

УДК 336.143

Ключевые слова:

государственная финансовая политика, экономическая политика, инструменты финансовой политики, цели финансовой политики, стимулирующая роль финансовой политики

И. Г. Нигматуллин, к. э. н.,

депутат Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан, член Комитета Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан по бюджетной, налоговой, инвестиционной политике и территориальному развитию, докторант РАНХиГС (e-mail: nigmatullin.ireck@yandex.ru)

Современное состояние теоретических исследований по вопросу государственной финансовой политики

В России наука об управлении государственными финансами развивается инерционно. По крайней мере, каждый уважающий себя автор диссертации по теме считает своим долгом создать «авторское определение» какого-либо термина из сферы государственных финансов либо как минимум дать «авторскую трактовку». никоим образом не оспаривая важности непрекращающегося исследования и необходимости постоянного научного приращения, отметим, что критерием данного приращения должен быть прежде всего вклад в содержание явления, а не в его форму.

Дискуссии по поводу понятия и сущности финансовой политики также ориентированы на выработку авторских трактовок. Можно отметить отдельные элементы оригинальной постановки вопросов, по-прежнему носящих дискуссионный характер, в частности:

- уместность постановки вопроса о возможности государства «управлять» финансовой системой, обеспечивать мобилизацию ресурсов для достижения целей;
- принципиальная роль государства в обеспечении регулирования финансового сектора страны, и в целом финансовый сектор и финансовые рынки как объекты воздействия со стороны государства;
- целесообразность обсуждения каких-либо мероприятий государства в рамках финансовой политики и необходимость уточнения их видов;
- взаимосвязь экономической и финансовой политики государства;
- определение приоритетов развития государства и разработка инструментов финансовой политики для достижения этих целей;
- принципы отнесения мероприятий и инструментов к финансовой политике, что может выражаться в попытке описать инструментарий для каждого направления одновременно с вписыванием данного направления в общую концепцию разработки финансовой политики (налоговая, бюджетная, денежно-кредитная, ценовая, инвестиционная, таможенная и др.).

Стоит отметить в качестве позитивной тенденции попытки связать финансовую политику с общей экономической политикой, выделенную, в частности, в следующем определении: финансовая политика государства — это часть (подсистема) его экономической политики, которая «...представляет собой совокупность бюджетно-налоговых, иных финансовых инструментов и институтов государственной финансовой власти, обладающих в соответствии с законодательством полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной экономической политики»¹. По мнению И. В. Рукавишниковой, наиболее распространенной классификацией направлений финансовой политики является ее разделение в соответствии со структурой финансовой системы. Так, выделяют бюджетную (в том числе политику в области доходов и расходов), самостоятельное место занимает налоговая политика, денежно-кредитная, государственная долговая, политика в области государственного страхования, валютная политика².

В свою очередь, М. В. Романовский и Г. Н. Белоглазова подчеркивают, что финансовая политика выступает в качестве составной части «...экономической политики и представляет собой совокупность методологических принципов, форм организации и инструментов, используемых в финансовых отношениях...»³, которая фактически реализуется для цели выполнения государством своих функций. Б. А. Райзберг и др. также отмечают, что финансовая политика должна быть представлена как часть экономической, как курс, проявляющийся в использовании государственных финансовых ресурсов, регулировании доходов и расходов, формировании и исполнении государственного бюджета, в налоговом регулировании, в управлении денежным обращением, в воздействии на курс национальной валюты⁴.

Использование комплексного представления финансовой политики в общей системе государственного экономического воздействия, а также элемента целеполагания в данных подходах стоит признать их достоинством.

В исследованиях часто приводится подход Д. Брюммерхорфа, отмечающего, что финансовая политика — это часть экономической политики государства, отличие которой от экономической политики состоит в ее особой методологии. При этом подчеркивается единство целей экономической и финансовой политики и различия в инструментарии (средствах достижения этих целей)⁵.

В трудах А. С. Нешитого, П. И. Вахрина⁶, В. М. Родионовой⁷ и др. финансовая политика представлена как система законодательно закрепленных мероприятий государства по мобилизации ресурсов, их рациональному распределению и использованию. По мнению В. К. Сенчагова, финансовая политика — это совокупность финансовых инструментов и институтов государственной финансовой власти, обладающих полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной экономической

¹ *Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / Под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова. М.: Проспект, 2000. С. 4.*

² *Рукавишникова И. В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4.*

³ *Финансы и кредит: учебник / Под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование. 2008. С. 61.*

⁴ *Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2006.*

⁵ *Брюммерхорф Д. Теория государственных финансов / Пер. седьмого немецкого издания — под общ. ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева. Владикавказ: Пионер-Пресс, 2001. С. 11–13.*

⁶ *Вахрин П. И., Нешитой А. С. Финансы: учебник. М. Дашков и К, 2003. С. 89.*

⁷ *Финансы: учебник / Под ред. В. М. Родионовой. М.: Финансы и статистика, 1994. С. 60.*

политики⁸. С. В. Большаков трактует финансовую политику как совокупность правовых решений государства в финансовой сфере⁹; Ю. В. Самарская, А. Ю. Кравчук — как научно обоснованную концепцию управления публичными финансами¹⁰.

Вторым элементом в цепочке теоретических исследований в сфере управления финансами является раскрытие содержания и инструментов финансовой политики. В данной области мы также имеем многообразие точек зрения, которые характеризуют финансовую политику как отношения по поводу мобилизации финансовых ресурсов для достижения целей (И. Н. Мысляева); набор мероприятий государства в области управления финансами (И. Д. Мацкуляк, Ю. А. Кравчук); совокупность целей, методов, инструментов для достижения общегосударственных целей (В. В. Нестерова, В. К. Сенчагов).

Ряд авторов склонны выделять звенья финансовой политики. Например, в исследовании Р. Э. Мирзояна в качестве таковых выделены: выработка научно обоснованных концепций развития финансов, в т. ч. и денежного обращения; определение основных направлений использования финансов как на перспективу, так и на текущий период; осуществление практических действий, направленных на достижение поставленных целей¹¹.

По вопросу определения целей и приоритетов финансовой политики также имеет место большой разброс точек зрения. В частности, О. П. Уманец понимает под государственной финансовой политикой «...действия государственных органов, предпринимаемые в интересах финансового обеспечения преобразований...»¹². И. В. Рукавишникова выделяет государственную финансовую политику как часть «социально-экономической политики, которая определяет цели, задачи, принципы, направления, способы правового регулирования, а также формы деятельности органов государственной власти РФ, иных уполномоченных органов и организаций в области формирования, распределения, управления и контроля за использованием публичных денежных фондов в целях эффективно-го воздействия на развитие экономики страны, повышения благосостояния государства и личности»¹³.

Е. В. Покачалова в зависимости от содержания разделяет финансовую политику на законодательную и правоприменительную. В зависимости от целей — на стратегическую и тактическую либо на текущую и перспективную финансовую политику¹⁴. При этом отдельные авторы отмечают неочевидность, а в ряде случаев методологическую необоснованность применения понятий стратегической и тактической финансовой политики в зависимости от продолжительности планируемых мер (краткосрочная и долгосрочная), а предлагают руководствоваться масштабом решаемых задач. В этом представлении финансовая тактика выступает в качестве «производной финансовой стратегии... и определяет способы, методы, средства и порядок решения финансовых задач»¹⁵.

⁸ Цит. по: Самарская Ю. В. Основы формирования эффективной финансовой политики региона: дисс. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2006. С. 18.

⁹ Большаков С. В. Финансовая политика государства и предприятия: курс лекций. М.: Книжный мир, 2002. С. 28.

¹⁰ Кравчук А. Ю. Финансовая и инвестиционная политика: учебное пособие. Ярославль, 2003. С. 21–23.

¹¹ Мирзоян Р. Э. Денежно-кредитная политика Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 4. С. 13.

¹² Уманец О. П. Финансовая политика: сущностные аспекты // Экономика и управление: проблемы, решения. 2012. № 10. С. 2.

¹³ Рукавишникова И. В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4.

¹⁴ Цит. по: Рукавишникова И. В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4. С. 3.

¹⁵ Гринкевич Л. С., Казаков В. В., Рюмина Ю. А., Сагайдачная Н. К. Государственные и муниципальные финансы России: учеб. пособие. М.: КноРус, 2007. С. 23.

Стоит отметить достаточно широкий диапазон мнений и относительно задач финансовой политики. В частности, И. Н. Мысляева выделяет в качестве задач финансовой политики: рациональное распределение и использование государственных ресурсов, финансирование государственных программ, концентрацию финансовых ресурсов на приоритетных направлениях, формирование уровня доходов с целью полноценного воспроизводства населения¹⁶. В свою очередь, авторский коллектив под руководством И. Д. Мацкуляка считает задачами финансовой политики «...формирование эффективного финансового механизма, стимулирующего экономический рост и качество жизни населения...»¹⁷. В данном случае стоит отметить, что некоторые авторы указывают на чрезмерное расширение целей и задач финансовой политики. Так, например, А. С. Колесов подчеркивает: «...что же тогда является целью собственно экономической политики? Нам представляется, что авторы в значительной степени ее цель приписали финансовой политике...»¹⁸.

По нашему мнению, дискуссия должна строиться на основе представления государственной финансовой политики, с одной стороны, как мер, направленных на перераспределение ресурсов, с другой — как мер стимулирования экономической активности в стране. В связи с последним актуальным направлением становится не только исследование влияния государственной финансовой политики на формирование макроэкономических показателей, но и на развитие территорий. Общемировой тенденцией является своего рода «овеществление» результатов государственной финансовой политики, когда ее эффективность оценивается по уровню регионального развития страны, а ключевыми индикаторами выступают уровень жизни населения и желание людей жить и трудиться в конкретном регионе. Таким образом, дальнейшее развитие исследований в области государственной финансовой политики должно быть направлено не просто в русло оценки эффективности ее макроэкономического воздействия, а в сферу социально-экономического развития территорий (регионов) конкретных государств или их наднациональных объединений. В связи с этим положительной тенденцией можно признать развитие исследований, направленных на обоснование показателей и оценку результативности государственной финансовой политики.

Оценке стабилизационного и регулирующего характера финансовой политики посвящено достаточно много трудов. Так, М. В. Дьяченко определяет сущность стабилизационной политики как «...основанной на воздействии государства на совокупный спрос (чаще) и совокупное предложение (реже)...»¹⁹ и выделяет стабилизационную финансовую и денежно-кредитную политику. Под стабилизационной финансовой политикой ученый понимает «...комплекс мер, направленных на установление или восстановление приемлемого макроэкономического равновесия с использованием системы распределительных денежных отношений, где главное место уделяется преимущественно налогово-бюджетным инструментам, а именно: изменению налоговой нагрузки на экономику и уровня бюджетных расходов»²⁰. Очевидно, что инструментами стабилизационной финансовой политики становятся сокращение (увеличение) налогов и бюджетных расходов и различные комбинации данных регулирующих воздействий.

¹⁶ Мысляева И. Н. *Государственные и муниципальные финансы: учебник*. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 14.

¹⁷ *Государственные и муниципальные финансы: учебник. 2-е изд., доп. и перераб.* / Под. Ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 27–28.

¹⁸ Колесов А. С. *Финансовая политика государства: методология оценки и повышения результативности*: дисс. ... д-ра экон. наук. СПб, 2014. С. 106.

¹⁹ Дьяченко М. В. *Инструменты современной государственной стабилизационной финансовой политики* // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». 2014. № 2. С. 104–105.

²⁰ Там же, с. 105.

Стоит подчеркнуть, что регулирующий (стабилизирующий) характер государственной финансовой политики выходит в исследованиях на первый план, что в общем отражает тенденцию, давно уже имеющую место в зарубежной практике.

Практически все исследователи, занимающиеся вопросами государственной финансовой политики, указывают на значение качественной методологической базы и недостаточную проработку государственных программ именно с этих позиций. Отмечается, что сам термин «государственная финансовая политика» используется без раскрытия его содержания (М. Ю. Быков, Е. А. Качанова) и признается, что «...методология реализации государственных интересов в научной и учебно-методической литературе в достаточной мере не описана»²¹. Авторы справедливо отмечают, что законодательная и нормативно-правовая база, так или иначе направленная на регулирование финансовой сферы, содержит весьма разнонаправленные подходы к определению финансовой политики, ее структурных элементов, целей и инструментов реализации. В результате мы имеем бессистемное использование терминологии в документах различного уровня — от Конституции РФ и федеральных законов до документов программного характера, выпускаемых профильными ведомствами²². Отсутствие системного подхода, на наш взгляд, особенно ярко выражается по следующим основным направлениям.

Терминологическая и методологическая корректность. В документах различного уровня встречается использование разных терминов («финансовая», «бюджетно-финансовая»), а главное, направлений финансовой политики. Например, в ряде случаев выделяют следующие элементы финансовой политики:

- бюджетная;
- налоговая;
- денежно-кредитная;
- инвестиционная;
- таможенная²³.

Другие авторы выделяют налоговую, бюджетную, таможенно-тарифную, денежно-кредитную, представляя вполне логичную схему построения базовых законодательных документов: Налоговый, Бюджетный, Таможенный кодексы и документы Центрального банка об основных направлениях денежно-кредитной политики²⁴.

Очевидно, что выделение элементов (направлений) финансовой политики требует методологического обоснования. Если мы идем по пути «от цели» и признаем, что финансовая политика носит стабилизационный или стимулирующий характер и призвана стимулировать деловую активность, то включение, например, денежно-кредитной политики по этому критерию может быть признано обоснованным. Вот в силу чего выработка определения финансовой политики не является исключительно теоретическим вопросом.

Целесообразно выделить принципы определения направлений (элементов) финансовой политики. Либо они определяются на основе целей финансовой политики, либо по объекту воздействия. Если под финансовой политикой мы подразумеваем политику в области государственных доходов и расходов, то и элементы должны подбираться в зависимости от объекта воздействия. Тогда не вполне обоснованным выглядит включение

²¹ Уманец О. П. Финансовая политика: сущностные аспекты // Экономика и управление: проблемы, решения. 2012. № 10. С. 9.

²² См. напр.: Фрумина С. В. Дискуссионные вопросы содержательного аспекта государственной финансовой политики // Вестник ВСГУТУ. 2014. № 4. С. 105.

²³ Кизилов М. А. Анализ влияния основных инструментов государственной финансовой политики на динамику ВВП // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. № 3. С. 80.

²⁴ Уманец О. П. Финансовая политика: сущностные аспекты // Экономика и управление: проблемы, решения. 2012. № 10. С. 20.

элемента «инвестиционная политика». Таким образом, грамотный методологический подход подразумевает, что при выделении направлений финансовой политики необходимо использовать критерий однородности.

Недостаточная очевидность единой методологической линии при постановке целей деятельности государственных органов, ответственных за финансовую политику. Ценность методологической проработки государственной финансовой политики повышается, когда теоретические наработки становятся частью практических программ или как минимум являются стержневыми при разработке целей и задач деятельности ведомства или при подготовке документов программного характера. Например, Минфин России официально фиксирует следующие цели своей деятельности (т. н. публичные цели):

- устойчивое функционирование финансовой системы, снижение уязвимости от внешних рисков; развитие внутреннего инвестора;
- деофшоризация экономики;
- обеспечение сбалансированного развития региональных и местных бюджетов, интеграция двух новых субъектов РФ;
- налоговые стимулы для экономического роста;
- реализация ответственной бюджетной политики, направленной на долгосрочную устойчивость²⁵.

В качестве положительного момента стоит отметить, что из формулировок ряда целей следует ориентированность Минфина России на проведение политики, направленной на стимулирование деловой активности в стране и устойчивость. Несомненно, позитивным стоит признать заявление в числе приоритетов необходимости сбалансированной политики развития региональных и местных бюджетов. Однако ряд целей носит скорее характер задач (деофшоризация экономики и интеграция новых субъектов РФ), при этом вопросы управления государственным долгом и обеспечения эффективности финансирования государственных расходов отодвинуты на второй план.

Подчеркнем, что изначально выработанные методологические приоритеты при разработке планов Минфина России и тем более при постановке целей существенно увеличили бы качество и обоснованность включения определенных мероприятий в число приоритетов высшего уровня.

Отсутствие методологического обоснования необходимости единого координатора мероприятий в рамках стимулирования деловой активности в стране. В этом отношении в России складывается особенная ситуация. В Конституции (ст. 114) отмечено, что Правительство РФ обеспечивает «...проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики». Еще один документ, где упоминаются именно эти виды государственной политики, — федеральный закон «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 15). Далее последовательность уже не соблюдается. Более того, как отмечает С. В. Фрумина, не во всех документах об управлении государственными финансами содержится упоминание о финансовой политике²⁶. В частности, этого не происходит в Бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному собранию, в Стратегии социально-экономического развития до 2020 года, в Основных направлениях деятельности Правительства РФ до 2018 года и др.

В данном аспекте отметим лишь, что под вопросом находится сам факт наличия в России единой финансовой, денежной и кредитной политики, а соответственно, и ведомственное разделение ответственности и обязанностей. Именно теоретико-методологическая проработка этого вопроса могла бы способствовать ответу на вопрос о методах проведения единой политики.

²⁵ Публичные цели Минфина России (www.minfin.ru).

²⁶ Фрумина С. В. Дискуссионные вопросы содержательного аспекта государственной финансовой политики.

Отсутствие прочной методологической основы в разрабатываемых программах развития государственной финансовой политики. В этом плане может быть приведен пример государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»²⁷. Как отметил в своем исследовании А. С. Колесов, важность этой программы определяется существенным влиянием финансовой политики на все другие направления деятельности органов власти; необходимостью постоянного совершенствования финансовой политики; потребностью повышения результативности финансовой политики и, что немаловажно, конкуренцией между отдельными направлениями финансовой политики и организациями за перераспределяемые ресурсы²⁸.

Цель программы: «...обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами... повышение эффективности функционирования финансового рынка... в целях роста конкурентоспособности национальной экономики...» Задачи программы сформулированы достаточно широко, приведем лишь некоторые из них:

- координация стратегического и бюджетного планирования;
- совершенствование нормативно-методического обеспечения бюджетного процесса;
- повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами, обеспечение взаимодействия с институтами гражданского общества;
- обеспечение своевременного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, в области валютного законодательства и др.

Программа подготовлена на период до 31.12.2020. Примечательно, что в качестве целевых индикаторов всей программы выделены только шесть показателей, в частности:

- 1) нефтегазовый дефицит по отношению к ВВП;
- 2) государственный долг РФ по отношению к ВВП;
- 3) предельное количество человеко-часов, затрачиваемое на деятельность, связанную с уплатой налогов предприятиями малого и среднего бизнеса;
- 4) долгосрочный кредитный рейтинг РФ по международной шкале ведущих международных рейтинговых агентств;
- 5) Индекс открытости бюджета, определяемый Международным бюджетным партнерством;
- 6) средний индекс качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета.

Логика построения Программы следует из подпрограмм. Как видно из табл. 1, в рамках каждой подпрограммы также выделены цели, задачи и целевые индикаторы. Данный документ, несомненно, является шагом вперед и представляет собой своего рода карту действий с элементами программно-целевого подхода. Результативность мероприятий фиксируется в виде необходимости достигать определенных количественных параметров.

В то же время своему названию — «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» — программа соответствует не в полной мере. Скорее речь идет об отдельных приоритетах и показателях повышения качества финансового управления. Программе требуется четкое указание на то, как те или иные меры окажут влияние на стабилизацию и регулирование деловой активности в стране. По нашему мнению, одной из ключевых проблем при разработке программ и планов является методологическая невыдержанность, непоследовательность и отсутствие преемственности.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»».

²⁸ Колесов А. С. Финансовая политика государства: методология оценки и повышения результативности: дисс. ... д-ра экон. наук. 2014. С. 293–294.

**Подпрограммы в рамках государственной программы
управления государственными финансами**

№	Наименование подпрограммы	Основной контекст целей и задач, инструментарий (в виде специальной ведомственной целевой программы)	Методологический комментарий
1	Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов	Следует из названия программы. Также декларируются: снижение зависимости от нефтегазовых доходов; развитие форм финансовой поддержки бюджетов нижестоящего уровня; обеспечение соответствия расходных обязательств источникам. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	Прослеживается модель финансовой политики, ориентированной на обеспечение стабильности без наращивания государственного долга. Приоритет — управлению государственными расходами не с целью стимулирования экономического роста, а с целью недопущения превышения установленных «потолков» расходов. При этом декларируется увеличение инвестиций в инфраструктурные проекты
2	Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса	Совершенствование планирования и исполнения федерального бюджета, формирование бюджетной отчетности, повышение прозрачности. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	Подпрограмма носит административный характер, однако отмечается, что ее реализация должна содействовать достижению показателя «Исполнение расходных обязательств РФ»
3	Обеспечение открытости и прозрачности управления общими финансами	Следует из названия программы. Усиление активного взаимодействия с институтами гражданского общества и экспертным сообществом. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	Реализация мероприятий должна привести к улучшению позиции России по Индексу открытости бюджета
4	Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере	Обеспечение контроля и надзора за соблюдением бюджетного законодательства, валютного законодательства, внешнего контроля качества работы аудиторских организаций. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	Установление набора формализованных показателей (критериев), позволяющих судить о качестве администрирования. Обеспечение соответствия государственного и муниципального контроля международно признанным принципам
5	Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации	Следует из названия программы. Устанавливается набор целевых индикаторов и показателей, которые должны быть достигнуты. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	Установление набора показателей несомненно важных, но имеющих в большей степени технический (оценочный) характер. При этом основным показателем, позволяющим оценить результативность подпрограммы, является повышение собираемости налогов и сборов
6	Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации	Достижение приемлемых и экономически обоснованных объема и структуры государственного долга РФ, минимизация стоимости заимствования. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	В качестве приоритетного показателя, позволяющего судить о достижении целей подпрограммы, выбран: сохранение объема государственного долга РФ на уровне, не превышающем 15–20 % ВВП. Также задекларирован приоритет создания долгосрочного источника финансирования дефицита федерального бюджета и поддержки пенсионной системы РФ (обеспечение эффективного управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния)

№	Наименование подпрограммы	Основной контекст целей и задач, инструментарий (в виде специальной ведомственной целевой программы)	Методологический комментарий
7	Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений	Совершенствование нормативной базы, регулирующей инфраструктуру и деятельность участников финансового рынка. Достижение показателя уровня конкурентоспособности в рейтингах международных финансовых центров. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	В качестве приоритетов выделены: повышение емкости и прозрачности национального финансового рынка; повышение устойчивости и ликвидности банковской системы; развитие рынков и доступность услуг для населения; повышение эффективности функционирования системы формирования и инвестирования пенсионных накоплений
8	Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации	Интеграция РФ в различного рода международные сообщества, группы, финансовые организации с целью представления и защиты интересов. Реализация международных проектов. Выработка целевых индикаторов. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	Реализация значимых проектов при участии международных финансовых организаций; создание необходимой институциональной базы для развития инструментов сотрудничества с международными организациями
9	Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»	Повышение качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления посредством формирования единого информационного пространства в сфере бюджетного планирования и оценки его эффективности. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	Подпрограмма носит технологический характер
10	Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации	Совершенствование нормативной базы и сферы регулирования добычи, производства, переработки, использования и обращения драгоценных металлов и камней. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	Требует развития тезис о связи государственного управления финансами с рынком драгоценных металлов (в аспекте налогообложения, управления государственным долгом, соотношения золотовалютных активов Минфина России и ЦБ РФ в части методологии их формирования, принадлежности и использования)
11	Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Государственная политика и нормативно-правовое регулирование в сфере производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена	Требует развития тезис о связи государственного управления финансами с рынком данной продукции (прежде всего в отношении поступления средств в бюджет)

Источник: составлено автором на основе Постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»».

На самом деле можно задаться вопросом: а какой документ в принципе определяет разработку государственной финансовой политики и где мы можем почерпнуть явную иерархию целей, задач и инструментов государственной финансовой политики, при этом еще

и отвечающих единой методологической линии?²⁹ Такого документа как единого целого мы не находим, и наше исследование сводится к выявлению элементов государственной финансовой политики по отдельным признакам в различных документах программного характера.

В качестве примера можно взять документ программного свойства — Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года³⁰ (далее — Концепция). Для удобства изложения обобщим некоторые аспекты в табл. 2.

Таблица 2

**Элементы государственной финансовой политики в Концепции
долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года**

№	Раздел Концепции	Формулировка	Комментарий
1	Долгосрочные приоритеты денежно-кредитной и бюджетной политики	Цели долгосрочной денежно-кредитной и бюджетной политики — создание необходимых предпосылок для поддержания высоких... темпов экономического роста, обеспечение макроэкономической стабильности и предсказуемости изменения макроэкономических параметров, последовательного снижения уровня инфляции	Ориентация мер финансовой политики на стимулирование экономической активности
		В долгосрочной перспективе повышается роль государственного бюджета как инструмента решения важнейших стратегических экономических и социальных задач, финансового обеспечения инновационного развития экономики при сохранении устойчивости бюджетной системы	Выделение роли государственного бюджета как инструмента достижения социальных и экономических целей, а также инструмента инновационного развития экономики
		Переход к новым денежно-кредитным механизмам обеспечения спроса экономики на деньги, базирующимся на пополнении ликвидности преимущественно за счет рефинансирования банков Центральным банком Российской Федерации	Изменение приоритетов в использовании инструментов денежно-кредитного регулирования экономики
		...усиление стимулирующего влияния налоговой системы на развитие экономики при одновременном устойчивом выполнении фискальной функции	Выделение стимулирующей и фискальной функции государственной финансовой политики
		...увеличение государственных расходов на устранение инфраструктурных и институциональных ограничений и создание условий для инновационного развития экономики, повышения уровня и качества жизни населения	Финансовая политика (по меньшей мере в части управления государственными расходами) как инструмент развития инфраструктуры и инновационного развития
		Необходимо повышение уровня самостоятельности субъектов бюджетной системы, что связано в том числе с укреплением их доходной базы, умеренным повышением доли субъектов в доходах и расходах бюджетной системы. Изменение распределения доходов и обязательств в бюджетной системе должно происходить одновременно с согласованием стратегических задач, решаемых на всех уровнях системы государственного управления	Признание необходимости сбалансированной финансовой политики с целью эффективного функционирования всех уровней бюджетной системы

²⁹ См. напр.: Фрумина С. В. Дискуссионные вопросы содержательного аспекта государственной финансовой политики.

³⁰ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

№	Раздел Концепции	Формулировка	Комментарий
1	Долгосрочные приоритеты денежно-кредитной и бюджетной политики	...повышение эффективности бюджетных расходов и системы бюджетирования	Необходимость разработки методик оценки эффективности бюджетных расходов
		Важным является также последовательная децентрализация центров принятия решений об эффективном и результативном использовании финансовых ресурсов, что предусматривает развитие системы государственных и муниципальных заданий, перевод основной части расходов на программный принцип, включая формирование ограниченного числа приоритетных долгосрочных (федеральных) целевых программ, повышение самостоятельности субъектов бюджетного планирования, привлечение к управлению бюджетными ресурсами частных компаний при жестком мониторинге целевых индикаторов и реализации программных мероприятий	Изменения в системе управления государственными финансами, в т. ч. в отношениях с компаниями, привлекаемыми к реализации государственных программ и управлению средствами бюджета
2	Долгосрочные приоритеты развития финансовых рынков и банковского сектора	Целью развития финансовых рынков и банковской системы в среднесрочной и долгосрочной перспективе является создание эффективной конкурентоспособной на мировом уровне финансовой системы, способной обеспечить высокий уровень инвестиционной активности в экономике, финансовую поддержку инновационной деятельности	Направленность на стимулирование деловой активности в экономике
		Выделены направления формирования инвестиционного ресурса для развития финансовых рынков и банковского сектора	Определение роли финансовой политики как обеспечивающей условия для концентрации долгосрочных финансовых ресурсов
		Для эффективного и динамичного экономического роста необходимо повысить мобильность капиталов в экономике, обеспечить опережающий рост финансовых рынков по сравнению с другими отраслями...	Признание необходимости обеспечения государственной поддержки развития финансовых рынков как необходимого условия развития отраслей экономики

Источник: составлено автором на основе Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Как следует из данных табл. 2, на основании положений Концепции можно говорить о формировании вполне конкретных элементов государственной финансовой политики, имеющей в т. ч. стимулирующий характер влияния на экономику страны. Своего рода обратной крайностью в сравнении с другими документами программного характера является тот факт, что финансовая политика нигде так не называется, и мы вынуждены по известным только нам признакам относить те или иные меры к мероприятиям в рамках финансовой политики. Вне всякого сомнения, это следствие недоработки методологических аспектов финансовой политики и в принципе четкого определения, что представляет собой государственная финансовая политика.

Библиография

1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”».
2. Публичные цели Минфина России [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ. Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/ministry/public_purpose/budget-policy/index.php.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: <http://government.ru/media/files/mlorxfXbbCk.pdf>.
4. Барулин С. В. Финансы: учебник. М.: КноРус, 2010.
5. Брюммерхорф Д. Теория государственных финансов / Пер. седьмого немецкого издания — под общ. ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева. Владикавказ: Пионер-Пресс, 2001.
6. Большаков С. В. Финансовая политика государства и предприятия: курс лекций. М.: Книжный мир, 2002.
7. Вахрин П. И., Нешитой А. С. Финансы: учебник. М.: Дашков и К, 2003.
8. Гринкевич Л. С., Сагайдачная Н. К., Казаков В. В., Рюмина Ю. А. Государственные и муниципальные финансы России: учеб. пособие. М.: КноРус, 2007.
9. Государственные и муниципальные финансы: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / Под. ред. И. Д. Мацулюка. М.: Изд-во РАГС, 2007.
10. Дьяченко М. В. Инструменты современной государственной стабилизационной финансовой политики // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». 2014. № 2.
11. Иванин Д. С. Социальное государство и финансовая политика: конституционные основы взаимоотношения в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. юр. наук. 2012.
12. Кизилов М. А. Анализ влияния основных инструментов государственной финансовой политики на динамику ВВП // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. № 3.
13. Колесов А. С. Финансовая политика государства: методология оценки и повышения результативности: дисс. ... д-ра экон. наук. СПб, 2014.
14. Кравчук А. Ю. Финансовая и инвестиционная политика: учеб. пособие. Ярославль, 2003.
15. Миляков Н. В. Финансы: учебник для вузов. 2-е издание. М.: ИНФРА-М, 2011.
16. Мирзоян Р. Э. Денежно-кредитная политика Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 4.
17. Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник. М.: ИНФРА-М, 2003.
18. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2006.
19. Рукавишников И. В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4.
20. Самарская Ю. В. Основы формирования эффективной финансовой политики региона: дисс. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2006.
21. Уманец О. П. Финансовая политика: сущностные аспекты // Экономика и управление: проблемы, решения. 2012. № 10.
22. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / Под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова. М.: Проспект, 2000.
23. Финансы и кредит: учебник / Под ред. А. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2008.
24. Финансы: учебник / Под ред. В. М. Родионовой. М.: Финансы и статистика, 1994.
25. Фрумина С. В. Дискуссионные вопросы содержательного аспекта государственной финансовой политики // Вестник ВСГУТУ. 2014. № 4.