрения функция любой экономической категории проявляет ее сущность, круг тех обязанностей, которые эта категория должна выполнять. Функция является объективной, стабильной, она раскрывает общественное назначение экономической категории. Функции категории должны отражать наиболее глубинные, содержательные стороны ее

бытия, определяющие специфику и связь с реальной действительностью. В литературе, посвященной финансовой деятельности, существует несколько подходов к определению функций финансов. Наиболее известные из них состоят в том, что одни ученые считают, что финансы выполняют две функции, другие – три функции.

## 1.4. Распределительная и контрольная функция финансов

Распределительная функция финансов реализуется во всех сферах общественной жизни: в материальном производстве, нематериальной сфере, сфере обращения. Основными субъектами распределения на микроуровне являются юридические и физические лица, на макроуровне – государство в лице органов законодательной и исполнительной власти. Объектами распределения выступают внутренний валовой продукт и национальный доход в денежной форме. Путем реализации распределительной функции осуществляют распределение новой стоимости (на микроуровне) и перераспределение этой стоимости (на макроуровне).

В основе распределительной функции финансов лежат три последовательные ступени: **формирование фондов денежных средств** (на местном уровне формируются финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов, необходимые для кругооборота капитала, и денежные средства домохозяйств, в то время как на государственном уровне создаются централизованные средства государства); распределение денежных фондов через финансовые инструменты (на местном уровне создаются обособленные фонды предприятия (уставный, оплаты труда, амортизации) и домашнего хозяйства для определенного потребления, на государственном образуются бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды). Использование денежных фондов имеет своей целью обеспечение на местном уровне расширенного производства и существования отдельных членов общества, на государственном уровне – улучшение народно-хозяйственных отношений, общегосударственных потребностей страны.

Перераспределительная функция финансов позволяет создавать денежные фонды на уровне предприятия и домашнего хозяйства, а также государства, образовывать не просто денежные фонды, а фонды целевого назначения, осуществлять межотраслевое, межтерриториальное перераспределение, а также перераспределение между сферами и социальными группами, формировать необходимые резервы на уровне предприятий и государства.

С распределительной функцией финансов тесно связана контрольная функция. Сущность контрольной функции состоит в осуществлении контроля (прежде всего в стоимостном выражении) объективно существующих денежных отношений. Контроль пронизывает всю систему отношений, связанных как с движением стоимости, так и со сменой форм стоимости. Финансы, связанные с движением денежной формы стоимости внутреннего валового продукта, обладают свойством количественно через финансовые ресурсы характеризовать воспроизводственный процесс.

Содержание финансового контроля состоит в том, чтобы сообщать обществу обо всех недостатках в денежных отношениях. Контрольная функция, представляющая воспроизводственный процесс, сигнализирует о возникающих отклонениях в пропорциях распределения внутреннего валового продукта и национального дохода, в своевременном и полном образовании целевых денежных фондов, в обеспеченности необходимыми ресурсами производственного процесса. Смысл контрольной функции состоит в том, чтобы стимулировать наиболее рациональное использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств с целью эффективности общественного производства.

Объектом контрольной функции финансов выступают финансовые показатели финансовой системы. Повышение эффективности контроля зависит во многом от организации финансовой системы. Контрольная функция финансов проявляется, во-первых, еще до наступления распределительного процесса, когда составляются программы, прогнозы и бюджеты; во-вторых, в процессе использования фондов денежных средств, при исполнении намеченных программ, планов, смет; в-третьих, в процессе подведения итогов, составления оценок исполнения денежных фондов. Контрольная функция реализуется посредством осуществления финансово-хозяйственного контроля на отдельных предприятиях на основе выполнения хозяйствен-

ных договоров, осуществления коммерческого расчета; финансово-бюджетного контроля при выполнении налоговых платежей и выполнении финансирования из бюджетных ресурсов; кредитно-банковского контроля при использовании принципов кредитования и денежных расчетов.

## 1.5. Финансовая система. Децентрализованные и централизованные финансы

Финансы как научная категория могут рассматриваться с различных позиций. Финансы обладают многими специфическими чертами. Одной из них является то, что финансы органически связаны с функционированием государства. В связи с этим финансовая система государства является существующей объективно подсистемой государственного управления. Под финансовой системой понимают совокупность различных сфер (звеньев) финансовых отношений, каждая из которых характеризуется своими особенностями в формировании и использовании фондов денежных средств, различным местом в общественном воспроизводстве.

В рамках финансовой системы финансовые отношения в условиях рынка имеют некоторые общие черты: все финансовые отношения осуществляют распределение внутреннего валового продукта и национального дохода, все финансовые отношения участвуют в формировании фондов и денежных средств, в их использовании, все финансовые отношения контролируют и регулируют распределительный процесс. Такие общие черты создают единую финансовую категорию, объединяющую различные финансовые отношения, которые обладают своей спецификой и выделяются из общей совокупности финансов.

В рамках финансовой системы государства существуют различные по характеру финансовые категории, однако у них имеются общие черты. Именно эти специфические признаки позволяют сгруппировать отдельные финансовые отношения в определенные сферы и звенья. При этом каждое звено отличается особыми формами формирования и использования и, соответственно, играет решающую роль в процессе общественного воспроизводства. В целом финансовая система государства включает в себя две группы финансовых институтов: централизованные и децентрализованные финансы. В состав централизованных финансов входят федеральный бюджет, региональные бюджеты, местные бюджеты и внебюджетные фонды. К децентрализованным финансам принято относить финансы предприятий и финансы домашних хозяйств.

Основой финансовой системы являются децентрализованные финансы. Это обусловлено тем, что именно здесь, в сфере материального производства, формируется преобладающая часть финансовых ресурсов страны.

**Финансы предприятий** участвуют в создании материального источника всех денежных фондов государства. Объективно от состояния децентрализованных фондов денежных средств зависят финансовое положение страны в целом, главенствующая роль в обеспечении темпов развития отраслей национального хозяйства. Финансы предприятия являются основой единой финансовой системы страны. С их помощью обслуживается процесс создания и распределения общественного продукта и национального дохода. Они выступают главным фактором формирования централизованных денежных фондов. От общего состояния финансов предприятий напрямую зависит обеспеченность централизованных денежных фондов финансовыми ресурсами. Коммерческие организации в условиях рынка ведут свою деятельность на началах коммерческого расчета, основной целью которого является обязательное получение прибыли. Хозяйственные субъекты самостоятельно распределяют выручку от реализации продукции, формируют и используют фонды производственного и социального назначения, необходимые средства для расширения производства продукции, прибегая к использованию кредитных ресурсов и возможностям финансового рынка.

**Финансы домашнего хозяйства** являются составной частью государственной финансовой системы. Исторически финансы домашних хозяйств сравнительно недавно включены в состав звеньев финансовой системы. Это вызвано тем, что финансовые отношения населения по формированию семейного бюджета и его использованию играют важную роль в регулиро-

вании платежеспособного спроса страны. Фактически определенная часть создаваемого валового внутреннего продукта в виде товаров и услуг проходит через рамки семейного бюджета. Существует следующая зависимость: чем выше доходы членов общества, тем выше спрос на производимые материальные ценности и тем устойчивее экономическое положение предприятия.

Одной из основных подсистем финансовой системы государства являются централизованные финансы. Централизованная сфера финансов находится в собственности государства в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. В нее включается бюджетная система социальной сферы. Бюджетная система РФ включает в себя три звена: федеральный бюджет, региональные бюджеты и местные бюджеты. Законодательством регламентировано, что каждый бюджет должен функционировать автономно. Это означает, что нижестоящий бюджет своими доходами и расходами не включается в вышестоящий бюджет. Однако для целей планирования бюджетных ресурсов разрабатывается консолидированный бюджет, представляющий собой статистический сводный бюджет, объединяющий финансовые ресурсы всех уровней бюджетной системы. Путем разработки и исполнения бюджета происходит перераспределение национального дохода, что дает возможность в некоторых пределах маневрировать денежными средствами и целенаправленно определять темпы и уровень развития общественного производства.

Централизованные финансы охватывают бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды, которые призваны обеспечить структурную перестройку экономики, ускорение НТП, повышение эффективности производства и на этой основе рост жизненного уровня народа. При помощи централизованных фондов обеспечивается расширение производства на макроуровне путем межотраслевого и межтерриториального перераспределения финансовых ресурсов для выравнивания темпов экономического и социального развития отдельных регионов. Внебюджетные фонды призваны расширять социальные услуги населению, стимулировать развитие отсталых отраслей социальной инфраструктуры.

Важной составляющей централизованных финансов является государственный кредит. Государственный кредит характеризует кредитные отношения по поводу мобилизации государством временно свободных денежных средств экономических субъектов. Государственный кредит может использоваться также в целях стабилизации денежного обращения в стране. Необходимость использования государственного кредита обусловлена назревшей необходимостью удовлетворения потребностей членов общества за счет бюджетных доходов.

## **1.6. Финансы в планово-распределительной системе**

Содержание финансовых отношений существенно изменяется в рамках различных экономических систем. Так, в условиях планово-распределительной системы государство занимало ведущее место в распределении материальных благ, трудовых и финансовых ресурсов. Это привело к определенным положительным результатам. Однако в 1980–1990 гг. такая система перестала себя оправдывать. Сложилась ситуация, при которой финансовая эффективность использования ресурсов стала крайне низкой. Это выражалось в огромном незавершенном строительстве, увеличении объема неустановленного оборудования, снижении уровня качества строительно-монтажных работ. Такое полное огосударствление народного хозяйства вызвало масштабную монополизацию производства и сбыта продукции, что повлекло за собой разбалансированность национального хозяйства.

Планово-распределительная система финансов подрывала принцип коммерческого расчета: средства высококорентабельных предприятий передавались в пользу убыточных. В плановой экономике финансовые права хозяйствующих субъектов резко ограничивались. Засилье стереотипов планово-распределительной системы оказалось настолько сильным, что в первые годы реформирования экономики финансовые отношения как на микро-, так и на макроуровне совсем не отвечали требованиям роста процесса производства. В этих условиях для финансовых отношений предприятий были характерны относительно низкие темпы роста прибыли в связи с нестабильностью экономического развития; сравнительно низкий уровень амортизационного фонда, несмотря на ежегодно проводимую переоценку основных фондов; сокращение размера оборотных средств в связи с отсутствием регулярной реализации товаров и оказания услуг; слабое развитие фондового рынка, который оказался не способен пополнить дополнительным капиталом предприятия; дорогие и достаточно краткосрочные банковские ресурсы.

## 1.7. Перестройка финансовых отношений

В процессе реформирования экономики в РФ происходила перестройка всех сфер народного хозяйства. При этом трансформация осуществлялась под влиянием рыночных регуляторов, которые высветили низкую эффективность прежней системы хозяйствования. Нежизнеспособность подобной системы, ее невосприимчивость к достижениям научно-технического прогресса требовали коренных перемен в экономике. Конец 1980-х гг. в РФ ознаменовался началом рыночных реформ и, соответственно, перестройкой финансовых отношений на всех уровнях. Изменения в финансовой сфере затронули все субъекты экономики: государство, организации и население. В итоге возникли самостоятельные предприятия разных форм собственности, которые стали строиться на принципах самофинансирования, самоокупаемости и материальной ответственности. Соблюдение данных принципов способствовало созданию определенных возможностей для предприятий. Они теперь могли увеличивать собственные финансовые ресурсы.

В государственной сфере также произошли заметные изменения. Изменения затронули инвестиционную, налоговую, таможенную политику и ценообразование. В конечном итоге перестройка экономики, ускорение НТП, повышение эффективности производства и роста жизненного уровня народа повысили эффективность межотраслевого и территориального перераспределения ресурсов для выравнивания уровня экономического и социального развития. Изменения в инвестиционном процессе происходили в течение несколько этапов:

- дальнейшая децентрализация инвестиционного процесса на основе многообразных форм собственности с уклоном к повышению роли собственных источников накопления предприятий для финансирования их инвестиционных проектов;
- выделение необходимых средств из бюджета приоритетным отраслям, в первую очередь энерготопливному комплексу, военным отраслям и социальной сфере;
- предоставление средств из бюджета преимущественно на условиях платности и возвратности, в соответствии с федеральными целевыми программами на конкурсной основе;
- расширение практики государственного и коммерческого финансирования инвестиционных проектов;
- активное привлечение иностранных капитальных вложений.

## **1.8. Сущность управления финансами, финансовая политика**

Финансовая система государства является по содержанию сложной, состоящей из множества элементов системой. Ее функционирование и развитие могут происходить спонтанно и планомерно. Все зависит от используемых подходов к управлению. Вообще под управлением понимают целенаправленное воздействие субъекта на объект управления. В рамках финансовой системы объектом управления являются финансовые отношения. Субъектами финансового управления выступают органы государственной власти, хозяйствующие субъекты.

Управление финансами включает в себя все функции управления: планирование, учет, анализ и контроль. Управление финансами реализуется путем разработки и осуществления финансовой политики. Начальным этапом управления финансами является составление финансовых планов. Применительно к макроуровню говорят о разработке бюджета. На базе утвержденных финансовых планов (бюджетов) организуется процесс их реализации. Процесс финансового управления завершается финансовым контролем. Основными формами финансового контроля выступают предварительный, текущий и последующий виды контроля. В финансовом контроле принимают участие различные субъекты.

Эффективность управления финансами должна быть обязательно рассчитана, поскольку финансовые ресурсы, затрачиваемые на организацию функционирования всей финансовой системы, должны быть оправданы. В данном случае сложность расчета эффективности финансового управления связана со сложностью выражения эффекта от организации управления финансами. Такой эффект может быть выражен не только количественно в виде экономических показателей, но и в форме технического, социального и прочего эффектов.

Развитие государства сопряжено с постоянными изменениями во всех сферах экономики. Для осуществления эффективного государственного управления государство ставит перспективные цели и разрабатывает текущие задачи. В рамках каждой сферы народного хозяйства действия государства должны быть последовательными и продуманными. Текущие цели должны способствовать достижению стратегических целей. Именно поэтому государство должно осуществлять в рамках каждой сферы народного хозяйства определенную политику.

Под политикой вообще понимается совокупность правил и приоритетов, используемых субъектом управления при принятии решений. Финансовая политика охватывает характеристики финансовой системы. Под финансовой политикой вообще понимают совокупность государственных мероприятий по использованию финансовых отношений в целях выполнения государством своих функций. Сущность финансовой политики представляется определенными процессами, такими как разработка общей концепции финансовой политики, определение ее основных направлений, целей, главных задач; создание адекватного финансового механизма; управление финансовой деятельностью государства и других субъектов экономики.

В основе финансовой политики (как и любой политики) должны лежать стратегические направления, задающие цели в долгосрочной и среднесрочной перспективе. Финансовая политика строится на стратегических целях, касающихся использования финансов, и предусматривает решение главных задач, следующих из особенностей функционирования экономики и социальной сферы страны. Финансовая политика должна способствовать решению проблем, стоящих на всех уровнях народного хозяйства, в области мобилизации и эффективного использования финансовых ресурсов, регулирования экономических и социальных процессов и стимулирования передовых направлений развития производительных сил, отдельных территорий и отраслей экономики.

Финансовая политика государства является составной частью экономической политики государства. В финансовой политике конкретизируются основные направления развития народного хозяйства, определяются общий размер необходимых финансовых ресурсов, их источники и направления расходования, прорабатывается механизм регулирования и стимулирования финансовыми методами социально-экономических процессов. Между тем финансовая политика является относительно самостоятельной сферой деятельности государства, важнейшим средством реализации политики государства в любой области общественной деятельности.

**Основными задачами финансовой политики** являются:

- обеспечение необходимых условий для формирования максимально возможных финансовых ресурсов;
- установление рационального с точки зрения государства распределения и использования объемов финансовых ресурсов;
- организация регулирования и стимулирования экономических и социальных процессов с помощью финансовых методов;
- выработка финансового механизма и его развитие в соответствии с изменяющимися целями и задачами стратегии;
- создание эффективной и максимально полезной системы управления финансами.

Существуют основные положения, которые следует соблюдать при разработке финансовой политики. Так, в процессе выработки финансовой политики необходимо исходить из конкретных особенностей исторического развития общества. Финансовая политика должна строиться таким образом, чтобы учитывались специфика внутренней и международной обстановки, реальные экономические и финансовые возможности страны. При этом учет текущих особенностей должен дополняться подробным рассмотрением и изучением опыта использования экономического и финансового механизма, новых тенденций развития, а также мирового опыта. В процессе проведения финансовой политики важно также соблюдать требование обеспечения ее взаимосвязи с другими составными частями экономической политики (кредитной, ценовой, денежной и др.).

Финансовая политика государства основывается на хозяйственном механизме. Реализация финансовой политики заключается в разработке соответствующего финансового механизма реализации поставленных государством задач. Под финансовым механизмом понимается система установленных государством форм, видов и методов организации финансовых отношений. По сути, финансовый механизм является внешней оболочкой финансов.

Финансовый механизм является сложной системой, состоящей из множества взаимосвязанных элементов. К элементам финансового механизма относятся формы финансовых ресурсов, методы их формирования, система законодательных норм и нормативов, которые используются при определении доходов и расходов государства, организации бюджетной системы, финансов предприятий и рынка ценных бумаг. История показывает, что финансовый механизм является наиболее динамичной частью финансовой политики. Изменения финансового механизма происходят в связи с решением различных тактических задач. В связи с этим финансовый механизм чутко реагирует на все особенности текущей обстановки в экономике и социальной сфере страны.

Различают директивный и регулирующий финансовый механизм. Как правило, **директивный финансовый механизм** разрабатывается для финансовых отношений, в которых непосредственно принимают участие государственные органы. В состав данного механизма входят налоги, государственный кредит, расходы бюджета, бюджетное финансирование, организация бюджетного устройства и бюджетного процесса, финансовое планирование. При формировании директивного финансового механизма государством детально разрабатывается вся система организации финансовых отношений, обязательная для всех его участников. **Регули-**

**рующий финансовый механизм** закрепляет основные принципы работы в конкретном сегменте финансов, не затрагивающем прямо интересы государства. Данный вид финансового механизма характерен для организации внутривозрастных финансовых отношений на частных предприятиях.

## 1.9. Типы финансовой политики

Финансовая политика государства постоянно изменяется. Ее изменения связаны в основном с изменением ситуации на рынках и международной обстановки. В истории сложилось несколько типов финансовой политики. Использование того или иного типа финансовой политики зависит от особенностей текущего этапа развития экономики и социальной сферы, интересов правящих партий и социальных групп. В целом принято выделять следующие типы финансовой политики.

**Классическая финансовая политика.** Данная финансовая политика была распространена до конца 1920-х гг. Она основывалась на трудах А. Смита и Д. Рикардо, их последователей. Ее основное содержание – невмешательство государства в экономику, сохранение свободной конкуренции, использование принципов рыночного механизма как главного регулятора хозяйственных процессов. В итоге сократились государственные расходы и налоги.

**Регулирующая финансовая политика.** Переход к регулирующей финансовой политике произошел в 1920-е гг. В ее основу вначале была положена экономическая теория английского экономиста Дж. Кейнса и его последователей. Они доказывали необходимость вмешательства и регулирования государством циклического развития экономики. В данном случае финансовая политика наряду с ее традиционными задачами стала преследовать, помимо всего прочего, цель – использовать финансовый механизм для регулирования экономики и социальных отношений в целях обеспечения полной занятости населения. Растут государственные расходы. Главным механизмом регулирования становится подоходный налог, использующий прогрессивные ставки. В целом регулирующая финансовая политика показала свою эффективность в 1930–1960-е гг.

**Планово-директивная финансовая политика** применяется в странах, использующих административно-командную систему управления экономикой. Такие системы основаны на государственной собственности на средства производства. В рамках плановой системы управления становится возможным директивное руководство всеми сферами экономики и социальной жизни, в том числе и финансами. В этих условиях основной целью финансовой политики является обеспечение максимальной концентрации финансовых ресурсов у государства для их последующего перераспределения в соответствии с основными направлениями государственного плана.

## 1.10. Финансовая политика и управление финансами в РФ

Финансовая политика в результате реформ потребовала изменения хозяйственного механизма. Взаимоотношения между предприятиями и государством стали строиться на налоговой основе. Изменились межбюджетные отношения, в результате чего территориальные бюджеты (региональные, местные) получили большую самостоятельность, в первую очередь в сфере расходования средств. Кроме того, были внесены изменения в формирование территориальных бюджетов (были созданы фонды финансовой помощи). Сложилось так, что бюджетный дефицит стал покрываться не за счет ресурсов Центрального банка России, а на основе выпуска государственных ценных бумаг. Создание частных страховых компаний способствовало становлению и развитию страхового рынка. Законодательно из состава государственного бюджета были выведены средства социального страхования и созданы государственные социальные внебюджетные фонды.

Задачами бюджетной политики являются укрепление государственных финансов, снижение бюджетного дефицита, создание благоприятных финансовых условий для развития отраслей народного хозяйства. На протяжении последних лет были сделаны определенные усилия по укреплению бюджетной системы, сокращению нерациональных затрат государства, снижению уровня бюджетного дефицита. В то же время можно констатировать, что бюджетной системы, адекватной рыночным условиям, еще не создано. Бюджетная несбалансированность усугубляется недостаточно четким разграничением полномочий бюджетов разных уровней.

Основными направлениями финансовой политики РФ на современном этапе являются снижение налоговой нагрузки на экономику, упорядочение государственных обязательств, концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач, снижение зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен, создание эффективной системы межбюджетных отношений и управления государственными финансами. В конечном счете основной целью финансово-бюджетной политики является создание эффективной системы управления государственными финансами.

В РФ управление финансами ведется законодательными органами власти. Это Федеральное Собрание и его две палаты – Государственная Дума и Совет Федерации. Эти государственные органы принимают участие в управлении финансами на этапах рассмотрения и утверждения федерального бюджета России и утверждении отчета о его исполнении. Кроме того, важнейшим организатором управления финансами в РФ является Министерство финансов РФ (и его органы на местах). Ими решаются следующие задачи:

- разработка и реализация стратегических направлений единой государственной финансовой политики;
- составление проекта и исполнение федерального бюджета;
- обеспечение устойчивости государственных финансов и их активного воздействия на социально-экономическое развитие страны, на осуществление мер по развитию финансового рынка;
- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития РФ;
- разработка предложений по привлечению в экономику страны иностранных кредитов;
- совершенствование методов бюджетного планирования, финансирования и отчетности;
- осуществление финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов.

Законодательно за Министерством финансов РФ закреплены следующие функции:

- участие в работе по составлению долговременных и краткосрочных прогнозов функционирования экономики, организация работ по составлению проекта федерального бюджета,

прогноза консолидированного бюджета РФ, разработка проектов нормативов отчислений от федеральных налогов, сборов, размеров и дотаций и субвенций из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации;

- обеспечение исполнения федерального бюджета, а также государственных федеральных внебюджетных фондов;
- разработка с участием Министерства РФ по налогам и сборам, Федеральной службы налоговой полиции РФ предложений по совершенствованию налоговой политики и налоговой системы;
- принятие участия в определении ценовой политики;
- принятие участия в работе по совершенствованию страховой деятельности в стране;
- разработка предложений по выпуску и размещению, а также осуществлению выпуска государственных внутренних займов РФ;
- разработка предложений по формированию и развитию финансового рынка.

## Тема 2. Бюджетная система. Федеральный бюджет

### 2.1. Сущность и роль бюджета государства

Бюджет является необходимой частью финансовой системы страны. Более того, он является стержнем экономики государства. Во всех странах в результате деятельности хозяйствующих субъектов создаются валовой внутренний продукт и национальный доход. Произведенный в материальном производстве национальный доход проходит последовательно стадии распределения и перераспределения. Определяющую роль в перераспределении и дальнейшем использовании национального дохода играет бюджет. В ходе перераспределения национального дохода государства часть его в денежной форме поступает в бюджет и образует централизованный фонд финансовых ресурсов.

Под **бюджетом** понимают форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государственной системы управления. Бюджет занимает ведущее место в финансовой системе страны. Он отражает часть распределительных отношений между государством, с одной стороны, предприятиями и населением – с другой, связанные с формированием и использованием общегосударственного фонда финансовых ресурсов.

В ходе перераспределения национального дохода при формировании и исполнении бюджета используются следующие методы: образование и использование денежных накоплений (прибыли, налога на добавленную стоимость, платежей в социальные внебюджетные фонды), организация налоговых платежей, финансирование отраслей народного хозяйства, формирование и использование общественных фондов потребления, страховых и резервных фондов. Путем использования бюджета государственные и территориальные органы власти получают финансовые ресурсы для содержания аппарата управления, армии, осуществления социальных мероприятий, реализации экономических задач, т. е. для выполнения возложенных на государство функций. Между тем бюджет целесообразно рассматривать как экономическую категорию, выражающую определенные экономические отношения. Исторически государство использует бюджет в качестве одного из основных инструментов для обеспечения как непосредственно своей деятельности, так и в качестве определяющего инструмента проведения экономической и социальной политики.

Любая экономическая категория выполняет ряд функций. Бюджету также присущи некоторые функции.

**Распределительная функция бюджета** реализуется через формирование и использование централизованных фондов денежных средств по уровням государственной и территориальной власти и управления. При помощи бюджета государство регулирует хозяйственную жизнь страны, экономические отношения. Используя бюджет, государство способно целенаправленно ускорять или сдерживать темпы производства, рост капиталов и частных сбережений, видоизменять структуру спроса и потребления.

**Регулирующая функция бюджета** состоит в том, что в ходе составления и исполнения бюджета решаются задачи государственного регулирования экономических и социальных процессов в государстве. Бюджет активно участвует в распределении получаемой прибыли предприятий и хозяйственных организаций. Существует известная зависимость между формами и величиной изъятия в бюджет части прибыли предприятий и заинтересованностью последних в результатах своей работы. Доказано, что от того, насколько совершенны формы изъятия в бюджет части прибыли, зависит активность предприятий в вопросе лучшего использования производственных ресурсов.

**Обеспечивающая функция бюджета** заключается в том, что при помощи бюджета национальный доход перераспределяется по территории, а также из производственной в непроизводственную сферу. Для этих целей за счет бюджета создаются денежные фонды для финансирования потребностей в области здравоохранения, образования, культуры, управления, обороны. При помощи бюджетов государство направляет средства в первую очередь в те отрасли народного хозяйства и те экономические районы, которые нуждаются в них на данном этапе развития.

**Контрольная функция бюджета** отражает возможность и обязательность государственного контроля за поступлением и использованием бюджетных средств. В бюджете отражены размеры необходимых государству финансовых ресурсов. В нем фиксируются конкретные направления расходования средств, перераспределения национального дохода и внутреннего валового продукта.

## 2.2. Бюджетное устройство и бюджетная система

Под бюджетной системой понимают совокупность бюджетов государства, административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, основанную на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах.

**Бюджетное устройство** понимается как форма организации государственного бюджета и бюджетной системы страны, система взаимоотношений между ее отдельными звеньями. Между тем основу бюджетного устройства составляет форма государственного устройства страны, которая закреплена в Конституции РФ. По степени распределения власти между центром и административно-территориальными образованиями все государственной системы подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные.

**Унитарное (единое) государство** представляет форму государственного устройства, в рамках которой административно-территориальные образования не обладают собственной государственностью, или автономией. При данной форме в стране действуют единая конституция, общая для всех систем права, и единые органы государственной власти, имеет место централизованное управление экономическими, социальными и политическими процессами в государстве. Бюджетная система унитарного государства формируется из двух звеньев: государственного и местных бюджетов.

**Федеративное (объединенное, союзное) государство** представляет собой форму государственного устройства, при которой государственные образования или административно-территориальные образования, которые входят в государство, обладают собственной государственностью и политической самостоятельностью в пределах, распределенных между ними и центром, определенной компетенций. В таких государствах бюджетная система является трехзвенной и состоит из федерального бюджета, бюджетов членов Федерации и местных бюджетов.

**Конфедеративное (союзное) государство** является, по сути, постоянным союзом суверенных государств, созданным в целях достижения политических или военных целей. В таком государстве бюджет формируется из взносов входящих в конфедерацию государств. В рамках государств – членов конфедерации действуют свои установленные местным законодательством бюджетные и налоговые системы.

Бюджетная система строится на основании принятого бюджетного устройства. В бюджетной системе выделяются уровни, на которых разрабатываются и исполняются бюджеты. В РФ построение бюджетной системы строится на основании Конституции РФ и конституций республик в составе РФ. На основании данных документов устанавливается, что бюджетная система включает три уровня. Первый уровень объединяет федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; второй уровень включает бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; третий уровень включает местные бюджеты.

В РФ бюджетная система включает федеральный бюджет, 21 республиканский бюджет республик в составе РФ, 55 краевых и областных бюджетов и бюджетов городов Москвы и Санкт-Петербурга, 1 областной бюджет автономной области, 10 окружных бюджетов автономных округов и около 29 тыс. местных бюджетов (это районные, городские, поселковые и сельские бюджеты). Примечательно, что в состав федерального и территориальных бюджетов (бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов) включаются целевые бюджетные фонды, создающиеся из целевых источников и имеющие целевое расходование средств. В бюджетной системе РФ все бюджеты являются самостоятельными и не включаются друг в друга, т. е. бюджеты субъектов Российской Федерации не входят в федеральный бюджет, а местные бюджеты,

в свою очередь, не включаются в региональные бюджеты. Помимо федерального и территориальных бюджетов, в состав бюджетной системы входят государственные внебюджетные фонды. По сути, средства этих фондов мало чем отличаются от бюджетных средств.

## 2.3. Принципы функционирования бюджетной системы РФ

Бюджетная система любого государства должна строиться на определенных принципах. Это позволяет обеспечить ее высокую эффективность.

**Принцип единства бюджетной системы** состоит в необходимости обеспечения единства правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, единого порядка финансирования расходов бюджетов всех уровней.

**Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы** заключается в том, что соответствующие виды доходов и полномочий по осуществлению расходов должны быть закреплены за органами власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

**Принцип самостоятельности всех бюджетов** означает закрепление при помощи законодательных актов самостоятельности бюджетов всех уровней. **Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов** предполагает, что все доходы и расходы бюджетов подлежат отражению в бюджетах в полном объеме. **Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств** предполагает, что при составлении и исполнении бюджетов государственные органы власти и получатели бюджетных средств обязаны исходить из необходимости достижения заданных результатов.

**Принцип общего покрытия расходов** предполагает, что все расходы любого бюджета должны покрываться общей суммой доходов из соответствующих источников финансирования его дефицита. **Принцип гласности** требует обязательного опубликования в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении. **Принцип достоверности бюджета** означает требуемую надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. **Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств** предполагает выделение бюджетных средств в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

## 2.4. Консолидированный бюджет РФ

В бюджетной системе РФ выделяется такое понятие, как «консолидированный бюджет». Под консолидированным бюджетом понимают свод бюджетов всех уровней бюджетной системы государства. Законодательно определено, что в состав консолидированного бюджета РФ входят федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации объединяет региональный бюджет, т. е. бюджет субъекта Российской Федерации и местные бюджеты.

Специфика консолидированного бюджета состоит в том, что он не рассматривается и не утверждается законодательными (представительными) органами власти всех уровней. Такой бюджет является, по сути, статистическим сводом бюджетных показателей. Значение консолидированного бюджета состоит в том, что показатели консолидированных бюджетов используются в бюджетном планировании. С помощью показателя консолидированного бюджета РФ рассчитывается степень централизации финансовых ресурсов, создаваемых в стране и отражаемых в сводном финансовом балансе страны. В принципе, без расчета показателей консолидированных бюджетов невозможно осуществить сводное финансовое планирование.

Огромное значение имеют показатели консолидированных бюджетов в перспективном планировании в целом и перспективном финансовом планировании в частности. Разработка экономико-математических моделей прогнозирования различных бюджетов также базируется на показателях консолидированных бюджетов. Данные консолидированных бюджетов используются также при расчетах, характеризующих различные виды обеспеченности жителей страны, территорий. Различные показатели консолидированного бюджета страны используются для сравнения с аналогичными показателями других государств.

## 2.5. Сущность и принципы бюджетного федерализма

Согласно бюджетному законодательству в РФ установлено федеративное устройство, основанное на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с законом каждое административно-территориальное образование (муниципальные образования), находящееся на территории РФ, имеет свой бюджет. Установленное законодательством федеративное устройство является основой бюджетного федерализма. Под финансово-бюджетным федерализмом понимают разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в сфере финансов и конкретно в бюджетной сфере. Механизм финансово-бюджетного федерализма реализуется в ходе бюджетного процесса при мобилизации бюджетных доходов и расходовании бюджетных средств.

Существуют **принципы финансово-бюджетного федерализма**:

- законодательное разграничение полномочий по расходам между органами власти всех уровней управления;
- обеспечение соответствующих органов власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных на них функций;
- обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы;
- наличие единых для каждого звена бюджетной системы формализованных прозрачных и методов регулирования бюджетов;

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.