

Серия «Учебные издания для бакалавров»

---

**П. Н. Шуляк, Н. П. Белотелова,  
Ж. С. Белотелова**

# **ФИНАНСЫ**

*Учебник*

2-е издание, стереотипное

Под редакцией доктора экономических наук,  
профессора П. Н. Шуляка

Рекомендовано ФГБОУ ВПО  
«Государственный университет управления»  
в качестве учебника для студентов высших учебных  
заведений, обучающихся по направлениям подготовки  
«Экономика» и «Менеджмент»  
(квалификация (степень) «бакалавр»)

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФГАУ «Федеральный институт развития образования»  
Регистрационный номер рецензии 139 от 9 апреля 2012 г.

Москва  
Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»  
2019

**УДК 336**  
**ББК 65.261**  
**Ш95**

**Авторы:**

*П. Н. Шуляк* — доктор экономических наук, профессор (главы 1, 7, 8, 9, 10, 11);

*Н. П. Белотелова* — доктор экономических наук, профессор (главы 3, 4, 5);

*Ж. С. Белотелова* — кандидат экономических наук, доцент (главы 2, 6).

**Рецензенты:**

*В. А. Горемыкин* — доктор экономических наук, профессор.

*И. И. Лютова* — доктор экономических наук, профессор.

**Шуляк П. Н.**

**Ш95**

Финансы: Учебник для бакалавров / П. Н. Шуляк, Н. П. Белотелова, Ж. С. Белотелова; под ред. проф. П. Н. Шуляка. — 2-е изд., стер. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2019. — 382 с.

ISBN 978-5-394-03087-1

В учебнике дается характеристика социально-экономической сущности финансов и финансовой системы страны, а также управления финансами в современных условиях. Раскрыты особенности организации финансов субъектов хозяйствования.

Для студентов бакалавриата, обучающихся по направлению подготовки «Экономика» и «Менеджмент», слушателей школ бизнеса, факультетов повышения квалификации и специалистов финансовых служб предприятий.

---

Подписано в печать 20.07.2018. Формат 60×88 1/16.

Печать офсетная. Бумага газетная. Печ. л. 24.

Тираж 100 экз.

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»

129347, Москва, Ярославское шоссе, д. 142, к. 732

Тел.: 8 (495) 668-12-30, 8 (499) 183-93-23

E-mail: sales@dashkov.ru — отдел продаж;  
office@dashkov.ru — офис; <http://www.dashkov.ru>

ISBN 978-5-394-03087-1

© Шуляк П. Н., Белотелова Н. П.,  
Белотелова Ж. С., 2012

© ООО «ИТК «Дашков и К°», 2012

# ОГЛАВЛЕНИЕ

---

<b>Глава 1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ</b> .....	5
1.1. Социально-экономическая сущность финансов как особой формы экономических отношений .....	5
1.2. Функции финансов .....	11
1.3. Характеристика звеньев финансовой системы .....	18
<b>Глава 2. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ В РФ</b> .....	23
2.1. Финансовая политика государства .....	23
2.2. Управление финансами .....	40
2.3. Финансовый контроль .....	59
<b>Глава 3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ</b> .....	82
3.1. Сущность и социально-экономическое значение государственного бюджета .....	82
3.2. Доходы государственного бюджета .....	92
3.3. Характеристика расходов государственного бюджета .....	111
3.4. Бюджетный дефицит и управление им. Бюджетный профицит .....	122
<b>Глава 4. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС</b> .....	131
4.1. Бюджетная система РФ и принципы ее построения .....	131
4.2. Бюджетный процесс .....	156
<b>Глава 5. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ</b> ...	202
5.1. Сущность и социально-экономическое значение внебюджетных фондов .....	202
5.2. Пенсионный фонд РФ .....	212
5.3. Социальное страхование в РФ .....	219
5.4. Фонды обязательного медицинского страхования .....	224
5.5. Другие внебюджетные фонды .....	231
<b>Глава 6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ</b> .....	235
6.1. Сущность, функции государственного кредита и состав государственного долга .....	235
6.2. Классификация государственных займов .....	244

6.3. Внутренний государственный долг .....	248
6.4. Внешний государственный долг .....	250
6.5. Управление государственным долгом РФ. ....	253
<b>Глава 7. ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВ ПРЕДПРИЯТИЯ .....</b>	<b>258</b>
7.1. Содержание финансовых отношений предприятия .....	258
7.2. Особенности финансовых отношений в зависимости от организационно-правовых форм. ....	267
7.2.1. Финансы обществ с ограниченной ответственностью .....	268
7.2.2. Финансы акционерных обществ .....	274
7.3. Взаимоотношения предприятий с бюджетом, внебюджетными фондами, коммерческими банками. ....	285
7.4. Задачи и функции финансовой службы. ....	290
7.5. Финансовый аспект разработки бизнес-плана. ....	296
<b>Глава 8. ФИНАНСИРОВАНИЕ ВНЕОБОРОТНЫХ АКТИВОВ ...</b>	<b>307</b>
8.1. Финансирование, оценка и переоценка основных средств. ....	307
8.2. Воспроизводство основных средств .....	315
8.3. Финансирование капитальных вложений. ....	319
<b>Глава 9. ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБОРОТНЫХ СРЕДСТВ .....</b>	<b>325</b>
9.1. Формирование оборотных средств. ....	325
9.2. Определение потребности в оборотных средствах. ....	336
9.3. Источники формирования оборотных средств. ....	347
<b>Глава 10. РАСХОДЫ ПРЕДПРИЯТИЯ НА ПРОИЗВОДСТВО ПРОДУКЦИИ И ВЫРУЧКА ОТ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ. ....</b>	<b>350</b>
10.1. Классификация денежных расходов предприятий .....	350
10.2. Смета расходов на производство и реализацию продукции .....	354
10.3. Выручка от реализации продукции и ее планирование. ...	358
<b>Глава 11. ПРИБЫЛЬ ПРЕДПРИЯТИЯ. ....</b>	<b>366</b>
11.1. Сущность прибыли и ее показатели. ....	366
11.2. Понятие и состав прибыли до налогообложения. ....	369
11.3. Распределение и использование прибыли .....	371
11.4. Факторы, влияющие на прибыль, и резервы ее увеличения .....	373
11.5. Планирование прибыли .....	377
<b>ЛИТЕРАТУРА. ....</b>	<b>381</b>

# Глава 1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ

---

## 1.1. Социально-экономическая сущность финансов как особой формы экономических отношений

Процесс производства общественного продукта в стране, обеспечение его непрерывности, т. е. воспроизводства, опосредствуется движением стоимости в денежной форме. На основе денежного оборота (наличного и безналичного) возникают финансы. Как стоимостная категория финансы выражают экономические отношения по поводу образования, распределения и использования денежных доходов и накоплений хозяйствующих субъектов и государства. Финансы охватывают лишь те экономические отношения, которые связаны с формированием и использованием денежных средств — децентрализованных и централизованных.

За счет балансовой прибыли предприятие уплачивает налоги. Остающейся суммой прибыли оно полностью распоряжается, используя эти средства на производственное и социальное развитие, выплату дивидендов, поощрение, благотворительные и иные цели. Часть нераспределенной прибыли направляется на *накопление* и потребление хозяйствующего субъекта. Вместе с амортизационными отчислениями средства нераспределенной прибыли используются на финансирование капитальных вложений, направляемых на обновление и пополнение производственных фондов.

К децентрализованным средствам относятся и бюджеты семей (домашних хозяйств), формируемые за счет оплаты труда, социальных трансфертов из централизованных средств и других поступлений.

**Централизованные** денежные средства аккумулируются на общегосударственном уровне. Основной формой централизованных денежных средств является бюджет. Бюджет формируется и используется на основе экономических отношений между государством, с одной стороны, и предприятиями и населением — с другой, по поводу образования и распределения стоимости общественного продукта. На такой же основе формируются внебюджетные централизованные фонды — Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

К централизованным денежным средствам относятся государственный кредит, фонды страхования.

Централизованные и децентрализованные денежные средства взаимосвязаны, ибо экономической основой их формирования и использования является производство общественного продукта.

Таким образом, *финансы — это особая форма экономических отношений по поводу образования и распределения денежных доходов и накоплений предприятий, участвующих в производстве и реализации продукции (работ и услуг), создания централизованных и децентрализованных денежных средств.*

Субъектами финансовых отношений, между которыми образуются финансовые потоки, являются: предприятия и предприниматели (финансы хозяйствующих субъектов), работающее население (финансы домашних хозяйств), государство (централизованные денежные средства: бюджет, внебюджетные фонды, государственный кредит, фонды страхования, фондовый рынок).

Масштабы и интенсивность финансовых потоков зависят от экономической активности хозяйствующих субъектов и населения, социальной политики государства. Удовлетворяя потребности, связанные с развитием производства, потребности работника и его семьи, финансы предприятий и домохозяйств обслуживают процесс смены форм стоимости (товарной, денежной). Финансы государства обслуживают этот процесс в общегосударственном масштабе, обеспечивая удовлетворение

общественных потребностей (оборона, экология, управление и др.) и социальную защиту отдельных групп населения.

Именно стоимостная форма движения товаров порождает соответствующий денежный оборот и экономические отношения распределительного характера. В этом и состоит *сущность финансов*. Поскольку материальной основой финансов является общественное производство, то и финансовая устойчивость предприятий и государства зависит от состояния экономики. Спад производства сопровождается ростом взаимной задолженности и неплатежами, все это тормозит процесс финансового оздоровления экономики.

Сущность финансов, закономерности их развития, сфера охватываемых ими товарно-денежных отношений и роль в процессе общественного воспроизводства определяются экономическим строем общества, природой и функциями государства.

Финансы — историческая категория. Они появились одновременно с возникновением государства при расслоении общества на классы.

В докапиталистических формациях большая часть потребностей государства удовлетворялась путем установления различного рода натуральных повинностей и сборов.

В условиях капитализма, когда товарно-денежные отношения приобрели всеохватывающий характер, финансы стали выражать *экономические отношения* в связи с образованием, распределением и использованием денежных средств в процессе распределения и перераспределения национального дохода.

Интенсивно развиваться финансовые отношения начали в XX в., особенно после Второй мировой войны. Объемы государственных бюджетов стали выражаться в триллионах национальных валют. Во всех странах произошло огосударствление крупной части национального дохода (от 30 до 50%). Располагая огромными денежными средствами, государства стали оказывать существенное воздействие на процесс воспроизводства. Расширилась сфера финансовых отношений. Государство стало аккумулировать ресурсы не только бюджетной системы, но и многочисленных внебюджетных фондов.

Значительное развитие получили финансы предприятий различных форм собственности. В развитых зарубежных странах основной организационно-правовой формой стали *акционерные общества*. Почему же акционерная форма собственности получила такое широкое распространение в странах с развитой рыночной экономикой? Выпуск акций — одна из мощных форм мобилизации капитала. Она позволяет трансформировать денежные сбережения в производственные инвестиции. Без акций, облигаций, кредитов банков и других элементов финансового рынка корпорации должны были бы находиться на самофинансировании, что резко ограничило бы возможности их роста.

Финансовая сторона деятельности акционерных обществ и предприятий других форм собственности приобретает все большее значение. Современные условия воспроизводства, обострение конкурентной борьбы резко повысили вопросы управления финансами предприятий. В странах с развитой рыночной экономикой решение кардинальных вопросов развития предприятий осуществляется под строгим контролем финансового управления. Успех деятельности акционерных обществ и предприятий других организационно-правовых форм во многом определяется знанием всеми сотрудниками основ финансово-экономического анализа. Финансы предприятий обслуживают кругооборот огромных денежных средств. Поэтому вопросы финансового менеджмента (т. е. наиболее эффективного управления средствами предприятий) приобрели исключительное значение.

Таким образом, *финансовые отношения* охватывают две сферы:

- экономические денежные отношения, связанные с формированием и использованием централизованных денежных средств государства, аккумулируемых в государственной бюджетной системе и государственных внебюджетных фондах;
- экономические денежные отношения, опосредствующие кругооборот децентрализованных денежных средств предприятий.



Финансы — неотъемлемая часть денежных отношений, поэтому их роль и значение зависят от того, какое место денежные отношения занимают в экономических отношениях. Однако не всякие денежные отношения выражают финансовые отношения. Финансы отличаются от денег как по содержанию, так и по выполняемым функциям.

Деньги — это всеобщий эквивалент, при помощи которого прежде всего измеряются затраты труда ассоциированных производителей, а финансы — экономический инструмент распределения и перераспределения валового внутреннего продукта (ВВП)<sup>1</sup> и национального дохода, орудие контроля за образованием и использованием фондов денежных средств. Главное их назначение состоит в том, чтобы путем образования денежных доходов обеспечить не только потребности государства и предприятий в денежных средствах, но и контроль за расходованием финансовых ресурсов.

Финансы выражают *денежные отношения*, возникающие между:

- предприятиями в процессе приобретения товарно-материальных ценностей, реализации продукции и услуг;
- предприятиями и вышестоящими организациями при создании централизованных денежных средств и их распределении;
- государством и предприятиями при уплате ими налогов в бюджетную систему и финансировании расходов;
- государством и гражданами при внесении ими налогов и добровольных платежей;
- предприятиями, гражданами и внебюджетными фондами при внесении платежей и получении ресурсов;
- отдельными звеньями бюджетной системы;
- страховыми организациями и предприятиями и населением при уплате страховых взносов и возмещении ущерба при

---

<sup>1</sup> Валовой внутренний продукт — это стоимость конечных товаров и услуг, произведенных резидентами страны на ее территории за определенный период времени.

наступлении страхового случая, а также денежные отношения, опосредствующие кругооборот средств предприятий.

Главным материальным источником денежных средств выступает *национальный доход страны* — вновь созданная стоимость, или стоимость валового внутреннего продукта за вычетом потребленных в процессе производства средств производства.

Объем национального дохода определяет возможности удовлетворения общегосударственных потребностей и расширения общественного производства. Именно с учетом размеров национального дохода и его отдельных частей — фонда потребления и фонда накопления — определяются пропорции развития экономики и ее структура. Вот почему во всех странах придается большое значение статистике национального дохода.

Без участия финансов национальный доход не может быть распределен. Финансы — связующее звено между созданием и использованием национального дохода. Они воздействуют на производство, распределение, обмен и потребление и носят объективный характер. Они выражают определенную сферу производственных отношений и относятся к базисной категории.

По своему материальному содержанию финансы — это целевые фонды денежных средств, в совокупности представляющие *финансовые ресурсы* страны. Главное условие роста финансовых ресурсов — увеличение национального дохода. Финансы и финансовые ресурсы — не тождественные понятия. Финансовые ресурсы сами по себе не определяют сущности финансов, не раскрывают их внутреннего содержания и общественного назначения. Финансовая наука изучает не ресурсы как таковые, а общественные отношения, возникающие на основе образования, распределения и использования ресурсов; она исследует закономерности развития финансовых отношений.

Хотя финансы относятся к базисной категории, они во многом зависят от проводимой правительством финансовой политики.

Финансы — это прежде всего распределительная категория. При их помощи осуществляется вторичное распределение или

перераспределение национального дохода. Доля национального дохода, перераспределяемая через все звенья финансовой системы, резко возросла: с 9–18% накануне Первой мировой войны до 50% и более в настоящее время.

Вместе с тем следует отметить, что распределительные процессы происходят не только через финансы, но и путем использования цен и кредита. Как известно, *цена* есть денежное выражение стоимости товара. Прежде чем произойдет распределение и перераспределение национального дохода, товар должен быть реализован. Цена предопределяет величину денежных средств, поступающих от реализации продукции к ее собственникам, и выступает исходной основой дальнейшего распределительного процесса.

Крупные перераспределительные процессы протекают в сфере кредитных отношений. Финансы и кредит — взаимосвязанные категории. В сочетании они обеспечивают кругооборот денежных средств предприятий на расширенной основе.

*Кредит* представляет собой движение ссудного фонда, осуществляемого через банковскую систему и специальные финансово-кредитные институты. Банки аккумулируют свободные денежные средства предприятий и населения и передают их на основе возвратности, платности и срочности предприятиям, нуждающимся в них. Кредит должен быть в обусловленный срок возвращен кредитору с уплатой по нему заранее установленных процентов.

## 1.2. Функции финансов

Функция финансов — это проявление их сущности в действии.

Две основные функции финансов — *распределительная* и *контрольная* — осуществляются ими одновременно. Каждая финансовая операция означает распределение общественного продукта и национального дохода и контроль за этим распределением.

У финансистов в настоящее время нет единого толкования сущности и функций финансов.

В рамках трудовой теории стоимости сформировались две основные концепции сущности финансов: распределительная и воспроизводственная.

Сторонники распределительной концепции финансов связывают возникновение и функционирование их только со стадией распределения, не отрицая взаимообусловленности распределения и процессов производства, обмена и потребления.

Сторонники воспроизводственной концепции финансов рассматривают финансы как категорию, связанную со всеми стадиями общественного воспроизводства, т. е. производством, распределением, обменом и потреблением.

В рамках воспроизводственной концепции денежные операции фактически совпадают с финансами, а финансовые ресурсы — с денежными средствами. В этом случае нельзя рассматривать финансы как категорию, отличную от денег.

Однако сторонники воспроизводственной концепции ближе к современным подходам рассмотрения финансов как денежных потоков или как процессов создания фондов и капиталов для осуществления расходов.

Спор идет о том, включать или не включать в состав финансовых отношений денежные отношения, осуществляемые в эквивалентной форме, т. е. отношения, например, купли-продажи товара.

**Распределительная функция** финансов связана с распределением стоимости произведенного общественного продукта, формированием у субъектов экономических отношений доходов и накоплений денежных средств. Распределение как стадия (фаза) воспроизводства общественного продукта следует за стадией производства, а финансы, опосредствуя этот процесс, обеспечивают образование, распределение и — на стадии обмена — использование доходов и накоплений.

Общественный продукт в процессе его движения из производства в потребление подразделяется на две части: одна

часть поглощается в процессе производственного потребления, другая — расходуется на непроизводственное (в том числе личное) потребление. Другими словами, одна часть общественного продукта призвана обеспечивать непрерывность общественного производства, возмещая потребленные средства производства (основные — в меру их износа — и оборотные средства). Другая часть общественного продукта расходуется на непроизводственное потребление:

1) на содержание органов государственной власти и управления, покрытие расходов на оборону и др.;

2) на удовлетворение общественных потребностей — развитие и содержание учреждений образования, науки, культуры, здравоохранения и других отраслей непроизводственного назначения;

3) на содержание нетрудоспособных членов общества (пенсионеров, инвалидов);

4) на удовлетворение индивидуальных потребностей населения (личное потребление).

Таким образом, движение общественного продукта из производства в потребление протекает в стоимостной форме, опосредуется денежным оборотом, обеспечивающим распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных средств. Здесь и проявляется сущность распределительной функции финансов.

*Распределение национального дохода* заключается в создании так называемых *основных*, или *первичных*, доходов. Их сумма равна национальному доходу. Основные доходы формируются при распределении национального дохода среди участников материального производства. Они подразделяются на две группы:

1) зарплата рабочих, служащих, доходы фермеров, крестьян, занятых в сфере материального производства;

2) доходы предприятий сферы материального производства.

Однако первичные доходы еще не образуют общественных денежных средств, достаточных для развития приоритетных

отраслей народного хозяйства, обеспечения обороноспособности страны, удовлетворения материальных и культурных потребностей населения. Необходимо дальнейшее распределение или перераспределение национального дохода.

*Перераспределение национального дохода* связано с межотраслевым и территориальным перераспределением средств в интересах наиболее эффективного и рационального использования доходов и накоплений предприятий и организаций; с наличием наряду с производственной и непроизводственной сферы, в которой национальный доход не создается (просвещение, здравоохранение, социальное страхование и социальное обеспечение, управление); с перераспределением доходов между различными социальными группами населения. В результате перераспределения образуются *вторичные*, или *производные*, доходы. Это доходы, полученные в отраслях непроизводственной сферы, в основном налоги. Вторичные доходы служат для формирования конечных пропорций использования национального дохода.

Активно участвуя в распределении и перераспределении национального дохода, финансы способствуют трансформации пропорций, возникших при первичном распределении национального дохода, в пропорции его конечного использования. Доходы, создаваемые в ходе такого перераспределения, должны обеспечить соответствие между материальными и финансовыми ресурсами, и прежде всего между размером денежных фондов, с одной стороны, и объемом и структурой средств производства и предметов потребления — с другой.

Распределение и перераспределение доходов субъектов экономических отношений осуществляются финансово-бюджетным и кредитно-банковским методами. Первый из них используется при изъятии части доходов предприятий и работающего населения в бюджет и при безвозвратном финансировании из бюджета. При втором методе аккумулируемые банками кредитные ресурсы (за счет временно свободных денежных средств предприятий и населения) выдаются на основе возвратности и под проценты.

В конечном итоге распределительная функция финансов, опосредствуя распределение и перераспределение общественного продукта (в виде средств производства и предметов потребления) и валового внутреннего продукта (в форме доходов и накоплений субъектов экономических отношений), призвана обеспечивать формирование и использование централизованных (государственных) и децентрализованных денежных средств.

**Контрольная функция** финансов определяется их свойством служить средством контроля за процессом стоимостного распределения и перераспределения общественного продукта, формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных средств. Эта функция осуществляется:

1) финансовыми подразделениями предприятий в целях выявления резервов рационального использования ресурсов предприятия — финансовых, материальных и трудовых (внутрифирменный финансовый контроль);

2) финансовыми и налоговыми органами в отношении:

- предприятий в части полноты и своевременности налоговых платежей и неналоговых отчислений, правильности отражения затрат на производство и реализацию продукции (товаров и услуг) и т. д.;

- учреждений бюджетной сферы в части исполнения сметы расходов, а также — при условии предпринимательской деятельности — в части формирования, распределения и использования доходов от нее;

3) банками при кредитовании предприятий, когда проверяется финансовая устойчивость заимополучателя, обеспеченность и гарантии погашения выдаваемого кредита.

Контрольная функция финансов неотделима от распределительной функции и обслуживает не только распределительные отношения, но также и смену форм стоимости в кругообороте средств предприятий.

Контрольная функция проявляется в контроле за распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению.

В условиях рыночных отношений финансовый контроль направлен на обеспечение динамичного развития общественного и частного производства, ускорение научно-технического прогресса, всемерное улучшение качества работы во всех звеньях народного хозяйства. Он охватывает производственную и непроизводственную сферы и нацелен на повышение экономического стимулирования, на рациональное и бережное расходование материальных, трудовых и финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение бесхозяйственности и расточительства.

Одна из важных задач финансового контроля — проверка точного соблюдения законодательства по финансовым вопросам, своевременности и полноты выполнения финансовых обязательств перед бюджетной системой, налоговой службой, банками, а также взаимных обязательств предприятий и организаций по расчетам и платежам.

Контрольная функция финансов проявляется также через многогранную деятельность финансовых органов. Работники финансовой системы и налоговой службы осуществляют финансовый контроль в процессе финансового планирования, при исполнении доходной и расходной частей бюджетной системы. В условиях развития рыночных отношений направления контрольной работы, формы и методы финансового контроля существенно меняются.

Функции финансов реализуются через *финансовый механизм*, представляющий собой часть хозяйственного механизма. В условиях углубления рыночных отношений применяется качественно новый финансовый механизм. Это касается взаимоотношений предприятий и населения с бюджетной системой, внебюджетными фондами, органами имущественного и личного страхования и др.

Расширенное воспроизводство включает непрерывное обновление и расширение производственных фондов, рост ВВП и его главной части — национального дохода, воспроизводство рабочей силы и производственных отношений. Оно осущест-



вляется с использованием экономических рычагов, товарно-денежных, финансовых и кредитных отношений. Важная роль в воспроизводстве всех составных частей ВВП принадлежит *государственным финансам и финансам предприятий.*

Государство воздействует на воспроизводственный процесс через финансирование отдельных отраслей хозяйства, расходы на социальные цели и налоговую политику.

В условиях углубления рыночных отношений происходит перестройка всей системы финансовых отношений в народном хозяйстве. Государственные финансы, и прежде всего бюджетная система, путем соответствующего направления средств должны обеспечить структурную перестройку экономики, ускорение научно-технического прогресса, повышение эффективности производства и на этой основе рост жизненного уровня населения.

За счет централизованных денежных средств обеспечиваются потребности расширенного воспроизводства на макроуровне; осуществляется межотраслевое и территориальное перераспределение ресурсов для выравнивания уровня экономического и социального развития отдельных регионов.

Роль финансов в расширенном воспроизводстве предприятий различных форм собственности должна возрастать, поскольку при их непосредственном участии создается ВВП и происходит его распределение внутри предприятия и отраслей.

Финансы выступают важным элементом воспроизводства рабочей силы, в стоимость которой помимо оплаты труда входят также расходы на образование, здравоохранение, социальное обеспечение. Расширение сферы социальных расходов вызывается во многом требованиями научно-технического прогресса. Быстрая качественная перестройка производства требует постоянного изменения профессиональной структуры рабочей силы, что влечет за собой дальнейший рост расходов на образование и переквалификацию кадров.

Экономический рост возможен только при резком увеличении инвестиций в реальный сектор экономики и развитии со-

циальной сферы, стабилизации кредитно-денежной системы и курса рубля, снижении налоговой нагрузки, создании льготных условий для производственного инвестирования, повышении уровня собираемости налогов, минимизации государственных заимствований, полном исполнении государством своих обязанностей.

Финансовые ресурсы складываются из трех источников:

- 1) средства, аккумулируемые в государственной бюджетной системе;
- 2) средства внебюджетных фондов, прежде всего социальных;
- 3) ресурсы, используемые самими предприятиями (прибыль предприятий и амортизация).

Финансовые ресурсы используются для финансирования расходов, осуществляемых из бюджетной системы, внебюджетных фондов и собственных средств предприятий.

С развитием рыночных отношений происходит децентрализация финансовых ресурсов. Крупные средства в настоящее время перераспределяются через автономные социальные фонды (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, фонды обязательного медицинского страхования) и другие внебюджетные фонды. Резко сократились централизованные средства на капитальные вложения.

Для достижения финансовой стабилизации необходимо снизить инфляционный процесс, активизировать инвестиционную деятельность в реальный сектор экономики, усовершенствовать систему налогообложения и все финансовые отношения.

### **1.3. Характеристика звеньев финансовой системы**

Понятие “финансовая система” является развитием более общего понятия “финансы”. Финансы выражают экономические общественные отношения. Однако в каждом звене финансов эти отношения проявляются по-разному. Каждое звено финансов определенным образом влияет на процесс воспроизводства,

имеет свои, присущие ему, функции. Так, финансы предприятий обслуживают материальное производство. При их участии создается ВВП, распределяемый внутри предприятий и отраслей хозяйства. Через государственный бюджет мобилизуются ресурсы в основной централизованный фонд государства и происходит перераспределение средств между отраслями хозяйства, экономическими регионами, отдельными социальными группами населения. Внебюджетные специальные фонды имеют строго целевое назначение. Так, крупнейший социальный Пенсионный фонд Российской Федерации мобилизует средства на выплату пенсий гражданам страны. Фонды страхования предназначены для возмещения предприятиям и населению ущерба, нанесенного им стихийными бедствиями, а также выплаты застрахованному лицу или его семье материального обеспечения при наступлении страхового случая.

Каждое звено финансовой системы представляет собой определенную сферу финансовых отношений, а *финансовая система в целом — это совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются денежные средства.*

Финансовая система РФ включает две сферы: государственные и муниципальные финансы; финансы субъектов хозяйствования.

В свою очередь, государственные и муниципальные финансы включают два звена:

1) бюджеты органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) государственные внебюджетные фонды.

Финансы субъектов хозяйствования включают три звена:

1) финансы коммерческих организаций;

2) финансы некоммерческих организаций;

3) финансы индивидуальных предпринимателей.

К первой сфере относятся централизованные финансы, которые используются для регулирования экономики на макроуровне.

К финансовым отношениям субъектов хозяйствования относятся децентрализованные финансы, которые используются для регулирования и стимулирования экономики и социальных отношений на микроуровне.

В 1991 г. *бюджетная система* нашей страны претерпела кардинальные изменения. До этого государственный бюджет РСФСР, как и других союзных республик, включался в государственный бюджет СССР, в котором отражались все бюджеты на территории страны, в том числе сельские и поселковые. Он состоял из союзного бюджета, государственных бюджетов 15 союзных республик и бюджета государственного социального страхования.

В настоящее время государственная бюджетная система РФ включает три звена:

- федеральный бюджет;
- бюджеты субъектов РФ;
- местные бюджеты, в том числе:

1) бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

2) бюджеты городских и сельских поселений.

Все эти бюджеты функционируют автономно. Местные бюджеты своими доходами и расходами не входят в бюджеты регионов, а последние не включаются в федеральный бюджет.

Таким образом, структура бюджетной системы Российской Федерации приближена к структуре бюджетных систем западных стран.

Второй блок финансовой системы — *государственные внебюджетные фонды*.

Внебюджетные фонды имеют строго целевое назначение — расширить социальные услуги населению, стимулировать развитие отсталых отраслей инфраструктуры, обеспечить дополнительными ресурсами приоритетные отрасли экономики.

Важнейший среди социальных фондов — Пенсионный фонд РФ, средства которого формируются за счет страховых взносов

работодателей и работающих, дотаций из федерального бюджета и ресурсов, получаемых от собственных инвестиций и др. Средства Пенсионного фонда используются на выплату пенсий по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальных пенсий, а также пособий на детей, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС. Основная часть расходов Пенсионного фонда (88% от общей суммы расходов) направляется на выплату трудовых пенсий по старости.

К социальным фондам относятся также Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

*Государственный кредит* представляет собой особую форму кредитных отношений между государством и юридическими и физическими лицами, при которых государство выступает главным образом в качестве заемщика средств. Политику в отношении государственного внутреннего долга определяет Федеральное Собрание Российской Федерации, которое устанавливает его верхний предел при утверждении федерального бюджета на предстоящий финансовый год.

В условиях административно-командной системы действовала государственная монополия на *страховое дело*. Страхование осуществлялось на всей территории страны Госстрахом СССР, и страховые органы союзных республик находились в двойном подчинении — правлению Госстраха и министерству финансов союзной республики. Деятельность страховой системы была подчинена интересам государственного бюджета. Государство безвозмездно изымало из страховых фондов крупные средства для покрытия бюджетного дефицита.

В 1990 г. было покончено с государственной монополией в страховом деле. Наряду с государственными страховыми организациями страхование осуществляют акционерные страховые компании, получившие лицензию на проведение страховых операций.

По мере развития рыночных отношений имущественное и личное страхование, а также страхование ответственности приобретают все большее значение, поскольку степень страхо-

вого риска, связанного с возможностью наступления стихийных бедствий, спадов производства, политической нестабильностью, возрастает.

Следует отметить, что четкая специализация среди российских страховщиков по направлениям страховой деятельности на сегодняшний день отсутствует. Большинство страховых компаний проводят операции по страхованию жизни, страхованию имущества юридических и физических лиц, страхованию грузов, страхованию от несчастных случаев и болезней, страхованию ответственности.

Ведущую роль на страховом рынке играет страховая компания “Росгосстрах”, которая за более чем 90-летний период своего функционирования создала мощный механизм страховой защиты отдельных сторон общественного производства, жизни, здоровья, трудоспособности членов общества. Успешно работают и другие акционерные страховые общества.

*Финансы предприятий различных форм собственности* (государственные, муниципальные, акционерные, частные, арендные и др.) составляют основу финансов. Здесь формируется преобладающая часть финансовых ресурсов. От состояния финансов предприятий во многом зависит общее финансовое положение страны.

В условиях рыночных отношений предприятия осуществляют свою деятельность на началах коммерческого расчета, при котором расходы предприятия должны покрываться за счет собственных доходов. Главным источником производственного и социального развития трудовых коллективов является *прибыль*.

Предприятия обладают реальной финансовой независимостью, самостоятельно распределяют выручку от реализации продукции, по своему усмотрению распоряжаются прибылью, изыскивают необходимые им средства для инвестирования, используя в том числе и ресурсы финансового рынка.

Предприятия современной России свободны от опеки со стороны государства, но вместе с тем несут полную ответственность за экономические и финансовые результаты работы.

# Глава 2. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ В РФ

---

## 2.1. Финансовая политика государства

Эффективное функционирование и дальнейшее развитие государства зависит от возможностей реализации возложенных на него функций и достижения поставленных целей. Важная роль при этом принадлежит финансовой политике. В процессе ее разработки и реализации на практике должны обеспечиваться условия выполнения задач, стоящих перед обществом.

Финансовая политика использует существующие в стране финансовые отношения и законодательно определенные условия их практической реализации в целях социально-экономического развития. При этом финансовая политика должна обеспечить:

- создание конкретных экономических и социально-политических условий достижения поставленных целей и задач;
- изменение экономической структуры общества с учетом действующего финансового механизма;
- оптимальное сочетание оперативных целей и задач финансового развития экономики с достижением краткосрочного и долгосрочного финансовых результатов;
- увеличение национального богатства в разных звеньях финансовой системы.

Финансовая политика представляет собой совокупность государственных мероприятий по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов для выполнения государством своих функций.

Финансовая политика государства призвана обеспечивать бесперебойное функционирование финансовой системы общества и на этой основе эффективнее осуществлять свои функции — социальные, экономические, экологические, оборонные и др. Следовательно, она является составной частью социально-экономической политики, одним из ее сегментов.

Важнейшей **целью финансовой политики** является увеличение объема финансовых ресурсов на базе экономического роста, соответствующее наращивание государственных финансов и их ресурсов, необходимых для более полного удовлетворения потребностей общества.

В связи с этим большое значение приобретают вопросы оптимального распределения государственных финансов и их ресурсов, их эффективного целевого использования, в том числе для реализации целевых программ (федеральных, отраслевых). Основой финансовой политики является система организации финансовых отношений, механизм финансового регулирования и обеспечения социально-экономического развития общества.

Поскольку осуществление государством своей функции по более полному удовлетворению потребностей общества зависит от наличия финансовых ресурсов, то при планировании доходов и расходов бюджета и внебюджетных фондов надо реально подходить к оценке финансовых возможностей, избегать “политизированных” оценок динамики ВВП и главных бюджетобразующих показателей.

**Содержание финансовой политики** достаточно сложное, так как охватывает широкий комплекс мероприятий. Оно включает:

- 1) разработку общей концепции финансовой политики, определение ее стратегических направлений, целей, главных задач;
- 2) создание адекватного финансового механизма;
- 3) управление финансовой деятельностью государства и других субъектов экономики.

Основу финансовой политики составляют *стратегические направления*, которые определяют долгосрочную и среднесрочную перспективу использования финансов и их ресурсов



и предусматривают решение главных задач, вытекающих из особенностей функционирования экономики и социальной сферы страны. Одновременно с этим государство осуществляет выбор текущих тактических целей и задач использования финансовых отношений. Они связаны с основными проблемами, стоящими перед государством, 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. Все эти мероприятия взаимосвязаны между собой и взаимозависимы.

Важной составной частью финансовой политики является установление *финансового механизма*, при помощи которого происходит осуществление всей деятельности государства в области финансов. Финансовый механизм представляет собой систему установленных государством форм, видов и методов организации финансовых отношений. Финансовый механизм — это внешняя основа финансов, проявляющаяся в финансовой практике. 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 субъектов хозяйствования.

Финансовый механизм — наиболее динамичная часть финансовой политики. Его изменения происходят в связи с решением различных тактических задач, и поэтому финансовый механизм чутко реагирует на все особенности текущей обстановки в экономике и социальной сфере страны. Одно и то же финансовое отношение может быть организовано государством по-разному. Так, отношения, возникающие между государством и юридическими лицами по формированию доходов бюджета, могут строиться на основе взимания налогов или неналоговых платежей. При этом система налогов может включать различный перечень прямых и косвенных, общегосударственных и местных налогов, а каждый налог будет иметь особый субъект, объект

обложения, ставки, льготы и другие элементы, изменяющиеся в связи с развитием налогового законодательства.

Финансовый механизм подразделяется на директивный и регулирующий.

Директивный финансовый механизм, как правило, разрабатывается для финансовых отношений, в которых непосредственно участвует государство. В его сферу включаются налоги, государственный кредит, расходы бюджета, бюджетное финансирование, организация бюджетного устройства и бюджетного процесса, финансовое планирование.

В этом случае государством детально разрабатывается вся система организации финансовых отношений, обязательная для всех его участников. Директивный финансовый механизм может распространяться и на другие виды финансовых отношений, в которых государство непосредственно не участвует. Такие отношения либо имеют большое значение для реализации всей финансовой политики (рынок корпоративных ценных бумаг), либо одна из сторон этих отношений — агент государства (финансы государственных предприятий).

Регулирующий финансовый механизм определяет основные “правила игры” в конкретном сегменте финансов, не затрагивающем прямо интересы государства. Такая разновидность финансового механизма характерна для организации внутрихозяйственных финансовых отношений на частных предприятиях. В этом случае государство устанавливает общий порядок использования финансовых ресурсов, остающихся на предприятии после уплаты налогов и других обязательных платежей, предприятие самостоятельно определяет направления их использования.

Финансовая политика — основополагающий элемент в системе управления финансами. Исходя из сущности финансов, при организации экономических отношений определяются главные цели и задачи, стоящие перед обществом и соответственно перед финансовой системой, которая, в свою очередь, является совокупностью финансовых отношений по формированию и использованию фондов денежных средств.

Управление финансами предполагает целенаправленную деятельность государства, связанную с практическим использованием финансового механизма. Эта деятельность осуществляется специальными организационными структурами. Управление включает такие функциональные элементы, как прогнозирование, планирование, оперативное управление, регулирование и контроль. Все эти элементы обеспечивают проведение мероприятий финансовой политики в текущей деятельности государственных органов, юридических лиц и граждан.

Основными **задачами финансовой политики** являются:

- 1) обеспечение условий для формирования максимально возможных финансовых ресурсов;
- 2) установление рационального с точки зрения государства распределения и использования финансовых ресурсов;
- 3) организация регулирования и стимулирования экономических и социальных процессов финансовыми методами;
- 4) разработка финансового механизма и его развитие в соответствии с изменяющимися целями и задачами стратегии;
- 5) создание эффективной системы управления финансами.

Как уже отмечалось, финансовая политика является составной частью экономической политики государства. В ней конкретизируются главные направления развития народного хозяйства, определяются общий объем финансовых ресурсов, их источники и направления использования, разрабатывается механизм регулирования и стимулирования социально-экономических процессов финансовыми методами.

В то же время финансовая политика — относительно самостоятельная сфера деятельности государства, важнейшее средство реализации политики государства в любой области общественной деятельности.

При выработке финансовой политики следует исходить из конкретных особенностей исторического развития общества. Она должна учитывать специфику внутренней и международной обстановки, реальные экономические и финансовые возможности страны. Учет текущих особенностей должен дополняться

изучением опыта использования экономического и финансового механизма, новых тенденций развития, а также мирового опыта.

В процессе проведения финансовой политики особенно важно обеспечение ее взаимосвязи с другими составными частями экономической политики — кредитной, ценовой, денежной.

Оценка результатов финансовой политики государства основывается на ее соответствии интересам общества и большинства его социальных групп, а также на достигнутых результатах, вытекающих из поставленных целей и задач.

С развитием государства изменяется и **тип финансовой политики**. Использование того или иного типа финансовой политики связано с особенностями текущего этапа развития экономики и социальной сферы, интересами правящих партий и социальных групп и господствующими теоретическими концепциями, влияющими на экономический и политический курс государства. Все это обеспечивает сохранение и развитие существующей в данном государстве системы общественных отношений.

Анализ финансовой политики, применявшейся различными государствами, позволяет выделить три основных ее типа:

- классическая;
- регулирующая;
- планово-директивная.

До конца 20-х гг. XX в. основным типом финансовой политики большинства стран был *классический* ее вариант. Такая финансовая политика была основана на трудах классиков политэкономии А. Смита (1723–1790) и Д. Рикардо (1772–1823) и их последователей. Основное ее направление — невмешательство государства в экономику, сохранение свободной конкуренции, использование рыночного механизма как главного регулятора хозяйственных процессов. Следствием этого было ограничение государственных расходов и налогов, обеспечение условий для формирования и исполнения равновесного (сбалансированного) бюджета.

Финансовый механизм строился исходя из этих целей финансовой политики. Государство стремилось к уменьшению

расходов бюджета, сводившихся в основном к расходам на военные цели, выплату процентов по государственному долгу и его погашение, а также к расходам на управление. Система налогообложения должна была создать необходимое поступление средств для обеспечения сбалансированного бюджета государства. Причем система налогов строилась главным образом на косвенных и имущественных налогах, которые были достаточно просты и эффективны с точки зрения механизма их взимания.

Система управления финансовой деятельностью также была проста и сосредоточивалась, как правило, в одном органе управления — министерстве финансов (казначействе).

Бурное развитие производительных сил поставило перед государством еще в XIX столетии вопрос об изменении подходов к финансовой политике. Особенно остро встал вопрос об этом в конце 20-х гг. XX в., когда обострился весь комплекс экономических, политических и социальных проблем большинства государств. В этот период в развитых странах осуществляется переход к *регулирующей финансовой политике*. В ее основу вначале была положена экономическая теория английского экономиста Дж. М. Кейнса (1883–1946) и его последователей. Они исходили из необходимости вмешательства и регулирования государством циклического развития экономики. Финансовая политика наряду с ее традиционными задачами стала использовать финансовый механизм для регулирования экономики и социальных отношений в целях обеспечения полной занятости населения.

Основными инструментами вмешательства в экономику становятся государственные расходы, за счет которых формируется дополнительный спрос. Поэтому государственные расходы обеспечивают рост предпринимательской деятельности, увеличение национального дохода и способствуют ликвидации безработицы путем финансирования создания новых рабочих мест.

Система налогов в условиях регулирующей финансовой политики кардинально изменяется. Главным механизмом регулирования становится подоходный налог, использующий про-

грессивные ставки. Этот налог обеспечивает изъятие у экономических субъектов доходов, используемых в виде сбережений, что позволяет обеспечить сбалансированность бюджета государства при высоком уровне расходов.

Большое внимание в финансовом механизме уделяется системе государственного кредита, на основе которого проводится политика дефицитного финансирования. Государство активно развивает применение долгосрочных и среднесрочных займов. Рынок ссудных капиталов становится вторым по значению источником доходов бюджета, а дефицит бюджета используется для регулирования экономики.

Изменяется система управления финансами. Вместо единого органа управления возникает несколько самостоятельных специализированных органов. Выделяются отдельные службы, занимающиеся планированием бюджета и бюджетных расходов, их финансированием, контролем за поступлением налогов, управлением государственным долгом.

В целом кейнсианская регулирующая финансовая политика показала свою сравнительную эффективность в развитых странах. Она обеспечила в 30–60-х гг. XX в. стабильный экономический рост, высокий уровень занятости и эффективную систему финансирования социальных нужд в большинстве этих стран.

В 70-х гг. XX в. в основу финансовой политики была положена неоконсервативная стратегия, связанная с неоклассическим направлением экономической теории. Эта разновидность финансовой политики не отказывалась от регулирования как ее цели, но ограничивала вмешательство государства в экономику и социальную сферу. Регулирование экономики становится многоцелевым. Кроме экономического роста и занятости государство регулирует денежное обращение, валютный курс, социальные факторы экономики, структурную перестройку хозяйства.

Финансовый механизм в этих условиях исходит из необходимости сокращения объема перераспределения национального дохода через финансовую систему, снижения бюджетного дефицита, стимулирования роста сбережений как источника

производственного инвестирования. Важная роль отводится налогам. Ставится задача их сокращения и уменьшения степени прогрессивности налогообложения.

Следует отметить, что различные виды регулирующей финансовой политики тесно связаны между собой. Поэтому одинаковые или похожие инструменты финансового механизма применяются в разных странах, использующих как кейнсианскую, так и неоконсервативную системы регулирования, что приводит к их конвергенции.

*Планово-директивная финансовая политика* применяется в странах, использующих плановую систему управления экономикой. Основанная на государственной собственности на средства производства плановая система управления позволяет осуществлять прямое директивное руководство всеми сферами экономики и социальной жизни, в том числе и финансами. Цель финансовой политики в этих условиях — обеспечение максимальной концентрации финансовых ресурсов у государства (в первую очередь у центральных органов власти и управления) для их последующего перераспределения в соответствии с основными направлениями государственного плана.

Адекватно цели финансовой политики СССР строился и финансовый механизм. Основной задачей финансового механизма было создание инструментов, при помощи которых осуществлялось изъятие всех неиспользуемых в соответствии с государственным планом финансовых ресурсов. Изъятие средств проводилось у государственных предприятий, населения и органов местной власти.

Для государственных предприятий был создан механизм двухканального изъятия чистого дохода (с последующими небольшими изменениями). Чистый доход государственных предприятий изымался в бюджет вначале при помощи налога с оборота в отраслях, где за счет цен, установленных государством, создавался доход в повышенных размерах (легкая, пищевая промышленность). Затем при помощи индивидуальных отчислений от прибыли (взносов свободного остатка прибыли)

изымались в бюджет все излишки прибыли, которые, по мнению государства, нельзя было использовать в рамках предприятий. При этом определялся предельный размер всех расходов предприятия за счет прибыли, т. е. государство полностью регулировало весь финансовый механизм государственных предприятий. В отдельные годы у государственных предприятий изымалось до 80% их чистого дохода.

Регулирование использования денежных доходов населения осуществлялось при помощи подоходного налога. Кроме того, часть средств изымалась путем размещения государственных займов. Свободные средства населения, находящиеся в системе сберегательных касс, также направлялись в бюджет в виде специального безоблигационного займа. Примерно такой же механизм изъятия доходов применялся для кооперативных предприятий.

Изъятие средств у местных органов власти обеспечивалось ограничением в установлении самостоятельных источников доходов местных бюджетов. Система местных доходов включала небольшие по объему доходы, удельный вес которых в бюджете не превышал 10–15% от общей суммы доходов. В связи с этим уровень доходов местных бюджетов полностью зависел от объема средств, выделяемых им из вышестоящих бюджетов в порядке бюджетного регулирования.

Расходы бюджетов определялись исходя из приоритетов, установленных государственным планом. Значительные ресурсы направлялись на финансирование оборонных отраслей народного хозяйства.

Управление финансами осуществлялось из единого центра — министерства финансов, которое занималось всеми вопросами использования финансового механизма в народном хозяйстве. Других управленческих органов в области финансов не существовало.

Планово-директивная финансовая политика проводилась практически во всех бывших социалистических странах. Она показала свою достаточно высокую эффективность в годы, когда



требовалась максимальная концентрация финансовых ресурсов для финансирования чрезвычайных расходов государства (в годы Второй мировой войны, восстановления народного хозяйства и т. п.).

Отказ во второй половине 80-х гг. XX в. от монополии государственной собственности на средства производства позволил перейти к рыночным методам хозяйствования.

Качественное изменение финансовой политики усложнило задачи, стоящие перед государством. Необходимо было не только обеспечить условия для создания нужного объема финансовых ресурсов, их рационального распределения, но и создать в кратчайшие сроки принципиально новый финансовый механизм во всех сферах и звеньях финансовой системы. Задача осложнялась также тем, что значительная часть общества несла материальные потери в связи с реформой ценообразования, усиливающейся безработицей и снижением реальной заработной платы.

Основа *современной финансовой политики* — это признание свободы предпринимательской деятельности, введение разнообразных форм хозяйствования, приватизация государственной собственности и переход к смешанной экономике, базирующейся на умелом сочетании частных и государственных хозяйствующих субъектов.

На этой основе разрабатывается принципиально новый финансовый механизм. Государство отказывается от директивного руководства внутривозрастными отношениями на предприятиях и переводит их отношения с бюджетом на налоговую основу, которая не позволяет произвольно изымать доходы. Все экономические субъекты следуют единым правилам распределения созданных финансовых ресурсов на достаточно длительную перспективу.

Конечно, в этих условиях всю тяжесть налогового бремени несут плательщики. Не следует забывать, что снижение налогового изъятия доходов возможно только при сокращении расходов бюджета, а их размер в основном зависит от числа и широты выполняемых государством функций. Поэтому важнейшей за-

дачей было *изменение расходов бюджета*. Эта проблема имела два главных аспекта.

1. Сокращение расходов в целях уменьшения бюджетного дефицита. Произошло сокращение бюджетного финансирования оборонных отраслей промышленности, расходов на финансирование народного хозяйства, на содержание убыточных предприятий. К сожалению, при решении этих вопросов имелись крупные недостатки, которые связаны с планированием завышенных объемов бюджетного финансирования и поступления доходов в бюджет, а также другие недостатки. Это приводило к невозможности профинансировать в полном объеме запланированные расходы и тем самым способствовало усилению напряженности в экономической и социальной сферах жизни общества.

2. Изменение порядка предоставления бюджетных средств. Все большее значение приобретал нормативный метод планирования расходов, особенно в непроизводственной сфере. Кроме того, заслуживает внимания переход к выделению не только безвозвратных бюджетных ассигнований, но и бюджетных ссуд. Все это приводит к повышению эффективности использования бюджетных средств.

Получила новое направление система *государственного кредита*. Впервые за последние 60 лет государственный кредит стал важным и открытым источником покрытия бюджетного дефицита. Государство стало использовать его рыночные формы — различные краткосрочные и среднесрочные государственные займы при отказе от прямого кредитования расходов со стороны Центрального банка РФ.

Изменилась *организация бюджетной системы*. На смену централизованной бюджетной системе пришла бюджетная система, основанная на реальной самостоятельности и равноправии бюджетов всех уровней. Новое развитие получают бюджетные взаимоотношения. Начиная с 1994 г. применяется система трансфертных платежей, которая позволяет увязать объем предоставляемых средств из федерального бюджета в

бюджеты субъектов Федерации со среднедушевой бюджетной обеспеченностью отдельных регионов.

Большое значение в плане активизации финансовой политики имеет изменение *практики перераспределения финансовых ресурсов*. Кроме вертикального метода, осуществляемого посредством бюджета, применяется и горизонтальное перераспределение средств. Для этой цели используется формируемый финансовый рынок, посредством которого финансовые ресурсы перераспределяются между экономическими субъектами исходя из спроса и предложения.

Широкое распространение получила *система внебюджетных фондов государства*. Она позволила сконцентрировать необходимые средства для целевого финансирования социальных расходов. Решению этих проблем способствовали создаваемые негосударственные пенсионные фонды, обеспечивающие переход к накопительной системе финансирования пенсионных расходов.

Развитие рыночных методов управления привело к демополизации страхового дела и появлению *страхового рынка* — созданию независимых частных страховых компаний, введению новых отраслей и видов страхования, изменению в соотношении между обязательной и добровольной формами страхования в пользу последней.

Кардинально изменилась *система управления финансами*. На смену единому органу управления — Министерству финансов — пришла целая система специализированных финансовых и контрольных органов: Министерство финансов РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Счетная палата, Федеральная таможенная служба и т. д. Наряду с развитием государственных органов контроля широко используется независимый аудиторский финансовый контроль.

Назрела необходимость проведения *налоговой реформы*, направленной на укрепление налоговой системы и улучшение реального формирования доходов бюджета. Пути реализации налоговой реформы связаны со снижением налогового бремени

и упрощением налоговой системы за счет отмены низкоэффективных налогов, расширения налоговой базы путем отмены некоторых налоговых льгот, увеличения круга плательщиков и облагаемых доходов, постепенного перемещения налогового бремени с предприятий на доходы физических лиц. Большое значение для осуществления налоговой реформы имеет усиление контроля за соблюдением налогового законодательства.

Продолжается государственная *поддержка структурной перестройки национальной экономики* посредством проведения льготной налоговой и кредитной политики, а также прямых бюджетных ассигнований. Бюджетные средства, направленные на инвестиции, предоставляются в первую очередь для промышленных высокоэффективных проектов на конкурсной основе. В промышленности государственные инвестиционные ресурсы предусмотрено направлять на поддержку проектов, финансируемых с привлечением частного капитала, с постепенным переходом от прямого государственного льготного кредитования к долевному участию государства в окупаемых проектах, а также к предоставлению государственных гарантий предприятиям для привлечения частных кредитных ресурсов. Предоставление государственных гарантий должно осуществляться в рамках имеющихся бюджетных средств. Следует расширить практику применения инвестиционных налоговых кредитов как части инвестиционной политики государства.

Дальнейшее развитие получают расходы бюджета на *социальные нужды*. Основное направление здесь — повышение эффективности использования средств.

Продолжается *совершенствование бюджетного устройства Российской Федерации*. В этих целях была проведена бюджетная реформа, включающая:

- реформирование бюджетной системы в целом на основе самостоятельности и равноправия всех бюджетов;
- установление регламента бюджетного процесса;
- уточнение системы межбюджетных отношений;

- укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов.

Большое внимание должно уделяться развитию и регулированию *рынка ценных бумаг*. Предстоит найти оптимальное сочетание обращения на этом рынке государственных и корпоративных ценных бумаг, что позволит создать условия для нормального перераспределения финансовых ресурсов между отдельными предприятиями и отраслями экономики. Важный аспект этой проблемы — установление государственного контроля за финансовым рынком, который обеспечит защищенность юридических и физических лиц, оперирующих на этом рынке.

Важным представляется повышение качества работы государственных финансовых органов. Для этого следует повысить квалификацию аппарата финансовых, налоговых и таможенных органов, расширить функции органов финансового управления в области аналитической, методической и консультационной работы.

Основные направления финансовой политики РФ на текущий год и на перспективу определяются в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, в федеральных законах о федеральном бюджете РФ на очередной финансовый год и плановый период, прогнозах социально-экономического развития страны, федеральных целевых программах.

С учетом содержания данных документов современная финансовая политика предполагает формирование модели российской экономики, обладающей долгосрочным потенциалом экономического роста, повышения благосостояния населения.

Основной составляющей финансовой политики является бюджетная политика.

В послании Президента РФ на 2012–2014 гг. определены цели и задачи бюджетной политики не только на данный период, но и на среднесрочную перспективу.

Предполагается, что в ближайшие годы в России должна быть сформирована новая модель экономического роста, основанная в значительной степени на частной инициативе, постоянных инно-

вазиях, эффективной системе предоставления публичных услуг, качественной финансовой и производственной инфраструктуре. Важнейшей предпосылкой и условием для формирования данной модели экономического роста является долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы.

В отличие от стран с более диверсифицированной экономикой, Россия не может позволить себе иметь хронический дефицит бюджета и высокий уровень государственного долга, ставящие национальную экономику в зависимость от внешних условий и “вымывающих” из нее инвестиционные ресурсы. При высоком уровне цен на нефть необходимо накапливать резервы.

Макроэкономическая стабильность, низкая инфляция, умеренная налоговая и долговая нагрузка, возможности для привлечения долгосрочных кредитных ресурсов могут и должны стать важнейшими конкурентными преимуществами России, обеспечивающими приток инвестиций, внедрение инноваций, модернизацию экономики и, соответственно, расширение возможностей для решения социальных задач.

Федеральный бюджет на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. должен стать бюджетом, посредством которого решаются задачи выхода на траекторию устойчивого посткризисного развития, создания условий для развития и модернизации экономики, повышения уровня и качества жизни граждан, укрепления обороноспособности и безопасности страны, повышения эффективности и прозрачности государственного управления.

Следовательно, основные направления бюджетной политики сводятся к следующему:

- Следует интегрировать бюджетное планирование в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития страны. Они должны комплексно отражать долгосрочные цели социально-экономического развития страны, финансовое и нормативно-правовое обеспечение механизмов их достижения.
- Необходимо закрепить, начиная с 2015 г., правила использования нефтегазовых доходов и ограничения на размер дефицита федерального бюджета.