

# **ТЕОРИЯ И МЕХАНИЗМЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

## **ЛЕКЦИЯ 3**

### **Финансовая политика**

**Кафедра административного и  
финансового права.**

**К.полит.н., доцент Денисов Юрий  
Петрович**

***Дежурный день - понедельник***

# **МОДУЛЬ 1. «ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ»**

## **Тема 3. Финансовая политика**

- 1. Государственный бюджет как инструмент  
ГРЭ.**
- 2. Финансовая политика государства.**
- 3. Налоговое регулирование.**
- 4. Денежно-кредитное регулирование.**

# Вопрос 1. Государственный бюджет как инструмент ГРЭ.

Государственный бюджет – это...



Государственный бюджет играет важную роль в общественном перераспределении ресурсов и является главным звеном государственной финансовой систем. **Бюджет**, в общем понимании, — это план образования и использования финансовых ресурсов для обеспечения функций определенной организации.

**Государственный бюджет** — это годовой план государственных затрат и источников их финансового покрытия.

Взаимосвязи бюджета с другими звеньями финансовой системы регулируются действующим законодательством. Совокупность всех бюджетов, которые входят в состав бюджетной системы страны, называется **сводным (консолидированным) бюджетом**.

**Под бюджетным устройством** понимают организацию и принципы построения бюджетной системы, ее структуру, взаимосвязь между ее отдельными элементами и звеньями.

## Бюджет составляется согласно бюджетной классификации.

**Бюджетная классификация** – это единая международная система функционального группирования доходов и затрат бюджета по однородным признакам. Она обеспечивает возможность сравнения бюджетных данных разных бюджетов, определить характер регулирующих действий государства по поиску доходных источников и направлений использования полученных средств.

**Фискальная функция бюджета** состоит в финансовом обеспечении выполнения государством основных функций, которые находятся в сфере ее ответственности.

*При выполнении этой функции необходимо помнить, что госбюджет рассматривается не только как смета поступлений и затрат, но прежде всего – как способ обеспечения макроэкономического сбалансирования и экономического роста, финансовый план, который предусматривает воспроизведение условий для собственного финансирования в долгосрочном периоде.*



**Регулирующая функция бюджета** опирается на фискальное перенаправление части ресурсных потоков в стране соответственно установленным законом о Государственном бюджете направлениям.

Изъятие части общественного продукта в виде налогов и неналоговых поступлений в бюджет позволяет корректировать использование этого продукта, воздействуя на объемы совокупного спроса и пропорцию между потреблением и накоплениями в экономике. На этапе спада затраты бюджета увеличиваются, компенсируя потерю части общественного спроса, что оживляет экономику, но ухудшает баланс бюджета.

На этапе экономического подъема рост налоговых поступлений улучшает баланс бюджета. В случае действия прогрессивной шкалы налогообложения увеличение доходов ведет к росту части налоговых выплат, что является своего рода «встроенным» стабилизатором, «охлаждающим» экономику.

Снижение налоговых ставок и увеличение государственных затрат используется как рычаг активизации экономической динамики, в тот час как повышение налоговых ставок и уменьшение затрат является одним из способов предупреждения «перегрева» экономики.

**Таким образом, бюджет играет антициклическую и стабилизационную роль.**

**Стратегическая функция бюджета** определяется структурой государственного потребления и государственных инвестиций и реализуется через влияние государства на межотраслевое и межрегиональное перераспределение ресурсов внутри страны в соответствии с поставленными долгосрочными стратегическими приоритетами.

Прежде всего это государственные закупки (госзаказы) продукции определенных отраслей, бюджетные капиталовложения в отрасли, которые определены как стратегически важные, но которые не могут привлечь по объективным причинам частный капитал, в депрессивные регионы и т.д. Указанная функция приобретает особое значение в переходных экономиках, в которых происходит существенная структурная перестройка.

**Стимулирующая функция бюджета** состоит во влиянии мер бюджетной политики на активизацию экономических процессов.

Если регулирующая и структурная функции могут быть направлены как на ускорение так и на торможение экономических процессов, то стимулирующая функция бюджета состоит в создании максимально благоприятных условий для эффективной предпринимательской деятельности в русле законодательства и национальных интересов страны с помощью налоговых стимулов, субсидий или дотаций, инвестиций и т.д.

**Кроме фискальной, все остальные функции государства являются не прямыми и их реализация простирается дальше границ одного года, но именно через фискальные функции государства.**

**Поэтому, эффективность их исполнения госбюджетом можно определить по итогам одного года лишь частично.**



## Основные стратегические направления бюджетной политики:

- обеспечение полного и своевременного исполнения финансовых обязательств государства на всех уровнях власти;
- устранение дестимулирующих элементов и усиление стимулирующих функций бюджетной политики, прежде всего в направлениях реформирования налоговой системы и политики бюджетных затрат;
- уменьшение долговой нагрузки на экономику.

**Бюджетное финансирование** - это безвозвратное направление средств соответствующих бюджетов (государственного, областного, районного, городского и т.д.) на содержание организаций в соответствии со сметой затрат.

**Бюджетные резервы** - это фонды непредвиденных затрат, которые создаются в соответствующих бюджетах для обеспечения бесперебойного финансирования запланированных в бюджетах мер при снижении доходов или в случае финансирования непредвиденных мер неотложного характера. Размеры бюджетных резервов обычно составляют 3-5% от объема соответствующего бюджета.

## Основная часть государственных доходов и расходов осуществляется через бюджетную систему.

**Бюджетная система РФ** - совокупность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права.

**Она состоит из бюджетов трех уровней:**

- **I уровень** - федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- **II уровень** - бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- **III уровень** - местные бюджеты.



**Государственные доходы** — это денежные отношения по поводу распределения ВВП, а также часть ВВП, используемая государством для осуществления своих функций. Доходы бюджетов получаются за счет поступлений от уплаты физическими и юридическими лицами налогов, сборов и других обязательных платежей, а также поступлений из других источников, определенных законодательством.

**Государственные расходы**, включая чистое кредитование, — это затраты, которые не подлежат возвращению, не создают и не погашают финансовых требований. Они складываются в основном из закупок товаров, услуг, оплаты работы государственных служащих, социальных выплат и обслуживания государственного долга.

Государство, используя бюджет, осуществляет финансирование развития отдельных отраслей, регионов и сфер деятельности. Кроме прямого финансирования и прямых государственных инвестиций, затраты государственного бюджета осуществляются в таких формах, как дотации, субсидии, субвенции.

**Субвенция** - (от лат. subvenire — приходить на помощь) вид денежной помощи местным бюджетам со стороны государственного бюджета, предназначенной на определенную цель. В случае нарушения целевого использования средств помощи, полученных в виде страховой суммы, они подлежат возврату в тот бюджет, из которого получены.

Субвенцию следует отличать от **дотации**, при которой денежная помощь со стороны госбюджета не оговаривается никакими условиями, и от **субсидии**, обозначающей дотации, как бюджетам, так и различным организациям за счет средств бюджета или средств специальных фондов, создаваемых за счет взносов отдельных компаний и граждан.

Превышения доходов над расходами составляет ***излишек (профицит) бюджета.***

Превышения расходов над доходами составляет ***дефицит бюджета.***

Излишек бюджета правительство может использовать при непредвиденных обстоятельствах для досрочных выплат, погашения государственного долга, кредитования или перевода его в доход следующего бюджетного года.



Общепринятым в мировой практике показателем того, насколько бюджетный дефицит велик и опасен, является отношение минусового бюджетного сальдо (государственного внутреннего долга) к объему ВВП. По оценке МВФ показатель превышающий 2,5% является настораживающим.

Покрытие дефицита осуществляется за счет внутренних государственных займов, займов иностранных государств и других финансовых институтов. Недостаток средств заставляет решать проблему приоритетности направлений расходования их. В этих случаях становится неминуемым **секвестр (сокращение) затрат**, т.е. пропорциональное уменьшение их (кроме специально защищенных - заработная плата, стипендии, пенсии и другие трансферты, затраты на медикаменты, питание и др.).

### Основные этапы бюджетного процесса:

- составление проекта бюджета;
- рассмотрение бюджета;
- утверждения бюджета;
- выполнения бюджета;
- составление, рассмотрение и утверждения отчета о выполнении бюджета.



## Вопрос 2. Финансовая политика государства.



В общей трактовке **финансы** означают применение разнообразных приемов распределения совокупного общественного продукта на централизованные и децентрализованные фонды денежных ресурсов. Через распределительную и контрольную функции финансы активно влияют на процесс общественного воспроизводства, накопление и рациональное потребление фондов.

Понятие "финансы" охватывает государственные финансы, с одной стороны, с другой - финансы предприятий и корпораций частного сектора.

**Государственные финансовые ресурсы** образуются за счет взимания налогов, таможенных сборов, пошлин, специальных платежей, продажи государственного имущества, поступлений от приватизации государственной собственности, средств от продажи золотого запаса страны, выпуска и продажи государственных ценных бумаг, продажи государственных пакетов акций, прибыли от государственной предпринимательской деятельности, получения денежных средств на основе внешнего и внутреннего заимствования, использование резервных и страховых фондов.

## Функции государственной финансовой политики:

- 1. Финансовый учет и анализ** (учет и анализ финансово-хозяйственной деятельности) призван выявить состояние, динамику финансовых ресурсов, формировать информацию, необходимую для принятия управленческих решений в области финансов исходя из сложившейся ситуации, проявившихся тенденций и выявленных проблем.
- 2. Финансовое прогнозирование** выявляет ожидаемую в перспективе картину состояния финансовых ресурсов и финансовых процессов, возможные варианты осуществления финансовой деятельности и служит предпосылкой финансового планирования.
- 3. Планирование финансовых ресурсов и финансовой деятельности** устанавливает параметры будущего состояния финансовой системы, величины и источники получения финансовых ресурсов и каналы их расходования, степень соответствия поступлений и затрат, уровень дефицитности ресурсов.
- 4. Оперативное регулирование финансов** осуществляется с целью реагирования на складывающуюся ситуацию, принятия текущих решений, корректировки бюджетов, балансов, финансовых планов, а также перераспределения, изменения целевой направленности финансовых ресурсов в свете новых задач.
- 5. Контроль за состоянием финансов и ходом финансовой деятельности** на всех уровнях управления призван служить звеном обратной связи в цепи управления, предоставлять органам государственного управления финансами информацию о соблюдении законов, правил, норм расходования финансовых ресурсов, степень исполнения бюджетов и балансов.



В России финансовую систему образуют государственный и местные бюджеты; финансы предприятий всех форм собственности; централизованные государственные и прочие фонды; фондовый рынок.

Воздействие государственных финансов на социально-экономические процессы в обществе зависит во многом от правильно выработанной финансовой политики государства.

**Финансовая политика** - это совокупность финансовых мероприятий, осуществляемых правительственными органами через звенья и элементы финансовой системы. Она имеет два аспекта:

- регулирование экономики с помощью доходов и расходов - **фискальная политика**;
- регулирование бюджетных процессов (достижение бюджетного равновесия), что называют **бюджетной политикой (бюджетированием)**.

Основная задача финансовой политики заключается в достижении макроэкономического равновесия между совокупным спросом и совокупным предложением.

Информационной базой для принятия управленческих решений по вопросам эффективного использования финансовых ресурсов является **сводный баланс финансовых ресурсов государства.**

*Целью разработки баланса* является определения объемов финансовых ресурсов государства на прогнозный период, возможностей использования их для финансирования экономических и социальных программ развития, а также установление оптимальных направлений их распределения и использования.

## По функциональному назначению расходы финансовых ресурсов государства можно объединить в пять групп:

- 1. Финансирование государственных услуг общего назначения** (затраты на государственное управление; содержание законодательных, исполнительных и судебных органов; международную деятельность, национальную оборону, обеспечение общественного порядка и безопасности и т.п.);
- 2. Финансирование производства общественных товаров** (затраты на науку, образование, культуру и искусство, здравоохранение, физическую культуру и спорт, социальную защиту и социальное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, средства массовой информации и т.п.);
- 3. Финансирование государственных услуг, связанных с экономической деятельностью** (расходы на развитие областей материального производства; на повышение эффективности хозяйственной деятельности, осуществление структурных преобразований в экономике, создание условий экономического роста, на реализацию целевых комплексных программ и т.п.);
- 4. Расходы государственных целевых фондов.**
- 5. Другие расходы** (выплаты процентов и затраты, связанные с обслуживанием государственного долга, созданием резервных фондов, трансферты общего характера и т.п.).



Неэффективная государственная финансовая политика приводит к появлению государственного долга. Государственный долг делится на внутренний и внешний.

- **Внутренний государственный долг** - общая сумма задолженности правительства населению.
- **Внешний государственный долг** - внешние займы и другие долговые обязательства перед нерезидентами-кредиторами данного государства.

# Вопрос 3. Налоговое регулирование.



Особая роль в государственном регулировании принадлежит налоговой политике. Налоги являются одним из важнейших видов государственных доходов, которые получает государство на основании своих властных полномочий.

**Налог (пошлина, сбор)** – обязательный взнос в бюджет или во внебюджетные фонды, осуществляемые плательщиками в порядке и на условиях, определенных законом.

*Основы налогообложения, которые не подвластны времени, были сформулированы Адамом Смитом:*

- налоги должны соответствовать состоянию плательщика;
- способ и время взимания должны быть заранее и точно известны и удобны для плательщика;
- сам процесс сбора налогов нужно проводить с минимальными затратами.

## Различают две основные группы налогов:

- 1. Прямое действия.** Это налоги на процессы производства и обращения продукции - капитал, труд и землю. Примеры - налог на прибыль, зарплату и другие трудовые доходы, на имущество, дарение и наследование, земельный налог и т.д.
- 2. Косвенного действия.** Предметом налогообложения являются товары и услуги. Косвенные налоги проявляются при распределении и потреблении, они распространяют свое действие на потребителя и представляют налоги на его расходы. Примеры - акцизы на товары и услуги, НДС, налог с продаж, таможенные тарифы, пошлины и сборы при оказании услуг.

**Объект налогообложения** – это то, что облагается налогом (прибыль, имущество, добавленная стоимость товара (услуги), использование природных ресурсов, доходы граждан и т.д.).

**Субъект налогообложения (плательщик налога)** – это юридическое или физическое лицо, которое согласно действующему законодательству обязано платить налоги или другие обязательные платежи.

## Основные функции налогов: фискальная, социальная и регулирующая.

- **Сущность фискальной функции** заключается в получении и аккумулировании налоговых платежей и формирование на их основе доходной части бюджета для финансирования государственных затрат.
- **Сущность социальной функции налогов** — в поддержании социального равновесия через сокращение большого расхождения реальных доходов отдельных социальных групп населения.
- **Сущность регулирующей функции** налогов в том, что посредством налоговых рычагов (виды налогов, объекты налогообложения, база налогообложения и т.д.) происходит стимулирование (дестимулирование) определенных форм экономической деятельности, производства и потребления, отраслей и регионов.

**Налоговая система** - совокупность взимаемых государством в данной стране налогов, правила налогообложения и органы, реализующие налоговые функции.



## Налоговая система основывается на следующих принципах:

- 1. Обязательности уплаты налогов** – разработка норм обязательных платежей (налогов) определенных по достоверным данным об объекте налогообложения и установление ответственности об уклонения от их оплаты.
- 2. Равенства субъектов налогообложения** – это недопущение любых проявлений налоговой дискриминации. Обеспечивается единым подходом к субъектам хозяйствования при определении их налоговых обязательств.
- 3. Социальной справедливости** – обеспечение социальной поддержки малообеспеченных слоев населения путем внедрения экономически обоснованного налогообложения. Это установление необлагаемого минимума, применение дифференцированного налогообложения доходов граждан (предприятий) с различным уровнем доходов и т.д.
- 4. Стабильности** – обеспечение неизменности налогов и обязательных платежей в течении бюджетного года.
- 5. Научной обоснованности** – установление новых или изменение размера действующих налогов должны научно обосновываться и проходить практическую апробацию.
- 6. Равномерности уплаты налогов** – определяется установлением сроков оплаты налоговых обязательств, исходя из необходимости обеспечения поступления средств в бюджет.
- 7. Доступности** – обеспечение открытости информации о видах налогов, суммах и формах.
- 8. Стимулирования** – при определении видов и размеров обязательным условием является степень их влияния на социально-экономическое развитие.

**Система налогообложения** — это нормативно определенные органами законодательной власти налогоплательщики, их права и обязанности, объекты налогообложения, виды налогов, сборов и других обязательных платежей в бюджеты, взносы в государственные целевые фонды, а также порядок взыскания установленных налоговых платежей, сборов и взносов.

Также инструментами налогового регулирования являются **налоговые льготы**, которые закреплены в нормативных актах как исключения из общей схемы вычисления конкретного вида налога, и касаются объекта, ставки или других составных налогообложения.

По типам взимаемых ставок налоги относят к трем группам: прогрессивный налог, пропорциональный налог, регрессивный налог.

**Прогрессивный налог (или налогообложение по прогрессивной ставке)** означает, что с высоких доходов берется больший процент, чем с низких (то есть ставка налога повышается при возрастании дохода).

**При пропорциональном налоге** взимается одна и та же ставка налога, независимо от величины дохода.

**При регрессивном налогообложении** процент изъятия дохода налогами уменьшается при возрастании дохода.

*Прогрессивное налогообложение связано в основном с прямыми налогами на доходы и наследство, а пропорциональное и регрессивное - в большей степени с косвенными налогами (такими, как акцизные сборы, налоги на продажи, налог на добавленную стоимость, НДС).*



Для практики налогообложения имеет огромное значение определение эффективности налоговых ставок - размера налога на единицу налогообложения.

**В случае завышения ставок возникает целый ряд негативных последствий, важнейшими из которых выступают:**

- подрыв основ нормального воспроизводства и НТП,
- деформирование и торможение процесса производства,
- снижение трудовой активности,
- рост "теневой" экономики,
- массовая практика уклонения от налогов,
- сокращение поступлений в госбюджет.

# Вопрос 4. Денежно-кредитное регулирование.



**Денежно-кредитная политика (ДКП)** — это комплекс мероприятий в сфере денежного обращения и кредита, направленных на регулирование экономического роста, сдерживание инфляции и обеспечение стабильности денежной единицы, обеспечение занятости населения и выравнивание платежного баланса. Осуществление государством продуманной денежно-кредитной политики предусматривает размежевание ее стратегических и тактических целей.

**Стратегическая цель ДКП** подчинена общим стратегическим целям социально-экономической политики государства.

**Тактической целью ДКП** является обеспечение внутренней стабильности денег, т.е. оптимального равновесия между спросом и предложением денег. Определяя тактические и оперативные задачи денежно-кредитной политики, нужно учитывать необходимость дифференциации ее в зависимости от конкретной макроэкономической ситуации. Тактика монетарной политики должна быть гибкой, т.е. изменяться соответственно ситуации на рынке.

## Государственное кредитно-денежное регулирование осуществляет Центральный банк.

**Центральный банк** является особым центральным органом государственного управления и является государственной собственностью. ЦБ РФ является экономически самостоятельным органом, который осуществляет расходы за счет собственных доходов в границах утвержденной сметы, а в некоторых случаях - также за счет государственного бюджета. ЦБ РФ является юридическим лицом, имеет отдельное имущество, которое является объектом права государственной собственности и находится в его полном хозяйственном ведении.

**Основной функцией ЦБ** является обеспечение стабильности денежной единицы России. Выполняя свою основную функцию, ЦБ оказывает содействие соблюдению стабильности банковской системы.

**ЦБ РФ подотчетен Президенту и Думе России в границах их конституционных полномочий.**

Государственное кредитно-денежное регулирование ЦБ осуществляет с помощью специфических инструментов (методов) регулирования. Инструменты делятся на прямые и косвенные.

**Прямым вмешательством** в рассматриваемую сферу считается ограничение роста кредитных вложений. Суть данного метода заключается в том, что ЦБ ограничивает рост кредитных вложений, производимых коммерческими банками в небанковском секторе. Это выражается в установлении для коммерческих банков процентной нормы сумм, проходящих через кредитные операции в течение определенного времени. При несоблюдении установленных норм центральный банк применяет к банку санкции. Они могут выступать в виде обязательных выплат банком штрафных процентов или перевода на счет центрального банка суммы, равной размеру превышенного кредита.





# Косвенные инструменты денежно-кредитной политики ЦБ:

## 1. Политика учетной ставки.

При их применении ЦБ выступает в качестве основного кредитора всех других банков. Кредиты он выдает при условии переучета векселей (*дисконтная политика*) обращающихся к нему банков или под залог их ценных бумаг (*ломбардная политика*).

Ставка, определяемая ЦБ по таким кредитам, в экономической науке и практике называется

**официальной учетной ставкой.**

Итак, *учетная ставка* - это цена за пользование деньгами. Учетные ставки коммерческих банков зависят от учетной ставки ЦБ, по которой он предоставляет краткосрочные кредиты коммерческим банкам. Разница (маржа) между учетной ставкой ЦБ и ставками коммерческих банков является источником прибыли для последних. В нормальных условиях она не превышает нескольких долей процента.



## 2. Система обязательных резервов.

Политика обязательных резервов как инструмент денежно-кредитной политики государства выполняет практически две функции - это определенное страхование банковских вкладов и регулирование денежно-кредитной политики. Практика банковской деятельности, сложившаяся в конце XIX - начале XX века, показала, что операции в сфере кредитных отношений требуют определенного страхования. Нередки были ситуации, когда банки, чрезмерно увлекаясь кредитной экспансией, попадали в тяжелое положение, не имея возможности выполнить требования своих вкладчиков о возврате средств. Таким образом, у правительств разных стран появился повод к изданию законов о контроле над банками, в частности, в целях защиты интересов вкладчиков.

**Норма обязательного резерва** рассчитывается как отношение суммы предписанного вложения коммерческого банка в центральном банке к срочным обязательствам этого банка.

**Механизм действия политики минимальных резервов** достаточно прост. Установление определенного минимального уровня обязательного резерва и необходимость держать его в центральном банке ставит коммерческие банки в определенную зависимость от него. Центральный банк, повышая величину обязательного резерва, сдерживает деловую активность коммерческих банков, понижая - стимулирует ее.

### *3. Регулирование с помощью операций с ценными бумагами на открытом рынке.*

ЦБ, покупая и продавая ценные бумаги коммерческим банкам, нефинансовым структурам и населению, эффективно влияет на развитие денежно-кредитных отношений в стране.

Коммерческие банки, покупая ценные бумаги ЦБ, уменьшают свои резервы, что сокращает возможность кредитования потенциальных заемщиков. При продаже ценных бумаг Центральному банку коммерческие банки увеличивают свои резервы. Это делается для того, если необходимо увеличить предложение денег. Вследствие этого коммерческие банки получают деньги, увеличивают свои резервы и мультипликативно увеличивают денежное предложение. Обратный эффект наступает, когда центральный банк осуществляет продажу ценных бумаг.

#### *4. Административные меры регулирования кредитно-банковской системы.*

На практике оно находит выражение в прямых предписаниях кредитным учреждениям в форме различных директив, инструкций, а также применения санкций. Эти меры в основном распространяются на коммерческие и сберегательные банки. Центральный банк контролирует деятельность коммерческих банков (особенно сомнительные операции), проводит регулярные ревизии кредитных учреждений. В этой связи важное значение в кредитном регулировании имеет законодательная и нормативная практика, осуществляемая органами государственной власти - парламентом, правительством, местной администрацией

