**ТЕМА 1. СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ**

**1. Общее понятие о финансах и их отличительные признаки.**

**2. Финансовые ресурсы**

**3. Функции финансов**

**4. Роль финансов в производственном процессе**

**1. Общее понятие о финансах и их отличительные признаки.**

Понятие "финансы" зачастую отождествляют с понятием "деньги". В действитель­ности же это не так, хотя без денег не может быть финансов. Чтобы лучше разобраться в этом вопросе, попробуем рассмотреть его через призму развития данной категории. По вопросу происхождения термина «финансы» существуют разные точки зрения. Происхождение слова финансы имеет глубокие исторические корни. Большинство исследователей указывают на связь данного термина с латинским словом «finis», которое означает «уплачивать определенную сумму денег». Слово «finansia» как производное от латинского глагола, вошло в оборот в XIII-XV вв. в Италии.

Именно с этого периода термин "финансы" возник в XIII-XV вв. в торговых городах Италии. К этому вре­мени давно уже существовали деньги, товарно-денежные отношения и государствен­ность. Сначала он обозначал любой денежный платеж. В дальнейшем термин получил международное распространение и стал употребляться как понятие, связанное с систе­мой денежных отношений между населением и государством по поводу образования государственных фондов денежных средств.

В значительной степени расширил трактовку финансов французский ученый Ж. Боден в своей работе «Шесть книг о республике» 1577 [Финансы / Под ред. проф. М. В. Романовского, с. 44].)

Это значит, что данный термин отражал, **во-первых**, денежные отношения между двумя субъектами, т.е. деньги выступали мате­риальной основой существования и функционирования финансов**. Во-вторых**, субъекты обладали разными правами в процессе этих отношений: один из них, а именно государ­ство, обладал особыми, властными полномочиями**. В-третьих,** в процессе этих отноше­ний формировался общегосударственный фонд денежных средств - бюджет. **В-четвер­тых**, регулярное поступление средств в бюджет не могло быть обеспечено без придания налогам, сборам и другим платежам государственно-принудительного характера, что достигалось посредством правовой деятельности государства, создания соответствующе­го фискального аппарата, или аппарата принуждения. Если говорить о сегодняшней России, то, очевидно, каждый наслышан о деятельности налоговых инспекций, налого­вой полиции.

**Но денежные отношения могут и не быть отношениями финансовыми**. К примеру, один гражданин дал деньги взаймы другому. Возникают в этом случае денежные отно­шения? Да, возникают. Но это не финансовые отношения, поскольку государство этих отношений не регулирует, не вникает в них, не навязывает своих правил поведения. Эти отношения равноправны, партнеры равны в правах и обязанностях. То же самое можно сказать и об отношениях между гражданами и продавцами магазинов, т.е. отно­шениях, возникающих в розничной торговле. И эти отношения по той же причине нельзя отнести к финансовым.

Таким образом, финансы - это всегда денежные отношения, но не любые денежные отношения - это финансовые отношения. Финансы обладают такими признаками, по которым их безошибочно можно выделить из разряда других возможных денежных отношений. Финансы всегда опосредованы правовыми актами, регулирующими денежные отношения. Нефинансовые денежные отношения такими актами не регулируются. Субъекты таких отношений сами определяют пропорции обмена, его условия. Исходя из сказанного, можно сформулировать общее определение финансов. **Финансы - это совокупность денежных отношений, организованных государством, в процессе кото­рых происходит формирование и использование общегосударственных фондов денежных средств для решения экономических, социальных и политических задач.**

**Финансы - категория историческая**, поскольку они имеют стадии возникновения и развития.

Возникновение и развитие финансов обу­словлено такими факторами, как:

1) общественное разделение труда и деление общества на соци­альные группы;

1. развитие товарно-денежных отношений в связи с ростом производства и увеличением ВВП и НД, а также изменением функ­ций денег, механизма их обращения;
2. появление самостоятельных, независимых хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность и создающих для производства необходимые денежные фонды;

4) создание и усложнение сферы деятельности государства.

Финансы появились одновременно с возникновением государства и изменялись вместе с ним. Поэтому сущность финансов, закономерности их развития, сфера действия и роль в процессе общественного воспроизводства определяются природой и функциями государства.

Возникновение государства предполагает, кроме всего прочего, установление определенных взаимоотношений по распределению и перераспределению созда­ваемых экономических благ между государством в лице верховной власти и ос­тальными субъектами воспроизводственных отношений. Собственно, эти отно­шения и определялись понятием «финансы».

В обществах с преобладанием натуральных отношений перераспределительные процессы носили, прежде всего, характер натуральных налогов и различного рода личных повинностей. Развитие товарно-денежных отношений привело к из­менению формы перераспределительных отношений,— они стали носить преиму­щественно денежный характер. Однако суть этих отношений принципиально не меняется. На место натуральных податей пришли налоги в денежной форме. Вместе с тем этому историческому этапу была свойственна узость финансовой системы, поскольку она состояла из одного звена - бюджетного, а количе­ство финансовых отношений было ограничено. Все они были связаны с формировани­ем и использованием бюджета.

В то же время любые перераспределительные процессы создаваемых эконо­мических благ в обществе отождествлять с финансами вряд ли правомерно.

Собственно понятие «финансы» в современном его представлении можно отне­сти к этапу обособления государственной казны, возникновению государствен­ного бюджета.

Следует отметить, что представление о финансах, сущности финансовых от­ношений видоизменялось. Трансформация взглядов на экономическую катего­рию финансов с конца XVII до конца XX в. достаточно емко и компактно дана в работе С. Витте. Он пишет: «...с конца XVII века... под словом «финансы»... стали понимать всю совокупность государственного имущества и вообще со­стояние всего государственного хозяйства. В смысле всей совокупности матери­альных средств, имеющихся в распоряжении государства — его доходов, расхо­дов и долгов,— понимается это слово и теперь. Таким образом, точнее науку о финансах можно определить как науку о способах наилучшего удовлетворения материальных потребностей государства» [Витте, с. 4].

Итак, можно говорить о том, что изначально понятие «финансы» рассматри­валось только в плоскости формирования, а в дальнейшем и использования де­нежных фондов для удовлетворения государственных нужд.

Первоначально финансовые отношения появились между госу­дарством и населением, которое передает ему в обязательном порядке различные платежи (налоги, отчисления, сборы и т.п.). В ре­зультате происходит перераспределение части НД в его пользу и создается государственный фонд для обеспечения выполнения функций государства. Позднее эта эконо­мическая категория получила название «публичные финансы», которые в на­стоящее время включают в себя государственные и местные финансы (финансы органов местного самоуправления).

**Для публичных финансов характерными признаками являются:**

*-* денежный характер отношений;

- безвозмездный и безвозвратный характер платежей хозяйствующими субъектами и населением в государственные и местные бюджеты, а также во внебюджетные фонды;

- принудительная со стороны государственных органов и органов местного самоуправления форма денежных отношений с хозяйствующими субъекта­ми и населением (государство и органы местного самоуправления в фор­ме правовых актов устанавливают систему обязательных платежей и меры воздействия к указанным субъектам в случае нарушения последними ус­тановленного порядка);

- отношения перераспределения уже распределенного совокупного общест­венного продукта в его денежной форме.

На протяжении многих столетий в государствах обозначились четыре устойчивых направления расхо­дов денежных средств: на военные цели, управление, поддержание тех или иных сфер экономики, социальные нужды. Более определенной и устойчивой стала система фор­мирования государственных доходов. На место натуральных податей пришли налоги в денежной форме. Вместе с тем этому историческому этапу была свойственна узость финансовой системы, поскольку она состояла из одного звена - бюджетного, а количе­ство финансовых отношений было ограничено. Все они были связаны с формировани­ем и использованием бюджета.

Развитие крупномасштабного товарного производства, связанное с возникно­вением национальных и транснациональных организаций корпоративного типа (с долевой акционерной формой уставного капитала), повлекло за собой совершен­ствование методов, способов мобилизации, использования, распределения денеж­ных средств между различными участниками воспроизводственного процесса.

Крупномасштабное и качественно новое развитие финансовых отношений про­изошло в XX в., особенно после второй мировой войны. Объемы государственных бюджетов стали выражаться в миллиардах национальных валют. Во всех странах про­изошло огосударствление значительной части национального дохода. Государство стало собственником и распорядителем до 50% его объема. Располагая огромными суммами денежных средств, государства стали оказывать большое влияние на процесс воспроиз­водства. Легко представить себе всевозрастающее воздействие государства на развитие производства, если учесть, что оно стало аккумулировать ресурсы не только бюджет­ной системы, но и многочисленных внебюджетных фондов.

Однако финансы развивались не только в государственной сфере. Значительное развитие получили финансы предприятий различных форм собственности. В странах с развитой рыночной экономикой основной организационно-правовой формой стали ак­ционерные общества. Выпуск акций - мощная форма мобилизации капитала. Она по­зволяет трансформировать денежные сбережения в производственные инвестиции. Ак­ции, облигации, кредиты банка значительно расширяют возможности роста корпора­ций. Без этого они вынуждены были бы находиться на самофинансировании, разви­ваться за счет собственных, относительно ограниченных средств.

В странах, где рыночные отношения получили широкое развитие, финансовая сто­рона деятельности акционерных обществ и предприятий других форм собственности приобретает все большее значение. Повышается прежде всего роль качества управле­ния финансами предприятий. В этих условиях - условиях обострения конкурентной борьбы - побеждают те предприятия, чьи работники обладают более глубокими зна­ниями основ финансово-экономического анализа, умеют сделать на основе анализа правильные выводы, сформулировать нужные рекомендации для решения кардиналь­ных вопросов развития своего предприятия. Учитывая, что финансы предприятий об­служивают кругооборот огромных фондов денежных средств, вопросы наиболее эф­фективного управления средствами предприятия приобретают исключительно важное значение.

**Особую значимость в этом распределительном процессе приобретают вопро­сы движения денежных средств, обособленные от движения товаров. Они со­пряжены как с различными формами кредита, так и с распределением и пере­распределением стоимости валового** продукта между различ­ными субъектами, каждый из которых претендует на получение определенной доли в произведенном продукте в соответствии с действующими правовыми нормами или обычаями делового оборота, что и является собственно сферой финансовых отношений.

**Отличительным признаком финансовых отношений является и то, что про­цесс перераспределения валового продукта сопровождается созданием различных фондов денежных средств, имеющих целевое назначение. Фонды денежных средств, создаваемые на уровне государства, органов местно­го самоуправления, называются централизованными фондами, а денежные фон­ды, создаваемые на уровне хозяйствующих субъектов, домохозяйств,— децентра­лизованными.**

Из доходов от различных видов деятельности хозяйствующих субъектов фор­мируются специальные фонды денежных средств в виде накоплений амортизаци­онных отчислений, задолженности по заработной плате, платежам в бюджет и внебюджетные фонды, а также прибыли, часть которой через налоговую систему поступает в распоряжение государственных органов и органов местного само­управления, а оставшаяся часть идет на расширенное воспроизводство, накопле­ние и распределяется в виде предпринимательского дохода, дивидендов и т. п. Необходимо отметить, **что формирование указанных фондов носит строго регла­ментированный характер, и это является еще одним отличительным признаком финансовых отношений.**

В распределении валового продукта участвует и население, получая свою долю в форме заработной платы, предпринимательского дохода, дивидендов и других форм перераспределения. Кроме того, население участвует в формировании централизованных фондов денежных средств посредством упла­ты налогов, других платежей, носящих обязательный характер. Эта **система де­нежных отношений, связанных с формированием и использованием доходов и расходов населения, также является сферой финансовых отношений.**

***Финансы как экономическая категория.*** Финансы выражают экономические отношения по поводу производства, распределе­ния и использования валового внутреннего продукта **(ВВП),** т.е. стоимости конечных товаров и услуг, произведенных резидента­ми данной страны на ее территории за определенный период времени, и национального дохода (НД) — часть **ВВП** за вычетом потребленных в процессе производства орудий и средств произ­водства.

Воздействуя на производство, распределение и использование (потребление), финансы носят объективный характер. Они выра­жают определенную сферу производственных отношений и отно­сятся к базисной категории. В процессе распределения и перераспределения **ВВП** и НД порождают независимо от денежного об­ращения движение средств. Финансовые отношения в своей пре­обладающей части не опосредствуют товарный оборот и осуществ­ляются на базе безэквивалентного обмена, поэтому возникают ус­ловия несбалансированности в обществе, которые ведут к разным кризисам (экономическим, финансовым, денежным, валютным).

Главным материальным источником денежных доходов и фон­дов населения, предприятий и государства служит НД. Его объем определяет возможности удовлетворения потребностей членов об­щества, общественного расширенного производства и государства. Именно с учетом размеров НД и его отдельных частей (фонда по­требления и фонда накопления) определяются пропорции развития экономики и ее структуры.

Современная экономика не может существовать без финан­сов государства. На определенных этапах исторического развития ряд потребностей общества может финансироваться только госу­дарством. Это атомная промышленность, космические исследо­вания, некоторые новые приоритетные отрасли экономики, а также предприятия, необходимые всем (почта, телеграф и неко­торые другие).

Состояние экономики страны определяет состояние финансов. В условиях постоянного экономического роста, увеличения **ВВП** и НД финансы характеризуются своей стабильностью и устойчиво­стью; они стимулируют дальнейшее развитие производства и по­вышение качества жизни граждан страны.

**Таким образом, финансы как экономическая категория представляет собой систему распределительных денежных отношений, возникающих в процессе формирования и использования фондов денежных средств у субъектов, участ­вующих в создании** общественного продукта.

Из изложенного следует еще один важный вывод - финансовые отношения охватывают две сферы. Первая - это та, в которой экономические денежные отношения связаны с формированием и использованием централизованных денежных фондов государ­ства, аккумулируемых в государственной бюджетной системе и правительственных внебюджетных фондах. Вторая сфера - в которой экономические денежные отношения опосредуют кругооборот денежных фондов предприятий. Теперь, имея дополнительные сведения о финансах, можно дать другое, уточняющее определение финансов. **Финансы представляют собой экономические отношения, связанные с формированием, распреде­лением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий рас­ширенного воспроизводства.**

Поняв содержание данного определения финансов, уже не поставишь знака равенст­ва между финансами и деньгами. ***Финансы — неотъемлемая часть денежных отношений.*** Финансы выступают в денежной форме, однако не всякие денежные отноше­ния являются финансовыми.

**Финансы отличаются от денег как содержанием, так и выполняемыми функциями. Деньги - это всеобщий эквивалент, с помощью которого прежде всего измеряются затраты труда производителей. Финансы - это экономический инструмент распределения и перераспределения национального дохода, средство контроля за образованием и использованием фондов денежных средств.** Денежные отношения превращаются в финансовые, когда в результате произ­водства товаров и оказания услуг при их реализации создаются фонды денежных средств.

Финансы возникают на основе движения реальных денег в на­личной и безналичной форме. Реальное движение денег (независи­мо от движения стоимости в товарной форме) — это движение са­мостоятельное, неэквивалентное, когда не возникает товарного возмещения. При финансах происходит одностороннее движение денег. Двустороннее движение денег присуще категории кредита.

В результате самостоятельного движения денег образуются де­нежные фонды (централизованные и децентрализованные). В этом выражается материальное содержание финансов.

**Характерными признаками финансов являются**: (1) распределительный ха­рактер отношений, который основан на правовых нормах или этике ведения бизнеса, связан с движением реальных денег независимо от движения стоимо­сти в товарной форме; (2) односторонний (однонаправленный), как правило, характер движения денежных средств; (3) создание централизованных и децен­трализованных фондов денежных средств.

Основным материальным источником денежных доходов населения, хозяй­ствующих субъектов, государства и органов местного самоуправления является национальный доход. От его величины и характера распределения зависят воз­можности развития экономики, удовлетворения потребностей членов общества.

**Финансовые отношения многообразны. Они связаны с денежными отноше­ниями, которые возникают:**

*-* между хозяйствующими субъектами в процессе реализации продукции, оказания услуг, приобретения товарно-материальных ценностей;

*-* между хозяйствующими субъектами и вышестоящими организациями при создании совместных фондов денежных средств и их использовании;

- между хозяйствующими субъектами и государством, органами местного самоуправления при формировании бюджетов и внебюджетных фондов;

- внутри хозяйствующих субъектов при формировании и использовании це­левых фондов денежных средств;

*-* между отдельными бюджетами, внебюджетными фондами; (между отдельными звеньями бюджетной системы)

*-* между гражданами и государством, органами местного самоуправления при формировании бюджетов и внебюджетных фондов;

- между предприятиями, гражданами и внебюджетными фондами при внесении платежей и получении средств.

**Итак, финансы — это экономические, денежные отношения между экономическими агентами — домашним хозяйством, пред­приятием, государством по формированию и использованию де­нежных фондов. Эти отношения возникают при неэквивалентном перераспределении доходов общества (Поляк, с.63)**

Главным материальным источником денежных фондов выступает национальный доход страны - вновь созданная стоимость. Поэтому увеличение национального дохода является основным условием роста финансовых ресурсов. Именно национальный доход 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 темпы и пропорции развития экономики, ее структура.

**2. Финансовые ресурсы**

***Финансовые ресурсы —* это совокупность фондов денежных средств,** находящихся в распоряжении хозяйствующих субъектов, государства, домашних хозяйств, формируемые в результате эконо­мической и финансовой деятельности. Они в отличие от обычных денежных средств, обслуживающих весь процесс производства ВВП, функционируют преимущественно на стадии распределения и перераспределения, так как находятся в тесной взаимосвязи с фи­нансовыми отношениями.

***Субъекты и объекты финансовых ресурсов. Субъектами*** финансо­вых ресурсов выступают: 1) домохозяйства; 2) предприятия, объеди­нения, компании и т.д., т.е. юридические лица, владеющие децен­трализованными финансовыми ресурсами; 3) государство в форме различных бюджетов и внебюджетных фондов. Чем больше само­стоятельности у физических и юридических лиц, тем больше воз­можности у них для формирования финансовых ресурсов. В свою очередь, это обеспечивает увеличение поступлений финансовых ресурсов государству. Оптимальное соотношение между ними опре­деляется государством на основе научно обоснованного расчета, заложенного в социально-экономических прогнозах страны.

*Объекты* финансовых ресурсов суть финансовые отношения, в результате действия которых образуются денежные фонды. Они концентрируются в двух блоках.

1. Децентрализованные финансовые ресурсы, которые создают­ся на микроуровне. На предприятиях идет процесс вычленения из состава валового дохода конкретных форм первичного дохода (при­были, оплаты труда), накопление капитала в форме амортизацион­ного фонда, выручки от выбывшего имущества и др. В домашнем хозяйстве также происходит обособление конкретных целевых фон­дов (для потребления, отдыха, товаров длительного пользования).

2. Централизованные финансовые ресурсы, создаваемые на макроуровне, включают доходы бюджетов всех уровней и доходы внебюджетных фондов.

Совокупность денежных средств, находящихся в распоряжении населения, хо­зяйствующих субъектов, государства, органов местного самоуправления, представ­ляют собой финансовые ресурсы. Источниками финансовых ресурсов выступают:

- **на уровне хозяйствующих субъектов:** прибыль, амортизация, продажа цеп­ных бумаг, банковский кредит, проценты, дивиденды по ценным бумагам, выпускаемым другими эмитентами;

- **на уровне населения:** заработная плата, премии, надбавки к заработной плате, выплаты социального характера, осуществляемые работодателем, командировочные расходы; доходы от предпринимательской деятельности, от участия в прибылях, от операций с личным имуществом, от кредитно-финансовых операций; социальные трансферты, в том числе пенсии, пособия, стипендии; потребительский кредит;

- **на уровне государства**, органов местного самоуправления: доходы от госу­дарственных и муниципальных предприятий, доходы от приватизации го­сударственного и муниципального имущества, доходы от внешнеэкономи­ческой деятельности, налоговые доходы, государственный и муниципаль­ный кредит, эмиссия денег и доходы от эмиссии ценных бумаг.

***Состав финансовых ресурсов.* В** состав финансовых ресурсов входят:

*- собственные средства:* а) на уровне предприятий и домохозяйств — прибыль, зарплата, доходы домохозяйств; б) на уровне государства — доходы от госпредприятий, привати­зации, а также от внешнеэкономической деятельности;

*- мобилизованные на рынке:* а) на уровне предприятий и домо­хозяйств — продажа-покупка ценных бумаг, банковский кредит; б) на уровне государства — эмиссия ценных бумаг и денег, государственный кредит;

*- средства, поступившие в порядке перераспределения:* а) на уровне предприятий и домохозяйств — проценты и диви­денды по ценным бумагам, выпускаемым другими владель­цами; б) на уровне государства — обязательные платежи (налоги, сборы, пошлины).

Аккумулированные экономическими агентами финансовые ре­сурсы имеют разные направления их использования. Если центра­лизованные финансовые ресурсы расходуются преимущественно на общегосударственные и муниципальные цели (на содержание госу­дарственного аппарата, удовлетворение социальных потребностей населения, обеспечение функционирования сферы обращения), то децентрализованные — на цели, связанные с потребностью пред­принимательской деятельности и семьи.

Финансы и финансовые ресурсы — не тождественные понятия. Финансовые ресурсы не определяют сущность финансов, не рас­крывают их внутреннего содержания и общественного назначения. Финансовая наука изучает не ресурсы, а общественные отношения, возникающие на основе образования, распределения и использова­ния ресурсов.

Финансовые ресурсы, их формирование и использование нахо­дят отражение в сводном финансовом балансе РФ.

Сводный финансовый баланс РФ включает финансовые ресур­сы трех источников:

1) ресурсы, используемые самими предприятиями (прибыль, амортизация);

1. средства, аккумулируемые бюджетной системой;
2. средства внебюджетных фондов, прежде всего социальных.

Однако в сводный финансовый баланс из-за отсутствия точных статистических данных не включены данные доходов и расходов важного субъекта финансовых ресурсов — домашнего хозяйства.

За последние годы возросло значение прибыли и амортизации в источниках финансирования расширенного воспроизводства на предприятиях, особенно амортизационных отчислений, поскольку ежегодно на 1 января происходит переоценка основных фондов.

Одновременно происходит процесс централизации финансовых ресурсов в бюджетной системе и во внебюджетных социальных фондах. Ныне на их долю в консолидированном бюджете прихо­дится примерно половина.

**3. Функции финансов**

Финансы как научное направление изучает общественные отношения, возникаю­щие на основе образования, распределения или использования финансовых ресур­сов, выявляет закономерности развития финансовых отношений. Понятийный аппа­рат финансовой пауки развивается, наполняется новым содержанием, адекватным реалиям общественной жизни. Это относится и к собственно категории «финансы», что находит отражение в дискуссиях о ее сущности, функциях и т. п.

Социально-экономическая сущность финансов заключается в **исследовании и ответе на следующие вопросы: за счет кого или чего тот или иной хозяйст­вующий субъект, гражданин, государство, орган местного самоуправления фор­мирует свои финансовые ресурсы и каким образом и в чьих интересах исполь­зуются эти фонды денежных средств.**

Сущность финансов проявляется в их **функциях,** под которыми понимают "работу", выполняемую финансами. Финансы выполняют три основные функции: распределительную, стимулирующую (регулирующую) и контрольную. Причем первые две осуществляются одновременно, поскольку каждая финансовая операция включает, с одной стороны, распределение общественного продукта и национального дохода, а, с другой, контроль за этим распределением. Рассмотрим каждую из названных функций подробнее.

Как уже было указано выше, **главной характеристикой финансовых отноше­ний является их распределительный характер** и соответственно главной функ­цией финансов является *распределительная функция.*

Эта функция осуществляется во всех сферах общественной жизни: в материальном производстве, в нематериальной сфере, в сфере обращения.

С**убъектами** распределения на микроуровне выступают юриди­ческие и физические лица, на макроуровне — государство. **Объек­тами** распределения служат ВВП и НД в денежной форме.

С помощью распределительной функции осуществляется рас­пределение новой стоимости (на микроуровне) и перераспределе­ние этой стоимости (на макроуровне).

Распределительная функция охватывает три последовательные ступени.

1. Формирование фондов денежных средств. На микроуровне создаются финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов, необхо­димые для кругооборота капитала, и денежные средства домохозяйств, а на макроуровне — централизованные средства государства.
2. Распределение денежных фондов через финансовые инстру­менты. На микроуровне образуются обособленные фонды предпри­ятия (уставный, оплаты труда, амортизационный) и домашнего хо­зяйства для конкретного потребления; на макроуровне возникают бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды.
3. Использование денежных фондов призвано обеспечить на мик­роуровне расширенное производство и существование отдельных чле­нов общества, на макроуровне — улучшение народно-хозяйственных пропорций, общегосударственных потребностей страны.

Распределительный про­цесс, осуществляемый с помощью финансов, сложен и многогранен. Финансы обслуживают разные этапы распределения валового внутреннего продукта и основной его части - национального дохода, участвуя как в первичном его распределении, так и в перераспределении.

Распределение национального дохода **на микроуровн**е 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 делятся на две группы: а) зарплата рабочих, служащих, доходы фермеров, крестьян, других категорий работников, занятых в сфере материального производства, иначе говоря, доходы работающих; б) доходы предприятий сфе­ры материального производства.

Формирование первичных доходов материального производства — это начальный этап распределения, обусловленный законами то­варного производства.

Однако распределение национального дохода не ограничивается лишь его распреде­лением между теми, кто его создавал, т.е. среди участников материального производст­ва. Дело в том, что государство имеет и другие отрасли и сферы, прежде всего непро­изводственную сферу, где национальный доход не создается; однако оно обязано забо­титься о развитии их, а значит, выделять для этого денежные средства. Это - просвещение, здравоохранение, управление, социальное страхование и социальное обеспечение. Необходимость дальнейшего перераспределения НД связано также с межотраслевым и межтерриториальным перераспределением средств, обеспечением социально-незащищенных слоев населения - пенсионеров, одиноких и многодетных матерей.

Для того чтобы быть способным нести и эти денежные расходы, государство с по­мощью финансов изымает часть созданных в сфере материального производства дохо­дов и направляет их в другие сферы, осуществляя тем самым перераспределение на­ционального дохода Финансы в этом случае активно участвуют в распределении и пе­рераспределении национального дохода, способствуют трансформации пропорций, воз­никших при первичном распределении национального дохода, в пропорции его конеч­ного использования.

В результате перераспределения образуются вторичные, или производные доходы. Первичное распределение продолжается на **макроуровне** и обеспечивает создание *вторичных,* или *производных,* доходов. Вторичные доходы служат для формирования конечных пропорций использования национального дохода.

Необходимость распределения и перераспределения ВВП и НД связана: 1) с межотраслевым и межтерриториальным перераспреде­лением в интересах наиболее эффективного и рационального ис­пользования доходов и накоплений предприятий и организаций; 2) с наличием двух сфер — производственной и непроизводственной (просвещение, здравоохранение, социальное обеспечение, управле­ние, оборона, где не создается НД); 3) существованием различных социальных групп населения.

*Пример.* Предприятие реализовало определенный объем продукции. Выручка поступила на расчетный счет, но из этой суммы предприятие должно перечислить в бюджет установленные нало­ги, например, налог на добавленную стоимость по определенной ставке. Из оставшейся суммы предприятие должно выделить часть, возмещающую потребленные средства производства, обес­печивая тем самым непрерывность процесса производства. Она определяется исходя из установленной нормы амортизационных отчислений, стоимости основных фондов, норм расхода предме­тов труда и их стоимости. Далее вычитается часть, связанная с оп­латой груда (ФОТ), опять-таки через нормы затраченного труда и систему его оплаты. По нормативам, установленным к ФОТ, вы­деляется часть стоимости созданного продукта для перечисления в пенсионный фонд, в итоге остается при­быль. Таким образом, произошло как бы первичное распределение созданного продукта в стоимостном выражении. Но ФОТ и прибыль подлежат дальнейшему распределению, т.е. распределе­нию второго порядка. ФОТ делится между трудящимися, бюдже­том и пенсионным фондом по законодательно закрепленным ставкам. Прибыль делится между предприятием, его вышестоящей организацией и бюджетами различных уровней.

Этот пример наглядно показывает, что без движения стоимос­ти (в данном случае выручки от реализации) ни бюджет, ни пен­сионный фонд, ни рабочий не получили бы своей доли. А это движение обеспечивают только финансы.

Распределительные процессы имеют место и внутри предприя­тия. Например, прибыль, являясь источником формирования та­ких децентрализованных фондов, как фонд производственного и социального развития, резервный фонд и др., выступает объектом распределения третьего порядка. На этом уровне можно говорить о снижении роли государства в распределительных отношениях (но ни в коем случае не об их отмене). Предприятие самостоя­тельно распределяет прибыль по децентрализованным фондам, однако формирование резервного фонда регулируется через раз­мер уставного капитала, минимальных и максимальных значений прибыли, перечисляемой в данный фонд. Выбор пропорций от­числений в фонды накопления и потребления предприятия жест­ко регулируют законы рыночной экономики.

Финансовый метод распределения охватывает разные уровни управления экономикой: федеральный, региональный (на уровне субъектов Федерации), ме­стный (на уровне органов местного самоуправления). Ему присуща многосту­пенчатость, порождающая разные виды распределения — внутрихозяйственное, внутриотраслевое, межотраслевое, межтерриториальное.

Посредством финансов государство воздействует не только на перераспреде­ление национального дохода, но и на производство, накопление капитала, сфе­ру потребления. Финансы играют решающую роль в развитии государственного и частного секторов экономики, производственной и социальной инфраструкту­ры, научно-технического прогресса и т. и.

Распределение национального дохода происходит как между производствен­ной и непроизводственной сферами, так и внутри этих сфер. Государство с по­мощью финансового механизма изымает часть дохода, полученного в одних сферах экономики, и направляет в другие, в том числе в социальную сферу. Процесс перераспределения национального дохода предопределяется характе­ром финансовой политики государства, раскладом политических сил в стране.

Этот процесс осуществляется прежде всего через финансы при использовании таких инструментов, как обмены, расходы, налоги, кредит, цены и др. В результате формируются централизованные и децентрализованные денежные фонды.

В целом распределительная функция финансов позволяет:

1) образовывать денежные фонды на уровне предприятия и до­машнего хозяйства, а также государства;

2)создавать не просто денежные фонды, а фонды целевого на­значения;

(иначе говоря, создавать це­левые фонды денежных средств на уровне хозяйствующих субъектов, населе­ния, государства, органов местного самоуправления; )

3) осуществлять внутри­хозяйственное, внутриотраслевое, межотраслевое, межтерриториальное перерас­пределение, а также между производственной и непроизводственной сферами и социальными группами;

4) создавать резервы на уровне хозяйствующего субъ­екта, государства, а также осуществлять накопления гражданами.

Наряду с распределительной к главным функциям финансов относят и ***кон­трольную функцию.***

Другой важнейшей функцией финансов является *контрольная,* которая тесно связана с распределительной. Среди огромного многообразия финансовых отношений нет ни одного, которое не было бы связано с контролем за формированием и использовани­ем денежных фондов. В то же время нет и таких финансовых от­ношений, которым была бы присуща только функция контроля.

***Контрольная функция финансов*** — это прежде всего контроль рублем в процессе объективно существующих денежных отноше­ний, который пронизывает всю систему отношений, связанных как с движением стоимости, так и со сменой форм стоимости, и представляет собой стоимостный контроль. Поскольку финансы выражают отношения, возникающие на основе реального денеж­ного оборота, то контроль рублем как функция финансов пред­ставляет собой только контроль реального денежного оборота.

Финансы осуществляют контроль на всех стадиях создания,распределения и использования общественного продукта и национального дохода. Его главное назначение состоит в том, чтобы способствовать наиболее рациональному использованию центра­лизованных и децентрализованных фондов денежных средств с целью повышения эффективности общественного производства.

Контрольная функция заключается в контроле за распределением валового внутреннего продукта (ВВП), национального дохода по соот­ветствующим фондам и расходованием их по целевому назначению. Финансовый кон­троль охватывает как производственную сферу, где создаются доходы, так и непроиз­водственную сферу, где доходы не создаются. Цель финансового контроля - рацио­нальное и бережное расходование материальных, трудовых и финансовых ресурсов, природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение бесхозяйственности и расточительства.

Одна из важных задач финансового контроля - проверка неукоснительного 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 осуществляется через многогранную деятельность финансовых органов. Работники финансовой системы, казначейства и налоговой служ­бы осуществляют финансовый контроль в процессе финансового планирования, при исполнении доходной и расходной частей бюджета. В зависимости от того, кто осуще­ствляет финансовый контроль, он может быть общегосударственным, ведомственным, внутрихозяйственным, общественным и независимым (аудиторским).

Контрольная функция финансов проявляется:

* до наступления распределительного процесса, т.е. в тот пе­риод, когда составляются программы, прогнозы, бюджеты;
* при использовании фондов денежных средств, при исполне­нии намеченных программ, планов, смет;
* при подведении итогов, составлении оценок исполнения де­нежных фондов.

Контрольная функция реализуется через:

1. финансово-хозяйственный контроль на отдельных предпри­ятиях — на основе выполнения хозяйственных договоров, осущест­вления коммерческого расчета;
2. финансово-бюджетный контроль — при выполнении налоговых платежей и выполнении финансирования из бюджетных ресурсов;
3. кредитно-банковский контроль — при использовании прин­ципов кредитования и денежных расчетов.

Распределительная и контрольная функции представляют собой две стороны одного и того же экономического процесса. Основу контрольной функции финансов составляет движение финансовых ресурсов. Исходя из характера движения общество имеет возможность знать о том, как складываются пропорции в распределении денежных средств; как обеспечивается своевремен­ность поступления финансовых ресурсов в распоряжение субъектов хозяйствова­ния. Если контрольная функция финансов не осуществляется на практике, то невозможно оценить и эффективность распределительной функции, что позволя­ет говорить о необходимости координации в реализации указанных функций.

Распределительная функция финансов осуществляется не стихийно, а в со­ответствии с правовыми нормами. Совокупность норм, правил, положений, пра­вовых актов призвана регулировать финансовую деятельность и тем самым ре­гулировать воспроизводственный процесс.

Таким образом, можно говорить и о третьей функции финансов — регулирующей.

***Регулирующая функция***финансов проявляется не только на уровне государ­ства, хозяйствующих субъектов, но и в организации собственно финансовых от­ношений, в иерархии ее построения.

*Регулирующая функция* тесно связана с вмешательством государ­ства с помощью финансов в процесс воспроизводства.

На микроуровне (предприятие) эта функция стимулирует его деятельность, создавая различные фонды, которые способствуют улучшению качества производственного процесса, увеличению его объема, улучшению материального положения работающих.

На макроуровне (государство) эта функция, используя государст­венные расходы, налоги, госкредит, достигает таких же результатов.

Сущность этой функции финансов состоит в том, что государство с помощью целой системы финансовых рычагов может оказывать воздействие на развитие предприятий, целых отраслей в нужном обществу направле­нии. Как мы теперь знаем, финансы участвуют в процессе создания денежных доходов, а также в процессе их распределения. Имея такой финансовый рычаг, как распределе­ние денежных доходов, и умело управляя им, государство может эффективно стимули­ровать или сдерживать развитие того или иного экономического процесса. Если гово­рить о конкретных рычагах и способах воздействия на экономические процессы, то надо назвать следующие:

1) бюджет. Средства из бюджета на развитие той или иной отрасли, комплекса от­раслей или отдельного предприятия можно выделить, а можно и не выделить;

2) цены, тарифы. И в условиях рыночной экономики государство, как известно, вмешивается в процесс ценообразования, устанавливает тарифы, которые оказывают влияние на финансовое состояние компаний. Так вот цену на продукцию, к примеру зерно, можно установить высокую, выгодную для производителя, а можно и низкую, на уровне затрат предприятия, а то и ниже. В этом случае сельскохозяйственное предпри­ятие понесет убытки и ни о каком дополнительном стимулировании производства не может быть и речи;

3) налоги. Это наиболее мощный финансовый инструмент стимулирования хозяйст­венной деятельности. Низкими налогами можно стимулировать производство и, напро­тив, чрезмерно высокими - подорвать его;

4) экспортно-импортные пошлины, тарифы, которые могут быть низкими, льгот­ными, а могут быть высокими, делающими невыгодными экспортно-импортные операции.

Можно привести и другие примеры выполнения финансами стимулирующей роли. Однако и из приведенных видно, какое сильное воздействие может оказать на развитие производства или какой-либо сферы деятельности использование одного или одновре­менно нескольких перечисленных финансовых рычагов.

Функции финансов реализуются через финансовый механизм, представляющий собой часть хозяйственно­го механизма. Финансовый механизм — это совокупность видов и форм финансовых отношений, условий и методов исчисления при формировании и применении централизованных и децентрализо­ванных фондов денежных средств, методов финансового планиро­вания, форм управления финансами и финансовой системой, фи­нансового законодательства.

Влияние финансового механизма на экономику и социальную сферу осуществляется, с одной стороны, через ее структуру, в которой выделяются три группы — механизм государственно-муниципальных финансов, механизм предприятия и страховой механизм, нацелен­ные на решение конкретных задач и достижение реального эффек­та. С другой стороны, финансовый механизм воздействует через величину финансовых ресурсов, которые формируются в распоря­жении экономических агентов и направляются на удовлетворение потребностей общества. Построение финансового механизма происходит в соответствии финансовой политикой и нормами финансового права, отражен­ными в финансовом законодательстве.

**4. Роль финансов в производственном процессе**

Для выяснения роли финансов в процессе воспроизводства необ­ходимо проанализировать взаимосвязи распределительных и пере­распределительных денежных потоков и образование денежных фон­дов и создание ВВП и НД в обществе. Это значит показать взаимо­влияние общества и финансовых отношений. Такое влияние обуслов­лено многими факторами (обычаями, природно-историческими осо­бенностями, уровнем развития производства, социально-культурным состоянием общества).

Вначале проследим финансовые отношения в процессе произ­водства материальных благ, которое начинается с формирования условий и факторов производства. Предпринимателю прежде всего требуются финансовые ресурсы, т.е. денежный фонд, чтобы при­брести землю, орудие и предметы труда, рабочую силу. После этого на первой стадии совершается процесс производства ценности (стоимости) — ВВП и НД.

На второй стадии возникает процесс распределения. На первой ступени происходит деление созданного продукта на накопление, направляемое вновь в производство, и потребление для собствен­ника и наемного работника. На второй ступени распределения — перераспределения ценностей — отчуждается ее часть, т.е. передача другому собственнику (например, государству в виде налогов на макроуровне либо другому владельцу на фондовом рынке в виде разных доходов на микроуровне). Возникают совершенно иные де­нежные фонды — бюджет, внебюджетные денежные фонды, денеж­ные фонды у финансового капиталиста. Перераспределение может происходить у одного владельца или домохозяйства в форме целе­вого обособления каждой части ценности (например, деление опла­ты труда семьи на части в зависимости от целевого использования).

Именно на второй стадии процесса производства совершается одностороннее движение денежных фондов без встречного эквива­лента. Здесь появляется возможность взаимодействия финансов и производства ВВП и НД.

На третьей стадии процесса производства, когда товары обме­ниваются на деньги и совершается сделка купли-продажи, финан­совые отношения как таковые отсутствуют. В то же время они предшествовали этой стадии и предопределили ее. Без финансов третья стадии не могла бы совершиться. Поэтому финансы косвен­но воздействует на обменные отношения. Последняя стадия про­цесса производства — потребление, или использование, также про­исходит без финансов. Однако для использования денежные ресур­сы, полученные при обмене, должны пройти через распределение на целевые фонды.

Таким образом, финансы опосредствуют весь процесс произ­водства — начиная с формирования денежных фондов, которое предшествует первой стадии, и кончая их потреблением на после­дующей стадии — и влияют на каждую стадию, определяя ее мас­штабы, скорость движения денежных средств, и на эффективность хозяйственной системы в целом. На всем протяжении процесса производства важное значение имеет контрольная функция, кото­рая призвана следить, проверять движение денежных средств.

Сегодня вновь повышается роль финансов на макроуровне из-за огромной концентрации финансовых ресурсов (свыше 50%) в бюд­жетах и бюджетных фондах.

Минэкономразвития России совместно с Минфином России разработали среднесрочный прогноз социально-экономического развития на 2007—2009 гг., который должен лечь в основу феде­рального бюджета страны на 2007 г. Основные задачи — это повы­шение темпов экономического роста и адаптация российского биз­неса к иностранной конкуренции, а также увеличение капитальных вложений в основные фонды и социальную сферу.

Итак, присущие финансам общие черты сводятся к следующему:

1. как экономическая категория финансы тесно объединены с процессом производства, свойственным разным экономическим формациям;
2. они непосредственно связаны с товарно-денежными отношениями и государством;
3. финансы — это стоимостная (денежная) категория;
4. они осуществляют распределение (на стадии микроэкономи­ки) и перераспределение (на стадии макроэкономики) ВВП и НД;
5. финансы находят выражение в реальных денежных фондах, совокупность которых составляет финансовые ресурсы.

# ТЕМА 2. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА

1. **Понятие финансовой системы.**
2. **Характеристика сфер и звеньев финансовой системы РФ.**

1. Понятие финансовой системы.

Финансовые отношения, рассмотренные в предыдущей главе, характеризуются общими чертами, а именно все они:

* осуществляют перераспределение валового внутреннего продукта и национального дохода;1
* участвуют в формировании фондов денежных средств и их использовании;
* контролируют и регулируют распределительный процесс;
* выступают преимущественно в денежной форме.

Пройдя длительный эволюционный путь развития, финансовые отношения приобретают разнообразные формы проявления. Это обусловлено усложнением хозяйственных связей; расширением рынка, функций и задач государства.

Из общей совокупности финансов постепенно выделяются отдельные финансовые отношения со своими специфическими особенностями, образуя конкретную финансовую категорию.

*Финансовые категории* обладают определенными признаками: функциями, задачами, ролью, целью функционирования. Например, налоги в отличие от финансовых отношений, имеют четыре основные функции, выступают важнейшим инструментом воздействия на экономические и социальные процессы страны и др.

Расширение взаимосвязей между главными экономическими агентами национальной системы: хозяйствующими субъектами, населением, государством создали условия для появления финансовых звеньев.

***Финансовые звенья*** – это группировка отдельных финансовых категорий с общими признаками. К ним, к примеру, относятся, бюджет, финансы домашнего хозяйства.

Бюджет как финансовое звено объединяет такие финансовые категории, как налоги, государственный кредит, государственные расходы.

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

1 ВВП используется как основной показатель макроэкономического состояния общества в системе национальных счетов и рассчитывается тремя методами по: производству, использованию, источникам доходов (сумма оплаты труда, валовая прибыль минус косвенные налоги на товары и услуги). Уменьшая величину ВВП на сумму амортизации основного капитала поучим национальный доход (НД).

Развитие производства, торговли, товарно-денежных отношений, банковского дела, международного денежного оборота сопровождается адекватными изменениями в финансовых отношениях. Это обусловило формирование более высокой ступени развития финансовых отношений – ***финансовых сфер*** (децентрализованных и централизованных), отличающихся особыми формами формирования, использования, управления, но тесно связанных друг с другом.

Управление финансовыми звеньями и сферами осуществляется специальными институтами. К ним относятся на общегосударственном уровне комитеты и комиссии в Государственной Думе и Совете Федерации, финансово-контрольный аппарат Администрации Президента, Министерство финансов и подведомственные ему федеральные службы (Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральное казначейство, Финансовая служба страхового надзора, Финансовая служба финансово-бюджетного надзора), Федеральная таможенная служба Минэкономразвития России.

На уровне субъектов Федерации функционируют комиссии по бюджету и финансам в законодательном (представительном) органе и финансовые институты исполнительных органов аналогичные федеральным.

На местах действуют подобные финансовые институты управления.

У хозяйствующих субъектов вопросами финансов занимается финансово-бухгалтерская служба.

В домашнем хозяйстве финансовыми потоками регулируют либо глава данного коллектива, либо специально выделенный член домохозяйства.

В процессе развития и усложнения финансовые отношения проходят путь от финансовых категорий к финансовым звеньям, сферам и, наконец, к финансовой системе.

**Развитие финансовых отношений**

В условиях рыночных отношений финансовая система отражает общественно-политическую и социально-экономическую стороны жизни общества. Выступая как многоуровневая структура, она охватывает финансовые ресурсы страны в форме различных по назначению денежных фондов. Денежные фонды находятся в собственности либо государства в лице его законодательных и исполнительных органов (централизованная сфера), либо у юридических и физических лиц (децентрализованная сфера).

В процессе функционирования денежные фонды используют различные денежные средства (агрегаты): наличные деньги (банкноты, казначейские билеты), безналичные деньги (деньги на счетах в кредитных учреждениях, денежные аккредитивы, денежные сертификаты), ценные бумаги в виде акций, облигаций, векселей, опционов и др.

Денежные средства, находясь в постоянном движении, создают денежные патоки, требующие четкой организации денежных расчетов.

Денежные потоки связывают части финансовой системы в единое целое. По сложности различают односторонние, двусторонние и многосторонние денежные потоки.

В **односторонних потоках** денежные средства идут в оном направлении. Например, перечисленные средства из федерального бюджета РФ идут в Пенсионный фонд для финансирования его расходов.

**Двусторонний денежный поток** предполагает движение денежных средств между двумя звеньями или звеном и сферой, которая не включает данное звено, в прямом и обратном направлениях. Так, в бюджет поступают от предприятий налоги, но при определенных условиях предприятия могут получить бюджетные средства в виде субсидий или кредита.

**Многосторонние потоки** одновременно охватывают различные части финансов и текут в разных направлениях. Бюджет домашнего хозяйства формируется за счет доходов из разных источников (предприятия – глава или другой член семьи получает зарплату в данном предприятии, бюджета – трансфертные платежи); с другой стороны, домохозяйство платит налоги в бюджеты, во внебюджетные фонды.

В научной и учебно-методической литературе существуют разные подходы к определению понятия «финансовая система». Вероятно, это связано и с тем, что исходное понятие «система» имеет множество значений, оттенков. В слова­ре русского языка Ожегова под системой понимается и «форма организации чего-нибудь», и «совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое», и «форма общест­венного устройства» и т. д. [Ожегов, с. 624].

Собственно, и финансовая система преимущественно рассматривается либо как «форма организации...», либо как «совокупность организаций, учреждений...». Так, на­пример, известный американский специалист Дж. Ван Хорн определяет финан­совую систему как совокупность ряда учреждений и рынков, предоставляющих свои услуги фирмам, гражданам, а также правительствам [Ван Хорн, с. 34]. По мнению Л. А. Дробозиной, финансовая система — это «совокупность различ­ных сфер или звеньев финансовых отношений, в процессе которых образуются и использу­ются фонды денежных средств, каждая из которых характеризуется особенностями в формировании этих фондов, различной ролью в общественном воспроизводстве» [Финансы. Денежное обращение. Кредит, 2000, с. 77]. Коллектив авторов под руководством Г. Б. Поляка трактует финансовую систему как «...совокупность различных финансовых отношений, в процессе ко­торых разными методами и формами распределяются фонды денежных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств и государства» [Финансы. Денежное обращение. Кредит, 2001, с. 73].

Понятие финансовая система употребляется в двух значениях : во-первых, как совокупность учреждений, занимающихся денежными операциями (фонды, компании, банки), и во-вторых, как система финансовых отношений. При этом понятие система предполагает наличие связей.

Нетрудно заметить, что приведенные выше определения финансовой системы как совокупности «сфер финансовых отношений», «финансовых отношений», «уч­реждений и рынков» не вполне корректны, так как заявленные совокупности не отвечают обязательному требованию, предъявляемому к системе, а именно — «од­нородности по своим задачам и организационно объединенных в одно целое».

С учетом изложенного финансовую систему будем рассматривать как фор­му организации денежных отношений между всеми субъектами воспроизводст­венного процесса по распределению и перераспределению НД.

В процессе распределения НД у субъектов экономических отношений аккумулируются различные фонды денежных доходов и накоплений. Доходы субъектов экономических отношений подразделяются на первичные и конечные.

Источником первичных доходов и накоплений является валовой внутренний продукт, который выступает в форме: (а) заработной платы наемных paботников; (б) прибыли и амортизационных отчислений у хозяйствующих субъектов; (в) налоговых и иных платежей, включаемых в себестоимость продукции (работ и услуг), у государства, органов местного самоуправления.

Первичные доходы служат источником для дальнейшего перераспределительного процесса через налоговый механизм, систему платежей, распределение прибыли и т. п. Результатом такого перераспределения являются конечные доходы, которые выступают в качестве собственных финансовых ресурсов экономических субъектов1. Конечные финансовые ресурсы также являются объектом последующего распределительного и перераспределительного процесса для использования по их целевому назначению.

Процесс распределения и перераспределения НД представляет собой финансовый механизм, который включает в себя обособленные сферы финансовых отношений, позволяющие формировать собственные финансовые ресурсы у хозяйствующих субъектов, наемных работников, государства и органов местного самоуправления.

Финансовый механизм представляет собой «систему организации, регулирования и планирования финансовых отношений, способов формирования и использования финансовых ресурсов» [Ковалев, 1999, с. 62].

Итак, ***финансовая система***представляет собой совокупность фи­нансовых отношений, выступающих в виде взаимосвязанных и взаи­модействующих категорий, звеньев, сфер, которые распределяют и используют фонды денежных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств, государства, а также специальных финансовых институтов [ПОЛЯК, с.33].

В рамках финансовой системы осуществляется разнообразная деятельность, в том числе планирование, финансирование, инвести­рование, налогообложение, страхование, финансово-бухгалтерская деятельность, аудит, финансовое инспектирование и др.

### 2. Характеристика сфер и звеньев финансовой системы РФ

Финансовая система по формам формирования финансовых ресурсов, методах их использования, способах управления и контроля, как было сказано выше, подразделяется на две сферы. В России это централизованные (публичные) финансы и децентрализованные финансы.

Финансовая система РФ претерпела кардинальные изменения с распадом Советского Союза. До 1991 г. она включала: Финансы материального производства, финансы непроизводственной сферы и общегосударственные финансы (государственный бюджет СССР, имущественное, личное и иностранное страхование, государственный кредит).

**В зависимости от методов формирования доходов** экономических субъектов, форм формирования финансовых ресурсов, методов их использования, способов управления и контроля финансовую систему принято подразделять **на 2 сферы.** В России функционируют две сферы финансовой сис­темы: **централизованные финансы (государственные или публичные финансы) и децентрализованные финансы (финансы организаций и финансы домохозяйств).**

Состав финансовой системы РФ представлен на рисунке 1.

Финансовая система как форма организации денежных отношений может быть подразделена на три взаимосвязанные **подсистемы,** обеспечивающие формирование и использование финансовых ресурсов соответственно:

а) у хозяйствующих субъектов - финансы предприятий,

б) у населения - финансы домашних хозяйств

в) у государства и органов местного самоуправления - государственные и муниципальные финансы.

В каждой из выделенных подсистем используются специфические формы и методы образования и использования фондов денежных средств (финансовых ресурсов); каждая из них имеет собственное функциональное назначение и соответствующий финансовый механизм, ориентированный на достижение собственных целей каждого из субъектов экономических отношений.

Существующие различия как в функциональном назначении указанных подсистем, так и в методах, способах формирования и использования финансовых ресурсов делают целесообразным выделение обособленных подсистем финансовых отношений:

1) финансы организаций (хозяйствующих субъектов);

2) публичные финансы (государственные и муниципальные);

3) финансы домохозяйств.

Эти подсистемы в свою очередь, подразделяются **на отдельные звенья** в зависимости от механизма формирования и использования денежных фондов у конкретных экономических субъектов.

Основой финансовой системы являются *децентрализованные финансы,* по­скольку именно в этой сфере формируется преобладающая часть финансовых ресурсов страны. Часть этих ресурсов перераспределяется в соответствии с нормами финансового права в доходы бюджетов всех уровней и во внебюджет­ные фонды. При этом значительная часть указанных средств в дальнейшем на­правляется на финансирование бюджетных организаций; коммерческих органи­заций в виде субвенций, субсидий, а также возвращается населению в форме социальных трансфертов (пенсий, пособий, стипендий и т. п.).

Децентрализованные финансы объединяют финансы коммерческих и некомерческих предприятий (организаций), финансы домашнего хозяйства.

Среди децентрализованных финансов ключевое место принадлежит финан­сам коммерческих организаций. Здесь создаются материальные блага, произво­дятся товары, оказываются услуги, формируется прибыль, являющаяся главным источником производственного и социального развития общества.

От состояния финансов коммерческих организаций зависит общее финансовое положение Российской Федерации и, следова­тельно, выполнение всех намеченных экономических и социальных программ.

ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА

ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ФИНАНСЫ

ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ФИНАНСЫ

ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

ФИНАНСЫ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

ФИНАНСЫ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ФИНАНСЫ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

РЕГИОНАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

МЕСТНЫЕ ФОНДЫ

МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ

МЕСТНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

В условиях рыночной экономики финансовые отношения пред­приятий, организаций могут эффективно функционировать на ос­нове ряда принципов — самостоятельности в принятии хозяйст­венных решений, самофинансирования предпринимательской дея­тельности и др. Выполнение этих принципов обусловливает ста­бильность всей финансовой системы.

Главным источником производственного и социального разви­тия трудовых коллективов становится прибыль.

Предприятия обладают реальной финансовой независимостью, самостоятельно распределяют выручку от реализации. продукции, по своему усмотрению распоряжаются прибылью, формируют про­изводственные и социальные фонды, изыскивают необходимые им средства для инвестирования, используя в том числе и ресурсы фи­нансового рынка — кредиты банков, эмиссию, облигации, депозит­ные сертификаты и прочие его инструменты.

Финансовые ресурсы коммерческих предприятий через бюджет­ную систему обеспечивают средствами непроизводственную сферу.

Некоммерческие организации (благотворительные и религиоз­ные, различные добровольные союзы, фонды и др.), создаваемые для достижения определенных конкретных целей, не ставят задачу получения прибыли. Их финансовые средства формируются за счет добровольных взносов и пожертвований, поступлений от учредите­лей, бюджетных средств и др. Поэтому финансы некоммерческих организаций имеют свою специфику, связанную с формированием доходов, порядком их использования, владением» имуществом и т. п.

Особое место в системе децентрализованных финансов принад­лежит финансам домашнего хозяйства, которые имеют исключи­тельно важное значение в создании ВВП и НД и регулировании платежеспособного спроса страны. Финансы домохозяйств играют значительную роль как в формировании централизованных финансов посредством налоговых платежей, так и в форми­ровании платежеспособного спроса страны. Чем больше доходы населения, тем выше его спрос на различные виды материальных и нематериальных благ и тем большие возможности для развития экономики, социальной сферы.

Определенная часть создаваемого ВВП в виде товаров и услуг проходит через семейный бюджет. Чем выше доходы членов обще­ства, тем выше его спрос на производимые материальные ценности, тем устойчивее экономическое положение предприятий.

В свою очередь государственный бюджет СССР объединял союзный бюджет, государственные бюджеты союзных республик и государственный бюджет социального страхования. В союзном бюджете в 1970-1990 гг. концентрировались 52-50% общего объема ресурсов государственного бюджета. На бюджеты союзных республик приходились 48-50%, из которых 35% находились в распоряжении республиканских бюджетов республик и 15% - в местных бюджетах.

***Централизованные финансы*** – важная часть финансовой системы. Они находятся в собственности государства и в соответствии с Бюджетным кодексом, функционирующим с 1 января 2000 г., объединяются бюджетную систему (федеральный, региональные, местные бюджеты) и внебюджетные специальные фонды.

Действующая бюджетная система РФ, как любого федеративного государства, - трехуровневая. В ее состав по Конституции РФ входят бюджеты: федеральный, субъектов РФ (республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), местные (по Бюджетному Кодексу РФ – муниципальных районов и свод бюджетов городских и сельских поселений). Бюджеты являются финансовой основой управления государственных органов власти и органов местного самоуправления.

Каждый бюджет функционирует автономно, т.е. нижестоящий бюджет своими доходами и расходами не включается в вышестоящий.

В составе бюджетов могут создаваться целевые бюджетные фонды за счет целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений.

Для целей планирования бюджетных ресурсов составляется консолидированный бюджет - статистический сводный бюджет, который объединяет финансовые ресурсы всех уровней бюджетной системы.

За счет финансовых ресурсов бюджетной системы обеспечивается структурная перестройка экономики, развитие науки и техники, повышение эффективности производства, военная реформа и реформа жилищно-коммунального хозяйства. В целом это должно способствовать стабильному росту жизненного уровня населения страны.

Бюджетной системе принадлежит решающая роль в межотраслевом и межтерриториальном перераспределении средств для выравнивания уровней экономического и социального развития регионов.

Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ образуют консолидированный бюджет РФ, а бюджет субъекта РФ и бюджеты муниципальных образований на его территории формируют консолидированный бюджет субъектов РФ.

Федеральному бюджету РФ принадлежит ведущая роль, он обеспечивает финансовыми ресурсами решение общенациональных задач. На его долю приходится 62% всех доходов консолидированного бюджета РФ (2004 г.).

В качестве самостоятельного звена в системе Централизованных финансов выделяются специальные внебюджетные фонды. Они начали функционировать с 1 января 1992 г. В начале 90-х годов насчитывалось свыше двух десятков внебюджетных фондов, которые подразделялись на экономические (дорожные, НИОКР и др.) и социальные. Начиная с 1999 г. они были консолидированы с федеральным бюджетом (а региональные внебюджетные фонды консолидированы с региональными бюджетами), и в настоящее время на центральном уровне сохранилось лишь три социальных внебюджетных фонда.

Эти фонды имеют строго целевое назначение: они предназначены для расширения социальных услуг населению, стимулирования развития отсталых отраслей социальной инфраструктуры.

Среди внебюджетных социальных фондов важнейший — Пенсионный фонд. Он формируется за счет единого социального налога, дотаций из федерального бюджета и ресурсов, полученных от собственных инвестиций. Средства фонда используются на выплату пенсий по воз­расту, инвалидности, по случаю потери кормильца, а также пособий на детей, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС. К внебюджетным социальным фондам относятся Фонд социального страхования, предназначенный главным образом для выплаты различных пособий, и Федеральный фонд обязательного медицинско­го страхования, призванные обеспечить охрану здоровья населения.

Федеральный бюджет и бюджеты внебюджетных социальных фондов разрабатываются и утверждаются как федеральные законы.

Бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты региональных внебюджетных фондов также утверждаются представительными органами субъектов Федерации, а местные бюджеты - местными органами самоуправления.

***Децентрализованные финансы***составляют основу финансовой системы, поскольку именно здесь, в сфере материального производства формируется преобладающая часть финансовых ресурсов страны. Они объединяют финансы коммерческих и некоммерческих предприятий (организаций) финансы домашнего хозяйства.

Решающую роль среди децентрализованных финансов играют финансы коммерческих предприятий, организаций, участвующие в создании всех денежных фондов страны. От их состояния зависит общее финансовое положение Российской Федерации и, следовательно, выполнение всех намеченных экономических и социальных программ.

В условиях рыночной экономики, финансовые отношения предприятий, организаций могут эффективно функционировать на основе ряда принципов (самостоятельности в принятии хозяйственных решений, самофинансируемой предпринимательской деятельности и др.). Выполнение этих принципов обуславливают стабильность всей финансовой системы. Главным источником производственного и социального развития трудовых коллективов становится прибыль.

Предприятия обладают реальной финансовой независимостью, самостоятельно распределяют выручку от реализации продукции, по своему усмотрению распоряжаются прибылью, формируют производственные и социальные фонды, изыскивают необходимые им средства для инвестирования, используя в том числе и ресурсы финансового рынка - кредиты банков, эмиссию, облигации, депозитные сертификаты и прочие его инструменты.

Финансовые ресурсы коммерческих предприятий через бюджетную систему обеспечивают средствами непроизводственную сферу.

Некоммерческие организации (благотворительные и религиозные, различные добровольные союзы, фонды и др.), создаваемые для достижения определенных конкретных целей, не ставят задачу получение прибыли. Их финансовые средства формируются за счет добровольных взносов и пожертвований, поступлений от учредителей, бюджетных средств и др.

Особое место в системе децентрализованных финансово принадлежит финансам домашнего хозяйства, которые имеют исключительно важное назначение в создании ВВП и НД и регулировании платежеспособного спроса страны.

Определенная часть создаваемого ВВП в виде товаров и услуг проходит через семейный бюджет. Чем выше доходы членов общества, тем выше его спрос на производимые материальные ценности, тем устойчивее экономическое положение предприятий.

Финансовая система, ее финансовые ресурсы находят свое отражение в доходной части сводного финансового баланса. Однако этот баланс охватывает не все финансовые ресурсы страны. Полностью включены лишь централизованные фонды - бюджеты и внебюджетные фонды. Финансовые ресурсы децентрализованных фондов представлены лишь прибылью и амортизационными отчислениями. Заемные средства, привлеченные инвестиции, поступления страховых возмещений, средства от штрафных санкций, денежные доходы и сбережения (финансовые ресурсы) домохозяйств не входят в сводный финансовый баланс.

По ориентировочным данным сводного финансового баланса, в настоящее время на долю централизованных финансовых ресурсов приходится около 60%, а на долю децентрализованных финансовых ресурсов — около 40%. Однако, если учесть доходы домохозяйств и более точные суммы финансовых средств предприятий, положение должно измениться в пользу децентрализованной сферы.

Финансовая система развитых зарубежных стран в основном ограничивается бюджетной системой с внебюджетными специальными фондами. В унитарных государствах (Великобритании, Франции, Японии) она включает государственный и местные бюджеты, а также внебюджетные специальные фонды, а в федеративных государствах (США, Германии, Швейцарии) помимо этих звеньев функционируют бюджеты субъектов федерации.

Все бюджеты изолированы друг от друга, нижестоящие бюджеты не включаются своими доходами и расходами в вышестоящие. Так, в США местные бюджеты относительно самостоятельны по отношению к бюджетам штатов, а последние — по отношению к федеральному бюджету. Ведущую роль играет федеральный бюджет, утверждаемый как закон, формируемый главным образом за счет налоговых поступлений и используемый на общенациональные цели. Местные бюджеты, связанные с федеральным бюджетом и бюджетом штатов через систему субсидирования, обеспечивают финансами главным образом социально-экономические цели.

Среди внебюджетных фондов решающее значение имеет Фонд национального страхования, предназначенный для оказания социальной поддержки населению. В большинстве стран они автономны.

**ТЕМА 3. БЮДЖЕТ, БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА**

**1.Содержание и основные черты бюджета как экономической категории**

**2.Бюджетное устройство и бюджетная система**

**3. Принципы построения бюджетной системы.**

**1.Содержание и основные черты бюджета как экономической категории**

Центральное место в любой финансовой системе занимает бюджетная ее подсистема (бюджетная система). В финансовой теории и практике существуют различные подходы к трактовке понятия «бюджет», что обусловлено много­гранностью бюджета как явления.

В приложении к публичным финансам под бюджетом (от англ. budget— сум­ка, кошелек) традиционно понимается централизованный денежный фонд, фор­мируемый на том или ином уровне для обеспечения функций и задач соответст­вующих органов власти (государственной, местной). Эта трактовка в наибольшей степени раскрывает содержание бюджета как социально-экономического явления, его роль в общественном производстве. Бюджет в этом смысле — основа функ­ционирования государства в целом, его национально-государственных и админи­стративно-территориальных образований; это важнейший источник денежных средств, находящийся в полном и непосредственном распоряжении органов госу­дарственной или муниципальной власти. Централизация денежных средств в бюджетах не только позволяет маневрировать финансовыми ресурсами и сосре­доточивать их на решении важнейших задач экономического и социального ха­рактера, но и обеспечивает проведение государственной экономической и финан­совой политики.

Бюджет необходим каждому государству для удовлетворения его объективных потребностей в денежном фонде, служащем выполнению экономической, социальной и политической функций. Бюджет любого государства включает одни и те же категории: налоги, займы, расходы и т.д., содержание которых не меняется при переходе от одной общественно-экономической формации к другой. Данное обстоятельство позволяет определить бюджет как экономическую категорию.

Бюджет порожден самим фактором существования государства, современное государство не может существовать без бюджета. Имен­но в бюджете консолидируются все основные социально-экономичес­кие противоречия, накопившиеся в каждом обществе. Для их успешно­го разрешения необходимо иметь определенную совокупность знаний о самом понятии «бюджет», принципах построения бюджетной систе­мы государства, системе межбюджетных отношений, структуре дохо­дов и расходов бюджетов разных уровней, методике их формирования и организации исполнения, приоритетных направлениях бюджетной реформы.

В ряде исследований под термином «бюджет» понимается совокупность до­ходов и расходов, приведенная в определенную систему и приуроченная к оп­ределенному периоду времени. Так, известный финансист дореволюционной России Л. В. Ходский писал: «Под государственным бюджетом ... разумеют бюджетную роспись, т. е. роспись (со всеми приложениями) государственных расходов и предполагаемых для покрытия их доходов на определенный период времени, составленную (как проект) финансовым управлением, рассмотренную в законодательном учреждении и скрепленную (утвержденную) представителем верховной власти». Этот подход характеризует бюд­жет как финансовый план страны, который формируется и исполняется в уста­новленном порядке, представляет собой юридически оформленный документ (имеет силу закона), где в количественном выражении отражается процесс по­лучения и распределения государством денежных ресурсов. Составление и кон­троль за исполнением бюджета находятся в исключительной компетенции госу­дарственных органов власти.

Анализ показывает, что термином «бюджет» в экономической лите­ратуре одновременно обозначаются различные по своей природе объек­ты: «форма образования и расходования денежных средств для обеспе­чения функций органов власти»; «основной централизованный фонд денежных средств»; «основной финансовый план государства»; «со­вокупность... денежных отношений... как основной финансовый план... как важнейший финансовый регулятор...». При этом нередко не со­блюдается правило формальной логики: каждому определяемому объекту (отношению, предмету, документу) — свое собственное, толь­ко ему присущее определение и соответственно термин.

В «Толковом словаре современных бюджетных терми­нов» приведены два определения — бюджета и государственного бюдже­та. Бюджет — «общее название термина, обозначающего расчетную и ограничительную смету доходов и расходов, и их роспись за определен­ный период времени, утверждаемую соответствующим решением и под­лежащую исполнению индивидуальным или коллективным субъек­том». Как видим, акцент делается на бюджет как документ соответству­ющего содержания. Бюджет государственный — «система определенных денежно-распределительных отношений, регламентируемых государ­ственными органами власти, по поводу перераспределения части нацио­нального богатства для образования и расходования основного центра­лизованного фонда денежных средств государства».

Определяющая роль бюджета в социально-экономическом разви­тии страны предполагает необходимость строго аргументированной характеристики сущности бюджета. Очень четко дискуссионность выявления сущности бюджета объяснена Т.А. Поздняковой: «Слож­ность выяснения сущности бюджета прежде всего связана с тем, что данный термин используется для обозначения различных по своей природе явлений. Одно из них выражает совокупность особой сфе­ры финансовых отношений, обусловленной существованием основ­ного централизованного денежного фонда страны. Другое же связа­но с формой практического использования бюджетных отношений, с законодательным оформлением соответствующего финансового до­кумента, а потому относится к надстроечным отношениям».

Если следовать правилу, сформулированному выше, то бюджетом не следует называть документ, так как для последнего уже с давних пор использовались термины «роспись государственных доходов и расхо­дов», «государственная роспись», «смета доходов и расходов государст­ва», «баланс доходов и расходов». Правильнее было бы назвать этот документ бюджетным планом, в котором бюджет как система денежных отношений выражен количественно. Следовательно, составляется, рас­сматривается, утверждается и исполняется именно бюджетный план — важнейший финансовый документ страны. В процессе исполнения бюджетного плана образуется и используется бюджетный фонд — ос­новной государственный централизованный денежный фонд. Соблю­дение единого методологического подхода к терминологии можно про­иллюстрировать следующей схемой, где трем понятиям соответствуют три термина:

Предложенная трактовка основных терминологических понятий «бюджет», «бюджетный план» и «бюджетный фонд» достаточно ясна и понятна. Она логически вытекает из тех по­нятий, которые студенты уже усвоили при изучении общего теорети­ческого курса «Финансы». Тем не менее до настоящего времени в тео­рии финансов нет общепринятого мнения по этим вопросам. Многие положения теории финансов считаются общеизвестными лишь в ака­демических и университетских кругах, но не всегда воспринимаются практикой, хотя последняя и является «критерием истины». Это отно­сится и к законодательной деятельности в области бюджета, налогов, регулирования финансовых отношений. Терминологической путани­цей, к сожалению, грешат многие законодательные акты в области фи­нансов, но поскольку они уже приобрели силу закона, в последующих главах авторы вынуждены принять используемую в законах термино­логию.

Во всех государствах в результате деятель­ности хозяйствующих субъектов создаются валовой внутренний продукт и национальный доход. Произведенный в сфере матери­ального производства национальный доход проходит последова­тельно стадии распределения и перераспределения. Важнейшую роль в перераспределении и дальнейшем использовании нацио­нального дохода играет бюджет. В процессе перераспределения на­ционального дохода страны часть его в денежной форме поступает в бюджет и образует централизованный фонд финансовых ресурсов.

С сущностных позиций **как экономическая категория**, бюджет рассматрива­ется как система экономических (денежных) отношений между государством, экономическими субъектами и населением но поводу перераспределения НД в процессе образования и использования особого централизованного фонда денежных средств для удовлетворения наибо­лее важных на данном этапе развития потребностей общества. Такой подход находит развитие в трактовках более прикладного характера.

**Говоря о бюджете государства следует учитывать, что на практике в РФ существует отдельно ФБ. Бюджеты субъектов РФ, муниципальные бюджеты. Однако как экономическая категория они могут быть в единое целое и условно названы государственным бюджетом. Такое объединение возможно поскольку указанные бюджеты выполняют одинаковые функции. Их сущность и ро**ль тождественны.

Учитывая выше сказанное можно дать следующее определение. **Так, в бюджетном кодексе РФ (ст. 6) с позиции хозяйственной практики бюджет трактуется как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного само­управления.** В этом случае бюджет интерпретируется со стороны источников его формирования и тех конкретных форм, в которых осуществляется движе­ние (расходование) бюджетных средств, а также со стороны отношений, состав­ляющих суть этих процессов.

**Федеральный бюджет** - форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

**Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет)** - форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта РФ.

**Бюджет муниципального образования (местный бюджет)** - форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

Бюджету принадлежит ведущее положение в финансовой систе­ме страны. Он выражает часть распределительных отношений меж­ду государством, с одной стороны, предприятиями и населением — с другой, которые связаны с формированием и использованием общегосударственного фонда финансовых ресурсов.

Содержание этих отношений обусловлено задачами, решаемыми государством в тот или иной исторический период.

Формирование бюджета самым непосредственным образом связано с развитием национального дохода страны и его пере­распределением. Основными финансовыми методами перерас­пределения национального дохода являются:

1. образование и использование денежных накоплений (при­быть, налог на добавленную стоимость, платежи в социальные внебюджетные фонды);
2. организация налогов;
3. финансирование отраслей народного хозяйства;
4. формирование и использование общественных фондов потребления, страховых и резервных фондов.

Во всех этих процессах большую роль играет бюджет. С помо­щью бюджета государственные и территориальные власти получают финансовые ресурсы ддя содержания аппарата управления, армии, осуществления социальных мероприятий, реализации экономиче­ских задач, т.е. для выполнения возложенных на них функций.

В то же время бюджет правомерно рассматривать как эконо­мическую категорию, которая выражает определенные экономические отношения. Государство использует бюджет в качестве одного из основных инструментов обеспечения как непосредст­венно своей деятельности, так и в качестве важнейшего инстру­мента проведения экономической и социальной политики.

Сущность любой экономической категории, в том числе и бюдже­та, проявляется в **ее функциях.** Под функциями финансов, отмечал Э. А. Вознесенский, следует понимать форму проявления общественно­го назначения. Как **экономическая категория** бюджетные отношения являются составной частью финансовых отношений, следовательно, им присущи и основные функции финансов.

Бюджет выполняет следующие задачи:

1. перераспределение национального дохода;
2. государственное регулирование и стимулирование экономики;
3. финансовое обеспечение социальной сферы и осуществление социальной политики государства;
4. контроль за образованием и использованием централизован­ных фондов денежных средств.

1. *Распределительная* функция бюджета проявляется через фор­мирование и использование централизованных фондов денежных средств по уровням государственной и территориальной власти и правления. В развитых странах через бюджеты разных уровней пе­рераспределяется от 30 до 50% национального дохода. С помощью бюджета государство регулирует хозяйственную жизнь страны, эко­номические отношения, направляя бюджетные средства на поддержку или развитие отраслей, регионов. Регулируя таким образом экономические отношения, государство способно целенаправленно ускорять или сдерживать темпы производства, рост капиталов и астных сбережений, изменять структуру спроса и потребления.

Перераспределение национального дохода через бюджет имеет две взаимосвязанные, проистекающие одновременно и непрерывно стадии: 1) образование доходов бюджета; 2) использование бюджет­ных средств (расходы бюджета).

2. В ходе формирования доходов бюджета и использования бюджетных средств решаются задачи *государственного регулирования* экономических и социальных процессов в стране.

*Доходы бюджета* — это экономические отношения между госу­дарством, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами и граж­данами — с другой. Одновременно с этим доходы бюджета — это денежные средства, поступающие в распоряжение органов государ­ственной власти и местного самоуправления.

В процессе образования доходов бюджета происходит импера­тивное изъятие в пользу государства части национального дохода. На этой основе возникают финансовые взаимоотношения государ­ства с предприятиями и населением.

Бюджет активно участвует в распределении прибыли предпри­ятий и хозяйственных организаций. Существует известная зависимость между формами и величиной изъятия в бюджет части прибы­ли предприятий и заинтересованностью последних в результатах работы. От того, насколько совершенны формы изъятия в бюджет части прибыли, зависит заинтересованность предприятий в лучшем использовании производственных ресурсов, повышении уровня рентабельности и увеличении прибыли.

*Расходы бюджета* — это экономические отношения, возникаю­щие между государством, с одной стороны, организациями, учрежде­ниями и гражданами — с другой, в ходе использования централизо­ванных фондов денежных средств.

Путем централизации в бюджете части финансовых ресурсов го­сударство получает возможность обеспечивать денежными средст­вами общегосударственные потребности — ускоренное развитие прогрессивных отраслей народного хозяйства, воспроизводство ква­лифицированной рабочей силы, развитие науки и техники, обеспе­чение обороноспособности страны.

3. Посредством бюджета национальный доход перераспределя­ется по территории, а также из производственной в *непроизводст­венную сферу,* для чего за счет бюджета создаются денежные фонды для финансирования потребностей в области здравоохранения, об­разования, культуры, управления, обороны.

Через бюджеты путем бюджетного финансирования перераспре­деляются финансовые ресурсы между отраслями производственной сферы в целях их пропорционального развития.

Пользуясь бюджетом как основным орудием перераспределения национального дохода, государство направляет средства в первую оче­редь в те отрасли народного хозяйства и те экономические районы, которые требуют на данном этапе первоочередного развития, т.е. по­средством бюджета производится межтерриториальное и межотрасле­вое перераспределение национального дохода. Тем самым соблюдают­ся интересы экономического развития страны в целом и интересы пропорционального развития регионов.

Через государственный бюджет проходит финансирование научных учреждений, осуществляющих фундаментальные научные исследования, которые в свою очередь являются основой для развития прикладной науки и создания новой техники. Направляя через бюджет необходимые средства в наиболее перспективные отрасли науки, государство тем са­мым обеспечивает развитие производительных сил страны.

Все это позволяет координировать экономическую жизнь госу­дарства, рационально размещать денежные и материальные ресурсы в народном хозяйстве, способствует техническому прогрессу и усили­вает экономический потенциал государства.

Большую роль в экономическом и культурном строительстве на местах играет *бюджетное регулирование.* При помощи бюджет­ного регулирования осуществляется в широком масштабе меж­территориальное распределение средств, наделение необходимы­ми источниками доходов региональных и местных бюджетов, кото­рые являются финансовой базой территориальных органов власти, и тем самым укрепляется их связь со всей экономикой страны.

Велика роль бюджета в непроизводственной сфере, где он явля­ется главным источником финансирования. Именно через государ­ственный бюджет реализуется финансирование социально-культурных мероприятий, управления и обороны.

4. *Контрольная функция* бюджета действует одновременно с распо­рядительной и предполагает возможность и обязанность государствен­ного контроля за поступлением и использованием бюджетных средств.

Первую функцию выполняют бюджетные доходы, включающие на­логи, займы, доходы от государственной собственности (предприятий), доходы от эмиссии бумажных денег. При этом бюджетный фонд фор­мируется за счет доходов хозяйствующих субъектов (участников про­цесса общественного производства — физических и юридических лиц), полученных в результате первичного распределения чистого нацио­нального продукта: заработной платы рабочих и служащих, доходов лиц, работающих по найму, предпринимательской прибыли (про­мышленности, сельского хозяйства, торговли и других отраслей), рен­ты, процентов.

Структура бюджетных доходов непостоянна, она зависит от кон­кретных экономических условий (экономической конъюнктуры) каждой страны. Изменение структуры бюджетных доходов отража­ет изменения, связанные с динамикой экономических процессов. Так, изменение соотношения между налогами и займами в сторону увеличения доли последних свидетельствует о спаде производства, изменении соотношения между потреблением и накоплением в обще­стве. Очевидная особенность структуры доходов федерального бюд­жета — определяющий удельный вес налоговых доходов — около 80%. Основные налоги: налог на добавленную стоимость, таможенные пошлины и иные таможенные сборы и налоги, акцизы, налог на прибыль.

Вторая функция бюджета принадлежит конкретным целевым бюд­жетным расходам. Государство, выступая как совокупный хозяйству­ющий субъект, учитывает экономические интересы всех других участников воспроизводственного процесса, в связи с чем бюджетные расхо­ды охватывают все отрасли и сферы хозяйства. Потребность в соблю­дении макроэкономических пропорций в народном хозяйстве предпо­лагает регулирование объемов бюджетного финансирования его от­дельных отраслей, социальной сферы, экономических регионов (административно-территориальных образований), различных форм собственности, отдельных хозяйствующих субъектов. Структура бюд­жетных расходов подвержена еще более частым изменениям, чем струк­тура бюджетных доходов.

Контрольная функция бюджета предполагает создание усло­вий для проведения контроля. Контрольная функция, подчеркивал Э.А. Вознесенский2, обусловливает возможность эффективного воз­действия государства на все экономические процессы. При этом кон­троль и контрольная функция - не идентичные (хотя и взаимосвязан­ные) понятия: первое выражает одну из важных сторон деятельнос­ти финансовых органов, второе представляет собой присущее финансам свойство, создающее объективную основу для существую­щего контроля.

|  |  |
| --- | --- |
| Аспект | Содержание аспекта |
| Бюджет как финансовая база государства | Обеспечивает финансовые ресурсы для содержания государственного аппарата, армии, осуществления социальных мероприятий, реализации экономических задач, т.е. выполнение государством возложенных на него функций |
| Бюджет как финансовый план | Обеспечивает основные плановые показатели финансовой политики государства |
| С помощью бюджета государство регулирует экономические и социальные процессы  | Налоги, бюджетные расходы и другие финансовые инструменты позволяют регулировать накопление капитала, экспорт и импорт капитала, стимулировать НТП, выравнивание уровня развития |

**2.Бюджетное устройство и бюджетная система**

Традиционно под бюджетной системой понимают основанную на экономи­ческих отношениях и государственном устройстве, регулируемую нормами пра­ва совокупность бюджетов различных территориальных уровней.

*Бюджетное устройство* определяет организацию государствен­ного бюджета и бюджетной системы страны, взаимоотношения ме­жду ее отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и др.

Структура бюджетной системы обусловлена формой государственного уст­ройства, под которой понимаются внутреннее строение государства, деление его на составные части и система взаимоотношений между ними на основе распре­деления властных полномочий и суверенитета между центром и территориаль­ными образованиями.

По­строение бюджетной системы зависит от формы государственного и административного устройства страны. По степени распределения власти между центром и административно-территориальными обра­зованиями все государства подразделяются на унитарные (простые) и сложные: федера­тивные и конфедеративные.

Простое (унитарное) государство - это единое, централизованное государство, состоящее из различных административ­но-территориальных единиц (округов, дистриктов, областей, краев и т. п.), не имеющих в своем составе других государств или государственных образований. Сложные - это государства, которые представляют собой либо союз государств, либо общность относительно самостоятельных территориальных (государствен­ных) образований. Примерами сложных государств служат федерация, конфедерация, империя, т. е. насильственно создаваемое госу­дарство; наиболее распространенной формой является федерация.

Унитаризм пришел на смену феодальной раздробленности и сыграл истори­чески прогрессивную роль в развитии государственности. Унитарная форма го­сударственного устройства рассматривается как наиболее распространенная форма государственной организации. Не случайно большая часть современных государств являются унитарными.

*Унитарное (единое) государство* — это форма государственного Устройства, при которой административно-территориальные обра­зования не имеют собственной государственности или автономии В стране действует единая конституция, общая для всех систем права, и единые органы власти, централизованное управление эко­номическими, социальными и политическими процессами в госу­дарстве.

Можно выделить следующие основные особенности унитарного государства.

Во-первых, структурными единицами такого государства являются районы, города, края, области и другие административно-территориальные образования. Степень их зависимости от центральной власти может быть различной. С этой точки зрения они подразделяются на централизованные и децентрализованные. В централизованном государстве существует достаточно высокая степень зави­симости регионов от центральной власти (Франция, Турция и др.). В децентра­лизованном государстве структурные образования наделяются значительно бо­лее высокой компетенцией (круг вопросов, которые они могут решать без вме­шательства центральной власти), однако собственным суверенитетом не обладают (Италия, Япония и др.). В ряде современных унитарных государств допускается существование административной автономии. Так, в Великобрита­нию в качестве административных автономий входят Шотландия и Северная Ирландия (Ольстер). Испания кроме национальных автономий (страна Басков и Каталония) включает целый ряд территориальных автономий. Объем полно­мочий автономий в простых государствах, как правило, значит меньше, чем объем полномочий соответствующих образований в федерациях.

Во-вторых, существует единая для всей страны система высших представи­тельных, исполнительных, судебных и контрольных органов. Степень подконтрольности органов административно-территориальных образований органам центральной власти зависит от степени централизованности унитарного госу­дарства.

**В унитарных (единых) государствах бюджетная система состоит из двух уровней — государственный бюджет и местные бюджеты** (их доходы и расходы не входят в федеральный бюджет, формируются и используются территориями самостоятельно). В качестве примера можно упомянуть о бюджетной системе Великобритании.

В отличие от унитарного государства федерация характеризуется следующими чертами.

Во-первых, она состоит из различных государственных образований (рес­публики, штаты, провинции, земли, кантоны и др.), являющихся субъектами федерации и имеющих свое собственное административно-территориальное де­ление.

Во-вторых, предполагается существование двух систем высших органов госу­дарственной власти: федеральных органов и соответствующих органов членов федерации. Федеральные органы осуществляют свои полномочия и функции на всей территории страны, органы субъектов федерации — лишь в пределах своей территории. Разграничение предметов ведения и полномочий центра и субъектов осуществляется, как правило, путем их закрепления в конституции. Подобное разграничение осуществляется двояким образом: в одних государствах (Брази­лия, Мексика, Канада) закрепляется исключительная компетенция федерального центра и исключительная компетенция субъектов; в других (Россия, Индия, Гер­мания) наряду с исключительной компетенцией закрепляется также совместная компетенция центра и регионов. Кроме того, в отдельных государствах, в частно­сти в Российской Федерации, имеют место двусторонние договоры о разграниче­нии экономических полномочий между центром и конкретным субъектом феде­рации. В зависимости от объема полномочий различных субъектов федерации их подразделяют на симметричные и асимметричные. В симметричных федерациях субъекты равноправны, в асимметричных — нет (например, Россия).

В-третьих, субъекты федерации могут иметь свою конституцию (конститу­ционный устав), систему законодательства, иногда — судебную систему (в России не допускается). При этом запрещается создавать свои вооруженные силы и вводить региональные деньги.

В-четвертых, государственное управление осуществляется, как правило, с по­мощью двухпалатного федерального парламента, верхняя палата которого фор­мируется из представителей субъектов федерации и призвана выражать их инте­ресы.

В-пятых, федерации могут строиться по трем признакам: национальному, национально-территориальному, территориальному. При этом в основе их по­строения может лежать как один признак, например территориальный (США, ФРГ) или национальный (СССР), так и их совокупность (Российская Федера­ция). Эти черты определяют структуру и особенности функционирования бюд­жетной системы страны.

*Федеративное (объединенное, союзное) государство* — это форма государственного устройства, при которой государственные образо­вания или административно-территориальные образования, входя­щие в государство, имеют собственную государственность и обла­дают определенной политической самостоятельностью в пределах распределенных между ними и центром компетенций. Бюджетная система федеративных государств *трехзвенна* и состоит из *федераль­ного бюджета, бюджетов членов федерации* и *местных бюджетов.*

В федеративных государствах бюджетная система является, как правило, трехуровневой — государственный бюджет (федеральный бюджет или бюджет центрального правительства), бюджеты членов федерации (штатов — в США, земель (ландов) — в ФРГ, провинций — в Канаде), местные бюджеты. Все бюд­жетные уровни существуют самостоятельно и не входят по доходам и расходам 1в вышестоящие бюджеты. Для ранних стадий развития буржуазного государства характерна зависи­мость государственного бюджета от местных бюджетов. При этом государствен­ный бюджет часто не имел собственных источников доходов и покрывал свои расходы за счет взносов отдельных штатов (США). С развитием производи­тельных сил, усложнением хозяйственных связей роль центральной власти и государственного бюджета стала возрастать, что в наибольшей степени прояви­лось после Второй мировой войны в связи с необходимостью глобального об­новления основного капитала и структурных преобразований в экономике.

За бюджетами различных уровней закрепились и свои источники доходов. В государственный бюджет традиционно направляются крупнейшие налоги — подоходный налог с населения, налог на прибыль корпораций, акцизы, на­лог на добавленную стоимость (кроме США); таможенные пошлины; средства от государственных займов; доходы от использования объектов государственной собственности.

Доходы местных бюджетов формируются, как правило, из второстепенных, в основном поимущественных налогов, а также за счет отдельных акцизов и сбо­ров. Неналоговые поступления традиционно складываются из доходов от экс­плуатации муниципальной собственности, от различных административных сбо­ров и выдачи местных налоговых лицензий. В бюджетах субфедерального уров­ня в различных странах преобладают те или иные виды налогов — косвенные налоги в бюджетах штатов США (налог на продажи, налог на валовую выруч­ку), прямые налоги в бюджетах земель ФРГ (подоходный налог, налог на при­быль корпораций, на имущество, налог с наследства).

Определились взаимоотношения различных уровней бюджетной системы. Модели их также разнообразны. Традиционно вышестоящие бюджеты поддер­живают бюджеты нижестоящих уровней и соответственно направляют средства в виде субсидий и субвенций (США); субсидий и дотаций (Франция). Интересен опыт долевого финансирования местных органов власти Великобритании: текущие расходы в значительных объемах финансируются из Консолидирован­ного фонда в форме дотаций и целевых субсидий, а финансирование капиталь­ных затрат осуществляется из Национального фонда займов под рыночный процент и в строго лимитированных размерах. В Японии местные бюджеты по­лучают только субсидии, но помимо этого государство перепоручает местным властям часть расходов строго целевого назначения (строительство портов, гид­роэлектростанций, ликвидацию последствий стихийных бедствий и т. п.).

*Конфедеративное (союзное) государство* — это постоянный союз суверенных государств, созданный для достижения политических или военных целей. Бюджет такого государства формируется из взносов входящих в конфедерацию государств. У государств — членов кон­федерации действуют *собственные бюджетные* и *налоговые системы.*

Во всех определениях бюджетной системы она рассматривается как совокупность бюджетов всех уровней. Этого определения придерживались многие авторы. С принятием Бюджетного кодекса возникли некоторые проблемы и с определением бюджетной системы. **В соответствии с Бюджетным кодексом бюджетная система Российской Федерации, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.** По нашему мнению, однако, государственные внебюджетные фонды - это самостоятельные финансовые институты, на которые возложены особые функции. Прежде всего, они имеют строго целевое назначение. Практически все авторы бюджетную систему связывают с совокупностью бюджетов всех уровней. Но чем являются эти бюджеты в системе? Очевидно, это объект системы. Субъект системы из принятых определений выпадает. Субъектом в бюджетной системе, на наш взгляд, является государство, которое представлено органами власти. Система финансовых органов относится к органам власти, они могут выделяться как самостоятельные органы или находиться в структуре государственных или муниципальных органов. Сами по себе бюджеты и даже их совокупность без соответствующих органов власти, использующих бюджет как инструмент бюджетной политики, не могут составлять бюджетную систему государства. На наш взгляд бюджетная система - это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность бюджетов всех уровней, предназначенных для выполнения определенных функций государственных и муниципальных органов власти в соответствии с бюджетными полномочиями.

Думается, сегодня практически все классические категории в области финансов могут быть предметом обсуждения, прежде всего, в специальной литературе. Функционирование бюджетной системы в рыночных условиях должно ставить новые теоретические и прак­тические проблемы, которые должны быть предметом исследования финансистов.

**Итак, Бюджетная система РФ** – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

За более чем тысячелетнюю историю Росси ее бюджетная система прошла путь от княжеской казны и системы унитарного государства до системы, основанной на федеративном государственном устройстве.

**В соответствии с Конституцией РФ и Бюджетным Кодексом в настоящее время бюджетная система РФ состоит из трех уровней:**

**1 уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных ВБФ**

**2 уровень – бюджеты субъектов РФ (региональные) и бюджеты территориальных государственных ВБФ**

**3 уровень – местные бюджеты, в том числе:**

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

**- бюджеты городских и сельских поселений.**

**На федеральный бюджет возложено финансирование:**

-общегосударственных органов власти и управления;

-мероприятий, связанных с обеспечением обороноспособности государства, развитие фундаментальной науки;

-выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ;

-финансовая поддержка ведущих отраслей экономики

**Бюджеты субъектов РФ обеспечивают:**

-проведение социальной политики территории;

-финансовую поддержку предприятий, расположенных на данной территории;

-выравнивание уровня бюджетной обеспеченности местных образований.

**Местные бюджеты** обеспечивают финансовыми ресурсами деятельность местных органов самоуправления. Важную роль играют местные бюджеты в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач – в первую очередь в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества.

**3.Принципы построения бюджетной системы.**

Бюджетное устройство - это организация бюджетной системы, принципы ее построения. Бюджетная система Российской Федерации, как это предусмотрено Бюджетным кодексом, базируется на следующих принципах.

**Бюджетная система РФ строится и функционирует на следующих принципах:**

**1. Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации.** *Единство бюджетной системы как база бюджетной системы РФ.* Оно обусловлено единством: национально-государственного и административно- территориального устройства, политической сис­темы и экономической основы; действия закона планомерного раз­вития в рамках цивилизованного государства; действия норматив­но-правовой основы; бюджетной классификации, финансовых до­кументов, методологии учета и отчетности финансов.

**Данный принцип -** означает единство бюджетного законодательства РФ, принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы РФ, санкций за нарушение бюджетного законодательства РФ, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений.

**2. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ -** означает закрепление в соответствии с законодательством РФ доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной **системы РФ**, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

**3. Принцип самостоятельности бюджетов -** Все бюджеты, входя­щие в бюджетную систему, должны быть самостоятельными, т.е. иметь собственные источники финансовых ресурсов и право распо­ряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями. Само­стоятельность бюджетов означает:

* право и обязанность органов государственной власти и мест­ного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность ис­пользования бюджетных средств;
* право и обязанность органов государственной власти и орга­нов местного самоуправления самостоятельно осуществлятьбюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотрен­ных Бюджетным кодексом;
* право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с налоговым законодательством РФ налоги и сборы, подлежащие зачисле­нию в бюджеты соответствующего уровня бюджетной систе­мы РФ;
* право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом само­стоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной систе­мы РФ);
* недопустимость установления расходных обязательств, под­лежащих исполнению за счет доходов и источников финан­сирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходных обязательств, подлежащих исполне­нию одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств ко­торого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответст­вующие бюджеты бюджетной системы РФ;

* недопустимость введения в действие в течение текущего фи­нансового года органами государственной власти и местного самоуправления изменений бюджетного законодательства РФ и законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюд­жетной системы РФ без внесения изменений в законы (ре­шения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;
* недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективно­го исполнения бюджетов (ст. 31 БК РФ).

Реализация данного принципа также предполагает ответствен­ность органов власти за использование бюджетных средств, с одной стороны, и судебную защиту самостоятельности, с другой.

**4. Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований -**означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обяза­тельств, формирование доходов бюджетов субъектов РФ и мест­ных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответст­вии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом.

Договоры и соглашения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, органами го­сударственной власти и органами местного самоуправления, не соот­ветствующие Бюджетному кодексу, являются недействительными, (ст. 31.1 БКРФ).

**5. Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов -** означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

Все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством РФ, законами о государственных внебюджетных фондах, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе РФ. Соблюдение данного принципа необходимо для проведения финансового контроля исполнения бюджета со стороны законодательных органов. На практике полнота отраже­ния бюджетных доходов и расходов бюджетов часто реализуется через жесткий централизм с его характерными свойствами, способствующими образованию негативных последствий, особенно в рамках федеративного государства. С другой стороны, все органы власти стремятся к образованию различных внебюджетных финан­совых ресурсов (ст. 32 БК РФ).

**6. Принцип сбалансированности бюджета -** означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на сум­мы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов (ст. 33 БК РФ). . При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

**7. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств** - означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (ст.34 БК РФ).

**8. Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов -** означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено за­коном (решением) о бюджете в части, касающейся:

* субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюд­жетной системы РФ;
* средств целевых иностранных кредитов (заимствований);

• добровольных взносов, пожертвований, средств самообложе­ния граждан;

* расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с между­народными договорами (соглашениями) с участием РФ;
* расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории РФ;

• отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансо­вого года (ст. 35 БК РФ).

**9. Принцип прозрачности {открытости) бюджетов. Это означает:**

• обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению за­конодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

• обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные органы государственной власти и муниципальных образований, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюдже­тов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри представительного органа государственной власти (муни­ципального образования), либо между представительным органом государственной власти (муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной админист­рацией);

• стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации РФ, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Секретные статьи утверждаются только в составе федерального бюджета (ст. 36 БК РФ).

**10. Принцип достоверности бюджета -** означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. Его соблюдение способствует проведению контроля и борьбы с фальсификацией бюджетных росписей. Прин­цип предусматривает достоверное отражение в бюджете финансо­вых операций правительства, характера расходов и доходов, соот­ветствие утвержденных по бюджету сумм их исполнению.

**11. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств -** означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств дово­дятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования (ст. 38 БК РФ).

**12.Принцип подведомственности расходов бюджетов.** Получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и ли­миты бюджетных обязательств только от своего главного распоряди­теля (распорядителя) бюджетных средств.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и по­лучателей бюджетных средств. Распорядитель и получатель бюджет­ных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств, (ст. 38.1 БК РФ).

**13. Принцип единства кассы.**Это означает зачисление кассовых поступлений и осуществление кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти РФ, органов государственной вла­сти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами своих территорий, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законода­тельством РФ (ст. 38.2 БК РФ).

Соблюдение перечисленных принципов бюджетной системы по­зволяет правильно организовать бюджетный процесс и обеспечива­ет исполнение всех функций бюджета.

**ТЕМА 4. ДОХОДЫ БЮДЖЕТА**

**1. Экономическое содержание доходов бюджета.**

**2. Налоги: природа и функции**

**3. Доходы бюджетов РФ**

**1. Экономическое содержание доходов бюджета.**

Система поступлений бюджета государства определяется содер­жанием социально-экономического устройства и уровнем экономи­ческого развития общества. Если экономическая база общества по­строена на частной собственности, то доходы представляют собой изъятие государством средств у других экономических субъектов. Напротив, когда экономика строится на так называемой общест­венной собственности, то поступления бюджета являются результа­том планово-административного перераспределения стоимости едино­го государственного субъекта. Незначительное исключение составляют платежи из личного достояния физических лиц.

В зависимости от характера политической и социально-экономической деятельности государства ***источники доходов*** под­разделяются на внутренние и внешние. *Внутренние* образуют ре­сурсы своей страны. Это основной источник. К *внешним* относятся национальный доход и национальное богатство зарубежных госу­дарств. Они возникают в результате осуществления специальных финансовых и нефинансовых методов международного перерас­пределения (изъятия) стоимости. В историческом плане наблюда­лись различные формы пополнения государственной казны за счет успешно проводимых войн, захватов и тому подобных способов агрессии (дань, контрибуция и т.д.). С другой стороны, длитель­ное время существовали финансово-экономические методы ан­нексии (например, эмиссия зарубежных денежных знаков, дем­пинговая политика, принудительно-валютные клиринги). В на­стоящее время широкое распространение получили различные международные займы.

**Многовековой практике и экономической науке известны пять основных видов поступлений государственного бюджета: 1)налоговые доходы, 2)займы, 3)неналоговые доходы, 4)эмиссия денег, 5)безвозмездные** **поступления (трансферты).** В реальной действительности их соот­ношение неодинаково и определяется различными факторами, в том числе:

* характером кредитно-денежной и финансовой политики;
* экономическим состоянием страны;
* политико-экономической конъюнктурой;
* конкретными особенностями исторического периода.

***Налоговые поступления*** присущи мирному политически стабиль­ному периоду развития государств. Они служат основой для всех звеньев бюджетной системы современных стран. Принципы и ме­ханизм налогообложения формируются государством и находят вы­ражение в фискальной политике и налоговом менеджменте. В Рос­сийской Федерации к налоговым доходам относятся федеральные, региональные и местные налоги и сборы. С 2008 г. в Российской федерации, согласно Налоговому кодексу РФ, действуют следую­щие налоги:

1. *федеральные налоги и сборы* — налог на добавленную стои­мость; акцизы; налог на доходы физических лиц; единый социальный налог; налог на прибыль организаций; налог на добычу полез­ных ископаемых; водный налог; сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; государственная пошлина;
2. *региональные налоги —* налог на имущество организаций; на­лог на игорный бизнес; транспортный налог;
3. *местные налоги* — земельный налог; налог на имущество фи­зических лиц.

***Государственные займы***являются по своему значению вторым видом поступлений. Этот вид имеет тысячелетнюю историю, но по­лучил широкое распространение лишь в XX в., особенно в послево­енное время. Раньше он носил периодический характер, обуслов­ленный чрезвычайными обстоятельствами (война, стихийные бед­ствия и т.п.).

Займы как таковые не являются доходами в истинном смыс­ле. Это денежные поступления, которые через некоторое время необходимо вернуть, да еще с определенной платой в виде про­центов. В действительности займы представляют собой лишь ви­димость доходов, которые оборачиваются чистыми расходами. Их положительная сторона заключается в возможности удовле­творения временных неотложных нужд при чрезвычайных об­стоятельствах или в создании условий для резкого ускорения развития какого-либо процесса, интенсификации очень выгод­ной сферы жизнедеятельности (разработки богатого месторожде­ния, подготовки кадров и т.д.).

Различаются *внутренние займы,* которые ведут к образованию внутреннего государственного долга, и *внешние займы,* следствием которых является внешний государственный долг. Если выплата внутреннего долга поступает физическим и юридическим лицам своего государства, то обслуживание внешнего долга представляет чистый убыток, так как проценты уходят за пределы страны. Все это требует научно продуманного подхода к использованию заимст­вований и обязательного прозрачного их отражения в бюджетах.

Третий источник поступлений бюджета объединяет ***неналоговые доходы:*** поступления от государственного имущества, его содержания, эксплуатации и реализации. Данный вид поступлений носит специ­фический характер, суть которого заключается в результативном функционировании государственного достояния. Размер доходов за­висит от объемов и результативности функционирования имущества. Наибольшие доходы в казну, по идее, должны составлять прибыль государственных предприятий и дивиденды по акциям, находящимся у государства. Что касается поступлений от приватизации государст­венного имущества (земли, различных активов), то здесь доходов нет, а есть лишь смена товарной формы стоимости на денежную, осуще­ствляемая, как правило, не в пользу государства.

К неналоговым поступлениям относятся:

* доходы от использования государственного (муниципального) имущества;
* доходы от внешнеэкономической деятельности государствен­ных органов;
* доходы от платных услуг.

К данной группе целесообразно отнести и другие возможные поступления: безвозмездные и безвозвратные перечисления раз­личных физических и юридических субъектов, доходы от привати­зации государственного достояния, государственные финансовые санкции и т.д.

Четвертый вид поступлений в государственный бюджет — это ***эмиссия денежных знаков.*** Право на эмиссию в различных странах принадлежит представительным органам государственной власти, которые используют ее в случае недостатка поступлений для по­крытия бюджетного дефицита. Эмиссия кредитных денег, приме­няемая для покрытия дефицита бюджета, непосредственно ведет к инфляции, так как происходит переполнение каналов обращения избыточной массой денежных средств. В данном случае инфляция служит мощным инструментом скрытого рыночного перераспреде­ления (отчуждения) стоимости денежных средств массовых потре­бителей. Особенно страдают физические лица как конечные потре­бители продовольственных и промышленных товаров, а также ус­луг. Поэтому эмиссия служит негласным поступлением бюджетов, о применении которой становится известно широкой общественно­сти постфактум. Так было на протяжении всей истории товарно-денежных отношений: во время феодализма, при капитализме, в СССР при социализме, так остается в переходный период России. Особенно широко эмиссия использовалась в 1990—1996 гг. **Бюджет­ным кодексом РФ эмиссия в качестве поступления бюджета не предусматривается.**

Пятый вид бюджетных поступлений, который получил распро­странение в России в последнее время, — ***трансферты*** (финансо­вая помощь). Трансферты характерны исключительно для стран со сложной бюджетной системой, состоящей из нескольких бюджет­ных уровней. Они включают дотации, субвенции, субсидии и дру­гие выплаты вышестоящих бюджетов нижестоящим. Для боль­шинства региональных и особенно местных образований они иг­рают большую роль, поскольку составляют значительную долю до­ходов их бюджетов, достигающую в ряде случаев 70—80%. Так, это может быть помощь для поддержания минимальной бюджетной обес­печенности или специфических функций (административных, экологи­ческих и т.д.) органов власти административно-территориальных об­разований.

Состав и особенно структура доходов государственного бюджета в каждом конкретном случае строго индивидуальны в зависимости от характера, типа государства, времени, периода, особенностей со­циально-экономического развития. За рубежом, в странах с разви­той рыночной экономикой, преобладающую долю в доходах бюдже­та составляют налоги, меньшую — займы и почти отсутствует эмис­сия. В странах третьего мира, или так называемых развивающихся государствах, часто используются займы, особенно внешние, а так­же эмиссия. В Российской Федерации, как и в других государствах бывшего социалистического лагеря и СССР, в 1991—1995 гг. на­блюдались поступления от приватизации государственного имуще­ства и эмиссия кредитных денег. Последняя имела место и в пери­од социализма, но носила скрытный характер.

Государство, используя финансовые отношения, осуществляет пе­рераспределение ВВП и НД и формирует фонды денежных средств, которые выступают в виде доходов бюджетов.

*Доходы бюджета* — это экономические (денежные) отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами в процессе формирования фондов денежных средств и поступающие в распоряжение органов власти разного уровня и местного самоуправления.

Доходы бюджетов перечисляются в безвозвратном порядке в со­ответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ в распоряжение властных структур, а также органов местного само­управления, необходимых для выполнения их функций и задач.

Специфика бюджетной системы РФ предполагает распределе­ние поступлений между конкретными бюджетами: федеральным, региональными, местными и внебюджетными фондами. Поэтому, в Российском федеративном государстве в отличие от унитар­ного (союзного) различают доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ и доходы местных бюджетов. Они возни­кают в результате перераспределения ВВП. Главным материальным источником дохода выступает национальный доход — вновь соз­данная стоимость за год в стране.

**Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством. Пропорции распределения налогов и сборов между бюджетами разных уровней утверждаются федеральным за­коном о федеральном бюджете на срок не менее трех лет, а также законами субъектов РФ о бюджетах. В этой связи доходы бюджетов подразделяются на собственные и несобственные.**

*Собственные доходы* — это доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами. К ним относятся:

* налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов;
* неналоговые доходы, определенные нормативными актами;

• безвозмездные перечисления кроме субвенций.

*Несобственными* доходами является финансовая помощь целевого назначения (субвенции).

Итак, доходы бюджетов формируются согласно бюджетному законодательствому РФ, законодательству о налогах и сборах и законодательст­ву об иных обязательных платежах. В соответствии с БК РФ доходы бюджетов включают нало­говые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (ст.41).

К ***налоговым доходам***бюджетов относятся доходы от федераль­ных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных на­логов, а также пеней и штрафов по ним.

К ***неналоговым доходам***бюджетов относятся:

* доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
* доходы от продажи имущества;
* доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями;
* средства полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного РФ, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;
* средства самообложения граждан;
* иные неналоговые доходы.

**К *безвозмездным поступлениям***относятся:

* дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ;
* субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ;
* субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ;
* иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюд­жетной системы РФ;
* безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностран­ных государств, в том числе добровольные пожертвования.

С 2000 г. займы, поступления от приватизации государственного имущества выведены из федерального бюджета. Данное правило нарушает принцип полноты бюджета, но значительно расширяет оперативные возможности исполнительных органов власти в фи­нансовой деятельности.

*Трансферты* выделяются территориальным бюджетам из создан­ных в федеральном, региональных и районных бюджетах специаль­ных фондов (фонды финансовой поддержки территорий, фонды территориального развития и др.).

*Дотация* — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной ос­новах для покрытия текущих расходов.

*Субвенция* — средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления целевых расходов.

*Субсидия* представляет собой бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

В соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса в случае нецелево­го использования субвенций и субсидий и нарушения сроков их использования сумма их может быть востребована органами власти, выдавшими эти средства.

**2. Налоги: природа и функции**

В доходах бюджета налогам принадлежит решающая роль. Ни одно государство не может существовать без налогов. Они отражают конкретные историко-экономические условия жизни людей и госу­дарства.

Налоговый кодекс РФ (ст. 80) так определяет налоги:

*Налоги —* это индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принад­лежащих им на праве собственности, хозяйственного введения или оперативного управления денежных средств в целях финан­сового обеспечения деятельности государства и (или) муници­пальных образований.

В отличие от налогов *сбор* предполагает обязательный взнос, Уплата которого является одним из условий совершения в отноше­нии плательщиков юридически значимых действий органами власти и местного самоуправления.

Налоги как форма изъятия государством части дохода общества обусловлены развитием общественного разделения населения на социальные группы, появлением самостоятельных субъектов товар­о-денежных отношений, а также возникновением государственногоо аппарата.

Участвуя в мобилизации ВВП и национального дохода (НД) для казны государства, налоги возникают и функционируют на второй фазе процесса производства — фазе *перераспределения,* и следова­тельно, они входят в систему производственных отношений.

Налоги как экономическая категория будучи особой сферой обще­ственных отношений — распределительной, налоги отражают опре­деленную сторону объективной экономической действительности, т.е. выступают в роли *экономической категории,* выражающей ре­ально существующие отношения, тесно связанные посредством распределения с процессом производства и изъятия части ВВП и НД для государства.

Выступая экономической категорией, налоги *объективны* и вос­принимаются как отчужденная доля собственности индивидуума в денежном выражении в пользу государства. В то же время *субъектив­ное* начало налогов проявляется в том, что властные органы могут изменить тяжесть налогов, приспосабливая их к своей финансовой политике. Следовательно, налоги выступают и как финансовая кате­гория и находятся во взаимосвязи с другими финансовыми катего­риями. С одной стороны, они выражают общие свойства всех фи­нансов (участвуют в формировании денежных фондов, выступают контрольным инструментом и т.п.) и дают ключ к пониманию фи­нансовой системы в целом, а с другой — имеют собственные отличи­тельные признаки, которые выделяют их из общей совокупности финансовых отношений. *Налоговые отношения* представляют собой отношения государства в лице его уполномоченных органов с неог­раниченным числом налогоплательщиков (физических и юридиче­ских лиц), регулируемые налоговым законодательством.

Как часть единого процесса воспроизводства, специфическая форма производственных отношений налоги формируют их обще­ственное содержание; как часть распределительных отношений об­щества — отражают закономерности производства, как участники перераспределительного процесса — обеспечивают государство фи­нансовыми ресурсами.

Материальная основа налогов — реальная сумма денежных средств общества, мобилизуемая государством. При перераспреде­лении ВВП и НД налоги обеспечивают органы государственной власти частью новой стоимости в денежной форме. Эта часть стои­мости, присвоенная принудительно в форме налогов со всего насе­ления страны, превращается в централизованный фонд финансовых ресурсов государства. *Принудительное отчуждение* — это односто­роннее движение стоимости (от налогоплательщика к государству) без эквивалентного обмена

Централизованный фонд финансовых ресурсов, сформирован­ный главным образом за счет налогов, становится собственностью государства и используется для военно-политических и социально-экономических мероприятий.

*Функции налогов* выражают их социально-экономическую сущ­ность, раскрывают их внутреннее содержание и общественное на­значение, позволяют понять их взаимосвязь с другими экономиче­скими категориями и звеньями финансовой системы.

В условиях высокоразвитых рыночных отношений налогам при­сущи четыре основные функции: фискальная, регулирующая, соци­альная и контрольная, каждая из которых отражает отдельную сто­рону этой финансовой категории.

1. *Фискальная функция* проявляется в обеспечении государства финансовыми ресурсами, необходимыми для удовлетворения обще­ственных потребностей. С ее помощью образуется централизован­ный денежный фонд государства и обеспечиваются материальные условия государственного функционирования.

Через фискальную функцию государством обеспечивается:

* достижение баланса между доходами и расходами бюджетов;
* равномерное распределение налоговых поступлений по звеньям бюджетной системы;
* повышение уровня социальной инфраструктуры в стране и в каждом отдельном регионе;
* выполнение функций и задач государства;
* сохранение общей социальной стабильности.

Значение фискальной функции с развитием рыночных отноше­ний возрастает. XX столетие характеризовалось беспрецедентным увеличением налоговых поступлений, особенно в экономически развитых странах, что обусловливалось расширением налоговой ба­зы и усилением вмешательства государства в экономические про­цессы. В отдельные годы доля налоговых поступлений в общих до­ходах бюджета США, Великобритании и других развитых стран Достигала 90—95%. Однако с 80-х годов XX в. наметилась тенден­ция к сокращению роста налоговых доходов. Государственное регу­лирование стало сдерживать темпы развития экономики. В резуль­тате происходит снижение налогового давления на хозяйствующие субъекты и начинается период сокращение налоговых поступлений.

В последние годы\* указанная тенденция — относительное сни­жение налоговых доходов — сохраняется, так как рост налогов вы­зывает увеличение издержек производства, удорожание товаров и снижение темпов экономического роста. К этому следует добавить Недовольство населения усилением налогового бремени.

Подобная тенденция наблюдается сейчас и в Российской Феде-

Рации, что подтверждают данные табл. 6.1.

Данные таблицы свидетельствуют:

* ВВП возрос в абсолютном значении за период 1998—2004 гг.в шесть с лишним раз, в реальном выражении с учетом инфляции был значительно ниже (в 1,4 раза). Это связано с применением бо­лее новых факторов производства, в том числе с использованием новых достижений научно-технического прогресса. Однако темпы прироста снижались в результате неэффективной экономической политики.
* Налоговые доходы России за те же годы увеличились в 8?8 раза, что несколько выше темпов роста ВВП. Более быстрый рост наблюдается в федеральном бюджете в связи со значительной концентрацией налоговых полномочий в центре (так, доля феде­ ральных налогов в консолидированном бюджете повысилась с 44,9% до 63,8%, т.е. на 19 процентных пунктов). Этот рост проис­ходил преимущественно за счет платежей за природные ресурсы, которые возрастали более интенсивно в федеральном бюджете.
* При общем абсолютном росте налоговых доходов темпы их прироста несколько снижаются как в консолидированном, так и федеральном бюджетах, что обусловлено ослаблением налоговой тяжести предпринимательской деятельности в целях стимулирова­ ния процесса производства. Это свидетельствует и о повышении стимулирующей роли налогов.
* Удельный вес налоговых доходов в ВВП, характеризующий эффективность налоговой системы, относительно стабилен и не превышает одной его четверти, находясь на уровне развитых зарубежных стан. В то же время общий объем налоговых доходов, мо­билизуемых государством, достаточно велик и составил в 2004 г. 0,5% всех его доходов, что свидетельствует о значении фискальной функции налогов.

Фискальная функция налоговое помощью которой происходит огосударствление части новой стоимости в денежной форме, созда­ет объективные предпосылки для вмешательства государства в эко­номические отношения. Следовательно, она в значительной степе­ни обусловливает их регулирующую функцию.

2. *Регулирующая функция* налогов означает, что налоги, являясь активным инструментов перераспределительного процесса, воздей­ствуют на социально-экономические отношения в стране. Необхо­димость налогового регулирования порождена рыночными отноше­ниями. Изменяя налоговые элементы, государство получает воз­можность воздействовать на процесс производства, его отдельные этапы (создание материальных благ, распределение и перераспределение, обмен и использование), т.е. управлять экономикой в целом.

Регулирующая функция налогов способствует:

* регулированию спроса и предложения;
* побуждению сбережения граждан;
* выравниванию доходов отдельных социальных групп;
* развитию малого и среднего предпринимательства, а также индивидуальной предпринимательской инициативы;
* регулированию экспортно-импортной деятельности;

• стимулированию научно-технического прогресса.

Конечная цель налогового регулирования — *уравновесить* интере­сы трех субъектов: государства, хозяйствующих субъектов, граждан, создавая тем самым общий благоприятный налоговый климат.

В России регулирующая функция налогов как важный инстру­мент управления экономическими процессами используется не в полной мере. Этому препятствовали длительный период экономи­ческой нестабильности и недостаточная компетентность государст­венного аппарата в области управления налоговыми инструмента-риями. Однако в последние годы, особенно начиная с конца 90-х годов прошлого столетия, эта функция налогов становится важным элементом экономической и бюджетной политики государства. В ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию уделяется определенное внимание налогам, которые должны высту­пать не только источниками бюджетных доходов, но и создавать предпосылки для ускорения экономического роста. Для решения поставленной задачи с начала этого десятилетия постепенно снижа­ется уровень налогового давления на юридических и физических лиц. Так, с целью стимулирования производства с 1 января 2002 г. уменьшена основная ставка налога на прибыль организаций (с 30 до 24%), а с 1 января 2005 г. — налоговая ставка НДС (с 20 до 18%). Расширению спроса послужило введение с 1 января 2001 г. единого пропорционального налога на доходы физических лиц со ставкой в размере 13% (вместо ранее действовавшей прогрессивной шкалы налогообложения). Намечаются широкие мероприятия по ослаблению налоговой тяжести малого бизнеса.

3. *Социальная функция* поддерживает общественное (социальное) равновесие путем *сглаживания неравенства* в доходах, прибылях, приводящее к отрицательным последствиям. Такое равновесие ус­танавливается между объектами макроэкономики — домашними хозяйствами (главными потребителями товаров и услуг) и фирмами (главными производителями, а также отраслями, рынками товаров, услуг, ресурсов). С этой целью государство во всем мире вводит прогрессивное налогообложение (т.е. более низкие ставки налогов с малых доходов физических и юридических лиц, и наоборот), осво­бождает от некоторых налогов отдельные категории субъектов (малоимущих, инвалидов, пенсионеров, многосемейных), устанавлива­ет низкое обложение социально значимых товаров и услуг путем понижения ставок НДС или повышение косвенных налогов на предметы роскоши. В России используются кроме прогрессивной системы налогообложения все указанные способы.

4. *Контрольная функция* налогов создает условия для оценки пропорций в общественном производстве страны: между спросом и предложением, между доходами отдельных социальных групп, меж­ду темпами экономического развития регионов, между трудом и капиталом, а также между крупным, средним и малым бизнесом.

В условиях острой конкуренции, свойственной рыночной эко­номике, налоги становятся важным инструментом независимого контроля за эффективностью финансово-хозяйственной деятельно­сти предприятий. Из конкурентной борьбы выбывает тот, кто не способен рассчитаться с государством. В то же время нехватка в бюджете финансовых ресурсов сигнализирует государству о необхо­димости внесения изменений в саму налоговую систему или в со­циальную политику.

Главная цель государства — создание налогового права и фи­нансового аппарата, способного контролировать, четко и жестко, все стороны хозяйственной жизни страны, используя все функции налогов.

Указанные функции налогов действуют в тесной взаимосвязи и одновременно. Кроме них в экономической литературе называют и такие функции, как производственную, распределительную, стиму­лирующую. Однако исследование доводов в пользу такой научной позиции убеждает, что предлагаемые функции вытекают из рас­смотренных четырех и по существу являются их подфункциями.

**Налоговая политика и налоговый механизм** Налоги и их функции отражают объективные закономерности налоговых отношений. В то же время государство, осуществляя конкретные налоговые меро­приятия по реализации указанных функций, проводит налоговую политику. Налоговая политика как составная часть бюджетной по­литики используется государством в целях стимулирования эконо­мического развития и повышения доходов населения. Проведение конкретной налоговой политики государством способствует сбалан­сированному производству и благоприятным структурным сдвигам, Поддерживает социальную сферу и сохраняет политическую.

Налоговая политика осуществляется через *налоговый механизм,* Представляющий собой совокупность организационно-правовых Норм и методов управления налогообложением. Государство придает налоговому механизму юридическую форму посредством налогового законодательства и регулирует его, воздействуя на экономиче­ские процессы

Основными элементами налогового механизм является налого­вое планирование (и важный этап планирования — прогнозирова­ние), регулирование и контроль.

*Налоговое планирование* означает процесс расчета на заданный временной период экономически обоснованного размера налоговых сумм государственной властью или налогоплательщиком (юридиче­скими и физическими лицами). Налоговое прогнозирование, опи­раясь на научные расчеты, разрабатывает варианты развития нало­гообложения и перспективы их использования.

На макро- и микроуровне налоговое планирование (прогнози­рование) имеет разные цели и задачи. Если государство стремится преимущественно к оптимизации, то налогоплательщик — к мини­мизации налогообложения.

*Оптимизация налогообложения* — это процесс выбора наилучшей системы налогообложения из множества возможных вариантов в целях обеспечения пропорционального развития хозяйственных сфер, регионов, доходов групп населения. *Минимизация налогообло­жения* — это максимальное снижение налогов хозяйствующего субъекта без прямых нарушений налогового законодательства. Как неотъемлемая часть управления хозяйственной деятельностью нало­гоплательщика минимизация налогов обеспечивает ему дополни­тельные финансовые ресурсы для расширения производства. По­этому налоговое планирование и минимизация налогообложения играют важную роль в системе финансового менеджмента.

В процессе налогового планирования решаются вопросы регу­лирования налоговых отношений.

*Налоговое регулирование* как элемент налогового механизма слу­жит проявлением функции налогов и используется государством прежде всего для сглаживания циклических колебаний, поддержки прогрессивных структурных изменений, инвестиций, НИОКР, эко­логии, внешнеэкономических связей. При этом широко привлека­ется такие налоговые инструменты, как налоговые льготы, налого­вые ставки, способы обложения и др.

Налоговый механизм осуществляется также и через *налоговый контроль.* Как часть финансового контроля, он регламентируется Налоговым кодексом РФ, который определяет его формы, порядок учета налогоплательщиков, постановку их на учет в налоговых ор­ганах и другие вопросы. Немаловажную роль играет налоговый контроль в исполнении доходной части бюджетов разного уровня.

Все элементы налогового механизма тесно взаимосвязаны. Не­достатки одного элемента усложняет ситуацию в другом. Эффективность использования налогового механизма зависит от того, как государство учитывает внутреннюю сущность налогов, законы их движения, противоречивость. Разграничение налогов и их функции, с одной стороны, налоговой политики и налогового механизма — с другой, дает возможность понять объективность налогов и субъек­тивную деятельность государства.

Налоговая политика и налоговый механизм определяют значе­ние налогов в обществе, которые тесно связаны с деятельностью государства. Налоги находятся в постоянном движении и зависят от экономической политики государства.

Анализ социально-экономической сущности налогов позволяет вскрыть их специфические признаки. Налоги — это:

* участники перераспределительных процессов ВВП и НД;
* важнейший инструмент воздействия на экономические и социальные процессы страны;
* сочетание основных функций — фискальной, регулирую­щей, социальной и контрольной;
* обязательный безвозмездный, денежный платеж юридических и физических лиц, не порождающий встречные обязательства государства.

Необходимо также отметить, что налоги функционируют в со­ответствии с налоговым правом, обеспечивая смену собственности в пользу государства.

*Налоговая система РФ* представляет собой совокупность феде­ральных, региональных и местных налогов, взимаемых испол­нительной властью, принципов и методов их построения, изме­нения и отмены, уплаты и применения мер по обеспечению их оплаты, осуществления налогового контроля, а также привлече­ния к ответственности за нарушение налогового законодатель­ства.

Современная налоговая система существует с января 1992 г., ко­гда вступили в действие законы о налогах и сборах, принятые в но­ябре-декабре 1991 г. Базовым законом, определившим ее устройст­во и функционирование, стал Закон РФ «Об основах налоговой системы в РФ» (1991), который законодательно закрепил определе­ние налога, основные его элементы, некоторые принципы налого­обложения, порядок установления и отмены налогов, порядок их уплаты и некоторые другие моменты.

Для обеспечения стабильности налоговой системы РФ разрабо­тан Налоговый кодекс РФ (НК РФ). В июле 1998 г. была принята первая часть *Налогового кодекса РФ,* посвященная общим пробле­мам налогообложения, а с июля 2000 г. по ноябрь 2004 г. постепен­но вводилась в действие вторая часть НК РФ, в которой представ­лен механизм действия всех налогов.

Разработанная налоговая система с использованием отечествен­ного и зарубежного опыта в целом отвечает требованиям рыночной экономики. Были введены прямые и косвенные налоги, налоги с населения и с юридических лиц. Отличительная особенность налого­вой системы России — ее структура. В Российской Федерации пре­обладает косвенное обложение (в консолидированном и федеральном бюджете), а в общей сумме налоговых доходов выше объем поступ­лений с физических лиц. Большинство налогов и сборов в РФ не привязаны к расходам, однако действуют отдельные налоги, имею­щие определенное назначение (ЕСН, налог на воду и пр.).

В первое десятилетие существования российской налоговой системы характерная ее черта — нестабильность. Так, не редки слу­чаи, когда по несколько раз в год менялись состав налогов, величи­на ставок, льготы, порядок исчисления налоговой базы и сроки уп­латы налогов. Это создавало множество неудобств для налогопла­тельщиков и государства. Введение НК РФ упорядочило налоговую систему, унифицировало ее, привело в соответствие с изменивши­мися экономическими условиями.

**Классификация налогов и сборов** Разнообразие налогов и сборов в России требует их классификации, в основу которой положены различные признаки. Классификация налогов и сборов — это их систематизация, группировка по заранее установленным признакам. Экономическое ее назначение в том, что она дает возможность устанавливать связь бюджета с предпринимателями и выявлять роль налоговых форм в хозяйственном регулировании. Она имеет также Lf практическое значение, обеспечивая возможность кодификации налогов и сборов с целью учета и контроля над налоговыми проце­дурами с использованием информационных технологий.

1. *В зависимости от характера использования* налоги подразде­ляются на общие и целевые.

*Общие налоги* обезличиваются и поступают в общий доход госу­дарства на финансирование общегосударственных мероприятий.

*Целевые налоги* имеют строго определенное назначение и обыч­но формируют внебюджетные фонды (например, единый социаль­ный налог).

2. *В зависимости от механизма уплаты* налоги и сборы делятся на прямые и косвенные.

*Прямые налоги* взимаются в процессе накопления материальных благ непосредственно с дохода или имущества. Отличительная осо­бенность этих налогов — относительно сложный механизм расчета налоговой базы.

Среди прямых налогов выделяются:

* реальные, которыми облагается предполагаемый средний до­ход, полученный от объекта обложения (транспортный налог);
* личные, уплачиваемые с действительно полученного дохода и отражающие фактическую платежеспособность налогоплатель­щика (налог на прибыль организаций, налог на имущество).

*Косвенные налоги* — налоги на товары и услуги, включаемые в цену товара или тариф услуг. Владелец товара или услуг относит налоговую сумму в цену или тариф, оплаченную потребителем, и перечисляет ее государству. Здесь связь между налогоплательщиком и государством опосредована товаром или услугой. Оплата косвен­ных налогов независимо от уровня дохода плательщика приводит к тому, что, чем богаче плательщик, тем меньшую долю своего дохо­да он отдает казне, т.е. эти налоги регрессивны по своей сути.

Поступление косвенных налогов определяется размерами хозяй­ственных оборотов и объемами применяемых ресурсов, следова­тельно, колеблется в зависимости от расширения или сужения де­ловой активности. Увеличивая цену товара, косвенное обложение взывает устойчивую тенденцию к инфляции. Эти налоги неблагоприятны в социальном плане, поскольку увеличивают общее нало­говое бремя населения, преимущественно малообеспеченных слоев.

По объектам взимания косвенные налоги подразделяются:

• на индивидуальные, облагаемые строго определенные группы товаров;

 универсальные, облагаемые все товары, работы, услуги, за некоторыми исключениями (НДС).

Современная налоговая система России в зависимости от трех уровней бюджетной системы в соответствии с НК РФ (ст. 13, 14, 15) включает:

1. *федеральные налоги и сборы:* налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог (ЕСН), налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сбо­ры за пользование объектами животного мира и объектамиводных биологических ресурсов, государственная пошлина (всего девять);
2. *региональные налоги:* налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог;
3. *местные налоги:* земельный и на имущество физических лиц.

**Специальные налоговые режимы В** налоговой системе РФ особо вы­делены специальные налоговые режимы (раздел **VIII** НК РФ):

* система налогообложения для сельскохозяйственных произ­водителей (единый сельскохозяйственный налог — ЕСХН);
* упрощенная система налогообложения (УСН);
* система налогообложения в виде единого налога на вменен­ный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД);
* система налогообложения для организаций информацион­ных технологий;
* система налогообложения при выполнении соглашений оразделе продукции.

Эти специальные режимы не являются самостоятельной формой обложения, поэтому они исключены из перечня налогов в НК РФ. Первые четыре из них — это разновидность налога на прибыль орга­низаций или на доход индивидуального предпринимателя для опре­деленных отраслей деятельности или малых предприятий. Последний специальный режим — вариант налога на добычу полезных ископае­мых (минерального сырья), если объем произведенной продукции необходимо делить между частным капиталом и государством.

**Принципы построения налоговой системы В** основу налоговой сис­темы РФ положены следующие принципы (правила) ее построения, которые регулируют налогообложение на всей территории страны:

-законность налогов и обязательность их уплаты;

-всеобщность, равенство, справедливость налогообложения;

-экономическая обоснованность налогов;

*-*определенность (известность) налогов и удобство их применения;

-недискриминационный характер налогообложения. Эти принципы способствуют стабильности налоговых отноше­ний и придают им долговременный характер действия.

**Разграничение налоговых доходов** Важной проблемой налоговой сис­темы, особенно для федеративных государств, является разграниче­ние налоговых доходов между бюджетами различных уровней. В течение длительного периода времени эта проблема в России бы­ла предметом системных противоречий между федеральным цен­тром и руководством субъектов РФ. Главная причина заключалась в отсутствии научно обоснованной методологии распределения нало­говых и неналоговых доходов федерального бюджета между цен­тром и регионами.

В период 90-х годов прошлого века разрабатывался механизм выравнивания социально-экономического развития субъектов РФ и методов разграничения налоговых и неналоговых доходов между бюджетами разного уровня, адекватный изменившимся условиям новых межбюджетных отношений. Правительством в 2001 г. был подготовлен ряд программ развития бюджетного федерализма. Их цель — формирование системы бюджетного устройства страны, по­зволяющей регионам проводить самостоятельную в рамках законо­дательно утвержденных полномочий бюджетную и налоговую поли­тику. Распределение налоговых поступлений между бюджетами раз­ного уровня должно способствовать выравниванию финансовой обеспеченности регионов и сокращению дотационности бюджетов субъектов РФ. В ходе реализации программ должна быть повышена роль собственных доходов региональных и местных бюджетов, а для этого необходимо:

1. расширение налоговых полномочий региональных властей и муниципальных органов;
2. закрепление отчислений от федеральных налогов за регио­нальными и местными бюджетами на долгосрочной основе;
3. сокращение масштабов распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы;
4. обеспечение уплаты налогов, поступающих в территориальные бюджеты, по месту фактической деятельности предпри­ятий;
5. ликвидация внутренних офшорных зон.

Процесс реорганизации межбюджетных отношений оказался очень сложным и медленным. Принятие ряда федеральных законов в том числе Федерального закона «О внесении изменений в Бюджет-ный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюд­жетных отношений» от 20 августа 2004 г. № 120, внесло кардиналь­ные изменения в решение этой проблемы и обеспечило преодоление сложной ситуации, периодически возникавшей между центром и ре­гионами, а также регионами и муниципальными формированиями.

Приведем данные табл. 6.2, характеризующие распределение полномочий различных уровней государственной власти по форми­рованию доходов бюджета в настоящее время.

Качественной характеристикой любой налоговой системы явля­ется налоговое бремя, которое определяется тяжестью выплаты на­логов для налогоплательщиков. А в масштабе всей страны это от­ношение налогов к ВВП. В России данный показатель составляет 1/3 **ВВП,** т.е. средние данные развитых стран. Для предприятий налоговое бремя измеряется отношением выплаченных ими налогов к величине полученной прибыли. Налоги для предприятий россий­ской промышленности, работающих на внутренний рынок, в два раза превысили их прибыль. У домашнего хозяйства налоги (пря­мые и косвенные) поглощают около 1/3 дохода.

**3. Доходы бюджетов РФ**

Бюджетным кодексом РФ детально регламентируются нормы и порядок формирования всех бюджетов бюджетной системы: феде­рального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов.

В ***федеральный бюджет***зачисляются поступления от следующих налогов: налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет; налога на прибыль иностранных организаций; НДС; налога на добычу полез­ных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природ­ный); налога на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе РФ; водного налога; сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов; единого социального налога по ставке, ус­тановленной Налоговым кодексом РФ в части, зачисляемой в феде­ральный бюджет; государственной пошлины, за исключением госу­дарственной пошлины, подлежащей зачислению в бюджеты субъек­тов РФ и местные, платежей за добычу полезных ископаемых при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородно­го сырья (газ горючий природный), платежей за добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе, за пределами территории РФ при выполнении соглашений о разделе продукции — по норма­тиву 100%; акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья, спирто­содержащую продукцию — по нормативу 50%.

**Неналоговые доходы федерального бюджета** формируются за счет: доходов от использования государственного имущества РФ; доходов от продажи имущества; сборов за выдачу лицензий на осуществле­ние видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; таможенных пошлин и таможенных сборов; платы за использова­ние лесов в части минимального размера арендной платы и мини­мального размера платы по договору купли-продажи лесных насаж­дений; платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности; платы за пользование водными биоло­гическими ресурсами по межправительственным соглашениям — по нормативу 100%;

В доходах федерального бюджета также учитываются прибыль Центрального банка РФ и доходы от внешнеэкономической дея­тельности.

**Особенностью формирования доходов федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 гг. является новая структура доходов, включающая нефтегазовые и ненефтегазовые доходы.**

Объем доходов федерального бюджета планируется в 2008 г. уменьшить по сравнению с утвержденной на 2007 г. суммой на 320,0 млрд руб., или на 4,6%. Уменьшение в основном связано с изменением налогового законодательства. В проекте федерального бюджета на 2008—2010 гг. учтены следующие изменения налогового законодательства:

* установление налогового периода по налогу на добавленную стоимость для всех налогоплательщиков как квартал (незави­симо от размера выручки от реализации товаров, работ, услуг);
* освобождение от налогообложения налогом на прибыль организаций дивидендов, получаемых при стратегическом участии российской организации в российской или иностранной организации, выплачивающей дивиденды;
* изменение ставок акцизов по подакцизным товарам.

В 2008 г. нефтегазовые доходы планируются в сумме 2383,1 млрд руб. и незначительно сокращаются в 2009 и 2010 гг. — до 2351,9 млрд и 2348,3 млрд руб. соответственно. К нефтегазовым доходам феде­рального *бюджета* относятся: налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный, газовый конденсат); вывозные таможенные пошлины на нефть сы­рую; вывозные таможенные пошлины на газ природный; вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти. Основ­ным источником нефтегазовых доходов бюджета являются доходы от добычи и экспорта нефти, доля которых в 2008 г. составит 71,8%, в 2010 г. -71,1%.

Ненефтегазовые доходы в 2008 г. предусматриваются в сумме 4261,3 млрд руб., в 2009 г. — 5113,5 млрд руб., в 2010 г. — 5741,6 млрд руб. Их доля в объеме ВВП возрастет с 12,2% в 2008 г. до 12,8% в 2010 г. В налоговых доходах федерального бюджета наибольший удельный вес занимают налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций единый социальный налог, ввозные таможенные по­шлины, акцизы. Доля доходов от уплаты налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ и ввозимые на территорию РФ, увеличивается с 50,9% в 2008 г. до 56,1 % в 2010 г.

В этом заключается специфическая особенность федерального бюджета России, отличающая его от зарубежных центральных бюд­жетов. С одной стороны, она гарантирует стабильность федераль­ной финансовой базы, но с другой — искажает реальное положение в экономике страны.

Несколько по-другому строится структура поступлений ***бюджетов субъектов РФ.*** Доходы региональных бюджетов формируются в пер­вую очередь за счет собственных налоговых и неналоговых доходов.

В бюджеты субъектов РФ зачисляются следующие налоговые поступления:

1. доходы региональных налогов, т.е. налога на имущество органи­заций, налога на игорный бизнес, транспортного налога, налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления ука­занного налога в бюджеты субъектов РФ (по нормативу 100%);
2. доходы от федеральных налогов (по следующим нормативам) —налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции (80%); налога на доходы физических лиц (70%); акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья, спиртосодержащую продукцию (50%); акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей (60%); акцизов на алко­гольную продукцию и пиво (100%); налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых, добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов (100%); налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводород­ного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых); единого сельскохозяйственного налога (30%); налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогооб­ложения (90%); государственной пошлины, подлежащей зачисле­нию по месту государственной регистрации, совершения юридиче­ски значимых действий или выдачи документов (100%):

**Неналоговые доходы бюджетов субъектов** РФ формируются за счет:

* доходов от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ (по нормативу 100%);
* доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреж­дениями субъектов РФ;
* части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ;
* платы за использование лесов (по нормативу 100%);
* сборов за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции (по нормативу 100%);
* доходов от передачи в аренду земельных участков, средств от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков, доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (по нормативу 20%);
* платы за пользование водными объектами субъектов РФ, ра­зовых платежей за пользование недрами по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов (по нормати­ву 100%);
* других источников.

Большая часть территориальных бюджетов формируется за счет соб­ственных доходов, и прежде всего налоговых доходов (см. табл. 2.2). Их доля в консолидированном бюджете субъектов РФ 2006 г. соста­вила 75%. Основной вклад вносят федеральные налоги: налог на прибыль организаций — 30,5% и налог на доходы физических лиц — 24,5%. Существенная доля поступлений территориальных консоли­дированных бюджетов представлена безвозмездными перечисле­ниями — 16%.

В то же время структуре доходов каждой территории страны присуща своя специфика, обусловленная особенностями социаль­но-экономического развития.

По Бюджетному кодексу законом субъекта РФ (за исключением за­кона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ или иного закона субъекта РФ на ограниченный срок действия) могут быть установлены:

* единые нормативы отчислений в бюджеты поселений от отдель­ных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами;
* единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов от отдельных федеральных и (или) региональных на­логов и сборов, налогов, предусмотренных специальными на­логовыми режимами.

При этом нормативы определяются как сумма нормативов, ус­тановленных для поселений и муниципальных районов соответст­вующего субъекта РФ.

Законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ могут быть уста­новлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюдже­ты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления **в** местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидиро­ванного бюджета субъекта РФ от данного налога.

Бюджетным кодексом детально регламентированы основные нормативы доходов местных бюджетов, в том числе поселений, му­ниципальных районов, городских округов,

**В *бюджеты поселений*** зачисляются:

* земельный налог, налог на имущество физических лиц — по нормативу 100%;
* налог на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
* единый сельскохозяйственный налог — по нормативу 30%;
* государственная пошлина — в соответствии с действующим законодательством.

Бюджеты ***муниципальных районов*** формируются за счет следую­щих налоговых доходов:

* земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
* налога на имущество физических лиц, — по нормативу 100%.
* налога на доходы физических лиц — по нормативу 20%;
* налога на доходы физических лиц, взимаемого на межселен­ных территориях, — по нормативу 30%;
* единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 90%;
* единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
* единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на межсе­ленных территориях, — по нормативу 60%;
* государственной пошлины в соответствии с действующим за­конодательством.

**В *бюджеты городских округов*** зачисляются:

* земельный налог — по нормативу 100%;
* налог на имущество физических лиц — по нормативу 100%.
* налог на доходы физических лиц — по нормативу 30%;
* единый налог на вмененный доход для отдельных видов дея­тельности — по нормативу 90%;
* единый сельскохозяйственный налог — по нормативу 60%;
* государственная пошлина — в соответствии с действующим законодательством.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет:

* доходов от использования и продажи имущества, находящего­ся в муниципальной собственности, доходов от платных ус­луг — по нормативу 100%;
* части прибыли муниципальных унитарных предприятий, в размерах, определяемых правовыми актами представительных органов муниципальных образований

• других.

В бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от передачи в арен­ду и продажи земельных участков в границах городских округов, а акже средства от продажи права на заключение договоров аренды емельных участков (по нормативу 80%) и др.

В бюджеты муниципальных районов до разграничения государтвенной собственности на землю поступают:

* доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков — по нор­мативу 50%;
* доходы от продажи и передачи в аренду земельных участков в границах межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков — по нормативу 100%.

В бюджеты поселений до разграничения государственной собст­венности на землю поступают доходы от продажи и передачи в 1ренду земельных участков, средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 50%.

В бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов подлежит зачислению плата за пользование водными объектами в зависимости от права собственности на водные объекты по нормативу 100%.

Муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования вводятся местные налоги, устанавли­ваются налоговые ставки по ним и предоставляются налоговые льготы по местным налогам в пределах прав.

Фактическая динамика структуры поступлений местных бюд­жетов строится по типу региональных бюджетов. Однако имеются определенные отклонения, обусловленные специфическими особенностями финансовой политики территориальных органов власти.

**ТЕМА 5. РАСХОДЫ БЮДЖЕТА**

**1 Классификация расходов бюджета.**

**2.Организация бюджетных расходов.**

**1. Классификация расходов бюджета**

Вторую функциональную половину бюджетов государства состав­ляют ***расходы,*** содержание и характер которых всецело определяются особенностями социально-экономического и государственного уст­ройства, а также спецификой конкретно-исторического этапа разви­тия данного государства. Конкретные виды бюджетных расходов определяются рядом факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюдже­та с народным хозяйством, административно-территориальным уст­ройством государства, формами предоставления бюджетных средств и т.д. Сочетание этих факторов порождает ту или иную систему расходов бюджета любого государства на определенном этапе соци­ально-экономического развития.

В то же время любое государство независи­мо от каких-либо факторов объективно осуществляет расходы на финансирование традиционных (обязательных) функций, а именно:

1. государственное управление;
2. обеспечение правопорядка и государственной безопасности;
3. содержание вооруженных сил (национальная оборона).

В настоящее время размеры и структура обязательных расходов зависят от множества факторов, в том числе:

* характера внутреннего государственно-экономического устройства, его прочности;
* действующего правопорядка, способов его поддержки (силового или демократического);
* стабильности международного государственного устройства, постоянства и характера обеспечения неприкосновенности границ.

С момента формирования буржуазных или демократических го­сударственных структур у населения появились новые, так назы­ваемые социальные запросы коллективного удовлетворения. Это финансовая поддержка нетрудоспособных, малоимущих; финанси­рование образования, науки, культуры, здравоохранения, спорта и т.д. Важно отметить, что создание и реализация государственного механизма предоставления данных услуг населению, во-первых, не­возможны без дополнительных финансовых ресурсов, что связано с усилением налогового бремени, а следовательно, с увеличением го­сударственных хлопот, а во-вторых, непосредственно ведут к раз­растанию государственного аппарата, усилению его значимости и роли в развитии общества, а в конечном счете — к сохранению и упрочению государственной системы за счет граждан и в их интере­сах. Такая двойственность характера государственных услуг в сфере социального обслуживания общества обусловила принцип их оста­точного финансирования, суть которого заключается в финансиро­вании социальной сферы в зависимости от наличия денежных ре­сурсов, оставшихся после ассигнований в традиционные бюджет­ные назначения. Тем не менее закономерность общественного раз­вития такова, что чем цивилизованнее государство, чем на большие массы граждан оно опирается, чем в большей степени служит выра­зителем демократии, тем больше средств оно выделяет на необяза­тельные государственные функции, т.е. социальную и экономиче­скую деятельность.

Размер ассигнований на социальные услуги зависит от уровня развития государства, объема богатства страны, а также характера конкретной исторической ситуации, соотношения сил государст­венного аппарата и населения. Общеизвестен всплеск финансовых расходов в периоды предвыборных кампаний представительных ор­ганов власти, первых должностных лиц государств, а также успеш­ного выступления народных масс за социальные и материальные права и, наоборот, снижение социальных расходов после выборов во время усиления престижа и силы органов власти.

На рубеже XIX—XX вв., особенно в первой половине XX в., в условиях обострения противоречия между народными массами, собственниками капиталов и госаппаратом, обнаружились относи­тельная слабость, нестабильность существующих устоев государства, основными факторами которых явились экономическая слабость государства, незначительная его роль в развитии экономики. По­этому с целью обеспечения собственной незыблемости, постоянст­ва, стабильности, создания условий для эффективного решения серьезных внутренних и международных социально-политических и экономических задач государство из сугубо надстроечного органа стремится стать и базовым экономическим органом. Этому призва­на служить экономическая функция. Через нее государство стано­вится крупнейшим собственником национального богатства, инве­стором, непосредственным участником производства жизненных ценностей, распределения и потребления, что, в свою очередь, по­зволяет ему осуществлять роль организатора, регулятора и всеобще­го контролера жизнедеятельности страны.

Расходы бюджета представляют собой затраты, возникающие в свя­зи с выполнением государством своих задач и функций. Эти затра­ты выражают экономические отношения, на основе которых проис­ходит процесс использования средств централизованного фонда денежных средств государства по различным направлениям.

Экономическая сущность расходов бюджета проявляется во многих видах. Каждый вид расходов обладает качественной и коли­чественной характеристикой. При этом качественная характеристи­ка, отражая экономическую природу явления, позволяет установить назначение бюджетных расходов, количественная — их величину.

Расходы современного государственного бюджета представлены на рис. 1.

Расходы бюджета

Экономические расходы

Социальные расходы

Обязательные расходы

1.Содержание нетрудоспособных и малоимущих

2.Социально-культурные мероприятия

1.Создание и содержание государственной инфраструктуры

2.финансирование государственных организаций

3. Экономическое регулирование и контроль

1.Государственное управление

2.Обеспечение правопорядка

3.Содержание вооруженных сил

Рисунок Расходы государственного бюджета

Выделенные три основных направления расходов государственного бюджета в реальной действительности складываются из многочислен­ных статей затрат на различные государственные мероприятия.

**В группу *обязательных* входят расходы:**

* на содержание законодательных органов государственной власти;
* содержание исполнительных органов государственной власти;
* деятельность финансовых и налоговых органов;
* функционирование органов местного управления;
* содержание судебной власти, правоохранительных органов и прокуратуры;
* национальную оборону;
* проведение выборов, референдумов, средства массовой ин­формации;
* социальную защиту работников госаппарата и специальных подразделений (пенсии, пособия и т.д.);
* политическую деятельность.

Это наиболее стабильная группа расходов, имеющая тенденцию к росту. Из отдельных элементов увеличиваются расходы на обес печение правопорядка, судебную систему и др. Лишь затраты на оборону имели относительное уменьшение вследствие резкого со­кращения вооруженных сил.

**Группу *социальных* расходов** составляют расходы на образова­ние, подготовку профессиональных кадров, культуру и искусство, науку, здравоохранение, физическую культуру и спорт, социальные программы.

В **группу *экономических***включаются расходы:

* на содержание, поддержку и расширение государственного сектора экономики (субсидии, дотации убыточным предприятиям, государственные коммуникации и т.д.);
* государственные инвестиции на безвозмездной основе в систему государственной инфраструктуры (жилье, социаль­ная сфера);
* внешнеэкономическую деятельность;
* обслуживание государственного долга;
* прочие расходы экономического характера.

В целом они имеют тенденцию к росту, однако особое внима ние должно быть обращено на контроль за результативностью дан ных расходов и состояние статьи по обслуживанию долга. Сниже­ние отдачи, как и рост выплат по займам, представляются нежела­тельными тенденциями, способными в перспективе привести к серьезным социально-экономическим проблемам и негативным по следствиям.

Кроме трех основных групп существуют еще две группы расхо­дов: одну из них составляют резервы и прочие расходы, а другая обусловлена специфическим устройством бюджетной системы РФ и ее составляют средства, передаваемые нижестоящим бюджетам. Они объединяют различные дотации, субвенции дотационным ре­гионам для финансирования функций региональных и местных ор­ганов власти.

Для выяснения роли и значения бюджетных расходов в экономиче­ской жизни общества их классифицируют по определенным при­знакам. Умелое использование данных, сгруппированных по эле­ментам бюджетной классификации, позволяет видеть реальную картину движения бюджетных ресурсов и активно влиять на ход экономических и социальных процессов. Сопоставление плановых и отчетных данных, сравнение и анализ соответствующих показате­лей дают возможность делать обоснованные выводы и предложения об использовании бюджетных фондов, сосредоточении основных денежных ресурсов на ключевых направлениях экономического # социального развития.

Детализация, группировка доходов и расходов облегчают про-ерку включаемых в бюджет данных, сопоставление смет однород­ных ведомств, учреждений и бюджетов за несколько лет, определе­ние динамики расходов и их удельного веса, а также степени удов­летворения каких-либо потребностей.

Классификация создает условия для объединения смет и бюд­жетов в общие своды, облегчает их рассмотрение и экономический анализ, упрощает контроль за исполнением бюджета, полной и своевременной аккумуляцией средств, использованием их по целе­вому назначению. Она дает возможность сопоставлять расходы по отчетам об исполнении бюджета, что способствует соблюдению финансовой дисциплины, экономному расходованию средств, кон­тролю за выполнением финансовых планов.

В условиях самостоятельности всех звеньев бюджетной системы классификация дает основу для единого методологического подхода к составлению и исполнению всех видов бюджетов, для сравнимости бюджетных показателей в отраслевом и территориальном разрезе.

*Бюджетная классификация* обязательна для всех учреждений и организаций и строится в соответствии с требованиями, определен­ными бюджетным законодательством Российской Федерации.

Изменения, происшедшие в бюджетной практике и связанные с изменениями в системе государственного устройства и управления, с самостоятельностью всех видов бюджетов, расширением прав ор­ганов государственного и местного управления в составлении и ис­полнении своих бюджетов, изменением в расходной части бюдже­тов, а также расшифровкой отдельных статей доходов и расходов, потребовали введения новой бюджетной классификации. В августе 1996 г. был принят Федеральный закон «О бюджетной классифика­ции Российской Федерации» (№115-ФЗ), а в 2005 г. был принят Федеральный закон о внесении изменений в этот Закон и БК РФ.

Важнейшим требованием к новой классификации была простота и наглядность и более четкое отражение источников доходов бюджета и направления средств. Необходимо было дать более под­робную расшифровку подразделений классификации, особенно в части расходования средств. Важной задачей новой классификации было обеспечение международной сопоставимости состава и структуры показателей "бюджета, их истинного содержания (в первую очередь это относилось к показателям бюджетных расходов).

В теории и практике существует несколько признаков класси­фикации расходов бюджета.

1. Применяется *экономическая* классификация расходов бюджета, показывающая их влияние на процесс расширенного воспроизводства. В этом случае выделяются текущие и капитальные бюд­жетные расходы. *Текущие расходы* представляют собой часть расхо­дов бюджета, обеспечивающих текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюд­жетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, суб­сидий и субвенций. Эти расходы включают затраты на государст­венное потребление (содержание экономической и социальной ин­фраструктуры, государственных отраслей народного хозяйства, за­купки товаров и услуг гражданского и военного характера, текущие расходы государственных учреждений), текущие субсидии ниже­стоящим органам власти, государственным и частным предприяти­ям, трансфертные платежи, выплату процентов по государственно- i му долгу и другие расходы. Эти расходы в основном соответствуют затратам, отраженным в обычном бюджете или бюджете текущих i расходов.

*Капитальные расходы* бюджета — это денежные затраты государ­ства, связанные с финансированием инновационной и инвестици­онной деятельности. Они включают: расходы, предназначенные для инвестиций в действующие и вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, рас­ходы на проведение капитального ремонта, расходы, при осуществ­лении которых создается или увеличивается государственное и му­ниципальное имущество. Большинство этих расходов, как правило, отражается в бюджете развития.

Кроме того, в качестве самостоятельного направления расходо­вания бюджетных средств в рамках экономической классификации на капитальные затраты и для их большей детализации в их составе выделяются три группы расходов: (1) поступление нефинансовых активов; (2) поступление финансовых активов; (3) выбытие финан­совых активов.

2. Важное значение имеет *функциональная классификация* расхо­дов бюджета, отражающая сферы общественной деятельности, в которые направляются денежные средства. При этом все расходы подразделяются на следующие крупные разделы:

1. общегосударственные вопросы;
2. национальная оборона;
3. национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
4. национальная экономика;
5. жилищно-коммунальное хозяйство;
6. охрана природной среды;
7. образование;
8. культура, кинематография, средства массовой информации;
9. здравоохранение и спорт;
10. социальная политика;
11. межбюджетные трансферты.

Такая классификация наглядно отражает роль государства в различных отраслях общественной жизни, в которых государство выполняет свои функции.

3. *Ведомственная классификация* позволяет выделить соответст­вующие министерства, другие государственные учреждения или юридические лица, которые являются прямыми получателями бюд­жетных средств. Такая классификация расходов бюджета показыва­ет наиболее мобильные изменения в структуре расходов, связанные с изменением системы управления.

Классификации расходов по *целевому назначению,* т.е. по кон­кретным видам затрат, создает предпосылки для рационального ис­пользования бюджетных средств, является необходимой базой для осуществления эффективного и действенного контроля за исполь­зованием бюджетных ассигнований.

4. В соответствии с *территориальной классификацией* расходов в Российской Федерации расходы бюджета подразделяются на рас­ходы федерального бюджета, расходы бюджетов субъектов Федера­ции и расходы местных бюджетов.

**2. Организация бюджетных расходов**

В Бюджетном кодексе РФ (ст. 6 БК РФ) **под расходами бюдже­та понимаются выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования де­фицита бюджета.**

Расходы бюджета осуществляются с помощью бюджетного финан­сирования и кредитования.

**Бюджетное финансирование: принципы, способы и реформы** Основ­ной системой предоставления денежных средств предприятиям, ор­ганизациям и учреждениям на проведение мероприятий, преду­смотренных бюджетом, является *бюджетное финансирование,* осно­ванное на определенных принципах, характеризующееся специфи­ческими формами и методами предоставления средств.

Принципы бюджетного финансирования играют важную роль в организации рациональной системы бюджетного финансирования. К ним относятся:

(1) получение максимального эффекта при минимуме затрат, бюджетные средства должны предоставляться лишь при ус­ловии обеспечения наибольшей результативности от их ис­пользования. Этот эффект может выражаться, с одной стороны, в решении различных задач социально-экономичес­кого развития страны, а с другой — в обратном притоке в бюджет денежных средств за счет роста доходов получателей бюджетных ассигнований;

1. целевой характер использования бюджетных ассигнований. Бюджетополучателям средства из бюджета перечисляются только на основе утвержденного бюджета, причем на заранее обусловленные цели. Строгое соблюдение этого прин­ципа препятствует неэффективному использованию бюд­жетных ассигнований;
2. предоставление бюджетных средств в меру выполнения производственных и других показателей и с учетом исполь­зования ранее отпущенных ассигнований. Зависимость бюджетного финансирования от выполнения показателей позволяет финансовым органам осуществлять действенный и эффективный контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений;
3. безвозвратность бюджетного финансирования. Предоставле­ние средств без условия их обязательного возврата в бюджет;
4. бесплатность бюджетного финансирования: выделение бюд­жетных средств без уплаты государству каких-либо доходов в виде процента или других видов оплаты ассигнований.

В практике бюджетных ассигнований используются два *способа б*юджетного финансирования:

1. финансирование по системе *«нетто-бюджет» —* выделяется на довольно ограниченный круг затрат, предусмотренных утвержденным бюджетом;
2. финансирование по системе *«брутто-бюджет» —* применя­ется для предприятий и организаций, полностью состоящих на бюджетном финансировании. В этом случае бюджетные средства предоставляются на все виды расходов, которые связаны как с текущим содержанием, так и с расширением деятельности бюджетных учреждений.

Указанные способы предоставления денежных средств осуществляются при помощи следующих *форм* бюджетного финансирования:

1. ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
2. средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых фи­зическими и юридическими лицами по государственным и муниципальным контрактам;
3. трансфертов населению;
4. ассигнований на реализацию органами местного самоуправ­ления обязательных выплат населению, установленных дей­ствующими законами и правовыми актами;
5. ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
6. ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами госу­дарственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов; субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
7. межбюджетных трансфертов;
8. инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

(10) средств на обслуживание долговых обязательств, в том чис­ле государственных или муниципальных гарантий. Важным элементом бюджетного финансирования являются *ме­тоды предоставления средств из бюджета.* С их помощью финансо­вые органы обеспечивают денежными средствами предусмотренные бюджетом мероприятия, осуществляют перераспределение средств в целях достижения других результатов их использования, регулируют складывающиеся пропорции в использовании финансовых ресурсов.

**Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обу­словленными разграничением полномочий федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, исполнение которых должно происходить за счет средств соответст­вующих бюджетов (ст.65).**

***Расходные обязательства*** — это обусловленные норма­тивным правовым актом, договором или соглашением **обязанности** публично-правового образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения **предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.** Существуют также понятия, как **денежные обязательства, публичные обязательства, публичные нормативные обя­зательства. (с.23)**

Бюджетные обязательства – расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году. Бюджетные обязательства осуществляются посредством **бюд­жетных ассигнований** - предельных объемов денежных средств конкретного целевого назначения, предусмотренных в бюджетах на соответствующих год. К бюджетным ассигнованиям относятся расходы на:

* оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;
* социальное обеспечение населения;
* предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;
* выдачу субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), ин­дивидуальным предпринимателям, физическим лицам — про­изводителям товаров, работ, услуг;
* предоставление межбюджетных трансфертов;
* предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечисле­ний субъектам международного права;
* обслуживание государственного (муниципального) долга;
* исполнение судебных актов по искам.

**К бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муни­ципальных) услуг относятся расходы на:**

* выполнение функций бюджетных учреждений;
* выдачу субсидий автономным учреждениям;
* предоставление субсидий некоммерческим организациям, но являющимся бюджетными и автономными учреждениями;
* закупку товаров, работ и услуг для государственных (муници­пальных) нужд, в том числе в целях:
* оказания государственных (муниципальных) услуг физиче­ским и юридическим лицам;
* осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности;
* разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и спе­циальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборон­ного заказа;
* закупки товаров в государственный материальный резерв.

**В основе бюджетных обязательств лежит *государственное (муници­пальное) задание,* которое должно содержать:**

* выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам;
* определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
* показатели, характеризующие качество и объем (состав) оказываемых государственных (муниципальных) услуг;
* порядок оказания государственных (муниципальных) услуг;
* предельные цены (тарифы) на оплату государственных (му­ниципальных) услуг в случаях, при оказании услуг на платной основе, либо порядок их установления;
* порядок контроля за исполнением задания, в том числе усло­вия и порядок его досрочного прекращения;
* требования к отчетности об исполнении задания.

В расходной части бюджетов предусматриваются резервные фонды органов исполнительной власти РФ, субъектов РФ и мест­ного самоуправления. Средства резервных фондов используются *т* непредвиденные расходы, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

В 2008—2010 гг. из ***федерального бюджета*** финансируются сле­дующие мероприятия:

1. общегосударственные вопросы — общегосударственное управление; федеральная судебная система; международная дея­тельность; обслуживание и погашение государственного долга РФ; фундаментальные исследования;
2. национальная оборона;
3. национальная безопасность и правоохранительная деятель­ность;
4. национальная экономика — общеэкономические вопросы; топливо и энергетика; сельское хозяйство и рыболовство; транс­порт;
5. жилищно-коммунальное хозяйство;
6. охрана окружающей среды;
7. образование;
8. культура, кинематография и средства массовой информации;
9. здравоохранение и спорт;
10. социальная политика;
11. межбюджетные трансферты.

Аналогичные мероприятия финансируются совместно федераль­ным и региональными бюджетами. Распределение совместных расхо­дов Российской Федерации и субъектов РФ определяется Правитель­ством РФ.

Расходы федерального бюджета на 2008—2010 гг. в целом на­правлены на реализацию стратегических целей и приоритетов соци­ально-экономического развития России, определенных Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ и Бюджетным посла­нием Президента РФ Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике РФ в 2008—2010 гг. Согласно им бюджетная стратегия на среднесрочную перспективу должна быть ориентирована на сле­дующее:

* содействие социальному и экономическому развитию РФ;
* обеспечение долгосрочной сбалансированности федерального бюджета;
* обеспечение устойчивости бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен.

Утверждение трехлетнего бюджета создаст дополнительные фак­торы устойчивости экономики.

Структура расходов федерального бюджета на 2008—2010 гг. сформирована исходя из необходимости финансового обеспечения принятых решений по реализации крупных программ и проектов, имеющих общенациональное значение. При исполнении федераль­ного бюджета ассигнования, предусмотренные на финансирование указанных объектов, передаются региональным и местным бюдже­там в порядке межбюджетного регулирования.

При реализации федеральных целевых программ допускается финансирование из федерального бюджета закупок товаров для уч­реждений, находящихся в ведении субъектов РФ и муниципальных образований.

Расходы федерального бюджета на 2008—2010 гг. сформирова­ны исходя из необходимости финансового обеспечения реализа­ции крупных программ и проектов, имеющих общенациональное значение.

К основным приоритетам бюджетной политики на 2008—2010 гг. относятся:

* повышение заработной платы в бюджетной сфере, увеличение денежного довольствия военнослужащих и повышение уровня пенсионного обеспечения;
* продолжение реализации приоритетных национальных проек­тов и демографической программы;
* развитие научно-технического потенциала, прежде всего в сфере нанотехнологий;
* значительное увеличение объемов финансирования националь­ной экономики и существенный рост расходов на создание и функционирование институтов развития.

В 2008 г. расходы федерального бюджета запланированы в сумме 6570,3 млрд. руб., что на 20,3%, больше 2007 г., или на Уровне 18,8% ВВП. В 2009 г. объем расходов установлен в сумме 7451,2 млрд руб., или 18,8% к ВВП, и в 2010 г. — 8089,9 млрд руб., или 18,0% к ВВП.

Характерной особенностью расходов федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. является утверждение объема бюджет­ных ассигнований на исполнение публичных нормативных обяза­тельств. На 2008 г. эти ассигнования прогнозируются в сумме 1135,4 млрд руб., на 2009 и 2010 г. - 1347,9 млрд руб. и 1537,2 млрд руб. соответственно.

Более половины всех расходов раздела будет осуществляться в рамках федеральных целевых программ.

В трехлетнем бюджетном периоде планируется переход на совре­менные принципы осуществления государственных капитальных вложений и новые процедуры закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд, что будет способствовать усилению ответственности органов исполнительной власти и бюд­жетных учреждений за результативность бюджетных расходов и по­вышение качества государственных и муниципальных услуг и в ко­нечном итоге должно обеспечить повышение эффективности и про­зрачности расходования бюджетных средств.

Свыше трети средств федерального бюджета направляется на межбюджетные трансферты, что ставит подавляющее большинство субъектов страны в зависимое положение от центра.

На протяжении последних лет прослеживается относительная стабильность тенденции темпов роста средств, направляемых на финансирование сугубо государственных функций (управление, международная деятельность, судебная власть), и снижения темпов расходов на производственный сектор государственной экономики (промышленность, сельское хозяйство). При этом резко выделяется повышение расходов на финансовую помощь бюджетам других уровней и снижение затрат средств на обслуживание госдолга, на­циональной обороны.

Вместе с тем следует отметить, что в федеральном бюджете на 2008—2010 г. не получил воплощение переход на метод «от управ­ления бюджетными средствами к управлению результатами», ос­новой которого является Концепция реформирования бюджетного процесса, принятая в 2004 г. Формирование проекта осуществлено в условиях отсутствия методик бюджетирования, ориентированно­го на результат, что не позволяет произвести точную оценку обос­нованности объемов ассигнований по отдельным направлениям использования бюджетных средств. Кроме этого, отсутствуют кри­терии оценки эффективности использования бюджетных средств. Особенностью структуры расходов федерального бюджета на 2008—2010 гг. является использование новой классификации, что не позволяет провести сопоставление объемов расходов по целевым статьям и видам расходов, а также затрудняет анализ измене­ния финансирования по отдельным направлениям.

Общефедеральная бюджетная ситуация года оказывает непо­средственное влияние на состояние бюджетов субъектов РФ.

**Из *бюджетов субъектов Российской Федерации*** финансируются общегосударственные расходы, в том числе:

* содержание органов власти субъектов РФ;
* обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ;
* выборы и референдумы субъектов РФ;
* реализация региональных целевых программ;
* международные и внешнеэкономические связи субъектов РФ;
* содержание и развитие региональных организаций;
* деятельность средств массовой информации субъектов РФ;
* помощь местным бюджетам;
* обеспечение отдельных государственных полномочий, переда­ваемых на муниципальный уровень, а также компенсация расходов, возникших в результате решений органов государ­ственной власти субъектов РФ, приводящих к увеличению расходов или уменьшению доходов местных бюджетов;
* другие расходы.

Основное место в расходах консолидированного бюджета субъ­ектов в 2006 г. занимали (в %): образование — 22,1, национальная экономика — 16,5, жилищно-коммунальное хозяйство — 15,8, здра­воохранение и физическая культура — 16,4, социальная политика — 11,7 и общегосударственные вопросы — 7,7.

Приблизительно аналогичную структуру расходов имеют регио­нальные бюджеты. Их главные отличительные особенности — фи­нансовая помощь бюджетам других уровней, составляющая свыше четверти расходов и целевые бюджетные фонды.

Специфика местных бюджетов заключается в высокой доле рас­ходов на образование и незначительной доле финансовой помощи первичным бюджетам.

Из ***местных бюджетов*** финансируются:

* органы местного самоуправления;
* формирование и управление муниципальной собственностью;
* местные организации социальной сферы;
* муниципальные органы охраны общественного порядка;
* муниципальное жилищно-коммунальное хозяйство;
* муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
* благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
* организация утилизации и переработки бытовых отходов (заисключением радиоактивных);
* муниципальные места захоронения;
* организация транспортного обслуживания населения и учреждений местного самоуправления;
* противопожарная безопасность;
* охрана окружающей природной среды;
* реализация целевых программ местного самоуправления;
* обслуживание и погашение муниципального долга;
* целевое дотирование населения;
* муниципальные архивы;
* муниципальные выборы и местные референдумы;
* прочие расходы.