

Лекция 6. Государственный бюджет.

1. Государственный бюджет как основной финансовый план государства.
2. Доходная часть государственного бюджета. Расходная часть государственного бюджета.
3. Фискальная политика. Налоговая система. Элементы налогообложения.
4. Государственный долг и причины его возникновения. Внутренний и внешний государственный долг.

Государственный бюджет как основной финансовый план государства.

Государственный бюджет — важнейший финансовый документ страны. Он представляет собой совокупность финансовых смет всех ведомств, государственных служб, правительственных программ и т. д. В нём определяются потребности, подлежащие удовлетворению за счёт государственной казны, равно как указываются источники и размеры ожидаемых поступлений в государственную казну. Деятельность государства по формированию, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджета, а также составлению и утверждению отчёта об его исполнении (формулировка касается бюджетов всех уровней, входящих в бюджетную систему РФ) называется бюджетный процесс.

В бюджетную систему Российской Федерации входят бюджеты следующих уровней: Федеральный бюджет; бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты); бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты). Согласно статье 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством.

Если запланированные доходы государственного бюджета превышают его расходы, то это называется бюджетный профицит (или профицит бюджета). Запланированное превышение расходов бюджета над его доходами называют бюджетный дефицит (или дефицит бюджета). Когда при исполнении бюджета уровень дефицита бюджета превышает установленный при утверждении бюджета показатель, или происходит значительное снижение ожидавшихся доходов бюджета, то представительный орган власти

(на основе предложений органа исполнительной власти) принимает решение о введении установленного законом механизма уменьшения расходов. Такое «урезание» запланированных бюджетом расходов называется секвестр.

Доходы государственного бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с действующей классификацией и существующим законодательством. Доходы формируются за счёт: налогов, взимаемых как центральными, так и местными органами власти; неналоговых доходов, складывающихся из доходов от внешнеэкономической деятельности, а также доходов от имущества, находящегося в государственной собственности; доходов целевых бюджетных фондов. **Расходы государственного бюджета** — это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций государственного и местного самоуправления. Все расходы можно подразделить на следующие группы: военные; экономические; на социальные нужды; на внешнеполитическую деятельность; на содержание аппарата управления.

Межбюджетные отношения: понятие принципы.

Межбюджетные отношения - взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Межбюджетные отношения в России основаны на следующих принципах: распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ; разграничения (закрепления) на постоянной основе доходов по уровням бюджетной системы РФ; равенства бюджетных прав субъектов РФ, равенства бюджетных прав муниципальных образований; выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований; равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Федерации.

В соответствии с этими принципами отдельные виды бюджетных расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, а из бюджетов субъектов РФ — в местные бюджеты. Используется единая методика расчета нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, нормативов расчета финансовой помощи территориальным бюджетам, а также единый порядок уплаты федеральных и региональных налогов.

Целями организации системы межбюджетных отношений могут быть: выравнивание бюджетной обеспеченности, стимулирование роста налогового потенциала, финансовое управление территориальным развитием, снижение рисков недофинансирования ключевых бюджетных услуг на местном уровне. В 2021 году правительством утверждена концепция реформы межбюджетных отношений — Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2025 года. В 2025 году принят закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий», он ввел институт так называемых добровольных полномочий, которые субъекты могут вводить в одностороннем порядке даже при отсутствии источников финансирования.

В 2024 году принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ. Выстроенная модель федеральных отношений оказалась недостаточно эффективной для решения местных задач социального и экономического развития. В 2024 году утверждена методика оценки «эффективности работы региональных властей», расходования региональных бюджетов — перечень из 43 параметров, по которым должна оцениваться работа губернаторов за истекший год и их планы на три будущих года. То есть сделана попытка повысить эффективность работы губернаторов не за счет усиления их подотчетности избирателям, а путем введения бюрократических механизмов контроля.

Гос-ные внебюджетн. Фонды (вф), их виды и место в финансовой системе страны.

ВФ явл-ся одним из важнейш. звеньев бюджетн. системы любой страны с рыночн. эк-кой. Спецификой ВФ явл-ся четкое закрепление доходной части источников и строгое целевое использ-е ср-в.

Гос.ФВ-это фонд денежн. ср-в, образуемый вне федер. бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализ-ции конституц. прав граждан на пенсионное обеспеч-е, соц.страх-е, соц. обеспеч-е в случае безработицы, охрану здоровья и мед. помощь.

Источ-ки формир-я ВФ: спец налоги и сборы; ассигнования из федерал, регионал-ых и местных бюджетов; спец займы; Добров-ые поступления. Ср-ва могут поступать за счет капитализации части временно свобод-х ср-в ВФ (покупка ц/б, инвестир-е).

По срокам действия ВФ подразд-ся на: постоянные и временные, кот прекращ-ют существ-ие после выполненной задачи.

По принадлежности: госуд-ые, межгосудар-ые (МВФ, М/д банк реконстр-ции и развития), местные фонды.

По целям различ-ют: социал-ые фонды, фонды личного и имущевт-го страх-я; экономич-е; кредитные; научно-исследов-ие; инвестиц-ые; экологич-е и др.

Ср-ва гос. ВФ нах-ся в федер-ной собствен-ти. Ср-ва этих фондов не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетн. системы РФ и изъятию не подлежат. Гос. ВФ РФ явл-ся: Пенсионный фонд-РФ (ПФРФ); Фонд соц. страх-ния РФ (ФССРФ); Федерал-й фонд обязат-ого мед. страх-ния (ФФОМС); Гос.фонд занятости населения РФ (ГФЗН РФ).

Имеются общ черты во всех этих ВФ:

-все они контролир-ся гос-вом;

-отчисления в них производ-ся от всех сумм оплаты, выплаченной работникам как в денеж виде, так и в натурально-вещесвенном;

-самое главное, что все эти фонды по своей эк-кой природе явл-ся страховыми, т.е. внесенные в них суммы стах-х взносов явл-ся возвратными-работодатели, начисляя за своих работников страх. взносы, тем самым страхуют их.

ПФ РФ создан в целях гос. управ-я финансами пенсионного обеспечения в РФ и явл-ся самостоят финансово-кредитным учреждением. ПФ РФ *использ-ся* на выплату: пенсий по возрасту, по ивадности, по потере кормильца, за выслугу лет, пенсий военнослужащим, а также пособий на детей в возрасте от 1,5 до 6 лет, пособий одиноким матерям, пособий на детей инфицированных СПИДОМ , пострадавшим на ЧАЭС и т.д. Бюджет ПФ РФ образуется в основном из единого соц. налога.

ФСС РФ создан в целях обеспечения гос. гарантий в системе соц. страх-ния и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием ср-в соц. страх-ния. ФСС РФ яв-ся самостоят. гос фин-кредитн. учреждением.

Ср-ва ФССРФ *направляются* на:

- выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении, по уходу за ребенком по достижении им 1,5 лет, на погребение;
- санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семьи, а также на другие цели гос. соц. страхования, предусмотренные законодательством.
- создание резерва для обеспечения фин. устойчивости ФСС РФ на всех уровнях;
- обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления ФСС РФ;
- проведение научно-исследовательских работ по вопросам соц. страхования и охраны труда.

Для реализации гос. политики в области обязательного медицинского страхования создаются федеральный и территориальный **фонды обязательного медицинского страхования**. Для выполнения уставных задач в области финансовой политики и финансов ФФОМС:

- проводит финансовые целевые программы обязательного медицинского страхования;
- осуществляет контроль за рациональным использованием финансовых средств системы обязательного медицинского страхования;
- аккумулируют финансовые средства и осуществляют финансово-кредитную деятельность для выполнения задач, предусмотренных Положением о ФФОМС.

ГФЗН РФ образован для финансирования мероприятий, связанных с реализацией государственной политики занятости населения.

Средства ГФЗН РФ *направляются на:*

- мероприятия по профориентации, профессиональной подготовке и переподготовке безработных граждан.
- организацию общественных работ;
- выплаты пособий по безработице;
- возмещение затрат ПФР РФ в связи с назначением досрочной пенсии безработным;
- мероприятия по созданию дополнительных или новых рабочих мест;

-расходы по анализу рынка труда и т.д.

В соотв-вии с Законом РФ «Об основах бюджет-х прав по формиров-ю и использ-ю внебюдж-х фондов представ-х и испол-ых органов гос власти в составе РФ, г. Москвы и С.-П., органов местного самоуправ-я» законодат органы вправе принимать решения об образ-ии *целевых внебюджет-х фондов*, ср-ва кот формируются за счет: Добров взносов и пожертвований граждан, пред-тий, учрежд и орган-ций на соотв-ие цели; сумм штрафов за загрязнение окруж среды, нерац использ-е природ рес-сов и др наруш-я природоохран-ого закон-ва; сумм штрафов за порчу и утрату объектов историко-культурного наследия, памятников природы и иных доходов. Напр., территор фонд соц поддержки населения, ВФ города, Целевой ВФ санитарно-эпидемиологиче-го благополучия города

Государственный бюджет, его доходная и расходная части

Основой финансовой системы государства, ее ведущим звеном является государственный бюджет (бюджет в переводе с англ. означает «мешок с деньгами»).

Государственный бюджет – это централизованный фонд денежных ресурсов, которым располагает правительство страны для финансирования госаппарата, вооруженных сил, непроизводственной сферы, управления страной.

Иными словами, государственный бюджет – это финансовый план государства, который представляет собой баланс доходов и расходов государства и состоит из двух взаимосвязанных частей: *доходной*, содержащей перечень поступлений и *расходной*, объединяющей все виды государственных расходов.

Доходы бюджета формируются из следующих источников:

1. Налоговые поступления, которые составляют около 85% доходной части бюджета, и прочие платежи в бюджет от экономических агентов;
2. Выпуск государственных ценных бумаг в виде облигационных займов, казначейских векселей, ГКО (государственных краткосрочных обязательств) и др. ценных бумаг, приносящих проценты, т.е. поступления денежных средств в доход бюджета.

3. Кредитно-денежная эмиссия (монетизация), т.е. выпуск новых бумажных денег. В то же время чрезмерная эмиссия может инициировать рост инфляции, поэтому к ней надо подходить экономически осторожно;
4. Прочие доходы, например, от приватизации объектов собственности, от внешнеэкономической деятельности, благоприятной конъюнктурой на рынке факторов производства, кредиты банков, фондов (МВФ) и др.

Расходы бюджета осуществляются по следующим направлениям:

1. Финансирование бюджетной сферы (образование, здравоохранение, культура, искусство, спорт и т.д.);
2. Финансирование отраслей народного хозяйства (промышленность, сельское хозяйство, энергетика, транспорт, связь, строительство и др. отрасли);
3. Расходы на национальную оборону;
4. Правоохранительные органы и обеспечение безопасности государства;
5. Судебная власть;
6. Государственное управление, местное самоуправление;
7. Социальная политика государства в индексации денежных доходов, т.е. повышение зарплаты, пособий (многодетным семьям, инвалидам и т.д.);
8. Обслуживание государственного долга, как внешнего, так и внутреннего;
9. Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов;
10. Расходы по внешнеэкономической деятельности;
11. Прочие расходы, в том числе ликвидация чрезвычайных, непредвиденных обстоятельств (теракты, ураганы, наводнения, землетрясения и т.д.).

Таким образом, бюджет предназначен для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Организация бюджета включает бюджетную систему и бюджетный процесс (бюджетирование). Бюджетная система и бюджетирование образуют один из важнейших элементов экономической системы государства.

Бюджетная система – это совокупность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов.

Построение бюджетной системы соответствует государственному устройству и конституции данной страны. В странах, имеющих унитарное устройство, бюджетная система имеет двухуровневое строение: государственный и местные бюджеты. В странах с федеративным устройством бюджетная система имеет трехуровневое строение, т.е. имеется промежуточное звено: в США – бюджеты, штатов, в Германии – бюджеты земель, в России – бюджеты субъектов федерации (т.е. краев, областей, республик, входящих в состав РФ). К бюджету тесно примыкают внебюджетные фонды, не включенные в госбюджет.

Свод бюджетов всех уровней бюджетной системы образует консолидированный бюджет страны.

Бюджетная система выполняет следующие функции:

1. Функция экономического регулирования, которая состоит в использовании государством бюджета для реализации своей экономической функции;
2. Фискальная (налоговая), означающая, что формирование доходной части бюджета реализуется в основном за счёт налоговых поступлений экономических агентов;
3. Распределительная функция, предполагает использование государственного бюджета для перераспределения денежных средств. Это когда денежные средства изымаются от одних юридических и физических лиц в виде налогов и направляются другим;
4. Социальная функция, предусматривает использование государством денежных средств бюджета для реализации национальных, социальных программ (проектов).

Бюджетный процесс или бюджетирование – это деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов всех уровней. В большинстве стран мира, в том числе и в РФ, бюджетный процесс охватывает следующие основные стадии:

1. Составление проекта бюджета;
2. Рассмотрение и утверждение бюджета (Государственная Дума, Президент РФ);
3. Исполнение бюджета;

4. Составление отчета об исполнении бюджета.

Построение бюджета должно основываться на соблюдении следующих принципов:

Дефицит государственного бюджета. Государственный долг

Существует три состояния государственного бюджета:

1. Сбалансированное, когда доходы равны расходам;
2. Профицит бюджета, когда доходы превышают расходы;
3. Дефицит бюджета, когда расходы превышают доходы.

Дефицит бюджета – это сумма, на которую в данном году расходов бюджета превосходят его доходов.

Как правило, бюджетный дефицит выражается в процентах к ВВП (ВВП). В современных условиях бюджеты большинства стран сводится с дефицитом. В государствах с развитой рыночной экономикой дефицит бюджета в пределах 4-5% от ВВП считается нормальным явлением. Однако если он превышает эти показатели, то он относится к негативным экономическим явлениям, таким как инфляция, безработица и т.д.

Различают следующие виды бюджетного дефицита:

1. *Фактический дефицит* – это отрицательная разница между фактическими (действительными) доходами и расходами правительства;
2. *Структурный дефицит* – это превышение расходов над доходами в условиях полной занятости ресурсов, т.е. это разница между доходами и расходами государственного бюджета при данном уровне налогообложения и государственных затрат и потенциальном ВВП (соответствующем естественному уровню безработицы);
3. *Циклический дефицит* – это разность между фактическим дефицитом и структурным дефицитом и является результатом циклического производства в условиях экономических кризисов, т.е. спада производства, превышения фактической безработицей своего естественного уровня.

Дефицит бюджета существует в открытой и скрытой формах.

Открытый дефицит – это фактический дефицит, представленный статистическим управлением.

Скрытый дефицит – проявляется в повышенных ставках зарплаты, в накоплении задолженности, в накоплении просроченных платежей, в наличии беспроцентных льгот правительству.

Причинами возникновения бюджетного дефицита могут быть:

1. Спад общественного производства;
2. Увеличение бюджетных расходов;
3. Непоследовательность финансово-экономической политики;
4. Рост предельных издержек производства;
5. Массовый выпуск пустых денег (необеспеченных товаром), т.е. чрезмерная эмиссия;
6. Высокие затраты на ВПК;
7. Неоправданно раздутые социальные программы;
8. Оборот теневого капитала.

В экономической теории и практике используются различные способы покрытия дефицита бюджета, основными из которых являются:

1. Выпуск и размещение государственных ценных бумаг (государственных займов, облигаций, векселей, ГКО и т.д.);
2. Ужесточение налогообложения и увеличение налоговых поступлений в бюджет;
3. Секвестирование, т.е. урезание отдельных статей расходной части бюджета;
4. Кредитно-денежная эмиссия, т.е. печатание новых бумажных денег (сеньораж), что инициирует инфляцию.

Наращение бюджетного дефицита приводит к появлению и росту госдолга.

Государственный долг – это сумма накопленных за определенный период времени бюджетных дефицитов за вычетом имевшихся за это же время профицитов, т.е. положительных сальдо бюджета (бюджетных излишков).

Проще говоря, государственный долг – это общая, накопленная за все годы сумма бюджетных дефицитов. Поскольку для большинства стран рыночной экономики типичен бюджетный дефицит, постольку и государственный долг существует практически во всех странах.

Различают внутренний и внешний государственный долг.

Внутренний долг – это задолженность государства своему населению, а так же предприятиям и организациям в основном по госзаймам оформленных путем выпуска и продажи государственных ценных бумаг (ГЦБ). На долю ГЦБ приходится до 90% всей суммы долга развитых стран.

Внешний долг – это долг государства иностранным государствам, банкам, компаниям, фондам, организациям и отдельным иностранным гражданам, а также международные экономические организации (МВФ, МБРР и др.). Этот долг ложится на страну наибольшим бременем, т.к. его погашение нередко сопровождается невыгодными для государства и его граждан экономическими и политическими условиями. Рост внешнего долга снижает международный авторитет страны.

Государственный долг влияет на денежное обращение страны и состояние экономики в целом. Его накопление имеет *следующие последствия*:

1. При крупном объеме внешнего долга *сокращается возможность потребления для населения данной страны*. Для того, чтобы рассчитаться с внешним долгом, страна должна сокращать импорт и увеличивать экспорт товаров, при этом выручка от экспорта идет не на цели развития, а на погашение долга, что замедляет темпы роста, снижает уровень жизни.
2. *Происходит вымывание частного капитала*, что может ограничить дальнейший рост экономики;
3. Происходит перераспределение дохода в пользу держателей гособлигаций;
4. *Усиление налогового пресса* (т.е. увеличение налогов) для обслуживания государственного долга *подавляет стимулы к труду* и выступает в качестве антистимула экономической активности;

Каждое из указанных последствий затрудняет реализацию основной макроэкономической цели – обеспечение высоких устойчивых темпов экономического роста. Большой государственный долг, порожденный крупными бюджетными дефицитами, может негативно повлиять на состояние национальной экономики. Вместе с тем, учитывая все указанные отрицательные последствия, при оценке масштабов государственного долга и степени его воздействия на экономику следует основываться не на абсолютной величине долга, а на соотношении последней с величиной ВВП.

В этом случае используется коэффициент долгового бремени, который рассчитывается как отношение суммы долга к ВВП, т.е. $k_{DB} = \frac{D}{Y}$,

где k_{DB} – коэффициент долгового бремени; D – сумма госдолга; Y – ВВП.

Величина государственного долга не должна превышать размеры ВВП более, чем в два раза, в противном случае слишком большие ресурсы будут направляться на его обслуживание, что негативно скажется на развитии экономики. По той же причине нежелательно привлечение новых займов, если выплаты по внешним обязательствам составляют более четверти внешнеторгового оборота страны.

Непосредственным результатом роста государственного долга является организация системы управления государственным долгом.

Система управления государственным долгом – это совокупность действий государства, направленных на снижение задолженности государства. К ним относят:

- изучение конъюнктуры рынка ссудных капиталов,
- выпуск новых займов и выработку условий для их выпуска,
- выплата процентов по ранее выпущенным займам, с проведением конверсий (изменение условий, касающихся доходности) и консолидации (изменения, относящиеся к срокам выплаты) займов,
- мероприятия по определению ставок процента по государственному кредиту,
- погашение ранее выпущенных займов, срок действия которых истек.

Основные пути погашения внешнего долга следующие:

1. *Выплата долгов за счет золотовалютных резервов;*
2. *Консолидация внешнего долга, т.е. перенос предстоящих в скором времени платежей на отдаленную перспективу;*
3. *Конверсия долга, т.е. превращение его в долгосрочные иностранные инвестиции (в счет долга иностранным кредиторам предлагают приобрести в стране-должнике недвижимость или акции ее предприятий);*
4. *Обращение стран-должников к банкам других стран, к Мировому Банку (МБ) или Международному Валютному Фонду (МВФ).*

Фискальная политика и ее виды

Фискальная (бюджетно-налоговая) политика включает в себя совокупность финансовых мероприятий государства для воздействия на экономику с помощью регулирования (изменения) доходов и расходов государственного бюджета.

Основными целями фискальной политики являются:

- сглаживание колебаний экономического цикла;
- обеспечение стабильного уровня совокупного объема выпуска (ВВП);
- стабилизация темпов экономического роста;
- достижение полной занятости экономических ресурсов;
- поддержание стабильных цен;
- достижение активного платежного баланса.

Инструментами фискальной политики являются: расходы и доходы госбюджета, т.е. госзакупки, налоги и трансферты

Фискальная политика, проводимая государством в лице правительства, основывается на положении о том, что изменение налоговых изъятий и объема государственных расходов влияет на совокупный спрос, и, следовательно, на величину ВВП, занятость и цены.

В краткосрочном периоде снижение налогов и увеличение правительственных расходов оказывает повышательное воздействие на совокупный спрос. Увеличение налогов и сокращение государственных расходов наоборот уменьшает совокупный спрос. В долгосрочном периоде фискальная политика может оказывать негативное воздействие на экономический рост.

Особенность фискальной политики состоит в том, что все изменения величины налогов и государственных расходов отражаются на объеме ВВП с мультипликативным эффектом. При этом, если мультипликатор государственных закупок равен мультипликатору инвестиций и представляет собой величину, обратную предельной склонности к сбережению, то налоговый мультипликатор зависит от соотношения, в котором располагаемый доход делится между потреблением и сбережениями. Если налоги и правительственные расходы изменяются на одинаковую величину, то ВВП изменится на ту же величину. Мультипликатор сбалансированного бюджета равен единице.

По характеру действия инструментов фискального регулирования различают *дискреционную и недискреционную (автоматическую) политику*.

Дискреционная фискальная политика представляет собой сознательное целенаправленное маневрирование (манипулирование) правительством налогами и государственными расходами путем принятия специальных решений в целях воздействия на реальный объем национального производства, уровень занятости темп инфляции и ускорения экономического роста. *К дискреционной политике относят:* решения о принятии или отмене определенных видов налогов, изменения налоговых ставок, осуществление программ занятости и других социальных программ, индексацию доходов и т.п.

Недискреционная (автоматическая) налогово-бюджетная политика основана на действии встроенных стабилизаторов, обеспечивающих автоматическое (т.е. независимое от принятия решений правительством) увеличение поступлений в государственный бюджет в период роста экономики, и автоматическое сокращение данных поступлений в период спада. Ведь правительство определяет только ставки налогов, а не размер налоговых поступлений.

Встроенные стабилизаторы – это автоматические изменения налоговых поступлений и трансфертных платежей, главные из которых – пособия по безработице и прогрессивное налогообложение. Встроенные стабилизаторы работают в обоих направлениях - и в сторону повышения, и в сторону понижения.

В фазе подъема экономики по мере увеличения объема национального производства, налоговые поступления возрастают, особенно если в экономике действует прогрессивная система налогообложения. При спаде экономики налоговые поступления в бюджет сокращаются, а интенсивность потоков трансфертных платежей увеличиваются.

Аналогичное воздействие на экономику оказывают пособия по безработице. Когда занятость высока, фонд занятости не расходуется и оказывает сдерживающее влияние на совокупный спрос, в период низкой занятости выплаты безработным увеличиваются, поддерживая потребление и смягчая падение производства.

В отличие от дискреционной фискальной политики, которая предполагает целенаправленное действие правительства при изменении экономической ситуации, с целью достижения стабилизационного эффекта, *недискреционная фискальная политика предполагает гибкое изменение интенсивности налоговых поступлений и потоков трансфертных платежей* в зависимости от постоянно меняющейся под влиянием циклических колебаний экономической ситуации.

Данная гибкая система регулирования налоговых поступлений и трансфертных платежей оказывает стабилизирующее воздействие на совокупный спрос и на экономику в целом.

Однако, встроенные стабилизаторы не могут полностью разрешить макроэкономические проблемы. Они смягчают колебания цикла, но не могут устранить их причину.

Еще больше проблем возникает при проведении дискреционной фискальной политики. К ним можно отнести:

- наличие временного лага между принятием решений и их воздействием на экономику;
- рост административных издержек;
- пристрастие к стимулирующим мерам (сокращение налогов – популярное в политическом плане мероприятие, а вот увеличение налогов может стоить парламентариям карьеры).

Тем не менее, максимально разумное сочетание автоматической и дискреционной политики может существенно влиять на динамику общественного производства и занятости, снижение темпов инфляции и решение других экономических проблем.

В зависимости от состояния экономики и стоящих перед правительством целей дискреционная фискальная политика может носить *стимулирующий или сдерживающий характер*.

Стимулирующая фискальная политика проводится в период спада. Она направлена на расширение совокупного спроса и предполагает снижение налогов и увеличение правительственных расходов. Следствием проведения такой политики становится возникновение или увеличение бюджетного дефицита.

Сдерживающая фискальная политика проводится в период перегрева экономики и развития инфляции и предполагает увеличение налогов и уменьшение правительственных расходов. Следствием проведения сдерживающей фискальной политики становится появление бюджетного излишка. Бюджетный излишек, как правило, направляется на погашение государственного долга или изымается из обращения.

При проведении фискальной политики упор может делаться либо на изменение расходов, либо на изменение налогов. Выбор основного инструмента фискальной политики зависит от общего курса, проводимого правительством. При «либеральном» курсе, предполагающем широкое участие государства в регулировании смешанной экономики, предпочтение отдается правительственным расходам, если это «консервативный» курс, ориентированный на сужение роли государства и делающий упор на чисто рыночный механизм, то в целях стабилизации экономики более широко используются налоги.

Хотя фискальная политика является действенным инструментом государственного регулирования рыночной экономики, для нее характерны следующие негативные моменты:

- фискальная политика эффективна лишь в краткосрочном периоде;
- возможно возникновение противоречий между направлениями изменений налогов и правительственных расходов, осуществляемых в целях достижения макроэкономической стабильности, и другими целями, стоящими перед обществом (оборона, экология, социальные проблемы);
- наличие «эффекта запаздывания» (требуется определенное время, прежде чем фискальная политика окажет ожидаемое воздействие на экономику).

Эффективность фискальной политики значительно возрастает, если она сочетается с проведением соответствующей денежно-кредитной политики.

3. Государственный долг: внутренний и внешний.

Идеальное состояние с исполнением госбюджета – полное покрытие государственных расходов доходами. Но характерной чертой госбюджета практически во всех странах, в том числе и с переходной экономикой, является его **несбалансированность**, т.е. наличие **дефицита**, когда расходы

превышают доходы. Обратная ситуация, когда доходы превышают расходы, называется **профицитом**. Дефицит существует в большинстве стран, что связано с: ростом роли государства в экономике; увеличением расходов на социальные цели; увеличением расходов на содержание административного аппарата; циклическим развитием экономики.

Несбалансированность госбюджета – один из важнейших факторов, оказывающих влияние на развитие экономики и макроэкономическое равновесие. Величина дефицита госбюджета влияет на размеры совокупного спроса, уровень цен, состояние платежного баланса и т.д.

Состояние госбюджета определяется тремя основными факторами:

- долгосрочной тенденцией в динамике налоговых поступлений и государственных расходов;
- стадией экономического цикла, в которой находится страна;
- текущей политикой государства.

В теории различают также **активный** и **пассивный** дефициты.

Первый возникает в результате превышения расходов. Он может быть связан с ростом инвестиций, стимулирующих создание новых производств, что ведет к созданию рабочих мест, увеличивает занятость и уровень дохода населения. Всё это в конечном счете ведет к экономическому росту.

Второй – в связи со снижением налоговых и прочих поступлений (из-за замедления экономического роста, недоплат).

Различают фактический и структурный дефицит государственного бюджета. **Структурный дефицит** возникает, как правило, в результате планирования правительством госбюджета таким образом, что расходы превышают доходы для решения определенных проблем в развитии национальной экономики в условиях максимально возможного использования экономических ресурсов. **Фактический дефицит** отличается от структурного на циклическую компоненту, являющуюся той частью дефицита, которая появилась исключительно из-за того, что экономика не находится на уровне производства, максимально возможно использующего имеющиеся ресурсы. Разность между фактическим дефицитом и структурным дефицитом называется **циклическим дефицитом**.

Выделяют также особый вид дефицита - **первичный дефицит**. Он представляет собой разность между величиной общего дефицита и суммой процентных выплат по долгу. При долговом финансировании первичного дефицита увеличивается и основная сумма долга и коэффициент его обслуживания, т.е. возрастает "бремя долга" в экономике.

Нормальным считается дефицит бюджета, приблизительно соответствующий уровню инфляции в стране. Международные стандарты предполагают возможный дефицит бюджета на уровне 2 - 3 % ВВП. Обычно бюджетный дефицит до 10% суммы доходов считается допустимым, тогда как дефицит более 20% - критическим. Существуют следующие **способы покрытия дефицита госбюджета**:

- кредитно-денежная эмиссия;
- долговое финансирование в форме продажи государственных ценных бумаг или кредитов у внебюджетных фондов и международных финансовых организаций;
- увеличение налоговых поступлений, а также доходов от приватизации, хотя данный способ выходит за рамки финансирования бюджетного дефицита в узком смысле слова.

Государственные займы менее опасны по сравнению с эмиссией. Однако и они оказывают негативное воздействие на развитие экономики. Прибегая к принудительному размещению ценных бумаг, правительство нарушает рыночную мотивацию поведения хозяйствующих субъектов на финансовом рынке. Кроме того, действует **эффект Барроу**, который заключается в уменьшении свободных денежных средств на рынке капитала для частных лиц, что сдерживает объем инвестиций и, следовательно, экономический рост. Кроме того, финансирование государственных расходов за счет выпуска ценных бумаг может отрицательно сказаться на условиях внешней торговли и за счет этого еще больше сократить темпы роста экономики страны.

Внутреннее долговое финансирование дефицита госбюджета связано с умеренными издержками только в тех случаях когда:

- предложение финансовых ресурсов на национальном рынке относительно эластично;

- внешнее долговое финансирование ограничено или относительно дорого, в то время как внутренняя задолженность незначительна.

Внешнее льготное финансирование дефицита бюджета является наиболее привлекательным, так как такое финансирование связано с производительным использованием ресурсов. Однако такие возможности ограничены. Поэтому внешнее финансирование увеличивает внешнюю задолженность и создает проблему ее обслуживания.

Текущая задолженность правительства превращается в государственный долг. **Государственный долг** – общий размер задолженности правительства владельцам государственных ценных бумаг, равный сумме прошлых бюджетных дефицитов.

Государственный долг делится на капитальный и текущий. **Капитальный** — это сумма выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая начисленные проценты, которые должны быть выплачены по указанным обязательствам. **Текущий государственный долг** — расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам государства и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил.

Государственный долг делится на **внутренний и внешний**. В мировой же практике существуют следующие определения:

Внешний государственный долг — это долг иностранным государствам, организациям и отдельным лицам. Этот долг ложится, на страну наибольшим бременем, так как она должна отдавать ценные товары, оказывать определенные услуги, чтобы оплатить проценты по долгу и сам долг. Надо помнить также, что кредитор ставит обычно определенные условия, после выполнения которых и предоставляется кредит.

Внутренний долг – это долг государства своему населению и предприятиям. Долговые обязательства могут иметь форму: кредитов, полученных правительством; государственных займов, осуществленных посредством выпуска ценных бумаг от имени правительства; других долговых обязательств. Долговые обязательства могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (от 1 года до 5 лет), долгосрочными (свыше 5 лет).

Проблематичность внешнего долга зависит от его структуры по срочности и актуальности к погашению, от резервов страны, масштабов и конкурентоспособности её экономики. В практике стран с развитой

рыночной экономикой внешний долг рассматривается как серьезная проблема, если:

- отношение внешнего долга к ВВП превышает 50%;
- отношение внешнего долга к объему экспорта превышает 273%;
- выплаты процентов по обслуживанию внешнего долга по отношению к экспортной выручке превышают 30%.

В этом случае говорят о **критическом уровне задолженности** и угрозе потери экономической независимости страны.

Последствия существования значительного государственного долга (основные варианты):

1. Финансирование государственного долга за счет займов в частном секторе, как правило, приводит к росту нормы процента (правительство вынуждено предлагать все новые и новые государственные ценные бумаги, следовательно, цены на них падают и норма процента возрастает), рост нормы процента ведет к сокращению спроса на инвестиционные товары (снижаются прежде всего инвестиции в основной капитал). Снижение инвестиций в основной капитал означает, что через некоторое время основной капитал в стране будет или снижаться или, по крайней мере, снизится темп его роста. Основной капитал, как известно, один из основных факторов производства продукции, а значит, при его уменьшении подрываются возможности роста реального ВВП.
2. Существование дефицита государственного бюджета и рост государственного долга приводит к увеличению налоговых ставок (так как правительство пытается получить больший доход). Рост налоговых ставок подрывает стимулы к предпринимательской деятельности и стимулы к труду, что влечёт за собой снижение выпуска или снижение темпов его роста
3. В условиях экономического спада или депрессии, когда доверие к государственным ценным бумагам низкое, покрытие дефицита государственного бюджета осуществляется через продажу прироста государственного долга центральному банку страны. Это приводит к росту монетарного базиса и в конечном итоге к усилению инфляции.

Следует отметить, что государственный долг нельзя понимать упрощенно. В макроэкономике существует понятие **чистый государственный**

долг. Наряду с пассивами (в данном случае это государственный долг) правительство владеет еще и активами (различные элементы государственной собственности: акции предприятий с участием государства, просто государственные предприятия, золотовалютные запасы), то есть, говоря о государственном долге необходимо сопоставлять его с активами правительства.

Чистый государственный долг = *государственный долг – стоимость активов правительства.*

Очевидно, что ситуация весьма опасна, когда чистый государственный долг велик.

В условиях значительного роста государственного долга и нарастания бюджетных трудностей страна может прибегать к **рефинансированию государственного долга** (т.е. погашение старой государственной задолженности путем выпуска новых займов). Оно также применяется при выплате процентов и погашении займов по внешнему государственному долгу. Кроме того, в управлении государственным долгом могут использоваться такие меры, как конверсия, консолидация, унификация, обмен облигаций по регрессивному соотношению, отсрочка погашения и аннулирование займов.

Конверсия — изменение доходности займов. В целях снижения расходов по управлению государственным долгом государство при возможности снижает размер выплачиваемых процентов по займам. Однако не исключено и повышение доходности государственных ценных бумаг для кредиторов при необходимости срочных заимствований для государства.

Под **консолидацией** понимается увеличение или уменьшение срока действия уже выданных займов. Возможно совмещение консолидации с конверсией.

Унификация государственных займов обычно проводится вместе с консолидацией, но может быть проведена и вне ее. Унификация займов – это объединение нескольких займов в один, когда облигации ранее выпущенных займов обмениваются на облигации нового займа. Обмен облигаций по регрессивному соотношению означает, что несколько ранее выпущенных облигаций в старых обесцененных деньгах приравниваются к одной новой в новых полноценных деньгах.

Отсрочка погашения займа (технический дефолт) используется правительством в случаях, когда выпуск новых займов не приносит экономического эффекта, т.к. большая часть поступлений от новых займов направляется на погашение и выплату процентов по старым. При отсрочке погашения займов отодвигаются сроки, и прекращается выплата доходов. Отсрочка погашения займов схожа с консолидацией, но при консолидации займов владельцам облигаций продолжается выплата дохода по ним.

Под **аннулированием государственного долга (юридический дефолт)** понимается мера, в результате которой государство полностью отказывается от обязательств по выпущенным займам. Она обычно является следствием прихода к власти новых политических сил.

Составление госбюджета является функцией Министерства финансов, которое опирается на многочисленные разработки министерств и аналитических служб. При этом учитываются цели социально-экономического развития страны, внешние и внутренние ограничения, налагаемые на возможности формирования доходной части бюджета.

Существуют различные концепции регулирования государственного бюджета:

- ежегодного балансирования доходов и расходов — каждый финансовый год доходы должны равняться расходам (ограничивается возможность бюджетно-налогового регулирования в зависимости от состояния экономики, что приводит к дефициту бюджета или к его излишку);
- экономического цикла — в период спада производства правительство увеличивает расходы — рост дефицита, а в период подъема — сокращает расходы, что увеличивает излишки доходов, которые по окончании промышленного цикла покрывают дефицит;
- функциональных финансов — обеспечение макроэкономического равновесия, даже если это приведет к дефициту государственного бюджета. Разделяющие эту концепцию экономисты, считают, что:
 - экономический рост ведет к увеличению национального дохода и налоговых поступлений в бюджет;
 - правительство всегда может повысить налоги, выпустить дополнительное количество денег и, следовательно, устранить дефицит;

- бюджетный дефицит не сказывается негативно на развитии экономики.