

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи

КОЛЕСОВ Александр Семенович

**ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА:  
МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ  
И ПОВЫШЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация на соискание ученой степени  
доктора экономических наук

Научный консультант:  
д.э.н., профессор  
ИВАНОВ Виктор Владимирович

Санкт-Петербург

2014

## ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>Глава 1. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: СОДЕРЖАНИЕ И ДЕТЕРМИНИРОВАННОСТЬ.....</b>	<b>20</b>
1.1. Финансовая система как объект финансовой политики.....	20
1.2. Механизм функционирования финансовой системы как основа ее внутреннего устройства.....	56
1.3. Сущность, принципы разработки и реализации финансовой политики.....	79
<b>Глава 2. АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА И ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЕЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ.....</b>	<b>122</b>
2.1. Анализ модернизации государственной финансовой политики Российской Федерации в 2000–2013 годах .....	122
2.2. Анализ проблематики выбора приоритетных путей совершенствования финансовой политики, рассматриваемых научным сообществом.....	150
2.3.Результативность финансовой политики: сущность и содержание .....	178
<b>Глава 3. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА.....</b>	<b>196</b>
3.1. Обоснование показателей оценки финансовой политики государства .....	196
3.2. Оценка финансовой политики федерального центра	

и субъектов Российской Федерации .....	228
3.3. Сопоставление динамики показателей оценки финансовой политики Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки .....	246
<b>Глава 4. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АНАЛИЗА РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА .....</b>	<b>255</b>
4.1. Оценка взаимодействия между направлениями финансовой политики и повышение ее результативности за счет его усиления: методологические подходы.....	255
4.2. Выбор направлений совершенствования финансовой политики: методология обоснования.....	270
4.3. Анализ Государственной программы РФ «Управление государственными финансами» и пути ее совершенствования.....	294
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>321</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....</b>	<b>335</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>366</b>
Приложение 1. Динамика доходов консолидированных бюджетов РФ за 2001–2011 годы, млн.руб.....	370
Приложение 2. Динамика расходов консолидированных бюджетов РФ за 2001–2011 годы, млн.руб.....	367
Приложение 3. Динамика государственного долга консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2001–2011 годы, млн.руб.....	373
Приложение 4. Динамика показателей оценки бюджетной устойчивости финансовых систем субъектов РФ за 2002–2011	

годы.....	376
Приложение 5. Динамика показателей результата финансовой политики в субъектах РФ за 2003–2011 годы.....	379
Приложение 6. Динамика показателей результативности финансовой политики в субъектах РФ за 2003–2011 годы.....	382

# ВВЕДЕНИЕ

## **Актуальность темы исследования**

Вопросы повышения рациональности финансовой деятельности государств относятся к категории перманентных, т.к. необходимость оценки и повышения ее результативности всегда имело, имеет и будет иметь важное значение.

Множество вариантов получения, распределения и перераспределения финансовых ресурсов и вместе с тем их объективная ограниченность, несмотря на постоянный абсолютный рост, неизбежно приводит лишь к обострению проблемы. К тому же данное противоречие является, по нашему мнению, главной движущей силой совершенствования финансовой политики (ФП).

В настоящее время проведение «взвешенной» ФП, включая бюджетную, приобретает еще более фундаментальный смысл для сохранения стабильности государств в связи с мировым кризисом, глобальные последствия которого еще до конца не определены и продолжают отрицательно сказываться на социально-экономическом развитии большинства стран, в т.ч. их способности своевременно погашать долговые обязательства.

В Российской Федерации (РФ) в условиях сохраняющейся неустойчивости банковской системы, повсеместного снижения объемов инвестиций и усиления в этой связи конкуренции по поводу их привлечения, постоянных изменений налогового законодательства, нестабильности цен на основные экспортные товары, изменчивости таможенных пошлин, которые составляют значительную долю в доходной части бюджета РФ, становится еще более актуальным совершенствование всей финансовой политики государства, включая банковскую, бюджетную, инвестиционную, налоговую, таможенную и другие ее составляющие. На важность и необходимость учета этих и других аналогичных вопросов при модернизации управления экономикой неоднократно указывалось в ежегодных Посланиях Президента РФ [1–13, 17–

20, 31, 34–41].

Среди приоритетных целей ФП на одном из первых мест стоит решение проблемы повышения ее результативности. Только решив ее, можно увеличить отдачу от имеющихся в данный момент времени финансовых ресурсов для успешного решения существующих проблем развития государства.

Достижение данной цели требует прежде всего глубокого и всестороннего исследования теоретических и практических вопросов формирования и роста результативности финансовой политики.

### **Степень научной проработанности темы**

Финансовая политика государства и проблемы повышения ее результативности были объектом интереса многих ученых. Среди них Ксенофонт, Т. Гоббс, Ф. Кенэ, В. Петти, Д. Рикардо и другие [66, 78, 84, 99, 106].

В XIX–начале XX века в России усилиями М.А. Балугьянского, М.И. Боголепова, Н.К. Бржевского, С.Ю. Витте, Э.Р. Вредена, А.А. Исаева, И.И. Кауфмана, П.П. Мигулина, А.А. Рацита, В.В. Святковского, В.Т. Судейкина и других [95, 104] также исследовались различные теоретические и практические проблемы финансовой политики государства.

В последующие годы XX века уже в СССР данным вопросам также уделялось большое внимание. Однако в силу объективных причин (разделение мира на две противостоящие и противоборствующие стороны) такие разработки в нашей стране носили чрезмерно идеологизированный и потому во многом догматический характер [115, 116, 126, 129].

Позднее, в конце XX – начале XXI века, различные методологические и методические аспекты совершенствования функционирования финансовой деятельности на уровне государства, повышения результативности его финансовой политики рассматривались в трудах таких отечественных экономистов, как А.К. Анашкин [46], М.П. Афанасьев [48, 49], А.М. Бабич [50], Е.В. Бушмин [55], М.М. Вышегородцев [63], Е.Т. Гайдар [154–157], В.Н. Жива-

лов [73, 168], М.М. Задорнов [170], В.В. Иванов [74, 132, 173], Н.Г. Иванова [134], А.Л. Кудрин [221–223], С.В. Лаптев [85], И.Я. Лукасевич [87], Ю.И. Любимцев [227, 228], И.Д. Мацкуляк [67, 68], В.А. Мау [91, 230], Я.М. Миркин, [115], И.Н. Мысляева [93], Р.Н. Набиев [124, 125], Л.П. Павлова [96], В.Г. Пансков [97, 98, 237, 238], Л.М. Подъяблонская [100], Г.Б. Поляк [101, 243], О.А. Полякова [244, 245], Е.В. Пономаренко [102], Е.Н. Пшенникова [103], В.М. Родионова [107, 133, 249], М.В. Романовский [134, 136], В.И. Рыбин [109], В.К. Сенчагов [92, 135, 137, 255], А.Г. Силуанов [257, 258], Г.А. Тактаров [124, 125], А.В. Улюкаев [119], В.Д. Фетисов [122] и некоторых др.

Особое место занимает изучение бюджетной системы России как основы финансовой системы государства в трудах таких ученых, как П.И. Вахрин, О.В. Врублевская, М.В. Романовский, В.Д. Фетисов и некоторых др. [56, 57, 59, 117, 122].

В свою очередь, проблема совершенствования финансовой политики в стране включает в себя вопросы повышения ее результативности на уровне субъектов РФ с учетом их специфики (исторической, экономической, социальной, территориальной и т.д.). В этой связи следует назвать работы О.Г. Бежаева, С.В. Галицкой, В.А. Гуртова, В.К. Докальской, А.В. Дорждеева, В.В. Иванова, М.Л. Игониной, А.М. Лаврова, Э.Н. Рябининой, С.П. Сазонова, С.В. Сиговой, В.Б. Христенко, М.Н. Яндиева [51, 64, 74, 110, 111, 138, 141, 159, 162, 163, 164, 173, 177, 248, 256] и других авторов, в которых рассматриваются проблемы совершенствования бюджетного федерализма, развития межбюджетных отношений, финансовой политики регионов, в т.ч. в конкретных субъектах РФ: Москве, Санкт-Петербурге, Республике Карелия, Краснодарском крае, Волгоградской области и некоторых др.

Большое внимание вопросам разработки и реализации государственной финансовой политики уделяют также за рубежом и прежде всего такие ученые, как Д. Брюммерхофф, Д. Ван Хорн, Р. Масгрейв, М. Сатклифф, К. Третнер [45, 54, 58, 64, 65, 78, 79, 84, 90, 94, 99, 106, 112, 113, 114, 142, 143, 149, 150, 231,

263, 265, 276, 287].

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что степень изученности данных вопросов достаточно высокая.

В то же время они рассматриваются, как правило, разрозненно, в рамках отдельных ее направлений, без достаточного исследования их взаимосвязи, без должного обоснования результативности или эффективности финансовой политики.

Поскольку финансовая политика разрабатывается и реализуется на разных ее уровнях (межгосударственном, федеральном, региональном, муниципальном (или местного самоуправления), коммерческих организаций, некоммерческих организаций, домохозяйств), постольку ее исследование чаще всего замыкается в рамках проблем одного из этих уровней. А между тем все они тесно взаимосвязаны, оказывают влияние друг на друга и поэтому требуют при их анализе в т.ч. и комплексного подхода. Исходя из степени такой взаимосвязанности, первые четыре уровня, по нашему мнению, можно и нужно объединить в единую совокупность – **финансовую политику государства**, которая собственно и будет в центре нашей работы.

Следует подчеркнуть, что многие проблемы оценки и повышения результативности такой политики пока также недостаточно проработаны. В частности:

- продолжает обсуждаться само содержание финансовой политики, а также ее цели, задачи, основные принципы;
- открытыми остаются вопросы методологии и методики оценки ФП;
- имеется потребность в создании теоретической базы для обоснования разработки взаимосвязанного комплекса мероприятий по совершенствованию ФП.

**Цель исследования** заключается в развитии теории оценки результативности государственной финансовой политики и методологии формирования практических мероприятий для ее повышения.



В соответствии с поставленной целью настоящей работы ее основными задачами являются:

- раскрытие содержания и взаимосвязи таких экономических категорий, как «финансовая система» (ФС), «механизм функционирования финансовой системы» (МФФС) и «финансовая политика»;

- формирование подхода к оценке результативности финансовой политики, базирующегося на введении в научный оборот новых экономических категорий: «бюджетная устойчивость финансовой системы», «результат» и «результативность» ФП;

- обоснование показателей оценки бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики;

- осуществление единой и сквозной оценки финансовой политики РФ и ее субъектов на основе показателей ее результативности;

- создание методологии и методики разработки практических мероприятий по дальнейшему совершенствованию финансовой политики органами государственной власти.

**Объектом исследования** является финансовая система Российской Федерации, как основной объект финансовой политики государства.

**Предметом исследования** выступает совокупность методологических и методических проблем, связанных с оценкой и повышением результативности финансовой политики РФ.

Гипотетически получение и применение на практике предлагаемого инструментария определения итогов финансовой политики государства, его субъекта или муниципалитета должно привести к созданию условий для объективной оценки результативности ФП и, следовательно, к созданию на этой основе предпосылок к разработке дополнительных мероприятий по ее повышению.

### **Теоретическая и методологическая основа исследования**

Методологическую основу работы составляют положения общей

экономической теории, комплексный подход, в т.ч. анализ и синтез, индукция и дедукция, логический и исторический методы, системный анализ, методы экспертных оценок, методы статистики, включая сравнение, формирование группировок, абстрагирование.

Исследование также опирается на изучение трудов и публикаций отечественных и зарубежных ученых, которые в той или иной степени рассматривали различные аспекты проблемы.

**Информационной базой исследования** являются, прежде всего, ежегодные Послания Президента РФ, Постановления Правительства РФ, общедоступные данные Министерства финансов РФ, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной статистики, Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, опубликованные работы российских и иностранных экономистов, отечественные и зарубежные базы данных.

### **Логика исследования**

Для того чтобы ответить на вопрос о том, насколько рационально или иррационально осуществлялась и осуществляется та или иная финансовая политика, нам необходимо сформировать и обосновать логику последовательности изучения данной проблемы.

В этой связи прежде всего следует понять и раскрыть сущность самого объекта, разобраться с тем, как он функционирует, какова его внутренняя структура и как отдельные его составляющие части взаимодействуют между собой. Только затем можно выяснить, что является итогами этой деятельности, разработать методологию и методику их оценки и, наконец, обосновать подходы, конкретные предложения по повышению результативности финансовой политики. Другими словами, логику такого анализа можно представить в виде блок-схемы (см. рис. 0.1).

В соответствии с вышеизложенной последовательностью работа имеет четыре главы, в которых реализуется логика исследования.



Рис. 0.1. Логика диссертационной работы

Первая глава «Финансовая политика государства: содержание и детерминированность» создает концептуальную основу диссертации, включая раскрытие и уточнение содержания таких экономических категорий, как «финансовая система», «механизм функционирования финансовой системы» и «финансовая политика», с учетом цели исследования.

Во второй главе «Анализ проблем совершенствования финансовой политики государства и определения ее результативности» рассматриваются вопросы модернизации федеральной ФП в 2000–2013 годах, исследуются проблемы и пути ее улучшения, предлагаемые научным сообществом, а также анализируются имеющиеся подходы к оценке эффективности данного направления деятельности органов власти.

Третья глава «Оценка результативности финансовой политики государства» имеет три раздела, посвященных обоснованию предлагаемых нами показателей ее оценки, собственно ее количественному определению на уровне федерального центра и субъектов РФ, а также сопоставлению динамики показателей состояния финансовых систем, результатов и результативности ФП Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки.

В четвертой главе «Методологические аспекты анализа, разработки и реализации финансовой политики государства» обосновываются методологические подходы к оценке взаимодействия между направлениями финансовой политики и к разработке путей усиления данного взаимодействия, методологии обоснования выбора путей модернизации ФП, а также на базе данных подходов сделан краткий анализ Государственной программы РФ «Управление государственными финансами» и сформулированы основанные на нем предложения по ее дополнению и уточнению.

### **Научная новизна и основные результаты исследования**

**Научная новизна** проведенного исследования заключается в разработке концепции оценки результативности государственной финансовой политики, базирующейся на введении в научный оборот таких экономических категорий,

как бюджетная устойчивость ФС, результат и результативность ФП, и обосновании методологии анализа ФП и формировании практических мероприятий по совершенствованию данной политики.

Наиболее существенные **научные результаты**, полученные лично автором и выносимые им на защиту:

1. Итоги финансовой политики во многом зависят от рациональности выбора объекта, в рамках которого осуществляется ее разработка и реализация, от максимально полного познания его внутренней структуры, а также от содержания самой ФП и ее соответствия существующим условиям, в которых она разрабатывается. Поэтому максимально объективное и логически взаимосвязанное понимание данных базовых составляющих ФП и, следовательно, процесса получения ее итогов имеет важное значение для разработки методологии их оценки.

В этой связи, и исходя из такого подхода, нами предложена в качестве объекта ФП институционально-функциональная трактовка **финансовой системы как совокупности финансовых организаций, включая организации управления централизованными финансами, которые в процессе своей деятельности создают механизм ее функционирования и прямо или косвенно воздействуют на консолидацию, распределение и перераспределение финансовых ресурсов между органами власти всех уровней, а также хозяйствующими субъектами и домохозяйствами.** Другими словами, ФС образуют все ФО и весь МФФС.

Отталкиваясь от целей нашего исследования и от анализа существующих подходов, предложено толкование **механизма функционирования финансовой системы как совокупности всех взаимосвязей и процессов внутри ФС, интенсивность, направленность и устойчивость которых во многом определяют возможности ФС достигать поставленные через нее цели и решать стоящие перед ней задачи.**

Опираясь на существующие подходы к определению сути **финансовой**

**политики, мотивирована целесообразность расширительного ее определения как деятельности государства, включающей в себя формирование целей и задач ФП, разработку путей достижения запланированных результатов и реализацию намеченного, т.е. собственно управление этим процессом, исходя из ее детерминированности состоянием существующей финансовой системы, включая сложившийся механизм ее функционирования, при обязательном учете внутренних и внешних факторов, которые могут повлиять на процесс ее разработки и осуществления.**

Следует подчеркнуть, что приведенные выше три экономические категории являются базовыми объектами разработанной нами методологии, не выяснив сути которых невозможно не только ее составить, но и даже понять.

2. Ввиду того, что в настоящее время итоги финансовой политики определяются в основном косвенно по ее отдельным составляющим (банковской, налоговой, фондовой и т.д.) или через ее влияние на результаты по другим направлениям политики государства (экономической, социальной, промышленной, аграрной и др.), мы посчитали необходимым разрабатывать также инструментарий оценки последствий собственно ее самой. Диапазон таких итогов может быть большим: от успешного и полного осуществления всего задуманного до катастрофического кризиса по всем направлениям ФП. При этом во многом данные результаты зависят от степени сбалансированности бюджета конкретного субъекта по доходам и расходам, т.е. от его стабильности, т.к. в противном случае при опережающем росте расходов, при их значительном превышении доходов и, следовательно, при росте долга произойдет нарушение устойчивого равновесия, что неизбежно приведет к необходимости повышения налогов и (или) сокращению расходов и таким образом может повысить социальную и политическую напряженность в обществе, негативно отразиться на работе банков, снизить инвестиционную активность, привести к проблемам на фондовом рынке и к другим отрицательным последствиям ФП. Вот поэтому важно уметь определять

уровень бюджетной устойчивости ФС как при разработке финансовой политики, так и после реализации ее отдельных этапов или за весь период ее осуществления.

С этой целью мы ввели в экономический оборот новые понятия: **бюджетная устойчивость финансовой системы**, под которым мы понимаем **способность данной системы (государства, его субъекта или муниципалитета) обеспечивать за счет собственных возможностей достижение поставленных целей и решение стоящих перед ней задач на основе создания необходимых стабильных условий для осуществления финансовой политики, результат финансовой политики – изменение бюджетной устойчивости ФС за конкретный промежуток времени, а также результативность финансовой политики – итог сопоставления результата ФП с начальным уровнем бюджетной устойчивости финансовой системы.**

Данный подход не исключает возможности использования заемных средств для осуществления проводимой ФП, но с обязательным учетом их влияния на бюджетную устойчивость финансовой системы.

3. Используя новый понятийный аппарат для определения итогов финансовой политики, разработаны **методология, методика и показатели их оценки, в качестве которых мы предлагаем показатели бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики.** Такой подход позволяет, во-первых, количественно определить бюджетную устойчивость исследуемой финансовой системы, во-вторых, измерить ее изменение после осуществления данной политики за определенный промежуток времени, т.е. определить результат ФП, в-третьих, осуществить расчеты показателя результативности данной политики.

Предлагаемые показатели не противоречат уже используемым индикаторам оценки ФП (дефицит, профицит бюджета, величина госдолга по отношению к ВВП, уровень инфляции и т.д.), а лишь дополняют их и могут стать еще одним инструментом для осуществления сознательной коррекции

при разработке и реализации финансовой политики государства как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу.

4. Полученные на основе нашей методологии и разработанной на ее основе методики оценки финансовой политики Российской Федерации в ее субъектах в 2001–2012 годах показывают значительную волатильность показателей бюджетной устойчивости финансовой системы, результата и результативности ФП и, следовательно, наличие существенных резервов ее повышения, в т.ч. за счет их стабилизации. Получение объективных данных об итогах ФП позволяют также найти основные причины снижения или повышения ее результативности, проанализировать и принять меры для обеспечения ее устойчивого роста.

На основе сделанных нами расчетов удалось осуществить сопоставление результативности финансовых политик Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки за период 2002–2012 годы, которое позволило выявить общемировые тенденции как снижения, так и повышения результативности ФП данных стран, что объективно свидетельствует о влиянии процессов глобализации и в сфере финансовой политики на государственном уровне.

Кроме того, установлены и различия в этой сфере, наблюдающиеся в данных странах: в РФ финансовая политика проводится с достижением большей бюджетной устойчивости ФС на федеральном уровне, а в США, наоборот, с получением лучшего значения данного показателя у субъектов данного государства – штатов.

5. Предложена теоретическая модель разработки и реализации финансовой политики, состоящей из ее основных этапов, главных принципов и уровней ФП, которая дает возможность более комплексно исследовать проводимую в настоящее время ФП и, исходя из данного анализа, формировать новые конкретные предложения по ее совершенствованию.

#### **Теоретическая значимость выполненных исследований**

Полученные результаты являются новыми знаниями о содержании и



структуре финансовой политики, оценке ее результативности и путях ее совершенствования, основное содержание которых включает в себя:

- разработку методологии оценки итогов финансовой политики как определенного вида деятельности, включая, во-первых, развитие и конкретизацию понимания содержания финансовой системы, механизма ее функционирования и финансовой политики в соответствии с целями исследования; во-вторых, введение в научный оборот новых экономических категорий: «бюджетная устойчивость финансовой системы», «результат финансовой политики» и «результативность финансовой политики»; в-третьих, разработку методики, а также соответствующих новых показателей оценки итогов финансовой политики государства;

- получение количественной оценки показателей, характеризующих итоги финансовой политики Российской Федерации и ее субъектов;

- обоснование методологии и методики анализа ФП и выработки мероприятий, направленных на достижение целей финансовой политики на базе ее совершенствования.

### **Практическая значимость результатов исследования**

Результаты нашего исследования были использованы в деятельности автора как члена рабочей группы по реформированию межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации (приказы МФ РФ № 313 от 23.12.2002, № 213 от 26.07.2004, № 532 от 30.10.2008, № 262 от 15.05.2010), в работе подгруппы № 3 «Повышение эффективности управления общественными финансами в субъектах РФ и муниципальных образованиях» (руководители С.Л. Катанандов и А.Г. Силуанов) Правительственной комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных органов власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, созданной в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2005 г. № 587, в практической работе Правительства Республики Карелия и Министерства финансов Республики Карелия с июня 1998 года по июль 2010

года.

Практическая значимость данного исследования заключается также в разработке инструментария оценки результативности финансовой политики, который может быть использован в практике работы Министерства финансов РФ и финорганов республик, краев и областей, а также других финансовых ведомств для совершенствования своей деятельности.

Кроме того, материалы диссертации могут быть использованы в преподавательской деятельности для чтения курсов «Государственные и муниципальные финансы» и «Бюджетная система РФ», а также в научных исследованиях.

**Апробация работы** происходила в течение 2000–2014 годов в основном в форме:

- трех докладов и сообщений на международных конференциях (в 2000 году организованной Советом Европы по вопросам финансовых отношений в Российской Федерации между государством, регионами и местными властями; в 2002 году организованной Центром фискальной политики, проведенной USAID по программе «Реформа АМР США межправительственных отношений и политики государственных финансов в России»; в 2009 году на V ежегодной международной конференции «Приграничное сотрудничество: Российская Федерация, Европейский Союз и Норвегия»), что подтверждается опубликованными отчетами об их проведении;

- докладов основных положений диссертации на первой, второй, третьей, четвертой, пятой, шестой, седьмой, восьмой и десятой научно-практических конференциях «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов», которые проходили в 2001–2011 годах в г. Петрозаводске (Республика Карелия).

Публикация результатов исследований осуществлена в двух монографиях (одна без соавторов), а также в 43 научных статьях и тезисах, в т.ч. в 16 статьях в изданиях, номинированных Высшей аттестационной комиссией, и в двух

изданиях на английском языке. Всего по теме опубликовано 45 работ общим объемом текста примерно 53,6 п.л. [80, 81, 181–219, 280 и 281].

# Глава 1. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: СОДЕРЖАНИЕ И ДЕТЕРМИНИРОВАННОСТЬ

## 1.1. Финансовая система как объект финансовой политики

Для того чтобы разрабатывать и реализовывать рациональную финансовую политику государства, следует знать и учитывать многие аспекты этих процессов, прежде всего необходимо понимать суть объекта, в рамках которого осуществляется данная деятельность. От того, насколько точно будут очерчены его «границы» и насколько адекватно будет сформулирована его сущность, во многом зависит результативность (эффективность) воздействия на него с целью получения желаемого ее итога с наименьшими издержками финансовых ресурсов и времени. По нашему мнению, по своему смыслу ближе всего на эту роль в качестве объекта ФП подходит такая экономическая категория, как «финансовая система». В научных публикациях встречаются различные ее трактовки. Большинство из них во многом схожи с другими и поэтому с некоторыми допущениями их можно условно свести к пяти основным подходам.

Суть **первого** заключается в том, что ФС состоит из финансовых институтов [130, 116], взаимосвязанных и взаимодействующих частей, звеньев, элементов, непосредственно участвующих в финансовой деятельности [130, с. 201], совокупности финансовых сфер [47, с. 15]. Другими словами, в качестве ключевого момента выделяется содержательный, институциональный аспект финансовой системы.

При **втором** подходе акцент делается на том, что ФС – это прежде всего «совокупность финансовых отношений» [129, с. 313], «совокупность взаимосвязанных денежных отношений» [275, с. 69]. В нем именно наличие «отношений» по поводу распределения и перераспределения финансовых или денежных ресурсов является базисной характеристикой финансовой системы.

К **третьему** подходу можно отнести понимание содержания ФС, прежде всего, как комплекса «управления финансовыми отношениями» [67, с. 25; 68, с. 24], т.е. она характеризуется не просто наличием некоего взаимовлияния между ее элементами, а обязательным присутствием осмысленного воздействия на этот процесс.

**Четвертый** подход представляет собой синтез первых двух подходов, т.е. ФС в этом случае и совокупность всех звеньев и сфер финансовой деятельности, и совокупность всех финансовых отношений, включая формирование, распределение и использование денежных фондов.

Конечно, существуют и другие подходы (обозначим их совокупность **пятым** подходом), которые не совпадают с данными четырьмя и не схожи друг с другом.

Рассмотрим подробнее специфику **первого** подхода.

В 1930-е годы в публикациях появляется понятие «финансовая система». «Когда мы говорим о *финансовой системе СССР*, то мы ограничиваем тот круг явлений, который составляет содержание деятельности специального финансового и кредитного аппарата, т.е. имеем в виду системы Наркомфина, страховую и кредитную систему СССР... Все эти финансовые институты обладают известной самостоятельностью, для каждого из них характерны свои особые формы и методы работы. Вместе с тем все они являются лишь частями единого целого – финансовой системы СССР» [126, с. 116].

Авторы различали в ее составе бюджетную, банковскую и страховые подсистемы. Приведенная выше формулировка является весьма прогрессивной даже с современных позиций. В то же время из их поля зрения по неизвестной причине почему-то выпали существовавшие тогда налоговая и таможенная подсистемы, которые, конечно, играли и играют важную роль в составе финансовой системы.

В последующие годы в различных публикациях данное определение неоднократно уточнялось, но эти поправки носили непринципиальный

характер. Так, в 1988 году Б.Г. Болдырев, Е.В. Коломин и Е.И. Уразова дали несколько отличное от приведенного выше определение, в котором финансовой системой является «совокупность финансовых отношений, существующих в рамках данной общественно-экономической формации; в узком смысле система финансовых учреждений государства» [129, с. 313]. Однако данные учреждения, по нашему мнению, не являются собственно «отношениями» как таковыми. Хотя, конечно, они находятся у части их истоков, т.к. выполняют большую часть деятельности по осуществлению товарно-денежных потоков. Поэтому такая трактовка ФС несет в себе реальные противоречия и не может лежать в основе дальнейшего исследования интересующего нас объекта.

В Финансово-кредитном энциклопедическом словаре под общей редакцией А.Г. Грязновой было дано определение финансовой системы как совокупности «взаимосвязанных и взаимодействующих частей, звеньев, элементов, непосредственно участвующих в финансовой деятельности и способствующих ее осуществлению». Кроме того, утверждается, что она также состоит из финансовых институтов (организации, учреждения, осуществляющие и регулирующие финансовую деятельность, Министерство финансов, Казначейство, Центральный банк, налоговая инспекция, фондовые и валютные биржи, финансово-кредитные учреждения) и финансовых инструментов, создающих необходимые условия протекания финансовых процессов [130, с. 201].

В этой трактовке ФС, с нашей точки зрения, очень важным положительным моментом является акцентирование наличия различных рабочих контактов, объединяющих между собой финансовые институты, как существенную ее характеристику и ее системообразующее начало. Мы также полностью согласны с включением в состав ФС органов исполнительной власти страны, обеспечивающих разработку и проведение государственной политики в данной сфере, без учета которых содержание финансовой системы было бы неполным, а ее понимание было бы недостаточно ясным.

В то же время остались без ответов вытекающие из рассматриваемой формулировки вопросы о том, что является ее звеньями, частями и элементами? Чем отличается взаимодействие от взаимосвязи? Поэтому определение, на наш взгляд, целесообразно уточнить с учетом данных моментов, связанных с излишне вольным использованием этих терминов.

Р.К. Арыкбаев, Р.А. Набиев, Г.Э. Френкель в 2008 году полагали, что «совокупность финансовых сфер, выражающих взаимосвязи между субъектами по поводу изменения денежного объекта, образует финансовую систему общества» [47, с. 15]. Авторы также отмечают существование «элементов (звеньев)» финансовой системы, в качестве которых они выделяют:

- финансы граждан, которыми служат их денежные ресурсы;
- финансы организаций;
- «институциональные (государственные и муниципальные) финансы».

Далее они дополнили определение: «...таким образом, каждое звено финансовой системы представляет собой определенную сферу финансовых отношений, а финансовая система в целом – совокупность различных сфер финансовых отношений» [там же, с. 17].

И завершается данная трактовка схемой (рис. 1.1).

Фактически авторы дают две разные, хотя и похожие, формулировки сути финансовой системы. Причем в обеих ничего не говорится об ее «элементах (звеньях)», которыми позднее они уточнили свое понимание ее сущности. Можно только предположить, что «субъекты» и «элементы», если и не отождествлены между собой, то очень близки по своему смыслу. Если же посмотреть на рисунок 1.1, то можно заметить, что на нем фактически дана структура всех «финансов РФ». Почему авторы назвали эту важную экономическую категорию «финансовой системой РФ», они никак не обосновывают.

Исходя из краткого анализа, можно сделать вывод о том, что такое определение также не может быть использовано нами для дальнейшего

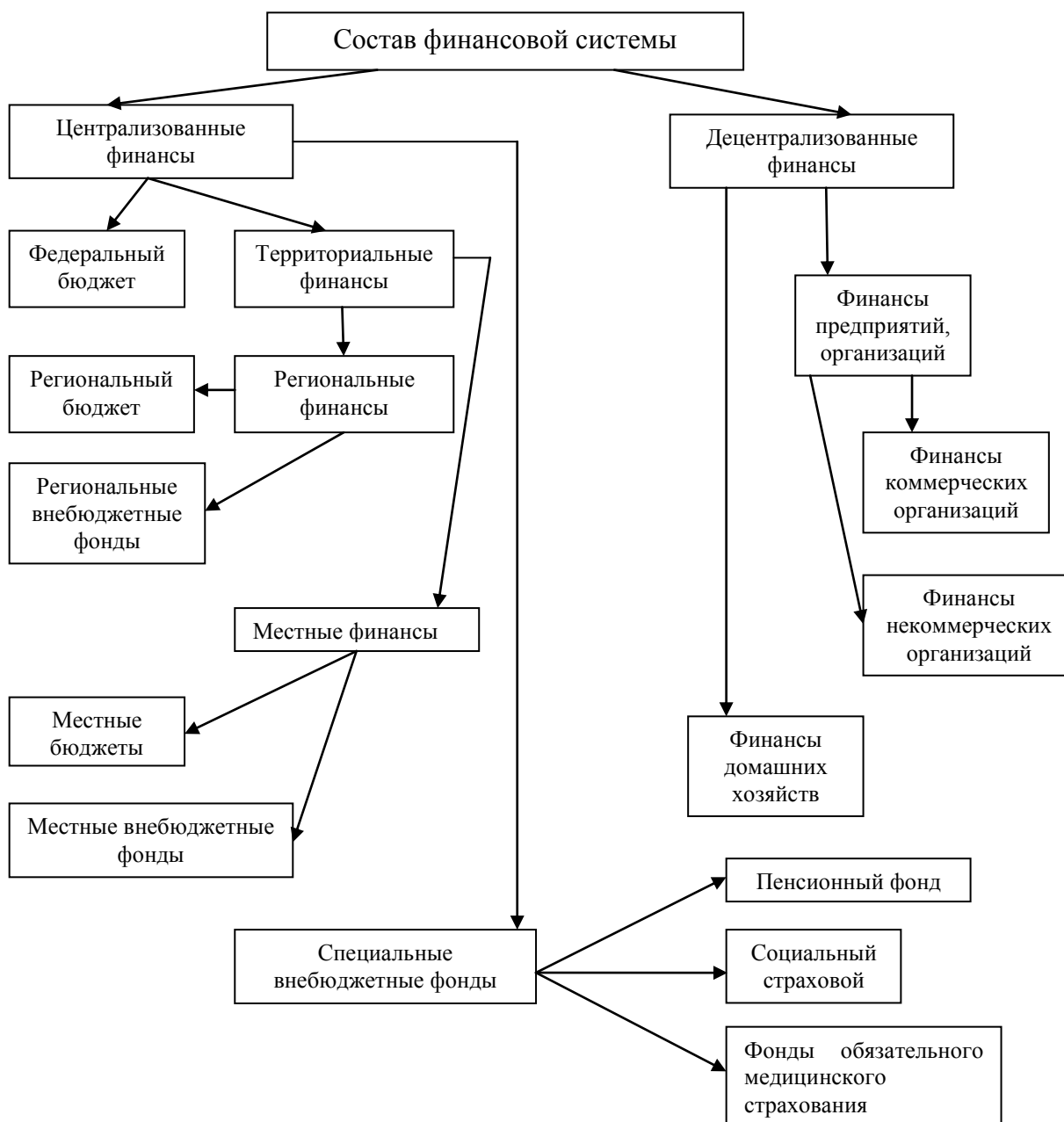


Рис. 1.1. Состав финансовой системы РФ  
(Р.К. Арыкбаев, Р.А. Набаев и Г.Э. Френкель, 2008)

изучения сути ФС.

Позднее (2008 г.) группа авторов во главе с М.В. Романовским и Г.Н. Белоглазовой отметила, что «финансовая система представляет собой совокупность финансовых организаций (учреждений) и финансовых рынков, обеспечивающих с помощью различных финансовых инструментов формирование и использование денежных средств государства, организаций и



населения», а также что она состоит из трех взаимосвязанных подсистем, каждая из которых, в свою очередь, включает в себя несколько подсистем более низкого уровня (рис. 1.2) [136, с. 58–59].

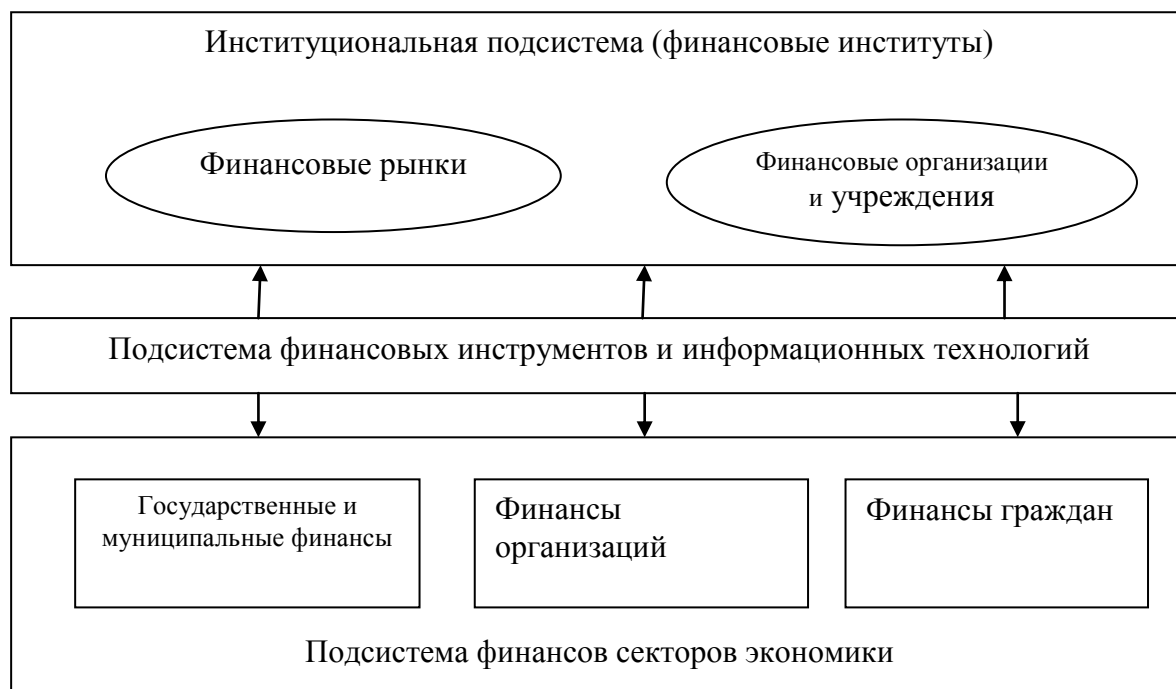


Рис. 1.2. Система финансов (М.В. Романовский, Г.Н. Белоглазова и ряд других экономистов, 2008)

В данном определении, с одной стороны, указаны организации и учреждения, а также финансовые рынки, а с другой – денежные средства государства, организаций и населения. На рисунке также видно, что «подсистема финансов секторов экономики» включает в себя, по мнению данных авторов, исключительно **финансы** государства, муниципалитетов, организаций и граждан.

В данном понимании система финансов, близкая, конечно, по смыслу с финансовой системой, но все-таки ей не тождественная, состоит из собственно финансов страны, которые через некий «механизм» взаимодействуют с финансовыми рынками и финансовыми институтами. Тогда получается, что во время этого процесса или финансовые рынки и финансовые институты не

имеют в своем составе финансов, или финансы учитываются дважды (в обеих подсистемах). В любом случае такое определение является логически противоречивым.

Аналогичную точку зрения данные авторы формулировали и позднее, в 2013 году [133, с. 36–37].

Из этого следует, что более углубленное изучение финансовой системы на основе данной трактовки будет весьма проблематичным.

М.Н. Бродский в 2009 году писал, что «как экономическая категория финансовая система – это система финансово-экономических институтов, каждый из которых представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования фондов денежных средств» [53, с. 40].

Такая трактовка в наибольшей степени отвечает на многие вопросы, которые возникали ранее. Однако она также вызывает ряд вопросов. Что входит в перечень финансово-экономических институтов, т.е. что собственно кроме «чисто» финансовых институтов включается в их состав? Имеется ли при этом в виду Министерство финансов РФ, Банк России и другие органы управления государственными финансами? Каким образом в систему «вписываются» отношения, связанные с использованием денежных средств? Ведь они осуществляются практически во всех отраслях экономики (в промышленности, сельском и лесном хозяйствах, строительстве, на транспорте и т.д.). Получается, что они включаются в состав финансовой системы? На все эти вопросы у авторов ответы отсутствуют.

Высказанные краткие замечания относительно приведенной выше формулировки позволяют сделать вывод о том, что она не может быть применена нами в дальнейшем исследовании ФС.

По мнению С.В. Рябцева (2012), «финансовая система – это совокупность взаимосвязанных структурных элементов, как непосредственно участвующих в финансовой деятельности, так и способствующих ее осуществлению. Она

состоит из финансовых институтов, инструментов, финансовых рынков, а также из элементов инфраструктуры финансовой системы». С помощью данной системы «субъекты экономики имеют возможность получать финансовые средства, инвестировать свои сбережения, а также удовлетворять иные потребности, связанные с функционированием финансовой сферы» [252, с. 59]. К этому автор добавляет, что она «разделяется на две подсистемы: децентрализованные финансы (рыночные) и централизованные (общественные) финансы» [там же, с. 59].

В связи с данным определением возникает несколько вопросов. Во-первых, что автор понимает под «элементами, способствующими осуществлению» финансовой деятельности? К примеру, с такой формулировкой к ним можно отнести строительные и девелопментские фирмы, которые, строя и сдавая в аренду помещения, обеспечивают тем самым деятельность финансовых организаций. Или организации, обеспечивающие различные виды связи, необходимой для финансовой деятельности, тоже можно считать элементами финансовой системы? Во-вторых, что имеется в виду при перечислении через запятую финансовых институтов и финансовых инструментов? Что эти институты работают без этих инструментов? А последние как бы сами по себе где-то ждут, что их кто-то применит?

Можно было бы, наверное, продолжить анализ первого подхода, но и краткое его рассмотрение показывает наличие в нем не совсем точных формулировок финансовой системы и существование в них внутренних противоречий. Поэтому мы вынуждены продолжить поиск более удачных трактовок ее сути.

В основе **второго подхода**, как мы уже отмечали выше, лежит понимание ФС прежде всего как совокупности специфических отношений.

Так, Ч.Х. Ионов и О.Н. Кусакина писали в 1995 году, что «на основе финансов возникает и функционирует **финансовая система**, представляющая собой совокупность финансовых отношений и регулирующих их институтов,

которые действуют в тесном взаимодействии с кредитными организациями различного назначения» [77, с. 7].

Что собственно считать «финансовыми отношениями»? В Финансово-кредитном словаре, например, к ним относят часть производственных отношений, выражающих «экономические связи в денежной форме между государством и отдельными субъектами хозяйствования... возникающие в процессе распределения и перераспределения совокупного общественного продукта» [129, с. 328]. Тогда в приведенном выше определении можно заметить явное противоречие: ФС в таком случае включает в себя не только взаимосвязи между финансовыми институтами, но и отношения между **всеми** хозяйствующими субъектами, которые покупают или продают сырье, полуфабрикаты, комплектующие изделия и готовую продукцию. Получается, что в финансовую систему входит практически вся человеческая цивилизация, вся экономика, т.к. между любыми предприятиями и организациями существуют различные финансовые отношения. Население, которое, получая заработную плату, пенсии, другие доходы, затем также совершает покупки товаров и оплату услуг, следовательно, также вступает в финансовые отношения с разнообразными учреждениями торговли и сферы услуг и т.д. Конечно, такая трактовка имеет право на существование. Однако полагаем, что подобное глобальное понимание ФС, ее фактическое «растворение» во множестве субъектов экономической и социальной деятельности, во всех процессах, которые в них происходят, весьма затруднит, если не сделает невозможным, изучение ее как отдельной экономической категории.

Ю.А. Кравчук в 1998 году определил суть финансовой системы опять же как «совокупность финансовых отношений в рамках национальной экономики» [82, с. 10–11]. И к этому он добавил, что ее «подсистемой (или элементом)» является любой «финансовый институт» как субъект финансовых отношений [там же, с. 63].

В данном определении можно заметить существенное сходство с

приведенной выше точкой зрения Ч.Х. Ионова и О.Н. Кусакиной, и поэтому у нас отпадает необходимость его повторно анализировать.

Другая точка зрения по данному вопросу была сформулирована соавторами коллективного издания под редакцией В.В. Ковалева (2001). «В общей совокупности финансовых отношений выделяют три крупные взаимосвязанные сферы: финансы хозяйствующих субъектов (предприятия, организации, учреждения), страхование, государственные финансы. В зависимости от характера деятельности субъектов внутри каждой из этих сфер можно выделить различные звенья. Каждое звено выполняет свои задачи, имеет собственную организационную структуру финансового аппарата, однако в совокупности они образуют финансовую систему государства» [60, с. 15]. Такое «взаимодействие между выделенными звеньями финансовой системы... осуществляется, как правило, при посредничестве учреждений банковской системы, играющих особо важную роль в отношении функционирования финансов предприятий» [там же, с. 15].

Вышеприведенное определение финансовой системы и ее схема (рис. 1.3) выгодно отличаются от многих других. Во-первых, она понимается в динамике, как некий процесс, а не в статике, как трактуют ее исследователи в первом подходе. Во-вторых, опять же впервые отмечается некоторая иерархия организационных структур данной системы.

В то же время в данной формулировке отмечается лишь роль бюджетной, банковской и страховой подсистем, но не выделены такие важные структуры, как налоговые, таможенные органы, организации фондового рынка и некоторые другие, которые также, по нашему мнению, являются важной частью финансовой системы. Кроме того, следует обратить внимание на то, что в анализируемой трактовке физические лица (граждане), а значит, их финансы (финансы домохозяйств) «находятся» за пределами ФС. А без них содержание данной системы является неполным.

Учитывая данные замечания, необходимо отметить, что на основе

приведенного выше определения нельзя до конца понять сущность ФС и, следовательно, проводить комплексную работу по повышению результативности (эффективности) ее функционирования.



Рис. 1.3. Структура финансовой системы  
(группа авторов во главе с В.В. Ковалевым, 2001)

В.В. Иванов (2001) рассматривал финансовую систему «как форму организации денежных отношений между субъектами воспроизводственного процесса по распределению и перераспределению совокупного общественного продукта» [131, с. 14]. При этом финансовая система может быть подразделена на три взаимосвязанные подсистемы, обеспечивающие формирование и использование финансовых ресурсов соответственно: (а) у хозяйствующих субъектов; (б) у населения; (в) у государства и органов местного самоуправления [там же, с. 15].

Такая формулировка показывает наличие в ней подсистем и тем самым обозначает сложноподчиненное положение, иерархию ее составных частей, что

является весьма важным моментом для понимания ее сущности, особенно для процесса выработки финансовой политики, следовательно, повышения ее эффективности. В данной трактовке говорится также о «форме организации денежных отношений» как ключевом понимании сути данной системы, которая сопровождается соответствующей схемой (рис. 1.4).

В то же время в самой формулировке не упоминается такая важная функция ФС, как формирование (или аккумуляция) финансовых ресурсов, которое, по нашему мнению, является весьма существенной ее характеристикой. И, наоборот, отмечается ее участие в «использовании» упомянутых средств, что, как мы уже отмечали выше, значительно расширяет границы финансовой системы вплоть до включения в ее состав всей экономической системы, в рамках которой собственно и происходит, в основном, освоение финансовых ресурсов.

Позднее В.В. Иванов (2012) уточнил свое понимание сути финансовой системы как формы «организации стоимостных отношений между всеми субъектами финансовых отношений по распределению и перераспределению совокупного общественного продукта» [132, с. 21]. По мнению данного автора, в процессе распределения стоимости совокупного общественного продукта у субъектов экономических отношений аккумулируются различные фонды денежных доходов и накоплений, которые в последующем служат для дальнейшего перераспределительного процесса через налоговый механизм, через систему различных платежей [там же, с. 21]. Вся система состоит из двух основных подсистем (централизованной и децентрализованной), которые, в свою очередь, состоят из государственных и муниципальных финансов (первая подсистема) и финансов домохозяйств и финансов коммерческих, некоммерческих и финансово-посреднических организаций.

Соглашаясь с тем, что финансовая система образуется в процессе распределения и перераспределения «денежных доходов и накоплений», вместе с тем считаем возможным и необходимым вновь отметить, что она участвует

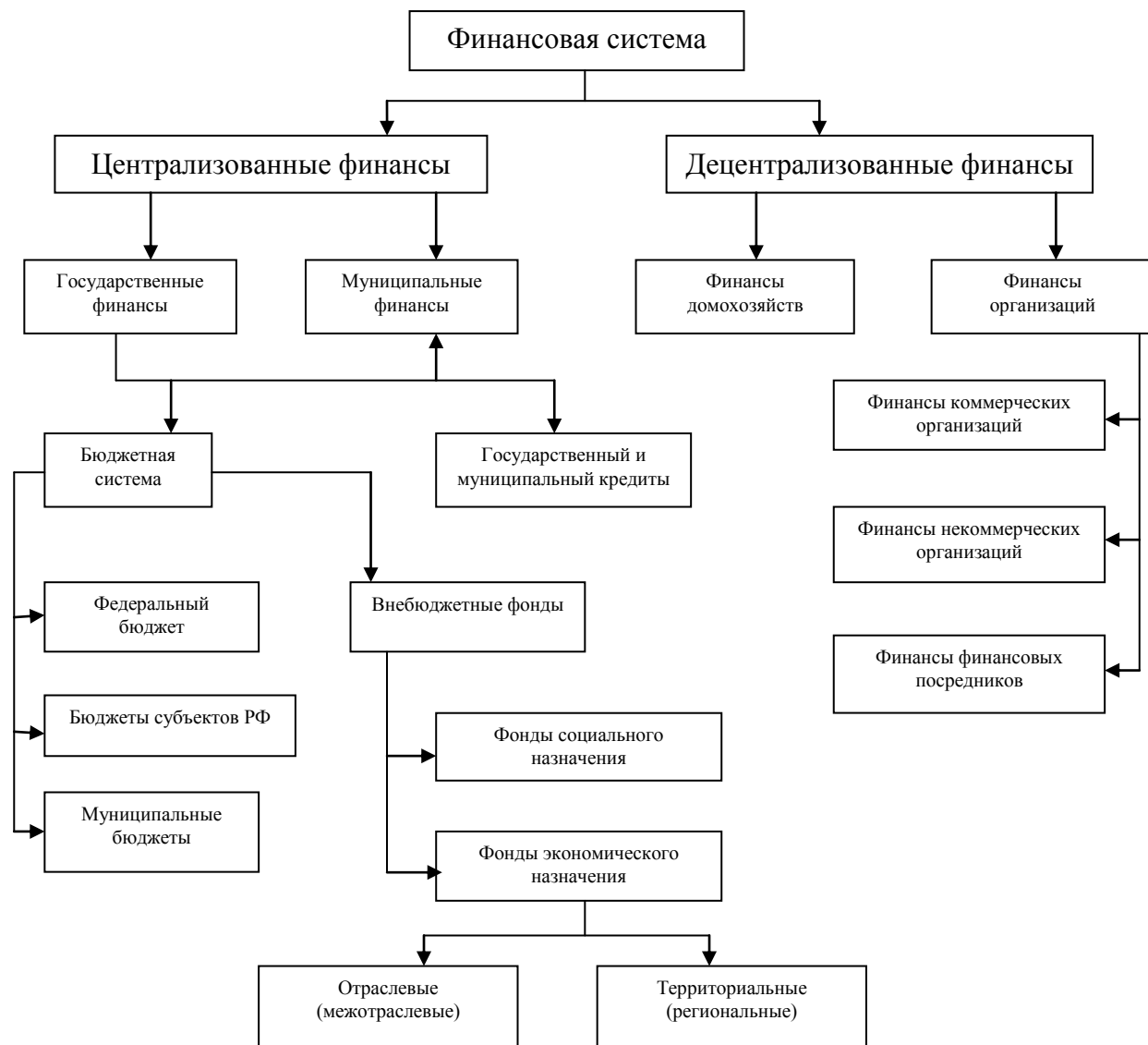


Рис. 1.4. Финансовая система Российской Федерации  
(В.В. Иванов, 2001)

также и при их формировании. Кроме того, очень важное место в системообразовании занимают осуществляемые одновременно со стоимостными отношениями и сопровождающие их информационные, организационные, межличностные (закрывающиеся, прежде всего, в происходящих периодически изменениях в месте работы менеджеров, особенно ведущих и руководящих) связи.

На основании вышесказанного следует констатировать, что, несмотря на имеющиеся достоинства данной точки зрения на сущность ФС, все-таки, по



нашему мнению, было бы желательно ее дополнить и уточнить с учетом отмеченных нами выше аспектов.

Е.Н. Шутяк (2003) дает следующее определение: «финансовая система – это совокупность взаимосвязанных денежных отношений распределительного характера, определяемых экономической структурой общества, дифференцированных в зависимости от источников и способов формирования финансовых ресурсов, а также направлений и целей их использования» [275, с. 69].

Такая трактовка, во-первых, почему-то сводит суть финансовой системы к отношениям только «распределительного характера», что выводит за ее рамки деятельность по аккумулярованию денежных средств и, по нашему мнению, предполагает наличие еще какой-то системы, которая бы восполняла этот пробел. Во-вторых, в данном конкретном определении отсутствует упоминание объектов (институтов), собственно между которыми и имеют место быть указанные выше отношения, т.е. фактически отождествляет ее с финансовыми потоками. Исследование финансовой системы, исходя из такой формулировки, представляется нам весьма затруднительным.

Еще одна группа авторов во главе с Н.С. Желтовым и В.В. Нестеровым (2004) под системой финансов подразумевают совокупность различных сфер финансовых отношений, характеризующихся общими и специфическими особенностями в формировании и использовании денежных фондов (доходов) и различной ролью в общественном воспроизводстве. Ее понятие, по их мнению, также включает в себя совокупность конкретных органов и институтов, которые практически осуществляют реализацию государственной финансовой политики [128, с. 17].

Определение, на наш взгляд, является в значительной степени объективным и дает некую логичную концепцию финансовой системы. В то же время несколько расплывчато обозначены упомянутые «конкретные органы и институты». Входят ли в такую систему коммерческие банки, акционерные

страховые компании, многочисленные и разнообразные профессиональные участники фондового рынка, которые, конечно, в большей степени проводят финансовую политику в интересах своих собственников, нежели государства? В то же время, по нашему мнению, без данных частных институтов финансовую систему нельзя считать завершенной или полной.

Л.С. Гриневич, В.В. Казаков, Ю.А. Рюмина, Н.К. Сагайдачная (2007) полагают, что «финансовая система – это совокупность различных сфер (звеньев) финансовых отношений, каждая из которых характеризуется особенностями в формировании и использовании фондов денежных средств, различной ролью в жизни общества» [69, с. 17]. Данные авторы включают в структуру финансовой системы «с точки зрения управления» (рис. 1.5):

- «основные элементы системы (финансы государства, финансы коммерческих предприятий, организаций, финансы домохозяйств);

- вспомогательные элементы системы (финансы банковско-кредитных организаций, страховых групп, финансы участников рынка ценных бумаг)» [там же, с. 15 ].

В этой формулировке отсутствует большинство недостатков ранее рассмотренных определений финансовой системы. Вместе с тем, основными и вспомогательными элементами системы авторы считают финансы различных групп собственников и финансовых институтов. Но тогда, чем данная совокупность финансов, пусть даже находящаяся в определенных отношениях, отличается собственно от финансов, от существующих достаточно устоявшихся в экономической литературе их определений. Например, от такого: «под финансами понимается определенная сфера экономических отношений, которые возникают в процессе образования и использования всего многообразия фондов денежных средств при формировании доходов и накоплений организаций и их расходовании, а также денежных доходов и расходов государства, регионов, муниципальных образований и населения» [там же, с. 14]. Пожалуй, разве что стилистическим изложением и небольшими,

малозаметными даже для внимательного исследователя аспектами.

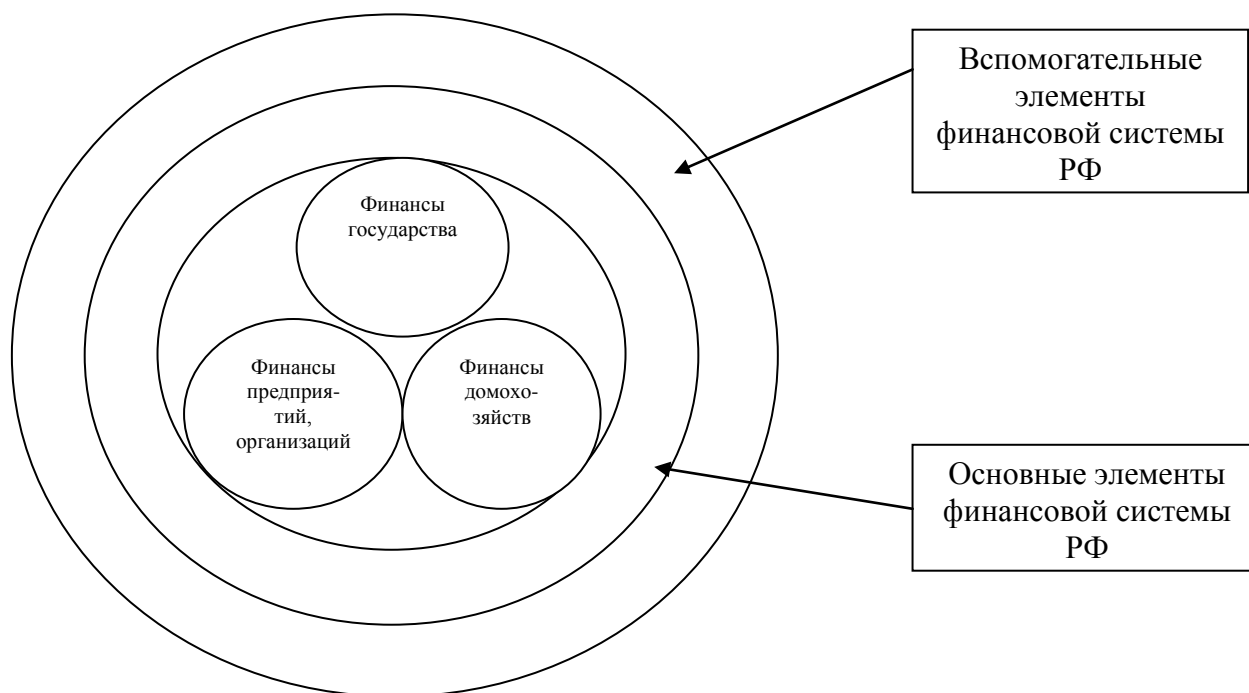


Рис. 1.5. Элементы финансовой системы Российской Федерации (Л.С. Гриневич, В.В. Казаков, Ю.А. Рюмина, Н.К. Сагайдачная, 2007)

В этой связи мы считаем, что данное определение весьма сложно или даже практически невозможно будет использовать для дальнейшего анализа в соответствии с поставленной нами целью исследования.

О.Н. Полякова в 2011 году отмечает, что «изучение закономерностей функционирования финансовых отношений позволяет сделать вывод о том, что они существуют не обособленно, а в тесном взаимодействии и образуют именно систему» и что «финансовая система – целостное множество, которое первично по отношению к отдельным частям» [244, с. 36]. Далее уточняется, что «финансовую систему можно определить как совокупность взаимосвязанных между собой сфер и звеньев финансовых отношений, и она будет иметь вид», который представлен на рисунке 1.6.

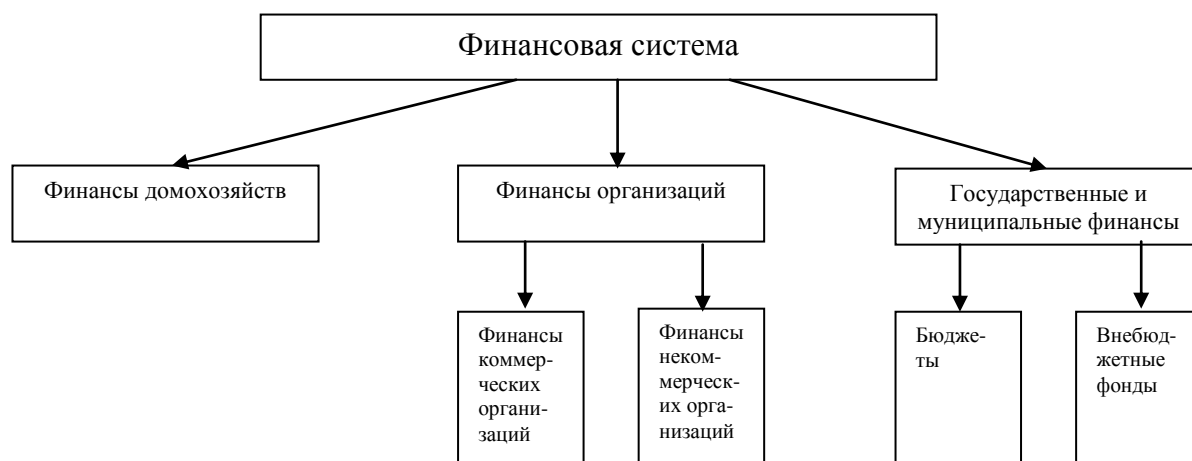


Рис. 1.6. Сфера и звенья финансовой системы  
(О.Н. Полякова, 2011)

В другой своей работе данный автор пишет, что «финансовая система, с одной стороны, объединяет объективно существующие финансовые отношения. С другой стороны, элементы финансовой системы отдельно взятой страны будут регулироваться национальным законодательством» [245, с. 26].

Относительно трактовок сути ФС, сформулированных О.Н. Поляковой, можно прежде всего задать вопрос, который мы уже задавали: почему, суммируя все составляющие финансов страны, мы получим не ее финансы, а финансовую систему? Только ли потому, что эти составляющие находятся в движении и перетекают из одной сферы в другую? Но ведь очевидно, что различные составляющие финансов (государственные, муниципальные, предприятий и т.д.) никогда не могут находиться без движения. Или разве они (финансы) среди прочих характеристик не включают в себя (в качестве одной из важнейших) экономические отношения, осуществляемые путем перетока денежных средств из одного фонда в другой? Отвечая на этот вопрос, можно сказать, что перераспределение денежных средств действительно является одной из главных функций финансов. Таким образом, присвоение уже существующей экономической категории «финансы» еще одного нового наименования, не являющегося к тому же синонимом, в данном случае, на наш

взгляд, ничем не обоснованно. Это косвенно подтверждает и сам автор, приводя рисунок 1.6 в качестве наглядного аргумента к своему теоретическому подходу. Если в верхней клеточке вместо слов «Финансовая система» написать «Финансы», то все встанет на свои места.

Таким образом, и данная формулировка также не подходит для нашего дальнейшего исследования.

Л.М. Шевченко (2012) понимает под национальной финансовой системой «совокупность относительно самостоятельных, взаимосвязанных сфер финансовых отношений, отображающих структуру финансов страны и выполняющих функции финансовых посредников» [272, с. 30]. Автор иллюстрирует свой подход рисунком (рис. 1.7).

Если левый и центральный блоки в совокупности опять же дают финансы страны (и по этому поводу мы уже высказали свое мнение выше), то правый блок «Финансовый рынок» вызывает дополнительные вопросы. Что в него входит, если все финансы уже включены в государственные и муниципальные финансы, а также финансы хозяйствующих субъектов, т.е. если все финансы валютных, кредитных и фондовых организаций вошли в состав финансов коммерческих и некоммерческих организаций? Что осталось в составе данного рынка? Только здания и люди, работающие в них? Но тогда правильнее было бы назвать этот блок «Финансовая инфраструктура». Кроме того, почему-то в его состав не вошел рынок страховых услуг? По какой причине автор не включает в состав ФС такие важные ее компоненты, как органы управления финансами (Министерство финансов РФ, Федеральную налоговую службу, Центральный банк России и др.)?

В тексте и на рисунке 1.7 ответы на эти вопросы отсутствуют. А без этого считать, что эта формулировка дала исчерпывающую характеристику сути финансовой системы, нельзя. Можно только надеяться, что данный автор продолжит работу и со временем устранил эти противоречия и неясности.

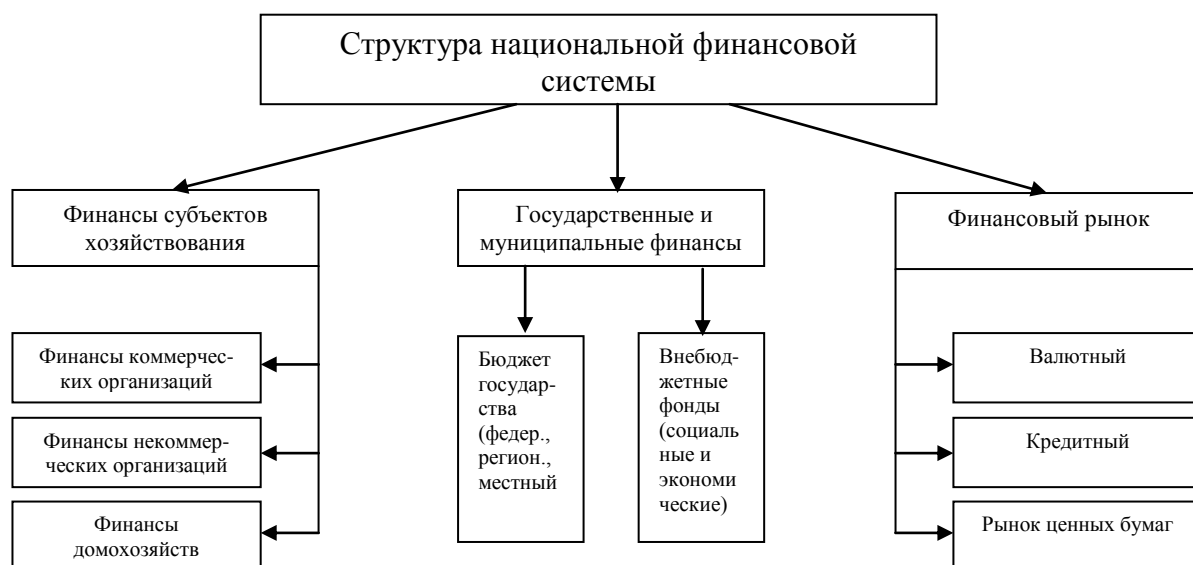


Рис. 1.7. Сферы и звенья национальной финансовой системы  
(Л.М. Шевченко, 2012)

Можно было бы продолжить анализ существующих формулировок финансовой системы в рамках второго подхода. Однако суть нашего общего вывода от этого не изменится: они не могут стать основой, отправной точкой в дальнейшей работе в соответствии с целью исследования.

Поэтому перейдем к рассмотрению **третьего подхода**, в основе которого лежит наличие осмысленного воздействия на развитие финансов. Так, авторы коллективного труда, вышедшего в 2003 году под редакцией И.Д. Мацкуляка, отождествляют «финансовую систему» с единым комплексом «управления финансовыми отношениями, включающим механизм формирования фондов финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, государственные (муниципальные) финансовые органы и финансовые службы предприятий, а также систему взаимосвязи между ними», и далее добавляют, что все ее звенья «органически связаны между собой и функционируют как единая целостность» [67, с. 25]. А более наглядно они отобразили свой подход к определению сущности финансовой системы на рис. 1.8.

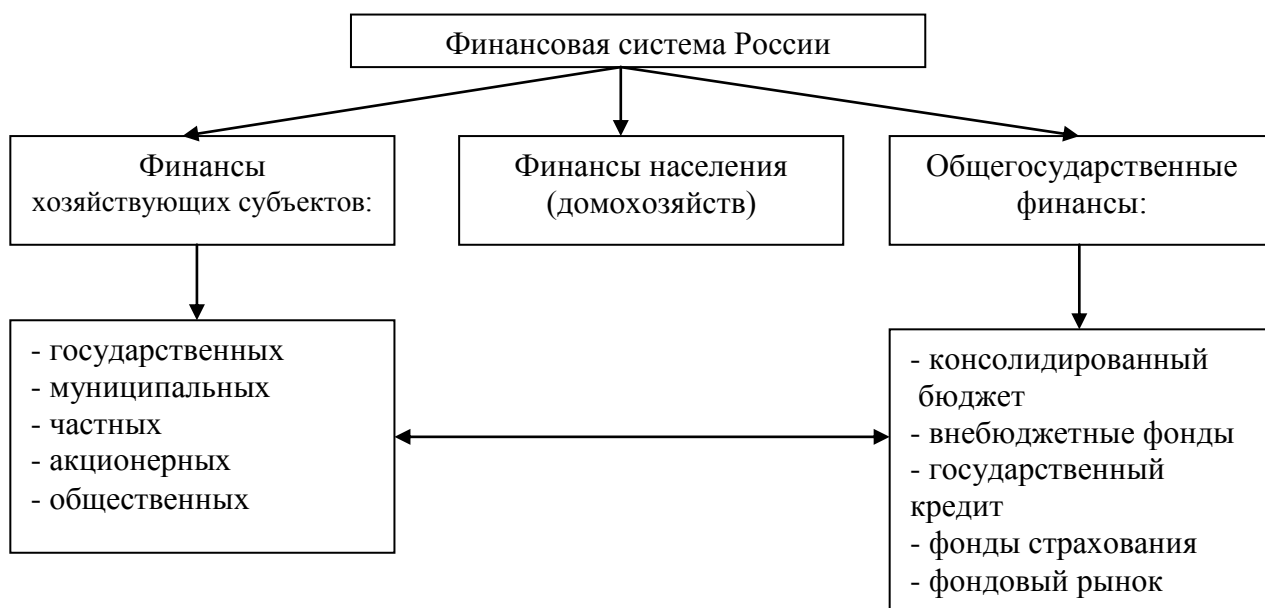


Рис. 1.8. Финансовая система Российской Федерации  
(группа авторов во главе с И.Д. Мацкуляком, 2003)

Но если исходить из данного определения, то получается, что, в случае отсутствия «управления» в какой-либо сфере финансов, ее нельзя включать в состав ФС? К примеру, инвестиционная деятельность по этой причине не может входить в финансовую систему, т.к. пока не имеет четко выраженного общего органа управления. Мы же считаем, что финансовые отношения могут образовываться и существовать и без «единого комплекса управления». И наконец, следует отметить отсутствие среди характеристик ФС таких важных ее функций, как распределительная и перераспределительная, которые, по нашему мнению, наряду с формированием фондов финансовых ресурсов, также играют важную роль для понимания сути ФС.

Кроме того, данное определение и иллюстрирующая его схема имеют ряд противоречий. Так, во-первых, на рисунке отсутствует блок «управление». Во-вторых, если в первом случае говорится об «отношениях» между большинством существующих финансовых понятий, то на рисунке к ним можно отнести только «обоюдоострую стрелку» между финансами хозяй-

ствующих субъектов и общегосударственными финансами, в-третьих, почему-то на схеме не показан и упомянутый в тексте формулировки «механизм» формирования фондов финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения.

Поэтому мы полагаем, что, основываясь на данной противоречивой трактовке, будет трудно понять сущность финансовой системы.

В последующем данная группа экономистов, в 2007 году, вновь подчеркивала, что «финансовая система – единый комплекс управления финансовыми отношениями, включающий механизм формирования фондов финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, государственные (муниципальные) финансовые органы и финансовые службы предприятий, а также систему взаимосвязи между ними» [68, с. 24]. И далее они отмечают, что «все звенья финансовой системы органически связаны между собой и функционируют как единая целостность. Каждое звено финансовых отношений органически связано с процессом расширенного воспроизводства и выполняет присущие ему функции» (рис. 1.9) [там же, с. 25].

Данная трактовка также предполагает наличие «комплекса управления финансовыми отношениями», включающего различные финансовые органы (службы), и этим выгодно отличается от определения, которое было дано авторами в 2003 году. Из рисунка 1.9 теперь виден блок управления («управляющая подсистема»).

Однако в данной обновленной формулировке сохранены те же отрицательные моменты, которые в ней были в первоначальном варианте и на которые мы обращали внимание выше. Поэтому можно констатировать, что рассмотренные определения, при всех их достоинствах, все-таки содержат изъяны в логическом обосновании их содержания.

Исходя из краткого анализа приведенных выше трактовок сути ФС, следует сказать, что дальнейший анализ сущности ФС и, следовательно, финансовой политики на основе данного подхода будет иметь зыбкий фунда-



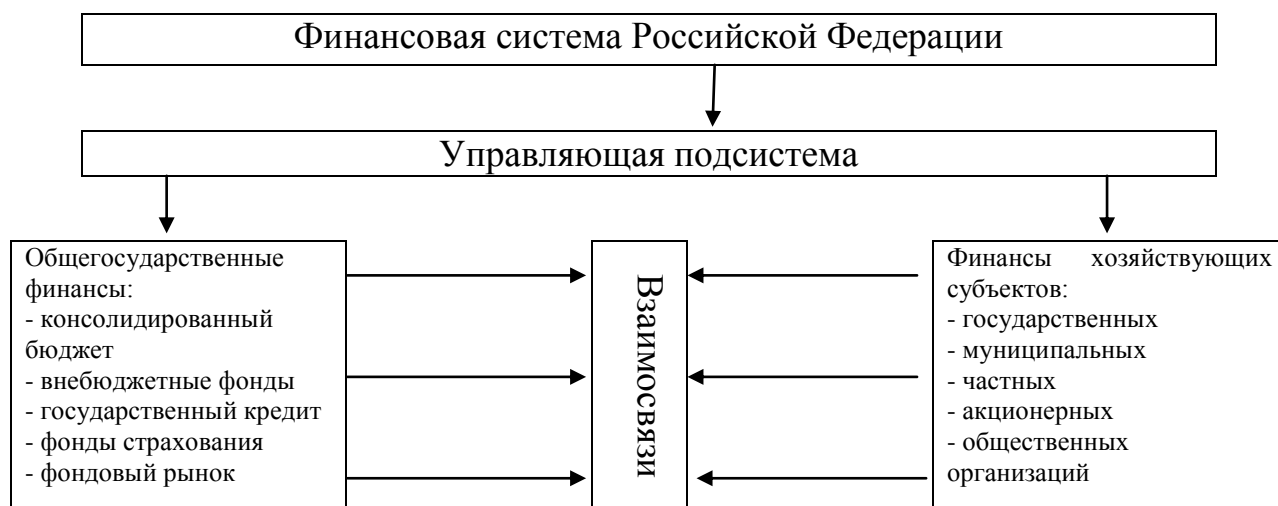


Рис. 1.9. Схема финансовой системы Российской Федерации (группа экономистов во главе с И.Д. Мацкуляком, 2007)

мент и может привести к неполным или даже ошибочным выводам.

В основе **четвертого подхода**, как мы уже отмечали выше, лежит попытка синтеза первых двух подходов.

Так, Л.М. Подъяблонская (2009) дает определение финансовой системы как совокупности «различных сфер и звеньев финансовых отношений, каждая из которых характеризуется особенностями в формировании, распределении и использовании фондов денежных средств, различной ролью в общественном воспроизводстве и государственных и корпоративных органах управления финансами» [100, с. 36].

Структура финансовой системы Российской Федерации, по ее мнению, включает следующие сферы и звенья организации финансовых отношений (рис. 1.10).

При этом в состав сферы входят: финансы государственные и местные (централизованные финансы) и финансы хозяйствующих субъектов (децентрализованные финансы).

Звеньями государственных и муниципальных финансов служат: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ (региональный), бюджеты муниципальных образований (местные), государственные внебюджетные целе-

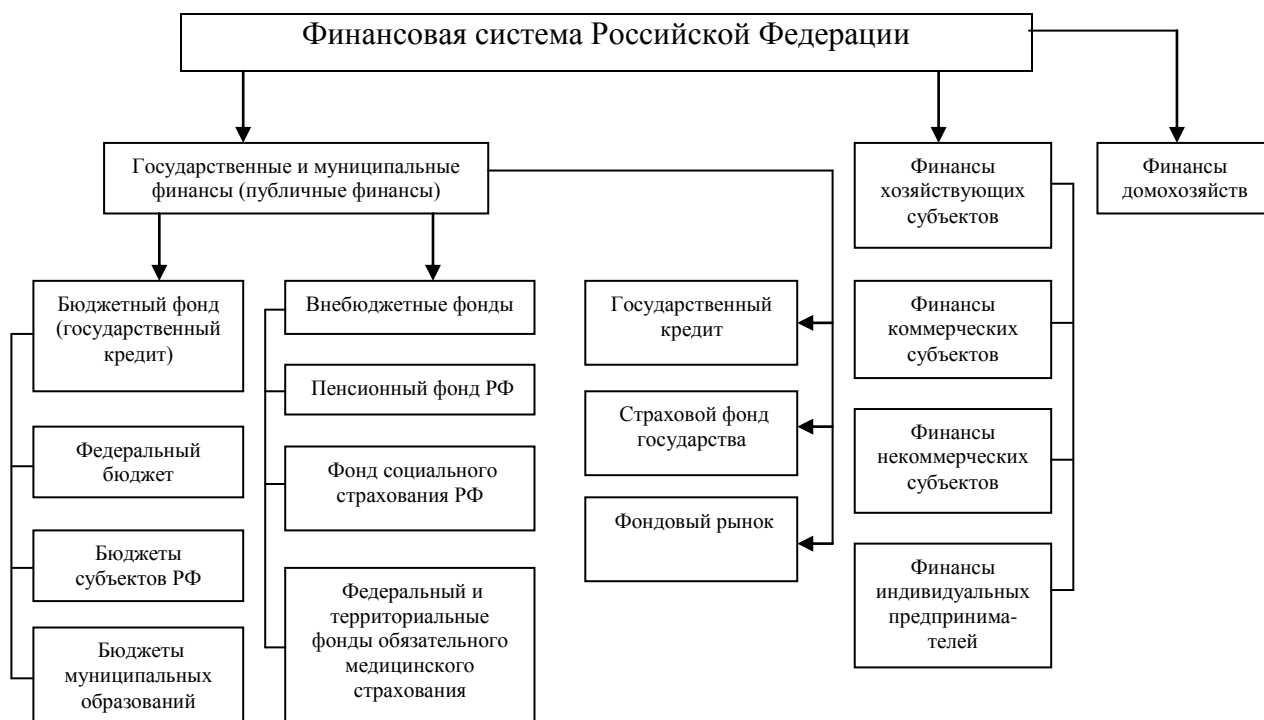


Рис. 1.10. Сферы и звенья финансовой системы Российской Федерации (Л.М. Подъяблонская, 2009)

вые фонды, государственный кредит и страховой фонд государства, фондовый рынок.

А звеньями финансов хозяйствующих субъектов являются: финансы коммерческих организаций (предприятий), финансы некоммерческих организаций (предприятий) и финансы индивидуальных предпринимателей.

Кроме того, по ее мнению, финансовая система – это не только совокупность сфер и звеньев финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных средств, но и система финансовых учреждений, т.е. институциональная финансовая система [100, с. 36–38].

С точки зрения полноты описания всех компонентов опять же исследуемой категории можно сказать, что, пожалуй, это самая комплексная ее характеристика, в нее входят и «финансовые учреждения, т.е. институциональная финансовая система».

В то же время в данном развернутом определении имеется существенная логическая тавтология. Так, вначале автор утверждает, что ФС включает в себя «совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений». И далее пишет, что в эти сферы входят централизованные и децентрализованные финансы, а звеньями является весь консолидированный бюджет государства и все его внебюджетные фонды, а также финансы коммерческих и некоммерческих организаций. Но ведь фактически эти звенья состоят опять же из централизованных и децентрализованных финансов. В чем же тогда смысл введения в оборот двух различных понятий: «сферы» и «звенья»? Мы его не видим.

Кроме того, Л.М. Подъяблонская никак не выделяет роль органов управления и координации финансами (Минфина РФ, Центробанка и др.) в формировании финансовой системы, хотя, по нашему мнению, без них ФС не может существовать. В определении ничего не говорится и о целевой направленности ее функционирования.

Вероятно, можно было бы продолжить критический анализ, но и уже отмеченные нами пробелы в обосновании этой формулировки говорят об отсутствии в данном случае целостного видения ФС, что не позволяет воспользоваться четвертым подходом трактовки сущности финансовой системы в наших дальнейших исследованиях.

Существуют и другие трактовки сути ФС, которые не входят в описанные выше четыре подхода (**пятый подход**).

Следует отметить, что, помимо нашей систематизации имеющихся определений финансовой системы, мы нашли еще один вариант классификации существующих вариантов трактовок сути ФС.

И. Любимцев в 2011 году, анализируя данную проблему исходя из различных методологических подходов, выделил следующие пять моделей определения финансовой системы:

- как комплекс управления институтами и финансовыми отношениями;

- как совокупность финансовых секторов экономики (секторный подход);
- как совокупность звеньев и фондов (звеньевой подход);
- как системный оператор, объединяющий финансовые институты и финансовые инструменты, оперирующие с финансовыми ресурсами;
- как многоуровневая конфигурация, предполагающая взаимодействие федерального, регионального и муниципального уровней финансово-бюджетных звеньев [228, с. 32].

Предлагаемая И. Любимцевым классификация моделей определения сущности финансовой системы из пяти вариантов:

- во-первых, в первом случае совпадает с выделенным нами третьим подходом, когда упор делается на наличие в ФС блока управления;

- во-вторых, остальные четыре модели, мы считаем, разъединены весьма и весьма условно, т.к. они в «чистом» виде в публикациях нам не встречались, и поэтому они объединены нами в одном – первом подходе, когда в определении ФС прежде всего акцентируется наличие совокупности, взаимосвязанных звеньев, институтов, частей, элементов и т.д. и т.п., непосредственно участвующих в финансовой деятельности;

- в-третьих, среди данных пяти моделей, по нашему мнению, не выделен самый распространенный, в нашем случае – второй подход, который во главу угла определения ставит наличие «отношений» между элементами ФС;

- в-четвертых, автор не посчитал возможным предположить вероятность наличия или появления в будущем каких-то других моделей (у нас – это четвертый подход), в число которых мы включаем и его вариант определения ее сущности.

Автор статьи предлагает объединить рассматриваемые им модели в базисную идею «синтеза методологий», а также считает, что необходимо «выявление в них общего свойства, без чего ни одна смоделированная финансовая система не может функционировать». По его мнению, таковой «является необходимость системного движения финансовых потоков и

финансовых кругооборотов в каждой модели» [там же, с. 33]. И сразу же дает такое определение: «Системные финансовые потоки формируют функционирующие звенья (фонды) финансовой системы, их движение, распределение и использование» [там же, с. 33]. К этому автор добавляет, что «финансовая система, как механизм и сфера реализации финансово-экономической политики, одновременно является и механизмом простого и расширенного воспроизводства, формирования во взаимодействии с ценообразованием фондов возмещения, потребления и накопления» [там же, с. 38].

Остановимся на формулировке, данной самим автором, из которой следует, что, во-первых, включая в состав финансовой системы «использование» фондов, он фактически расширил ее границы до почти всего общества и практически всей экономики страны. Ведь именно в этих масштабах происходит освоение денежных средств, в т.ч. в таких сферах, как здравоохранение, культура, образование и т.д. и т.п. Во-вторых, остается не ясным, почему отождествляется система и механизм и есть ли между ними какая-либо разница?

Обобщая все вышесказанное, можно заметить, что, по нашему мнению, попытка объединить различные подходы в один, условно назовем его «собирабельным», не совсем удалась. И при наличии у автора желания продолжить эту тему, потребуются еще время и усилия для ее доработки.

Итак, мы рассмотрели различные подходы к определению сущности финансовой системы, которые мы выделяем в существующих публикациях. Следует также констатировать, что все они, несомненно обладая внутренней логикой, которую в них вкладывали авторы для осуществления собственных исследований, безусловно были полезны им в изысканиях, а также шагом вперед в ее изучении. Тем не менее, в силу перечисленных выше причин они не могут стать основой для нашей дальнейшей работы в деле анализа сущности ФС и на этой базе достижения ее конечной цели, которой является оценка и

поиск путей повышения результативности финансовой политики.

Сформулируем наш подход к определению сущности финансовой системы, который впервые мы опубликовали в июле 2003 года [184, с. 7–10]. Его суть заключается в применении в качестве методологической основы исследования операций (ИСО), общей теории систем и системного подхода, которые уже ранее широко использовались другими экономистами, в т.ч. для определения сущности ФС. Начало разработки этих трех теоретических направлений было положено в первой половине прошлого века в работах А.А. Богданова, Л.Ф. Берталанфи, Р.Л. Акофа, М. Месаровича, М. Сисаени, А.Д. Холла, Р.Е. Фейджина и других ученых [45, 52, 78, 94, 113, 142, 143, 149, 150, 231, 265].

При всех отличиях данных трех научных подходов изучения объективного мира у них есть много общего:

- «целью ИСО является разработка систематического и рационального подхода к решению важнейших задач управления системами» [45, с. 10];

- фундаментальная проблема общей теории систем – выявление законов, определяющих принципы образования и развития любых реальных систем, где под системой Л.Ф. Берталанфи понимает «множество элементов произвольной материальной природы, находящихся в некоторых заданных отношениях друг к другу» [78, с. 9];

- суть системного подхода «заключается в систематическом поиске существенных взаимодействий при оценке деятельности или стратегий любой части организации» (точнее, системы) [231, с. 20].

Видно, что ключевым понятием во всех подходах является «система», под которой понимается «множество объектов вместе с отношениями... между объектами и их атрибутами (свойствами)». [265, с. 252]. Такие «объекты» еще могут называться «элементами» [142, с. 79], а систему определяют как «множество взаимосвязанных элементов» [45, с. 31]. При этом принципиальные различия в этих формулировках, по нашему мнению, отсутствуют, а их суть

можно считать тождественной.

Данное определение «предполагает, конечно, что система имеет свойства, функции или цели, отличные от таковых составляющих ее объектов, отношений и атрибутов» [265, с. 252].

Если теперь вернуться к рассмотренным несколько выше формулировкам, то обращает на себя внимание то, что ряд проанализированных нами выше определений финансовой системы не соответствует только что приведенным «канонам» сущности системы. Из них было зачастую не ясно, что является элементами системы. Кроме того, нередко отсутствовали объяснения, что собственно является системообразующими связями. Не всегда авторы формулировали, что является целеполагающей функцией системы.

Можно констатировать, что в анализируемых формулировках во многих случаях отсутствуют такие базовые понятия системного подхода, как определения ее элементов, систематизирующих связей и целевой функции системы. А без этого, по нашему мнению, нельзя характеризовать какой-либо объект именно как некую систему (с позиций указанных выше трех теоретических подходов). Другими словами, несмотря на сходство широко употребляемого термина «система», для определения сути происходящих в сфере финансов процессов взаимодействия (взаимовлияния) между их достаточно автономными направлениями формирования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов различных субъектов, его применение в изученных нами выше публикациях не всегда имеет отношение к ИСО, общей теории систем и системному подходу.

А для достижения поставленной в данном исследовании цели – оценки и на этой базе повышения результативности финансовой политики - мы считаем, что как раз необходим такой подход, который обеспечивал бы рассмотрение этого процесса с точки зрения максимальных возможностей влияния на него.

Ведь ИСО как раз и применяется «для решения задач, связанных с управлением организационными... системами с целью получения решений,

которые наилучшим образом отвечают целям всей организации» [45, с. 19].

А «системный подход» заключается именно в том, чтобы при наличии заданной цели рассмотреть основные альтернативные решения и «выбрать те из них, которые обеспечивают оптимизацию, наибольшую эффективность и минимальные затраты в чрезвычайно сложных сетях взаимодействия» [149, с. 31].

Итак, разберемся с сущностью финансовой системы с позиций данных теорий и начнем с выяснения вопроса: что является ее элементами?

Первичным элементом финансовой системы может и должна выступать финансовая организация (ФО). В настоящее время имеются различные толкования содержания ФО. Так, в Федеральном законе от 26.07.2006 № 135-ФЗ (в редакции от 29.11.2010) «О защите конкуренции» дается одно из наиболее развернутых ее определений: финансовая организация – хозяйствующий субъект, оказывающий финансовые услуги: кредитная организация, кредитный потребительский кооператив, страховщик, страховой брокер, общество взаимного страхования, фондовая биржа, валютная биржа, ломбард, лизинговая компания, негосударственный пенсионный фонд, управляющая компания паевого инвестиционного фонда, управляющая компания негосударственного фонда, специализированный депозитарий паевого инвестиционного фонда, специализированный депозитарий негосударственного пенсионного фонда, профессиональный участник рынка ценных бумаг [27]. Из этой формулировки видно, что в силу узко специализированной юридической направленности данного закона в перечне отсутствуют такие организации, как финансовые органы всех уровней власти, осуществляющие бюджетный процесс, а также налоговые и таможенные, роль которых в сфере организации финансовых процессов весьма велика, и, более того, без них он в принципе не может осуществляться рационально. Поэтому мы не можем воспользоваться таким определением и будем понимать под ФО обособленную коммерческую или некоммерческую организацию, основной целью которой в соответствии с



международными общепринятыми нормами [320] является оказание финансовых услуг другим экономическим субъектам.

Такое выравнивание, нивелирование статуса различных по своей сути организаций вполне оправданно, т.к. все они осуществляют не просто различные финансовые операции, а эта их деятельность и ее итоги являются именно главной целевой функцией в их работе. Ведь в каждой организационной структуре любой отрасли экономики имеются бухгалтеры (или просто бухгалтер), которые также занимаются финансовыми операциями (к примеру, в промышленности, сельском хозяйстве, строительстве и т.д.), но для таких организаций данная работа не является основной, а выполняет лишь вспомогательные функции. И поэтому они не могут классифицироваться как финансовые организации.

Среди ФО можно выделить следующие большие группы:

- финансовые органы государства (включая субъекты РФ) и местного самоуправления;
- банки;
- организации, занимающиеся инвестиционной деятельностью;
- подразделения налоговой службы;
- страховые компании;
- учреждения таможенной службы;
- профессиональные участники фондового рынка;
- прочие финансовые организации.

В процессе своей деятельности ФО вступают в определенные контакты между собой и тем самым образуют некую систему. При этом такое взаимодействие вызвано объективными причинами, вытекающими из функциональных задач этих организаций, и лишь в малой степени зависит от субъективного, человеческого фактора.

Данная ФС имеет ряд элементов, являющихся как бы ее «ядром». Это:

- Министерство финансов РФ;

- Федеральная налоговая служба (ФНС);
- Федеральная служба страхового надзора (ФССН);
- Федеральная таможенная служба (ФТС);
- Центральный банк;
- организации, занимающиеся организацией функционирования внебюджетных фондов.

Они генерируют различные управляющие, в т.ч. нормативные, решения, которые регулируют деятельность всех других ФО. В свою очередь, в данное «ядро» поступают сведения от других элементов системы, используемые для коррекции их работы. Именно функционирование «ядра» финансовой системы создает основу **системообразующих связей**.

**Целеполагающей функцией** ФС, практическая реализация которой, наряду с ее элементами, «ядром» и системообразующими связями, формирует данную систему, как раз и является выполнение роли механизма, обеспечивающего согласованное по времени и территориально ориентированное образование, распределение, получение и перераспределение финансовых средств между домохозяйствами страны, хозяйствующими субъектами и органами управления для стабильного существования и развития государства, включая его регионы.

Теперь, уточнив содержание основных составляющих ФС, перейдем к формулированию нашего институционально-функционального понимания ее сущности и, конечно, с учетом рассмотренных нами выше подходов к такому определению.

Таким образом, **учитывая цели исследования и существующие теоретические воззрения на содержание финансовой системы (ФС) государства, по нашему мнению, можно сказать, что она представляет собой совокупность финансовых организаций, включая организации управления централизованными финансами, которые в процессе своей деятельности создают механизм ее функционирования и прямо или**

**косвенно воздействуют на консолидацию, распределение и перераспределение финансовых ресурсов между органами власти разных уровней, а также хозяйствующими субъектами и домохозяйствами.**

ФС государства можно представить примерно так (рис. 1.11).

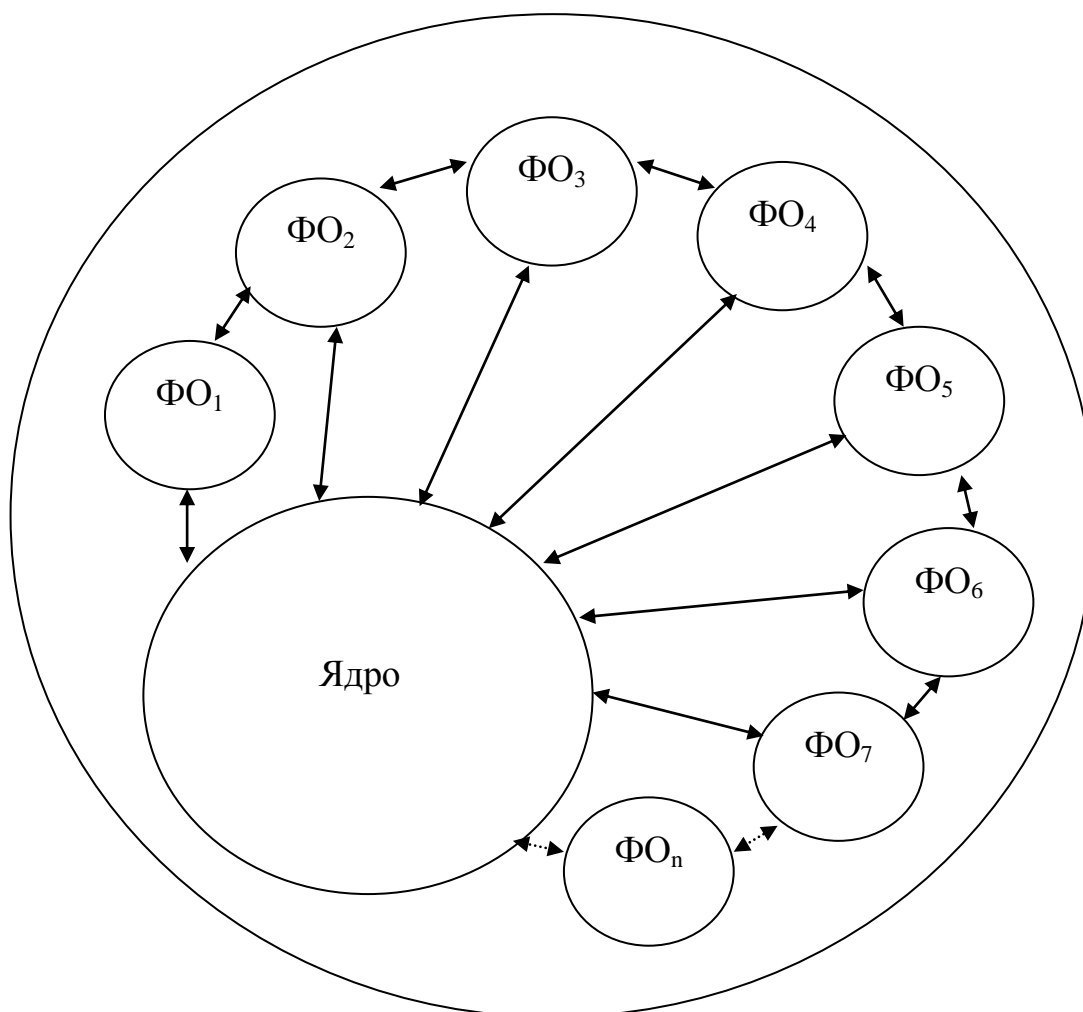


Рис. 1.11. Финансовая система государства

Следует подчеркнуть, что финансовая система – это не некая искусственная кем-то созданная структура. ФС зарождалась и формировалась по мере развития экономики или, по образному выражению В.И. Горелик, «складывалась тысячелетиями» [160, с. 40]. И в настоящее время она продолжает развиваться и самосовершенствоваться, в т.ч. с возможным вмешательством в этот процесс человеческого фактора.

Поясняя нашу формулировку сущности ФС, необходимо сказать, что:

во-первых, систематизирующие связи создаются именно в процессе деятельности ФО в рамках их специализации и образующихся при этом контактов между ними;

во-вторых, в перечень функциональных целей ФС сознательно не включена такая, как «использование» финансовых ресурсов, т.к. этот процесс происходит в основном в других сферах деятельности (в промышленности, на транспорте и т.д.) и определяется уже их спецификой;

в-третьих, необходимо обратить особое внимание на то, что среди ФО не упоминаются такие, как «валютные», «кредитно-денежные» и некоторые другие организации, т.к. в настоящее время существуют только банки, которые выполняют в т.ч. валютные, кредитно-денежные операции и другие направления деятельности, хотя в будущем, возможно на основе продолжающейся специализации и разделения труда, такие организации будут создаваться, и ближе всего к этому рубежу подошли те банки, которые все в большей степени нацеливаются на работу исключительно с инвестициями;

в-четвертых, исходя из нашей логики, мы не включаем в состав ФО хозяйствующие субъекты, работающие преимущественно в других секторах экономики, но ряд из них, представляющих собой крупные естественные монополии или корпорации («Газпром», «Роснефть» и др.), создают мощные потоки финансовых ресурсов, которые, конечно, влияют на развитие ФС государства, и поэтому их наличие и финансовое состояние необходимо учитывать при анализе данной системы.

Следует заметить, что в силу существования определенной обособленности отдельных групп ФО, специализирующихся на оказании различных видов финансовых услуг и, следовательно, на выполнении конкретных функций, в ней имеются соответствующие подсистемы. Следовательно, можно утверждать, что она состоит из бюджетной подсистемы (системы), банковской подсистемы (системы), инвестиционной подсистемы (системы)

налоговой подсистемы (системы), страховой подсистемы (системы), таможенной подсистемы (системы), фондовой<sup>1</sup> подсистемы (системы). Каждая из них имеет свою специфику и по составу элементов, которые их образуют, и по системообразующим взаимосвязям, и по целеполагающим функциям (рис. 1.12).

Необходимо также особо обратить внимание на то, что среди подсистем отсутствуют такие часто встречаемые в публикациях, как валютная, денежно-кредитная и некоторые др.

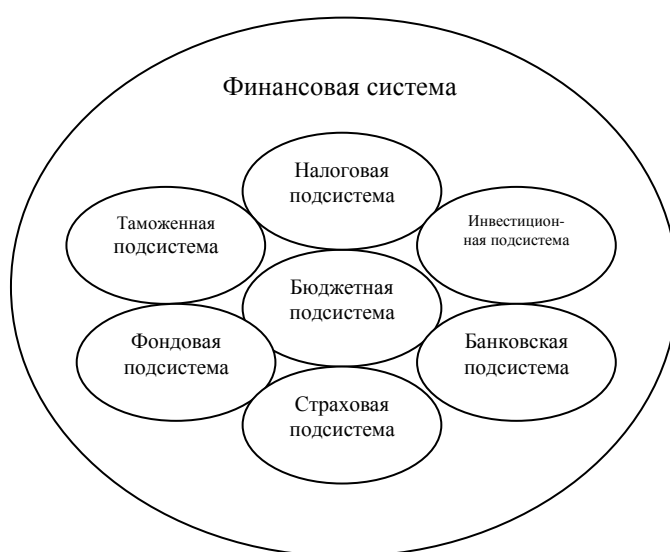


Рис. 1.12. Финансовая система и составляющие ее подсистемы

Это объясняется нашим подходом к определению ФС, элементами которой являются реально существующие специализированные финансовые организации (банки, налоговые организации и т.д.). Валютными и денежно-кредитными вопросами, как мы уже отмечали, занимаются именно банки и т.д. Эта деятельность является лишь отдельными направлениями их работы. И какие-либо специализированные организации по перечисленным выше направлениям деятельности, выделенные в особую категорию, в настоящее время отсутствуют. К примеру, банковскую подсистему образует совокупность

<sup>1</sup> Назовем так данную подсистему как наиболее близкую по смыслу к ее содержанию, заключающемуся в совокупности организаций, работающих в основном на рынке ценных бумаг.

банков, а какие ФО могут сформировать «валютную» подсистему? Снова банки? Алогичность такого подхода для нас очевидна.

Проанализируем кратко ФС с позиций общей теории систем. Можно заметить, что она:

- незамкнутая, или открытая, т.к. финансовые ресурсы и информация поступают в нее из сферы производства, торговли, сферы услуг и других источников и, в свою очередь, направляются из нее в другие сферы деятельности (кроме того, в нее поступают и влияют на ее функционирование регулирующие «сигналы» от законодательных, исполнительных и судебных органов власти, а из нее идет обратная связь в эти структуры, которая должна служить информационной базой для принятия новых или уточнения ранее принятых решений);

- большая из-за того, что состоит из нескольких подсистем;

- иерархическая, т.к. взаимосвязь элементов указанных выше подсистем достаточно четко структурирована и функционирует в устойчивой зависимости от управляющих импульсов элементов – ядер каждой подсистемы;

- целостная, т.е. каждая подсистема так соотносится с другой, что изменение в одной из них вызывает изменение в другой («фактически, так как все системы имеют определенную степень целостности, это свойство используется некоторыми авторами для определения понятия “система”» [265, с. 263]);

- централизованная или «такая система, в которой один элемент или одна подсистема играет главную, или доминирующую, роль в функционировании всей системы» [265, с. 265], в качестве которой, по нашему мнению, выступает бюджетная подсистема;

- адаптивная – способная под влиянием внешних воздействий и информации улучшить свою деятельность;

- стабильная «относительно ее переменных, если эти переменные стремятся сохраниться в определенных пределах» [265, с. 268].

Если говорить о таких взаимосвязанных и противоположных качествах, как прогрессирующая систематизация (усиление связей внутри системы) и прогрессирующая изоляция (ослабевающие связи), централизация (увеличение доминирования одного из элементов – ядра) и децентрализация (уменьшение такой роли), то без конкретного, весьма сложного и пока еще не имеющего методологии и методики количественного анализа невозможно сказать что-то определенно.

Следует также отметить, что существует мировая финансовая система, которая состоит из международных финансовых организаций, а также из разной степени интегрированных в нее финансовых подсистем (систем) отдельных государств, состоящих, в свою очередь, из подсистем (систем) их регионов. Одновременно финансовая система любой страны является подсистемой национальной экономической системы.

Таким образом, можно констатировать, что исследованы основные аспекты сущности финансовой системы и выработано собственное ее понимание, которое, конечно, в определенной степени является синтезом уже имеющихся и рассмотренных выше подходов. Однако следует подчеркнуть, что наша формулировка ее сути заметно отличается от всех ранее проанализированных. Убеждены, что она более полно характеризует содержание такой сложной экономической категории, как финансовая система, и поможет разобраться в том, как функционирует финансовый механизм, а главное, даст возможность понять сущность финансовой политики, которая может и должна быть основой для оценки ее результативности и повышения последней.

## 1.2. Механизм функционирования финансовой системы как основа ее внутреннего устройства

Чтобы перейти от нашего определения сущности финансовой системы к исследованию финансовой политики, необходимо разобраться, как функционирует такая система, т.е. изучить ее финансовый механизм (ФМ). Очень важно понять характер взаимосвязей между составляющими ее элементами. Потому что только выяснив сущность этих процессов, можно оказывать на них осмысленное влияние, с тем чтобы регулировать ее состояние, рационально управлять ею и получить запланированный результат. В противном случае отдельные, на первый взгляд разумные, но интуитивные по сути решения и действия могут привести к неожиданным последствиям, в т.ч. негативного характера.

В экономической литературе существуют различные точки зрения в понимании сущности финансового механизма.

Если проанализировать встречающиеся формулировки сущности ФМ, то можно обратить внимание на некоторую их схожесть, и поэтому почти все их можно объединить в пять подходов.

В основе **первого** лежит описательный характер, т.е. ФМ характеризуется в первую очередь как «совокупность» инструментов, методов, способов и форм его составляющих [129, с. 335].

Ко **второму** подходу можно отнести авторов, которые рассматривают финансовый механизм прежде всего как некий функционирующий аппарат или устройство «организации финансовых отношений» [133, с. 60].

**Третий** подход объединяет работы, в которых фактически синтезируются первых два подхода. и подразумевает, что ФМ включает в себя организационные формы финансовых отношений, а также их порядок, методы и формы [93, с. 15–16].

Следующий, **четвертый** подход предполагает, что «процесс распределе-



ния и перераспределения стоимости общественного продукта представляет собой финансовый механизм...» [131, с. 15].

К **пятому** подходу мы относим все другие варианты определения сущности ФМ [233, 271 и др.], которые мы не включили в перечисленные выше четыре.

Рассмотрим имеющиеся взгляды в рамках **первого подхода**.

Н.В. Гаретовский еще в 1988 году определил сущность финансового механизма как «совокупность форм и методов, с помощью которых обеспечивается осуществление широкой системы распределительных и перераспределительных отношений, образование доходов и накоплений, создание и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств», который «включает финансовое планирование, управление финансами, финансовые рычаги и стимулы, финансовые показатели, нормативы, лимиты, финансовые резервы» [129, с. 335].

К сожалению, пояснение того, что является его «формами и методами» отсутствует. Трудно согласиться с включением в состав ФМ «использования» фондов денежных средств, т.к. это действие осуществляется во всех отраслях экономики (промышленности, сельском хозяйстве, строительстве и др.), и, следовательно, в таком случае получается, что он включает их все.

В определении указывается всего два этапа финансовой политики (планирование и управление) и далее перечисляются отдельные термины финансового процесса (рычаги, стимулы, показатели, нормативы, лимиты и резервы). При этом не упоминаются даже перечисляемые автором ниже такие этапы, как контроль и стимулирование. Также нельзя объяснить выбор только шести из нескольких десятков наиболее часто встречаемых финансовых терминов. К примеру, его можно было легко дополнить такими, как баланс, дефицит, процент освоения средств и т.д. Вероятно, перечисление лишь отдельных характеристик процесса функционирования финансов произошло из-за намерения назвать только наиболее известные из них. А в результате

формулировка сущности финансового механизма, на наш взгляд, получилась во многом собирательной и довольно расплывчатой.

И хотя нам больше не встречались работы, в которых бы имелся подобный подход, мы посчитали возможным и необходимым начать исследование ФМ с него как некоего обобщенного взгляда экономистов советского (до 1991 г.) периода на сущность данного механизма.

Подытоживая краткий анализ, следует констатировать, что рассмотренный подход не может стать основой для исследования сути финансовой политики и дальнейшего продвижения к поставленной цели – разработке методологии ее оценки - и на этой базе формирования дополнительных мероприятий по ее повышению.

**Второй подход** предполагает наличие некоего аппарата, координирующего развитие или устройство финансовых отношений, под которыми и понимается суть ФМ.

Так, коллектив авторов во главе с В.М. Родионовой в 1995 году определил финансовый механизм как «совокупность способов организации финансовых отношений, применяемых обществом в целях обеспечения благоприятных условий для экономического и социального развития» [133, с. 60].

Т.В. Любичкая (1995), разделяя такой подход и ссылаясь на данный источник, повторила, что он «представляет собой совокупность способов организации финансовых отношений, применяемых в целях обеспечения благоприятных условий для экономического и социального развития» [88, с. 9].

Соглашаясь в основном с этим подходом, вместе с тем следует сказать, что он, на наш взгляд, имеет недостаточно детализированную формулировку, которую практически невозможно применить для анализа конкретного финансового механизма, в т.ч. и в нашем случае.

Кроме того, возникает несколько вопросов:

- что имеется в виду под «способами организации финансовых

отношений»?

- как называется тогда «механизм», который приводит к тому, что создаются «неблагоприятные» условия экономического развития (к примеру, финансовый кризис), или параллельно имеется еще один финансовый механизм, который функционирует таким образом, что создаются негативные предпосылки развития экономики?

Перечень вопросов можно было бы продолжить. Но и уже заданные позволяют предположить, что такая трактовка не в полной мере характеризует такое сложное экономическое понятие, как «финансовый механизм».

Другая группа экономистов во главе с Н.С. Желтовым и В.В. Нестеровым позднее, в 2004 году, так сформулировала суть данного процесса: «финансовый механизм есть не что иное, как внутреннее устройство финансов, позволяющее приводить их в действие и использовать в качестве инструмента управления, активного влияния на различные стороны деятельности предприятий, фирм, организаций» [128, с. 17].

В принципе оценивая положительно идею, заложенную в данное определение, вместе с тем следует отметить, что она является, пожалуй, несколько абстрактной и излишне укрупненной, без уточнения конкретных вопросов и деталей этого «внутреннего устройства». А без этого его практически невозможно применить ни для его изучения, ни для выработки практических предложений по возможному совершенствованию. Кроме того, такой механизм влияет не только на различные стороны работы хозяйствующих субъектов, но и на государство в целом, на все его регионы и, безусловно, на всех граждан, в т.ч. занятых в различных сферах деятельности.

Еще один авторский коллектив под руководством Т.А. Захаркиной в 2006 году рассматривал финансовый механизм как «инструмент финансовой политики, представляющий совокупность установленных государством форм, видов и методов организации финансовых отношений, применяемых обществом для решения социально-экономических задач» [123, с. 13]. Приве-

денная формулировка практически совпадает с рассмотренным нами выше определением ФМ, которое было дано коллективом авторов во главе с В.М. Родионовой [133, с. 60], и поэтому мы не будем здесь его анализировать, чтобы не повторяться.

Л.М. Подъяблонская (2009) считает, что финансовый механизм – это совокупность способов управления финансовыми отношениями» и что он состоит из способов образования государственных бюджетных фондов (общегосударственных и региональных), методов образования государственных целевых внебюджетных фондов, видов платежей в бюджет и целевые внебюджетные фонды, финансового планирования и прогнозирования, финансового контроля [100, с. 11].

Дополняя свою формулировку, автор утверждает также, что ФМ включает в себя совокупность организационных форм финансовых отношений, порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, методы финансового планирования, формы управления финансами и финансовой системой, финансовое законодательство [там же, с. 28].

Рассматривая данное развернутое определение, можно заметить, что, во-первых, автор фактически отождествляет «управление финансовыми отношениями» и «финансовый механизм». По нашему же мнению, эти категории имеют существенное смысловое различие. Первое предполагает целенаправленное воздействие на какой-либо объект, а второе осуществляется чаще всего без какого-либо вмешательства извне, только в результате существования объективных закономерностей развития общества. Во-вторых, в первом описании состава ФМ обращает на себя внимание то, что все перечисленные аспекты являются опять же характеристиками только целенаправленного и сознательного процесса деятельности, создающей способы организации фондов, разрабатывающей виды платежей, осуществляющей прогнозирование, планирование и контроль, т.е. практически

опять все сводится исключительно к процессу управления. В-третьих, заметно отсутствие в общем-то логичном перечне, включающем образование бюджетных и внебюджетных фондов, таких важнейших характеристик данного механизма, как распределение и перераспределение этих фондов. В-четвертых, в дополнении автора к определению ФМ вновь фактически приравниваются к совокупности «способов управления». В нем опять выделяются исключительно рациональные действия (организационные формы, порядок и методы финансовых отношений) или описание ограничительного порядка таких действий (законодательство).

Таким образом, как мы поняли, основной смысл определения ФМ, данного Л.М. Подъяблонской, заключается в том, что он представляет собой «совокупность способов управления». С этим мы не согласны и считаем, что данный механизм формируется прежде всего из взаимодействий ФО внутри ФС, обусловленных объективными экономическими интересами в реализации стоящих перед ними целей. А уже возможность влияния на этот процесс, в т.ч. совокупность таких способов, хотя также служит важной характеристикой ФМ, является все-таки вторичным аспектом его сущности.

После краткого анализа данного определения можно констатировать, что, ввиду отмеченных недостатков, оно не может быть использовано для целей нашего исследования.

П.М. Чорба, М.В. Владыка и А.А. Гулько в 2010 году дали фактически два определения сущности финансового механизма. В первом со ссылкой на книгу, изданную под редакцией В.М. Родионовой (1995), говорится, что ФМ – «это совокупность способов организации финансовых отношений, применяемых обществом в целях обеспечения благоприятных условий для экономического и социального развития» [139, с. 15]. Во втором авторы утверждают, что «финансовый механизм выступает средством реализации финансовой политики как государства, так и субъектов хозяйствования», и он «включает виды, формы и методы организации финансовых отношений,

способы их количественного определения» [там же, с. 16].

Относительно второй трактовки можно заметить, что мысль о том, что ФМ является «средством реализации финансовой политики», перекликается с мнением И.Н. Мысляевой (2003) о том, что «финансовая политика реализуется посредством финансового механизма» [93, с. 15]. И с тем и с другим утверждением следует согласиться, но с одним дополнением, что он является не просто средством, а **главным**, или **основным**, ее инструментом. Ведь их может быть много, в т.ч., к примеру, хорошие погодные условия, обеспечившие высокий урожай при благоприятной конъюнктуре цен на продовольствие, позволившие получить производителями высокий доход, а в результате существенно пополнить казну налогами и тем самым также выступить инструментом успешной реализации финансовой политики.

Однако возникает вопрос: можно ли считать финансовый механизм только средством финансовой политики? Отвечая на него, следует заметить, что и финансовая система, и финансовый механизм сами также определяют реальные возможности ее проведения, являются тем фундаментом, который необходимо учитывать и при ее разработке, и при ее реализации. В противном случае она может оказаться лишь набором благих, но нереализуемых пожеланий.

Таким образом, из вышесказанного следует сделать вывод о том, что рассмотренный подход, несмотря на наличие в определении многих важнейших характеристик ФМ, содержит ряд не до конца проработанных позиций и не полностью раскрывает его сущность. Поэтому этот подход нельзя использовать ни для понимания ФМ, ни для того, чтобы в дальнейшем на его основе выяснить суть финансовой политики.

Авторы, которых мы, с определенными оговорками, относим к **третьему подходу**, считают, что ФМ представляет собой одновременно не только некие организационные формы финансовых отношений, но и их методы, порядок и формы.

Так, И.Н. Мысляева в 2003 году писала, что «финансовая политика реализуется посредством финансового механизма, который представляет собой часть хозяйственного механизма», включающего:

- совокупность организационных форм финансовых отношений;
- порядок формирования и использования централизованных фондов денежных средств;
- методы финансового планирования;
- формы управления финансами и финансовой системой;
- финансовое законодательство [93, с. 15–16].

Использование данного механизма, по мнению вышеупомянутого автора, осуществляется специальными организационными структурами, создаваемыми для управления финансами. К их числу в России относятся органы законодательной власти, а также органы исполнительной власти: Министерство финансов РФ; Министерство РФ по налогам и сборам; Федеральная служба налоговой полиции; Министерство государственного имущества РФ; Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг; Центральный банк РФ [там же, с. 15–16].

В этой обстоятельной и развернутой трактовке, пожалуй, делается попытка объединить сразу два ранее проанализированных подхода к определению сущности финансового механизма: и как совокупности финансовых отношений, и как к порядку формирования и использования финансов (централизованных и децентрализованных). К ним еще добавлены методы планирования, формы управления и даже связанная с ними правовая база.

Данное определение дает общее представление о сути финансового механизма и его содержании. Однако к нему возникает ряд вопросов, ответы на которые помогли бы сделать его более логичным и менее противоречивым, а также в известной мере сгладили бы впечатление о его неполной комплексности.

Так, в нем почему-то упоминаются только методы планирования, но отсутствуют методы прогнозирования, управления и других этапов финансовой политики. В чем автор видит различие управления финансами и финансовой системой? Зачем в работу по экономике внедрена новация из юридических наук (финансовое законодательство) в качестве характеристики исследуемого объекта? С таким же успехом можно было еще, например, добавить также компьютерное и программное обеспечение финансового механизма. И наконец, соглашаясь с тем, что в его функционировании принимают участие законодательные и исполнительные органы власти, в этом случае следовало бы, наверное, дополнить, что и судебные органы власти все активнее вмешиваются в ход финансового процесса и тем самым включаются фактически в финансовый механизм.

Подводя итоги рассмотрения определения, можно сказать, что с увеличением его объема произошло уменьшение внутренней его логики и одновременно появились моменты, требующие своего объяснения и, следовательно, дополнения. Другими словами, на основе данной формулировки проводить анализ финансового механизма, по нашему мнению, будет весьма затруднительно.

А.П. Ипатова (2009) отмечает, что «финансовый механизм реализации региональной инновационной политики представляет собой совокупность видов, форм, методов и инструментов финансового обеспечения источниками финансирования, финансового регулирования и организации финансовых отношений в инновационной сфере и деятельности, осуществляемой региональными органами власти и частным бизнесом региона» [177, с. 95].

В данном определении в качестве сути ФМ вновь перечисляются:

- виды финансового обеспечения;
- его формы;
- его методы;
- его инструменты.



К этой, казалось бы, всеобъемлющей формулировке трудно что-либо добавить. В то же время автор не поясняет, что понимает под данными видами, инструментами, методами и формами финансового обеспечения, чем они различаются друг от друга. Кроме того, как все они функционируют? Чем отличается «финансовое регулирование» от «организации финансовых отношений»? Есть и другие безответные вопросы.

На основании вышесказанного можно заметить, что в трактовке А.П. Ипатовой, наряду с положительными моментами, имеются и отрицательные. Последние не позволяют нам воспользоваться данной формулировкой для дальнейших исследований.

Из краткого анализа третьего подхода следует сделать вывод о том, что в нем, наряду с несомненными достоинствами, имеется недостаточно логически обоснованное использование различных экономических категорий и, не восполнив данный пробел, его невозможно применить для исследования как самого финансового механизма, так и более сложного экономического явления – финансовой политики.

Рассмотрим **четвертый подход** к определению сущности ФМ.

В.В. Иванов (2001) отмечал, что «процесс распределения и перераспределения стоимости совокупного общественного продукта 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 управления» [131, с. 15].

Такая трактовка в полной мере охватывает субъекты, формирующие финансовые отношения, конкретные интересы которых являются движущей силой данного процесса.

Однако можно ли исходить из процесса распределения и перераспределения стоимости совокупного общественного продукта, т.е. стоимости совокупности материальных благ (средств производства и предметов

потребления), созданных во всех отраслях материального производства в течение определенного времени (обычно за год), или денежного выражения, характеризующего стоимость всего валового продукта, созданного опять же в течение года, при определении сути финансового механизма? Ведь тогда получается, что механизм работает как бы с годовым циклом. В то время как он функционирует в постоянном, круглосуточном и многолетнем режиме, формируя, распределяя и перераспределяя потоки денежных средств.

Понятно, что для цели исследования – поиска путей повышения результативности финансовой политики – данное определение не совсем подходит, т.к. некий комплекс действий должен осуществляться в непрерывном режиме и по всем основным ее направлениям.

Позднее В.В. Иванов (2012) вновь подтверждает свою точку зрения о том, что «процесс распределения и перераспределения стоимости совокупного общественного продукта представляет собой финансовый механизм, который включает обособленные сферы финансовых отношений, позволяющие формировать собственные финансовые ресурсы у хозяйствующих субъектов, наемных работников, государства и органов местного самоуправления» [132, с. 21].

И опять, во многом соглашаясь с данной точкой зрения на сущность ФМ, мы, тем не менее, хотели бы уточнить, что в него, по нашему мнению, входят также и процессы формирования (частично) и получения упомянутой выше стоимости совокупного общественного продукта (СОП).

Поэтому для возможного применения анализируемых выше определений в дальнейшем исследовании с целью анализа финансовой политики, по нашему мнению, необходимо будет их скорректировать с учетом указанных выше аспектов.

Существуют и другие определения ФМ, не вписывающиеся в рассмотренные четыре подхода, в т.ч. применительно к конкретным сферам экономической деятельности, которые мы объединяем в рамках **пятого**

**подхода.**

Так, Ю.А. Миронихина (2006) полагает, что «финансовый механизм развития региона представляет систему организации финансовых ресурсов и денежных потоков, обеспечивающую ему функционирование хозяйства в режиме развития», и включает в «круг агентов» (или его участников): «федеральные органы управления финансами; региональные органы управления финансами; муниципальные органы управления финансами; хозяйствующие субъекты; домашние хозяйства, население» [233, с. 52].

В такой трактовке ФМ состоит из ряда составляющих, в т.ч.: из финансовых ресурсов, из денежных потоков и из всех организационных структур, которые обладают этими ресурсами и создают данные потоки. Фактически, на наш взгляд, в этом случае финансовый механизм во многом совпадает с сущностью финансовой системы. Такое смешение различных категорий, отсутствие между ними существенных различий не позволяют взять данное определение за основу в дальнейшей работе.

И.В. Черняева (2006) выделяет «финансовый механизм экономического роста» [271, с. 49], который заключается, видимо, в том, что «финансовые ресурсы» через участие в «воспроизводстве товаров и услуг» создают сначала «реальные ресурсы (активы)», затем, производя некоторые «затраты» и «расходы», дают конкретные «доходы». И одновременно эти доходы опосредованно, через воспроизводство приводят к получению «прибыли (убытков)» (рис. 1.13).

Получается, что автор понимает ФМ в основном как финансовые потоки, включая их истоки и результаты, а также добавляя к ним «оценку воспроизводства капитала». Думается, что такое видение сути финансового механизма является весьма неполным, т.к. за рамками внимания исследователя остаются такие важные аспекты, как собственно взаимодействие между организациями, осуществляющими деятельность в сфере финансов.

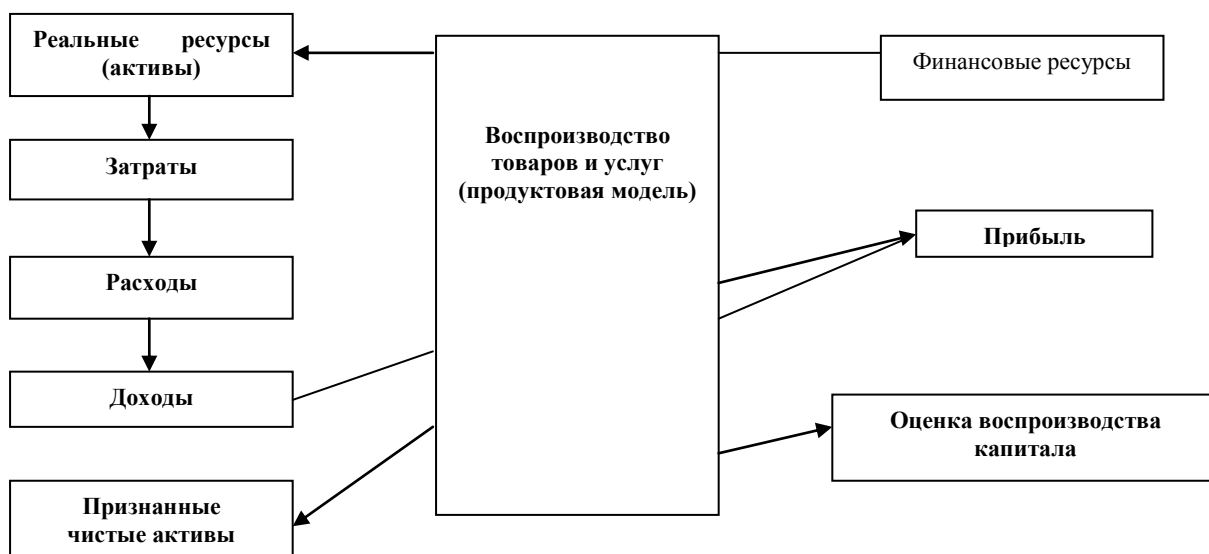
**Физический капитал****Финансовый капитал**

Рис. 1.13. Элементы финансового механизма, приводящего в действие модель воспроизводства капитала (И.В. Черняева, 2006)

Уже только поэтому мы не можем использовать и этот вариант определения финансового механизма в своей дальнейшей работе.

Рассмотренные нами подходы к определению ФМ в основном дают представление о его сути с позиций целей, которые ставили перед собой их авторы. И могут, вероятно, служить основой для решения различных исследовательских задач. Вместе с тем, как было показано выше, в каждом из них имеются отдельные изъяны в их внутренней логике и (или) конкретные неточности. Поэтому нам нельзя будет воспользоваться ни одним из них ни для анализа финансового механизма, ни для постижения сущности финансовой политики.

Поэтому для понимания сути ФМ мы разработаем свой подход и начнем рассмотрение данного вопроса с начала, с создания предпосылок его возникновения, т.е. с появления первых денежных платежей. В процессе производства люди с помощью орудий труда воздействовали на предмет труда и в итоге получали некий полезный результат в виде продукции сельского

хозяйства, объектов строительства, изделий ремесленников и т.д. Далее они вносили часть полученных ими денег в виде податей в некий примитивный прообраз бюджета (назовем его «пробюджет») государства и различного рода местных правителей. Кроме того, параллельно существовали такие «платежи» в ту же казну, как работы на объектах, принадлежащих властям, и уплата налогов произведенной продукции в натуральном виде.

В этом процессе представляют интерес именно все виды платежей. Их совокупность, наличие формирования, распределения и перераспределения произведенной стоимости, если исходить из некоторых других приведенных выше определений, формально можно считать «финансовым механизмом». Но можно ли с этим согласиться?

Для того чтобы ответить на этот непростой и одновременно важный для понимания сути ФМ вопрос, необходимо, по нашему мнению, прежде всего рассмотреть совершение актов купли-продажи в элементарной схеме функционирования хозяйственного механизма (рис. 1.14).

Очевидно, что деньги участвуют в комплексе взаимосвязей:

- 1) при покупке (аренде) орудий труда;
- 2) при покупке (аренде) предметов труда;
- 3) при реализации (продаже) товаров;
- 4) при получении их участниками производства и торговли;
- 5) при перечислении их части и теми, и другими в казну.

Первые три вида взаимодействий являются не чисто денежными, т.к. при покупке (аренде) орудий, предметов, а также результатов труда (рис. 1.14, а, д, 9 и 10) фактически происходит обмен денег на товары и наоборот. Правильнее было бы их назвать товарно-денежными отношениями.

Что касается четвертого и пятого видов связей между производителями товаров, а также представителями торговли и государством (на рисунке соответственно 1 и 12), то относительно них можно сказать, что для данных предпринимателей они фактически являются платой за услуги государства в

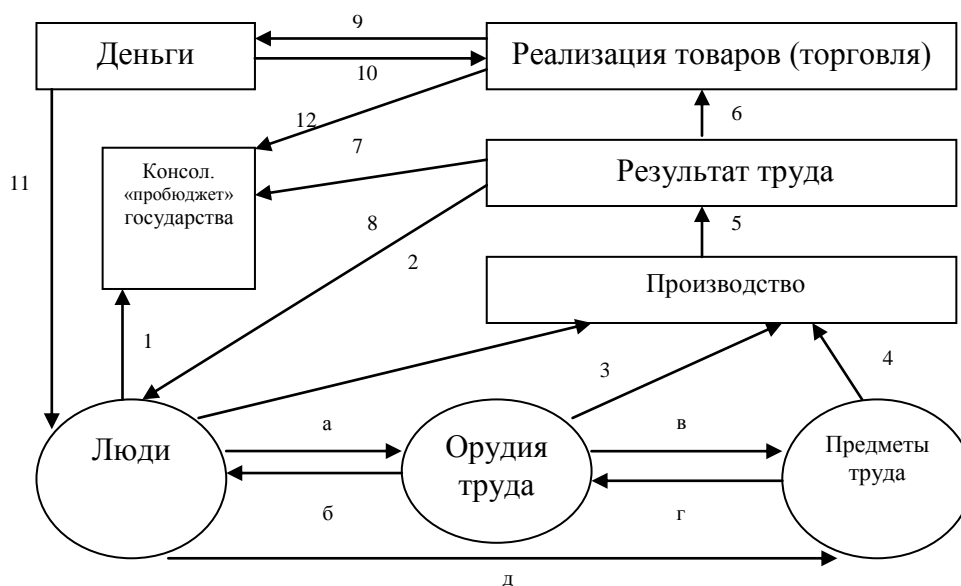


Рис. 1.14. Процесс функционирования производства

Где:

а – покупка (аренда) орудий труда; б – влияние орудий труда на людей; в – воздействие орудий труда на предмет труда; г – влияние предметов труда на орудия труда; д – покупка (аренда) предметов труда. 1 – уплата деньгами податей (налогов); 2, 3, 4 – процесс объединения элементов труда в процесс производства; 5 – выделение результатов производства, их отчуждение; 6 – поступление результатов труда в торговлю; 7 – оплата податей (налогов) производителями товаров в натуральном виде (товарами и услугами); 8 – получение работниками результатов труда в натуральном виде; 9, 10 – продажа товаров, получение денег представителями торговли; 11 – получение работниками части дохода в виде заработной платы; 12 – уплата деньгами налогов

различных сферах (безопасность, обеспечение транспортной инфраструктурой, оборона от внешней агрессии и т.д.), создающей по своей сути доходы «пробюджета». Поэтому можно сказать, что они выступают как первичные звенья возникающего при этом ФМ. Причем, и это очень важно подчеркнуть, его формирование связано прежде всего с появлением и денег, и «пробюджета». На наш взгляд, именно они играют ключевую роль в создании в

последующем финансового механизма.

В дальнейшем на базе развития данных взаимосвязей и по мере образования финансовой системы государства, включающей различные финансовые организации, произошло формирование финансового механизма. Исходя из этого, сущность ФМ заключается прежде всего в сфере деятельности финансовых организаций, которые создают при этом системообразующие связи (рис. 1.15).

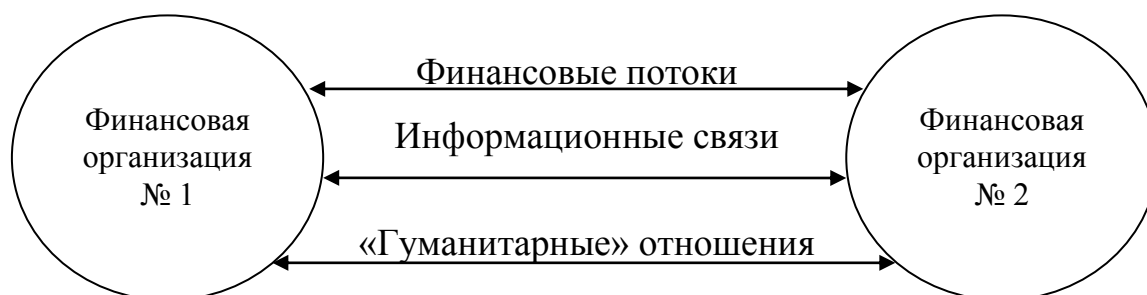


Рис. 1.15. Взаимосвязи между финансовыми организациями

Можно выделить следующие виды данных взаимосвязей:

- финансовые, являющиеся основными и делающие главное отличие исследуемой системы от других;
- информационные, включая управляющие, в т.ч. контрольные;
- «гуманитарные», представляющие собой прежде всего переход специалистов из одной финансовой организации в другую вследствие осуществляемых периодически слияний и поглощений ФО, «миграция» кадров, приводящая к передаче (перетоку) соответствующих методов работы.

Финансовые связи (потоки) являются одним из трех видов взаимосвязей ФО и при этом важными составляющими финансового механизма. Среди них мы видим основные, которые осуществляются через:

- Федеральное казначейство и казначейства субъектов РФ;
- Центральный банк РФ и коммерческие банки;
- инвестиционные организации;

- страховые компании;
- таможенные органы;
- профессиональных участников фондового рынка;
- другие каналы.

В. Живалов в этой связи отмечал, что «финансовые потоки относятся к числу базисных категорий, выражающих реальные социально-экономические процессы. Они отражают закономерности движения финансовых ресурсов и являются фундаментальным понятием финансовой науки, обобщающим показателем многочисленных однородных явлений движения финансов в различных сферах экономики. Через них проявляются в стоимостной форме постоянные, устойчивые взаимосвязи хозяйственных субъектов, государственных органов, домашних хозяйств и общественных организаций по поводу производства, распределения, обмена и потребления ресурсов, товаров и услуг» [168, с. 47].

Мы разделяем такую постановку вопроса и считаем, что их исследование еще только начинается и в конечном счете их результаты могут привести к дальнейшему совершенствованию и финансового механизма, и финансовой политики.

О первых итогах работы в этом направлении пишет, в частности, Ю. Любимцев, который, анализируя преодоление финансового кризиса в России в 2009–2010 годах, обращает внимание на положительную роль, которую сыграли при этом Правительство РФ и Центральный банк РФ, и предлагает продолжить усиление их влияния на развитие экономики в стране. В этой связи автор считает, что «появятся условия для непрерывного мониторинга финансовых потоков между звеньями финансовой системы и финансовыми потенциалами секторов национальной экономики». Такой непрерывный мониторинг, по его мнению, также «станет инструментом преодоления «тромбов» в движении финансовых и кредитных ресурсов», и предлагает подключить к этому процессу также Федеральное казначейство и



Федеральную службу по финансовому мониторингу [228, с. 38–39]. Можно только согласиться с автором такого предложения.

Данный пример еще раз подчеркивает важность изучения финансовых связей (потоков) как для предотвращения и преодоления кризисов («засух» и «наводнений» в сфере финансов), так и для осуществления более рациональной финансовой политики.

Следует также особо подчеркнуть, что те части финансовых потоков, которые находятся за пределами ФС, не являются частью ФМ.

Взаимосвязи также могут быть:

- определенной направленности;
- явно выраженными, т.е. «сильными», или, наоборот, чуть-чуть заметными, т.е. «слабыми»;
- устойчивыми или эпизодическими.

Но главное, что они существуют объективно и развиваются по мере «укрепления» финансовой системы.

Первоначально появились организационные ячейки, которые занимались исключительно вопросами государственной казны – некоего прообраза бюджета (пробюджета). Позднее появляются такие самостоятельные структуры, как налоговые и таможенные органы, банки, страховые компании, участники фондового рынка и инвестиционные институты.

Если кратко рассмотреть их взаимодействие, то можно заметить, что:

- высшие органы государственной власти участвуют в формировании и реализации финансовой политики (Администрация Президента РФ, Правительство РФ, Федеральное собрание РФ);

- финансовые органы государства, занимающиеся исключительно вопросами бюджетной политики, включая регионы и муниципалитеты, разрабатывают проекты различных составных частей консолидированного бюджета, а затем его исполняют и тем самым оказывают серьезное влияние на функционирование всей финансовой системы;

- налоговые органы, появившиеся как структуры, которые обеспечивают более эффективное формирование доходов бюджета, по-прежнему имеют своей основной целью деятельности именно его наполнение денежными средствами;

- банки, обязанные своим появлением, с одной стороны, успехам в развитии производства и создания в нем временно излишних доходов, а с другой стороны – потребности в услугах (кредитах), которые они предоставляют;

- организации в сфере инвестиционной деятельности, используя различные финансовые источники, обеспечивают направление свободных средств на развитие экономики и социальной сферы;

- страховые компании обеспечивают снижение различных финансовых рисков и тем самым способствуют увеличению поступлений как от своих клиентов, так и собственных в казну;

- таможенные органы, от работы которых во многом зависит объем доходов бюджетов;

- профессиональные участники фондового рынка также сформировались как самостоятельная группа финансовых организаций и привлекают финансовые ресурсы как для прямого, так и для косвенного инвестирования.

Кроме того, существует взаимодействие и на уровне подсистем, составляющих ФС: между бюджетной, антимонопольной, банковской, налоговой, страховой, таможенной и фондовой.

Бюджетная подсистема (система) в решающей степени зависит от поступлений денежных средств из налоговой и таможенной подсистем (систем), а также от банковской, страховой и фондовой подсистем (систем), от рациональности деятельности инвестиционной. К примеру, И.М. Микулич (2004) считает, что «дефицит государственного бюджета... порождает потребность в его финансировании банковской системой» [232, с. 67]. От себя добавим, что он может быть покрыт также заимствованием средств на рынке ценных бумаг. В свою очередь бюджетная подсистема (система) во многом

влияет на все другие, и особенно на инвестиционную, налоговую и таможенную, которые получают из нее средства на свою деятельность.

Банковская подсистема (система) влияет на другие и одновременно зависит от них. Она вместе со страховой и фондовой фактически конкурируют между собой за право аккумулировать временно свободные денежные средства предприятий и населения. Так, высокая результативность работы фондовой приводит к получению инвесторами высоких доходов и создает тем самым «отток ресурсов банков и предприятий в покупку... ценных бумаг» [там же, с. 67].

Инвестиционная подсистема (система) аккумулирует финансовые ресурсы для последующего их направления в реализацию различных проектов, осуществление которых приводит к увеличению доходов в консолидированный бюджет, а также увеличивает объемы работы практически всех подсистем ФС.

Налоговая подсистема (система) фактически определяет результаты деятельности бюджетной, банковской, страховой и фондовой подсистем и информационно взаимодействует с инвестиционной и таможенной. В то же время и они влияют на нее. Скажем, в период кризиса снижаются финансовые потоки, следовательно, и результаты работы (доходы) банков, инвестиционных организаций, страховых компаний и участников фондового рынка, что, конечно, существенно уменьшает их перечисления налогов и сказывается на работе налоговых органов.

Страховая подсистема (система) во многом зависит от деятельности других подсистем ФС, но и сама влияет в свою очередь на их деятельность. К примеру, «эффективная реализация мер по развитию сферы добровольного и обязательного страхования» будет способствовать расширению долгосрочной ресурсной базы банков [там же, с. 68].

Таможенная подсистема (система) воздействует прежде всего на развитие производства и внешней торговли: вводятся протекционистские меры — развивается первое — экономическая деятельность в стране и снижаются

объемы импорта, либерализуются условия импорта – свертывается выпуск и ассортимент изготавливаемых внутри государства товаров и услуг. Следовательно, в первом случае увеличиваются поступления в бюджетную систему, которые дает налоговая подсистема, растут обороты банков, инвестиционных организаций, страховых компаний и участников фондового рынка. Во втором случае все наоборот: увеличиваются доходы, которые дают таможенные органы.

Фондовая подсистема (система) аккумулирует средства, которые используются как для поддержания и модернизации действующей производственной сферы, так и для долгосрочных вложений в востребованные инновации прикладной направленности и создание на их основе новых видов товаров и услуг. Все это, конечно, через повышение качества и объемов выпуска продукции, а затем их реализацию не только дает дополнительные доходы собственникам и работникам конкретных предприятий и организаций фондового рынка, но и опосредованно через налоги, сборы и другие платежи положительно сказывается на функционировании бюджетной, банковской, инвестиционной, налоговой, страховой и таможенной подсистем.

Конечно, мы понимаем, что привели идеальную картину взаимодействия подсистем ФС. В действительности дело обстоит не так гладко и происходит не столь рационально. К примеру, многие банки, как известно, направляют большую часть своих активов не на кредитование производственной сферы, а на валютные операции.

Рассмотренные выше взаимосвязи как устанавливаются в директивном (законодательном) порядке, так и задаются (налаживаются) на договорной (контрактной) основе. Характер и направленность вызванных ими процессов между ФО формируют основное содержание и состояние финансовой системы государства.

Отталкиваясь от трактовки механизма как совокупности состояний и процессов, из которых и складывается данное явление [115, с. 347], мы

предлагаем его понимание как **механизм функционирования финансовой системы государства, представляющий собой совокупность всех взаимосвязей и процессов внутри финансовой системы, интенсивность, направленность и устойчивость которых во многом определяют возможности ФС достигать поставленные перед ней цели и решать стоящие перед ней задачи ФП.**

Необходимо подчеркнуть, что мы в приведенном выше определении сути МФФС, во-первых, акцентируем внимание на том, что он существует не сам по себе, а является важнейшей неотъемлемой частью ФС, а во-вторых, утверждаем, что он не только обеспечивает деятельность финансовой системы, но и сам как отдельно и как часть ФС выступает одним из главных факторов результативности ФП.

Другими словами, сложившийся механизм функционирования ФС одновременно с имеющейся его финансовой системой определяют или даже ограничивают возможности разработки и реализации финансовой политики. К примеру, при прочих равных условиях наличие действующего международного финансового центра как составной части финансовой системы дает существенные преимущества в проведении результативной финансовой политики имеющему его на своей территории государству по отношению к другому, где он отсутствует.

Следует также добавить, что предложенную нами трактовку механизма функционирования ФС нельзя считать попыткой ввести в оборот новое его понимание. Она лишь расширяет существующие представления о ФМ и позволяет оценить его, исходя из направленности и устойчивости развития финансовой системы государства.

Таким образом, мы исследовали фундаментальную категорию для понимания сущности финансовой политики – механизм функционирования финансовой системы – и теперь можем перейти к анализу проблем воздействия на него, с тем чтобы создать дополнительные возможности совершенствования

данной политики с целью получения необходимых результатов в намеченные сроки и с наименьшими издержками.

### 1.3. Сущность, принципы разработки и реализации финансовой политики

Выбор рациональной финансовой политики и успешная ее реализация во многом, если не в основном, определяют степень успешности любой государственной политики. От нее существенно зависят возможности достижения поставленных целей и задач во внутренней (экономической и социальной) и во внешней политике всех стран. Подобного рода суждения можно считать общепринятыми, и они приводятся в публикациях практически как аксиома. В то же время трактовки сущности финансовой политики весьма разнообразны. С некоторой долей условности их можно объединить в шесть различных подходов.

В **первом** ФП рассматривается прежде всего как «совокупность мероприятий государства» по организации и использованию финансов [47, 67, 77, 82, 93, 123, 124, 125, 129].

Исследователи в рамках **второго подхода** считают, что финансовая политика представляет собой совокупность целей, ресурсов, инструментов, методов и других подобных предметов, объединенных для достижения целей государства в сфере финансов [128, 135, 137].

**Третий подход** заключается в том, что его сторонники считают ФП неким механизмом, основной функцией которого является прежде всего обеспечение сбалансированного роста «финансовых ресурсов во всех звеньях финансовой системы страны» [131, 132].

Авторы, представляющие **четвертый подход**, акцентируют внимание на том, что ФП регулирует финансовые отношения, отношения «по поводу денежной системы страны, страхования, цен, доходов и расходов государства» [123, с. 36]. Аналогичных взглядов придерживаются и другие ученые [68, 134, 136].

Экономисты, которых мы отнесли к **пятому подходу**, утверждают, что

финансовая политика – это целенаправленная деятельность государства по достижению конкретных результатов в сфере финансов [47, 93, 217].

И наконец, **шестой подход** включает в себя все другие [69, 103, 296] определения сущности ФП, содержание которых нельзя включить ни в одну из приведенных выше пяти группировок, а также объединить между собой.

Рассмотрим трактовки, которые мы посчитали возможным отнести к **первому подходу**. В Финансово-кредитном словаре, изданном в 1988 году, эта экономическая категория определялась как «совокупность мероприятий государства по организации и использованию финансов для осуществления своих функций и задач», проявляющаяся «в системе форм и методов мобилизации финансовых ресурсов, их распределении между классами и социальными группами населения, отраслями деятельности и регионами страны, в финансовом законодательстве, в структуре государственных доходов и расходов» [125, с. 309]. В данной формулировке О.Ф. Ковалевского и Е.И. Уразовой весьма полно и адекватно тому времени дается определение сущности финансовой политики в условиях существовавшего в то время в нашей стране политического и общественного устройства.

Однако в настоящее время государство уже не так всесильно и не может разработать «мероприятия», которые бы были обязательны к исполнению вся и всеми. Отсутствует также возможность «мобилизации» доходов, которая предполагала любые способы изъятия необходимых государству денежных ресурсов, в т.ч. через конфискацию, изъятие значительной части доходов предприятий, установление произвольных тарифов и цен, другие экономически необоснованные, в т.ч. и нерациональные, методы администрирования. Сегодня они собираются налоговыми органами «по факту» их поступления. Кроме того, невозможно централизованно распределить денежные средства не только «между классами и социальными группами населения», но даже между «регионами и отраслями деятельности», т.к. значительная часть таких полномочий федерального центра утрачена и децентрализована. Можно



сказать, что анализируемое определение уже не отражает реальностей современной финансовой политики.

Ч.Х. Ионов и О.Н. Кусакина в 1995 году дали весьма похожую формулировку: «система организационно-экономических мероприятий государства по мобилизации финансовых ресурсов, по рациональному распределению и использованию на основе финансового законодательства страны называется финансовой политикой» [77, с. 13]. По их мнению, она включает в себя следующие «важнейшие звенья»:

- выработку научно обоснованных концепций развития финансов;
- определение основных направлений использования финансов;
- осуществление практических действий, направленных на достижение поставленных целей [там же, с. 13].

Ю.А. Кравчук (1998), практически присоединившись к этому подходу, писал, что «совокупность государственных мероприятий по использованию финансовых отношений, их распределению и использованию на основе финансового законодательства страны называется финансовой политикой» [82, с. 19].

Позднее коллективы авторов под руководством И.Д. Мацкуляка в 2003 году [67, с. 29] и Т.А. Захаркиной в 2006 году [123, с. 4] с небольшими редакционными уточнениями дают аналогичные формулировки содержания финансовой политики.

По нашему мнению, эти определения весьма традиционно характеризуют существующую еще инерцию влияния государства на различные организационные структуры с целью создания некоего набора возможностей и предпосылок для получения необходимых результатов в сфере финансов. Можно ли, к примеру, в настоящее время «мобилизовать» финансовые ресурсы? Или лучше все-таки сказать «аккумулировать»?

Почему, объясняя экономическую категорию, надо обязательно прибегать к помощи юридической науки и ссылаться на необходимость учитывать

«законодательство»? Так ли это необходимо? Ведь существует целый ряд важных нормативных, но не законодательных документов, принятых на уровне Правительства РФ, Минфина РФ, Банка России, других министерств и ведомств, а также регионов, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, которые учитываются при разработке и реализации финансовой политики. К тому же априори понятно, что вся экономическая деятельность осуществляется в рамках действующего законодательства, и даже в том случае, если при этом все-таки происходит какое-то его нарушение, то подобный вопрос регулируется также правовым актом – Уголовным кодексом РФ.

В.В. Глущенко и И.И. Глущенко в 1998 году использовали одновременно две формулировки. Первая со ссылкой на упомянутый выше Финансово-кредитный словарь [125, с. 309] полностью повторяла подход к определению финансовой политики как «совокупности мероприятий» [71, с. 129], и поэтому у нас отсутствует необходимость ее вновь анализировать. А вторая говорит о том, что «финансовая политика – это элемент социальной политики государства, который включает совокупность целей, определенных источников формулирования ресурсов, финансовые инструменты и методы их использования, а также методы поддержания баланса в треугольнике «цели–ресурсы–люди» в процессе достижения поставленных целей» [там же, с. 129].

С той частью характеристики финансовой политики, в которой говорится о том, что она включает совокупность целей, источники ресурсов, а также инструменты и методы их использования, можно и нужно согласиться. Включение же ФП в качестве «элемента» в социальную мы считаем никак необоснованным. Как, кстати, и наоборот. По нашему мнению, социальная политика, как утверждают некоторые авторы [124, 125], не входит в состав финансовой. Обе они являются важными и самостоятельными направлениями государственной политики. Хотя, конечно, оказывают взаимное влияние друг на друга. Впрочем, как и все остальные.

Относительно «методов поддержания баланса в треугольнике» следует

заметить, что мы знаем, что такое баланс между доходами и расходами, между двумя другими однородными характеристиками экономических процессов (затратами – результатами), но не можем себе представить **баланс** между **тремя (!)** разными по своей природе объектами: целями, ресурсами и людьми.

Из краткого анализа вытекает вывод о том, что формулировка получилась в известной степени эклектичной, состоящей из трех частей, каждая из которых почти не связана с другой и обладает разной детализацией характеристик исследуемого явления.

Р.А. Набиев, Г.А. Тактаров и ряд других авторов (2007) видят финансовую политику как «совокупность государственных мероприятий, направленных на мобилизацию финансовых ресурсов, их распределение и использование для выполнения государством своих функций» [124, с. 6]. При этом, по их мнению, она состоит из следующих основных направлений:

- налоговой политики;
- бюджетной политики;
- денежно-кредитной политики;
- ценовой политики;
- таможенной политики;
- социальной политики;
- инвестиционной политики;
- внешнеторговой политики [там же, с. 7].

Позднее в другой публикации (2008) они добавляют, что для реализации финансовой политики необходима система социально-экономических приоритетов:

- достижение социально-экономической стабильности в обществе;
- оздоровление государственных финансов;
- восстановление нормального функционирования банковской сферы;
- поддержка сбалансированности товарных и денежных потоков;
- достижение финансово-экономической самостоятельности и усиление

ответственности регионов в рамках единого федерального государства;

- создание равных условий в бюджетно-налоговой сфере для регионов;
- меры по искоренению финансовых злоупотреблений и коррупции

[125, с. 7].

Первая часть определения во многом совпадает с формулировкой из Финансово-кредитного словаря (1988) и была рассмотрена ранее.

Во второй части среди перечисленных отдельных направлений финансовой политики особое сомнение вызывает включение ценовой политики в состав финансовой. Какие финансовые организации ее осуществляют и отвечают за полученные результаты? В чем заключаются ее итоги и каковы критерии ее оценки? И поскольку те и другие отсутствуют, говорить о существовании такого самостоятельного направления финансовой политики, на наш взгляд, не приходится. А включение ее в состав социальной и внешнеторговой политик, по нашему мнению, никак не обоснованно, чрезмерно расширяет рамки возможностей и ответственности финансовых систем, механизма и политики. Другими словами, мы полагаем, что внешнеторговая и социальная политики являются самостоятельными направлениями деятельности государства и лишь косвенно зависимыми от финансовой политики.

Относительно необходимости иметь приоритеты в финансовой политике следует отметить, что, во-первых, конечно, такие целевые ориентиры обязательно должны быть. Во-вторых, желательно, чтобы они были ранжированы по прозрачной и утвержденной Правительством или Минфином РФ методике, т.к. в противном случае данные приоритеты неизбежно будут «размыты» из-за желания сделать их «всеохватывающими», а это приведет лишь к усложнению разработки ФП и никак не скажется на ее результативности.

Из вышесказанного следует, что такой подход, по нашему мнению, не всегда является достаточно полным и отвечает современным реалиям, чтобы

понять суть такого сложного явления, как финансовая политика.

Перейдем ко **второму подходу**, в основе которого лежит утверждение о том, что финансовая политика представляет совокупность целей, ресурсов (инструментов) и путей достижений намеченного. Так, группа ученых во главе с А.И. Архиповым и В.К. Сенчаговым (2000) отмечала, что 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 [135, с. 4].

Эта формулировка, конечно, отличается от приведенной выше, «базовой». Особенно интересно введение в нее такой весьма важной характеристики, как необходимость соответствия финансовой политики целям государственной экономической политики.

К числу других ее достоинств следует отнести:

- учитывание в качестве характеристик ФП всех возможных ее инструментов и всех институтов власти, которые ее разрабатывают и осуществляют;

- включение в ее содержание этапа формирования финансовых ресурсов как одного из важнейших моментов ФП.

Однако почему-то данная политика отождествляется только с совокупностью инструментов и институтов власти, но при этом упускается из виду то, что она еще и определенный вид деятельности государства.

Кроме того, опять возникает вопрос: насколько целесообразно в определении экономической сути ФП государства подчеркивать обладание органами власти в соответствии с законодательством некими полномочиями по формированию и использованию финансовыми ресурсами? По нашему

мнению, гораздо важнее было бы сказать, что эти процессы должны осуществляться в соответствии с интересами и потребностями большинства общества.

Другой коллектив авторов также во главе с В.К. Сенчаговым (2004) определил сущность финансовой политики государства «как часть (подсистема) экономической политики государства представляет собой совокупность законодательных и нормативных актов бюджетно-налоговых, денежно-кредитных, ценовых и иных финансовых инструментов, институтов и мер органов государственной власти, обладающих согласно законодательству полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства и регулирующих финансово-кредитные потоки в секторах экономики в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной экономической политики». При этом авторы отмечают, что «в этом определении принципиально важно подчеркнуть единство двух механизмов финансовой политики – финансовых инструментов и финансовых институтов государственной власти» [137, с. 13].

В данном развернутом определении представляется очень важным то, что авторы, во-первых, видят в ее составе «финансовые институты» в период реализации «конкретных мер» (или, точнее, в процессе деятельности органов управления), во-вторых, подробно описывают содержательную часть ее осуществления, включая и виды операций с финансовыми ресурсами, и необходимость и возможность регулирования финансовых потоков, и обязательность наличия стратегических целей.

Следует также обратить внимание на то, что использование денежных ресурсов происходит в основном за пределами финансовой системы и скорее отражает не то, как она функционирует, а то, в какой степени рационально они используются в других сферах деятельности (например, в промышленности или строительстве). А финансовая политика должна лишь предусматривать контроль и анализ эффективности использования этих ресурсов, а также

учитывать результаты таких оценок в дальнейшем при распределении новых ассигнований в отраслевом или территориальном аспектах. Ведь нельзя же серьезно утверждать, что в том случае, если в дорожном строительстве в нашей стране работы производятся при худшем качестве и к тому же дороже, чем в странах ЕС, то это происходит из-за недостатков в финансовой политике. Более правильно было бы искать причины данного анахронизма в несовершенстве механизмов управления отдельными видами экономической деятельности.

В то же время в определении в качестве характеристики финансовой политики вновь, по нашему мнению, излишне акцентируются ее правовые аспекты. Трижды (!) упоминаются законодательные и нормативные акты, а также законодательство как обязательные признаки данного экономического процесса. Думается, что это вызвано желанием подчеркнуть отличие современной финансовой политики от той, что осуществлялась в основном на базе «командно-административных методов управления». Однако юридическую основу имеют практически все действия в сфере финансов, т.к. даже ошибки и преступления в этой области находятся в соответствующем правовом поле. Но каждый раз обращать на это внимание считаем излишним. Получается, что если этого упоминания нет, то рассматриваемый процесс носит криминальный характер? К тому же изучение этих вопросов является предметом исследования другой самостоятельной ветви науки — юриспруденции.

Аналогичный взгляд на сущность финансовой политики, в основном совпадающий с вышерассмотренными нами, практически полностью разделила и повторила позднее, в 2004 году, группа авторов во главе с Н.С. Желтовым и В.В. Нестеровым [128, с. 18].

На основе краткого анализа второго подхода можно сделать вывод о том, что, несмотря на определенные его достоинства, из-за имеющихся в нем конкретных недостатков его нельзя, к сожалению, использовать в полной мере для исследования вопросов финансовой политики.

Суть **третьего подхода** заключается в том, что ФП рассматривается преимущественно как некий механизм, призванный обеспечить сбалансированный рост ресурсов во всех звеньях финансовой системы.

Так, В.В. Иванов (2001) констатировал, что «государственную финансовую политику мы будем рассматривать как часть социально-экономической политики государства по обеспечению сбалансированного роста финансовых ресурсов во всех звеньях финансовой системы страны», а главной ее целью «должно стать создание финансовых условий для социально-экономического развития общества, повышения уровня и качества жизни населения» [131, с. 23]. Кроме того, отмечается, что «наряду с государственной финансовой политикой существует и финансовая политика предприятий, представляющая собой целенаправленную деятельность финансовых менеджеров по достижению целей бизнеса» [там же, с. 23].

В данное определение включены весьма важные для понимания сущности ФП государства характеристики, и среди них такие, как реалистичность (сбалансированность), как целенаправленность (обеспечение роста экономики и повышения уровня жизни населения), как комплексность (проведение ее одновременно во всех звеньях). Без учета всех трех моментов попытки проведения рациональной финансовой политики, вполне вероятно, могут закончиться прожектерством, распылением имеющихся ресурсов и упущением из виду какой-нибудь задачи, несвоевременное или неполное решение которой отрицательно скажется на достижении главных целей.

Поэтому против данной формулировки трудно что-либо возразить. Однако, к сожалению, в ней сам ее процесс, его содержательное описание выпали из поля зрения автора.

**Четвертый подход** предполагает, что ФП должна регулировать все финансовые аспекты деятельности государства.

Так, В.Д. Фетисов (2003) писал, что «главное звено социально-экономической политики образует финансовая политика, охватывающая



отношения по поводу денежной системы страны, страхования, цен, доходов и расходов государства» [122, с. 36].

В этой трактовке весьма примечательным является то, что автор, пожалуй, впервые указывает на «главную» роль ФП в составе социально-экономической политики.

В то же время в данной формулировке В.Д. Фетисов различает в ФП только такие ее направления, как страхование, ценообразование и исполнение бюджета, но по непонятным причинам не обращает внимания на деятельность банков, налоговой и таможенной служб, организаций, работающих на рынке ценных бумаг, и т.д. У автора отсутствует также пояснение используемого им такого неоднозначного понятия, как «денежная система страны».

Из сказанного вытекает вывод о том, что, несмотря на наличие в данном определении логической основы, оно носит не до конца заверченный характер и требует уточнения.

В книге под редакцией И.Д. Мацкуляка (2007) отмечается, что финансовая политика государства – это «система использования государством финансовых отношений и функций финансов для реализации поставленных социально-экономических целей», что финансовая политика «включает стратегию и тактику регулирования финансовых отношений» [68, с. 27]. К основным ее направлениям авторы относят:

- разработку общей концепции финансовой политики – ее принципов, целей, задач, этапов осуществления и наиболее эффективных методов реализации;

- формирование эффективного финансового механизма, стимулирующего экономический рост и качество жизни населения;

- осуществление системы мер по повышению эффективности финансового менеджмента – системы управления финансовыми ресурсами [там же, с. 27–28].

В данном развернутом определении перечислено, наверное, большинство

характеристик ФП, что позволяет достаточно полно понимать ее сущность. К числу его несомненных достоинств следует также отнести:

- включение в состав характеристик ФП финансового механизма как важного условия ее успешной реализации;
- выделение в качестве одной из важнейших ее целей – повышение ее эффективности.

Однако, по нашему мнению, в данном определении учтены не все аспекты этой сложнейшей деятельности государства.

Конечно, и финансовые отношения, и функции, и социально-экономические цели необходимы для разработки и реализации финансовой политики. Но не только они. Еще нужны финансовые ресурсы, финансовые организации и учреждения. А кроме социально-экономических целей при этом могут и должны учитываться внешнеэкономические, оборонные и др. Помимо этого, следует сказать, что ФП, на наш взгляд, кроме концепции должна на ее основе составлять и включать в себя конкретный план мероприятий, а также предусматривать большую и последовательную организационную работу, направленную на их реализацию. Дополнительно надо обратить внимание на то, что финансовый механизм не только «формируется» финансовой политикой, но и сам, в свою очередь, определяет ее возможности и, следовательно, содержание. И наконец, нельзя согласиться с утверждением о том, что «эффективность финансового менеджмента» заключается только в успешной системе управления финансовыми ресурсами. Думается, что результативность ФП состоит прежде всего в получении ее намеченных итогов в соответствии с поставленными перед ней целями.

По мнению ряда авторов (Г.Н. Белоглазова и М.В. Романовский и др., 2008), «финансовая политика является составной частью экономической политики и представляет собой совокупность методологических принципов, форм организации и инструментов, используемых в финансовых отношениях», а практически «она реализуется через систему разработанных на определенный

период времени государственных мероприятий по мобилизации части финансовых ресурсов общества в бюджет и их эффективному использованию для выполнения государством своих функций» [136, с. 61].

Содержание ФП, по мнению авторов, характеризуется:

- соответствующей теоретической базой и разработанной на ее основе концепцией регулирующей роли государства в области финансов;

- разработкой основных направлений и целей для достижения сбалансированности макроэкономических показателей, обеспечивающих пропорциональность роста доходов и расходов государства на текущий период и на перспективу;

- осуществлением практических мер по реализации указанных целей с помощью всей совокупности финансовых инструментов и государственных институтов.

В первой части определения явно заметен акцент на то, что центральное место в финансовой политике занимает «бюджет». Поддерживая такой подход, все же трудно согласиться с тем, что все сводится в основном к вопросам бюджетной политики, а также частично налоговой и таможенной, т.к. банковская, инвестиционная, страховая и фондовая фактически выпадают из поля зрения авторов. Во второй части речь опять идет о достижении поставленных целей на основе обеспечения пропорциональности доходов и расходов, хотя здесь же говорится о таких весьма важных моментах финансовой политики, как ее целенаправленность и последовательность реализации на основе существующих «государственных институтов». По нашему мнению, большую роль в проведении финансовой политики играют опять же банки, страховые компании, организации, работающие на фондовом рынке и другие финансовые институты. Кроме того, характеристика ФП всегда будет неполной без учета существующих возможностей ее реализации, объективно вытекающих из ограничений, накладываемых параметрами имеющихся финансовой системы и финансового механизма.

Коллектив авторов во главе с М.В. Романовским и О.В. Врублевской (2013) также считает, что «финансовая политика – это совокупность методологических принципов, форм организации и инструментов, используемых в финансовых отношениях. Практически она реализуется через систему разработанных на определенный период времени государственных мероприятий по мобилизации части финансовых ресурсов общества в бюджет и их эффективному использованию для выполнения государством своих функций» [134, с. 92].

Эта формулировка во многом совпадает с только что рассмотренной нами [136, с. 61]. Поэтому мы ее не будем вновь анализировать.

Данный, четвертый подход, дополняя и уточняя первые три, в то же время, по нашему мнению, сам также не полностью раскрывает сущность финансовой политики и поэтому не может стать основой для наших дальнейших изысканий.

В основе **пятого подхода** лежит утверждение, что ФП представляет собой целенаправленную деятельность прежде всего государства по достижению поставленных им задач в сфере финансов.

Автор данной диссертационной работы тоже опубликовал (в 2002 г.) свое видение сущности финансовой политики как целенаправленной **деятельности** по выработке целей и задач, на которые необходимо направить ассигнования, поиску ресурсов и путей достижения целей в сочетании с влиянием на внешние факторы, от которых также зависит получение намеченных результатов [217, с. 8].

Однако, оглядываясь самокритично на данную формулировку, следует отметить, что в ней отсутствует учет возможностей существующих финансовой системы и финансового механизма, которые объективно накладывают конкретные ограничения на разработку и проведение любой финансовой политики.

И.Н. Мысляева (2003) также писала, что «финансовая политика – это

основанная на финансовом законодательстве целенаправленная деятельность государства, связанная с мобилизацией финансовых ресурсов, их распределения и использования для выполнения государственных функций» [93, с. 14].

Автор совершенно справедливо считает, что ФП – это прежде всего целенаправленная деятельность государства в сфере финансов. В то же время в данной формулировке отсутствуют некоторые важные характеристики ФП, в т.ч. такие, как необходимость учета при ее проведении различных факторов, влияющих на весь процесс ее осуществления. Кроме того, поскольку данное определение в части «мобилизации финансовых ресурсов» совпадает частично с формулировкой из Финансово-кредитного словаря (1988), которая была рассмотрена нами выше, то следует вновь повторить, что в современной экономической реальности у государства практически отсутствуют данные «мобилизационные» возможности.

Одним словом, определения, включенные в пятый подход, по нашему мнению, требуют дальнейшей доработки с тем, чтобы их можно было использовать для анализа проводимой финансовой политики, ее оценки и разработки путей повышения результативности.

К **шестому** подходу, можно сказать собирательному, мы отнесли все остальные точки зрения на сущность ФП, которые нельзя включить в пять вышеобозначенных, а также объединить между собой.

И начнем мы с формулировки Д. Брюммерхоффа, который писал, что «финансовая политика представляет собой часть общей экономической политики» и что она «отделена от прочей экономической политики посредством своей методологии» [54, с. 11]. Далее он еще добавил, что «финансовая политика может быть отделена от других ветвей экономической политики не по целям, но по средствам их достижения» [там же, с. 13].

Если исходить из содержания вышеупомянутой монографии, то к таким средствам автор фактически относит:

- общий макроэкономический анализ на основе финансовой статистики с целью получения информации об объемах и структуре государственной деятельности (1-я часть);
- изучение распределения и перераспределения финансовых ресурсов между частными и общественными секторами экономики, в т.ч. внутри государственного сектора (2-я часть);
- разработку процедур государственной коррекции недостатков распределения, в т.ч. вызванных недостаточным учетом внешних факторов (3-я часть);
- совершенствование процесса принятия решений государством (бюджетного процесса), в т.ч. на примере Германии (4-я часть);
- формирование основ процесса влияния государства на развитие всей экономики страны (5-я часть);
- возможность исправления вероятных ошибок в процессе осуществления влияния государства на развитие экономики (6-я часть);
- анализ налоговых систем и политики (7-я часть);
- составление антициклической политики государства (8-я часть);
- совершенствование финансовой политики, в т.ч. и в первую очередь бюджетной (9-я часть);
- дальнейшее развитие бюджетного федерализма или межбюджетных отношений (10-я часть).

С такой расширенной трактовкой содержания ФП можно в основном согласиться. Хотя, по нашему мнению, для полного понимания ее сути такого определения даже с учетом содержания всей книги все-таки недостаточно. Так, не в полной мере оказались отражены такие важные аспекты финансовой политики, как контроль и стимулирование (обратное воздействие).

Е.И. Пшенникова в 2002 году под государственной финансовой политикой понимала «элемент макроэкономической политики, определяющий параметры федерального бюджета и носящий рекомендательный характер при

составлении бюджетов других уровней» [103, с. 41]. Основные же направления ФП на очередной финансовый год, по ее мнению, излагаются в ежегодном Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию. Автор утверждала, что «как правило, финансовая политика включает в себя налоговую, бюджетную политику, политику в области межбюджетных отношений, политику в области управления государственным долгом» [там же, с. 41].

Обращает на себя внимание, что Е.И. Пшенникова также включает финансовую политику в состав макроэкономической политики. К числу других положительных моментов данной трактовки можно отнести включение в качестве составной части ФП Посланий Президента РФ. Правда, почему-то только бюджетных. Но ведь многие ее новации содержатся и в его Посланиях Федеральному собранию.

Однако Е.И. Пшенникова почему-то ограничивает содержание ФП только пусть и важнейшей частью, но все-таки частью – бюджетной политикой. Хотя далее автор отмечает, что ФП включает в себя целый ряд других составляющих. В данном определении также ничего не говорится о роли финансовой системы и финансового механизма в ее разработке и осуществлении. По нашему мнению, без учета их возможностей возникает риск неполной и(или) несвоевременной ее реализации.

По мнению Ю.В. Самарской (2006), финансовая политика субъектов РФ «представляет собой целенаправленную, научно обоснованную концепцию развития региональных финансов на основе эффективного использования социально-экономического потенциала региона, ориентации на собственные финансовые ресурсы, максимальный учет интересов населения, бизнеса и государства с применением инструментов бюджетирования, финансового планирования, децентрализации финансовой политики, комплексной координации различных сфер региональных финансов, повышения самостоятельности муниципальных финансов, привлечения инвестиций,

создание институциональной структуры эффективности управления региональными финансами на долгосрочную перспективу» [296, с. 13–14].

Проанализируем данную, весьма сложную формулировку. Во-первых, нельзя согласиться с утверждением, что политика – это только научная «концепция», хотя, конечно, последняя и может входить в состав первой. Во-вторых, трудно себе представить, что финансовая политика, кроме финансового потенциала, может напрямую использовать весь «социально-экономический потенциал» (к примеру, потенциал образования или потенциал разведанных, но неиспользуемых еще природных ресурсов). В-третьих, продекларированная «ориентация на собственные финансовые ресурсы» находится в явном противоречии со сформулированной ниже задачей «привлечения инвестиций». В-четвертых, не ясно, как максимально учесть интересы одновременно населения, бизнеса и государства, которые не совпадают, а нередко находятся между собой и в противоречии. В-пятых, автор утверждает, что финансовая политика «представляет собой», т.е. как бы уже ее имеет, комплексную координацию различных сфер финансов (в конкретном случае – региональных). Однако такая координация пока является, по нашему мнению, скорее проблемой, и серьезной проблемой, которую еще надо будет решить. В-шестых, аналогичная ситуация с «опережающим» действительность включением в ее состав только лишь предлагаемой к созданию «институциональной структуры» управления финансами (другими словами, намерение или пожелание что-то создать в будущем не может быть характеристикой объекта, существующего в настоящем времени).

Л.С. Гриневич, В.В. Козаков, Ю.А. Рюмина и Н.К. Сагайдачная (2007) утверждают, что государственная финансовая политика определяется как политика государства, государственных институтов, служб, агентств и их полномочных представителей в области финансов к выгоде господствующего имущественного класса и правящей элиты, в интересах (к пользе) правящей партии (партий) и поддерживающих ее (их) общественно-политических и



общественных движений, но не в ущерб общественному большинству [69, с. 18]. По мнению данных авторов, она имеет профильные специализированные составляющие:

- финансово-институциональную политику;
- бюджетную политику;
- валютную политику;
- денежно-кредитную политику;
- инвестиционную политику;
- налоговую политику;
- таможенную политику;
- политику межбюджетных отношений;
- денежно-эмиссионную политику;
- заемную политику;
- финансово-контрольную политику;
- финансово-лицензионную политику;
- политику страхования и резервирования;
- тарифную политику;
- ценовую политику;
- другие политики [там же, с. 18].

Формулировка, в основе которой лежит тезис о том, что финансовая политика – это «политика в области финансов», не намного продвигает в понимании сути этой сложной экономической категории. Весьма интересен «классовый» подход, используемый в определении, но не понятно, кто и, главное, как определяет эти интересы и балансирует их так, чтобы не нанести ущерба «общественному большинству». Кроме того, как мы уже обращали внимание выше, не существует специализированных валютных, денежно-кредитных, межбюджетных, денежно-кредитных, заемных, финансово-лицензионных, ценовых и некоторых других видов самостоятельных организаций (или учреждений). Данные и целый ряд других видов финансовой

деятельности выполняют такие ФО (а точнее, их структурные подразделения), как банки (включая Банк России), профессиональные участники фондового рынка, финансовые органы государственной и муниципальной власти (во главе с Минфином РФ) и некоторые др. Поэтому правильнее было бы рассматривать их не как самостоятельные ее виды, а как составляющие более укрупненных направлений, за разработку и реализацию которых несут ответственность соответствующие реально существующие подсистемы ФС. Например, банковская подсистема разрабатывает и реализует валютное, денежно-кредитное, денежно-эмиссионное и другие направления.

И наконец, рассмотрим точку зрения Л.М. Подьяблонской, которая в 2009 году писала, что «финансовая политика – определение целей и задач, на решение которых направляется процесс формирования, распределения и перераспределения валового внутреннего продукта для обеспечения финансовыми ресурсами непрерывного воспроизводственного процесса и удовлетворения отдельных конкретных потребностей воспроизводства» [100, с. 9–10] и что она является частью «социально-экономической политики государства по обеспечению сбалансированного роста финансовых ресурсов во всех звеньях финансовой системы страны» [там же, с. 10]. Автор также считает, что «главная цель финансовой политики состоит в создании финансовых условий для социально-экономического развития общества, повышения уровня и качества жизни населения. Достижение этой цели возможно лишь при эффективности конкретных форм распределения и использования имеющихся финансовых ресурсов общества и финансового потенциала государства» [там же, с. 112].

В основном с данной развернутой трактовкой сути финансовой политики можно согласиться, особенно с формулировкой ее цели, которая была, есть и будет таковой в современных цивилизованных государствах. Однако некоторые положения данного определения требуют дополнительного пояснения. Во-первых, желательно уточнить, что имел в виду автор, когда писал о

необходимости обеспечения финансовыми ресурсами «отдельных конкретных потребностей воспроизводства». Каким образом должен происходить отбор этих «потребностей», или он осуществляется стихийно, случайно? В любом случае это снижает целенаправленность финансовой политики, в некоторой степени как бы «растворяет» ее в море хаотичных действий в сфере финансов. Во-вторых, формулировка о том, что политика должна обеспечивать рост финансовых ресурсов во всех звеньях финансовой системы страны, с одной стороны, не вызывает сомнений, а с другой – ставит вопрос именно в данном контексте: а не будет ли это направление противоречить цели по удовлетворению возрастающих потребностей общества, повышению уровня жизни и качества жизни населения? Что будет, если на какой-то момент времени эти целевые функции придут между собой в противоречие? В-третьих, нельзя в полной мере согласиться с утверждением, что достижение цели по повышению уровня и качества жизни «возможно лишь при эффективности конкретных форм» финансовой политики. Конечно, необходимо стремиться к тому, чтобы ее повышать, но это процесс бесконечный. Кстати, и сами потребности постоянно возрастают. Поэтому необходимо ставить реальные цели и добиваться их при том уровне результативности ФП, который имеется на начальном ее этапе, и с учетом роста в планируемый период.

Обобщая вышесказанное относительно данной развернутой формулировки, следует заметить, что она также требует уточнения и, следовательно, дальнейшей доработки.

Подытоживая рассмотрение имеющихся подходов к определению сущности ФП, можно сделать общий вывод о том, что все они были сформулированы и применялись для решения конкретных научных задач, не связанных с изучением собственно итогов финансовой политики, и поэтому лишь косвенно и частично обозначали ее понимание с учетом такого направления исследований. Теперь на основе проделанного анализа, который, конечно же, будет нами учтен и, следовательно, полезен в последующей работе,

можно перейти к выработке подхода к формулированию сути данной экономической категории с учетом возможности ее использования в дальнейшем для разработки методологии оценки и повышения результативности ФП.

В этой связи следует также вспомнить сказанное выше, а именно то, что ФП обязательно является:

- частью экономической политики;
- определенным видом деятельности;
- направленной на достижение конкретных целей;
- планируется и осуществляется по инициативе и под руководством соответствующих органов управления.

При формулировании сути ФП можно и нужно упомянуть, что в основе данного вида деятельности лежат финансовые ресурсы и образуемые ими управляемые и неуправляемые потоки.

В результате можно сформулировать *расширенное толкование сущности финансовой политики – как деятельность государства, включающая формирование целей и задач ФП, разработку путей достижения запланированных результатов и реализацию намеченного, т.е. собственно управление этим процессом, исходя из ее детерминированности состоянием существующей финансовой системы, включая сложившийся механизм ее функционирования, при обязательном учете внутренних и внешних факторов, которые могут повлиять на процесс ее разработки и осуществления.*

В качестве пояснения к данному определению следует добавить, что:

- мы утверждаем, что ФП в своем содержании жестко ограничена в своих возможностях объективными реалиями: существующей ФС и действующим МФФС;

- обязательность учета внутренних и внешних факторов, которые воздействуют или могут оказать воздействие на процесс разработки и реализации

финансовой политики, вытекает из того, что отдельные явления, происходящие в жизни того или иного государства, даже не связанные ни с финансовой системой, ни с ее экономикой, нередко влияют на непредвиденные изменения в финансовой политике и на получение ее результатов (например, панические и необоснованные реалиями слухи о надвигающемся банковском кризисе приводят к ажиотажному спросу на товары и услуги, а также на драгоценные металлы и валюту, вызывают резкое увеличение инфляции, проблемы исполнения бюджетов всех уровней и, как следствие, ломают намеченные планы);

- из такой формулировки может сложиться ошибочное мнение о том, что мы смешиваем два разных, но, естественно, имеющих много общего понятия – «политика» и «программа» в сфере финансов. Это, конечно же, не так, и мы видим их отличия по многим аспектам и прежде всего в том, что вторая обладает меньшими масштабами, является составной частью первой и поэтому имеет всегда более узкую и более конкретную цель;

- несмотря на то, что первоначальные и основные «импульсы» в разработке и реализации финансовой политики идут от «ядра» финансовой системы государства, в ее формировании и осуществлении участвуют в той или иной степени все элементы ФС и весь финансовый механизм;

- в нашей трактовке ФП сделан акцент на роль государства в ее составлении и реализации, хотя, конечно, в этом процессе все более важное место занимают крупные негосударственные финансовые организации, а также международные финансовые институты.

Финансовая политика имеет свои цели, задачи, в т.ч. постоянные, т.е. не зависящие от изменения ситуации в экономике и даже в стране, которые называют еще ее функциями.

Российский экономист С.Ю. Витте в 1893 году писал, что «в нашем отечестве, изобилующем разнообразными естественными богатствами, но еще не достигшем в желаемой степени пользования этими богатствами для возвышения своего благосостояния, финансовая политика не должна упускать

из внимания нежелательных последствий излишней сдержанности в удовлетворении назревающих потребностей, но, напротив, должна поставить своей задачей разумное содействие экономическим успехам и развитию производительных сил страны. Такая политика может дать наилучшие результаты и в отношении финансового хозяйства, возвышая, вместе с народным благосостоянием, платежные силы населения и умножая источники государственных доходов» [61, с. 57–58]. Другими словами, С.Ю. Витте видел в качестве целей ФП поддержку развития экономики и на этой основе увеличение поступлений в бюджет и повышение благосостояния населения.

В годы советской власти (1917–1991) финансовая политика менялась в зависимости от периода развития СССР. В первые его десятилетия она имела в качестве утвержденной основной цели – экспроприацию буржуазии и подготовку условий для всеобщего равенства граждан республики в области производства и распределения богатства [126, с. 43]. Хотя, конечно, реальные задачи не всегда и не во всем совпадали с продекларированными. На завершающей стадии существования Советского Союза ФП уже теоретически была «направлена на планомерное использование финансов в процессе расширенного социалистического воспроизводства на основе познания экономических законов социализма, с учетом перспективных и текущих задач, стоящих перед обществом, а также реальных возможностей их решения, исходя из внутренних условий и международной обстановки» [129, с. 309]. Имеются и другие трактовки ее основной цели, но позволим все-таки утверждать, что приведенная выше достаточно типична для своего времени и во многом отражает существовавшие в то время взгляды на цели финансовой политики. Однако из-за излишней политизированности они во многом являлись весьма «обтекаемыми» и, следовательно, изначально невыполнимыми. Например, трудно себе представить, как «обеспечить всеобщее равенство»?

В настоящее время также существуют разные формулировки целей и задач финансовой политики.

Р. Масгрейв и П. Масгрейв еще в 1959 году писали, что государственные доходы и расходы «могут преследовать различные цели» и «можно выделить некоторые более или менее определенные задачи государственной политики» [90, с. 20]. И среди них они назвали всего три задачи.

1. Обеспечение общественными благами выражает распределительную функцию.

2. Корректировка существующего распределения доходов с целью обеспечения соответствия общественным представлениям о «честном» и «справедливом» распределении, названная перераспределительной функцией.

3. Использование бюджетной политики как средства обеспечения высокой занятости, разумного уровня цен и соответствующего уровня экономического роста с учетом влияния на торговый и платежный балансы. В дальнейшем эта цель будет упоминаться как стабилизационная функция [там же, с. 20–21].

И далее авторы подчеркивают, что «поскольку цели этих политик различны, любой отдельный налог или специфические ассигнования повлияют на достижения различных (имеется в виду «других». – *А.К.*) целей. ...Проблема состоит в том, чтобы, преследуя одну цель, не упустить другие» [там же, с. 21].

К этому следует добавить, что Р. Масгрейв и П. Масгрейв считали (и мы эту позицию разделяем), что во главе угла ФП находится бюджетная политика, а остальные ее направления «являются второстепенными» [там же, с. 18].

В этой связи Д. Брюммерхофф также отмечал, что после выхода работы Р. Масгрейва «Теория государственных финансов» (1959) принято подразделять государственную финансовую политику на три большие целевые группы: распределение, перераспределение и стабилизация (антициклическая политика)» [54, с. 13]. При этом, по мнению данного ученого:

- при распределении речь идет о влиянии на использование экономических ресурсов;

- при перераспределении должны изменяться предпосылки и результаты

распределения;

- при стабилизации (противодействии цикличности) предполагается сглаживать колебания, вызванные рыночной экономикой (конъюнктурой спроса и предложения), в т.ч. уровня цен [там же, с. 13].

И далее Д. Брюммерхофф также замечает, что «между этими целевыми сферами имеется тесная взаимосвязь, и мероприятия в одной сфере отражаются на других целях» [там же, с. 13].

В то же время мы считаем возможным заметить отсутствие в анализируемой трактовке весьма важной цели – реально существующей функции активного участия в работе по формированию самих финансовых ресурсов, которые затем уже предусматривается распределять и перераспределять. Кроме того, нам представляется, что третью цель, указываемую Р. Масгрейвом и Д. Брюммерхоффом, а именно направленность ФП на борьбу с цикличностью рыночной экономики, можно и нужно рассматривать шире, т.е. как необходимость ее активного участия не только в решении данной проблемы, но и в целом решении проблемы рационального развития экономики государства. Кстати, реализация такого подхода ярко проявилась во всех без исключения экономически высокоразвитых странах в период мирового финансового кризиса 2008–2011 годов и, особенно, при разработке и реализации мер преодоления его последствий в национальных и международном масштабах.

Мы сформулировали наш подход к этому вопросу в 2002 году следующим образом: «такая цель должна быть единой для всех уровней власти (федерального, регионального и местного)» и в «качестве такой цели могут быть только общие интересы населения – повышение благосостояния каждого человека» [217, с. 9]. К этому была добавлена мысль о том, что эта цель предполагает «увеличение или сохранение реальных доходов на душу населения и на этой основе обеспечение социальных нормативов уровня жизни» [там же, с. 9]. Понятно, что данная формулировка, как, впрочем, и все



последующие, носит исключительно теоретический характер, а на практике зачастую данные цели могут трансформироваться весьма значительно.

Р.А. Набиев, Г.А. Тактаров и Р.К. Арыкбаев и другие авторы (2008) также считают, что ее главная цель «должна быть единой для всех уровней власти (федерального, регионального и местного), для всех субъектов. В качестве такой цели могут выступать только общие интересы всего населения – повышение благосостояния каждого человека» и «на разных этапах развития экономики в отдельных регионах может сложиться ситуация, когда цель финансовой политики временно будет в сохранении достигнутого реального уровня доходов» [125, с. 22–24].

Между данными формулировками не существует принципиальной разницы.

Для достижения цели требуется решение составляющих ее задач. И по этому вопросу также существуют различные мнения.

Так, И.Н. Мысляева (2003) выделяет задачи:

- 1) обеспечение финансовыми ресурсами программ, осуществляемых государством;
- 2) установление рационального, с точки зрения государства, распределения и использования ресурсов;
- 3) сосредоточение финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной политики;
- 4) достижение финансовой устойчивости и финансовой независимости государства;
- 5) создание устойчивой материальной основы функционирования хозяйствующих субъектов;
- 6) формирование уровня доходов, обеспечивающих нормальное воспроизводство населения [93, с. 14].

В данном перечне заметен крен в сторону исключительно интересов государства. Ведь именно оно призвано обеспечивать интересы всего общества,

в т.ч. предпринимателей и частных лиц.

Коллектив авторов во главе с И.Д. Мацкуляком (2007) видит следующие общие комплексные направления (фактически, задачи) финансовой политики:

- «во-первых, разработка общей концепции финансовой политики – ее принципов, целей, задач, этапов осуществления и наиболее эффективных методов реализации;

- во-вторых, формирование эффективного финансового механизма, стимулирующего экономический рост и качество жизни населения как на уровне субъектов рыночной экономики, так и на макроуровне;

- в-третьих, осуществление системы мер по повышению эффективности финансового менеджмента – системы управления финансовыми ресурсами как децентрализованного, так и централизованного характера» [68, с. 27–28].

Мы разделяем данный подход авторов и также считаем эти задачи важнейшими при разработке и реализации финансовой политики. С одним лишь уточнением, которое заключается в том, что этот перечень необходимо дополнить.

П.М. Чорба, М.В. Владыка и А.А. Гулько (2010) считают, что «стратегической задачей финансовой политики России на современном этапе является модернизация экономики с целью обеспечения устойчивых темпов экономического роста на основе повышения конкурентоспособности отечественных производителей и структурных преобразований соответствующим мировым тенденциям» [139, с. 45].

После прочтения данной формулировки сразу же возникает вопрос: а что же тогда является целью собственно экономической политики? Нам представляется, что авторы в значительной степени ее цель приписали финансовой политике.

Все перечисленные выше идеи в укрупненном виде дают основной перечень главных задач разработки и реализации ФП и, конечно, могут служить базой для обоснования уже более конкретных подзадач и для

окончательного формирования ее «дерева» целей.

Полагаем, что задачами по реализации поставленной цели финансовой политики могут быть только такие, решение которых является обязательным условием для ее достижения. И среди них, основываясь на рассмотренных выше мнениях, можно и нужно выделить следующие:

- составление такой долгосрочной финансовой политики, которая бы соответствовала интересам большей части населения страны;
- разработка научно обоснованных стратегии, программы и плана мероприятий осуществления ФП;
- формирование рациональной финансовой системы с укреплением тех ее элементов, которые повышают ее возможности, и созданием условий для постепенного прекращения деятельности тех, которые снижают ее потенциал;
- создание более рационального финансового механизма;
- обеспечение реализации намеченной финансовой политики.

Кроме целей и задач выделяются также еще функции финансовой политики, которые мы считаем набором «постоянных» задач, существующих везде и во все времена. Среди них Л.С. Гринкевич, Н.К. Сагайдачная, В.В. Казаков, Ю.А. Рюмин называют:

- распределительную;
- перераспределительную;
- контрольную;
- некоторые другие [69, с. 14–16].

Данный перечень можно, конечно, продолжить. Однако мы полагаем, что поскольку данные функции выполняются как бы «автоматически», без вмешательства извне, благодаря внутренней логике функционирования финансовой системы и финансового механизма, постольку этот аспект не представляет особого интереса для темы нашего исследования.

Финансовая политика имеет стратегию и тактику. По мнению Б.Н. Хомелянского (1999), «стратегия представляется долговременной

политикой, рассчитанной на длительный период и осуществление крупномасштабных задач, тогда как тактика направлена на использование финансов для достижения краткосрочных, текущих целей» [266, с. 100]. Причем стратегия, по его мнению, обязательно «базируется на определенной методологической основе» [там же, с. 100]. Пожалуй, можно согласиться с таким «общенаучным» подходом.

Коллектив авторов во главе с И.Д. Мацкуляком (2003) писал, что «финансовая политика включает стратегию и тактику формирования и регулирования финансовых отношений. Стратегия сосредоточена на обосновании перспективных, длительных (до 10–15 и более лет) направлений финансовой политики, исходя из долговременных задач развития экономики. Она предполагает разработку системы долгосрочных мер мобилизации финансовых ресурсов в целях успешного достижения перспективных целей. Тактика развития и совершенствования финансовых отношений предусматривает конкретизацию их воздействия на решение поставленных социально-экономических задач в достаточно короткие периоды. Она предполагает также разработку системы конкретных мер по повышению эффективности финансовых отношений с учетом особенностей существующих условий развития экономики и сложившихся финансовых взаимосвязей. Большое значение в реализации тактических мер имеет создание эффективного финансового механизма, который призван обеспечивать практическую реализацию всех намеченных путей экономического развития» [67, с. 29].

Разделение понятий «стратегия» и «тактика» по продолжительности их реализации является для нас неочевидным отличием. Кроме того, нельзя согласиться с тем, что создание финансового механизма или МФФС имеет особое значение только для решения тактических задач. Этот вопрос является очень важным и для стратегии. Нужно сказать, что даже в первую очередь именно достижение долговременных целей зависит в огромной степени от рациональности существующего сегодня механизма функционирования

финансовой системы государства.

Л.С. Гринкевич, В.П. Казаков, Ю.А. Рюмина, Н.К. Сагайдачная считают, что финансовая политика предполагает разработку и реализацию стратегии, рассчитанной на долгосрочную перспективу и предусматривающей «в первую очередь решение крупномасштабных задач социально-демократического развития страны (на период до 25 лет), социально-экономического развития (на период до 15 лет), социально-экономического развития страны и государственного строительства (на период до 5 лет). Производной финансовой стратегии является финансовая тактика, определяющая способы, методы, средства и порядок решения финансовых задач» [69, с. 23].

Разделение тактики и стратегии в зависимости от периодов их осуществления (как одна из главных характеристик их различия) вызывает сомнения, т.к. мы полагаем, что таковым прежде всего является их содержание: в первом случае – это направления действий, а во втором – это, конечно, способы, методы и шаги в данном направлении.

По другим их характеристикам также возникают вопросы:

- почему должно существовать три направления стратегии и с разными временными горизонтами?

- как провести разграничение между этими, в общем-то трудно делимыми явлениями развития общества (например, социально-экономическая составляющая в значительной степени определяет социально-демографические перспективы и т.д.)?

- почему среди основных направлений стратегии отсутствуют такие, как укрепление безопасности и обороноспособности страны, обеспечение продовольствием населения и некоторые другие?

В нашем понимании, стратегия и тактика отличаются, во-первых, тем, что первая определяет прежде всего направление деятельности, а вторая должна в соответствии с ними предусматривать перечень конкретных мероприятий, во-вторых, сроками реализации (долговременными и кратковременными), в-тре-

тых, степенью детализации (в первом случае разрабатываются только главные, основные показатели и с более укрупненными «вилковыми» значениями контрольных цифр, а во втором – содержится большое число данных и с уточнением их конкретных величин), в-четвертых, тем, что многие, вероятно, подразумевают, но мы почему-то не нашли публикаций о том, что все без исключения тактические цели и задачи, а также пути их достижения должны быть обязательно составными частями стратегии и только на ее основе разрабатываться, а также с ее учетом реализовываться.

Формирование и осуществление финансовой политики происходит последовательно. С этим связаны вопросы выделения основных этапов данного процесса.

Р.А. Набиев, Г.А. Тактаров и Р.К. Арыкбаев и другие экономисты выделяют три таких этапа:

- выработка научно обоснованных концепций развития финансов;
- определение основных направлений использования финансов на перспективу и на текущий период, т.е. выработка стратегии и тактики;
- собственно осуществление практических действий, направленных на достижение поставленных целей [125, с. 12].

Представляется, что помимо этих этапов должны быть еще несколько, т.к. необходимо иметь хорошую информационную базу для выработки «научно обоснованных концепций», на ее основе составить многовариантный прогноз развития ситуации (если она будет развиваться по инерции или если будут внесены какие-либо коррективы в финансовую политику). Следует выделять специально на эти вопросы соответствующее финансирование, т.к. заказчики – сотрудники соответствующих органов государственной власти – вряд ли, при их загруженности текущей деятельностью, найдут достаточное время для данной дополнительной работы.

Мы считаем, что в финансовой политике следует различать девять основных этапов ее последовательной разработки и реализации:

- на первом – необходимо в обязательном порядке изыскать, зарезервировать и с учетом потребностей выделять денежные средства, без которых не могут быть выполнены работы на втором, третьем, четвертом и пятом этапах;

- на втором – должно быть построено «дерево» целей и задач финансовой политики, а также принято решение об его утверждении;

- на третьем – требуется создать достаточную информационную базу состояния финансовой системы и финансового механизма, а также всех внешних факторов, которые влияют на них и на осуществление финансовой политики;

- на четвертом – составляется многовариантный прогноз вероятностного достижения целей и решения задач с учетом имеющихся и необходимых финансовых ресурсов, а также факторов, влияющих на этот процесс;

- на пятом этапе, опираясь на имеющийся прогноз, необходимо разработать уже конкретные планы реализации намеченных целей и задач, включая корректировку суммы на реализацию всех этапов, предусмотренной предварительно на первом этапе;

- на шестом – собственно начинается работа всех необходимых для этого элементов финансовой системы по реализации намеченных планов;

- на седьмом этапе полученные результаты (промежуточные или конечные) необходимо оценить на основе объективных данных, логической методологии и прозрачной методики;

- на восьмом этапе проводится проверка работы, проделанной на всех семи предшествующих этапах, выявляются все ошибки и промахи, скрытые и неиспользованные резервы;

- на девятом – на основе полученных объективных оценок и с учетом осуществленного контроля следует стимулировать, в т.ч. со знаком минус, т.е. наказывать, наиболее отличившиеся в реализации финансовой политики элементы финансовой системы, скорректировать, в случае необходимости финансовый механизм.

Все данные этапы связаны между собой прямой и обратной связью как непосредственно, так и опосредованно, через другие этапы. А результаты каждого из них зависят от итогов работы, полученных на других этапах. Следовательно, по нашему мнению, можно утверждать, что существует некий цикл финансовой политики (рис. 1.16).

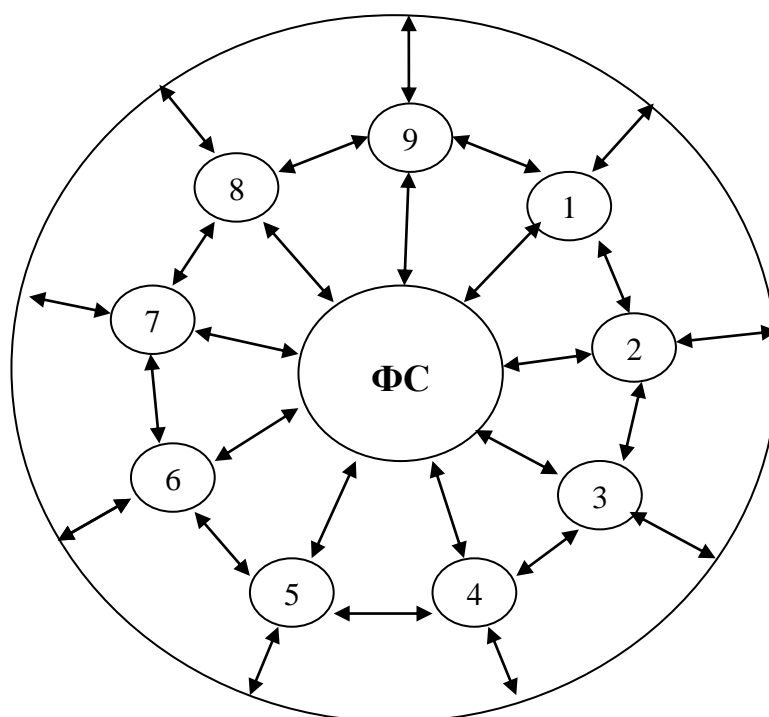


Рис. 1.16. Цикл основных этапов финансовой политики

Где:

1 – выделение средств на разработку и реализацию; 2 – разработка целей и задач; 3 – создание необходимой информационной базы; 4 – прогнозирование; 5 – планирование; 6 – организация управления, включая координацию; 7 – оценка полученных результатов; 8 – контроль за эффективностью деятельности; 9 – стимулирование

Каждому этапу предопределены конкретные, свойственные только ему цели и задачи, которые, в свою очередь, должны входить составной частью в



общие цели и задачи единой финансовой политики. При этом все выделенные этапы в той или иной степени реальности имеются уже на практике. Конечно, отдельные этапы ФП нередко осуществляются пока в неявном виде, как часть других этапов, как пока еще необязательное дополнение их содержания. Однако тенденции развития финансовой политики показывают, что они все в большей мере обособляются в самостоятельные этапы.

Важное значение при разработке и реализации финансовой политики имеет соблюдение некоторых главных правил (или основных принципов). К ним можно отнести два правила, которые в разное время сформулировал С.Ю. Витте. О первом он в 1896 году писал, что «финансовое искусство – не магия; еще никто не изобрел средство чудодейственно возбуждать и поддерживать финансовую мощь в разрушающемся экономическом организме. Прочные финансовые успехи могут проистекать лишь при наличии условий, благоприятных и для народного благосостояния. Это правило, которое должны признать все» [61, с. 90]. А второе в 1898 году он выразил так: «государство, как и частный человек, благоденствует лишь тогда, когда живет по средствам» [там же, с. 115].

Можно сказать, что в первом правиле С.Ю. Витте указывал на необходимость того, чтобы при разработке и осуществлении финансовой политики обращалось внимание не только на рациональное распределение денежных средств, но и на то, чтобы создавать условия для роста экономики, обеспечивающей увеличение доходов государства и населения. Другими словами, он указывал на важность соблюдения в этом процессе принципа целенаправленности, который предусматривает, в частности, создание «дерева целей и задач», среди которых важное место должно занять и решение проблем дальнейшего развития сферы производства и услуг. Во втором правиле речь идет об обязательности соблюдения сбалансированности доходов и расходов, которая может быть достигнута только на основе применения принципа плановости, предусматривающего в т.ч. и этот важный вопрос.

Уже в настоящее время авторы во главе с И.Д. Мацкуляком выделяют пять таких принципов ФП [67, с. 30–32].

Первый принцип состоит в том, что «финансовая политика является органической частью общей экономической политики государства... Следует всегда учитывать, что финансовое положение... определяется развитием производства товаров и услуг, насыщением рынка и формированием адекватного уровня платежеспособного спроса населения» [там же, с. 30].

Вторым принципом является финансово-материальная сбалансированность экономики. Она состоит в том, что каждый фонд финансовых ресурсов любого уровня выступает равноценным денежным эквивалентом соответствующего материального фонда. «Понятно, что финансовые фонды, пополняемые на основе спекулятивных операций на финансовых рынках, не ведут к росту соответствующих материальных источников их покрытия. Это вызывает активизацию инфляционных процессов, рост цен и расстройство финансово-денежной системы» [там же, с. 31].

Третьим принципом, авторы считают, «выступает обеспечение стимулирующей роли финансов, т.е. их активного воздействия на развитие производства. Это проявляется в том, что каждое их звено (финансов? – А.К.) должно функционировать с учетом действия общего финансового механизма, усиливая его интеграционное (синергетическое) воздействие на поступательное развитие экономики, повышение темпов экономического роста. В настоящее время такой стимулирующий механизм еще не создан. Финансы пока выступают довольно пассивным элементом экономического развития, подчас выполняя даже дестимулирующую роль» [там же, с. 31].

«Четвертый принцип финансовой политики – плановый характер. Ему, к сожалению, не уделяется должного внимания, в отличие от западных стран...» [там же, с. 32].

Позднее эти же авторы в другом издании добавили еще один принцип – пятый, подразумевающий эффективность финансовой политики. Главным ее

оценочным показателем «выступает социально-экономический эффект, характеризующийся, прежде всего, качеством жизни людей» [68, с. 30].

Пожалуй, первый в редакции авторов принцип о необходимости учета целей и задач экономической политики является пусть и очень важной, но все-таки лишь одной из характеристик более общего принципа – уже упомянутого выше принципа целенаправленности. Конечно, нельзя отрицать влияния доминирующей государственной политики, в т.ч. и ее экономической составляющей, на разработку и реализацию финансовой политики. Такое влияние существовало, существует и будет существовать во всех странах мира. Но такое же влияние имеет место быть по отношению и к другим видам политики: социальной, демографической и др. Поэтому сводить сущность финансовой политики только к «преувеличению» исключительно этой ее специфики, по нашему мнению, было бы неправильно. Кроме того, требуется учитывать также вопросы социальной, внешнеполитической, оборонной и других направлений политики государства.

Второй принцип, – о соблюдении сбалансированности финансовых и экономических возможностей также входит в более «укрупненный» принцип плановости, упомянутый автором ниже как четвертый принцип, который как раз и должен предусматривать всестороннюю, в т.ч. во времени и в пространстве (территориально), сбалансированность всех ресурсов, необходимых для реализации финансовой политики, а также согласованность всех вопросов с другими сферами развития государства. Относительно пятого принципа следует отметить, что эффективность в такой трактовке без определения ее количественного выражения не может быть учтена как обязательное правило, т.к. в этом случае данный принцип остается не руководством к действию, а лишь неким пожеланием (или мечтой). Хотя, конечно, его использование необходимо, и, следовательно, возрастает значение разработки методологии и методики оценки результативности финансовой политики.

Перейдем теперь к изложению собственного подхода к этому вопросу. Логично предположить, что ФП, как и любые осмысленные действия, подразумевает не только существование неких инерционных тенденций, но и разработку и перманентное обновление ее целей и задач. Поэтому на первое место среди главных или основных принципов финансовой политики поставим **целенаправленность**.

На втором месте должно быть правило, которое обеспечило бы последовательность всех действий при ее разработке и реализации, чтобы соблюдался утвержденный алгоритм действий всеми участниками этого процесса, чтобы для сводимости в единое целое существовала единая методология и методика разработки и реализации финансовой политики на уровне государства. Считаем, что это упоминавшийся уже у других авторов принцип **плановости** или, в нашем понимании, **последовательности**.

Но такой план действий может быть создан только на основе знаний, накопленных за все предшествующее время, и с учетом имеющегося передового опыта, т.е. используя научный подход. Другими словами, следует использовать принцип **научности**.

Названный выше принцип предполагает учет всех основных вопросов, которые влияют или могут повлиять на сам процесс разработки и реализации политики, а также, следовательно, на то, какие будут получены результаты. Из этого вытекает необходимость применения принципа **комплексности**.

В нашей стране, имеющей практически все виды экономической деятельности, расположенной на огромных пространствах, имеющей различные демографические, географические и климатические условия хозяйствования, из принципа комплексности вытекает еще один очень важный принцип финансовой политики, который учитывает все эти аспекты, – **принцип обязательности сочетания отраслевых и территориальных интересов**. Без учета этого принципа неизбежно будут происходить, да и уже происходят, перекосы в распределении финансовых средств по регионам, что приведет, и

уже приводит, к экономической деградации одних и к экономическому «перегреву» других, включая более высокий уровень безработицы, рост цен и тарифов на товары и услуги и т.д.

При этом, по нашему мнению, все перечисленные главные принципы должны применяться не только ко всей финансовой политике, но и на всех ее этапах, и мы уже это отмечали выше.

К примеру, принцип целенаправленности предполагает, что:

- на первом этапе при выделении средств на разработку и реализацию ФП будут учитываться важность и приоритетность каждой цели и задачи;

- на втором этапе разработка «дерева» целей в конечном счете будет четко ориентирована на повышение уровня и качества жизни населения;

- на третьем этапе при создании информационной базы все усилия будут сконцентрированы на том, чтобы собрать и систематизировать данные о финансовой системе, финансовом механизме и о факторах, которые оказывают или с большой долей вероятности могут в будущем оказывать влияние на процесс реализации финансовой политики;

- на четвертом этапе при составлении многовариантного прогноза необходимо определить наиболее рациональные пути достижения целей в зависимости от развития экономики и от предполагаемых ресурсов;

- на пятом этапе планирование распределения ресурсов и алгоритма конкретных действий должно предусматривать приоритетность целей и задач, которые были ранее определены;

- на шестом этапе управление и решение всех организационных вопросов должно осуществляться с учетом конкретных целей и задач;

- на седьмом этапе оценка полученных результатов необходима в первую очередь на основании сравнения с запланированными целеполагающими показателями;

- на восьмом этапе желательно осуществлять дифференцированный текущий и последующий контроль в зависимости от степени важности

решаемых вопросов;

- на девятом этапе стимулирование также следует осуществлять с учетом масштабности решенных задач.

Таким же образом все остальные главные принципы необходимо применять на каждом из оставшихся восьми этапов финансовой политики.

В свою очередь, на каждом ее этапе должны использоваться все главные принципы. Например, на первом этапе выделение денежных средств на разработку и реализацию финансовой политики необходимо осуществлять на основе принципов:

- целенаправленности;
- последовательности (плановости);
- научности (научной обоснованности);
- комплексности;
- сочетания отраслевых и территориальных интересов.

При этом заметим, что это взаимовлияние принципов и этапов происходит как на уровне государства, так и на региональном и местном уровнях.

Можно сделать вывод, что существует взаимосвязь между этапами, принципами и уровнями финансовой политики, которые образуют ее теоретическую модель (рис. 1.17). В данном случае под такой моделью понимается некое абстрактное пространство, разделенное и состоящее из 135 условных блоков, каждый из которых «играет» определенную, свойственную только ему роль в осуществлении единой и последовательной ФП и поэтому требует, чтобы при ее разработке и реализации в обязательном порядке внимательно рассматривалась степень учета любого из них и в случае необходимости, для усиления такого влияния, в нее вносились бы соответствующие корректировки. Данная модель характеризуется непрерывной последовательностью всех ее составляющих как по горизонтали, так и по вертикали. Помимо этого, она предполагает, что все ее «блоки» находятся в определенном порядке. Вертикальные слои показывают, во-первых, применение каждого принципа на

всех основных этапах (ось Т) и уровнях (ось У) и, во-вторых, необходимость использования на любом этапе главных ее принципов (ось П), отражают наличие единства набора этапов и принципов на всех уровнях, т.е. обязательность использования их всех на каждом уровне власти. Каждый из блоков, образуемых тремя плоскостями, должен соответствовать определенному подразделу финансовой политики, иметь конкретное содержание и нести определенную смысловую нагрузку. Вот почему анализ современной финансовой политики на основе данного подхода должен позволить выявить полностью или частично «выпавшие» блоки.

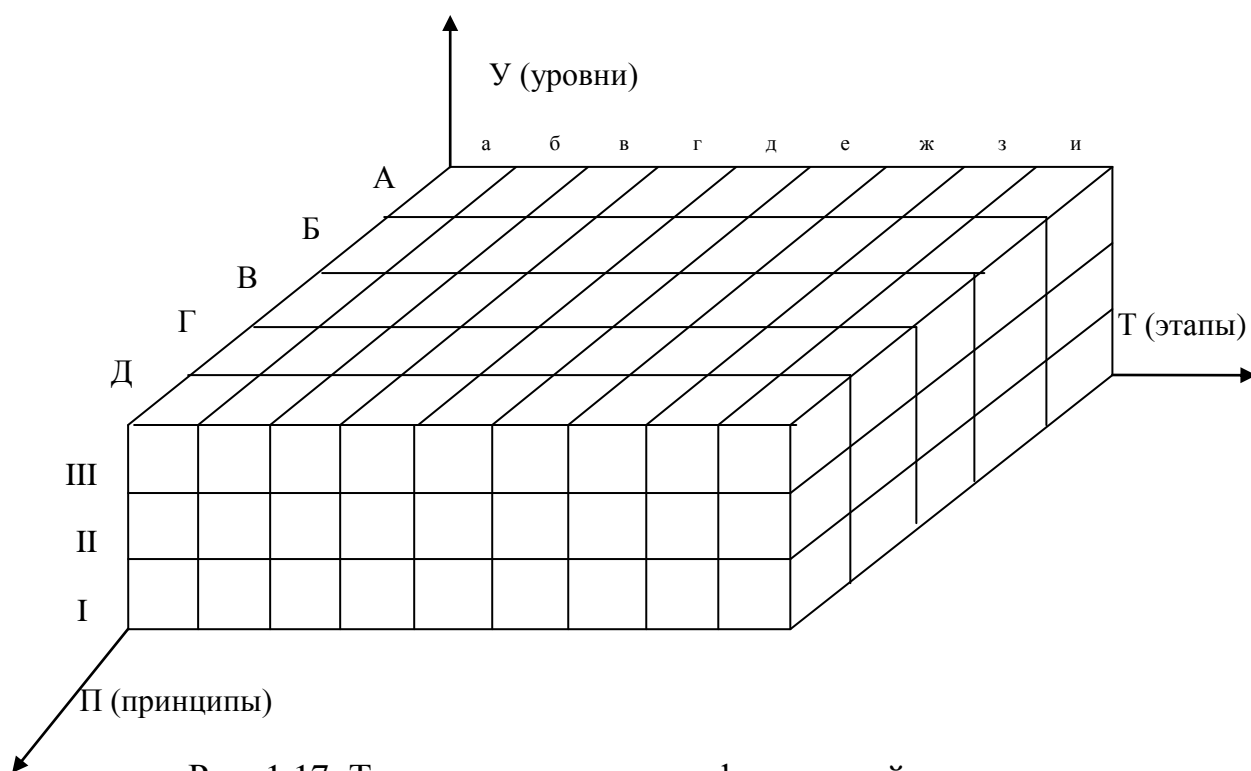


Рис. 1.17. Теоретическая модель финансовой политики

Где:

а – выделение средств на разработку и реализацию, б – разработка «дерева» целей и задач, в – создание информационной базы, г – прогнозирование, д – планирование, е – организации управления, ж – оценка полученных результатов, з – контроль, и – стимулирование. А – принцип целенаправленности, Б – принцип последовательности, В – принцип научности (научной обоснованности), Г – принцип комплексности, Д – принцип сочетания отраслевых и территориальных интересов, I – уровень местного самоуправ-

ления; II – уровень региона; III – уровень государства

Рассмотренная выше теоретическая модель финансовой политики позволяет исследовать ее более системно, выявлять на этой основе имеющиеся проблемы и резервы повышения ее результативности и далее разрабатывать пути ее дальнейшего совершенствования.

Необходимо также отметить, что для более полной характеристики сущности финансовой политики необходимо, конечно, рассмотреть еще такие вопросы, как:

- риски ее разработки и реализации [108, с. 12; 109, с. 37];
- факторы, влияющие на ее составление и осуществление [108, с. 11];
- некоторые другие аспекты ее взаимодействия с другими экономическими явлениями.

Однако мы полагаем, что в основном сформулировали достаточно целостную картину понимания финансовой политики и дополнительные, пусть даже важные, штрихи ненамного уточнят ее суть.

Таким образом, мы проанализировали имеющиеся подходы к определению сущности таких категорий, как финансовая система, механизм ее функционирования, финансовая политика, и на базе этого предложили свое видение их сути с учетом целей нашей работы – разработки методологии оценки и повышения результативности ФП. Ведь именно ФС и МФФК, по нашему мнению, являются соответственно фундаментом и главной составной частью сложного экономического процесса в сфере финансов. Только зная и понимая теоретическую интерпретацию данного направления деятельности государства, можно успешно исследовать реальную ситуацию, существующую в этой сфере в настоящее время, и на основе его итогов и выводов находить рациональные пути решения имеющихся проблем.

В заключение необходимо еще раз подчеркнуть, что смысл нашего исследования, проведенного в первой главе, можно кратко выразить так:



создание научной основы, опираясь и отталкиваясь от которой возможно наше дальнейшее продвижение к поставленной цели.

Теперь нам следует перейти к анализу вопросов совершенствования финансовой политики в Российской Федерации, в т.ч. проблем ее оценки и повышения результативности.

## **Глава 2. АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА И ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЕЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ**

### **2.1. Анализ модернизации государственной финансовой политики Российской Федерации в 2000–2013 годах**

Определившись с пониманием сути и содержания финансовой политики, перейдем к рассмотрению мер по ее совершенствованию, которые разрабатывались и осуществлялись с 2000 года по настоящее время. Ведь только зная рамки анализируемого явления, можно более верно очертить границы интересующих нас мероприятий, не забыв при этом чего-нибудь или, наоборот, не включив в их перечень лишнего.

Главную роль в этом процессе, естественно, играет государственная власть, которая, исходя, как правило, из практической целесообразности, принимает все без исключения действия по совершенствованию управления, в т.ч. в сфере финансовой политики.

Анализ данных мероприятий нам важен и необходим для того, чтобы, во-первых, знать, что уже сделано, во-вторых, понять, в какой стадии реализации находятся те или иные решения, в-третьих, получить по возможности представление о новых проектах в этом направлении деятельности органов власти, находящихся в процессе обсуждения или подготовки. Следует также выяснить, почему что-то удалось успешно осуществить и в чем причины неудачного выполнения отдельных планов.

И эту аналитическую информацию необходимо обязательно учитывать при разработке дополнительных мер по модернизации ФП, т.к. без нее практически неизбежны или очень вероятны ошибки при формировании предложений по дальнейшему ее улучшению. Только всесторонне и глубоко поняв уже проделанную работу по совершенствованию финансовой политики,

можно предлагать что-то новое.

В этой связи следует вспомнить, что с 2000 года в Российской Федерации начался новый этап становления современной финансовой политики. Кратко этот период можно охарактеризовать как время принятия многочисленных решений по накопившимся ее проблемам. Об этом свидетельствуют, к примеру, и итоги ее реализации, отмеченные в ежегодных посланиях Федеральному собранию и в Бюджетных посланиях Президентов РФ [1–4, 18–21, 30, 31, 34–41]:

- в 2000 году вступил в силу Бюджетный кодекс РФ, совершенствовались межбюджетные отношения, развивалась казначейская система, введена Первая часть Налогового кодекса РФ, снижались налоги и улучшалась их собираемость;

- в 2000 году и в начале 2001 года отмечался переход к своевременной выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, происходило сокращение нерациональных затрат бюджета, смягчение остроты госдолга, произведена выверка кредиторской задолженности федерального бюджета, произошел дальнейший рост поступления налогов;

- в 2001 году и в начале 2002 года был принят и исполнен бездефицитный федеральный бюджет, ликвидирована задолженность по платежам социальной сферы, осуществлялось опережающее обслуживание внешнего долга, дальнейшее совершенствование налоговой системы;

- в 2002 году и в начале 2003 года начались разграничение бюджетных полномочий и пенсионная реформа, создание финансового резерва, перевод социальных льгот в денежную форму, реализация Программы развития бюджетного федерализма, введение элементов контроля за соблюдением лимитов бюджетных обязательств, исполнение бюджетов в основном через казначейство, а также борьба с внутренними «оффшорами»;

- в 2003 году и в начале 2004 года было заявлено, что «Россия стала финансово независимой», сформирован резервный фонд, сделаны реальные

шаги по переходу к среднесрочному финансовому планированию, заметно вырос уровень заработной платы в бюджетной сфере, увеличились пенсии, осуществлено реформирование денежного довольствия военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, обеспечена увязка бюджетного процесса с работой по пересмотру уровня регулируемых тарифов естественных монополий, удалось существенно сократить бремя государственного долга, продолжена реализация налоговой реформы, принят в новой редакции Таможенный кодекс РФ, призванный улучшить работу в этой сфере, инвестиции в основной капитал возросли на 30%;

- в 2004 году и в начале 2005 года была достигнута финансовая стабильность, определены «концептуальные подходы к новым механизмам программно-целевого бюджетирования», законодательно установлены расходные полномочия, проведена индексация заработной платы и увеличение размера пенсий, пройден максимальный пик платежей по внешнему долгу, создана правовая база Стабилизационного фонда, в целом завершено формирование основных элементов современной налоговой системы;

- в 2005 году и в начале 2006 года происходило дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений, реально сокращен объем так называемых «нефинансируемых мандатов», бюджеты всех уровней сформированы с применением новой бюджетной классификации, осуществлена плановая индексация заработной платы и денежного довольствия военнослужащих и работников правоохранительных органов, увеличился реальный размер пенсий, сокращен объем государственного внешнего долга, снизилась налоговая нагрузка;

- в 2006 году и в начале 2007 года увеличилось финансирование национальных приоритетных проектов, проводилась реорганизация сложившейся сети бюджетных учреждений, вступил в силу новый закон РФ о государственных закупках, продолжена реформа «федеральных отношений», повысилась прозрачность и объективность системы межбюджетных

отношений, активизировалась работа по формированию целей и индикаторов деятельности органов исполнительной власти с целью повышения уровня приоритетности финансирования, сформирован первый трехлетний бюджет, продолжен курс на снижение общей долговой нагрузки, совершенствовалось налогообложение прибыли, отменен налог на имущество, переходящее в порядке наследования, снижены ставки единого социального налога, отменены лимиты на предоставление отсрочек и рассрочек по уплате налоговых платежей, в федеральном бюджете увеличены объемы инвестиционных расходов, создан Инвестиционный фонд, начат перевод экономики на инновационный путь развития;

- в 2007 году и в начале 2008 года были отменены «необеспеченные федеральные мандаты», завершено формирование Федерального казначейства, внедрены основанные на международных стандартах бюджетные классификация и учет, началось практическое внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, новые процедуры закупок товаров (услуг) повысили эффективность и прозрачность бюджетных расходов, выдержаны приоритеты расходов, повышены зарплаты и пенсии, осуществлена реформа социального обеспечения, начались масштабные затраты по улучшению демографической ситуации, оправдала себя идея создания Стабилизационного фонда, завершена кодификация налогового законодательства, ставки налогов (единый социальный, налог на прибыль, НДС и налог на добычу полезных ископаемых) снижены, введены специальные режимы налогообложения для новых экономических зон, для малого бизнеса и для сельхозпроизводителей, принят федеральный закон, призванный обеспечить повышение качества налогового администрирования, сократились масштабы уклонения от уплаты налогов, введена единая декларация по НДС и общий порядок его возмещения, упорядочены таможенные пошлины, сформирован и начал работу Инвестиционный фонд;

- в 2008 году и в начале 2009 года развивались межбюджетные

отношения, законодательно закреплён новый механизм использования доходов от продажи нефти и газа, Стабилизационный фонд выполнил возложенные на него задачи и вместо него сформированы Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, продолжается осуществление перехода всей бюджетной системы на среднесрочное планирование, законодательно установлены нормы, направленные на повышение результативности бюджетных расходов, внедряются долгосрочные и ведомственные целевые программы, с этого времени стал применяться мониторинг качества финансового управления, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, продолжала совершенствоваться пенсионная система, с начала года в целях стимулирования инновационной деятельности установлено освобождение от уплаты НДС при передаче исключительных прав на основные виды интеллектуальной собственности, реформирована система налоговых вычетов, предоставляемых физическим лицам, были упорядочены механизмы планирования и осуществления бюджетных инвестиций, обеспечено финансирование важнейших инвестиционных проектов;

- в 2009 году и в начале 2010 года в связи с мировым финансовым кризисом было отмечено лишь, что заблаговременно созданные резервы помогли в его преодолении;

- в 2010 году и в начале 2011 года удалось сохранить финансовую стабильность и обеспечить бесперебойную работу банковской и финансовой систем, выделить значительные средства на высокотехнологические разработки в сфере атомной отрасли, создание суперкомпьютера «Ломоносов» и системы ГЛОНАСС;

- в 2011 году отмечалось, что успешно преодолен период экономических потрясений, полностью профинансированы все социальные обязательства государства, достигнут самый низкий в истории современной России уровень инфляции (менее 7%), не был допущен валютный кризис, обеспечено выделение средств на производство новых лекарств, на дальнейшее развитие

системы ГЛОНАС, на продолжение внедрения цифрового телевидения, внесены изменения в налоговое законодательство для дополнительной поддержки инноваций, значительно увеличены ассигнования на исследования и разработки;

- в 2012 году созданы Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, удалось снизить и удержать государственный долг на приемлемом низком уровне, продолжала снижаться инфляция, проведено первое размещение суверенных еврооблигаций, номинированных в рублях;

- в 2013 году на «финансово безопасном уровне сохранялся объем государственного и муниципального долга, повысилась устойчивость федерального бюджета и снизилась его зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, началась работа по созданию «системы управления рисками изменения экономической ситуации», в БК РФ приняты поправки, обеспечивающие формирование и исполнение бюджетов всех уровней на основе соответствующих программ, расширилась практика формирования государственных (муниципальных) заданий, был реализован комплекс мер в сфере налоговой политики для улучшения инвестиционного климата, проведены мероприятия по упрощению бухгалтерской отчетности, приняты решения по поэтапной отмене наиболее крупных налоговых льгот для естественных монополий по налогу на имущество организаций, все вопросы по регулированию фондового рынка переданы Центральному банку России.

К этим кратким итогам, подведенным в указанных выше посланиях, можно, пожалуй, добавить лишь то, что в эти же годы региональные и местные финансовые органы были выведены из прямого подчинения Министерству финансов РФ, налоговые органы, как самостоятельная федеральная служба, были переподчинены Минфину, а в связи с созданием Таможенного союза существенные изменения происходили в деятельности таможенной политики.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Постановлением

Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, в частности, говорится, что «достигнутая макроэкономическая стабильность и финансовая устойчивость свидетельствуют о результативности проведенных системных преобразований» [15]. В то же время в данном документе среди четырех вызовов предстоящего долгосрочного периода, среди восьми стратегических ориентиров, среди шести направлений перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития проблемы совершенствования финансовой политики в целом отсутствуют. Из этого можно сделать два вывода: первый – ее итоги в основном оцениваются положительно и второй – ее модернизация не относилась в то время к числу наиболее приоритетных.

Правда, далее в разделах «IV. Развитие экономических институтов и поддержание макроэкономической стабильности» и «VII. Региональное развитие» в нескольких подразделах по различным поводам и с разной степенью детализации ставятся задачи ее улучшения в таких направлениях, как банковская, бюджетная, инвестиционная, налоговая и фондовая. Всего таких задач можно насчитать одиннадцать. Перечислим их в том порядке, в котором они упоминаются в Концепции:

1. Повышение эффективности и устойчивости функционирования финансовых рынков, в т.ч. создание условий для формирования в России международного финансового центра.

2. Обеспечение поддержки укреплению «финансовых институтов развития, к которым относятся Инвестиционный фонд, Внешэкономбанк, Российская венчурная компания, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, Россельхозбанк, Росагролизинг, Российская корпорация нанотехнологий, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства.

3. Создание на основе «долгосрочной денежно-кредитной и бюджетной



политики» предпосылок для поддержания высоких темпов экономического роста, обеспечения макроэкономической стабильности и предсказуемости изменения макроэкономических параметров, последовательного снижения уровня инфляции.

4. Усиление роли государственного бюджета как инструмента решения важнейших стратегических экономических и социальных задач, финансового обеспечения инновационного развития экономики при сохранении устойчивости бюджетной системы.

5. Пополнение ликвидности банков за счет их рефинансирования Центральным банком.

6. Стимулирование влияния налоговой системы на развитие экономики при одновременном устойчивом выполнении ее фискальной функции.

7. Увеличение государственных расходов на устранение инфраструктурных и институциональных ограничений и создание условий для инновационного развития экономики, повышения уровня и качества жизни населения.

8. Повышение степени рациональности управления государственными и муниципальными финансами с целью обеспечения реализации приоритетов в области расходов в условиях ограничения на величину ресурсов бюджетной системы.

9. Формирование современной, конкурентоспособной инновационно-ориентированной финансовой инфраструктуры.

10. Продолжение реформирования естественных монополий.

11. Совершенствование государственной региональной политики, направленной на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов РФ, сокращение уровня их межрегиональной дифференциации, т.е. фактически улучшение политики в сфере межбюджетных отношений.

Из вышеуказанных задач пять (3, 4, 7, 8 и 11) можно отнести к

совершенствованию бюджетной политики, четыре (2, 3, 5 и 9) – банковской политики, три (1, 2 и 9) – фондовой, две (9 и 10) – инвестиционной политики, одну (6) – налоговой политики. В то же время отсутствуют задачи для страховой и таможенной политик.

Опираясь на данный перечень, можно добавить к ранее сделанным двум дополнительные три вывода, которые заключаются в следующем:

- в-третьих, задачам совершенствования финансовой политики, хотя их и не относят к числу стратегически важных, придается большое значение в деятельности государства;

- в-четвертых, обращает на себя внимание, что на первом месте по числу задач находится бюджетная политика, что косвенно говорит о ее наибольшем значении среди остальных;

- в-пятых, в настоящее время отсутствует единый комплексный подход как к формированию ФП, так и к ее осуществлению.

Продолжим краткий анализ итогов финансовой политики в России, начиная с 2000 года. В этой связи следует подчеркнуть, что, конечно, не все еще отлажено, не все задачи финансовой политики реализуются в одинаковой степени рациональности. На различные проблемы ее совершенствования обращали свое внимание президенты РФ во всех своих уже упомянутых Посланиях Президентам РФ. Среди них (табл. 2.1) такие, как совершенствование:

- бюджетной политики (в 2001, 2004, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 годах);

- банковской политики (в 2000, 2001, 2002, 2004, 2011 и 2013 годах);

- инвестиционной политики (в 2000, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2011 и 2013 годах);

- налоговой политики (в 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2009, 2011, 2012 и 2013 годах);

- страховой политики (в 2001 и 2013 годах);

Таблица 2.1

Перечень проблем совершенствования финансовой политики России,  
необходимость решения которых поднималась в двух ежегодных Посланиях Президента РФ, 2000–2013 годы

№ п/п	Краткое содержание проблем и задач	Г о д ы													
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	Совершенствование бюджетной политики (необходимо: перейти к формированию бюджета из двух частей: для исполнения действующих обязательств и формирования резерва для стабильного развития; перейти к управлению результатами, а не затратами; созданию трех фондов: резервного, соц. программ и будущих поколений; оптимизации бюджетных расходов; снижению дефицита бюджета; изменить систему закупок на контрактную систему; повышение эффективности бюдж. расходов, создание Резервного фонда и Фонда нац. благосостояния)		+			+		+	+		+	+	+	+	+
1.1	Совершенствование межбюджетных отношений (необходимо: выравнивать права регионов; перераспределение налоговых поступлений между центром и регионами; новая методика выделения трансфертов; прозрачный механизм выделения субсидий и субвенций; перераспределение полномочий; ответственность глав субъектов за инвестиционную политику)	+	+	+		+		+	+	+	+	+	+	+	+
1.2	Улучшение работы с госдолгом (необходимо: его сократить; с опережением его выплачивать)	+	+	+									+		+
1.3	Совершенствование пенсионной системы (необходимо: внедрять механизмы накопительного финансирования; повысить пенсии выше прожиточного минимума; гарантировать их выплату государством)	+	+		+				+	+	+	+	+		+

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1.4	Исключение практики принятия законов, не обеспеченных финансами	+			+										
1.5	Обеспечение жильем граждан (необходимо: разработать финансовый механизм, позволяющий улучшить жил.условия; развивать ипотеку; расселение ветхого фонда; обеспечить жильем ветеранов ВОВ, многодетные семьи и детей-сирот)			+		+			+		+		+		+
1.6	Улучшить финансовый контроль (необходимо: приблизить его к территориям)		+												+
2	Совершенствование банковской политики (необходимо: снижать инфляцию, избавиться от нежизнеспособных организаций; усилить надзор; обеспечить прозрачность; избавиться от потрясений в банковской сфере)	+		+											+
2.1	Совершенствование валютной политики (необходимо: остановить отток капитала за рубеж, сделав рубль конвертируемым)	+	+		+								+		+
3	Совершенствование инвестиционной политики (необходимо: отменить необоснованные льготы и преференции, обратить внимание на низкую конкурентоспособность в сфере инноваций, снизить большие риски, мешающие притоку капитала, развивать транспортную инфраструктуру, снизить бюрократические барьеры на пути инвестиций, повысить эффективность действующих ФЦП, урегулировать проблемы выполнения гос. обязательств по инвестиционным проектам, реализация которых происходит в течение более 1 года, увеличить инвестиции в дорожную отрасль, принимать строго в срок Фед. адресную инвестиц. программу, разработать механизм фин. поддержки инновац. проектов, провести новый этап приватизации, провести инвентаризацию институтов развития)	+	+	+		+	+	+	+				+		+

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
4	Совершенствование налоговой политики (необходимо: провести налоговую реформу; ликвидировать «серые» схемы уплаты налогов; уменьшить количество изменений в налоговое законодательство; снизить соц.налог и НДС; отменить фед. льготы по регион. и местным налогам (замена имущественных налогов налогом на недвижимость; ввести льготы для Дальнего Востока и Восточной Сибири)	+	+	+	+	+	+				+		+	+	+
5	Совершенствование страховой политики (необходимо: расширить практику комплексного страхования ответственности; улучшить работу ФОМС)		+												+
6	Совершенствование таможенной политики (необходимо: кардинально упростить таможенную систему)	+	+				+								
7	Совершенствование фондовой политики (необходимо: сделать фондовый рынок механизмом привлечения инвестиций)	+													
8	Совершенствование финансовой системы (необходимо: сделать фин. систему сильной; создать собств. самостоятельную фин. систему в Москве)										+	+	+	+	

- таможенной политики (в 2000, 2001 и 2005 годах);
- фондовой политики (в 2000 году).

Обращает на себя внимание неоднократное упоминание, пусть даже и в различных контекстах и редакциях, отдельных задач по совершенствованию финансовой политики. Подобное повторение может означать, что:

- имеются проблемы, которые являются, можно сказать, «вечными» (постоянно меняющееся состояние экономической и социальных сфер государства требует соответствующих изменений в финансовой политике и этот процесс не может никогда завершиться);

- для достижения других целей требуется нескольких лет (снижение до приемлемого уровня дефицита федерального бюджета и т.д.);

- решение отдельных задач затягивается из-за отсутствия достаточных бюджетных средств (повышение пенсий выше прожиточного минимума, существенное сокращение внешнего и внутреннего долга и т.д.);

- имеются, конечно, и субъективные причины несвоевременного выполнения ряда указаний (к их числу, пожалуй, можно отнести принятие комплекса мер по увеличению возможностей пополнения доходной части бюджетов субъектов РФ и муниципалитетов за счет части доходов, поступающих в настоящее время на федеральный уровень).

Так, относительно последней проблемы А.М. Лавров еще в 2003 году отмечал, что «нынешняя система межбюджетных отношений – сверхцентрализована. Практически 100% региональных и местных расходов сегодня регулируются тем или иным образом федеральным законодательством. Доходы – в основном отчисления от федеральных налогов... В результате при таком подходе ни о какой эффективной работе, заинтересованности, устойчивости и экономическом росте говорить не приходится... Но задача состоит не в том, чтобы усовершенствовать нынешнюю систему межбюджетных отношений, а сформировать ее заново...» [224, с. 9]. Далее автор писал, что «главное внимание в ходе реформирования межбюджетных

отношений должно быть уделено разграничению доходных и расходных полномочий» и, кроме того, «самое главное – нужно развивать и поддерживать работу по созданию стандартов управления региональными и муниципальными финансами и использовать эти стандарты в практике» [там же, с.10].

А.Г. Силуанов в 2006 году также констатировал, что распределение средств на различные программы поддержки регионов производится без формализованной увязки с текущей финансовой помощью, существенно снижая эффект от предоставления межбюджетных трансфертов в целом.

В связи с этим очевидна необходимость системного подхода к предоставлению межбюджетной помощи на основе применения следующих базовых принципов бюджетного регулирования:

- федеральная бюджетная поддержка бюджетов других уровней должна формироваться как единая система, цель которой – создание стабильных условий функционирования региональных и муниципальных финансов...

- необходимо обеспечение стабильности распределения финансовой помощи...

- должны быть определены цели и задачи каждого элемента системы межбюджетных трансфертов [258, с. 3–4].

В то же время, на наш взгляд, заметного прогресса в совершенствовании этого направления бюджетной политики пока не произошло.

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся еще серьезные проблемы, можно констатировать, что в период, начиная с 2000 года, проводилась конкретная работа по совершенствованию финансовой политики России. В этой связи следует прежде всего отметить отказ от подхода в развитии финансов как некоего саморегулирующего процесса, где «вмешательство» человеческого фактора должно быть минимальным, и переход к подходу, в основе которого лежит мониторинг функционирования всех составляющих финансовой системы и финансового механизма, разработка на этой базе соответствующих решений и их последовательная реализация.

В этой связи важное значение для понимания современной финансовой политики имеет сам перечень направлений ее совершенствования, на решение которых нацеливают исполнителей руководители государства.

Анализируя более детально содержание Посланий (табл. 2.2), можно заметить, что в бюджетной политике уделялось значительное внимание вопросам:

- совершенствования межбюджетных отношений;
- разработке и внедрению оценки эффективности расходов и обеспечению их мониторинга;
- увеличению сроков бюджетного планирования и внедрению среднесрочного планирования;
- росту доходов от государственной собственности;
- оптимизации сети бюджетных организаций и учреждений;
- широкому использованию программно-целевых методов формирования и использования бюджетов, внедрению бюджетирования, ориентированного на результат.

В банковской политике акцент ставился на борьбу с инфляцией.

Главными проблемами в налоговой политике были и остаются:

- упрощение системы налогообложения, в т.ч. сокращение числа налогов и их размеров;
- повышение эффективности налогового администрирования;
- совершенствование налогообложения пользования природными ресурсами.

Перед инвестиционной политикой ставилось достаточно много различных задач, в т.ч. по улучшению инвестиционного климата, по созданию условий для увеличения из всех возможных источников финансирования науки и высшей школы, по внедрению инноваций во все отрасли экономики и в пер-



Задачи финансовой политики России,  
необходимость решения которых поднималась в двух ежегодных Посланиях Президента РФ, 2000 – 2013 годы

№ п/п	Краткое содержание проблем и задач	Г о д ы													
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	Совершенствование бюджетной политики														
1.1	Совершенствовать межбюджетные отношения		+		+	+	+	+	+	+	+		+	+	+
1.2	Улучшить работу с государственным долгом	+	+										+	+	
1.3	Обеспечить выполнение федерального бюджета в данном году	+	+	+		+						+	+		
1.4	Ликвидировать долги по заработной плате, обеспечить социальные обязательства	+										+	+		
1.5	Совершенствовать пенсионную систему	+	+								+	+	+	+	+
1.6	Закончить практику передачи социальных обязательств на предприятия	+													
1.7	Отказаться от практики планирования расходов «от достигнутого уровня»		+				+								
1.8	Разработать и внедрить оценку эффективности расходов, обеспечить мониторинг расходов		+		+	+		+	+	+	+	+		+	+
1.9.	Усилить учет и контроль		+							+	+	+		+	
1.10	Внедрить систему казначейского исполнения бюджета, в т.ч. на региональном уровне		+												
1.11	Сократить число федеральных и региональных фондов		+												
1.12	Повысить прозрачность бюджетов		+											+	+
1.13	Увеличить срок бюджетного планирования, внедрить среднесрочное планирование	+	+		+	+	+	+	+	+	+		+		
1.14	Увеличить доходы от государственной собственности**		+	+			+	+	+		+		+		
1.15	Привести бюджетное законодательство в соответствие с современными требованиями						+	+						+	+



1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2	Совершенствование банковской политики														
2.1	Снизить инфляцию	+								+	+	+	+		
2.2	Принять меры к сокращению оттока капитала за границу		+											+	+
2.3	Сделать более доступными банковские кредиты											+		+	+
2.4	Совершенствовать экспортное кредитование												+		
3	Совершенствование инвестиционной политики														
3.1	Снизить зависимость от внешнеэкономической деятельности*				+	+									
3.2	Создать условия защиты конкуренции											+	+	+	
3.3	Увеличить доходы от гос. собственности**		+	+			+	+	+		+		+		
3.4	Пересмотреть Адресную инвестиционную программу	+													
3.5	Отказаться от привлечения связанных кредитов на инвестиционные программы	+													
3.6	Законодательно закрепить основные принципы формирования Адресной инвестиционной программы				+										
3.7	Направить ФЦП на решение крупных инвестиционных проектов					+									
3.8	Ввести в практику ведомственные целевые программы					+									
3.9	Шире использовать Инвестиционный фонд, венчурные фонды для расширения инвестиций							+							
3.10	Контракты должны заключаться на весь срок инвестиционного проекта								+						
3.11	Создать стимулы для разработки и внедрения новых технологий										+				
3.12	Продолжить переход к долгосрочным государственным программам										+				
3.13	Улучшить инвестиционный климат											+	+		
3.14	Продолжить приватизацию с целью привлечения инвестиций												+		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
3.15	Усилить работу Российского фонда прямых инвестиций, Российского научного фонда												+		+
3.16	Поддерживать инновационное предпринимательство												+		
3.17	Выделять средства для формирования инновационного пояса вокруг научных организаций и вузов												+		
3.18	Направить инвестиции в науку и в развитие новых технологий		+	+				+	+	+	+	+	+	+	+
3.19	Ускорить вступление в ВТО как путь привлечения инвестиций, адаптацию к условиям работы в ВТО			+										+	
3.20	Модернизировать высшую школу (высшее образование)	+						+		+	+		+	+	+
3.21	Увеличить инвестиции в инфраструктуру							+	+	+		+		+	+
3.22	Создать механизм привлечения отечественных и зарубежных инвестиций							+	+						+
3.23	Разработать приоритеты инвестиций в национальные проекты							+	+	+			+		
3.24	Создать условия для ускоренного обновления энергетики							+	+	+		+			
3.25	Развивать нанотехнологии							+	+						
3.26	Шире внедрять лизинг							+							
3.27	Увеличить инвестиции в рыбную отрасль								+	+					
3.28	Увеличить инвестиции в авиастроение								+		+				
3.29	Увеличить инвестиции в судостроение								+		+				
3.30	Модернизация сферы производства										+				
3.31	Направлять инвестиции в космические технологии										+	+			
3.32	Ориентировать инвестиции в средства связи										+				
3.33	Подлежит увеличить инвестиции в информационные технологии										+	+	+		
3.34	Направить инвестиции в рациональное природопользование										+				
3.35	Развивать инвестиционную деятельность на уровне субъектов РФ										+				

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
3.36	Направлять инвестиции в фармацевтику, здравоохранение											+		+	
3.37	Приоритетным направлением инвестиций является развитие Центра «Сколково»											+			
3.38	Необходимо обеспечить инновационную направленность федерального бюджета									+			+		
3.39	Остановить «вымывание» инвестиционных ресурсов из федерального бюджета												+		
3.40	Применять механизм софинансирования компаний в форме грантов												+	+	+
3.41	Предоставлять субсидии на реализацию проектов														
3.42	Поддерживать деятельность венчурных фондов														
3.43	Формировать и финансировать крупные проекты на принципах государственно-частного партнерства												+		
3.44	В федеральном бюджете предусмотреть средства для выплат стипендий Президента РФ и Правительства РФ студентам и аспирантам, обучающимся по специальностям, соответствующим приоритетным направлениям модернизации экономики России												+		
3.45	Провести серьезную инвентаризацию институтов развития														+
4	Совершенствование налоговой политики														
4.1	Усилить нацеленность налоговой политики на цели экономического роста									+	+	+	+	+	+
4.2	Прекратить практику различных неденежных платежей в бюджет (зачеты и т.д.)	+													
4.3	Упростить систему налогообложения, в т.ч. сократить число налогов и их размеры		+		+		+	+	+	+	+	+	+	+	+
4.4	Уменьшить налоговые льготы		+	+									+		
4.5	Ликвидировать налоговые «оазисы», усилить борьбу с оффшорами		+											+	+
4.6	Повысить эффективность налогового администрирования		+	+			+	+	+	+		+	+	+	+

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
4.7	Увеличивать налогооблагаемую базу, в т.ч. налога на прибыль			+						+	+	+	+		
4.8	Снизить единый социальный налог			+			+								
4.9	Совершенствовать налогообложение пользования природными ресурсами			+			+	+	+		+	+		+	
4.10	Исключить двойное толкование налогового законодательства, улучшить его			+			+	+							
4.11	Уменьшить число новаций и сроки принятия поправок в налоговое законодательство					+					+				
4.12	Снизить зависимость от внешнеэкономической деятельности				+	+			+						
4.13	Усовершенствовать порядок взимания налога на добавленную стоимость (НДС)						+	+		+	+	+			
4.14	Совершенствовать налогообложение дивидендов							+	+	+					
4.15	Дифференцировать ставки акцизов								+	+	+	+			
4.16	Налоговая отчетность должна формироваться по каждому поселению, внедрить консолидированную отчетность								+	+					
4.17	Ввести налоговые льготы для инновационных проектов											+	+		+
4.18	Начать переход на налог на недвижимость												+	+	+
5	Совершенствование страховой политики														
5.1	Сформировать новую систему медицинского страхования						+								+
5.2	Создать стимулы развития добровольного медицинского и пенсионного страхования								+		+	+			
6	Совершенствование таможенной политики														
6.1	Снизить число фактов уклонения от уплаты таможенных пошлин, обеспечить уплату таможенных платежей			+					+						
6.2	Изменить ставки таможенных пошлин, направленных на стимулирование модернизации экономики									+	+				
6.3	Учесть в работе создание Таможенного союза												+		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
7	Совершенствование фондовой политики														
7.1	Повысить интерес к государственным ценным бумагам	+													
7.2	Увеличить доходы от государственной собственности **		+	+			+	+	+		+		+		
7.3	Создать международный финансовый центр в Москве											+	+		

\* Проблема и задача должны решаться одновременно несколькими направлениями финансовой политики.

\*\* То же самое, что и в предыдущем пункте, но уже по второй задаче.

вую очередь в те, которые определяют ускоренное развитие страны (авиа- и судостроение, производство на базе компьютерных и космических технологий, а также нанотехнологии, производство средств связи, фарминдустрия и энергетика).

При разработке и реализации страховой политики речь шла о создании стимулов и систем добровольного медицинского страхования.

Вопросы таможенной политики в основном можно свести к необходимости изменения ставок пошлин, направленных на стимулирование модернизации экономики.

Задача увеличения доходов от государственной собственности предполагает совершенствование фондовой политики, прежде всего дальнейшее акционирование данной собственности, и улучшение работы на рынке ценных бумаг.

Резюмируя данный краткий перечень основных направлений совершенствования финансовой политики, вытекающих из ежегодных Посланий Президентом РФ, необходимо сказать, что, по нашему мнению, он мог бы быть и более развернутым как за счет более подробного изложения данных Посланий, так и за счет ряда дополнений, сделанных в разное время Министерством финансов РФ. К примеру, его можно было бы дополнить вопросом, который поднимал А.Л. Кудрин, о том, что «вызовы мировой финансовой системы, ее влияние на российскую экономику могут быть более существенными, чем это сегодня представляется» [222, с. 4]. Данное влияние «усредненных» результатов финансовой политики ведущих стран мира, несомненно, должно находить свое отражение как минимум при ежегодной корректировке финансовой политики Российской Федерации. Причем такой учет должен осуществляться планомерно на основе непрерывного мониторинга, а не только как вынужденная реакция на уже произошедшие события, включая банковские, долговые, валютные, фондовые и другие кризисы.

Обращает также на себя внимание некомплексность в постановке



некоторых задач, а также различия в их масштабности. Так, наряду с задачами по повышению стимулов страхования и развития добровольного медицинского страхования, можно, наверное, поставить проблему о существенном повышении роли страхования в увеличении финансового потенциала России и в развитии ее финансовой политики. Кроме того, можно заметить, что отдельные целевые установки снимаются с повестки дня по необъяснимым причинам, хотя их актуальность по-прежнему не вызывает у специалистов сомнения. К последним можно отнести внедрение хорошо применяемой в мировой практике системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Конечно, практика разработки таких Посланий имеет еще сравнительно небольшой исторический опыт, и их содержание всегда имеет оригинальный характер, отличный от других, чем и объясняется во многом имеющиеся резервы по возможному усилению блока задач, связанных с финансовой политикой. Отсутствие же некоторых ее задач, вероятно, следует объяснить тем, что невозможно включить все цели и задачи в один или даже два документа.

Можно сказать, что данные недостатки связаны не столько с сутью финансовой политики в стране, сколько с недостаточной последовательностью в разработке анализируемых Посланий. Сегодня при составлении рабочих материалов к ним еще играет и в обозримом будущем будет играть значительную роль субъективный подход временного коллектива, занимающегося их подготовкой, а также ежегодные изменения в его составе. В то же время его творчество в обозримом будущем, по нашему мнению, должно быть ограничено определенными рамками. К примеру, поскольку данные Послания играют важную роль в долгосрочном планировании развития России и данные стратегии не могут кардинальным образом ежегодно обновляться, постольку должна быть последовательная преемственность в перечне целей и задач, в т.ч. финансовой политики. Снятие или появление новых целей и задач

должно быть обязательно акцентировано и объяснено. Помимо этого, желательно, чтобы в них в той или иной степени находили отражение все направления ФП (бюджетной, банковской, инвестиционной, налоговой, страховой, таможенной и фондовой). Другими словами, в перспективе потребуются, вероятно, составление некоего государственного «стандарта» структуры и перечня вопросов, которые необходимо будет освещать в таких важнейших для страны документах.

Интересно сравнить число целей и задач, поставленных в данных Посланиях по направлениям финансовой политики (табл. 2.3), количественные характеристики которых можно получить на основе анализа их текста в таблице 2.2. При этом, конечно, следует отметить, что в данном вычислении имеется небольшая погрешность, вызванная тем, что отдельные позиции хоть и редко, но упоминаются одновременно в обоих документах. Однако, по нашему мнению, это обстоятельство не влияет существенно на исследуемые тенденции.

В результате такого сравнения получается следующая картина:

- чуть менее половины (43,9%) целей и задач, которые требовалось решать в конкретном году, приходится на бюджетную политику;
- второе место у инвестиционной политики (22,9 %);
- третье место по упоминаемости (около 22,1 %) имеют задачи налоговой политики;
- далее идут в порядке убывания банковская (4,5 %), фондовая (2,9 %), таможенная (2,4 %) и страховая (1,3 %) политики.

Исходя из этих цифр, можно сказать, что именно такое значение имеют данные направления финансовой политики с точки зрения руководства государства. Если же по какой-либо позиции отсутствуют новые цели, поставленные Президентом страны, то это может означать, что такие, но более скромные задачи ставят Правительство РФ или сами соответствующие ведомства самостоятельно, но это также может говорить о том, что в данном направлении ФП осуществляется в основном текущая деятельность.

Таблица  
2.3

Количество целей и задач финансовой политики России, необходимость решения которых поднималась Президентами РФ в Посланиях Федеральному собранию (а) и в Бюджетных посланиях (б), 2000 – 2013 годы

№ п/п	Направления фин.политики		Г о д ы														Всего
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	
1	Бюджетная политика	а	4	5	3	2	3	-	2	4	3	4	3	2	2	2	39
		б	6	12	2	3	4	10	11	9	8	12	11	12	16	12	128
		всего	10	17	5	5	7	10	13	13	11	16	14	14	18	14	167
2	Банковская политика	а	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
		б	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1	2	2	2	2	12
		всего	3	2	1	1	-	-	-	-	1	1	2	2	2	2	17
3	Инвестиционная политика	а	1	1	2	-	3	1	7	8	7	10	7	5	4	3	59
		б	-	2	-	1	2	-	1	1	-	2	1	7	7	4	28
		всего	1	3	2	1	5	1	8	9	7	12	8	12	11	7	87
4	Налоговая политика	а	1	1	1	1	1	1	-	-	-	1	-	2	1	1	11
		б	1	4	6	2	2	6	6	7	8	7	8	5	6	5	73
		всего	2	5	7	3	3	7	6	7	8	8	8	7	7	6	84
5	Страховая политика	а	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
		б	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	1	-	-	-	3
		всего	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	1	-	-	1	5
6	Таможенная политика	а	1	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	4
		б	-	-	1	-	-	-	-	1	1	1	-	1	-	-	5
		всего	1	1	1	-	1	1	-	1	1	1	-	1	-	-	9
7	Фондовая политика	а	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	3
		б	1	1	1	-	-	1	1	1	-	1	-	1	-	-	8
		всего	2	1	1	-	-	1	1	1	-	1	1	2	-	-	11
8	И т о г о	а	10	10	7	4	8	3	9	12	10	15	11	10	7	7	123
		б	9	20	10	6	8	18	19	19	18	25	23	28	31	23	257
		всего	19	30	17	10	16	21	28	31	28	40	34	38	38	30	380

Широкий перечень приоритетных задач, приведенных выше, а также необходимость решения множества «текущих», обоснованное и своевременное аккумулирование, распределение и перераспределение между ними финансовых ресурсов диктуют важность усиления степени рациональности данного направления деятельности государства. В этой связи можно сказать, что повышение результативности (эффективности) становится сегодня одной из актуальных целей финансовой политики.

На существование этой проблемы в мае 2012 года на коллегии Министерства финансов указал Президент РФ В.В. Путин: «Необходимо уделить особое внимание повышению эффективности бюджетных расходов» и «в связи с этим важнейшая системная задача – это переход к построению федерального бюджета на основе государственных программ с четкими показателями результативности и возможности общественного мониторинга» [247, с. 4].

В развитие поставленной цели и для ее достижения Министр финансов РФ А.Г. Силуанов в 2012 году [247, с. 7–11] выделил следующие основные задачи:

- закрепление приоритетов расходов на основе определенных правил;
- составление долгосрочной бюджетной стратегии;
- формирование программного бюджета;
- повышение результативности оказания государственных и муниципальных услуг;
- вхождение в новый этап совершенствования межбюджетных отношений;
- реформирование государственного и муниципального контроля;
- создание информационной системы «Электронный бюджет»;
- формулирование предложений по оптимизации налогообложения финансовых рынков, налогового и бухгалтерского учетов;
- улучшение управления государственными активами, обязательствами и

долгом;

- содействие развитию инвестиционного климата;
- принятие новой программы бюджетных реформ на период до 2015 года.

Конечно, успешная реализация перечисленных выше задач позволит значительно модернизировать финансовую политику, в т.ч. повысить ее результативность (эффективность). Но это будет зависеть не только от главного исполнителя – Минфина РФ, но и от усилий других участников данного процесса – государственных органов исполнительной власти, разрабатывающих и реализующих свою часть финансовой политики (Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная таможенная служба и Центральный банк России), а также от взаимодействия и координации между ними.

Итак, выше были кратко рассмотрены основные цели и задачи совершенствования ФП, которые в настоящее время находятся в поле зрения органов власти Российской Федерации. Следует добавить, что, конечно, существуют и другие вопросы, которые рассматриваются и решаются на уровне министерств и ведомств РФ, регионов и муниципалитетов. Однако они, как правило, лишь корректируют и детализируют указания, дающиеся вышестоящими органами управления.

Резюмируя сделанный анализ совершенствования финансовой политики на государственном уровне, необходимо отметить, что в настоящее время из-за отсутствия действующих инструментов (методологии и методики) оценки ФП она проводится без учета конкретных значений важности различных ее направлений и, следовательно, преимущественно на основе интуитивных предположений о значимости тех или иных мер по ее повышению.

В связи с этим большой интерес вызывают работы научного сообщества по изучению этих же проблем модернизации финансовой политики, в т.ч. в области оценки ее результативности.

## 2.2. Анализ проблематики выбора приоритетных путей совершенствования финансовой политики, рассматриваемых научным сообществом

Из содержания предшествующего раздела 2.1 видно, что совершенствование финансовой политики занимает одно из важных направлений в деятельности государства в сфере экономики. В то же время существует целый ряд вопросов – как уже известных, но не решенных в силу разных причин, так и малоисследованных и поэтому еще не решаемых.

Мы различаем два основных подхода осознания и поиска решения данных проблем. Первый – государственной власти, который мы рассмотрели в предыдущем разделе нашей работы. И второй подход – научного сообщества, которое изучает различные аспекты финансовой политики и предлагает пути ее совершенствования. Конечно, эти два подхода между собой в некоторой степени «пересекаются»: и через участие государственных служащих в научной деятельности, в т.ч. при подготовке диссертаций, и через работу ученых по выполнению различных исследований в рамках госзаказа, и через их участие в консультационных советах и рабочих группах, на которых нередко обсуждаются и готовятся те или иные проекты решений. Тем не менее, по нашему мнению, такое сотрудничество не стирает существующей между ними грани.

Рассмотрим имеющиеся в публикациях идеи по решению многих аспектов модернизации финансовой политики и проанализируем их с учетом уже наработанного нами и изложенного выше подхода к сущности ФП.

Группа авторов во главе с А.М. Бабич и Л.Н. Павловой [50] еще в 2000 году высказала ряд предложений, которые, на наш взгляд, во многом не потеряли своего значения и в наши дни. По их мнению, «необходимо:

- обеспечить сбалансированность бюджетов и их утверждение на базе прогноза макроэкономических показателей;

- реализовать комплекс мер по расширению налогооблагаемой базы;
- установить верхние границы доходности государственным заимствованиям, расширить операции Банка России на открытом рынке;
- стабилизировать валютный курс рубля через усиление контроля со стороны Банка России за валютными счетами и операциями коммерческих банков, создание предпосылок для конвертации наличной иностранной валюты физическими лицами в рублевые активы;
- сформировать систему доверительного управления государственной собственностью в России и за рубежом;
- реформировать систему казначейства исполнения бюджета, обеспечив ее прозрачность, повысив статус, расширив сферу применения;
- ориентировать денежно-кредитную политику на регулирование процентных ставок» [там же, с. 71].

Данные авторы подчеркивают, что «важно проводить согласованную финансовую, денежно-кредитную и социально-экономическую политику, направленную на интересы широких слоев населения, создающих национальное богатство и обладающих огромным интеллектуальным потенциалом» [там же, с. 71].

Последнее – очень актуально, т.к. именно комплексный и согласованный подход к разработке и реализации мероприятий по совершенствованию финансовой политики с большей вероятностью приводит к положительному результату. Разрозненные и не связанные между собой действия могут не только свести все усилия к нулю, но даже дать отрицательный ответ.

Однако в приведенных выше «укрупненных» предложениях, с которыми трудно не согласиться, отсутствуют весьма существенные вопросы дальнейшего совершенствования таких направлений финансовой политики, как таможенная и страховая.

А без них комплексный подход невозможен, и, следовательно, возрастает риск или получить меньшую результативность от запланированных мероприя-

тий, или вообще столкнуться с непредсказуемыми последствиями осуществленных действий.

Д.М. Сахаров (2003), опережая многих в понимании важности данного вопроса, предлагал в финансовой политике учитывать влияние на нее процесса глобализации. В частности, он писал, что это воздействие «оказывает противоречивое влияние на финансовую политику государства: с одной стороны, императивы международной налоговой конкуренции заставляют государство идти по пути сокращения налогов и свертывания социальных программ; с другой стороны, «человеческий капитал» является главным фактором международной конкурентоспособности, что требует от государства значительных вложений в науку и образование, дополнительные средства необходимы для охраны окружающей среды» [254, с. 79]. В этих условиях Д.М. Сахаров рекомендовал «параллельно со снижением налогового бремени» значительно повысить эффективность бюджетных расходов, выработать систему их стратегических приоритетов, усилить конкурентоспособность национальной экономики [там же, с. 79].

Соглашаясь с вышеперечисленными довольно важными предложениями, мы считаем, что они, к сожалению, носят некомплексный характер, т.к. среди них отсутствуют соображения в сфере банковской, страховой, таможенной и фондовой политик. А это снизит, на наш взгляд, результативность перечисленных мероприятий.

В.В. Герасименко (2004) также обращает внимание на то, что «новый вызов экономической науке несет в себе феномен резкого, принципиально нового усиления взаимодействия в современной мировой экономике – финансовой глобализации, в которой ведущую роль играет финансовый рынок» [158, с. 108]. И далее автор подчеркивает, что современная экономическая глобализация – это новый механизм принятия финансовых решений, в котором, во-первых, решения, прямо влияющие на динамику национального дохода большинства стран мира, не зависят от воли носителей суверенитета на



соответствующей национальной территории, т.е. от выбора избирателей, от предпочтений политиков и политики правительств и т.д., а во-вторых, ключевые решения принимаются теперь в существенной степени не публичными субъектами (государственными органами), а участниками финансового рынка, т.е. на макроэкономическом уровне [там же, с. 108–109].

Мы разделяем выводы, которые сделал В.В. Герасименко, и считаем, что только глубоко продуманная, долгосрочная, последовательная и эффективная финансовая политика государства сможет противостоять данной тенденции и сохранить тем самым суверенитет России в экономике.

В коллективной монографии, написанной под руководством В.К. Сенчагова [137] в 2004 году, дается широкий спектр предложений по совершенствованию финансовой политики в нашей стране. В данной работе, в частности, отмечается, что анализ ее основных тенденций в XX веке, включая нерешенные проблемы ее осуществления, позволит выделить стратегические линии будущей финансовой политики, главными из которых авторы считают следующие:

1. Обеспечить единство целей финансовой политики и целей развития экономики, совершенствования политической системы, материального благосостояния граждан, их духовного уровня.
2. Повышение эффективности финансового регулирования будет иметь не только внешнюю направленность на другие сферы экономики, но и внутреннюю направленность.
3. Успешная реализация стратегических линий будет происходить в условиях встраивания финансовой системы России в международную финансовую систему.
4. Для товарно-ресурсного обеспечения рубля предстоит решить одновременно следующие задачи:
  - умеренно увеличить производство топливно-энергетических ресурсов;

- создать ликвидные резервы нефти, газа, энергетических мощностей, «ценных» металлов;

- в объеме выпускаемой промышленной продукции повысить в 2–3 раза по сравнению с нынешней долю легкой и пищевой отраслей;

- развить авиационную и автомобильную промышленность.

5. Обеспечить более тесную связь товарного обеспечения рубля с доказанными запасами полезных ископаемых.

6. Важно создать надежные финансовые инструменты, позволяющие превратить полезные ископаемые в ликвидные ресурсы.

7. Создать фонд экономических активов, включая и другие (кроме полезных ископаемых) ресурсы (земля, незавершенное строительство и т.д.).

8. Нужна система мер, направленных на стимулирование спроса на рубли.

9. Разработать новое законодательство против «бегства» капитала.

10. Необходимо осуществить ряд мер по укреплению доверия вкладчиков к банкам.

11. Сформировать структуру экономики, обеспечивающую высокую отдачу финансовых ресурсов и стабильность доходной части бюджета.

12. Требуется разработка национальной программы расширения экспорта.

13. Обеспечение сбалансированности бюджета остается важнейшей стратегической задачей на предстоящие 15–20 лет.

14. В бюджете должны быть сформированы разделы («блок развития»), предусматривающие ассигнования на научно-инновационную и инвестиционную сферы.

15. Необходимо, чтобы консолидированный бюджет субъекта РФ имел такой же правовой статус, что и региональный бюджет.

16. Начиная с 2005–2007 гг., следует постепенно увеличивать долю финансовых ресурсов регионов в консолидированном бюджете страны.

17. Необходимо сделать налоговую политику более реалистичной.

18. Увеличить коэффициент монетизации экономики.

19. Модернизировать платежно-расчетную сферу.

20. Наладить работу финансового рынка.

21. Для усиления инновационно-инвестиционной направленной финансовой политики необходимы серьезные перемены в деятельности банковской системы.

22. Активнее использовать международный опыт.

Кроме того (можно сказать, 23-м пунктом), авторы предлагают перейти от среднесрочного прогнозирования к долгосрочному [там же, с. 39–46].

Практически со всеми предложениями необходимо согласиться и по ряду из них продолжить работу по их реализации, а по другим приступить к их внедрению в практику совершенствования финансовой политики.

Вместе с тем, если посмотреть на то, к каким направлениям принадлежат перечисленные выше предложения, то можно заметить, что семь из них касаются общих, комплексных целей финансовой политики, три – имеют отношение к бюджетной политике, девять – связаны с банковской политикой, два – направлены на стимулирование инвестиционной политики, одно – предусматривает изменение в налоговой политике, три – нацелены на дальнейшее развитие фондовой политики и ни одно предложение не затрагивает такие направления, как страховая и таможенная политики.

Последнее может означать то, что авторы не видят серьезных проблем в данных направлениях финансовой политики, требующих внесения в них каких-либо изменений. Тем не менее такие проблемы, конечно, существуют. И их отсутствие в перечне рекомендаций, как и в предыдущем случае, несколько снижает качество внесенных предложений.

И.В. Черняева (2006) отмечала, что наблюдается:

- недостаток «стандартных для развитых рыночных стран инструментов и методов оценки величины реально функционирующего капитала»;

- «крайне неудовлетворительно качество информационного отражения результатов общественного воспроизводства»;

- «слабое научное обоснование мотивационного поведения потенциальных инвесторов и полное отсутствие исследований мотивационного поведения потенциальных инвесторов в инновационные проекты»;

- «отсутствие обоснованного механизма государственного регулирования процесса воспроизводства национального капитала» [271, с. 48].

Данный автор предлагает учесть эти недостатки в процессе совершенствования финансовой политики. С чем, конечно, мы согласимся. Тем более, что первые три предложения не должны вызывать больших трудностей при их реализации. А вот четвертое требует большой исследовательской и практической работы по созданию такого механизма. И она займет немало времени и сил, даже при условии, что на нее будет выделено достаточно ресурсов.

В. Сенчагов (2007) предложил, чтобы бюджетная политика, призванная «использовать императивы финансовых инструментов с учетом реалий рыночного хозяйства», была «ориентирована на систему индикаторов, характеризующих устойчивость экономического роста и уровень национальной безопасности страны, а не только на индикатор инфляции» [255, с. 65].

С такой постановкой вопроса мы полностью согласны, и, более того, наша работа как раз посвящена разработке одного из возможных вариантов такого индикатора – определению оценки показателя результативности финансовой политики.

Группа экономистов под руководством Р.А. Набиева и Г.А. Тактарова в 2008 году на основе анализа «основных тенденций финансовой политики XX в., нерешенных проблем» выделяет восемнадцать «стратегических линий финансовой политики России в XXI веке» [125, с. 37–38], которые во многом повторяют предложения авторов во главе с В.К. Сенчаговым [137, с. 39–46], и тем самым фактически к ним присоединяется.

В этой связи можно констатировать, что большинство вышеперечисленных идей не потеряли своей практической значимости и

являются актуальными сегодня. Поэтому мы также считаем, что их внедрение в практику политики страны должно быть продолжено.

Е.Н. Вахромов (2008) отмечает, что «для оценки финансовой политики данного правительства и для рекомендаций по ее корректировке в первую очередь необходимо иметь программу общественного развития с выделением интересов всего общества или отдельных его групп, характеристики перспективных и более близких задач с определением сроков и методов их решения. Только при этом условии можно разработать и успешно проводить финансовую политику и дать ей объективную оценку» [125, с. 30].

Полагаем, что, с одной стороны, действительно, без наличия четко поставленных целей и задач невозможно определить степень их достижения и, соответственно, уровень рациональности осуществления финансовой политики, а с другой – разработка «программы общественного развития с выделением интересов всего общества или отдельных его групп», пожалуй, является неосуществимой реально задачей, т.к. фактически для ее составления потребуется дойти до понимания смысла жизни каждого гражданина страны, что, конечно же, неосуществимо.

С. Моисеев (2008) для улучшения управления реализацией финансовой политики предлагает «создать при Председателе Правительства РФ Координационный совет, который будет представлять собой постоянный орган, для своевременной выработки согласованных решений и координации финансового регулирования в целях поддержания финансовой стабильности на рынках» [235, с. 51]. «В его состав, с одной стороны, должны войти на постоянной основе руководители Минфина, Банка России, ФСФР, ФАС, Агентства по страхованию вкладов и Администрации Президента РФ, а с другой – представители финансового сектора и самоуправляемых организаций. Решения Координационного совета будут иметь силу постановлений Правительства РФ, обязательных к исполнению» [там же, с. 51].

В этом предложении содержится как конструктивная идея, которую мы

поддерживаем, так и критика действующих органов власти, т.к. они должны осуществлять такое взаимодействие в силу своих обязанностей и полномочий. И если этого не происходит, то можно говорить об имеющихся резервах в администрировании разработки и реализации финансовой политики.

В 2010 году был разработан и размещен на соответствующем сайте аналитический доклад «Среднесрочный прогноз развития финансовой системы России (2010–2015 гг.)», подготовленный коллективом авторов под руководством Я.М. Миркина [115]. В нем достаточно подробно анализируются:

- динамика глобальных воздействий на финансовые системы мира и РФ;
- влияние «финансовой архитектуры» мира, ее динамики и ее прогнозируемое воздействие на развитие ФС России;
- прогноз формирования финансовой системы РФ на основе ее сложившейся модели, архитектуры, долгосрочных тенденций и деформаций;
- потенциал системного риска и угрозы локальных финансовых кризисов для ФС России.

В докладе говорится о необходимости создания финансовой системы развития страны, нацеленной на обеспечение и стимулирование модернизации, инноваций, экономического роста, повышение конкурентоспособности реального и финансового секторов экономики, улучшение качества жизни граждан [там же, с. 10].

В основе данных процессов авторы видят: высокие нормы накопления, регулятивные издержки, снижение фискальной нагрузки, значительные налоговые стимулы, растущую монетизацию, низкий банковский процент, борьбу с инфляцией, увеличение доли бюджетных ресурсов, направляемых на развитие, программы общественных работ по развитию инфраструктуры, массовую ипотеку, бесплатную приватизацию земли, реструктуризацию и капитализацию финансового сектора, контроль системных рисков, отказ от изъятия «избыточной ликвидности» из экономики через их перекачку в международные резервы, отмену искусственного закрепления курса рубля,

введение налоговых ограничений на движение «горячих денег» и некоторые другие мероприятия [там же, с. 10].

На базе выполненного анализа и прогноза развития ФС России делается следующий краткий вывод о том, что в посткризисный период в основном сохраняется предкризисная «формула» регулирования финансового сектора, но с корректировками, вызванными реформой международного финансового регулирования, и обязательствами, принятыми на себя Российской Федерацией в соответствии с договоренностями в рамках G8 и G20 [там же, с. 120]. Суть же указанной выше формулы, по мнению разработчиков анализируемого доклада, заключается в отсутствии «целенаправленной политики» по предупреждению финансовых кризисов, включая их мониторинг и разработку проекта пакета действий в чрезвычайных ситуациях [там же, с. 124].

Доклад содержит большое число конкретных предложений по совершенствованию финансовой политики государства, носит обстоятельный характер, но в то же время, по нашему мнению, имеет «размытую» логику изложения, т.к. отдельные направления ФП рассмотрены в нем с различной степенью глубины. О последнем, в частности, говорят такие факты: около 98 из 161 страниц содержания самого доклада (без приложений) посвящены общим для всех направлений ФП вопросам развития финансового рынка, 21 страница – банковской политике, 12 страниц – инвестиционной, 22 – фондовой политике, а бюджетной – всего 3 страницы, налоговой – тоже 3, страховой – примерно 2. Проблемам же совершенствования таможенной политики вообще не нашлось места, что наводит на предположение о том, что авторы или о них забыли, или их просто не видят.

Обобщая же все вышесказанное относительно данного аналитического исследования, необходимо сказать, что оно заслуживает самой высокой оценки, поскольку в первую очередь несет в себе большой объем аналитики, прогнозных проработок и практических рекомендаций по совершенствованию ФП в нашей стране. Однако в дальнейшем, на наш взгляд, необходимо

повысить его комплексность за счет расширения объема работ по выпавшим пока из поля зрения направлениям ФП, а также за счет увеличения глубины прогнозирования и соответственно всего доклада до 15–20 лет.

В том же 2010 году был обнародован еще один аналитический доклад «Структурная модернизация финансовой системы России», подготовленный авторским коллективом под руководством А.Ф. Бородина и И.Ю. Юргенса [116]. В данной работе содержатся такие разделы, как:

- выбор сценария развития ФС;
- структурные реформы в финансовой сфере;
- обеспечение глобальной конкурентоспособности российской финансовой системы.

Главной, ключевой проблемой современной финансовой политики авторы считают отсутствие соответствующих внутренних ресурсов развития [там же, с. 41]. Большое внимание в работе уделяется отдельным моментам осуществления бюджетной политики и, в частности, вопросам управления государственным долгом [там же, с. 6], банковской и фондовой системами, а также вопросам обоснования сценария модернизации денежно-кредитной политики Центробанка России, таргетированию инфляции, совершенствованию банковского надзора, повышению требования к размеру собственного капитала кредитных организации и их дальнейшей приватизации, повышению доступности финансовых услуг, развитию регулятивной среды финансового рынка. Кроме того, рассматриваются проблемы повышения конкурентоспособности ФС России, в частности увеличение долгосрочных финансовых ресурсов, превращение рубля в резервную валюту, формирование в Москве международного финансового центра, потребность «разработки Стратегии выхода на траекторию устойчивого развития» и необходимость перехода к «мегарегулированию» финансового рынка.

Авторы особо выделяют в докладе вывод о том, что, по их мнению, «для усиления межсекторального регулирования и надзора на финансовом рынке



необходимо усилить роль Совета по финансовым рынкам при Президенте РФ», т.к. «только при условии координации регулятивной и надзорной деятельности... Правительства РФ, с одной стороны, и Центрального банка, с другой, возможно достижение их эффективного взаимодействия», а «в роли координатора может успешно выступить в настоящее время только» названный выше Совет [там же, с. 164].

В то же время, наряду с отмеченными достоинствами, доклад, на наш взгляд, имеет и один серьезный недостаток – некомплексность подхода к изучаемому объекту, т.к. упор в нем делается практически исключительно на проблемы развития банковской и частично инвестиционной и фондовой систем России, а тесно с ними связанные и значительно на них влияющие вопросы совершенствования бюджетной, налоговой, страховой и таможенной систем, к сожалению, полностью выпали из поля зрения авторов.

А. Ведев, Ю. Данилов, Н. Масленников и С. Моисеев (2010) отмечали, что «один из уроков текущего мирового кризиса следующий: в условиях глобализации многократно возрастет потенциал развития сильных финансовых систем, обеспечивая притяжение новых капиталов, посредников и реципиентов инвестиций и создание условий для их превращения в мировые финансовые центры», «они становятся «тихой гаванью» для мировых капиталов, уходящих от возрастающих рисков» [152, с. 42]. По мнению данных авторов, задачи модернизации российской финансовой системы необходимо решать в ближайшие пять–семь лет (до 2017 года), т.к. в противном случае следующий глобальный кризис она может «не пережить» [там же, с. 42]. Предлагается незамедлительно разработать и начать реализацию комплексной программы ее модернизации.

Мы согласны с такой постановкой вопроса и также считаем важным решение данной задачи. Вместе с тем считаем, что названные сроки можно отнести лишь к первому этапу такого совершенствования финансовой политики, а весь процесс с момента принятия (утверждения) программы займет

примерно 20 лет.

П.М. Чорба, М.В. Владыка и А.А. Гулько (2010) видят следующие приоритетные задачи финансовой политики:

- формирование законодательных актов, обеспечивающих благоприятный инвестиционный климат, способствующий развитию предпринимательства;
- существенное снижение налогового бремени и повышение эффективности налоговой и таможенной системы;
- создание условий для развития рыночной инфраструктуры, достижения финансовой стабильности;
- достижение сбалансированности во всех звеньях бюджетной системы, повышение эффективности функционирования этой системы;
- реформирование естественных монополий;
- создание условий для интеграции России в мировое экономическое сообщество [139, с. 46].

Кроме того, данные авторы предлагают «в плане активизации инвестиционной деятельности» создать еще дополнительные стимулы «к привлечению свободных денежных средств домохозяйств (в т.ч. и в иностранной валюте), международных финансово-кредитных структур, различных фондов (в частности, пенсионных) и др.» [там же, с. 46].

Вышеперечисленные предложения касаются большинства направлений финансовой политики (за исключением страховой).

Вместе с тем они, пожалуй, носят иногда излишне общий, неконкретный характер. К примеру, хотелось бы более подробно узнать о содержании процесса реализации в общем-то рациональной, но одновременно крайне сложно осуществляемой идеи – «достижение сбалансированности во всех звеньях бюджетной системы».

Поэтому, соглашаясь с идеями авторов, которые имеют «общераспространенный» характер, следует заметить, что для их реализации потребуется более детальная их проработка и доведение до уровня однозначного понимания

предлагаемых к использованию нововведений.

В.В. Иванов (2012), также рассматривая цели ФП, приходит к выводу о том, что в настоящее время необходимо «проведение сбалансированной финансовой политики, предполагающей учет интересов всех участников рыночных преобразований», и «с меньшими издержками для значительной части населения» [132, с. 30].

Мы тоже полагаем, что только формирование актуальных и одновременно реалистических целей ФП является одной из главных предпосылок ее успеха. Впрочем, ошибки в этом деле могут дать прямо противоположный итог. В этой связи, разделяя приведенные выше точки зрения по данному вопросу М.В. Владыки, А.А. Гулько, В.В. Иванова и П.М. Чорбы, мы считаем, что она должна быть сориентирована прежде всего на решение именно перечисленных задач и с обязательным принятием во внимание интересов если не всех, то по крайней мере большинства участников ее осуществления.

Авторы коллективной монографии под общей редакцией В.К. Сенчагова (2012), также анализируя вопрос об усилении целенаправленности бюджетных расходов, приходят к выводу о том, что при рассмотрении проекта бюджета в первом чтении нельзя ограничиваться согласованием только главных его параметров (доходы, расходы, дефицит или профицит) [92, с. 69]. В этой связи они предлагают еще до их утверждения на заседании Госдумы заслушивать и принимать документы, которые бы разрабатывало и представляло Минэкономразвития РФ с участием соответствующих министерств:

- прогнозную налоговую базу и предложения по изменению их ставок;
- перечень инновационных проектов, предлагаемых к реализации, а также запрашиваемые на это средства;
- меры по диверсификации производства и необходимое для этого финансирование;
- полную характеристику хода реализации действующих и вновь

предлагаемых федеральных целевых программ (ФЦП);

- то же по приоритетным национальным проектам;
- перечень мероприятий, в осуществлении которых предполагается софинансирование из бюджета [там же, с. 69].

В связи с данным предложением вспоминается народная мудрость: новое – это хорошо забытое старое. Не так давно в нашем государстве первоначально утверждался план экономического развития, а уже затем под него верстался и утверждался бюджет. Видимо, пришла пора по-новому осмыслить наш собственный прошлый опыт и с учетом современных реалий приступить к его постепенному внедрению в практику деятельности государства.

Еще одной темой совершенствования финансовой политики является улучшение регулирования государственно-частного партнерства. О.Л. Михеев (2010) в этой связи обращает внимание на проблемы, возникающие при разработке и реализации различных, в т.ч. масштабных, проектов. По его мнению, для преодоления имеющегося несовершенства в этой сфере необходимо:

- сформировать более адекватную нормативно-правовую базу;
- снизить высокие «транзакционные издержки» при строительстве объектов инфраструктуры и управлении ими;
- создать конкуренцию между альтернативными вариантами реализации проекта;
- уменьшить риски за счет лучшей экспертизы на стадии разработки проектов;
- внедрить концепцию проектного финансирования;
- усилить финансовый контроль;
- осуществить выпуск различных обязательств для финансирования проектов [234, с. 15–20].

К этим продуманным и обстоятельным предложениям можно только присоединиться.

В научных публикациях встречаются и предложения по совершенствованию отдельных направлений и этапов финансовой политики.

Так, Ю. Любимцев в 2004 году предлагал отказаться от «бездефицитного бюджета в сочетании с формированием стабилизационного фонда и ускоренного погашения внешнего долга», т.к. такая бюджетная политика деформирует всю финансовую систему [227, с. 66].

Эта уже реализованная идея, по нашему мнению, тем не менее заслуживает самого внимательного изучения не только учеными, но и руководителями федеральных министерств и ведомств, имеющими отношение к разработке и реализации бюджетной политики. Тем более что размер данного фонда (фондов) прямо связан с возможностью перераспределения средств консолидированного бюджета в пользу субъектов РФ.

В монографии под общей редакцией В.К. Сенчагова (2011) также рассматривается данная проблема. По мнению ее авторов, «нужно пересмотреть роль суверенных фондов», т.к. в нашем случае «нельзя опираться на опыт Норвегии, структура экономики которой сложилась», и поэтому отсутствует необходимость в ее крупномасштабной модернизации [92, с. 18].

Авторы, подкрепляя свою точку зрения, ссылаются на авторитетное мнение лауреатов Нобелевской премии Джозефа Стиглица и Пола Кругмана. Первый по данному вопросу высказал идею о том, что суверенные фонды государств могут стать инструментом долгосрочных инвестиций сроком до 20–30 лет и в будущем помогут избежать новых финансовых потрясений [там же, с. 19], а также отметил, что «проводить сокращения [бюджета] по высокодоходным инвестициям... глупо» [там же, с. 19]. А второй известный экономист в этой связи назвал «надуманным врагом» дефицит бюджета [там же, с. 19].

С данными утверждениями нельзя не согласиться и весьма трудно к ним что-либо добавить. Хотя, пожалуй, следует отметить, что, по нашему мнению, процент дефицита бюджета не должен быть выше уровня инфляции в данном

году. В этом случае, как показывает многолетний опыт работы в качестве министра финансов одного из субъектов РФ, к концу года за счет роста цен на товары и услуги соответственно увеличатся и налоговые доходы. Они «перекрывают» этими поступлениями запланированный в момент принятия бюджета его дефицит. В противном случае неизбежно превышение расходов над доходами и рост долга.

Б.И. Соколов (2012) более взвешенно подходит к данной проблеме. С одной стороны, он отмечает, что «большая государственная задолженность приводит к замедлению темпов роста потенциального выпуска, поскольку она вызывает вымывание частного капитала, повышение неэффективности в результате [увеличения] налогообложения и вынуждает страну затрачивать ресурсы на обслуживание... долга» [132, с. 359]. А с другой стороны, данный автор обращает внимание на то, что «со времен президента Рузвельта госдолг США имеет оборотную сторону в виде стимулирования инвестиционной деятельности в национальной экономике, экономического роста и роста массового потребления» [там же, с. 361]. На основе этих противоречивых тенденций Б.И. Соколов делает вывод о том, что периодически повторяющиеся «долговые кризисы» ставят «проблему обоснования правомерности государственных заимствований» [там же, с. 361].

Мы также считаем, что истина находится посередине. В разумных пределах, при постоянном мониторинге и при своевременном регулировании размеров заимствований, наличие государственного долга может стимулировать положительные процессы в экономике и в минимальной степени вероятности привести к отрицательным последствиям.

Е.Э. Антоневич (2005) отмечал, что, по его мнению, необходимо снять существующие ограничения региональных и, особенно, местных органов власти по возможностям привлечения дополнительных доходов для проведения более сбалансированной социально-экономической политики [145, с. 152]. Автор статьи видит следующие основные проблемы в этом вопросе:

- федеральные власти практически проводят в основном собственную налоговую политику, т.к. налоговые органы, которые как бы отвечают за сбор средств в региональные и местные бюджеты, находятся исключительно в подчинении центральной власти;

- низкое качество управления бюджетными ресурсами на уровне местного самоуправления [там же, с. 152–156].

Против предложений данного автора, направленных на пополнение консолидированных бюджетов не только регионов и муниципалитетов, но, следовательно, и всей Российской Федерации, трудно что-либо возразить. Приходится только удивляться «замедленной» реализации уже обозначенных практических мер в этом направлении.

В.А. Гуртов и С.В. Сигова (2007), также исследуя сложившиеся межбюджетные отношения, сделали вывод о том, что «проведенный анализ свидетельствует о неправомерности отнесения регионов к «донорам» и «реципиентам» бюджетной системы на основе использования «дефицитности» или «профицитности» консолидированного бюджета субъекта Федерации», т.к. «для формирования типологии по этому критерию необходимо сопоставлять совокупные доходы и совокупные расходы всех уровней бюджетной системы РФ на территории каждого региона [256, с.15].

Другими словами, авторы указывают на всю условность и «рукотворность» современного деления субъектов РФ на так называемых «доноров» и «реципиентов» и тем самым подводят весомые и убедительные дополнительные аргументы под предложения И.Э. Антоневиц, А.М. Лаврова [224, с. 9–10], Ю. Любимцева и А.Г. Силуанова [258, с. 3–4] о радикальном пересмотре современных межбюджетных отношений.

В.В. Иванов (2010) также обращает внимание на то, что «в существующей системе межбюджетных отношений не обеспечивается создание реальных стимулов для наращивания налогового потенциала регионов и муниципалитетов, снижения уровня их дотационности, допускаются весьма

значительные расхождения в уровнях финансирования полномочий субъектов РФ по предоставлению гражданам общественных благ, гарантированных Конституцией и федеральными законами» [74, с. 78].

Разделяя практически все высказанные предложения и соображения, мы считаем дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений важнейшим направлением не только бюджетной политики, но и всей финансовой политики, т.к. они во многом определяют стабильность развития государства.

К этому можно добавить, что мы тоже посвятили исследованию этой проблемы несколько публикаций [80, 186, 188, 191, 192] и можем сказать, что, конечно, задачу улучшения межбюджетных отношений никогда нельзя решить окончательно, она является «вечной». Однако достигнуть определенного консенсуса интересов между центром и регионами необходимо и можно. Много в этом деле зависит от доброй воли, интеллектуальных возможностей и последовательности федеральных органов власти, а также отчасти от руководителей субъектов РФ.

Во многих публикациях на протяжении последних лет содержатся идеи о необходимости совершенствования налоговой политики, вплоть до ее основательного пересмотра.

Так, В.В. Иванов (2001) высказал предложение о необходимости налоговой реформы, которая бы прежде всего отменила любые льготы. «При необходимости поддержки отдельным налогоплательщикам более оправданным явилось бы оказание адресной финансовой поддержки налогоплательщиков в рамках конкретных целевых программ» [173, с. 5].

В.Г. Пансков уже в 2010 году опять характеризует положение дел в этом направлении финансовой политики как «недостаточно экономически обоснованное распределение налогов и налоговых доходов между бюджетами разных уровней; ограничение права местных и региональных органов в управлении налогами; низкий уровень заинтересованности, а также



ответственности органов власти за развитие налоговой базы на соответствующей территории и некоторые другие причины, ослабляющие самостоятельность и региональных и местных бюджетов» [238, с. 8].

Из этих двух рекомендаций, высказанных с интервалом в десять лет, можно сделать вывод о том, что все многочисленные преобразования, произошедшие за это время в данном направлении, не затронули основных имеющихся недостатков. Не случайно в Посланиях Президентов РФ неоднократно ставились и ставятся задачи по решению проблем в сфере налогообложения, которые не только отрицательно сказываются на формировании доходов бюджетов, но и замедляют экономическое развитие страны.

При рассмотрении банковской политики М. Микулич (2004) обращал внимание на множество вопросов ее совершенствования в Республике Беларусь, в т.ч. на:

- низкую капитализацию банков;
- ограничение ликвидности активов;
- бремя проблемной задолженности;
- «однобокую» структуру операций, в которой доля кредитов достигла предельного значения в соответствии с международными подходами (60%);
- узость ресурсной базы банков, обусловленную низким удельным весом средств населения, предприятий, а также нерезидентов;
- недостаточно рациональное распределение банковских ресурсов по территории страны;
- преобладание государственной собственности в совокупном уставном капитале банков [232, с. 67].

Повторим, речь идет о другом государстве, но которое начало свое развитие одновременно с новой Россией, идет примерно тем же путем, что и наша страна, и, как видим, имеет очень схожие проблемы, что и мы.

Р.А. Мусаев и С.А. Волков (2010) считают, что «важнейшими

направлениями модернизации механизма государственного регулирования, которые позволят сформировать суверенную банковскую систему, являются:

- отход от монетарной политики, ориентированной на сырьевые корпорации, переход к модели внутренней монетизации экономики и к режиму модифицированного инфляционного таргетирования, которые благоприятны для обрабатывающей промышленности и сферы услуг;

- формирование сбалансированной структуры собственности, исключающей полное доминирование одной группы банков и маргинализацию остальных банков;

- формирование 4–6 конкурентоспособных на глобальном уровне банков с российским (частным и государственным) капиталом;

- формирование распределенной по территории страны сети провайдеров финансовых ресурсов и услуг;

- формирование сбалансированной по срокам и источникам ресурсной базы банковской системы;

- стимулирование кредитной активности банков за счет вовлечения реальных активов в финансовый оборот;

- реформирование системы банковского надзора;

- стимулирование корпоративного управления и финансовой инфраструктуры, включая повышение прозрачности кредитных организаций, размещение на бирже акций крупнейших банков, регулирование рынка рейтинговых услуг и кредитных бюро» [236, с. 93–94].

Можно было бы продолжить перечисление предложений ученых по вопросам совершенствования банковской политики. Однако мы ограничимся приведенными выше предложениями, т.к., во-первых, в них даются достаточно развернутые, наиболее часто обсуждаемые идеи изменения данной политики, а во-вторых, мы не ставили перед собой задачу углубленного исследования всех проблем повышения эффективности по каждому направлению финансовой политики в отдельности. Это не под силу одному специалисту и, кроме того,

несомненно, приведет к увеличению объема работы в несколько раз.

В сфере инвестиционной политики также происходят различные преобразования. В то же время постоянно на протяжении многих лет встречается критика отрицательного влияния различных монополий на развитие конкуренции и, следовательно, экономики и финансов в России. Так, к примеру, С.Н. Хоружая в 2009 году также отмечала несовершенство регулирования деятельности естественных монополий [267, с. 38–44]. Полагаем, что данная проблема давно ждет своего решения, в т.ч. с учетом рекомендаций ученых, работающих над ее исследованием.

Для улучшения фондовой политики В.А. Лялин и П.В. Воробьев (2008) предлагают:

- выработать государственную стратегию развития рынка ценных бумаг;
- добиться того, чтобы создать механизм, который бы на долгосрочной основе трансформировал сбережения в инвестиции;
- увеличить емкость рынка ценных бумаг;
- развить вторичный рынок и тем самым повысить ликвидность российских фондовых инструментов;
- обеспечить прозрачность фондового рынка;
- и другие мероприятия [89, с. 378–382].

Остановимся на данных предложениях, т.к. они затрагивают, по нашему мнению, важнейшие вопросы совершенствования данного направления финансовой политики и прежде всего проблему разработки ее стратегии.

О модернизации в области таможенной и страховой политики, вероятно, написано так мало, что по этим вопросам нам, к сожалению, не удалось обнаружить ни одной научной публикации, специально написанной на данную тему. Во избежание неправильного толкования нашего утверждения, повторимся, что речь идет о работах именно по данным направлениям ФП в целом, хотя, конечно, по отдельным их вопросам существует множество книг и статей. Однако полагаем, что этот факт не означает того, что они не нуждаются

в совершенствовании. Видимо, такая работа ждет своих исследователей, а может быть, и социального заказа.

Перечень предложений по совершенствованию современной финансовой политики можно было, конечно, продолжить.

К примеру, можно было бы более тщательно поискать публикации по вопросам совершенствования таможенной и страховой политики и все-таки найти какие-то идеи по модернизации этих направлений ФП в целом. Однако в итоге такого дополнения увеличился бы только объем нашего исследования, а вот вероятность реализации всего пакета предложений только снизилась, т.к. в существующем хаотичном массиве идей выбор и реализация той или иной из них является во многом еще случайным процессом и зависит в значительной степени от мнения руководителей различного уровня финансовых ведомств или от итогов усилий групп, лоббирующих то или иное решение.

В таком случае естественно возникает вопрос: для чего мы провели анализ имеющихся предложений по совершенствованию финансовой политики? Отвечая на него, следует сказать, что ставили перед собой две задачи. Во-первых, мы стремились дать по возможности полный перечень имеющихся предложений по всему спектру совершенствования ФП, показать наличие большого числа идей, направленных на ее модернизацию, которые уже полностью или частично реализованы, или находятся на стадии осмысления и проработки, или «ждут своего часа». Во-вторых, мы акцентировали внимание на том, что в настоящее время не только не определяется их приоритетность по степени важности для финансовой политики и экономики в целом, и для государства, но и отсутствует даже постановка вопроса о необходимости проведения такого ранжирования. А без последнего вполне вероятно, что в первую очередь происходит внедрение менее значимых предложений и откладывается реализация более важных.

В этой связи мы считаем необходимым силами ведомственного института Минфина РФ или экспертной группы при этом институте организацию и

постоянное проведение аналитической работы, итоги которой позволили бы с наименее субъективными издержками определять приоритетность того или иного проекта управленческого решения и учитывать их при разработке и реализации финансовой политики на очередной период.

По нашему мнению, такое ранжирование следует делать прежде всего в зависимости от их потенциального вклада в повышение степени рациональности ФП.

Если же абстрагироваться от значимости тех или иных идей и обобщить все проанализированные выше предложения ученых-экономистов в зависимости от периода их опубликования и от направления ФП, к которым они относятся, то получится следующая «картина» (табл. 2.4).

К таблице 2.4 необходимо сделать некоторые пояснения:

- во-первых, мы выделили три условно однородных периода финансовой политики в Российской Федерации: первый (I) – с 2000 по 2002 год (включительно), когда содержание ФП в основном определялось вынужденными действиями по преодолению очевидных проблем, второй (II) – с 2003 по 2008 год (включительно), характеризующийся прежде всего относительно спокойным трендом ее развития, и третий (III) – начавшийся в 2009 году как результат мирового финансового кризиса, который и по настоящее время до конца не преодолен и существенным образом сказывается на ФС, МФФС и на самой ФП;

- во-вторых, число реальных предложений несколько меньше, т.к. они частично совпадают, и поэтому цифры в таблице больше говорят об их актуальности, чем об их количестве;

- в-третьих, в «комплексную» ориентацию ФП (строка 8) включены идеи, которые одновременно относятся к нескольким ее направлениям.

Из таблицы 2.4 видно, что:

- наибольшее внимание уделялось и уделяется исследованию вопросов совершенствования бюджетной, инвестиционной, банковской, фондовой и

налоговой политики, наименьшее – таможенной и страховой;

Таблица 2.4

Распределение предложений по совершенствованию финансовой политики  
в зависимости от ее направлений и периодов

№ п/п	Направление финансовой политики	Периоды финансовой политики			Всего
		I	II	III	
1	Банковская	4	17	1	22
2	Бюджетная	3	19	16	38
3	Инвестиционная	1	16	18	35
4	Налоговая	2	4	6	12
5	Страховая	-	-	-	-
6	Таможенная	-	2	1	3
7	Фондовая	1	14	2	17
8	Комплексное	-	2	5	7
	Итого	11	74	49	134

- самое большое количество предложений в среднем в год приходится на второй этап-тренд проведения ФП, сопровождавшийся прежде всего ее «неспешным» улучшением, незначительное число предложений было в первый период, когда содержание принимаемых нововведений вытекало из необходимости решения назревших задач;

- на современном, третьем этапе финансовой политики представлено пока относительно мало новых предложений, но основной их массив, конечно, впереди, хотя уже сейчас обращает на себя внимание ставшее уже традиционным их фактическое отсутствие в сфере страховой, таможенной и фондовой политик (и это несмотря на вступление России в ВТО и создание Таможенного союза);

- идей, предлагаемых учеными-экономистами к внедрению в практику,

значительно меньше, чем реально принятых решений в этой области (см. раздел 2.1 настоящей работы), но их диапазон шире, чем перечень вопросов, которые рассматриваются на уровне государственной власти, вследствие того, что они прорабатываются более детально с разделением на составляющие их подвопросы;

- актуальность предложений авторов рассматриваемых публикаций, по нашему мнению, не редко отстает по времени от принятия конкретных практических решений реальных проблем ФП.

В этой связи хотелось бы сказать еще об одном важном вопросе. А.П. Ипатова, анализируя в 2009 году финансовый механизм формирования инновационной политики в регионах, обратила внимание на то, что основным источником финансирования исследований этих проблем выступают федеральные и региональные органы власти. Автор статьи, на наш взгляд, справедливо утверждает, что «прекращение государственного стимулирования и финансирования этих исследований по причине неполучения положительного результата в заранее оговоренные сроки может остановить не только поступательное развитие научного знания, но и все инновационное развитие экономики», в результате чего «может произойти нарушение в процессе функционирования финансового механизма инновационной деятельности» [177, с. 96].

Соглашаясь с такой постановкой вопроса и с выводами автора, мы добавим от себя лишь то, что это в полной мере относится к финансированию вопросов изучения проблем совершенствования финансовой политики, которое в настоящее время ограничивается в основном выделением средств ведомственным научным учреждениям.

К сожалению, из всего вышесказанного следует, что в настоящее время усилия практиков и теоретиков по совершенствованию финансовой политики явно разобщены. Трудно себе представить, каких бы в кавычках «успехов» добились, например, в космической и ядерной отраслях, если бы в них было

аналогичное отчуждение производителей от ученых и конструкторов. А ведь разработка и осуществление современной ФП не менее сложный процесс, имеющий в настоящее время не менее важное значение не только для развития, но и для существования нашего государства. От такого распыления сил проигрывают обе стороны: первая – решая многие важные проблемы без достаточной их проработки, а вторая – серьезно отставая в актуальности своих исследований. Но еще в большей степени это негативно отражается в целом на уровне разработки и реализации финансовой политики.

Для иллюстрации данной проблемы приведем пример с двумя мнениями по одному и тому же вопросу.

А.Л. Кудрин в 2011 году отмечал, что «позитивные тенденции в российской экономике восстановились, и это позволяет переходить к формированию бюджета на плановой основе» [221, с. 3]. Можно сказать, что данный автор достаточно оптимистично оценивает как результаты финансовой политики за прошедшие годы, так и прогноз на будущее ее эволюционное развитие.

В.А. Мау настроен менее оптимистично и после анализа развития РФ в 2011 году сделал следующий вывод: «Исчерпанные модели 1999–2009 гг. в совокупности с вызовами глобального кризиса ставят вопрос о формировании новой модели экономического роста» [230, с. 18–19], которая, если исходить из контекста статьи, включает в себя и финансовую политику. Он же полагает, что «именно в финансовой сфере формировались институциональные инновации, которые сначала обеспечили беспрецедентно высокие темпы экономического роста, но потом привели к беспрецедентному кризису. Именно финансовый кризис (как в частном, так и в государственном секторе) лежит в основе современных экономических проблем – и именно его преодолением государство должно заняться в первую очередь» [108, с. 15]. По мнению автора, получается, что не только проблемы финансовой политики не решены, и ими



еще предстоит заняться, но и следует даже заменить саму «модель» на другую, поскольку нынешняя себя полностью «исчерпала».

Если сравнить взгляды А.Л. Кудрина и В.А. Мау на итоги современной финансовой политики России, то можно заметить, что по наиболее принципиальным моментам имеются различные и противоречащие друг другу мнения: от преимущественно положительного до в основном отрицательного. К сожалению, в настоящее время на базе известных нам теоретических подходов к определению результативности (эффективности) ФП невозможно более или менее объективно сказать, какая из этих крайних точек зрения ближе к истине.

Исходя из этого, необходимо для начала понять, что же является результативностью финансовой политики.

### 2.3. Результативность финансовой политики: сущность и содержание

От рациональности финансовой политики государства во многом, а иногда и в решающей степени зависело и зависит экономическое и, следовательно, социальное развитие всех стран, включая Российскую Федерацию. Об актуальности данной проблемы уже писали Р.К. Арыкбаев, В.О. Живалов, О.Б. Иванов, Р.А. Набиев, Е.Е. Румянцева, Д.М. Сахаров, Г.А. Тактаров и другие авторы [73, с. 47; 83, с. 10; 125, с. 31; 174, с. 19; 254, с. 79]. К примеру, отмечалось, что «определение эффективности финансовой политики – крупная научная и практическая проблема» и что в настоящее время «объективных финансовых критериев, полно и точно отражающих эффективность финансовой политики, не выработано» [125, с. 31].

Мы разделяем эти мнения и считаем, что важность увеличения степени рациональности ФП нельзя недооценивать. От нее во многом зависит:

- развитие национальной экономики;
- социальная защита нуждающейся части населения;
- обеспечение обороноспособности и безопасности от внешних угроз;
- действенность борьбы с преступностью;
- уровень инфляции на товары и услуги;
- курс рубля по отношению к резервным валютам мира;
- объем внешнеторгового оборота;
- и многое другое, в т.ч. частично и благополучие каждого человека.

К этому следует добавить, что «в ходе ежегодного сопоставления государственных систем по степени эффективности их функционирования, проводимого международными неправительственными организациями (Всемирный банк, International Institute for Management (IMD), The World Economic Forum (WEF), The Legatum Institute и др.), обнаруживается низкая эффективность публичного управления в России...» [159, с. 3].

В этой связи О.В. Глушакова и Я.А. Вайсберг считают, что необходима оценка «эффективности публичного управления», важность которой обусловлена снижением доверия граждан к институтам власти, низкой транспарентностью результатов их деятельности, непрозрачностью движения общественных финансов, ростом коррупции и другими причинами [там же, с.3].

Но корректно ли в этой связи утверждать, что успехи или неудачи в решении перечисленных проблем в большой степени или даже полностью зависят от результативности ФП? Мы считаем, что ответ должен быть только отрицательным.

Разумеется, как мы уже отмечали выше, финансовая политика также частично влияет на осуществление всех направлений политики государства. Но подчеркнем, что именно «частично». В противном случае могут возникнуть такие вздорные вопросы: если за весь спектр деятельности правительства отвечает одно ведомство, то зачем ему иметь все остальные? Может быть, их все упразднить, сократив при этом значительную численность государственных служащих, а все их функции возложить на «всемогущественный» орган управления – мегаминфин? Естественно, что такое абсурдное умозаключение потребовалось нам, чтобы еще раз, как мы надеемся, окончательно аргументировать свою точку зрения о том, что каждое направление политики государства имеет или должно иметь свои собственные:

- цели и задачи;
- финансовые ресурсы;
- организационную структуру по ее реализации;
- критерии оценки результативности (эффективности).

В полной мере это относится и к финансовой политике, которая также должна иметь свой собственный инструментарий оценки успешности своей реализации. Среди него не должно быть показателей из смежных направлений политики, к примеру из экономической политики – таких, как рост (снижение)

объемов производства товаров и услуг, из социальной политики – таких, как увеличение доходов на душу населения и т.д.

Повышение степени рациональности ФП проявляется только через изменение ситуации в ее составляющих направлениях:

- улучшение эффективности в расходовании бюджетных средств;
- рост объемов банковских вкладов и кредитования;
- увеличение масштабов инвестиций;
- повышение сбора налогов без прироста их ставок;
- снижение таможенных пошлин;
- расширение всех видов страхования;
- активизацию фондового рынка и т.д.

По этим и некоторым другим тенденциям можно создать объективное мнение о положительном или отрицательном характере проводимой ФП. Хорошо, если все эти тенденции будут однонаправленными, а если одна часть будет положительной, а другая – отрицательной? Как быть в таком случае?

Видимо, наряду с оценкой результативности отдельных направлений ФП, нужно также определять некий обобщающий их итог, в т.ч. в силу наличия взаимосвязи между ними и существования финансовой политики как их комплекса.

К этому следует добавить, что в последние годы в связи с мировым кризисом еще более возросла важность проведения результативной финансовой политики в целом, а не только по ее отдельным направлениям.

Что же понимается под результативностью или эффективностью ФП?

В ряде научных публикаций можно найти различные ответы на поставленный вопрос.

Так, Б.Н. Хомелянский в 1999 году писал, что «эффективная финансовая политика означает такое состояние народнохозяйственной системы, которое обеспечивает нормальное экономическое развитие страны, т.е. постоянный рост объема производства, достаточный уровень инвестиций, повышение реальных

доходов населения» [266, с. 100]. Возникает сразу же несколько вопросов. Во-первых, только ли от финансовой политики зависит состояние народнохозяйственной системы? Ведь оно во многом зависит от других факторов. К примеру, от промышленной, сельскохозяйственной, строительной и других политик. Во-вторых, так ли обязателен рост объемов производства? Может быть, хотя бы иногда нужен и рост качества производства? В-третьих, не ясно, что понимает автор под «достаточным уровнем инвестиций»? И, наконец, в-четвертых, повышение реальных доходов населения может быть достигнуто от быстрой, но дешевой распродажи государственной собственности, земель и богатств недр. Но можно ли такой процесс называть эффективной финансовой политикой? Эти и, возможно, другие вопросы наводят на мысль о том, что такую формулировку сути эффективности ФП вряд ли можно признать логически завершенной.

И.Н. Мысляева (2003) полагает, что критериями оценки финансовой политики является то, насколько она «способствует достижению целей, определяемых государством в качестве приоритетных. Поэтому для оценки финансовой политики и выработки рекомендаций по ее корректировке важно четко представлять, каким целям она служит и что, в конечном счете, должно быть решено с помощью данных финансовых инструментов» [93, с. 14].

Хотя у данного автора прямо не говорится о том, что он понимает под эффективностью финансовой политики, все-таки косвенно можно понять, что оценка ее результативности зависит от ее вклада в достижение приоритетных целей государства и от выбора финансовых инструментов, которые будут при этом использованы. Собственно наличие разработанных целей и задач, определение путей их достижения и решения, реализация намеченного в установленные сроки и даже получение запланированных результатов могут ли считаться эффективной финансовой политикой? Ведь могло же так произойти, что цели и задачи были меньше возможностей финансовой системы и финансового механизма, путь был выбран излишне затратным, а намеченные

итоги хотя и были получены вовремя и в полном объеме, но на основе ошибочно выбранных целей и задач. Достаточно даже одного из этих недостатков, чтобы усомниться в высокой результативности такой политики. К примеру, можно ли говорить, что она является рациональной, если достигнуты указанные ранее Б.Н. Хомелянским такие приоритетные цели, как быстрый рост объемов производства, высокий уровень инвестиций, увеличение реальных доходов населения, а численность граждан государства при этом сократилась и продолжает сокращаться? Видимо, такой подход нельзя признать полным и всесторонним, раскрывающим суть результативности финансовой политики.

Группа экономистов во главе с В.К. Сенчаговым (2000) отметила, что «повышение эффективности финансового регулирования будет иметь не только внешнюю направленность на другие сферы экономики (рынок труда, внешняя торговля и т.д.), но и способствует укреплению финансовой дисциплины, упорядоченности финансовых инструментов, их тесному взаимодействию с денежно-кредитными инструментами...» [135, с. 20].

Обращает на себя внимание данный подход авторов к исследуемой теме, т.к. они рассматривают не «эффективность финансовой политики», а «эффективность финансового регулирования». Данные понятия хотя и являются близкими по своему смыслу, но все-таки, пожалуй, разные.

Соглашаясь, конечно, с тем, что у эффективности финансового регулирования и финансовой политики должны быть как бы две составляющие (внешняя и внутренняя), вместе с тем можно констатировать, что в данной работе также отсутствует объяснение того, что же все-таки понимают авторы под самой эффективностью финансовой политики.

Ю.И. Любимцев в 2004 году утверждал, что «эффективность финансовой политики характеризуется критериями, которые выражают степень реализации стратегической (главной) целевой функции этой политики с учетом ее типологии и фактора времени. Оценка зависит от того, кто является главным

творцом, с каких позиций она оценивается» [227, с. 62]. «Критерием эффективности финансовой политики должна стать степень реализации целей и задач, обозначенных в президентском послании Федеральному собранию... Эти цели преломляются в системе настройки финансовых инструментов, направленности и росте потенциала бюджетных потоков, возрастающем использовании ресурсов стран и решении задач социально-трудовой сферы» [там же, с. 63].

Из публикации видно, что и данный автор не дает трактовки своего понимания эффективности ФП. Тем не менее он считает необходимым оценивать ФП в зависимости от типологии и периода ее реализации. Так, получается, что к оценке монетаристской политики, проводимой в России в 90-х годах XX века и в начале XXI века, подходить необходимо по-разному. Или если в одной стране проводилась одна политика, а в соседней – другая, то опять же вроде как бы нельзя сравнивать результативность их финансовых политик между собой? Мы же считаем, что как раз наоборот, в обоих случаях необходимо сопоставлять и анализировать полученные результаты.

Несмотря на безответные вопросы, которые только что были заданы автору в качестве полемики с ним, нам импонирует взгляд Ю.И. Любимцева на главный критерий оценки ФП, в качестве которого он рассматривает степень соответствия полученных результатов поставленным целям. Вместе с тем реализация такого подхода на практике потребует дальнейшей проработки многих его «деталей» и, следовательно, определенного дополнительного времени на его доработку.

Коллектив во главе с И.Д. Мацкуляком (2007) полагает, что главным оценочным показателем «эффективности финансовой системы» является комплексный социально-экономический эффект, характеризующийся прежде всего качеством жизни людей. Этот показатель включает уровень производства ВВП на одного жителя страны, продолжительность жизни, обеспеченность жильем, медицинским обслуживанием, доступность и уровень образования [68, с. 30].

Прежде всего следует заметить, что сама по себе финансовая система может функционировать на основе существующего финансового механизма лишь в «автоматическом режиме», раз и навсегда получив некую постоянную цель своей деятельности, которая не будет корректироваться или будет очень незначительно корректироваться на протяжении многих лет. Вряд ли в таком случае можно будет говорить о какой-либо ее эффективности. И только с разработкой и реализацией финансовой политики на конкретный промежуток времени могут появляться новые цели и задачи, уточняться пути и суммы выделенных средств, необходимых для их достижения, получаться отличные от предшествующего периода итоги, которые собственно и следует оценивать на предмет повышения или понижения их результативности.

К этому следует добавить, что предлагаемые показатели, по нашему мнению, характеризуют результативность не ФП, а других направлений деятельности государства (например, экономический – «уровень производства ВВП на одного жителя страны», социальный – «продолжительность жизни, обеспеченность жильем, медицинским обслуживанием» и т.д.). Можно утверждать, что данные авторы не приводят в этом перечне примера показателя эффективности собственно финансовой политики.

Думается, что данный подход проработан не до конца и требуются еще некоторые усилия по его логическому завершению.

По мнению группы авторов во главе с Р.А. Набиевым и Г.А. Тахтаровым (2007), результативность финансовой политики «определяется степенью достижения поставленных целей» [124, с. 30]. Они же отмечали существование «эффективности финансовой политики», состоящей «прежде всего, в том, насколько безболезненно для хозяйства [страны] мобилизованы доходы и насколько результативно они потрачены» [там же, с. 31].

Годом позднее они же уточнили, что «сама по себе финансовая политика не может быть плохой или хорошей. Важно, насколько она соответствует интересам общества (или определенной его части) и способствует достижению



поставленных целей, решению конкретных задач. Для оценки финансовой политики данного правительства и для рекомендаций по ее корректировке в первую очередь необходимо иметь программу общественного развития с выделением интересов всего общества или отдельных его групп, характеристики перспективных и более близких задач с определением сроков и методов их решения. Только при этом условии можно разработать и успешно проводить финансовую политику и дать ее объективную оценку [125, с. 30]. «Финансовая политика, – утверждали далее авторы во главе с Р.А. Набиевым и Г.А. Тахтаровым, – в большинстве случаев дает вполне конкретный результат в течение короткого периода. В бюджетной сфере выражается, прежде всего, в суммах полученных доходов, в изменениях приоритетов, объемов и направлений финансирования хозяйственных комплексов и секторов экономики» [там же, с. 30–31].

Относительно косвенных характеристик эффективности ФП, которые даются в вышеприведенных цитатах, возникает ряд вопросов. Как определить «болезненно» или нет мобилизованы доходы? Какие критерии видят авторы для определения степени рациональности расходов государства? Почему финансовая политика не может быть успешной или неуспешной? Можно ли всю ее оценивать положительно, если ее разработчики и исполнители старались что-то сделать, хоть и неудачно, в «интересах общества (или определенной его части)»? Как определить интересы общества? Кто и как это может и должен делать? Какое содержание и какой статус должен быть у Программы общественного развития? Какой должна быть процедура ее разработки, принятия и реализации?

В работе, к сожалению, отсутствуют ответы на эти вопросы. А ведь сами авторы подчеркнули, что без решения всего перечня приведенных выше задач невозможно проводить эффективную политику.

Утверждение же о том, что «в большинстве случаев» финансовая политика дает свой результат «в течение короткого периода», вызывает

необходимость сделать по крайней мере два комментария.

Во-первых, чаще всего, наоборот, ФП дает результаты в долгосрочной перспективе, и для этого собственно она нужна, в отличие от управления финансами, которое должно давать отдачу по истечении небольшого промежутка времени. Во-вторых, возможно, авторы под «коротким периодом» понимают пять и более лет, и в этом случае такое суждение не вызывает возражений.

Завершая краткий анализ данной трактовки эффективности ФП, можно сказать, что она проработана не до конца и требуется еще некоторое время и усилия по ее логическому завершению.

Л.М. Подъяблонская (2009) различает «результативность государственной финансовой политики», которая «тем выше, чем больше она учитывает потребности общественного развития, интересы всех слоев и групп общества, конкретно-исторические условия» [100, с. 113].

В данной формулировке весьма примечательным является тот факт, что в ней в качестве одной из основных характеристик степени рациональности ФП, на наш взгляд, совершенно справедливо отмечается, что при ее осуществлении необходимо учитывать **интересы** «всех слоев и групп общества». Однако, к сожалению, в тексте отсутствует пояснение сути результативности финансовой политики. Тем не менее, даже к такой короткой цитате возникает ряд вопросов. Как можно максимально учесть «интересы всех слоев и групп общества»? Ведь во многом эти интересы не только не совпадают между собой, но и находятся в противоречии. Как определить и учесть на практике «потребности общественного развития»? Какими критериями, по какой шкале, по какой методике вычислять значение роста или уменьшения?

Таким образом, на основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что такой подход вряд ли можно пока реализовывать при оценке результативности ФП.

Л.Н. Кириллова (2012), рассматривая ФП на уровне предприятий,

считает, что «результат финансовой политики в общем виде отражает степень ее соответствия интересам всех заинтересованных субъектов отношений», т.е. «речь идет об обеспечении баланса этих интересов» [127, с. 167]. При этом автор различает три вида таких результатов: общий, финансовый и частный. Первым является как раз обеспечение сбалансированности интересов и степень соответствия выбранной стратегии. Второй вид характеризуется показателями модификации стратегии к общей величине капитала, чистого денежного потока, изменениями прибыли к приращению капитала за соответствующий период. Третьи, так называемые «частные» результаты отражают уровень «скоординированности между собой ее отдельных элементов» и состоят примерно из 33 показателей, характеризующих эффективность внутренней работы фирмы [там же, с. 168–182].

И хотя данная работа лишь косвенно относится к теме нашего исследования, мы считаем необходимым включить в него анализ данного подхода в связи с тем, что в нем опять упоминается такая важная особенность эффективности ФП, как степень ее соответствия «интересам» всех заинтересованных в ее проведении субъектов. Именно они, по мнению Л.Н. Кирилловой, играют важнейшую роль в формировании результатов, а затем и в определении ее эффективности.

Вместе с тем в рассмотренном подходе имеются некоторые логически уязвимые места. Так, во-первых, в нем даже в общих чертах не прописана процедура балансирования обозначенных интересов. Во-вторых, при определении общего результата ФП гипотетически может возникнуть ситуация, при которой данный баланс интересов может прийти в противоречие с действующей стратегией, и как быть в таком случае? В-третьих, финансовый результат требует пояснения ситуации, в случае если показатель числителя (изменение стратегии) будет расти медленнее, чем знаменатель (величина капитала, значение чистого денежного потока или изменение прибыли). Будет ли в этом случае оценка положительной? В-четвертых, так называемые

«частные» результаты ФП, суть которых заключается в оценке внутренних процессов в корпорации (фирме), в нашем понимании финансовой политики не отражают оценку ее эффективности, а скорее являются некими показателями, характеризующими состояние процессов, которые происходят внутри финансового механизма. В-пятых, мы считаем и хотели бы это подчеркнуть особо, что обозначенные выше «интересы» не только участвуют в формировании целей и задач ФП, но и являются главными движущими мотивами в стремлении повысить результативность финансовой политики.

Таким образом, можно сказать, что в данном подходе, наряду с положениями, которые мы разделяем, имеются и дискуссионные моменты, с которыми трудно согласиться или которые вызывают безответные вопросы.

О.В. Глушакова и Я.А. Вайсберг предлагают оценивать «эффективность публичного управления неравномерностью социально-экономического развития», которая «должна представлять собой непрерывный процесс, затрагивающий все уровни государственного устройства (регион, муниципальное образование, государство в целом)» [159, с. 4]. При всей близости данного направления определения результативности деятельности органов власти к теме нашего исследования, очевидно, что такой подход намного шире, чем оценка только финансовой политики, но в то же время, конечно, включает и ее. И поскольку в статье интересующий нас вопрос авторы не затрагивают, мы не будем подробно ее анализировать. Отметим лишь, что в ней дается весьма интересное «сопоставление подходов к оценке эффективности деятельности органов публичного управления», в числе которых авторы различают:

- ресурсный;
- затратный;
- результативный;
- целевой;
- функциональный;

- индикативный;
- комплексный;
- критериальный;
- технический;
- экономический [там же, с. 6].

После внимательного изучения описания их сути мы обратили внимание, что среди них отсутствует «финансовый» подход, в основе которого была бы оценка результативности финансовой политики.

У зарубежных ученых, изучающих проблемы эффективности финансовой политики (*effect of financial policy, result of financial policy*), также имеются работы на близкую тематику. Приведем один пример.

Так, М. Сатклифф и М. Доннеллан (2009) считают, что необходимо давать «оценку эффективности деятельности финансовой службы» государства [112, с. 320–321], и в своей книге дают подробное описание такой работы. Но при этом сами не приводят формулировку данной экономической категории и ее не анализируют. Получается, что делается оценка не результата деятельности, а его процесса. К примеру, в строительстве не соизмерялась бы цена продажи построенного здания и всех затрат на его сооружение, а осуществлялось бы подведение итогов работы на основе некой сложной и очень субъективной балльной оценки только процесса работы. Поэтому считаем, что такой опыт и подход не имеет смысла переносить в наше исследование.

Можно было бы еще, наверное, найти публикации, связанные или затрагивающие вопросы результативности финансовой политики. Но полагаем, что они вряд ли существенно изменят общую картину изученности данного вопроса.

Из всего вышесказанного можно сделать следующие краткие выводы:

- в настоящее время крайне мало книг и статей, в той или иной степени посвященных или даже просто касающихся вопросов результативности ФП;

- в немногочисленных же научных трудах лишь говорится о необходимости оценки финансовой политики, о ее важности и путях ее повышения;

- в тех же буквально единичных работах, в которых дается хоть какое-то определение сути ее результативности или эффективности, в большинстве случаев отсутствует их логическое обоснование или они даются лишь косвенно, через описание ее условий, критериев и других, в основном второстепенных, характеристик.

В то же время можно констатировать, что без проникновения в суть того, что является итогом собственно самой ФП, нельзя его оценить и, следовательно, увеличить.

На основе проведенного выше краткого анализа, а также определения сущности ФС, МФФС и ФП сформулируем наше понимание результативности финансовой политики.

Во-первых, необходимо иметь некий объект, осуществляя воздействие на который можно получить какой-либо результат. В нашем случае – это **финансовая система** страны, региона или муниципалитета.

Во-вторых, для достижения какого-либо конкретного итога такого влияния необходимо наличие **механизма функционирования финансовой системы**.

В-третьих, для того чтобы можно было говорить о рациональности или иррациональности финансовой политики, надо иметь уже разработанную, утвержденную и реализуемую **финансовую политику**.

Кроме этих трех необходимых предпосылок оценки ФП, суть которых мы рассмотрели выше, следует также понять, какие цели должны ставиться при ее разработке и осуществлении, в чем собственно должен выражаться главный итог ее осуществления?

Такие цели, как снижение уровня инфляции, рост курса рубля по отношению к основным валютам мира, увеличение поступлений таможенных пошлин в казну, изменение в положительную сторону объемов торгов на

фондовом рынке и ряд других, не могут являться целью ФП. По нашему мнению, они – только составные части более общей цели, дающие лишь промежуточный результат.

Поэтому, отвечая на поставленный выше вопрос, можно сказать, что ФП с помощью финансовых ресурсов должна прежде всего обеспечивать улучшение возможности государства достигать различные цели в своей деятельности. Все остальные направления ее осуществления являются уже вытекающими из этой ее стратегической, можно сказать, миссии. Действительно, к примеру, повышение уровня жизни населения, социального обеспечения нуждающихся, улучшение демографической ситуации в стране, т.е. увеличение рождаемости и снижение смертности, долгосрочный рост средней продолжительности жизни, и другие положительные результаты могут быть достигнуты только в том случае, если финансовые возможности государства будут на таком уровне, который в состоянии обеспечить выполнение этих и других задач развития страны.

Решение многих вопросов, конечно, зависит от результатов в конкретных видах деятельности, но и в немалой степени – от выделения в достаточной мере финансовых средств.

Как мы уже отмечали финансовая политика должна иметь возможность быть оценена не только косвенно, через эффективность экономической, социальной и других направлений политики государства, но и отдельно – как самостоятельная сфера его деятельности. Кроме того, следует учитывать, что в значительной степени итоги ФП зависят от сбалансированности соответствующих бюджетов, т.к. отсутствие таковой неизбежно отрицательно скажется на результативности всех ее составляющих (банковской, инвестиционной, налоговой и др.). Одновременно нельзя забывать, что устойчивость ФС зависит и от всей финансовой политики.

Другими словами, **под одним из главных итогов финансовой политики мы понимаем бюджетную устойчивость финансовой системы,**

**характеризующую ее способность обеспечить за счет собственных возможностей достижение поставленной перед ней цели и решение стоящих перед ней задач на основе создания необходимых стабильных условий осуществления финансовой политики.**

Данная экономическая категория отчасти напоминает встречающееся в публикациях весьма похожее понятие – «финансовый потенциал» страны или отдельного ее субъекта. Однако в нашем случае бюджетная устойчивость ФС – это не некие гипотетические возможности, а реально существующие и уже используемые ресурсы. К примеру, такая же разница имеется между так называемой расчетной налоговой базой, которая не редко остается лишь невыполненным планом, и уже поступившими в бюджет доходами.

Бюджетная устойчивость ФС может быть:

- достаточной или недостаточной для решения стоящих перед ней задач;
- стабильной или дестабилизированной, т.е. находящейся в неконтролируемом и неуправляемом тренде;
- меняющейся как в сторону роста, так и в сторону уменьшения.

Также подчеркнем, что бюджетную устойчивость ФС необходимо определять с учетом приоритетов конкретных целей и задач, которые в то или иное время стоят перед ФС. К примеру, это могут быть вопросы стабилизации, проблемы повышения эффективности доходов или расходов и т.д.

Конечно, достигать данные цели и решать имеющиеся задачи можно и с помощью заемных средств, но при этом появляется дополнительная проблема ФП – возврат этих средств. И она может оказаться еще более сложной, чем те, которые удалось с их помощью достичь и решить. Особенно если средства будут потрачены не на развитие, а на финансирование текущих расходов. Одним словом, по нашему мнению, привлечение заемных средств нельзя признать надежным способом улучшения устойчивости ФС.

Следует отметить, что определение рационального соотношения между собственными и заемными средствами, установление разумной границы между



объемом первых и вторых является одной из важнейших теоретических и практических задач совершенствования финансовой политики многих, если не всех государств на современном этапе развития мировой экономики. Но исследование и решение этой задачи, хотя и соприкасается с нашей работой, выходит за рамки проводимого исследования в виду того, что, по нашему мнению, оно, во-первых, является проблемой, сопоставимой с той, которую мы разрабатываем, а во-вторых, по своему объему оно, пожалуй, будет не меньше, чем наше.

На основании вышесказанного можно утверждать, что **суть результата финансовой политики заключается в изменении бюджетной устойчивости анализируемой ФС за конкретный промежуток времени.**

Однако один и тот же результат может быть достигнут при разных «стартовых» условиях. Это необходимо учитывать, и как раз **результативностью можно считать соизмерение результата с начальным уровнем бюджетной устойчивости финансовой системы.**

На наш взгляд, только зная некий итог конкретной деятельности, т.е. разницу между начальным и конечным уровнем БУ ФС, а также соотнеся его к исходному значению, можно получить наиболее объективную оценку проводимой финансовой политики.

Следует подчеркнуть, что главной движущей силой повышения результативности ФП является имеющаяся борьба как между всеми финансовыми организациями, так и между различными направлениями финансовой политики за ограниченные в любой период времени финансовые ресурсы. А эта конкуренция, в свою очередь, является итогом естественного несовпадения интересов между ними.

Субъективный же фактор в виде разрабатываемой и реализуемой ФП может лишь помогать или мешать, ускорять или замедлять данный процесс.

Хотя, конечно, роль финансовой политики в этом вопросе нельзя приуменьшать или недооценивать, т.к. нерегулируемая конкуренция неизбежно

приводит к значительным дополнительным издержкам общества. Поэтому ФП должна учитывать существующее изначально неравенство «сторон», вызванное, во-первых, разным временем начала их функционирования и, следовательно, стартовыми возможностями, а во-вторых, неравными условиями деятельности участников процесса, определяемыми существующими правилами. Поэтому как раз одной из главных задач финансовой политики и является выравнивание их возможностей, устранение этих препятствий и создание дополнительных стимулов повышения ее результативности.

Уточняя вышеприведенные определения, следует особо подчеркнуть, что в центре всей финансовой политики находится бюджетная политика. Еще Р. Масгрейв и П. Масгрейв (1959) утверждали, что они «не будут разбирать весь спектр существующих экономических политик» и ограничатся той их частью, которая сводится к управлению доходами и расходами государственного бюджета, а «другие аспекты деятельности государственных органов – регулирование конкуренции, управление государственными предприятиями и проведение монетарной политики – являются **второстепенными**» (выделено нами –*А.К.*) и что по ходу их исследований «они будут приниматься во внимание только в связи с бюджетной политикой» [90, с. 18].

Действительно, ведь именно с момента создания первых государств изначально были созданы так называемые «пробюджеты» и появилось стремление проводить именно рациональную бюджетную политику. Другие направления ФП (банковская, инвестиционная, налоговая, страховая, таможенная и фондовая) появились позднее и являются, конечно, также важными, но, если так можно выразиться, вспомогательными по отношению к бюджетной политике. Ведь их целью и основными задачами первоначально и сегодня должно быть в первую очередь пополнение или создание условий для максимального приумножения доходов консолидированного бюджета государства, а также для наиболее эффективного осуществления его расходов. Все они, при всей своей, конечно, определенной автономности, функционируют как

некое дополнение к бюджетной политике.

Таких же или аналогичных взглядов на приоритет бюджетной политики в финансовой политике придерживаются также Н.Г. Иванова [134, с. 122], М.В. Романовский [там же, с. 92] и другие авторы.

Таким образом, мы с учетом существующих точек зрения выработали и сформулировали свой подход к сути того, что следует считать главными итогами финансовой политики (бюджетная устойчивость ФС, результат и результативность ФП), и теперь можем перейти к разработке инструментария их оценки.

Резюмируя сказанное в данной главе, можно отметить, что:

- в последние десять лет государством ведется определенная работа по совершенствованию ФП;

- существует множество проблем дальнейшего улучшения ФП в Российской Федерации, которые являются предметом анализа различных научных коллективов и отдельных ученых;

- пока еще не удалось наладить тесного взаимодействия между органами власти и научным сообществом, и в будущем необходимо использовать данный резерв, в т.ч. для разработки методологии и методики оценки результативности финансовой политики.

Мы постарались восполнить пробел в части отсутствия соответствующей методологии определения результативности финансовой политики и считаем, что теперь можем перейти к разработке методики ее оценки.

## **ГЛАВА 3. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА**

### 3.1. Обоснование показателей оценки финансовой политики государства

Актуальность оценки рациональности финансовой политики, вытекающая из изложенного в предшествующей главе, не должна вызывать сомнения. Ведь всегда важно знать: как то или иное решение, а также его реализация отразятся на финансовом положении государства, его регионов или муниципалитетов. Улучшат или, наоборот, ухудшат ситуацию?

Если в какой-то период времени в одном субъекте РФ возросли доходы и расходы бюджета, а долг его снизился, в другом же, наоборот, – первые два параметра снизились, а второй – возрос, то можно утверждать, что бюджетная устойчивость ФС в первом субъекте улучшилась, во втором – ухудшилась.

Однако ситуация может быть более сложной. Как, скажем, сравнить итоги финансовой политики за один и тот же промежуток времени в разных субъектах РФ, если в одном случае в отчетный период выросли доходы и, следовательно, расходы, но одновременно возрос государственный долг, а в другом – доходы и расходы сократились, но и госдолг снизился. Как изменилось финансовое состояние этих регионов? В каком из них полученные итоги ФП следует считать положительными, а в каком – отрицательными? Или если они оба признаны эффективными или неэффективными, то какой из них отражает более высокий уровень финансовой политики?

Можно констатировать, что на основе анализа только динамики отдельных, пусть даже самых важных финансовых показателей исследуемых субъектов государства невозможно определить направление (положительное или отрицательное) общего изменения бюджетной устойчивости финансовой системы, а следовательно, и рациональность финансовой политики.

В этом случае остается только возможность субъективной оценки

происходящего и принятия тех или иных интуитивных решений, которые могут дать положительные результаты, а могут и усугубить имеющееся финансовое положение. Ведь, не зная объективной картины, нельзя обоснованно планировать какие-либо решения и осуществлять какие-либо осмысленные действия.

По нашему мнению, для рационального управления не только бюджетной системой, но и всей финансовой системой необходимо разработать подход к получению объективной оценки финансовой политики муниципалитета, региона и страны, которая получается в итоге разработки и реализации того или иного годового, а в настоящее время и трехлетнего бюджета, а также других решений и действий в сфере финансовой политики. Указанный анализ необходим также для экспресс-оценки ситуации, для принятия тех или иных управленческих решений, как тактических, так и стратегических. Причем данная оценка должна позволять не только различать положительный и отрицательный итог ФП, но и определять, какой из двух и более вариантов близких по значению результатов является наиболее эффективным.

Утвержденных методик (или рекомендаций) по оценке рациональности финансовой политики не существует. Да и научные публикации на эту тему встречаются крайне редко. Рассмотрим те немногие, которые нам удалось найти.

А.Ю. Королев в 2000 году писал, что можно «оценить влияние финансовой политики в России и ее возможности» через «индикатор», который вычисляется как отношение «ВВП на душу населения» [220, с. 56]. Кроме того, данный автор предложил фактически еще два варианта такой оценки: через отношение величины доходов и расходов бюджета на душу населения, позволяющие, по его мнению, при переводе полученных значений в единую валюту «осуществлять международные сопоставления» [там же, с. 56].

Такие подходы, конечно, имеют право на существование. Однако первый вариант может лишь косвенно говорить о результативности финансовой

политики, т.к. в основном он зависит от итогов экономической политики. Второй и третий варианты имеют другой недостаток: значительную зависимость от роста или снижения населения в исследуемом регионе. Получается, что если в нем очень высокая рождаемость и продолжительность жизни, то при одинаковом значении доходов и расходов эффективность финансовой политики в нем будет ниже, чем в другом, где наблюдается более низкая рождаемость и более высокая смертность. Приведем условный пример. Пусть в двух странах с абсолютно равными стартовыми условиями по численности граждан, размеру доходов и расходов на душу населения за несколько лет удалось увеличить основные параметры бюджетов одинаково – в 8 раз, но в первом случае численность жителей возросла в 4 раза, а во втором – только в 2 раза. Получается, что в одном государстве эффективность финансовой политики как бы увеличилась в 2 раза, а в другом – в 4 раза. Ясно, что такие оценки ни в коей мере не объективны. Такая зависимость от результатов демографической и социальной политики, по нашему мнению, не просто искажает ситуацию, а делает невозможным применение такого подхода.

В. Ширяев в 2001 году считал, что эффективность бюджетной деятельности «может быть измерена отношением показателей ее социально-экономического результата к затратам на ее осуществление» [273, с. 53]. Данный автор различает также «эффективность управления бюджетными ресурсами», которая определяется конкретными условиями и критериями.

К условиям относятся: оптимальное построение бюджетных потоков; использование временно свободных бюджетных ресурсов; минимизация нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств; внутренняя правовая регламентация бюджетного процесса; оптимальные пропорции между целостностью бюджетных законов (норм) и возможностью применения гибких механизмов управления; соответствие бюджетных регламентов и процедур экономическим условиям [там же, с. 53–54].

Критерии, по его мнению, включают: сокращение бюджетного дефицита; ускорение доведения бюджетных средств до конечных их получателей; размеры получаемых дополнительных доходов в бюджет от временно свободных ресурсов; степень сокращения сумм нецелевого использования; совершенствование правовых норм; результативность вновь применяемых механизмов и операций; экономия бюджетных ресурсов; скорость реагирования конкретной бюджетной системы на изменяющиеся экономические условия; доля социальных услуг, оказываемых небюджетными организациями; уровень обеспечения непредвиденных расходов; использование механизмов, позволяющих сократить объем платежей в бюджет [там же, с. 54].

По данному подходу возникает ряд вопросов: что автор понимает под «социально-экономическими результатами» и в какой степени они зависят только от эффективности финансовой политики? Ведь на них влияют и многие другие факторы. Какие затраты следует соотносить с результатами? Только бюджетные? Но ведь на социально-экономическое развитие влияют и затраты хозяйствующих субъектов и населения! Возникает также вопрос: как будет оценена эффективность финансовой политики, если в результате ее осуществления половина ее «условий» будет улучшаться, а другая половина ухудшаться? А на следующий год все будет происходить с точностью до наоборот. Такая же ситуация, разнонаправленности изменений, может сложиться и с трансформированием критериев. Как в таком случае можно определять степень рациональности бюджетной деятельности или эффективность управления бюджетными ресурсами?

Соглашаясь в основном с общим подходом данного автора, а точнее, с кругом явлений, которые он считает связанным и с эффективностью бюджетной и, следовательно, финансовой политики, можно утверждать, что данный подход не дает возможности их оценить и поэтому нуждается в дальнейшей более углубленной проработке.

Коллектив экономистов во главе с И.Д. Мацкуляком в 2007 году предложил оценивать эффективность финансовой политики через «комплексный социально-экономический эффект, характеризующийся, прежде всего, качеством жизни людей». По мнению авторов такого подхода, «этот показатель включает уровень производства ВВП на одного жителя страны, продолжительность жизни, обеспеченность жильем, медицинским обслуживанием, доступность и уровень образования» [68, с. 30].

Относительно первого показателя (ВВП на душу населения) мы высказали выше свою критику и поэтому не будем повторяться. Кроме того, рассматривая перечень из пяти показателей, с помощью которых, по мнению авторов, реально определять «комплексный социально-экономический эффект», следует заметить, что его легко можно дополнить другими равнозначными показателями. К примеру, такими, как снижение смертности населения, в т.ч. среди детей определенного возраста, повышение уровня бюджетной обеспеченности одного жителя и т.д. И, наконец, авторами ничего не сказано о том, с какими затратами необходимо сравнивать полученный эффект. Ведь понятно, что одного и того же итога можно достичь при разных затратах. И, следовательно, конечный результат в этих случаях будет разным.

Резюмируя краткий анализ трех рассмотренных подходов к оценке результативности (эффективности) финансовой политики, можно сделать общий вывод о том, что, к сожалению, они не могут привести к возможности ее адекватного определения, т.к. имеют серьезные методологические недостатки.

Существует ли решение проблемы? Отвечая на этот вопрос, можно сказать, что нами разработан путь, который приводит к созданию возможности такой оценки.

Мы считаем, что методологический подход состоит, во-первых, из определения сути базисных категорий (финансовая система, финансовый механизм, финансовая политика, рациональность финансовой политики) и, во-вторых, из последовательных этапов приближения к пониманию логики оценки



рациональности финансовой политики. Чтобы такая методика могла быть использована в качестве надежного «инструмента» для анализа ФП, а в дальнейшем – при ее разработке и реализации, предлагаемые новые показатели должны иметь определенный **экономический смысл**, а **исходные данные, процесс их вычисления и полученный итог расчетов** должны отвечать ряду требований.

Логику нашего обоснования можно представить графически (рис. 3.1) четырехзвенной цепочкой аргументов.



Рис.3.1. Логический подход к оценке результативности финансовой политики

**I этап:** определение экономического смысла нового показателя.

Начнем с выводов, полученных ранее, о сущности итогов финансовой политики, в основе которой лежит определение изменения бюджетной устойчивости ФС на основе использования имеющейся финансовой системы с помощью данного механизма функционирования финансовой системы за конкретный промежуток времени. Напомним также, что под бюджетной

устойчивостью ФС мы понимаем совокупные возможности конкретной финансовой системы (страны, региона, поселенческого сообщества), действующего механизма функционирования ФС, разработанной и проводимой финансовой политики достигать стоящие перед ней цели и решать составляющие ее задачи. Причем в их число включаются не только вопросы бюджетной политики, но и возможности снижения налоговой нагрузки на экономику, более рациональное регулирование размеров таможенных сборов, стимулирование развития рынка ценных бумаг и другие, связанные со всеми направлениями финансовой политики.

Тогда экономический смысл предлагаемых нами основных показателей оценки финансовой политики состоит прежде всего в том, что первый из них дает возможность показать количественную величину бюджетной устойчивости ФС, характеризующую способность обеспечивать за счет собственных возможностей самостоятельное достижение поставленной цели и решение задач, стоящих перед государством, его субъектом или муниципалитетом, на основе создания необходимых условий осуществления ФП. Кроме того, результат осуществления данной политики за определенный промежуток времени заключается в измерении изменения бюджетной устойчивости ФС. И наконец, сама результативность есть ни что иное как сопоставление полученного результата ФП с исходным уровнем БУ финансовой системы.

**II этап:** формулирование требований к исходным показателям.

Во-первых, необходимо, чтобы первичные данные определялись на основе существующей строгой финансовой отчетности и их можно было бы в случае необходимости проверить. Использование же каких-либо субъективных или экспертных показателей необходимо исключить либо свести к минимуму. Другими словами, оценка должна основываться на максимально объективных индикаторах развития ФС.

Во-вторых, эти показатели должны быть наиболее важными для

характеристики состояния или изменения состояния исследуемого объекта.

В-третьих, очень важным является период времени, за который происходит такая оценка. Наиболее объективной она может быть только по итогам годового (или многолетнего) периода, т.к. практика показывает, что и доходы, и расходы исполнения финансовых планов в течение года везде и всегда неравномерны.

**III этап:** введение ограничений осуществления многовариантного итога вычисления оценки результативности финансовой политики.

В этой связи следует задать вопросы: что является показателем бюджетной устойчивости ФС исследуемого объекта и как его вычислить количественно? Причем ее желательно определить в виде некоего показателя, который однозначно показывал бы обобщенные возможности финансовой системы в данный момент времени. Определив изменение его значения за какой-либо период (например, за год), можно видеть – улучшается или ухудшается состояние изучаемого объекта. В этой связи напомним, что выше было обосновано предположение о том, что основным итогом всей финансовой политики является успешная реализация прежде всего бюджетной политики, которая, с одной стороны, зависит от итогов проведения всех других направлений финансовой политики (банковской, инвестиционной, налоговой, таможенной, страховой и фондовой), а с другой – придает им некий смысл, дают объективные ориентиры для выработки их целей и задач и, следовательно, для оценки их результатов.

Из вышесказанного следует, что показатели развития бюджетной системы могут стать основой для оценки состояния всей финансовой системы.

Возникает вопрос: каким образом эти основные показатели наиболее адекватно могут отражать такое состояние изучаемого объекта?

Отвечая на этот вопрос, мы считаем, что необходимо, чтобы:

- процесс расчета указанных выше показателей должен быть логически обоснованным;

- учитывалось наличие зависимости изменения исходных показателей друг от друга;

- нельзя было использовать какие-либо математические операции, коэффициенты или другие действия, зависели бы от субъективного мнения одного человека, или даже группы экспертов.

**IV этап:** исключение возможности принципиально противоположного толкования полученного результата.

Прежде всего следует напомнить, что, как было уже сказано, мы различаем результат и результативность ФП. Первый – это разница между конечной и начальной величиной бюджетной устойчивости ФС исследуемого субъекта, а вторая – относительная величина, получаемая как отношение данного итога к исходному значению БУ. Ведь ясно, что один и тот же результат может быть получен при разных стартовых условиях и, следовательно, для более объективной оценки этот факт также необходимо учитывать.

Вычисленное значение показателя на основе объективных исходных данных и с помощью логического и обоснованного процесса его расчета должно соответствовать определенным требованиям:

- полученная величина и ее интерпретация ни в коей мере не должны зависеть ни от желания аналитика, ни от требований заказчика(ов);

- значение показателя должно быть однозначным, чтобы на основе одних и тех же исходных данных нельзя было получить разные конечные значения расчетов;

- в соответствии с предлагаемой методологией полученный показатель должен дать новые знания об исследуемом объекте;

- итоговая оценка должна позволить сравнивать ее с аналогичной оценкой результата и результативности финансовой политики за другой период времени и (или) с аналогичной оценкой для другого объекта исследования за этот же период времени.

Таким образом, мы определили экономический смысл результативности финансовой политики, сформулировали требования к исходным показателям, ввели реальные ограничения, делающие невозможным многовариантность вычисления ее количественной оценки. Все это в совокупности дает нам право утверждать, что тем самым сформирован методологический подход к определению показателя данной оценки.

Опираясь на данный подход, теперь можно перейти к разработке методики определения результативности финансовой политики.

Ее важность для совершенствования финансовой политики неоднократно аргументирована нами выше, и поэтому мы не считаем необходимым делать это еще раз. Добавим лишь, что переход от во многом еще «описательного» характера ее оценки к еще трем количественным показателям должен дать новые дополнительные возможности для объективности ее анализа, формирования, реализации и понимания ее итогов.

Повторим, что, несмотря на все усилия по поиску, мы не нашли подобных методик ни среди официальных документов, ни в научных публикациях. Хотя идеи по применению отдельных подходов для определения величины эффективности финансовой политики и, следовательно, косвенное утверждение о возможности создания таких методик можно встретить.

Так, А.Ю. Королев в 2000 году писал, что можно оценивать влияние финансовой политики в России и ее возможности с помощью трех индикаторов:

- ВВП на душу населения;
- доходы бюджета на душу населения;
- расходы бюджета на душу населения [220, с. 56].

Эти подходы мы рассматривали в предыдущем разделе в качестве возможных вариантов создания на их базе методологии решения исследуемой проблемы (см. раздел 3.1 настоящей работы), И хотя мы дали обоснование невозможности их применения в таком качестве, на основе второго и третьего

вариантов сделаем все-таки соответствующий расчет на данных Российской Федерации за 2001–2011 годы (табл. 3.1).

Из таблицы 3.1. видно, что за этот период произошел рост доходов в 5,6 раза, расходов – в 6,1 раза, эффективности финансовой политики (I вариант) – в 5,8 раза, эффективности финансовой политики (II вариант) – в 6,2 раза. Вроде бы можно констатировать значительные успехи. В то же время в эти годы в стране наблюдалась значительная инфляция, которая, конечно же, сказывалась и на исследуемых показателях. Кроме того, считать «заслуженной» ФП снижение численности населения тоже нельзя. Введем коррективы в расчеты. Учтем уровень роста цен на товары и услуги, а также для выравнивания исходных условий предположим, что численность населения не снижалась все эти годы, и посмотрим, что в результате получится (табл. 3.2). Расчетные данные из таблицы 3.2 показывают более реальные показатели и значительно более скромные итоги. Увеличение доходов с учетом уровня инфляции за 2001–2011 годы составило 1,8 раза, расходов – 1,9 раза, эффективности финансовой политики (I вариант) – 1,8 раза, эффективности финансовой политики (II вариант) – 1,9 раза.

И даже при введении по нашей инициативе поправок для учета уровня инфляции и для «нивелирования» фактора изменения численности населения получаемые результаты не дают объективной информации об эффективности ФП, т.к. никоим образом не принимают во внимание изменения величины государственного долга за анализируемое время. А он также, по нашему мнению, отражает важный итог такой политики. Конечно, в принципе его размер можно привести в расчете на численность населения и с учетом инфляции, а затем минусовать или прибавлять к показателю доходов (расходов) на одного человека. Но мы считаем, что и в этом случае такая методика не дает адекватного ответа на вопрос о результативности финансовой политики, т.к., во-первых, одним из основных показателей в расчетах является численность населения, которая лишь косвенно зависит от ее эффективности, и, во-вторых,

Таблица 3.1

Расчет эффективности финансовой политики России в 2001–2011 годах,  
сделанный на основе показателей, предложенных А.Ю. Королевым [220]

№ п/п	Показатель	Годы										
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Доходы консолидированного бюджета* РФ (млрд.руб.)	2661,6	3494,7	4105,7	5400,8	7613,6	9490,5	11750,9	14377,3	11781,3	13464,8	14989,9
2	Расходы консолидированного бюджета РФ (млрд.руб.)	2397,3	3387,3	3927,8	4638,9	5934,5	7358,7	9932,1	12727,1	14433,5	14310,5	14594,2
3	Численность населения** (млн.чел.)	146,3	145,2	145,0	144,2	143,5	142,8	142,2	142,2	141,9	142,9	142,9
4	Эффективность финансовой политики – I вар. (1:3), тыс.руб./чел.	18,2	24,1	28,3	37,4	53,5	59,4	82,6	101,2	83,0	94,2	104,9
5	Эффективность финансовой политики – II вар. (1:3), тыс.руб./чел.	16,4	23,2	27,0	32,2	41,4	51,5	69,8	89,5	101,7	100,1	102,1

\* Данные Министерства финансов РФ и Федерального казначейства, без повторного учета финансовой помощи субъектам РФ [304, 307].

\*\* Данные Федеральной службы по статистике, где в 2002 году численность населения дана по итогам переписи 09.10.2002, а за остальные годы на 01.01 [309].

Таблица 3.2

Расчет эффективности финансовой политики России в 2001–2011 годах, сделанный на основе показателей, предложенных А.Ю. Королевым [220], и с учетом поправок на уровень инфляции за этот период и при условии сохранения численности населения (146,3 млн. человек в 2001 году)

№ п/п	Показатель	Годы										
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Уровень инфляции ( %)	18,6	15,1	12,0	11,7	10,9	9,0	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1
2	Доходы консолидированного бюджета РФ с учетом инфляции, приведенные к 2001 году (млрд.руб.)	2661,6	2967,6	3067,5	3562,9	4475,2	5076,4	6085,2	5874,1	4389,9	4575,7	4783,2
3	Расходы консолидированного бюджета РФ с учетом инфляции, приведенные к 2001 году (млрд.руб.)	2397,3	2875,8	2934,5	3060,3	3488,3	3936,1	4680,4	5199,9	5378,1	4863,1	4656,9
4	Эффективность финансовой политики с учетом инфляции и при условии не снижения численности населения I вар., тыс.руб./чел.	18,2	20,3	21,0	24,3	30,6	34,7	41,6	40,1	30,0	31,3	32,7
5	Эффективность финансовой политики с учетом инфляции и при условии не снижения численности населения II вар., тыс.руб./чел.	16,4	19,6	20,1	20,9	23,8	26,9	32,0	35,5	36,8	33,2	31,8



наше решение о «замораживании» численности населения на начало исследуемого периода ничем не обосновано и делает всю процедуру вычислений абсолютно условной и зависящей от выбранного года такого «замораживания».

В.В. Иванов и В.В. Виноцкина (2010) для оценки эффективности одного из важнейших направлений бюджетной политики – межбюджетных трансфертов – предложили «метод установления взаимосвязи между долей финансовой помощи в бюджете субъекта федерации или муниципального образования и уровнем его социально-экономического развития на основе построения матрицы развития региона» [74, с. 161]. При этом на оси X данной матрицы отражается уровень социально-экономического развития, определяемый по методике Е.Д. Игнатъевой, Л.М. Авериной и И.Э. Гимади [76], а по оси Y «отражается уровень межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов» [там же, с. 161].

Первый показатель – показатель уровня социально-экономического развития региона – по данной методике можно рассчитать путем среднеарифметического взвешивания:

$$R_j = \frac{\sum_{i=1} K_{ij}^R}{n}, \quad (3.1)$$

где  $R_j$  – интегральный показатель уровня социально-экономического развития j-го региона;

– нормированная оценка i-показателя для j-региона;

n – число показателей для расчета интегрального показателя [там же, с. 165–166].

Для определения нормативной оценки используется другая формула:

$$\text{—————}, \quad (3.2)$$

где ——— – нормированный уровень социально-экономического развития j-

региона по  $i$ -частному показателю;

– индивидуальный уровень социально-экономического развития  $j$ -региона по  $i$ -частному показателю;

– соответственно наибольшее и наименьшее значение  $i$ -показателя по всем регионам;

$i$  и  $j$  – соответственно индексы показателя и региона [там же, с. 165].

Показатель же доли межбюджетных трансфертов для оси  $Y$  «определяется на основании федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год (для субъектов РФ) или региональных законов о бюджете соответствующего региона (для местных бюджетов)... Собственно доля межбюджетных трансфертов, приходящихся на каждый регион, определяется как отношение объема финансовой помощи региону к общей сумме финансовой помощи, предоставляемой регионам» [там же, с. 166].

«Тогда обобщающий показатель оценки эффективности межбюджетных трансфертов (индекс экономической эффективности межбюджетных трансфертов) может быть определен по формуле:

$$\text{---}, \quad (3.3)$$

где – индекс экономической эффективности межбюджетных трансфертов;

– суммарные изменения (найденные как разница интегрального показателя отчетного с прошлым годом) уровня социально-экономического развития региона;

– суммарные изменения доли межбюджетных трансфертов, получаемых регионом» [там же, с.167].

Предложенная методика оценки эффективности межбюджетных трансфертов базируется на посылке изменения роста в уровне социально-экономического развития региона за счет предоставленных трансфертов [там же, с. 168].

При этом полученные результаты трактуются следующим образом:

- если значение  $I_{\text{мбт}}$  больше 1, то межбюджетные отношения можно считать эффективными;
- если показатель  $I_{\text{мбт}}$  меньше 1, то оказанная финансовая помощь является неэффективной;
- если  $I_{\text{мбт}}$  меньше 0, то это свидетельствует о крайне неэффективном использовании межбюджетных трансфертов [там же, с. 167–168].

Авторы апробировали предлагаемую методику на уровне всех субъектов РФ на основе их данных о бюджетных показателях за 2004, 2005 и 2006 годы. В итоге были получены весьма интересные результаты и выводы, которые, по их мнению, показывают простоту ее применения, экономическую обоснованность, наглядность и универсальность. А к числу недостатков они относят «запаздывание подготовки статистической отчетности», которая, впрочем, может быть смягчена в дальнейшем за счет перехода статистики на электронные формы отчетности.

Мы тоже в основном отмечаем положительное значение, пожалуй, впервые предлагаемой методики как один из возможных вариантов анализа влияния межбюджетных трансфертов на развитие регионов.

Но одновременно можно увидеть и некоторые ее недостатки.

Во-первых, вызывает сомнение объективность предложенного Е.Д. Игнатъевой, Л.М. Авериной и И.Э. Гимади способа определения уровня социально-экономического развития региона. Так, если в результате очередного глобального кризиса уровень всех показателей социально-экономического развития повсеместно понизится примерно в 2 раза, а в исследуемом регионе – только в 1,5 раза, то это можно будет интерпретировать как некий «рост» и «развитие» на данной территории. Что, конечно, по нашему мнению, будет ошибочным мнением.

Во-вторых, осталась недостаточно аргументированной гипотеза о том, что изменение уровня развития субъектов РФ всегда и везде в значительной

или существенной степени зависит от объемов межбюджетных трансфертов. Да, там, где экономика находится в депрессивном состоянии и объем финансовой помощи из вышестоящего уровня управления составляет более половины доходов бюджета территории, такая зависимость существует. Однако в другом случае, когда, например, в регионе успешно работают предприятия промышленности, транспорта, связи, строительства и других отраслей, но практически все они встроены в вертикальные интегрированные структуры и платят налоги в основном в Москве или в Санкт-Петербурге, наличие такой формальной зависимости от величины межбюджетных трансфертов вызывает сомнение. Другими словами, во второй ситуации считать уровень роста социально-экономического развития региона в зависимости только от величины финансовой помощи из федерального бюджета было бы, пожалуй, неправильным, т.к. он во многом определяется собственным внутренним прогрессом производства на данной территории.

В-третьих, мы не согласны с тем, что даже прирост в уровне развития в депрессивных регионах в конкретном году прямо связан с величиной межбюджетных трансфертов именно в этом году. К примеру, строительство крупных объектов, как правило, осуществляется в течение нескольких лет. Затем требуется еще какое-то время, для того чтобы он вышел на проектную мощность. И вот наконец от проекта получен весомый результат. Наверное, данный эффект в малой степени зависит от финансовой помощи в год пуска предприятия.

Таким образом, можно сказать, что рассмотренная выше методика, наряду с несомненными достоинствами, имеет и ряд конкретных недостатков. Поэтому мы не сможем ею воспользоваться для анализа результативности финансовой политики государства.

На основе проделанного анализа и с учетом нашего методологического подхода перейдем к разработке методики оценки результативности финансовой политики.

И в этой связи необходимо сформировать перечень показателей, характеризующих основные изменения состояния любой финансовой системы, которые можно использовать в качестве исходных данных для определения ее бюджетной устойчивости, а потом уже результата и результативности финансовой политики.

Затем очень важно понять, какая математическая формула наиболее адекватно дает возможность получить оценку бюджетной устойчивости исследуемого объекта в данный момент.

Далее необходимо разобраться, каким образом на основании вычисленных данных о бюджетной устойчивости ФС можно определить результат и(или) результативность финансовой политики.

Собственно эта последовательность действий и является алгоритмом составления искомой методики (рис. 3.2).

Итак, необходимо определить, какие именно параметры могут быть использованы для характеристики состояния ФС.

По нашему мнению, таковыми являются прежде всего доходы и расходы бюджета государства, его субъекта или муниципалитета, а также величина их задолженности. В случае с государством или его субъектом речь может идти только о показателях консолидированного бюджета.

Доходы показывают объем денежной массы, поступающей в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов государственной власти РФ и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления. Расходы бюджета – это средства, направляемые на финансирование обеспечения задач и функций государства, субъекта и местного самоуправления. Кроме того, большое значение для характеристики состояния финансовой системы имеет величина государственного долга и, особенно, происходящие его изменения. Например, мы считаем, что при наличии одних и тех же показателей доходов и расходов у двух субъектов РФ главную роль в определении их состояния ФС играет величина именно ее задолженности.

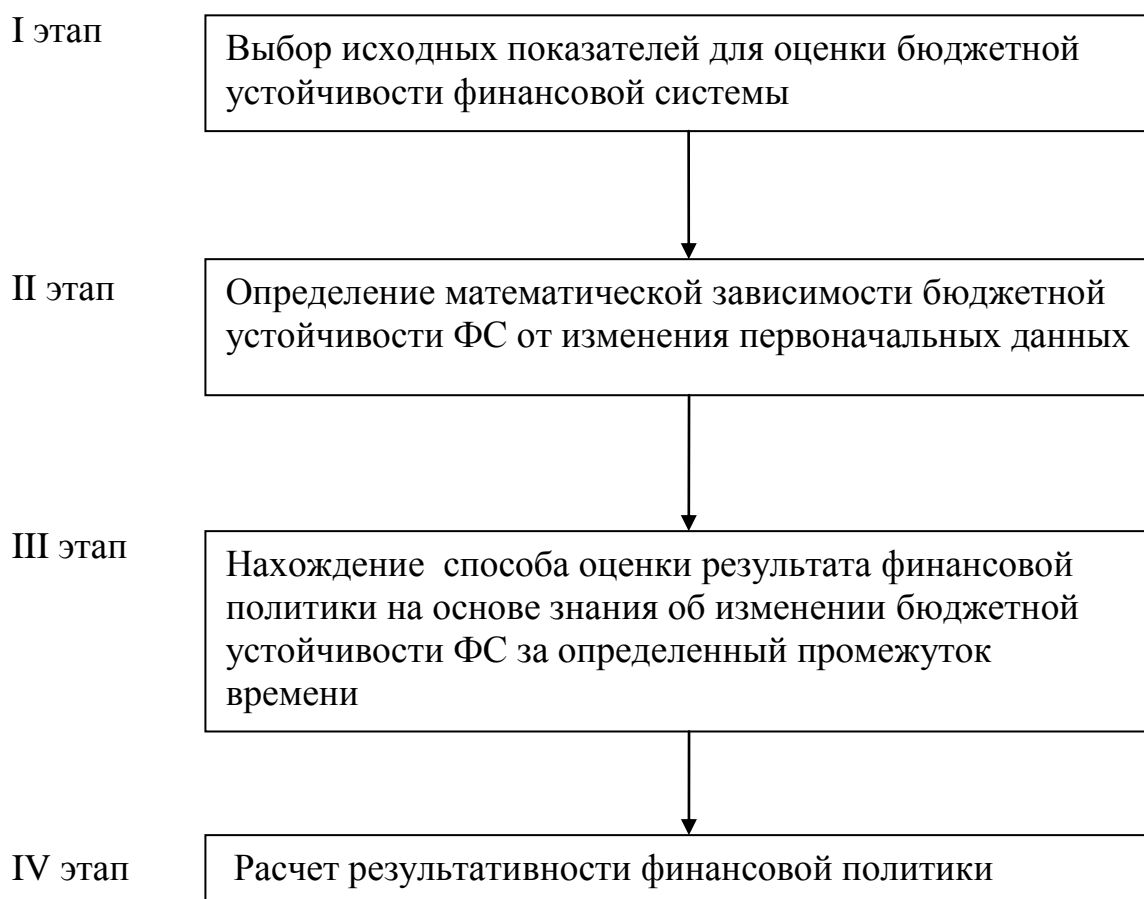


Рис. 3.2. Алгоритм разработки методики оценки изменения бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики

**I этап:** проблема выбора исходных показателей для оценки бюджетной устойчивости ФС.

В случае же, если они также равны на начало изучаемого периода, то решающее значение будет иметь степень роста или уменьшения в последующий период.

Конечно, большое значение для определения состояния ФС изучаемого объекта имеет и величина его кредиторской задолженности. Однако этот показатель в наших расчетах применить нельзя, т.к., во-первых, в разных странах он определяется различными путями, а во-вторых, даже в РФ различные ее субъекты, начиная с 90-х годов, не одинаково подходят к порядку

ее формирования. Хотя на ранних этапах нашего исследования [80, 197, 209, 215] именно показатель кредиторской задолженности брался в качестве одного из исходных показателей. Позднее, после более детального изучения существовавшей и во многом еще существующей практики составления отчетности о ее величине в различных регионах и в различные периоды времени, пришлось отказаться от его использования, т.к. мною был сделан вывод о том, что он пока еще недостаточно объективно отражает реальную ситуацию.

Кроме перечисленных, другие показатели, по нашему мнению, играют второстепенную роль в определении состояния ФС. Например, размер дефицита бюджета в абсолютном выражении не говорит совершенно ни о чем: одно и то же его значение может быть у Республики Карелия и у г. Москвы. С другой стороны, очевидно, что их финансовое положение различно. Также нельзя ориентироваться и на показатель относительного дефицита бюджета в процентах, так как в одном случае за этим значением стоит лишь факт единичного небольшого увеличения кредиторской задолженности в текущем году, а в другом – это последний шаг к «банкротству».

В этой связи повторим, что в качестве исходных показателей мы берем данные, характеризующие основные моменты функционирования именно бюджетной системы, т.к. считаем, что все остальные составляющие финансовой системы нацелены или должны быть нацелены в конечном счете на получение положительных результатов прежде всего в ней.

Так, рациональная банковская политика направлена, конечно, на рост прибылей кредитных организаций на основе оказания ими услуг различным клиентам, которые получают заимствования для улучшения экономических результатов своей деятельности. В результате должны увеличиваться доходы всех участников данного процесса, и прежде всего, по нашему мнению, в бюджетной системе. Если же по каким-то причинам такая политика приводит к заметным потерям поступлений в БС, то в нее незамедлительно вносятся и

будут вноситься необходимые изменения. Наиболее свежим и ярким примером являются жесткие решения практически всех экономически развитых стран по борьбе с тайной вкладов, связанные с обязательной процедурой ее раскрытия даже в такой стране, как Швейцария.

Инвестиционная политика предполагает разработку и осуществление таких правил финансирования этой сферы, в результате которых денежные средства, вложенные в тот или иной вид экономической деятельности, должны полностью окупиться и принести еще и дополнительный доход, часть которого в виде налогов и сборов попадает в консолидированный бюджет государства. Более того, именно эта политика призвана обеспечить не только рост экономики, но и прирост дополнительных поступлений в БС.

Налоговая политика в первую очередь нацелена на пополнение казны, и даже в том случае если она выполняет стимулирующую роль для увеличения объемов производства, то все равно в конечном счете через определенный промежуток времени (лаг) эта деятельность приводит к росту поступлений в бюджеты всех уровней. В случае если происходят существенные регулярные потери доходов БС, то неизбежно произойдет соответствующая коррекция такой политики (к примеру, развернувшаяся в большинстве стран борьба с уклонением от уплаты налогов с помощью оффшорных зон).

Политика на страховом рынке предполагает минимизацию рисков деятельности и, следовательно, повышение стабильности работы как отдельных предприятий, так и всей экономической сферы страны. А это, в свою очередь, приводит к увеличению всех видов налогов и сборов.

Таможенная политика, являясь одним из основных регуляторов в сфере внешнеэкономической деятельности, также направлена на пополнение доходной части бюджета, в т.ч. за счет стимулирования производства, зависящего от импорта продукции.

Политика на фондовом рынке предполагает извлечение прибыли за счет направления денежных средств различными субъектами экономической



деятельности на то, чтобы с помощью дополнительного или заемного капиталов увеличить качество и(или) объемы выпускаемой продукции или оказываемых услуг. А это, в свою очередь, неизбежно приводит к росту их отчислений в доходную часть бюджетов.

Следовательно, в качестве исходных данных для определения результативности финансовой политики мы выбираем:

- величину доходов за определенный промежуток времени;
- величину расходов за это же время;
- изменение государственного долга за этот же период.

Данные показатели отвечают выбранному методологическому подходу, т.к. они, по нашему мнению, являются:

- объективными, т.к. основаны только на первичной строгой финансовой отчетности и поэтому в наибольшей степени достоверны, хотя, конечно, и эти данные могут иметь ошибки, вызванные как несовершенством методик их составления, так и браком в работе исполнителей;

- важнейшими характеристиками исследуемого объекта.

Таким образом, имея исходные для расчетов данные, можно перейти к определению процедуры таких вычислений.

**II этап:** определение математической зависимости бюджетной устойчивости ФС, обусловленной изменениями исходных показателей.

Посмотрим на отношение доходов к расходам. В этом случае получаемая величина обладает конкретным и однозначным смыслом, характеризует возможности финансовой системы. Ясно, что чем больше сумма доходов и чем меньше сумма расходов, тем лучше бюджетная устойчивость ФС.

В то же время, при всей логичности такого показателя, он не дает исчерпывающего ответа на вопрос: каким является состояние ФС? В этой связи мы считаем, что без учета изменения задолженности картина будет неоднозначной и неполной.

Теперь рассмотрим, как выбрать формулу, которая бы сочетала данные

параметры ФС и адекватно характеризовала ее состояние. С одной стороны, соотношение доходов и расходов, а с другой – изменение величины задолженности. Понятно, что в этом случае необходимо соблюдать определенную логику в виде главного правила: улучшение или ухудшение бюджетной устойчивости изучаемого объекта должно быть прямо пропорционально увеличению доходов или уменьшению расходов и долга. И при этом одновременно и обязательно должно быть понимание того, что происходит: что конкретно влияет на конечный результат, каким образом можно его улучшить и т.д.

Тогда можно предположить, что искомый показатель можно рассчитать следующим образом:

$$A_1 = \frac{D_1 - P_1 - \Gamma D_0 + \Gamma D_1}{D_1 - P_1 - \Gamma D_0 + \Gamma D_1}, \quad (3.4)$$

где  $A_1$  – показатель бюджетной устойчивости ФС;  
 $D_1$  – фактические доходы консолидированного бюджета за конкретный промежуток времени;  
 $P_1$  – фактические расходы консолидированного бюджета за тот же промежуток времени;  
 $\Gamma D_0$  – долг на начало периода;  
 $\Gamma D_1$  – долг в конце периода.

На первый взгляд все исходные данные, используемые в формуле (3.4), имеют отношение исключительно к бюджетной политике. Однако все обстоит не так просто. Доходы – это не столько итог данного направления ФП, сколько суммарный «эффект», достигаемый прежде всего налоговой и таможенной, а также отчасти банковской, инвестиционной, страховой и фондовой политиками. К тому же часть расходов идет на полное финансирование всей сети налоговых и таможенных органов и на содержание федеральных структур управления в сфере страхового бизнеса и фондового рынка. Кроме того, государственный долг, особенно субъектов РФ, образуется в значительной мере

за счет заимствований у отечественных банков, а также через размещение государственных ценных бумаг на российском фондовом рынке, что, безусловно, сказывается на соответствующих направлениях ФП. Поэтому, по нашему мнению, получаемый показатель (А) фактически имеет прямое отношение ко всей финансовой политике, хотя, конечно, данные, используемые при его расчете, характеризуют бюджетный процесс.

Итог вычисления по формуле (3.4) говорит о том, что чем больше доходы и меньше расходы и чем больше снизился долг, тем значительно больше получается бюджетная устойчивость ФС, и, следовательно, система обладает большей способностью решать стоящие перед ней проблемы.

Обращает на себя внимание лежащее на поверхности кажущееся противоречие в логике формулы (3.4), а именно то, что соотношение — может быть равным при абсолютно различных значениях данных показателей. Например, в первом случае равно 800 млн. рублей, а — 1 млрд. рублей, во втором — соответственно 8,0 млн. рублей и 10,0 млн. рублей. Но в обоих вариантах частное от деления будет 1,25.

По нашему мнению, данный «парадокс» можно трактовать, как **одинаковые** возможности и усилия, а также **равные** результаты по снижению долга, и поэтому естественно, что влияние изменения данных показателей на бюджетную устойчивость ФС будет совпадать. Сам факт того, что даже при различных возможностях по объективным или субъективным причинам относительное сокращение долга произошло в равной мере беспристрастно свидетельствует об идентичных итогах ФП.

Исходя из нашей логики, финансовую систему можно считать бюджетоустойчивой при значении показателя А, близкому 1 и выше, т.к. это означает, что доходы и расходы примерно равны между собой, т.е. бюджет сбалансирован, и рост (снижение) долга осуществляется достаточно плавно, без резких колебаний.

В то же время при указанном подходе теоретически может случиться так, что задолженность станет равна нулю – в этом случае показатель будет равен «бесконечности». Но фактически в больших системах, как в нашем случае, такой переход займет максимум несколько дней, т.е. практически он перейдет значение 0 и продолжит тенденцию, но показывающее значение задолженности уже не ФС, а перед данной системой. И вероятность того, что это произойдет именно в день измерения показателей 31 декабря или 1 января, минимальна. Такие случаи в современной практике могут происходить крайне редко, и, с одной стороны, требуется разработка дополнительного аналитического аппарата, с другой – такие случаи пока можно не рассматривать.

Полученный на основе формулы (3.4) показатель, по нашему мнению, адекватно зависит от изменения основных характеристик исполнения бюджета:

- рост доходов его увеличивает;
- превышение расходов над доходами его снижает;
- сокращение величины долга за анализируемый период ведет к его росту, а обратная тенденция – к тому, что значение его будет уменьшаться.

В целом же данный показатель отражает возможность ФС самостоятельно, без учета заимствований достигать поставленные перед ней цели и решать стоящие перед ней задачи.

К этому следует добавить, что поскольку все показатели (доходы, расходы и долг) берутся за конкретный год, то в каждом из них имеется один и тот же коэффициент инфляции. Следовательно, при делении одного показателя на другой происходит как бы «сокращение» индекса роста цен, т.к. равные друг другу множители в числителе и знаменателе дроби при делении друг на друга дают единицу.

Другое дело – величина долга в начале и в конце года. Вроде бы при их соизмерении необходимо принимать во внимание уровень инфляции. Однако и сам данный прирост также происходит в условиях общего изменения цен. Следовательно, и первоначальное значение долга, и «добавка» к нему должны

иметь какую-то достаточно близкую величину коэффициентов, которые при делении друг на друга дадут результат, весьма близкий к единице.

Получается, и это очень важно подчеркнуть, что значение нового показателя **практически не зависит от уровня инфляции** (за исключением тех периодов, во время которых происходит гиперинфляция), и поэтому его значения можно сравнивать друг с другом за любые годы или в любых странах (регионах, муниципалитетах) за один и тот же год в случае, если у них разные значения роста индекса цен на товары и услуги. Отпадает вопрос и о пересчете одной валюты в другие.

Следует также подчеркнуть, что данный показатель соответствует главной, по нашему мнению, цели современной финансовой политики не только Российской Федерации, но и стран Европейского Союза, США, Японии и других развитых стран, а именно: стабилизации финансового развития на основе прежде всего улучшения их работы с государственным долгом.

Таким образом, мы считаем, что на основе предлагаемой формулы (3.4) можно определять бюджетную устойчивость ФС.

**III этап:** нахождение способа оценки результата проводимой финансовой политики.

Получив по формуле (3.4) значение бюджетной устойчивости А в каком-либо году, а затем определив его через какой-то промежуток времени (к примеру, на следующий год), можно определить разницу полученных значений показателей бюджетной устойчивости ФС, которая, по нашему мнению, как раз и является результатом реализации финансовой политики.

$$\Delta A = A_{t_1} - A_{t_0}, \quad (3.5)$$

где

- показатель результата ФП в период между  $t_1$  и  $t_0$ ;
- показатель бюджетной устойчивости ФС в момент времени  $t_1$  (на конец анализируемого периода);
- показатель бюджетной устойчивости ФС в момент времени  $t_0$  (на конец предшествующего или начало анализируемого периода);

$t_0$  и  $t_1$  – начальный и конечный период проведения ФП.

Величина  $C_1$  показывает, насколько в тот или иной промежуток времени изменилась бюджетная устойчивость финансовой системы. Следовательно, можно сказать, что именно эта разница характеризует результат реализации конкретной политики за промежуток времени  $t_1$  и  $t_0$ , который, по нашему мнению, должен быть не меньше года. При этом очевидно, что если показатель данного результата имеет положительное значение, то осуществляемая финансовая политика улучшила бюджетную устойчивость ФС, если отрицательное – ухудшила.

**IV этап:** определение алгоритма расчета результативности ФП.

Можно ли пойти дальше и на основе логического продолжения нашей методики определить не только результат финансовой политики, но и ее результативность?

Полагаем, что на основе предшествующих формул (3.4) и (3.5) можно определить также результативность ФП, которая вычисляется как отношение ее результата к показателю оценки исходного ее БУ:

$$K_1 = \frac{A_1}{A_0}, \quad (3.6)$$

где  $K_1$  – показатель результативности финансовой политики за конкретный промежуток времени между  $t_1$  и  $t_0$ ;

$A_1$  – показатель бюджетной устойчивости ФС в период  $t_1$ ;

$A_0$  – показатель бюджетной устойчивости ФС в период  $t_0$ .

Другими словами, если значение показателя ( $K$ ) возросло, то финансовая политика имеет положительную тенденцию, если снизилось – отрицательную. Следует также подчеркнуть, что данный индикатор позволяет сравнивать оценки как одного объекта исследования за тот или иной промежуток времени, так и разных за один и тот же период.

Разработанная методика и составляющие с ней единое целое формулы (3.4), (3.5) и (3.6) отвечают требованиям, сформулированным в нашем

методологическом подходе, а именно:

- предложенные новые показатели имеют конкретный экономический смысл;
- исходят из основных объективных данных, характеризующих исследуемую систему;
- процесс их вычисления основывается на логике;
- получаемые результаты не зависят от желаний исследователя и заказчика;
- итоги расчетов получаются однозначными и могут быть повторены любым исследователем;
- дают новые знания о результативности финансовой политики.

Поэтому данная методика, по нашему мнению, позволяет давать объективные оценки бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики.

В этой связи можно предположить, что и полученные на основе данной методики итоги расчетов также будут отвечать требованиям нашей методологии.

Необходимо также подчеркнуть, что получаемая оценка финансовой политики не является итогом деятельности только руководителя или коллектива финансового органа конкретного муниципалитета, региона или страны. К полученному результату имеют прямое отношение исполнительные, представительные (законодательные) и все в большей степени судебные органы власти, руководители местного самоуправления и регионов, а также федеральные органы, разрабатывающие и реализующие различные направления финансовой политики.

К вышесказанному следует добавить, что, при более тщательном подходе к формулированию наименований вводимых нами в научный оборот показателей, данные выше их названия следовало бы дополнить следующим текстом: «с акцентом на учет итогов работы с долгом». К примеру, первый

показатель более корректно следовало обозначить как «показатель бюджетной устойчивости финансовой системы с акцентом на учет итогов работы с долгом». Именно он в современных условиях, по нашему мнению, соответствует главной цели финансовой политики – преодолению кризисных явлений и стабилизации финансов. В дальнейшем по мере решения данной проблемы данная цель ФП может быть скорректирована и показатели результативности также необходимо будет уточнить.

Не исключено, что в недалеком будущем нам придется это сделать, и тогда для анализа результативности финансовой политики, кроме уже предложенных, можно будет применить еще две группы показателей.

Во-первых, надо добавить показатели бюджетной устойчивости ФС, основанные на соотношении изменения доходов к расходам бюджета с акцентом на учет итогов работы с расходами (L).

$$L_1 = (D_1/P_1) \times (P_0/P_1), \quad (3.7)$$

где  $L_1$  – показатель оценки бюджетной устойчивости ФС с акцентом на учет итогов работы с расходами;

$D_1$  и  $P_1$  – доходы и расходы соответствующих бюджетов за конкретный промежуток времени;

$P_0$  – расходы за предшествующий отчетный период.

Тогда соответственно можно рассчитать также показатели результата и результативности финансовой политики с акцентом на учет итогов работы с расходами (M и N):

$$M_1 = L_1 - L_0, \quad (3.8)$$

где  $M_1$  – показатель результата финансовой политики с акцентом на учет итогов работы с расходами в период между  $t_1$  и  $t_0$ ;

$L_1$  – показатель бюджетной устойчивости данной ФС в момент времени  $t_1$  (на конец анализируемого периода);

$L_0$  – показатель бюджетной устойчивости данной ФС в момент времени  $t_0$  (на начало анализируемого периода).



Третий показатель при данном подходе будет следующим:

$$\text{---}, \quad (3.9)$$

где  $R_1$  – показатель результативности финансовой политики с акцентом на учет работы с расходами в период между  $t_1$  и  $t_0$ .

Во-вторых, по нашему мнению, аналогичным образом следует внедрить в практику анализ финансовой политики государства и других уровней на основе показателей бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики с акцентом на учет итогов работы с доходами (соответственно  $R$ ,  $S$  и  $Q$ ).

Аналогично приведенному выше подходу можно получить значение показателя  $R$ .

$$R_1 = (D_1/P_1) \times (D_0/D_1), \quad (3.10)$$

где  $R_1$  – показатель оценки бюджетной устойчивости ФС с акцентом на учет итогов работы с расходами.

Соответственно возможно также вычислить значение индекса  $S$ :

$$S_1 = R_1 - R_0, \quad (3.11)$$

где  $S_1$  – показатель результата финансовой политики с акцентом на учет итогов работы с доходами.

И наконец, далее не сложно будет найти и величину индекса  $Q$ :

$$\text{---}, \quad (3.12)$$

где  $Q_1$  – показатель результативности финансовой политики с акцентом на учет итогов работы с доходами.

Конечно, все вышеприведенные три группы показателей можно применять как каждый отдельно, в зависимости от целей и задач ФП, так и одновременно как единый комплекс показателей для ее всестороннего анализа. В любом случае они должны стать надежным дополнительным методическим обеспечением для оценки результативности финансовой политики в любых ФС (государств, регионов и муниципалитетов), а также для исследований по

сравнению различных ФС.

В то же время мы полагаем, что на современном этапе развития, в условиях непрекращающегося мирового финансового кризиса, все-таки наиболее важное значение для понимания сущности происходящих явлений и выработки на этой основе путей преодоления негативных тенденций сегодня имеет внедрение в практику именно методики определения показателей (3.4 – 3.6), связанных с вычислением итогов финансовой политики с акцентом на учет работы с долгом. Другие же показатели (3.7 – 3.12) на данном этапе пока имеют менее актуальное значение и могут быть использованы для более углубленного изучения данного направления государственной деятельности.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что предлагаемая методология может быть использована для анализа изменений бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики государства, его субъектов и муниципалитетов. Кроме того, она применима и для сравнения результатов финансовой политики на международном уровне.

Теперь можно и нужно перейти к апробации разработанного нами подхода, т.е. к количественному определению результативности финансовой политики Российской Федерации и ее субъектов.

### 3.2. Оценка финансовой политики федерального центра и субъектов Российской Федерации

На основе разработанных и изложенных выше методологии и методики оценки бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики с акцентом на учет итогов работы с долгом приступим к определению соответствующих количественных оценок на уровне Российской Федерации и всех субъектов РФ.

Чтобы перейти собственно к расчетам, необходимо создать соответствующую базу данных о величинах доходов, расходов и государственного долга федерального бюджета и всех субъектов РФ за определенный отрезок времени. Мы взяли в качестве такового периода 2001 – 2011 годы.

В доходах учитывались все налоговые поступления, неналоговые доходы, в т.ч. от продажи и аренды имущества, безвозмездные поступления, доходы целевых бюджетных фондов, доходы внебюджетных фондов, доходы от так называемой «предпринимательской деятельности», но без учета внутренних оборотов. Доходы внебюджетных фондов в субъектах РФ мы, как и многие экономисты, считаем доходами соответствующих федеральных фондов.

В расходах принимались во внимание все затраты, включая средства целевых бюджетных фондов, внебюджетных фондов и межбюджетные трансферты без двойного счета. Однако в расходы субъектов РФ не включались по указанной выше причине межбюджетные трансферты государственных внебюджетных фондов.

Кроме того, следует обратить особое внимание на следующий момент: поскольку финансовая помощь из федерального бюджета субъекту РФ занимает значительную долю в доходах и расходах как в федеральном бюджете, так и в бюджетах субъектов РФ, для избежания ошибки с «повторным счетом» при получении основных данных консолидированного бюджета

Российской Федерации из его доходов и расходов при суммировании значений федерального бюджета и с консолидированных бюджетов субъектов исключена сумма величины финансовой помощи.

Величина государственного долга определена по методикам Министерства финансов РФ соответствующих лет. Несмотря на отдельные изменения, которые в них вносились достаточно часто, мы считаем, что данные корректировки существенно не влияли на итоговые цифры и поэтому последние являются сопоставимыми и могут быть использованы при наших расчетах.

Говоря об особенностях исходных данных, следует также заметить, что на официальном сайте Федерального казначейства полная информация по государственному долгу регионов имеется только, начиная с 2005 года, т.е. с момента выделения его из Министерства финансов РФ в качестве самостоятельного органа управления. По более ранним показателям пришлось получить данные через архив Минфина и через индивидуальные запросы в соответствующие архивы финансовых органов субъектов РФ.

В результате по этим трем показателям были получены практически полные данные по консолидированному бюджету Российской Федерации и по всем субъектам РФ за 2001 – 2011 годы (табл. 3.3 и приложения 1, 2 и 3).

Из таблицы 3.3 можно заметить, что доходы, расходы и долг федерального бюджета за исследуемый период возросли в 7,13 раза, в 8,27 раза и в 1,12 раза, а аналогичные показатели всех субъектов РФ соответственно – в 5,89 раза, в 5,88 раза и в 4,60 раза. Заметно, что положительные изменения произошли по двум основным составляющим единой бюджетной политики государства (за исключением увеличения в обоих случаях долга). В то же время качество перемен – разное. Так, рост доходов, расходов федерального бюджета больше, чем в субъектах РФ, а долга – меньше. Из данных тенденций можно сделать вывод о том, что ФП государства проводится преимущественно с заметным креном в сторону увеличения финансовых возможностей федерального центра.

Таблица 3.3

Изменение основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации за 2001–2012 годы, млрд. руб.

№ п/п	Показатель	Годы											
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Консол. доходы (без повт. учета фин.помощи)	2 661,6	3 494,7	4 105,7	5 400,8	7 613,6	9 490,5	11 750,9	14 377,3	11 781,3	13 464,8	14 989,8	н.д.
1.1	Доходы фед.бюджета	1 593,9	2 204,7	2 586,2	3 428,8	5 127,2	6 278,9	7 781,1	9 275,9	7 337,7	8 305,4	11 366,0	н.д.
1.2	Доходы консол. бюджетов субъектов РФ	1 297,6	1 608,3	1 898,9	2 373,1	2 973,0	3 796,2	4 825,9	6 196,0	5 923,6	6 537,7	7 640,9	н.д.
2	Консол. расходы (без повт. учета фин. помощи)	2 397,3	3 387,3	3 927,8	4 638,9	5 934,5	7 358,7	9 932,0	12 727,0	14 433,5	14 310,5	14 594,2	н.д.
2.1	Расходы фед. бюджета	1 321,9	2 054,2	2 358,5	2 698,9	3 514,3	4 284,8	5 986,6	7 570,9	9 660,1	9 054,7	10935,2	н.д.
2.2	Расходы консол. бюджетов субъектов РФ	1 305,4	1 651,4	1 948,8	2 341,2	2 906,9	3 658,5	4 801,7	6 250,9	6 253,5	6 634,1	7676,1	н.д.
3	Фин. помощь*	230,0	318,2	379,5	401,2	486,7	584,6	856,2	1 094,7	1 480,0	1 378,3	4017,1	н.д.
4	Госдолг консол. бюджета РФ на 01.01	5 853,6	5 024,2	4 536,5	4 219,9	3 386,8	2 603,2	2 557,0	2 953,8	3 239,6	4 213,8	5 082,1	6 449,4
4.1	Госдолг фед.бюджета	5 615,6	4 490,7	4 208,6	3 848,1	2 979,9	2 243,2	2 169,2	2 490,7	2 639,9	3 314,2	3 986,1	5 277,6
4.1.1	Внешний долг (на 01.01.)*	4 158,9	3 957,2	3 528,6	3 166,1	2 201,4	1 367,8	1 104,4	1 189,5	1 140,2	1 219,5	1 045,8	1 087,1
4.1.2	Внутренний долг (на 01.01)	557,4	533,5	879,9	682,0	778,5	875,4	1 064,9	1 301,9	1 499,8	2 094,7	2 940,4	4 190,5
4.2	Долги консол. бюджетов субъектов РФ (на 01.01)	238,1	198,9	327,9	371,8	406,9	360,0	387,8	463,1	599,6	899,6	1095,9	1 171,8

\* С 2003 года без учета средств, передаваемых из федерального бюджета в государственные внебюджетные фонды (минуя бюджеты субъектов РФ).

\*\* Объем внешнего долга указан по курсу доллара США по данным Центрального банка России на соответствующую дату.

Конечно, одновременно происходит и перераспределение обязанностей по решению вопросов социально-экономического развития, и из данных изменений следует, что, видимо, все большее их число переходит к органам власти на федеральном уровне.

По формулам (3.4), (3.5) и (3.6) рассчитаем значения показателей бюджетной устойчивости ФС, а также результата и результативности финансовой политики в 2001 – 2012 годах (табл. 3.4), затем построим на основе этих данных соответствующие графики (рис. 3.3).

Из полученных итогов вычислений (табл. 3.4 и рис. 3.3) видно, что:

- происходят существенные колебания величины всех трех показателей;
- результат финансовой политики изменялся достаточно резко с положительными «пиками» в 2005, 2010 и 2011 годах и «ямами» в 2007 и 2009 годах;
- индикатор результативности финансовой политики также имел аналогичную амплитуду отклонений;
- часть исследуемого периода (2007, 2008 и 2009 гг.) значения показателей результата и результативности имели отрицательное значение.

Если второй спад, произошедший в 2008–2009 годах можно объяснить проблемами, связанными с необходимостью увеличения расходов на укрепление стабильности экономики, привлечения заемных средств для компенсации выпадающих доходов, являющихся прямым следствием мирового финансового кризиса, то снижение всех показателей с 2005 по 2007 год, по нашему мнению, вызван какими-то малоизвестными решениями Госдумы РФ и (или) Министерства финансов РФ в момент принятия или исполнения федерального бюджета страны, которые отразились таким образом на показателях доходов и расходов консолидированного бюджета РФ и, следовательно, на показателях бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики. В качестве версии можно согласить-

Таблица 3.4

Динамика показателей оценки бюджетной устойчивости финансовой системы, результата и результативности финансовой политики в Российской Федерации (консолидированный бюджет) за 2003–2011 годы

Показатель	Годы								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Бюджетная устойчивость финансовой системы	1,114	1,224	1,590	1,609	1,184	0,999	0,672	0,713	0,821
Результат финансовой политики	0,062	0,110	0,365	0,019	–0,425	–0,185	–0,327	0,041	0,108
Результативность финансовой политики	0,059	0,099	0,298	0,012	–0,264	–0,157	–0,327	0,061	0,151

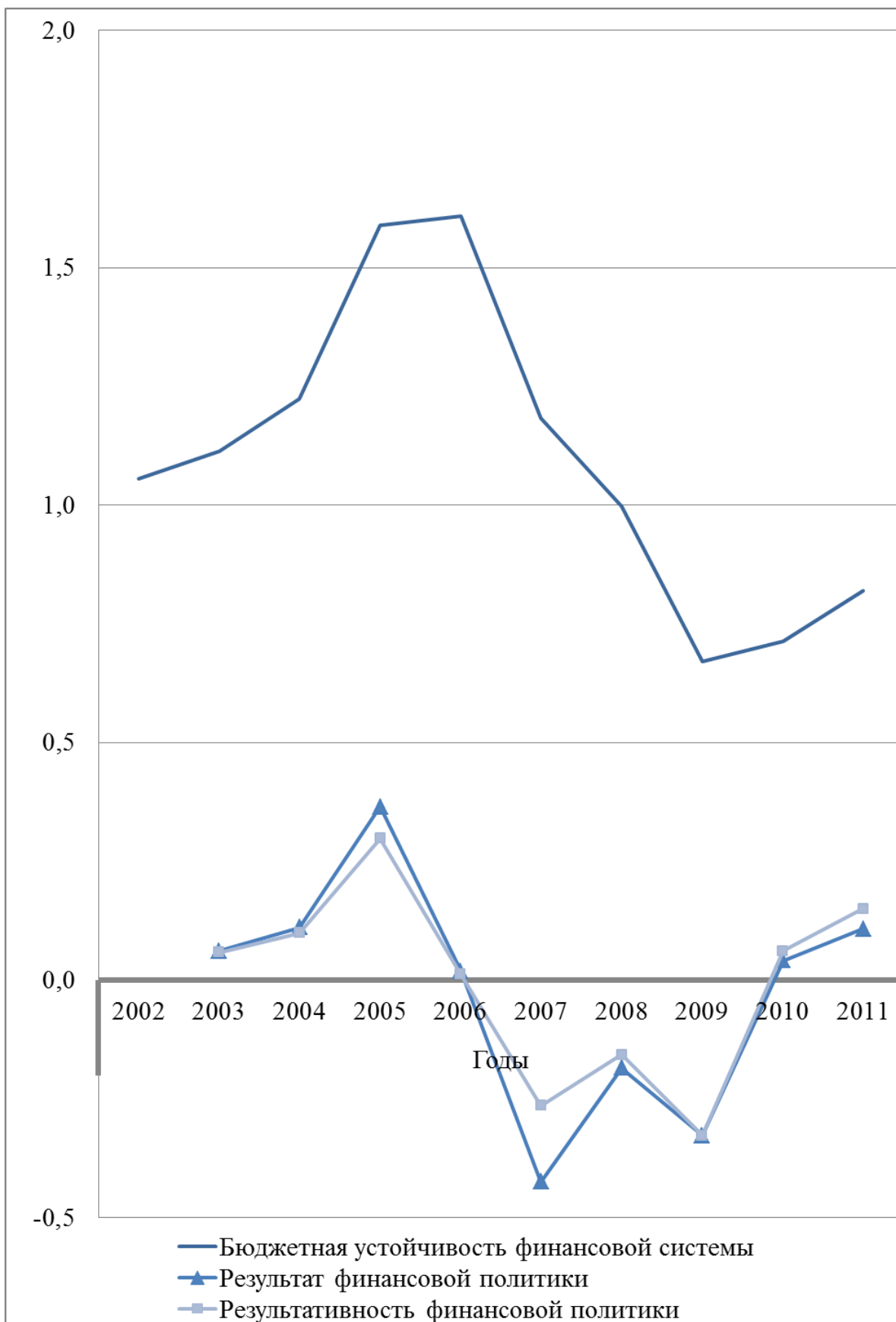


Рис. 3.3. Изменения показателей бюджетной устойчивости финансовой системы, результата и результативности финансовой политики в Российской Федерации в 2002–2011 годах



ся с мнением В.А. Мау о влиянии в данных случаях фактора «предстоящих выборов» [108, с. 9].

На базе сделанного нами анализа, а также с учетом итогов исследования, приведенного в разделе 2.1, можно заметить существование конкретных этапов финансовой политики федерального центра, которые соответствуют более или менее однородным трендам в ее целях и задачах и итогах реализации:

- на первом этапе (2000–2002) наводился элементарный порядок, когда задачи ФП как бы сами вытекали из необходимости неотложного решения накопившихся проблем (переход на регулярную и своевременную выплату заработной платы и социальных пособий, борьба с инфляцией, «расшивка» взаимных неплатежей, прекращение неденежных налоговых поступлений в бюджеты и т.д.);

- на втором (2003–2008) происходило совершенствование существовавшей финансовой системы и сложившегося финансового механизма, когда многим, видимо, казалось, что достигнуто определенное и почти желаемое равновесие в их развитии и желательны лишь постепенно и последовательно улучшать проводимую финансовую политику (перманентное принятие многочисленных поправок в Бюджетный, Налоговый и Таможенный кодексы, увеличение срока бюджетного планирования, начало внедрения бюджета, ориентированного на результат (БОР), введение конкурсных процедур закупки товаров и получения услуг, снижение единого социального налога, упрощение взимания налога на добавленную стоимость и т.д.);

- третий (с 2009 г. по настоящее время) появился как вынужденная реакция на негативные явления, вызванные мировым финансовым кризисом, и включает в себя множество не всегда связанных между собой и, следовательно, порой разрозненных решений (усиление финансового контроля, дополнительные меры по борьбе с инфляцией, повышение требований к росту доходов от государственной собственности, начало новой фазы приватизации, резкое и заметное увеличение внимания к инвестиционной политике и т.д., а

также обобщение и осмысление уже выполненных отдельных мероприятий по совершенствованию ФП и разработка более комплексных, масштабных и долгосрочных проектов по ее улучшению, в т.ч. принятие Государственной программы «Управление государственными финансами», состоявшееся решение о разработке Стратегии бюджетной политики и т.д.

Не случайно в утвержденной еще в ноябре 2008 года «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» записано, что «необходимость реализации приоритетов в области расходов в условиях ограничения на величину ресурсов бюджетной системы ставит задачу повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами» [16].

Можно сказать, что возникшие в сфере финансов проблемы, с одной стороны, отложили на некоторое время назревшие и намечавшиеся преобразования, а с другой – обострили понимание их неизбежности и ускорили процесс их разработки и принятия.

В то же время современный период развития ФП только начинается. Его реализация должна предполагать разработку и внедрение в практику мер по существенному укреплению финансовой системы, по формированию надежного и четко функционирующего финансового механизма и по повышению степени рациональности.

Проанализируем изменения показателей бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики на уровне субъектов РФ.

Используя исходные показатели из баз данных Министерства финансов и Федерального казначейства (см. табл. 3.3 и приложения 1, 2 и 3) и формулы (3.4), (3.5) и (3.6), получим значения показателей бюджетной устойчивости ФС, а также результата и результативности ФП на уровне субъектов РФ за 2002(3)–2011 годы. Но для того чтобы не «утяжелить» наше исследование множеством цифр, а их по 83 регионам получается более 2,2 тысяч, поместим итоги вычислений в Приложение (приложения 4, 5 и 6), а здесь рассмотрим

построенные на их основе диаграммы (рис.3.4, 3.5 и 3.6).

Из рисунка 3.4 видно, что значение показателя бюджетной устойчивости ФС в 2011 году по сравнению с 2002 годом:

- стало более равномерным, что в общем свидетельствует о положительных итогах совершенствования межбюджетных отношений;

- улучшили свои позиции Алтайский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Иркутская область, Хабаровский и Приморский края, Московская область, Красноярский край, Республика Алтай, Тамбовская, Магаданская и Ленинградская области, Камчатский край, Чукотский автономный округ, Республика Коми, Курская, Томская и Брянская области, Ставропольский край и Республика Калмыкия;

- ухудшили собственное положение Республика Дагестан, Республика Бурятия, Псковская область, Еврейская автономная область, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Челябинская область, Республика Мордовия, Владимирская и Амурская области, Пермский край, Вологодская, Новгородская, Смоленская, Ивановская, Сахалинская и Ростовская области, Республика Хакасия, Республика Марий-Эл, Удмуртская республика, Республика Татарстан, Саратовская и Воронежская области, Республика Адыгея, Новосибирская и Рязанская области, Республика Тыва, Курганская и Калужская области, Забайкальский край, Республика Башкортостан, Архангельская, Тульская, Мурманская, Нижегородская, Волгоградская, Костромская, Тюменская и Кировская области, Республика Карелия;

- места в середине значений заняли Свердловская, Пензенская и Ярославская области, Чувашская Республика, Тверская область, Москва, Липецкая, Кемеровская, Оренбургская, Самарская и Астраханская области, Республика Саха (Якутия), Ульяновская и Белгородская области, Чеченская Республика, Орловская, Калининградская и Омская области.

Исходные данные для расчета искомого показателя за один или оба выбранных нами года по Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Чер-

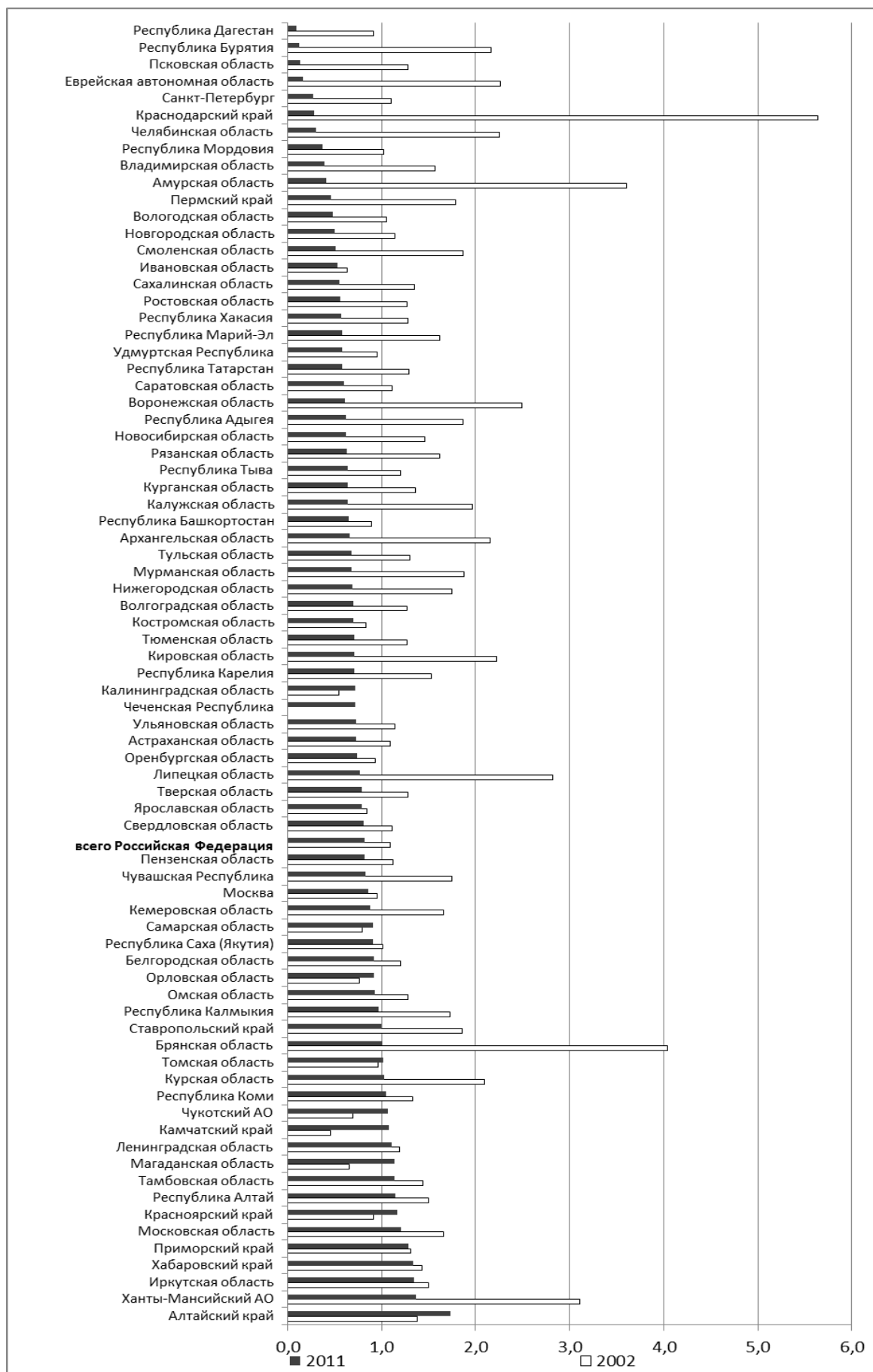


Рис. 3.4. Показатель оценки бюджетной устойчивости ФС субъектов РФ за 2002 и 2011 годы

кесской Республике, Республике Ингушетия, Республике Северная Осетия, Забайкальскому краю, Ненецкому АО и Ямало-Ненецкому АО в указанных выше базах данных отсутствуют и поэтому в нашем анализе не могли быть использованы, а следовательно, по этим субъектам РФ мы не смогли определить изменение величины состояния их финансовой системы.

Теоретически значение данного показателя может изменяться от 0 до  $+\infty$ , а фактически мы получили цифры, которые колеблются в интервале от 0,018 до 18,746.

Рассмотрим динамику результата финансовой политики в субъектах РФ с 2003 по 2011 год (рис. 3.5). Видно, что в настоящее время:

- распределение значений показателя также стало более равномерным, чем оно было в 2003 году;
- лучшие итоги достигнуты в Хабаровском и Приморском краях, Ханты-Мансийском автономном округе, Красноярском и Ставропольском краях, Свердловской и Мурманской областях, Республике Коми, Сахалинской области, Республике Алтай, Тюменской области, Алтайском крае, Москве, Тверской, Вологодской и Нижегородской областях;
- наиболее низкие характеристики получили Республика Бурятия, Республика Дагестан, Псковская область, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область, Новосибирская область, Республика Мордовия, Камчатский край, Оренбургская, Иркутская, Липецкая, Новгородская и Владимирская области, Республика Саха (Якутия), Калининградская и Курганская области, Республика Марий-Эл, Ярославская область, Чувашская Республика, Калужская область, Краснодарский край, Томская, Курская, Амурская, Ивановская, Рязанская, Брянская и Самарская области, Республика Татарстан, Саратовская область, Республика Карелия, Тамбовская, Орловская и Пензенская области, Санкт-Петербург, Астраханская область, Республика Баш-

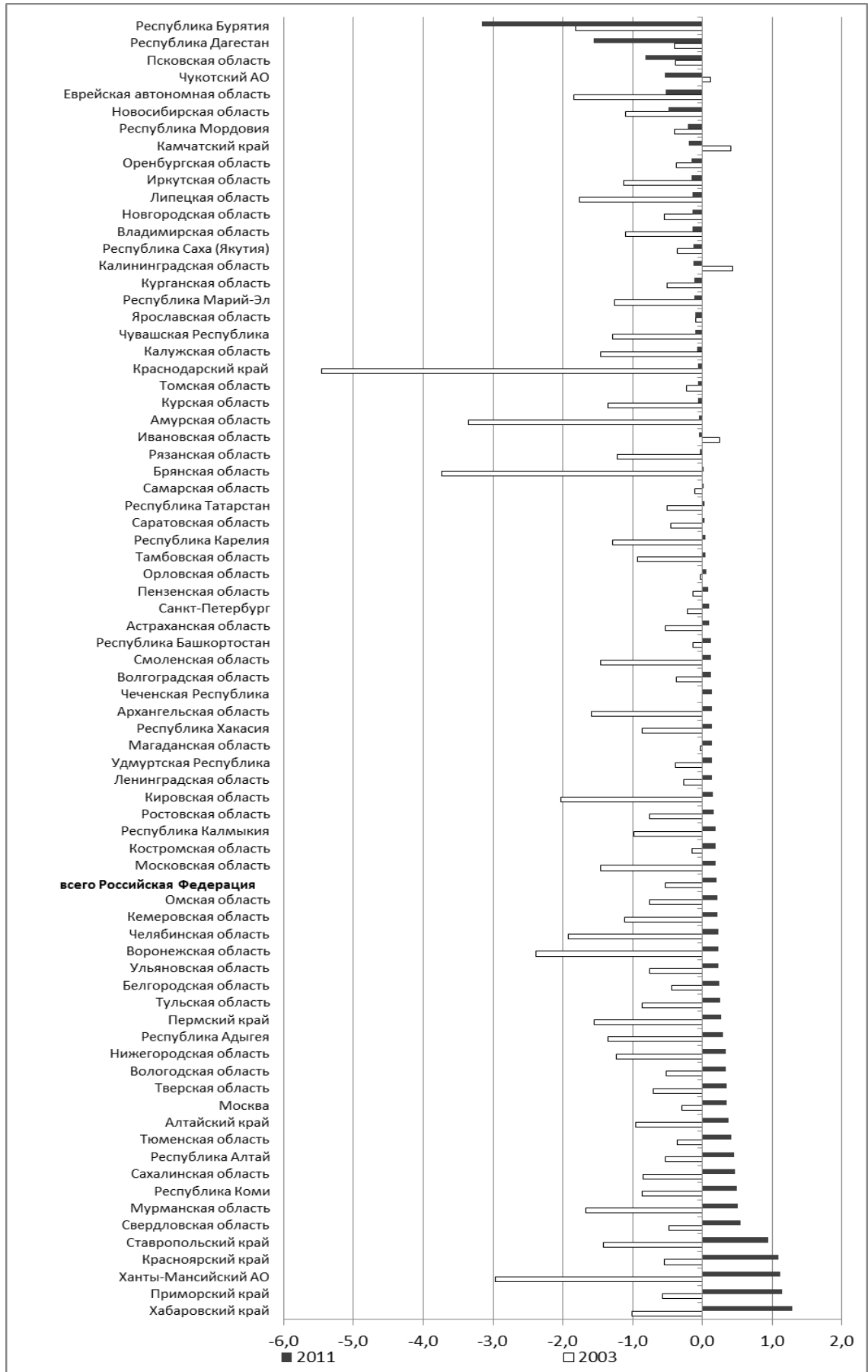


Рис. 3.5. Показатель результата финансовой политики субъектов РФ за 2003 и 2011 годы

кортостан, Смоленская и Волгоградская области, Чеченская Республика, Архангельская область;

- примерно на уровне средних значений по РФ оказались Омская, Московская, Кемеровская, Костромская и Челябинская области, Республика Калмыкия, Воронежская, Ростовская, Ульяновская, Кировская, Белгородская, Ленинградская и Тульская области, Удмуртская Республика, Пермский край, Магаданская область, Республика Адыгея и Республика Хакасия.

Следует обратить внимание на то, что по семи субъектам РФ из-за отсутствия исходных данных за один или оба анализируемых года определить искомый показатель также не удалось.

Можно заметить, что отдельные субъекты РФ по величине первого показателя занимали лучшие позиции, а по второму – «сдали свои позиции», другие, наоборот, поднялись выше. Такие смещения, по нашему мнению, в первом случае говорят о снижении в ближайшее время показателя их финансового состояния, а во втором – о скором его улучшении.

Значение показателя результативности ФП может изменяться от  $-\infty$  до  $+\infty$ , но в наших расчетах он меняется от  $-14,648$  до  $+14,403$ .

Проанализируем диаграмму распределения субъектов РФ в зависимости от величины показателя результативности финансовой политики (рис. 3.6). Очевидно, что перемены, произошедшие в период с 2003 по 2011 год, привели к тому, что:

- лидерами по этому показателю ФП стали Хабаровский, Ставропольский, Красноярский и Приморский края, Сахалинская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Мурманская, Челябинская, Вологодская, Свердловская и Тюменская области, Пермский край, Нижегородская область, Республика Адыгея, Республика Коми, Тверская область;

- в роли отстающих оказались Республика Бурятия, Республика Дагестан, Псковская область, Еврейская автономная область, Новосибирская область, Республика Мордовия, Чукотский автономный округ, Владимирская, Новгород-

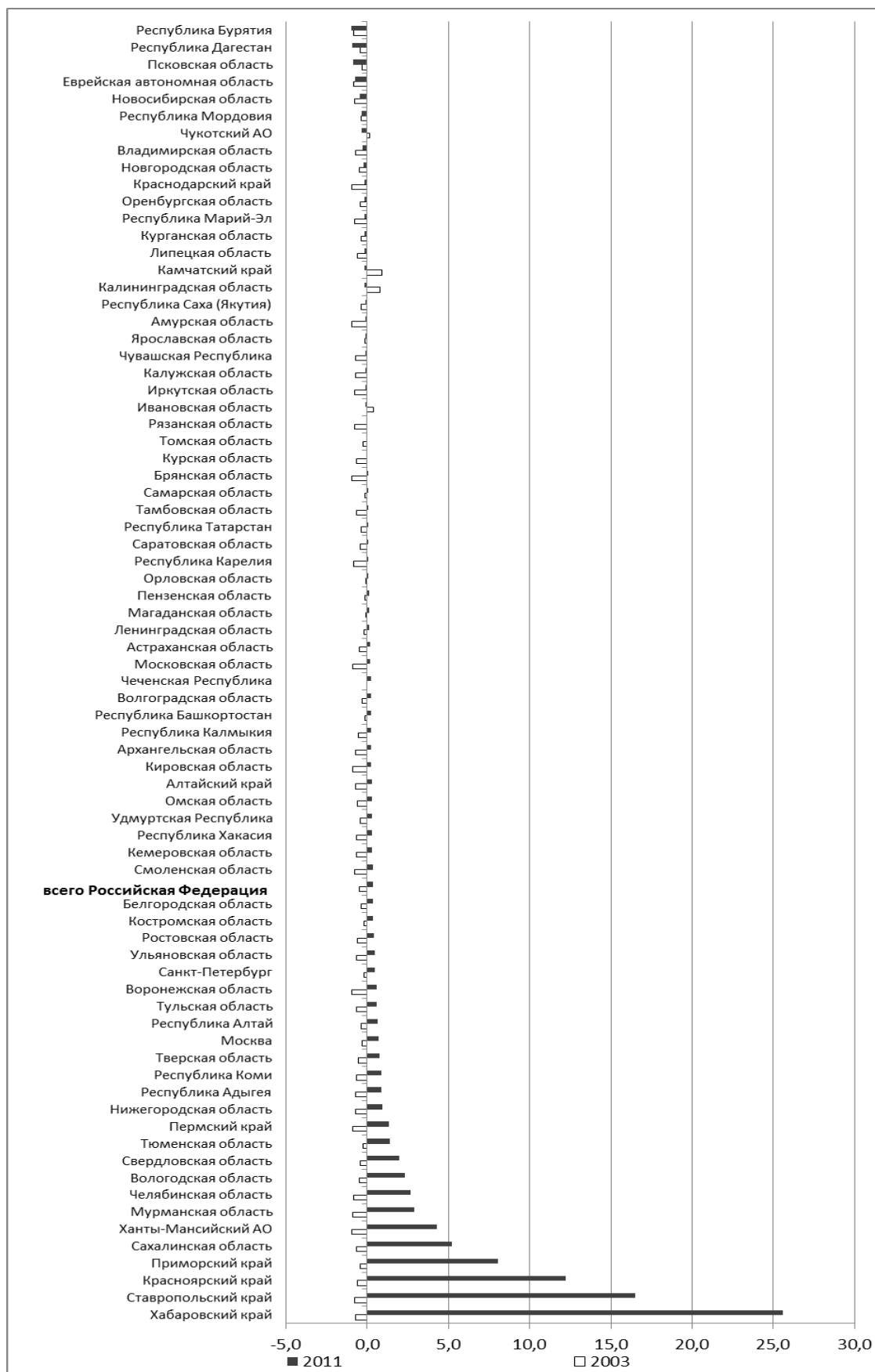


Рис. 3.6. Показатель результативности финансовой политики субъектов РФ за 2003 и 2011 годы



ская области, Краснодарский край, Оренбургская область, Республика Марий-Эл, Курганская и Липецкая области, Камчатский край, Калининградская область, Республика Саха (Якутия), Амурская и Ярославская области, Чувашская Республика, Калужская, Иркутская, Ивановская, Рязанская, Томская, Курская, Брянская, Самарская и Тамбовская области, Республика Татарстан, Саратовская область, Республика Карелия, Орловская, Пензенская, Магаданская, Ленинградская, Астраханская и Московская области, Чеченская Республика, Волгоградская область и Республика Башкортостан;

- ближе к среднему значению показатели у Белгородской, Костромской, Ростовской и Ульяновской областей, Санкт-Петербурга, Воронежской и Тульской областей, Республики Алтай, Москвы, Смоленской и Кемеровской областей, Республики Хакасия, Удмуртской Республики, Омской области, Алтайского края, Кировской и Архангельской областей, Республики Калмыкия.

Как и в двух предыдущих случаях, из-за отсутствия исходных данных нам, к сожалению, не удалось сделать анализ изменения показателя результативности ФП по тем же семи субъектам РФ.

Данный показатель в принципе может варьироваться от  $-\infty$  до  $+\infty$ . Однако в нашем конкретном случае он принимает значение от  $-0,974$  до  $+64,500$ .

Рассмотренное распределение по показателю результативности во многом совпадает с местом регионов по величине показателя результата ФП, что, конечно, является вполне логичным. В то же время ряд субъектов РФ (Республика Саха (Якутия), Костромская, Ростовская, Челябинская области, Санкт-Петербург и некоторые др.) существенно улучшили свои позиции за счет более высоких значений показателя результативности финансовой политики.

В этой связи интересно сравнить динамику изменения всех трех показателей по сумме всех консолидированных бюджетов субъектов РФ и по федеральному бюджету. Значения, полученные по всем трем показателям, размещены на рисунках 3.7–3.9. Как видим:

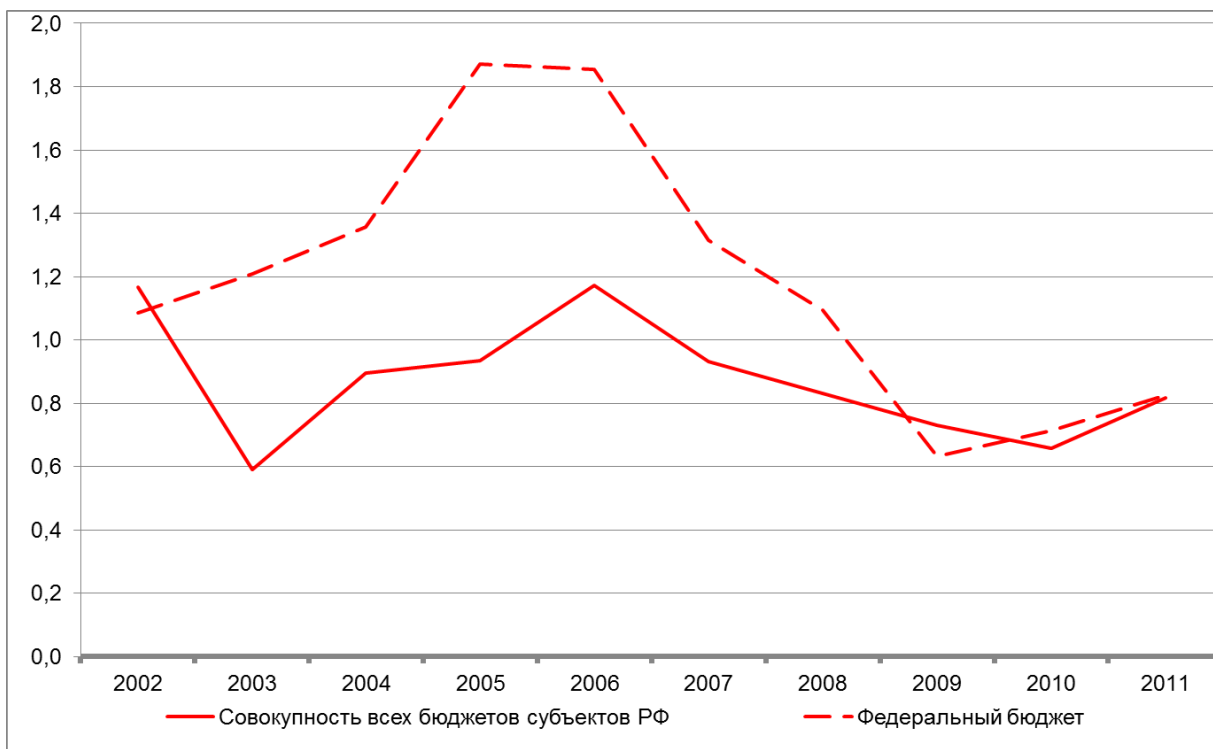


Рис. 3.7. Динамика изменения показателя оценки бюджетной устойчивости ФС для совокупности исполнения всех бюджетов субъектов РФ и для федерального бюджета за 2002–2011 годы

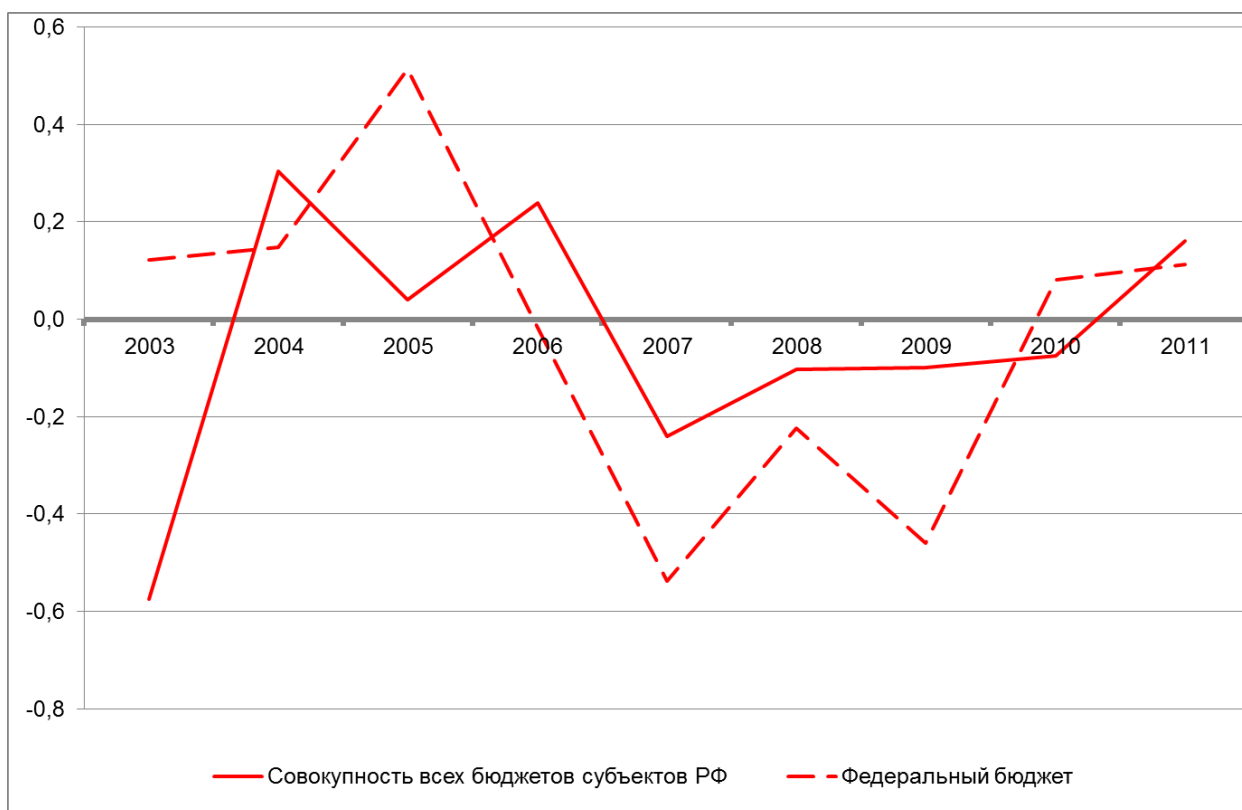


Рис. 3.8. Динамика изменения показателя результата финансовой политики для совокупности исполнения всех бюджетов субъектов РФ и для федерального бюджета за 2003–2011 годы

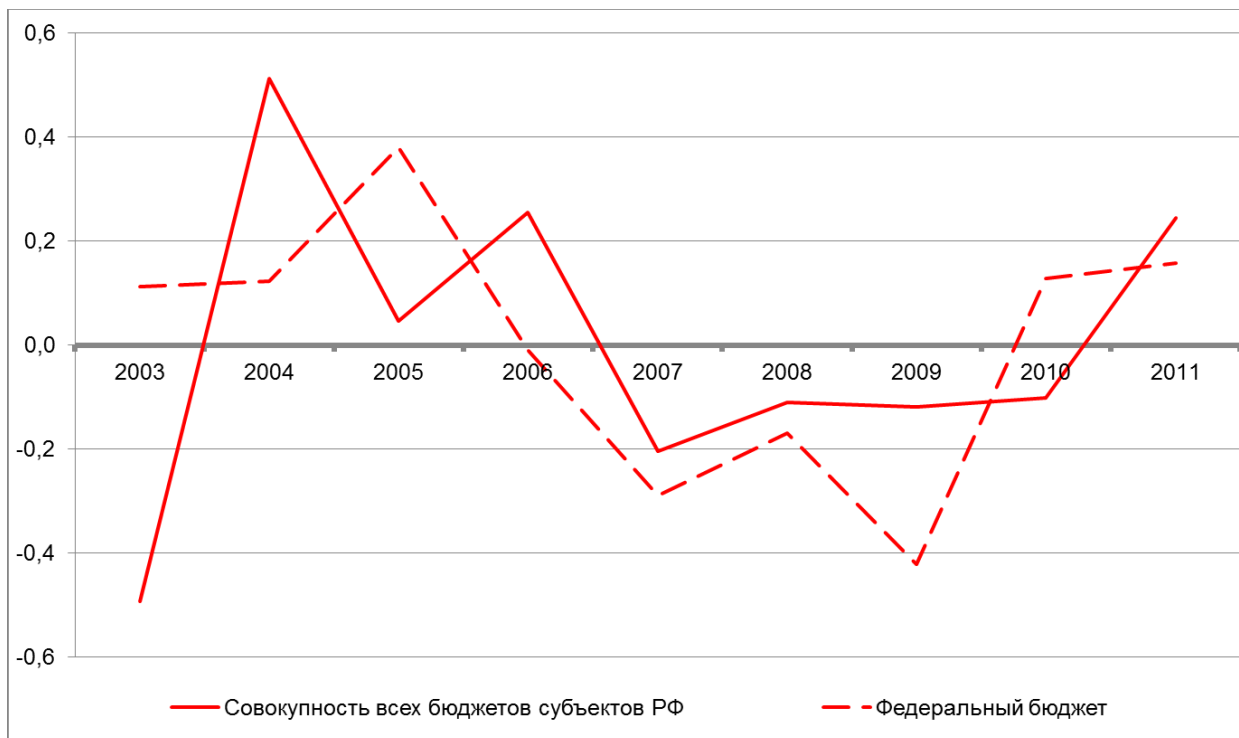


Рис. 3.9. Динамика изменения показателя результативности финансовой политики для совокупности исполнения всех бюджетов субъектов РФ и для федерального бюджета за 2003–2011 годы

- показатель бюджетной устойчивости ФС совокупности всех бюджетов субъектов РФ на протяжении последних десяти лет был существенно меньше аналогичного показателя федерального бюджета, т.е. доминирующее положение последнего в данном случае значительно и стабильно;

- показатели результата и результативности финансовой политики в совокупности бюджетов РФ, наоборот, в эти годы имели большие значения, чем аналогичные показатели по федеральному бюджету (за исключением 2005 и 2010 годов);

- существенные колебания показателей результата и результативности ФП как на уровне совокупности регионов, так и на уровне государства, а также их отрицательные значения в первом случае в 2006–2009 годах, во втором – в 2007–2010 годах можно истолковать и как недостатки в разработке и осуществлении финансовой политики, и как ошибки в выработке стратегии ее проведения, и как итог ее возможного отсутствия.

Из краткого анализа можно сделать следующие выводы:

- разработана методология и составлена методика оценки итогов финансовой политики, появилась возможность перейти от во многом еще интуитивного и субъективного их определения к более объективной количественной оценке;

- на базе полученных новых данных можно сопоставить степень рациональности управления финансами как по различным объектам исследования, так и в отдельные конкретные периоды времени;

- для более углубленного анализа можно выбирать наиболее и наименее удачные периоды реализации финансовой политики в любой финансовой системе;

- созданы предпосылки для целенаправленного изучения лучших практик повышения результативности ФП и, следовательно, для более быстрого внедрения полученного положительного опыта.

Таким образом, можно констатировать, что мы апробировали методологию и методику оценки финансовой политики, включающую процедуру определения количественных значений показателей бюджетной устойчивости финансовой системы, результата и результативности ФП, которые могут быть использованы в практической деятельности, а также послужить основой для дальнейших исследований.

В этой связи интересно применить наш подход к сравнительному анализу на межгосударственном уровне, и в частности к сопоставлению оценки финансовой политики Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки.

### 3.3. Сопоставление динамики показателей оценки финансовой политики Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки

Разработанные и предлагаемые к применению методологии и методики оценки финансовой политики представляют, по нашему мнению, значительный интерес для анализа степени ее рациональности в любых государствах.

Сделаем подобное краткое исследование на материалах исполнения консолидированного бюджета Соединенных Штатов Америки (США). Исходные данные приведены в таблице 3.5, из которой видно, что доходы, расходы и долг федерального бюджета за исследуемый период возросли соответственно в 1,09 раза, в 2,05 раза и в 2,68 раза, а аналогичные суммарные показатели регионов (штатов и муниципалитетов (графств)) соответственно – в 1,65 раза, в 1,62 раза и в 1,85 раза. Заметно, что положительные изменения произошли по двум составляющим политики государства (за исключением роста долгов). В то же время содержание перемен – разное. Так, темпы роста доходов федерального бюджета в 1,51 раза меньше, расходов – в 1,27 раза больше, чем в регионах. Величина же долга в первом случае выросла в 2,68 раза, а во втором – только в 1,85 раза. Из данных тенденций можно сделать вывод о том, что финансовая политика проводится с заметным креном в сторону опережающего роста расходов государственного бюджета США по отношению к его доходам и, следовательно, одновременно происходит и существенное увеличение его долга. На уровне же штатов и графств такая тенденция практически отсутствует, что может означать относительное укрепление их финансовых возможностей и перераспределение обязанностей по решению вопросов социально-экономического развития от законодательных и исполнительных органов управления федерального центра к аналогичным региональным и местным властям.

Тогда, используя первичные показатели и формулы (3.4), (3.5) и (3.6), получим значения показателей бюджетной устойчивости ФС, а также резуль-

Таблица 3.5

Динамика основных параметров консолидированного бюджета США за 2001–2011 годы, млрд. дол. США\*

№ п/п	Показатель	Годы										
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011**
1	Доходы фед. бюджета	1991,1	1853,1	1782,3	1880,1	2153,6	2406,9	2568,0	2524,0	2105,0	2162,7	2173,7
2	Доходы бюджетов штатов	874,3	761,6	934,0	1193,3	1234,7	1355,0	1568,1	1170,6	627,6	1460,1	1451,6
3	Доходы бюджетов муниципалитетов	662,4	684,4	740,6	817,7	855,3	934,2	1034,5	1005,5	902,3	1101,9	1097,5
4	Доходы консол. бюджета (1+2+3)	3527,8	3299,1	3456,9	3891,1	4243,6	4696,1	5170,6	4700,1	3634,9	4724,7	4722,8
5	Расходы фед. бюджета	1862,9	2010,9	2159,9	2292,8	2472,0	2655,1	2728,7	2982,5	3517,7	3456,2	3818,8
6	Расходы бюджетов штатов	834,4	918,0	976,9	1016,4	1066,6	1122,3	1174,6	1255,2	1335,8	1457,3	1434,6
7	Расходы бюджетов муниципалитетов (графств)	1057,5	1129,1	1187,4	1245,6	1297,1	1373,5	1484,5	1576,8	1626,0	1628,4	1628,8
8	Расходы консол. бюджета (5+6+7)	3754,8	4058,0	4324,2	4554,8	4835,7	5150,9	5387,8	5814,5	6479,5	6541,9	6882,2
9	Внутренний долг фед. бюджета	2450,2	2658,0	2846,6	3059,1	3313,1	3622,4	3915,6	4183,0	4331,1	4509,9	4619,8
10	Внешний долг фед. бюджета	3319,6	3540,4	3913,4	4295,5	4592,2	4829,0	5035,1	5803,1	7544,7	9018,9	10856,5
11	Долги бюджетов штатов	576,6	636,8	697,9	779,5	810,9	870,0	936,0	1005,3	1045,3	1113,4	1107,3
12	Долги бюджетов муниципалитетов (графств)	974,3	1044,6	1120,8	1197,1	1274,2	1334,0	1468,7	1547,2	1638,3	1770,8	1755,4
13	Суммарный государственный долг (9+10+11+12)	7320,7	7879,8	8578,8	9331,2	9990,3	10655,4	11355,4	12538,6	14559,5	16412,9	18339,0

\* При составлении использованы источники [276–279, 315, 318–319].

\*\* Оценочные (предварительные) показатели.

тата и результативности финансовой политики США за 2002–2011 годы (табл. 3.6).

Если рассматривать изменение данных показателей (рис. 3.10), то видно, что на протяжении последних десяти лет показатель бюджетной устойчивости финансовой системы США в основном стабильно рос за исключением его существенного снижения в 2008–2009 годах, а также небольших спадов в 2003 и в 2011 годах. Первое падение, конечно, объясняется мировым финансовым кризисом, эпицентром которого как раз и были Соединенные Штаты Америки. Отдаленными его последствиями можно считать и снижение в 2011 году. А вот итоги за 2003 год и отчасти за 2011 год можно, пожалуй, объяснить только популизмом финансовой политики перед выборами президентов США на второй срок.

Показатели результата и результативности финансовой политики практически повторяют тенденции только что рассмотренного индикатора. Такая явная синхронность всех изменений, в т.ч. связанная с общеизвестными событиями, говорит о том, что:

- финансовая политика США является в основном достаточно последовательной и предсказуемой;

- не очень значительное сокращение размера государственного долга ведет к тому, что показатель бюджетной устойчивости ФС имеет значение меньше 1, и поэтому, по нашему мнению, говорит о неустойчивости финансовой системы данного государства;

- результат и результативность финансовой политики, к нашему удивлению, имеют положительные значения и спокойную стабильную динамику;

- заметный рост последних двух показателей в 2010 году (см. рис. 3.10) можно объяснить только правильностью и высокой результативностью комплекса антикризисных мероприятий, разработанных и реализованных Администрацией Президента США и Федеральной резервной системой,

Таблица 3.6

Динамика показателей оценки бюджетной устойчивости финансовой системы, результата и результативности финансовой политики США за 2002 – 2011 годы

Показатель	Годы									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Бюджетная устойчивость финансовой системы	0,755	0,734	0,785	0,820	0,855	0,901	0,732	0,483	0,641	0,614
Результат финансовой политики		-0,021	0,051	0,034	0,035	0,046	-0,168	-0,249	0,158	-0,027
Результативность финансовой политики		-0,028	0,070	0,044	0,043	0,053	-0,187	-0,340	0,326	-0,041



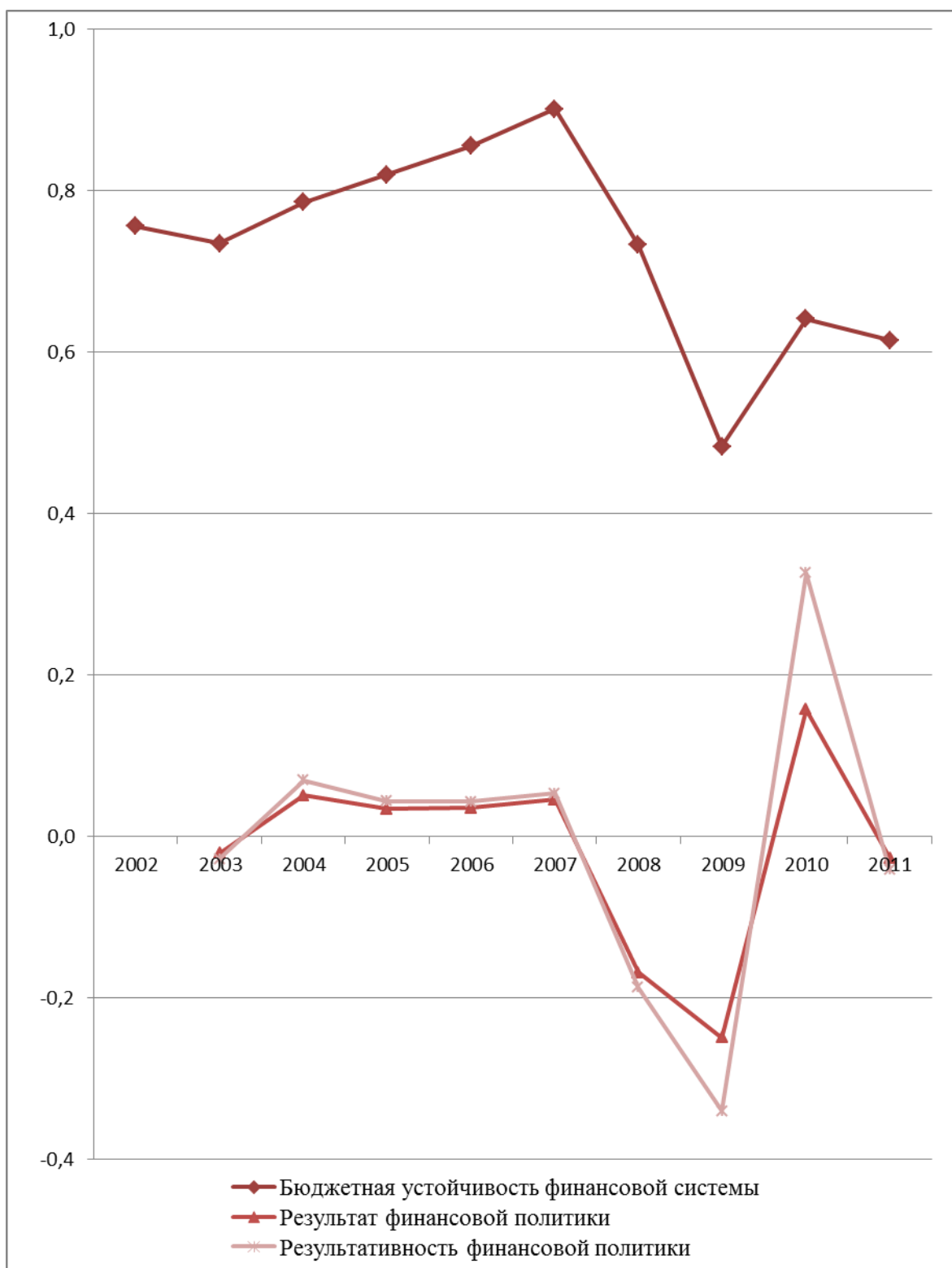


Рис. 3.10. Динамика показателей оценки бюджетной устойчивости финансовой системы, результата и результативности финансовой политики США за 2002–2011 годы

которые, возможно из-за его критики со стороны их оппонентов, были в следующем году свернуты.

Во многом отмеченные выше тенденции ФП основываются на его весьма развитой и, следовательно, устойчивой финансовой системе, на сформированном столетиями стабильном финансовом механизме, а также на последовательной и мало меняющейся финансовой политике, которая лишь немного корректируется даже с переходом власти к одной из двух реально существующих политических партий, представляющих интересы традиционных сообществ, доминирующих в сфере экономики, в т.ч. в финансах. Именно примерное и реальное равновесие между этими группами влияния на деятельность государства является фундаментом десятилетиями сложившейся стабильности в его экономической политике, в т.ч. в сфере финансов.

В этой связи интересно сравнить изменения аналогичных показателей в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки.

Такое сопоставление (рис. 3.11–3.13) имеет важное значение ввиду того, что РФ фактически заново, в рыночных условиях развития экономики, формирует финансовую систему, финансовый механизм и финансовую политику, и в этом деле, конечно, следует использовать имеющийся мировой опыт, в т.ч. и такой страны, как США.

Относительно сравнения показателей бюджетной устойчивости ФС двух стран (рис. 3.11) можно заметить, что:

- они выше у РФ, чем у США, и это говорит о том, что в России проводится более рациональная финансовая политика с акцентом на работу с долгом, что, собственно, хорошо известно по большим проблемам, созданным в результате такой политики как в американской, так и в мировой экономике;

- снижение бюджетной устойчивости ФС в РФ началось в 2007 году, т.е. раньше, чем в США начался финансовый кризис.

Конечно, это отразилось на результате и результативности финансовых политик. А можно сказать и наоборот, что именно результативность повлияла

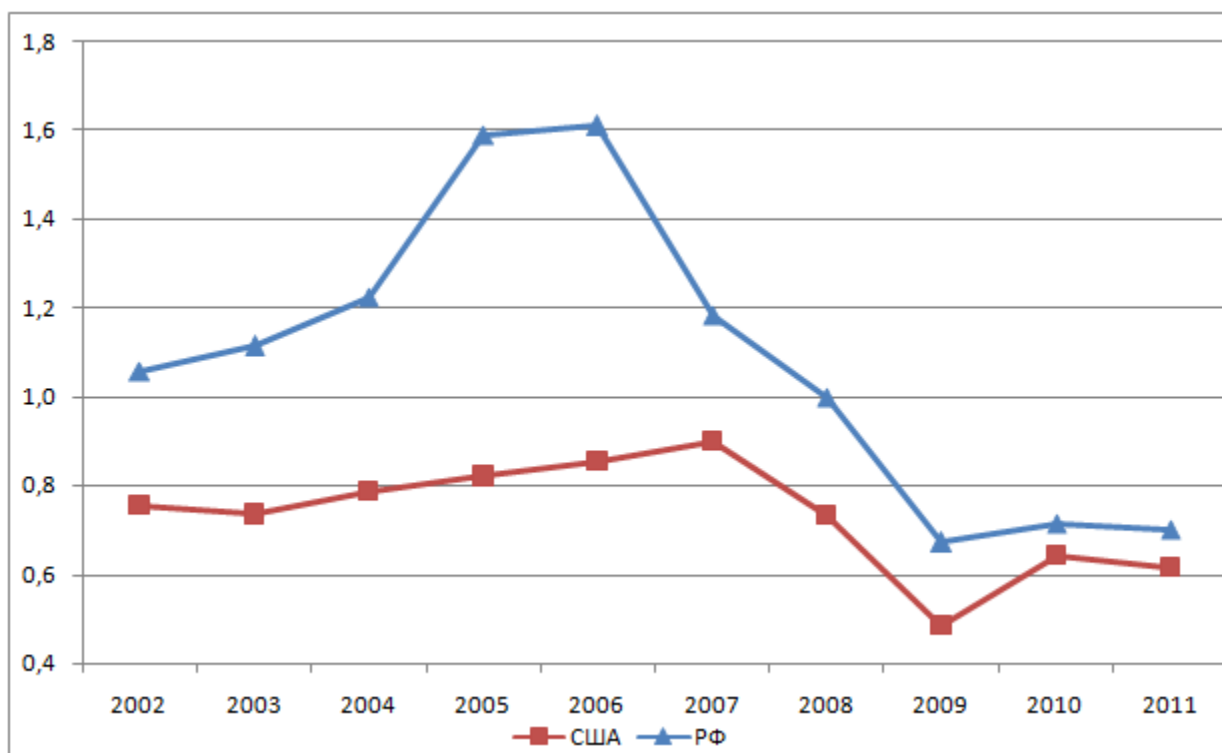


Рис. 3.11. Динамика оценки бюджетной устойчивости финансовых систем РФ и США за 2002–2011 годы

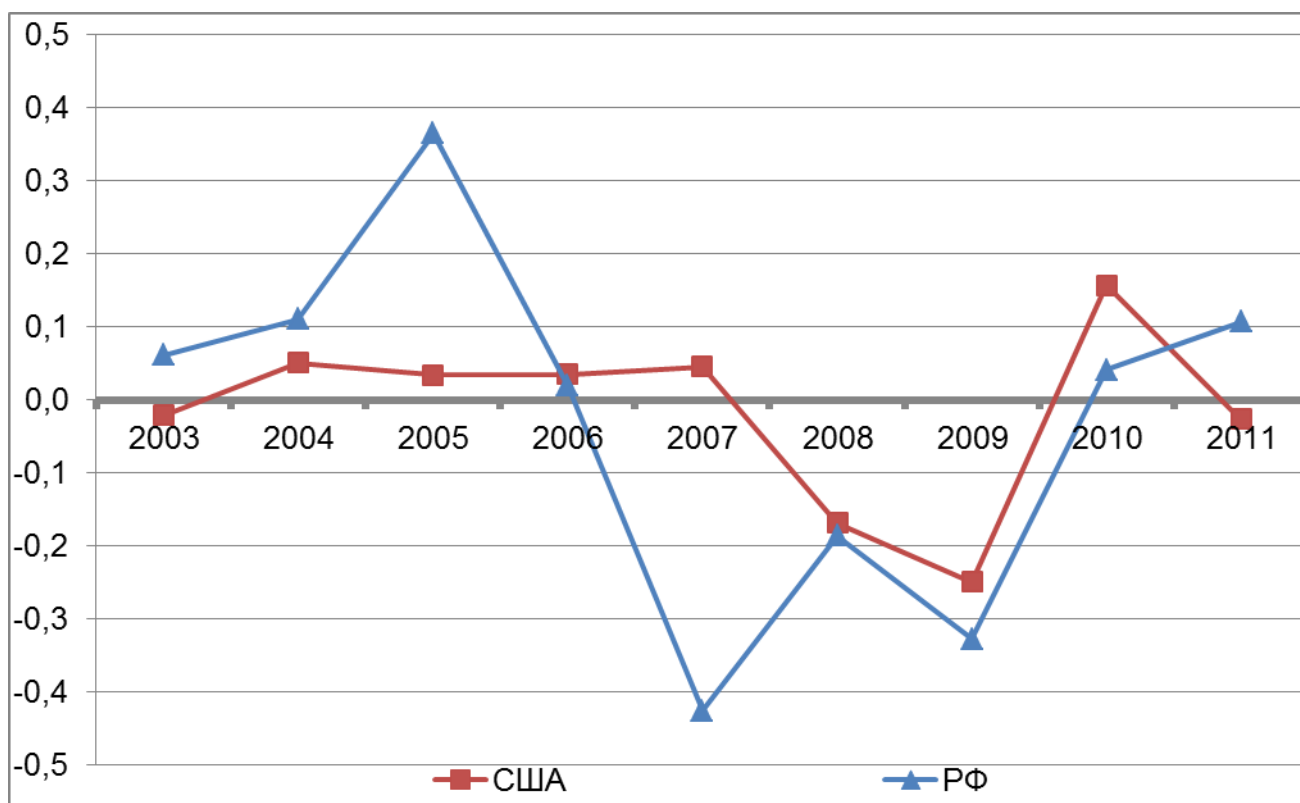


Рис. 3.12. Динамика результата финансовой политики РФ и США за 2003–2011 годы

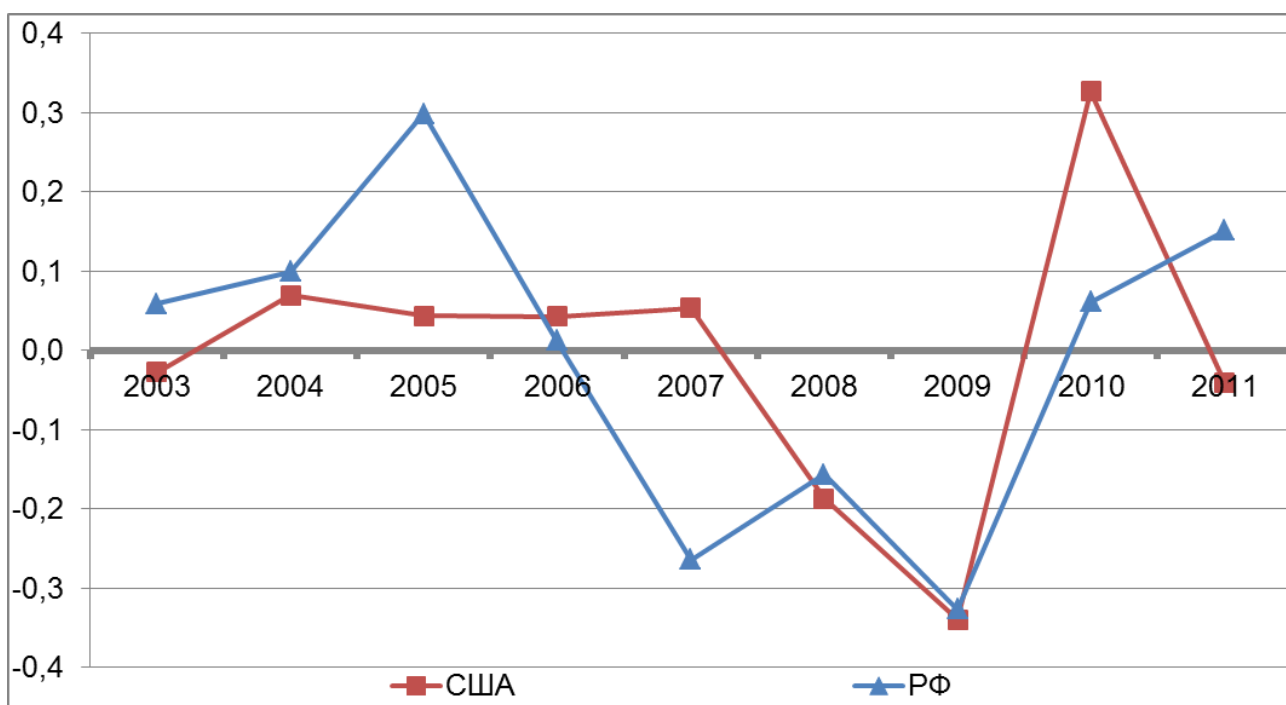


Рис. 3.13. Динамика результативности финансовой политики РФ и США за 2003–2011 годы

на изменение их бюджетной устойчивости (см. рис. 3.12 и 3.13). Из графиков на этих рисунках видно, что в 2003, 2004 и 2005 годах показатели результата и результативности финансовой политики РФ по отношению к аналогичным показателям США повышались, затем в 2006 и 2007 годах наблюдалось их падение, а в 2010 году наметился их рост в обеих странах с последовавшим их снижением в США в 2011 году.

Краткий сравнительный анализ показывает, что:

- в Российской Федерации финансовая политика проводится с креном в пользу федерального центра, а в Соединенных Штатах Америки, наоборот, большими преференциями обладают штаты и муниципалитеты (графства);

- бюджетная устойчивость финансовых систем, исходя из динамики главных характеристик консолидированных бюджетов и рассчитанного на их базе показателя, в РФ имеет в основном более высокие значения, чем в США;

- снижение показателей результата и результативности финансовой политики в РФ в 2006–2010 годах было значительно больше, чем в США,

причинами которого могли быть как объективные, так и субъективные обстоятельства.

Данные выводы не являются очевидными. Необходимо, конечно, изучить причины таких изменений. Собственно разработанный нами подход и полученные результаты предназначены для того, чтобы стать серьезным поводом для такого углубленного и всестороннего анализа, включая, во-первых, изучение влияния внешнеполитических и внешнеэкономических факторов, внутривнутриполитической и внутриэкономической ситуации в стране, особенностей социальной политики на данном этапе развития государства и многих других векторов воздействия на разработку и реализацию финансовой политики. Во-вторых, итоги ФП во многом зависят от ее внутреннего содержания, т.е. от качества работы при ее формировании и осуществлении.

Первая группа вопросов выходит за рамки темы нашего исследования, и т.к. они изучаются различными научными дисциплинами, потребуется подход, предполагающий объединение усилий ученых нескольких специальностей.

А вот вторую группу проблем мы рассмотрим в следующей главе нашей работы.

## **Глава 4. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АНАЛИЗА РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА**

### **4.1. Оценка взаимодействия между направлениями финансовой политики и повышение ее результативности за счет его усиления: методологические подходы**

Из краткого анализа полученных оценок результативности финансовой политики вытекает вывод о необходимости дальнейших усилий, направленных на ее повышение. Актуальность разработки и применения на практике различных предложений по решению данной задачи определяется прежде всего тем, что от этого во многом зависит:

- создание более благоприятных условий развития экономики (банковская, налоговая и таможенная политики);
- решение многих вопросов в социальной сфере (бюджетная и страховая политики);
- увеличение капитальных вложений (инвестиционная и фондовая политики) и т.д.

Основой для такой работы являются такие ранее принятые базовые документы, как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Постановлением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р), Стратегия развития банковского сектора РФ на период до 2008 года (Приложение к заявлению Правительства РФ и Центрального банка РФ от 05.04.2005), Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р), Программа развития конкуренции в Российской Федерации (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р), Государственная программа РФ

«Управление государственными финансами» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 04.03.2013 № 293-р) и некоторые др. [15, 16, 26, 29, 33, 42, 43].

Данные решения, конечно, нацелены на совершенствование как всей финансовой политики, так и ее отдельных направлений.

В то же время, не вдаваясь в подробный анализ перечисленных документов, можно лишь отметить, что они:

- не «покрывают» всех направлений ФП, т.е. по ряду из них такие основополагающие документы находятся лишь в стадии разработки или утверждения;

- в их тексте ожидаемые результаты и сроки их получения носят не всегда конкретный характер, и поэтому будет затруднительно как контролировать ход их реализации, так и подводить итоги их выполнения.

Вместе с тем подчеркнем, что мы не ставим под сомнение важность и необходимость разработки и принятия аналогичных документов по всем направлениям финансовой политики, продолжая при этом улучшать качество их содержания.

Исходя из предложенного нами показателя состояния финансовой системы, в соответствии с которым определяется результативность ФП, для ее повышения необходимо:

- перманентно увеличивать доходы бюджета, в т.ч. за счет сокращения, а в будущем и ликвидации теневого сектора экономики;

- снижать нерациональные расходы;

- «плавно», без какого-то отрицательного влияния на финансирование основных обязательств государства уменьшать его долг до разумного предела.

Исключением из этого подхода является финансовая политика ряда государств, национальная валюта которых представляет собой международное средство обращения, платежей и формирования госрезервов, т.е. выступает в качестве мировых денег (США, Япония и некоторые др.), и поэтому

допускающих эмитирование их в больших объемах без риска инфляции в стране даже при сопровождающем этот процесс чрезмерном росте государственного долга. Это позволяет им пренебрегать в известной степени постановкой задач улучшения сбалансированности бюджетов в своей ФП.

Однако доходы могут расти не только за счет бюджетной политики. Скорее наоборот, основной их рост происходит от поступлений налогов и таможенных пошлин. Кроме того, рациональные банковская, инвестиционная, страховая и фондовая политики должны создать условия для развития внутреннего производства товаров и услуг, которое также приведет к увеличению пополнения казны.

Говоря о снижении расходов, прежде всего мы имеем в виду их нерациональную часть, которая, как правило, имеется в любом бюджете. Уменьшение же многих других направлений расходов без роста социальной и, следовательно, политической напряженности в обществе и государстве, по нашему мнению, невозможно. Но такая негативная реакция неизбежно отрицательно отразится на развитии экономики: уменьшение доходов населения приведет к падению его покупательской способности, снизит спрос на товары и услуги, а затем и объемы производства. И в конечном счете ослабит поток поступлений средств в бюджет. Другими словами, такой путь не приведет к повышению результативности финансовой политики.

Относительно необходимости уменьшения долга до уровня, не представляющего опасности для стабильности развития государства, следует сказать, что такая работа должна проводиться постоянно, но ее, как было отмечено выше, не следует осуществлять за счет уменьшения социально направленных расходов.

Надо также учитывать, что финансовая политика включает в себя такие достаточно самостоятельные политики, как бюджетная, банковская, инвестиционная, налоговая, страховая, таможенная и фондовая. И так как они тесно взаимосвязаны между собой, то любое изменение в одном из них неизбежно



рано или поздно в той или иной степени скажется на реализации и результатах другой. К примеру, снижение таможенных пошлин на какую-либо группу товаров, во-первых, сразу же снизит поступления доходов в федеральный бюджет, а во-вторых, со временем отрицательно скажется на объемах внутреннего производства этих же товаров и также приведет к снижению отчислений налогов в бюджеты всех уровней.

Следует заметить, что мы видим различия в условно прямом и условно обратном взаимодействии различных направлений финансовой политики, т.е. влияние одной из них на другую может быть больше (или меньше), чем второй на первую. Так, скажем, по нашему мнению, в настоящее время налоговая политика сильнее воздействует на фондовую, чем наоборот.

Наличие таких взаимодействий необходимо учитывать в практической деятельности органов государственной власти с целью повышения ее результативности. Более того, мы считаем, что их необходимо усиливать для получения мультикативного эффекта даже при реализации тех или иных нововведений в одном из направлений финансовой политики.

Для определения степени отлаженности данных связей, их анализа и выработки на этой основе предложений по их укреплению можно воспользоваться известным методом парных сравнений экспертных оценок (см., например, работу Л.А. Трофимовой и В.В. Трофимова [118, с. 100–102]).

Применение этого метода предполагает:

- определение цели анализа;
- проведение его самого, включая принятие решения о его необходимости, создание рабочей группы по его проведению, разработку и утверждение методики и инструментария проведения опроса, подбор экспертов с обязательным учетом компетентности каждого, формирование экспертного совета, осуществление опроса, обработки и анализа полученных данных;
- формирование выводов и предложений по итогам экспертных оценок, подготовка итогового доклада.

По нашему мнению, в современных условиях проведение такого исследования и разработка на его основе перечня проектов мероприятий по совершенствованию финансовой политики являются не столько актуальным, сколько необходимым шагом по поднятию ее на новый, более высокий уровень результативности.

Подготовка диссертации предполагает личный вклад автора в ее выполнение и не предусматривает участие других лиц даже в качестве экспертов. Исходя из этих ограничений и намерения доказать возможность и целесообразность применения данного подхода в модернизации ФП, в качестве единственного эксперта выступит только автор. Следовательно, полученные итоги анализа и содержание составленных на его базе предложений будут весьма субъективными. Но это и не важно, т.к. мы на этом развернутом примере стремимся лишь показать допустимость такого подхода и предложить его в качестве методологии в решении проблем ФП и выработки конкретных мероприятий по ее совершенствованию. В дальнейшем же привлечение к такой работе специалистов по различным направлениям финансовой политики, конечно, и желательно, и необходимо.

Итак, данный комплекс взаимосвязей можно представить в виде некой матрицы (табл. 4.1) и оценить экспертным путем реальную ситуацию, сложившуюся в Российской Федерации. В качестве шкалы возьмем пятибалльную систему, где 1 означает самое незначительное воздействие одной политики на другую, а 5, наоборот, указывает на наибольшее влияние. При этом мы полагаем, что для наиболее результативной финансовой политики максимальное взаимодействие ее составляющих дает наилучший эффект.

В качестве эксперта заполним вышеуказанную матрицу, в каждой клеточке которой в виде дроби будет две цифры:

- в верхней ее части будет показано влияние политик, расположенных в горизонтальных строках, на политики – в вертикальных столбцах;
- в нижней – наоборот, будут располагаться оценки воздействия политик,

указанных в столбцах, на те, которые перечислены в строках.

Так, в первой строке в верхней части квадратов показана оценка влияния расположенной в горизонтальной строке бюджетной политики на другие направления ФП. А в первом столбце в нижней части квадратов проставлена цифра, говорящая об обратном влиянии – всех составляющих финансовой политики на бюджетную.

Таблица 4.1

Экспертная оценка взаимодействия  
между направлениями финансовой политики в Российской Федерации

№ п/п	Направления финансовой политики	Бюджетная политика	Инвестиционная политика	Банковская политика	Налоговая политика	Страховая политика	Таможенная политика	Фондовая политика
		1	2	3	4	5	6	7
1	Бюджетная политика	X						
2	Инвестиционная политика		X					
3	Банковская политика			X				
4	Налоговая политика				X			
5	Страховая политика					X		
6	Таможенная политика						X	
7	Фондовая политика							X

Поставленные в таблице 4.1 баллы можно кратко прокомментировать следующим образом.

Бюджетная политика:

- исходя из растущих потребностей доходной части консолидированного бюджета, во многом диктует содержание налоговой и таможенной политик;
- существенно влияет на банковскую через финансовые потоки на счетах в коммерческих банках подрядчиков работ и поставщиков товаров для государственных нужд, на инвестиционную – через большие суммы средств,

выделяемых на сооружение объектов инфраструктуры, на страховую – через различные гарантийные фонды страхования (медицинского, социального и др.), а также фактическое выполнение функций страховщика при возмещении ущерба при стихийных бедствиях, на фондовую политику – в основном за счет выпуска и размещения государственных займов.

Банковская политика:

- в значительной степени участвует в коррекции фондовой политики, т.к. банки в настоящее время являются ключевыми игроками на рынке ценных бумаг;

- вследствие большого системного отвлечения средств на спекуляцию валютой накладывает серьезные ограничения на возможности инвестиционной и страховой политик;

- из-за продолжающегося «увода» заметной доли свободных средств в оффшорные зоны почти не оказывает влияния на налоговую и таможенную, а также, особенно, на бюджетную политики.

Инвестиционная политика:

- заметно проявляется в бюджетной через аккумуляцию, распределение и перераспределение средств между отдельными ее целями и задачами;

- накладывает отпечаток на банковскую через увеличение или уменьшение спроса на заемные средства для реализации намеченных планов строительства, на страховую – через возрастание или снижение потребности в страховании вновь вводимых объектов, на фондовую – через выпуск ценных бумаг для привлечения средств под различные проекты;

- в меньшей мере связана с налоговой и таможенной, которые практически не зависят от ее содержания.

Налоговая политика во многом определяет возможности бюджетной политики, а также всех других направлений ФП как со знаком «плюс», так и со знаком «минус».

#### Страховая политика:

- воздействует и может еще в большей степени воздействовать на банковскую и инвестиционную, т.к. страховые компании являются реальными конкурентами банкам и инвестиционным институтам по привлечению свободных средств юридических и физических лиц;

- благодаря «недобросовестной конкуренции» государства по страхованию имущества прежде всего граждан на случай нанесения ему ущерба от стихийных бедствий, имеет определенное влияние на бюджетную политику;

- совсем незначительно отражается на налоговой, таможенной и фондовой, которые лишь в силу стоящих перед ними функциональных задач обязаны учитывать происходящие в ней процессы.

#### Таможенная политика:

- существенным образом обеспечивает бюджетную политику финансовыми возможностями ее реализации;

- влияет на инвестиционную путем регулирования поступления из-за рубежа материалов и оборудования для воплощения в жизнь различных проектов, на налоговую – т.к. любые ее изменения незамедлительно приводят к компенсирующим для бюджета действиям в этом направлении ФП;

- лишь гипотетически может отразиться на банковской, страховой и фондовой.

#### Фондовая политика:

- из-за конкуренции рынков ценных бумаг и депозитов за свободные средства клиентов вынуждает банковскую политику учитывать ее эволюцию;

- в определенной мере через механизм фондового рынка стимулирует внесение изменений в банковскую, бюджетную и страховую;

- сказывается, конечно, на налоговой и таможенной, поскольку имеет прямое отношение к конкретной сфере деятельности соответствующих федеральных служб.

Из таблицы 4.1 видно, что всего образуется 21 вариант прямой и обратной связи между направлениями финансовой политики, которые в сумме имеют разные экспертные оценки взаимного влияния:

- бюджетная и инвестиционная (1-2 и 2-1) в сумме имеют 7 баллов;
- бюджетная и банковская (1-3 и 3-1) – 4 балла;
- бюджетная и налоговая (1-4 и 4-1) – 8 баллов;
- бюджетная и страховая (1-5 и 5-1) – 5 баллов;
- бюджетная и таможенная (1-6 и 6-1) – 8 баллов;
- бюджетная и фондовая (1-7 и 7-1) – 6 баллов;
- инвестиционная и банковская (2-3 и 3-2) – 6 баллов;
- инвестиционная и налоговая (2-4 и 4-2) – 5 баллов;
- инвестиционная и страховая (2-5 и 5-2) – 6 баллов;
- инвестиционная и таможенная (2-6 и 6-2) – 5 баллов;
- инвестиционная и фондовая (2-7 и 7-2) – 6 баллов;
- банковская и налоговая (3-4 и 4-3) – 5 баллов;
- банковская и страховая (3-5 и 5-3) – 6 баллов;
- банковская и таможенная (3-6 и 6-3) – 3 балла;
- банковская и фондовая (3-7 и 7-3) – 8 баллов;
- налоговая и страховая (4-5 и 5-4) – 4 балла;
- налоговая и таможенная (4-6 и 6-4) – 6 баллов;
- налоговая и фондовая (4-7 и 7-4) – 5 баллов;
- страховая и таможенная (5-6 и 6-5) – 2 балла;
- страховая и фондовая (5-7 и 7-5) – 4 балла;
- таможенная и фондовая (6-7 и 7-6) – 3 балла.

С определенной мерой субъективности эти показатели говорят о степени сложившейся взаимозависимости основных направлений финансовой политики и, следовательно, о резервах, которые имеются в усилении их взаимодействия.

Интересно также посмотреть на сумму баллов по каждому направлению

финансовой политики, вычисленных на основе оценок, приведенных в таблице 4.1:

- бюджетная имеет 37 баллов;
- инвестиционная – 36;
- банковская – 32;
- налоговая – 33;
- страховая – 27;
- таможенная – 26;
- фондовая – 32.

Максимальная сумма по каждому направлению могла бы достичь 60 баллов. Из сопоставления возможной суммы с оценочной следует сделать вывод о наличии существенных резервов в усилении взаимодействия различных направлений ФП, и на этой основе их использования создать предпосылки для повышения ее результативности.

Полученные оценки можно интерпретировать следующим образом: бюджетная, банковская, инвестиционная, налоговая и фондовая политики в большей степени влияют на все другие направления, а страховая и таможенная – в меньшей.

Следует особо подчеркнуть, что сумма баллов, «оценка», ни в коей мере не характеризует качество работы соответствующих органов управления. Скорее она отражает исторически сложившийся некий средний уровень развития отдельных направлений финансовой политики, период формирования отдельных из них в настоящее время равен примерно всего двадцати годам.

От констатации наличия резервов в результативности ФП можно перейти к разработке предложений по ее повышению на основе усиления такого взаимодействия. При этом, чтобы не потерять из виду какой-то из возможных вариантов, следует опять же использовать приведенную выше матрицу-таблицу, но уже с другим ее смыслом, с указанием возможных предложений по совершенствованию отдельных направлений ФП (табл. 4.2).

В каждой клеточке таблицы 4.2 мы для удобства поставили лишь соответствующий номер предложения, а его краткое содержание привели далее в тексте под этим же номером. Следует также подчеркнуть, что автор данной работы не претендует на то, чтобы считать себя специалистом по всем направлениям финансовой политики. Такую цель мы и не ставили перед собой, и вряд ли ее достижение под силу одному человеку. Свою задачу мы видим лишь в том, чтобы разработать комплексный подход к оценке результативности финансовой политики и предложить некий алгоритм формирования путей ее повышения. Поэтому в некоторых клеточках таблицы 4.2 стоит знак «?», который показывает, что автор в данном случае затрудняется дать какие-либо предложения.

Таблица 4.2

**Предложения по усилению взаимодействия между направлениями  
финансовой политики в Российской Федерации**

Направления финансовой политики	Бюджетная политика	Инвестиционная политика	Банковская политика	Налоговая политика	Страховая политика	Таможенная политика	Фондовая политика
1	2	3	4	5	6	7	8
Бюджетная политика	X						
Инвестиционная политика		X					
Банковская политика			X				
Налоговая политика				X			
Страховая политика					X		
Таможенная политика						X	
Фондовая политика							X

Перейдем к пояснению конкретных соображений по усилению взаимодействия между различными направлениями ФП, которые, конечно, как



мы только что заметили, не могут и не должны включать все возможные варианты:

- «1» означает, что государственные расходы должны способствовать решению наиболее сложных проблем развития инвестиционной политики, с соблюдением приоритета объектов, сооружение которых в конечном счете даст возможность значительного увеличения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации;

- «2» говорит о том, что усиление взаимного влияния бюджетной и банковской политик должно предусматривать расширение использования временно свободных остатков бюджетных средств для размещения на конкурсной основе в надежных коммерческих банках под определенный процент с тем, чтобы получать дополнительные доходы не только федеральному бюджету, но и всем региональным и местным бюджетам (такая практика, к примеру, давно существует в Великобритании и показала себя с положительной стороны);

- «3» предлагает ввести запрет на размещение денежных средств на депозитных счетах коммерческих банков, в случае если бюджеты конкретных органов власти имеют непогашенные долги;

- «4» допускает, что в бюджетно-банковском сотрудничестве следует внимательно изучить проблему усиления влияния государства на деятельность Центрального банка России, не нарушая международных договоренностей в рамках «Базеля», «Базеля II» и «Базеля III» [267, с. 26–29];

- «5» – это радикальное изменение деятельности налоговой системы (или создание в качестве самостоятельных органов власти соответствующих региональных и муниципальных служб, или отказ от закрепления их в качестве федеральных, региональных и местных и переход к единой системе сбора налогов с последующим распределением полученных доходов по существующим уровням управления), т.к. сегодняшняя система практически полностью исчерпала свои возможности по улучшению своей работы за счет

более рационального их администрирования;

- «6» предусматривает существенное увеличение расходов бюджетов всех уровней на обязательное страхование всего имущества, находящегося в их собственности;

- «7» требует тщательного изучения вопроса о подключении таможенной системы к проблеме вывоза капитала за рубеж, с тем чтобы государство получало определенные сборы от таких транзакций как от обычного экспорта;

- «8» предполагает, что с целью увеличения доходов бюджетов всех уровней и расширения емкости отечественного фондового рынка необходимо изучить имеющуюся положительную и отрицательную практику выпуска государственных, региональных и местных ценных бумаг и на этой основе внести значительные коррективы для осуществления этой деятельности на более высоком качественном уровне;

- «9» несет в себе идею проработки вопроса об установлении льготного кредитования проектов, содержание которых имеет целью увеличение прямых инвестиций в какой-то сфере экономической деятельности;

- «10» включает в себя анализ возможности снижения налогообложения для повышения заинтересованности производителей и поставщиков каких-либо товаров и услуг с целью увеличить прямые инвестиции в определенную отрасль экономики или в конкретный субъект РФ;

- «11» – это необходимость разработки механизма против фактического «демпинга» государства на страховом рынке, когда, начиная с муниципалитета и заканчивая федеральным уровнем, идет массовое возмещение ущерба от утраты имущества, незастрахованного физическими и юридическими лицами, и постепенного, в течение обозначенного периода, перехода к более цивилизованной практике страхования данных рисков за счет конкретных собственников;

- «12» нацеливает на дальнейшее совершенствование практики учета степени монополизма зарубежных поставщиков ввозимой продукции с целью

создания барьеров на пути возможного захвата ими какого-то сегмента рынка России;

- «13» означает возвращение к вопросу о налогообложении Центрального банка России, с тем чтобы норма его прибыли была приближена к аналогичному среднему показателю у других банков;

- «14» – повышение уровня страхования вкладов и транзакций в коммерческих банках, имеющих соответствующие лицензии;

- «15» допускает участие таможенной системы совместно с банковской в контроле за всеми операциями, которые приводят к вывозу капитала за рубеж;

- «16» предусматривает совместное решение банковской и фондовой системами проблемы введения полной конвертируемости рубля и создания в Москве международного финансового центра за счет планового перехода к продаже газа, нефти и других природных ресурсов за рубли;

- «17» имеет в виду разработку и реализацию более согласованных действий налоговой и таможенной систем для поддержки развития внутреннего рынка товаров и услуг и создания на этой основе дополнительных рабочих мест в стране;

- «18» – это изучение вопроса о выпуске государственных ценных бумаг, с процентным доходом и с возможностью уплаты ими ряда налогов;

- «19» предполагает дальнейшее развитие страхования поступлений таможенных сборов от участников внешнеэкономической деятельности;

- «20» обращает внимание на важность существенного увеличения объемов выпуска ценных бумаг организациями страховой системы;

- «21» – это расширение и углубление различных форм страхования на фондовом рынке;

- «22» включает в себя изучение вопроса об участии таможенной системы в регулировании вопросов размещения ИРО отечественными компаниями за рубежом, т.к. по сути это, пожалуй, одна из форм экспорта.

Резюмируя вышесказанное, следует сделать акцент на том, что

современные вызовы требуют усилить комплексность и согласованность в разработке и осуществлении всех направлений финансовой политики как в рамках действующих и вновь созданных координационных советов и рабочих групп, так и за счет усиления в этой работе роли Министерства финансов, укрепления вертикали власти по линии: Президент Российской Федерации – Правительство РФ – заместитель Председателя Правительства, курирующий его экономический блок, – Министерство финансов РФ – соответствующие министерства и ведомства.

Таким образом, в данном разделе на базе развернутого примера мы показали возможность применения метода парных сравнений экспертных оценок для анализа уровня взаимодействия различных направлений ФП, результаты которого могут послужить отправной точкой для разработки предложений по его усилению, а также по совершенствованию на этой основе содержания отдельных ее направлений.

Далее мы рассмотрим вопросы повышения результативности финансовой политики с учетом ее основных этапов, главных принципов и уровней управления.

#### 4.2. Выбор направлений совершенствования финансовой политики: методология обоснования

Для повышения результативности ФП очень важное значение имеет наиболее полное использование всех имеющихся резервов, в т.ч. возможностей, содержащихся внутри нее самой, которые включают в себя более четкое соблюдение логически обоснованной «технологии» ее разработки и реализации, полный учет ее основных принципов (правил) и трех уровней (федерального, регионального и муниципального) управления.

Для того чтобы разработать взаимосвязанные и, следовательно, комплексные предложения по такому совершенствованию, считаем, что можно и необходимо опираться на теоретическую модель, разработанную и обоснованную нами в разделе 1.3 (см. рис. 1.17). Воспроизведем ее снова, но уже в другом качестве – как модель, способствующую поиску новых предложений совершенствования финансовой политики (рис. 4.1).

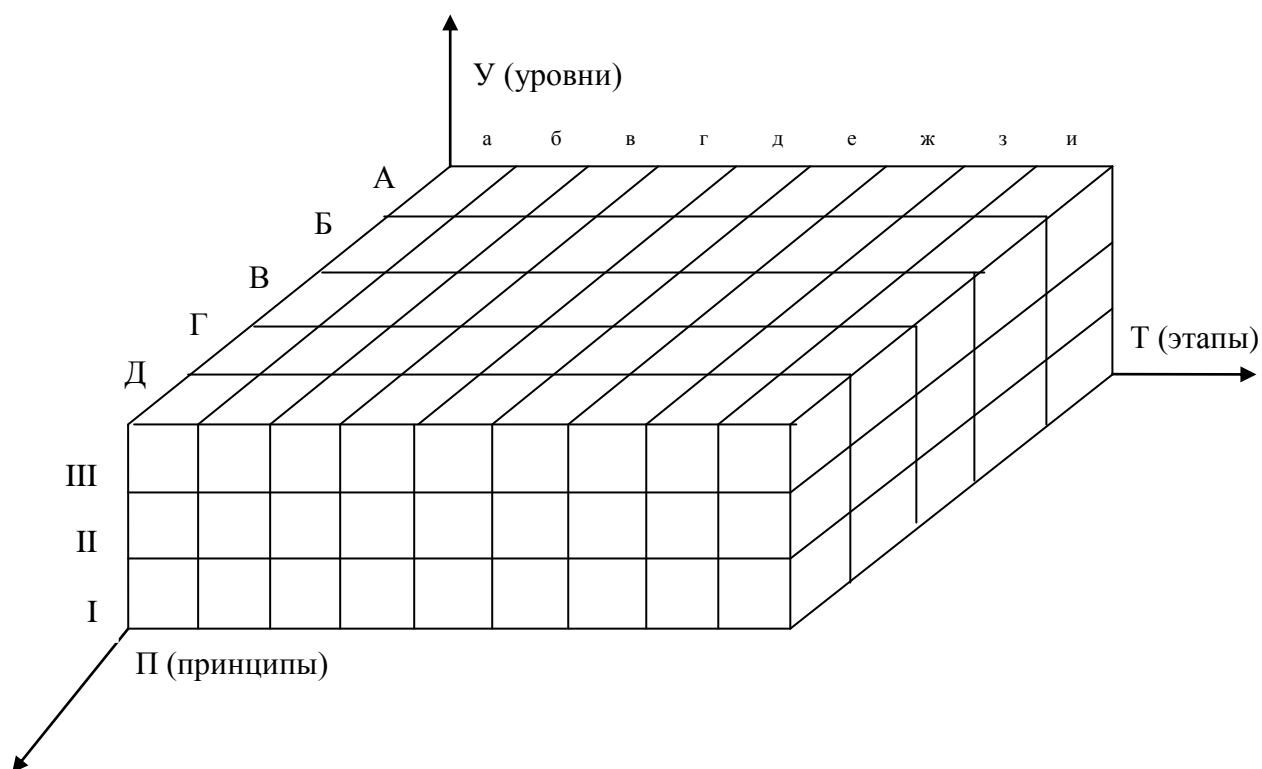


Рис. 4.1. Направления совершенствования финансовой политики

Где: У (уровни): I – уровень местного самоуправления; II – уровень региона; III – уровень государства. Т (этапы): а – выделение средств на разработку и реализацию; б – разработка «дерева» целей и задач; в – создание информационной базы; г – прогнозирование; д – планирование; е – организация управления; ж – оценка полученных результатов; з – контроль; и – стимулирование. П (принципы): А – принцип целенаправленности; Б – принцип последовательности; В – принцип научности; Г – принцип комплексности; Д – принцип сочетания отраслевых и территориальных интересов

Другими словами, все этапы, принципы и уровни отражают внутреннюю иерархию и структуру некой теоретической модели формирования и осуществления финансовой политики и поэтому, по нашему мнению, должны учитываться при формировании и реализации рациональной ФП.

К этому следует добавить, что на основе предложенной нами модели финансовой политики государства в принципе возможно разработать соответствующее программное обеспечение и со временем создать, а затем и ввести в действие автоматическую систему расчетов значимости тех или иных предложений по совершенствованию финансовой политики.

Для анализа проблемы дальнейшего повышения результативности финансовой политики на основе более внимательного изучения всех ее направлений (бюджетная, банковская, инвестиционная, налоговая, страховая, таможенная и фондовая), по нашему мнению, необходимо рассмотреть последовательность использования всей цепочки ее этапов, в числе которых мы различаем выделение средств на их разработку, формирование «дерева» целей и задач, создание информационной базы, прогнозирование, планирование, организацию управления, оценку полученных результатов, контроль и стимулирование. Мы считаем, что от полноты их сочетания во многом зависят:

- качество и непрерывность осуществления ФП во всех ее направлениях, т.е. все они должны иметь перечисленные этапы;

- полнота и комплексность, которые вытекают из единых «технологических» требований ко всем направлениям финансовой политики, т.е. обязательный и сквозной характер наличия данных этапов в каждом из них (к примеру, прогнозирование должно быть в бюджетной, банковской, инвестиционной, налоговой, страховой, таможенной и фондовой политиках).

В этом случае следует вновь воспользоваться методом парных сравнений экспертных оценок. Для проверки и доказательства реальности нашего предложения рассмотрим возможность его применения для анализа современной финансовой политики РФ автор выступит в роли единственного эксперта. Для анализа составим матрицу, где сверху расположим направления ФП, а слева перечислим этапы (табл. 4.3).

Таблица 4.3

**Экспертная оценка степени использования основных этапов  
при разработке финансовой политики**

Направления Основные этапы		Бюджетная политика	Инвестиционная политика	Банковская политика	Налоговая политика	Страховая политика	Таможенная политика	Фондовая политика
		1	2	3	4	5	6	7
Выделение средств на разработку	а	2	1	2	1	1	1	1
Разработка «дерева» целей и задач	б	2	1	1	1	1	1	1
Создание информационной базы	в	4	3	3	2	2	2	2
Прогнозирование	г	2	2	2	2	1	2	2
Планирование	д	3	4	3	3	3	3	3
Организация управления	е	4	4	4	4	3	4	3
Оценка полученных результатов	ж	1	3	1	1	1	1	1
Контроль	з	3	4	3	3	3	3	2
Стимулирование	и	1	3	1	1	1	1	1

В клеточках, образующихся на пересечении строк и столбцов, мы дали собственную экспертную оценку степени использования в этих направлениях ФП различаемой нами последовательной цепочки этапов разработки и реализации финансовой политики.

Экспертные оценки (минимальное значение – 1, максимальное – 5) основывались на наших знаниях ситуации в той или иной области. Вместе с тем

мы не ставили перед собой задачу «объять необъятное» в такой масштабной теме. Считаем своим достаточным и существенным вкладом обоснование внедрения в практику самого процесса такого анализа. Напомним, что цифры в таблице 4.3 отражают лишь нашу точку зрения, но в последующем при продолжении данной работы для объективности ее результатов необходимо, конечно, привлечь в качестве экспертов специалистов по всем направлениям финансовой политики.

Из таблицы 4.3 можно увидеть, что в рассматриваемых направлениях финансовой политики менее всего учитывается необходимость проработки таких этапов, как:

- выделение средств на их разработку (сумма баллов – 9), без которых в рыночных условиях невозможно привлечь разработчиков из числа специалистов науки и, следовательно, составить собственно проект дальнейшего развития финансовой политики (известные попытки создания таких программ силами только работников исполнительных органов власти, как правило, приводят к «рождению» очередного формального документа, забываемого уже через несколько месяцев, и подведение итогов реализации которых практически не происходит);

- разработка «дерева» целей и задач (сумма баллов – 8), без которых обычно появляется перечень «разнокалиберных» по значению мероприятий, которые нередко не только не связаны между собой, но и могут находиться в противоречии друг с другом, а следовательно, даже их выполнение дает весьма незначительное продвижение вперед в реализации обозначенных рубежей;

- оценка полученных результатов (сумма баллов – 9), только адекватность и объективность которой может сделать любую политику рациональной, и утвержденные методики которой в настоящее время отсутствуют;

- стимулирование (сумма баллов – 9), предполагающее какую-либо реакцию на полученные оценки результативности, с тем чтобы скорректировать выбранный план действий, а именно исправить ошибки и увеличить



выявленные преимущества осуществляемой политики.

Несколько лучше дела обстоят:

- с созданием необходимой и достаточной информационной базы (сумма баллов – 18), которая в том или ином виде уже имеется по всем направлениям ФП, но при этом отсутствуют данные по отдельным субъектам РФ за некоторые периоды времени, а уровень их доступности оставляет желать лучшего;

- с прогнозированием (сумма баллов – 13), находящимся на такой стадии своего становления, когда даже тренд на ближайшее время (до 10 лет) нередко называется «стратегическим», а ведь от умения предвидеть будущее развитие конкретных событий, от возможности просчитать наиболее вероятные их последствия зависит в конечном итоге выбор тех или иных мероприятий самой политики.

И наиболее востребованными оказались такие традиционно важные и поэтому применяемые на достаточно высоком профессиональном уровне этапы, как:

- планирование (сумма баллов – 22), включающее разработку целей и задач на ближайшее время, поиск средств и путей их достижения и оформление всего в виде документа в том или ином виде;

- организация управления (сумма баллов – 26), предполагающая осуществление практических, текущих мероприятий для достижения запланированных целей и задач;

- контроль (сумма баллов – 22), который, как правило, осуществляется за правильностью (с точки зрения действующих нормативных документов) использования выделенных средств для осуществления намеченных планов.

Если на основании таблицы 4.3 рассмотреть направления ФП с точки зрения «технологичности» их разработки и осуществления, то сумма баллов будет следующей:

- бюджетная – 22;

- инвестиционная – 25;
- банковская – 21;
- налоговая – 18;
- страховая – 16;
- таможенная – 18;
- фондовая – 16.

Сумма по каждому направлению могла бы составить 45 баллов. Существующая разница между этим максимальным значением и экспертной оценкой говорит о возможном повышении уровня рациональности разработки и осуществления финансовой политики в этих ее конкретных направлениях. Практически по всем ее направлениям более или менее хорошо дела обстоят на таких этапах, как планирование, организация управления и контроль. В бюджетной, банковской и инвестиционной политиках аналогичная ситуация на этапе создания информационной базы. Уровень же использования других этапов оставляет желать лучшего. Однако данные резервы невозможно «задействовать» за короткий промежуток времени. Потребуется годы и годы, для того чтобы их наличие было воспринято лицами, принимающими решения, как реальная потребность, был принят соответствующий план действий по их использованию и были осуществлены последовательные и настойчивые действия и усилия по его реализации.

Перейдем к формулированию конкретных предложений по совершенствованию отдельных направлений финансовой политики на базе повышения уровня их разработки и реализации на всех этапах их осуществления. Воспользуемся для этого основой матрицы, приведенной несколько ранее, и проставим в соответствующих клетках номера таких предложений (табл. 4.4) с последующим их кратким описанием.

Итак:

«1» подразумевает, что при разработке сметы и проекта бюджета на очередной год необходимо включать в них средства сначала для разработки

соответствующей политики, а затем и для ее ежегодного уточнения с учетом произошедших изменений в экономической ситуации, а также с учетом оценки ее результативности;

Таблица 4.4

Предложения по совершенствованию финансовой политики  
на отдельных ее этапах

Направления финансовой политики		Бюджет- ная политика	Инвести- ционная политика	Банков- ская политика	Налого- вая политика	Страхо- вая политика	Таможен- ная политика	Фондовая политика
		1	2	3	4	5	6	7
Выделение сред- ств на разработку	а	1	1	1	1	1	1	1
Разработка «дере- ва» целей и задач	б	2, 3	4, 5	4, 5	4, 5	4, 5	4, 5	4, 5
Создание инфор- мационной базы	в	6	6	6	6	6	6	6
Прогнозирование	г	7	7	7	7	7	7	7
Планирование	д	8	9	9	9	9	9	9
Организация управления	е	10	11	11	11	11	11	11
Оценка получен- ных результатов	ж	12	13	13	13	13	13	13
Контроль	з	14	14	14	14	14	14	14
Стимулирование	и	15	15	15	15	15	15	15

«2» предполагает сделать обязательной процедуру формирования «дерева» целей и задач для бюджетной политики, с тем чтобы было ясно, каких рубежей и в каких сферах мы должны добиться, выделяя ежегодно средства на те или иные мероприятия по всем проблемам развития государства;

«3» – выделение в качестве одной из основных целей проблемы снижения долга, но не в ущерб и не за счет уменьшения финансирования социальной политики;

«4», так же как и «2», предусматривает разработку «дерева» целей и задач по всем другим направлениям ФП, но уже с обязательным учетом аналогичного «дерева» бюджетной политики;

«5» обязывает при составлении целей выделить в качестве главной необходимость развивать деятельность, направленную прежде всего на увеличение доходов бюджета;

«6» означает необходимость дальнейшей работы по совершенствованию информационной базы по каждому направлению финансовой политики, в т.ч. с учетом разработки «дерева» целей и задач, оценки их результативности и т.д.;

«7» – это улучшение прогнозирования с учетом как предшествующих этапов, так и возможной его унификации по срокам исполнения и временному горизонту (к примеру, на 20 лет, начиная с года разработки);

«8» нацеливает на дальнейшее совершенствование составления бюджета за счет перехода преимущественно к программной его разработке, включая бюджетирование, ориентированное на результат, и в связи с этим к возможному переходу на пятилетний бюджет;

«9» требует улучшения планирования по остальным направлениям финансовой политики, основой которой должны стать все без исключения новации и результаты бюджетного планирования;

«10» несет в себе прежде всего идею усиления влияния бюджетной политики на все другие направления, более полное подчинение организации их реализации ее целям и задачам;

«11» обращает внимание на то, что совершенствование организации управления остальных направлений должно учитывать в полной мере интересы организации бюджетной политики;

«12» включает в себя обязательную разработку и внедрение методологии и методики оценки результативности бюджетной политики, в т.ч., возможно, и в нашем варианте;

«13» намечает разработку и утверждение аналогичных методик оценки результативности по другим направлениям финансовой политики, но опирающихся и не противоречащих процедуре оценки бюджетной политики;

«14» – это не только улучшение имеющегося внутриведомственного и надведомственного контроля, но и введение в практику контроля на всех этапах осуществления политики (за выделением средств на разработку политики, за формированием «дерева» целей и задач и т.д.);

«15» имеет в виду создание постоянно действующего механизма стимулирования, который на основе данных, полученных на этапах промежуточного контроля, и оценки полученных итогов постоянно вносил бы коррективы в процесс реализации отдельных направлений ФП.

Обобщая вышесказанное, следует подчеркнуть, что приведенный краткий перечень предложений по совершенствованию финансовой политики ни в коей мере не исчерпывает всех вариантов возможной ее модернизации. Наоборот, есть уверенность в том, что, используя предложенный нами подход, можно разработать другие мероприятия, а также углубить и расширить уже представленные. Кроме того, мы допускаем, что экспертная группа, собранная в полном составе для анализа данной проблемы, вообще может отклонить некоторые наши идеи.

Перейдем к исследованию проблемы повышения результативности финансовой политики на основе более полного учета ее принципов.

Как было уже отмечено в разделе 1.3, мы считаем, что результативность финансовой политики в целом и ее отдельных направлений в определенной степени зависит от степени использования ее главных или основных принципов (правил) при их разработке и реализации: чем полнее они учитываются, тем она выше.

Напомним, что на основе анализа имеющихся точек зрения по этому вопросу мы выделяем пять таких принципов: целенаправленность, последовательность (или плановость), научная обоснованность, комплексность и сочетание отраслевых и территориальных интересов.

Для анализа снова воспользуемся методом парных сравнений экспертных оценок и опять выступим в качестве единственного эксперта, т.к. нам важны не столько конкретные результаты этого исследования, сколько проверка возможности применения данного подхода к решению поставленной задачи.

По нашему мнению, уровень применения принципов ФП на настоящий момент можно снова определить по пятибалльной шкале (1 – минимальное

значение, 5 – максимальное).

Полученные результаты проставим в таблице - матрице на пересечении конкретных направлений финансовой политики и основных ее принципов (табл. 4.5).

Таблица 4.5

Экспертная оценка степени исследования основных принципов  
финансовой политики во всех ее направлениях

Направления финансовой политики		Бюджет- ная политика	Инвести- ционная политика	Банков- ская политика	Налого- вая политика	Страхо- вая политика	Таможен- ная политика	Фондовая политика
		1	2	3	4	5	6	7
Основные принципы								
Целенаправленность	А	3	3	3	3	2	3	2
Последовательность	Б	4	3	4	3	3	4	3
Научная обоснованность	В	3	3	3	3	2	2	2
Комплексность	Г	3	3	2	2	2	2	2
Сочетание отраслевых и территориальных интересов	Д	2	2	3	3	2	2	1

Из таблицы 4.5 видно, что на всех направлениях финансовой политики принципы применяются не в полной мере (15–24 балла из 35 возможных). А суммарное значение их использования получилось следующим:

- целенаправленность имеет 19 баллов, т.к. в имеющихся официальных документах, как правило, ставится несколько «главных» целей и более десяти–двадцати «основных» задач, которые могут быть как связаны между собой, так и не связаны, но практически всегда отсутствует указание их приоритетов и очередность выполнения, что, конечно, снижает качество целеполагания и впоследствии отрицательно скажется на полноте и качестве полученных итогов ФП;

- последовательность (24 балла), характеризующаяся тем, что за последние двенадцать лет были приняты стратегии и концепции лишь по некоторым направлениям ФП, да и периоды действия таких документов были разными, что делало невозможным учет их при формировании и осуществлении аналогичных

планов и координационно долгосрочных намерений, ограничивая тем самым все возможностью лишь совместной текущей работы;

- научная обоснованность (18 баллов), заключающаяся нередко только в привлечении отдельных ученых к разработке проектов различных документов;

- комплексность (17 баллов), предполагающая учет всех основных факторов, которые влияют или могут повлиять на сам процесс разработки и реализации политики, а следовательно, на ее итоги;

- сочетание отраслевых и территориальных интересов (15 баллов), подразумевающее обязательный учет того факта, что наша страна занимает огромную территорию, отдельные части которой имеют существенные географические, климатические, ресурсные, демографические, национальные, социальные, экономические и даже религиозные различия, которые необходимо в обязательном порядке учитывать, т.к. в противном случае те или иные решения будут эффективными только в какой-то части России, в другой – уже менее продуктивными, а еще в каком-то регионе могут дать отрицательное значение, что, по нашему мнению, в постсоветское время нередко и происходит.

Интересно посмотреть на то, как применяются основные принципы по конкретным направлениям финансовой политики (см. табл. 4.5):

- в бюджетной политике сумма баллов составила 15;
- в инвестиционной – 14;
- в банковской – 15;
- в налоговой – 14;
- в страховой – 12;
- в таможенной – 13;
- в фондовой – 10.

Максимально возможное значение могло составить 35 баллов. Более или менее полно во всех направлениях ФП используются принципы последовательности, целенаправленности (за исключением страховой и

фондовой политик) и научной обоснованности (за исключением страховой, таможенной и фондовой политик). Также неплохо обстоит дело с применением комплексности в бюджетной и инвестиционной политиках, с сочетанием отраслевых и территориальных интересов в банковской и налоговой политиках. Во всех других случаях резервы повышения результативности ФП за счет более полного учета ее главных принципов, по нашему мнению, весьма велики.

Из данного краткого анализа можно сделать следующие выводы:

- сравнительно небольшая разница между максимально возможным значением и оценочной суммой баллов в бюджетной, банковской, инвестиционной, налоговой и таможенной политиках объясняется наличием многолетнего и непрерывного периода их существования и совершенствования, которые хотя и были несколько деформированы в 1917–1991 годах, но не прерывались даже в это время;

- наибольшее отставание страховой и фондовой политик является следствием того, что они в настоящее время фактически создаются заново.

От фиксации сложившейся ситуации перейдем к выработке предложений, направленных на усиление влияния основных принципов на процесс формирования и осуществления финансовой политики. Пронумеруем такие предложения и разместим в соответствующей матрице с учетом направлений ФП и ее принципов (табл. 4.6).

Под условными номерами обозначены конкретные предложения:

«1» включает в себе требование к бюджетной политике по целенаправленному снижению долга или в случае его отсутствия – к его недопущению;

«2» нацеливает на работу по увеличению доходов бюджета;

«3» предусматривает разработку и утверждение Единого порядка разработки Стратегий и Программ, включая их единый горизонт действия, единые сроки подготовки, принятия, реализации и отчетности;

«4» предполагает введение логичных, прозрачных и поддающихся проверке процедур появления целей и задач, определения их приоритетности;



Таблица 4.6

**Предложения по совершенствованию финансовой политики на основе более полного использования ее основных принципов**

Направления финансовой политики Основные принципы		Бюджетная политика	Инвестиционная политика	Банковская политика	Налоговая политика	Страховая политика	Таможенная политика	Фондовая политика
		1	2	3	4	5	6	7
Целенаправленность	А	1,3,4,5,6,7	2,3,4,5,6,7	2,3,4,5,6,7	2,3,4,5,6,7	2,3,4,5,6,7	2,3,4,5,6,7	2,3,4,5,6,7
Последовательность	Б	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
Научная обоснованность	В	10-12	10-12	10-12	10-12	10-12	10-12	10-12
Комплексность	Г	13-14	13-14	13-14	13-14	13-14	13-14	13-14
Сочетание отраслевых и территориальных интересов	Д	15	16	16	16	17	16	17

«5» предписывает разработку и утверждение методики оценки полученных итогов деятельности;

«6» допускает принятие экспертного порядка расчета первого варианта распределения средств бюджета по основным направлениям бюджетной политики;

«7» нацеливает на увеличение доходов населения;

«8» означает, что последовательное (или плановое) достижение поставленных целей невозможно без определения необходимых ресурсов и сроков по каждой из них;

«9» имеет в виду то, что опять же, для того чтобы считать цель достигнутой, необходимо заранее однозначно сформировать и утвердить намеченные рубежи (например, не просто записать «улучшить что-то» или «повысить что-то», а точно указать «получить дополнительно не менее столько-то млрд. рублей» или «снизить на столько-то»);

«10» несет в себе идею подключать к разработке каждой Стратегии или Программы научные коллективы и отдельных ученых;

«11» – это создание при каждом ведомстве помимо коллегии научных(или научно-экспертных) советов из числа наиболее авторитетных ученых и

опытных специалистов (включая ветеранов – бывших руководителей этого ведомства), с тем чтобы этот совет не только дискутировал по различным вопросам выработки и реализации политики, но и на основе логичных, прозрачных и формализованных процедур мог делать оценки конкретных проектов решений и полученных результатов;

«12» требует начать основательную и постоянную работу по повышению квалификации руководителей всех министерств и ведомств в области знания основ финансовой науки, т.к., во-первых, через данные органы власти происходят расходы значительной части бюджета и от их знания или незнания в конечном счете во многом зависит эффективность их применения, во-вторых, не секрет, что многие из них, будучи профессионалами в своей сфере деятельности (здравоохранение, культура, образование и др.), не имеют соответствующей подготовки и могут совершить ошибки, ущерб от которых в общей сложности может измеряться значительными суммами (для того чтобы снизить вероятность и масштабность таких потерь, необходимо ввести перечень требований к государственным служащим, занимающим такие должности, как первое лицо и его заместители, которые могут временно исполнять его обязанности, а также утвердить порядок прохождения краткой подготовки по утвержденной государственной программе с обязательным получением соответствующего сертификата);

«13» подразумевает изучить целесообразность имеющейся практики ежегодного обращения Президента РФ с двумя посланиями, в т.ч. с бюджетным, и возможность объединения их в одно, но более комплексное;

«14», продолжая и развивая предложение «13», можно предложить более жесткую детерминацию зависимости от Посланий Президента РФ содержания всех федеральных Стратегий и Программ с одновременным, как мы уже предлагали выше, более четким прописыванием их структуры и содержания;

«15» находит важным для более полного учета принципа сочетания отраслевых и территориальных интересов в бюджетной политике ввести в

структуру бюджетов не только функциональный (отраслевой) его срез, но и территориальный по субъектам РФ, в которых, собственно, и происходит пополнение доходной части федерального бюджета и фактическое освоение его расходов;

«16» предполагает дальнейшее развитие регионального направления в антимонопольной, банковской и таможенной политике;

«17» делает необходимым формирование территориальной составляющей в страховой и фондовой политиках, начиная с формирования их целей и задач и заканчивая определением методики определения результативности.

Резюмируя, можно сказать, что данный краткий перечень предложений по дальнейшей модернизации финансовой политики, конечно, не является «закрытым». Безусловно, за его рамками можно и нужно найти и другие новации, в т.ч. и на основе предлагаемого нами подхода. Кроме того, подключение к данной работе необходимого числа экспертов может привести к тому, что отдельные наши предложения по различным причинам могут быть отвергнуты.

Далее продолжим анализ проблем совершенствования финансовой политики на трех ее уровнях (федеральном, региональном и местном).

Актуальность изучения, понимания и учета в практической деятельности механизма взаимодействия и взаимодополняемости отраслевой и территориальной составляющих финансовой политики вытекает как из наличия сложной структуры отраслей экономики Российской Федерации, так и из разнообразия ее образующих субъектов РФ в географическом положении, демографической ситуации, климатических условиях, национальном составе, преобладающей конфессиональной принадлежности и степени религиозности населения, в уровне социального и экономического развития. Состояние их ФС также имеет значительную дифференциацию (см. раздел 3.2 настоящей работы).

В настоящее время в Российской Федерации сложились определенные

правила формирования и осуществления территориальных финансовых политик (к примеру, в федеральном бюджете в каждом из десяти, если так можно сказать, «интегральных отраслевых разделов» (Общегосударственные вопросы (раздел 01), Национальная оборона (раздел 02), Национальная безопасность и правоохранительная деятельность (раздел 03), Национальная экономика (раздел 04), Жилищно-коммунальное хозяйство (раздел 05), Охрана окружающей среды (раздел 06), Образование (раздел 07), Культура, кинематография, средства массовой информации (раздел 08), Здравоохранение, физическая культура и спорт (раздел 09), Социальная политика (раздел 10)) предусматриваются расходы, которые осуществляются практически во всех регионах страны, и плюс к этому имеется еще одиннадцатый раздел «Межбюджетные трансферты», целиком посвященный вопросам региональной финансовой политики.

В соответствии с Посланием Президента РФ от 28.06.2012 года задачей полного перехода к «программному бюджету» уже с федерального бюджета в 2014 году [10] расходы будут осуществляться в основном в соответствии с утвержденной Правительством РФ 41 государственной программой [28]. Среди них выделен IV раздел «Сбалансированное региональное развитие», в котором четыре программы: «Региональная политика и федеративные отношения» (33), «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (34), «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (35), «Организация и проведение Олимпийских игр 2014 года и развитие горно-климатического курорта в г. Сочи» (36) – будут реализовываться в обозначенных регионах с активным и широким участием большинства федеральных ведомств и которые можно было в этой связи назвать «территориально-отраслевыми».

Но еще в 26 программах («Развитие здравоохранения» (1), «Развитие образования» (2), «Социальная поддержка граждан» (3), «Доступная среда на 2011–2015 годы» (4), «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ

населения России» (5), «Развитие пенсионной системы» (6), «Содействие занятости населению» (7), «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (10), «Культура России» (11), «Охрана окружающей среды» (12), «Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики» (13), «Развитие науки и технологий» (14), «Экономическое развитие и инновационная экономика» (15), «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (16), «Развитие авиационной промышленности» (17), «Развитие судостроительной промышленности» (18), «Развитие электронной и радиопромышленности» (19), «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» (20), «Информационное общество» (2011–2020 годы)» (23), «Развитие транспортной системы» (24), «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (25), «Развитие рыбохозяйственного комплекса» (26), «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (28), «Развитие лесного хозяйства» (29), «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра» (39), «Юстиция» (41)), т.е. в подавляющем большинстве из оставшихся 37, значительные расходы будут осуществляться на территории большинства субъектов РФ, нацелены прежде всего на их соответствующее развитие, будут давать тот или иной результат в этих регионах и получать конечную итоговую оценку проделанной работы именно их гражданами. И поэтому данные программы можно условно назвать «ведомственно-территориальными». Другими словами, 30 из 41 государственных программ фактически предполагают участие в их реализации как федеральных органов исполнительной власти, так и государственных органов власти субъектов РФ.

Вместе с тем, по мнению А.А. Беленчук, А.В. Бусаровой и А.М. Лаврова, методология корректного отражения деятельности субъектов РФ,

муниципалитетов и частных юридических лиц в разработке и реализации государственных программ еще недостаточно проработана [148, с. 20]. И, продолжая развивать эту мысль, далее авторы пишут, что «перечень государственных программ сформирован в основном по отраслевому признаку и наличие в перечне двух межотраслевых региональных программ наглядно демонстрирует отсутствие однозначного методологического решения по увязке отраслевого и комплексного территориального развития» [там же, с. 20].

Соглашаясь с авторами в том, что в настоящее время является весьма важной проблема взаимосвязи отраслевой и территориальной составляющей единого государственного управления Россией, следует добавить, что она оставалась актуальной и нерешенной уже несколько последних десятилетий, включая период и до 1991 года.

Из вышесказанного вытекает наличие большого значения дальнейшего исследования вопросов совершенствования финансовой политики, которая бы осуществлялась одновременно и скоординированно на трех ее уровнях: местном (I), региональном (II) и федеральном (III).

Для анализа степени учета территориальной составляющей в финансовой политике РФ в очередной раз прибегнем к методу парных сравнений и возьмем на себя ответственность единственного эксперта, хотя, конечно, мы понимаем, что для получения общепризнанных результатов исследования к этой работе должно быть привлечено необходимое и достаточное число специалистов-экспертов.

Определим степень имеющегося фактического сочетания отраслевых и территориальных интересов в отдельных направлениях финансовой политики и поместим эти оценки, сделанные по пятибалльной системе (1 – минимальное значение, 5 – максимальное), в таблицу 4.7.

Поставленные оценки можно кратко прокомментировать следующим образом:

Экспертная оценка степени учета наличия  
трех уровней управления в финансовой политике

Направления финансовой политики		Бюджет- ная политика	Инвести- ционная политика	Банков- ская политика	Налого- вая политика	Страхо- вая политика	Таможен- ная политика	Фондовая политика
Уровни финансовой политики								
Местный	I	4	2	3	2	1	2	1
Региональный	II	4	3	4	4	2	4	3
Федеральный	III	4	3	4	4	4	4	4

- «4» и «3» по шестнадцати вариантам оценки из возможных двадцати одного, имеющих в таблице, говорят о том, что по большинству направлений финансовой политики на трех ее уровнях ситуация складывается более или менее благополучно, хотя, конечно, определенные резервы для повышения ее результативности имеются;

- «2» в налоговой политике на I уровне связана с тем, что после очередной реорганизации налоговой службы произошло укрупнение инспекций на уровне районов, в результате которого они были фактически ликвидированы в значительной части муниципальных образований, что, конечно, привело к увеличению издержек предприятий, других коммерческих организаций и предпринимателей, поставило их в невыгодные условия конкуренции по отношению к аналогичным структурам в муниципалитетах, где остались органы налоговой службы, а также уменьшило перечень направлений финансовой политики, которые можно проводить на этих территориях, и, следовательно, потенциально возможный уровень ее эффективности не только в конкретных муниципалитетах, но и практически во всех регионах (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) и в стране в целом;

- «2» в страховой политике на региональном уровне отражает тот факт, что Федеральная служба страхового надзора является единственным органом,

который осуществляет свою политику почти исключительно на уровне столиц федеральных округов;

- «2» в таможенной политике на I уровне говорит о том, что пока у многих производственных предприятий в большинстве городов и районов России отсутствует возможность решать на месте вопросы оформления документов для импорта и экспорта продукции и услуг и что в случае такой необходимости они вынуждены осуществлять эти операции порой даже за несколько сот километров от пункта своего расположения;

- «2» в инвестиционной политике на местном уровне (I), по нашему мнению, подтверждает тот факт, что в настоящее время инвестиционная политика учитывает интересы местного уровня управления не в полной мере;

- «1» на I уровне свидетельствует о больших резервах в страховой и фондовой политиках, в т.ч. фактическое отсутствие соответствующих организационных структур, которые бы их формировали и осуществляли (в настоящее время эти направления представлены на уровне регионов соответственно только в виде территориальных отделов региональных отделений Федеральной службы по финансовым рынкам по каждому субъекту РФ, а также инспекциями страхового надзора, осуществляющими свою деятельность в основном на уровне федеральных округов).

В этой связи следует заметить, что такие низкие баллы ни в коей мере не означают отрицательной оценки работы профильных ведомств. Они являются результатом десятилетиями развивающейся эволюции всей финансовой системы, финансовой политики в целом, а также конкретных ее направлений, и в ряде случаев еще не созрели объективные предпосылки для их переноса на более низкий уровень. Но это и не означает, что федеральные органы власти, отвечающие за них, должны просто ждать, когда ситуация сама собой созреет для принятия решений о начале работы соответственно на I и II уровнях, они обязаны видеть эти резервы, учитывать их и стремиться в свои перспективные планы (Стратегии и Программы развития) включать мероприятия,



приближающие сроки их использования.

Из данных таблицы 4.7 также следует, что финансовая политика с повышением ее уровня разрабатывается и реализуется более качественно:

- местный уровень набрал в итоге 14 баллов из 35;
- региональный – 20 из 35;
- федеральный – 26 из 35.

Посмотрим также на сумму баллов по всем направлениям ФП, полученных в качестве оценок на всех ее уровнях. Из 15 баллов возможных:

- бюджетная набрала 12;
- инвестиционная – 8;
- банковская – 11;
- налоговая – 10;
- страховая – 6;
- таможенная – 10;
- фондовая – 8.

Можно сделать вывод о том, что по большинству направлений проводится политика, которая в сравнительно высокой степени учитывает наличие трех ее уровней. Исключение составляют лишь инвестиционная, страховая и фондовая, пока еще отстающие в их формировании и осуществлении на региональном и местном уровнях.

Рассмотрев существующее положение дел в проведении финансовой политики на трех ее основных уровнях, перейдем к формированию предложений по ее дальнейшему совершенствованию. Для этого в матрице, образованной ее направлениями и уровнями, разместим номера таких новаций (табл. 4.8) и далее дадим их краткое содержание.

Итак:

«1» нацеливает на разработку и внедрение механизма проведения согласованной комплексной политики как на всех ее уровнях, так и на всех ее направлениях;

**Предложения по совершенствованию  
финансовой политики на трех ее уровнях**

Направления финансовой политики		Бюджет- ная политика	Инвести- ционная политика	Банков- ская политика	Налого- вая политика	Страхо- вая политика	Таможен- ная политика	Фондовая политика
		1	2	3	4	5	6	7
Местный	I	1, 2, 3	1, 4	1	1, 5	1, 4	1, 4	1, 4
Региональный	II	1, 2, 6	1	1, 7	1	1, 8	1	1, 9
Федеральный	III	1, 2, 6	1	1	1	1, 10	1	1, 10

«2» требует, чтобы на местном, региональном и федеральном уровнях были органы исполнительной власти, которые бы обладали полномочиями по координации всех направлений финансовой политики, или же эти права и обязанности, включая ответственность за общие результаты, были переданы соответствующим финансовым органам, осуществляющим бюджетную политику, что привело бы к значительному повышению их компетентности и создало бы реальные условия для повышения эффективности каждого направления да и всей финансовой политики;

«3» возвращает нас к необходимости изучить целесообразность восстановления двойного подчинения финансовых органов муниципалитетов: исполнительной власти местного самоуправления и финансовому органу субъекта РФ;

«4» предполагает проводить постоянную работу по расширению и усилению политики на I уровне;

«5» – это восстановление сети представителей Федеральной налоговой службы в каждом муниципалитете;

«6» обращает внимание на то, что реальный переход на программное составление и исполнение бюджетов может быть успешно осуществлен только

при возвращении финансовых органов субъектов РФ в двойное подчинение: государственной исполнительной власти субъекта РФ и Министерству финансов РФ;

«7» дает региональным отделениям (национальным банкам) Центрального банка России право и обязанность контролировать работу не только самостоятельных кредитных учреждений в регионах, но и филиалов и дополнительных офисов коммерческих банков в субъектах РФ;

«8» предусматривает изучение вопроса об упразднении в Федеральной службе страхового надзора управленческого звена на уровне федеральных округов и переносе основной ее деятельности в субъекты РФ, т.е. ближе к контролируемым организациям;

«9» несет в себе аналогичную идею об упразднении в Федеральной службе по финансовым рынкам ее структур на уровне федеральных округов;

«10» рекомендует Федеральной службе по страховому надзору усилить работу в субъектах РФ.

Завершая список предложений по дальнейшему совершенствованию финансовой политики на трех ее уровнях, следует сказать, что он, конечно, не исчерпывает всех возможных вариантов. Могут и должны быть другие идеи, в т.ч., возможно, разработанные на основе нашего подхода.

Таким образом, опираясь на предложенную нами теоретическую модель, мы на основе парных сравнений проанализировали взаимосвязи между направлениями финансовой политики государства, степень применения и учета ее этапов, принципов и уровней, а также рассмотрели возможные пути дальнейшей модернизации ФП на базе усиления взаимодействия между ее направлениями, обеспечения последовательности ее разработки и реализации на всех ее этапах, более полного использования ее главных принципов и учета разных условий ее осуществления на трех уровнях управления.

Все это позволяет:

- более взаимосвязано прорабатывать варианты улучшения финансовой

политики;

- избегать того, чтобы какой-либо из «блоков» модели ФП выпал из поля зрения разработчиков;

- обоснованно утверждать, что для дальнейшего повышения ее результативности необходимо устранение всех имеющихся барьеров как между ее направлениями, так и между ее уровнями.

Можно предположить, что реализация перечисленных выше и других возможных предложений потребует дополнительных средств для их реализации, но, как представляется автору данной работы, эти затраты будут значительно меньше, чем финансовые и временные потери, которые имеются при порой ошибочных решениях, принимаемых группой чиновников, опирающихся нередко не на свои знания, а на интуицию.

В заключение следует сказать, что дальнейшее совершенствование финансовой политики в Российской Федерации является большой и сложной проблемой, которую невозможно решить в короткие сроки. Но мы уверены, что разработанный нами подход на основе метода парных сравнений экспертных оценок и широкое привлечение специалистов-экспертов к этой работе будут полезными для улучшения имеющегося положения дел в данной сфере деятельности государства.

#### 4.3. Анализ Государственной программы РФ «Управление государственными финансами» и пути ее совершенствования

В настоящее время реализуется Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами», утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 4.03.13 № 293-р [15]. Программа имеет следующую структуру:

- паспорт государственной программы (ГП), состоящий из 11 рубрик (ответственный исполнитель, соисполнитель, участники, подпрограммы, программно-целевые инструменты, цель программы, задачи, целевые индикаторы и показатели, этапы и сроки реализации, объемы бюджетных ассигнований, ожидаемые результаты);

- общая характеристика сферы реализации, основные проблемы в указанной сфере и прогноз ее развития;

- приоритеты государственной политики в сфере реализации ГП, цели, задачи и показатели (индикаторы) достижения целей и решения задач, описание основных ожидаемых конечных результатов, сроков и этапов реализации;

- обобщенная характеристика основных мероприятий ГП.

Важность данной программы для существования и развития государства, по нашему мнению, определяется:

- во-первых, существенным влиянием финансовой политики на все другие направления деятельности органов власти;

- во-вторых, необходимостью перманентного совершенствования ФП, вызванного постоянными изменениями внешних условий ее разработки и реализации;

- в-третьих, потребностью дальнейшего повышения ее результативности, определяемой, прежде всего, существующей конкуренцией как между финансовыми организациями, так и между отдельными направлениями ФП за

обладание всегда дефицитными финансовыми ресурсами.

Целью данной программы «является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами», которую необходимо достичь к 31 декабря 2020 года.

Фундаментом для разработки данной ГП являются итоги ФП последних лет, полученные в этом направлении деятельности государства (Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999–2001 годах, Программа развития органов федерального казначейства на 2000–2004 годы, Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года, Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 годах, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 годах), в т.ч.:

- формирование целостной системы регулирования бюджетных правоотношений на основе установления единых принципов бюджетной системы и четкого определения статуса и полномочий участников бюджетного процесса;

- организация данного процесса на базе принятия и исполнения расходных обязательств РФ, ее субъектов и муниципалитетов;

- разграничение расходных обязательств и доходных источников между тремя уровнями власти;

- сокращение «необеспеченных федеральных мандатов» и упорядочение основных социальных обязательств;

- введение формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;

- создание Федерального казначейства;

- начало внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результат;

- переход от годового к среднесрочному финансовому планированию;
- установление государственных правил и процедур размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг;
- разработка системы мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, субъектами РФ и муниципалитетами.

Кроме того, в одном из трех разделов ГП, посвященном приоритетам государственной политики «в сфере реализации» программы, задачам и показателям (индикаторам) достижения цели и решения задач, выделены следующие наиболее важные направления:

1) Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы путем:

- повышения надежности экономических прогнозов;
- формирования бюджетов с учетом прогноза основных параметров бюджетной системы;
- недопустимости увязки объемов расходов с определенными доходными источниками;
- полноты учета и прогнозирования финансовых ресурсов;
- планирования бюджетных ассигнований с учетом безусловного выполнения действующих обязательств;
- принятия новых обязательств только после проведения всестороннего анализа возможностей их реализации и соблюдения бюджетных ограничений при принятии этих обязательств;
- проведения систематического анализа и оценки рисков развития бюджетной системы;
- создания и поддержания необходимых дополнительных финансовых ресурсов (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния).

2) Создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований на основе:

- четкого и стабильного разграничения полномочий;
- координации стратегического и бюджетного планирования;
- формирования соответствующих программ;
- принятия и исполнения бюджетов на программной основе;
- охвата программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти, а также подключения к их реализации финансовых инструментов (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных);

- включения паспортов программ в состав материалов, предоставляемых вместе с проектами бюджетов;

- перехода к утверждению расходов бюджета РФ в разрезе государственных программ;

- создания стимулов к повышению эффективности бюджетных расходов;

- повышения прозрачности бюджетной системы.

3) Создание условий для повышения качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств за счет:

- развития «методологии» данного менеджмента и внедрения критериев его оценки;

- оказания методической поддержки этим администраторам;

- создания правового обеспечения развития внутреннего контроля.

4) Развитие системы государственного (муниципального) контроля путем:

- приведения ее в соответствие с международными принципами и стандартами;

- разграничения полномочий органов внешнего и внутреннего контроля;

- упорядочения форм и методов его осуществления;

- «переориентации» на контроль за соблюдением бюджетного



процесса;

- усиления контроля за эффективностью расходов и достоверностью отчетности;

- установления «исчерпывающего перечня нарушений» и соответствующей им ответственности.

5) Организация более результативной системы валютного регулирования и контроля.

6) Создание внешнего контроля качества работы аудиторских организаций.

7) Улучшение функционирования налоговой системы.

8) Эффективное управление долгом государства и его активами.

9) Развитие информационной системы управления государственными финансами.

10) Усиление международного финансово-экономического сотрудничества.

11) Формирование и введение общедоступных информационных ресурсов.

Оценивать результаты выполнения государственной программы предполагается с помощью семи показателей (индикаторов):

- нефтегазовый дефицит по отношению к ВВП (в %), который представляет собой результат деления разницы доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния к величине ВВП в конкретном году;

- объем государственного долга к ВВП (в %);

- отношение затрат на государственные программы к общей величине расходов бюджета (в %);

- «предельное время», затрачиваемое предприятиями малого и среднего бизнеса на «деятельность, связанную с уплатой налогов» (человек/час);

- долгосрочный кредитный рейтинг РФ по международной шкале (Standard&Poor's, Fitch Ratings, Moody's);
- индекс открытости бюджета, определяемый Международным бюджетным партнерством (в баллах);
- средний индекс качества финансового менеджмента главных администраторов федерального бюджета (в %).

В конце ГП отсутствует какое-либо резюме или заключение, а в последнем абзаце ее текста говорится о задачах Росалкогольрегулирования по ее реализации.

Таким образом, следует констатировать, что Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами», несомненно, является большим шагом в направлении совершенствования ФП и повышения ее результативности, позволит решить важные задачи модернизации многих ее направлений, и в первую очередь бюджетной политики, послужит улучшению работы почти на всех этапах ее разработки и реализации, усилит использование главных ее принципов и отразится на всех трех уровнях управления (федеральном, региональном и местном).

Проанализируем данную государственную программу с учетом нашего подхода, изложенного в разделах 4.1 и 4.2. И начнем с рассмотрения цели ГП, которая сформулирована как «обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами». С одной стороны, вроде бы все понятно: необходимо не допускать большого дефицита бюджета, стремиться к сокращению государственного долга, улучшать рациональность расходов и т.д. С другой стороны, возникает вопрос: предполагается ли при этом рост доходов и расходов? Конечно, мы думаем, что разработчики подразумевали как раз такой вариант изменения данных показателей, но в самой программе мы не нашли ответа на поставленный вопрос. А ведь можно допустить, что бюджетный процесс будет развиваться по другому сценарию, т.е. указанные

выше параметры стабилизируются или даже уменьшатся. И как в данном случае и одновременно при достижении сбалансированности, устойчивости бюджета и высокого качества управления государственными финансами будут подводиться итоги выполнения ГП, т.к. формально цель достигнута? Видимо, надо было все-таки изложить главный смысл ее реализации, отталкиваясь и опираясь на постоянно растущие потребности в финансовых ресурсах и, следовательно, с учетом данного важного аспекта. Хотя, по нашему мнению, внесение необходимого уточнения в программу можно сделать и по ходу ее осуществления.

Для того чтобы такая, а возможно, и другие поправки были более обоснованными и актуальными, они должны исходить из стратегии финансовой политики, а та, в свою очередь, вытекать из стратегии развития страны, которую видит, формулирует и ежегодно корректирует действующий глава государства – Президент РФ (рис. 4.2).

В этой связи мы считаем, что желательно внедрить обязательную практику разработки, принятия и исполнения двух важнейших документов: Стратегий на 20 лет и Программ на 5 лет. Это потребует выпуска Постановления Правительства РФ об их составлении, об основном их содержании, о порядке их разработки и реализации, о контроле и об оценке полученных результатов.

В указанном выше постановлении (или в приложении к нему) должно быть обязательно прописано, что данные Стратегии и Программы развития в сфере финансовой политики в обязательном порядке должны быть согласованы, в т.ч. по содержанию и по контрольным цифрам, с другими направлениями ФП, а на случай вероятных разногласий в нем должен быть предусмотрен механизм согласительных процедур, а при отсутствии компромисса – возможность принятия окончательного решения компетентным лицом (к примеру, заместителем Председателя Правительства РФ, курирующим экономический блок) в установленные сроки.

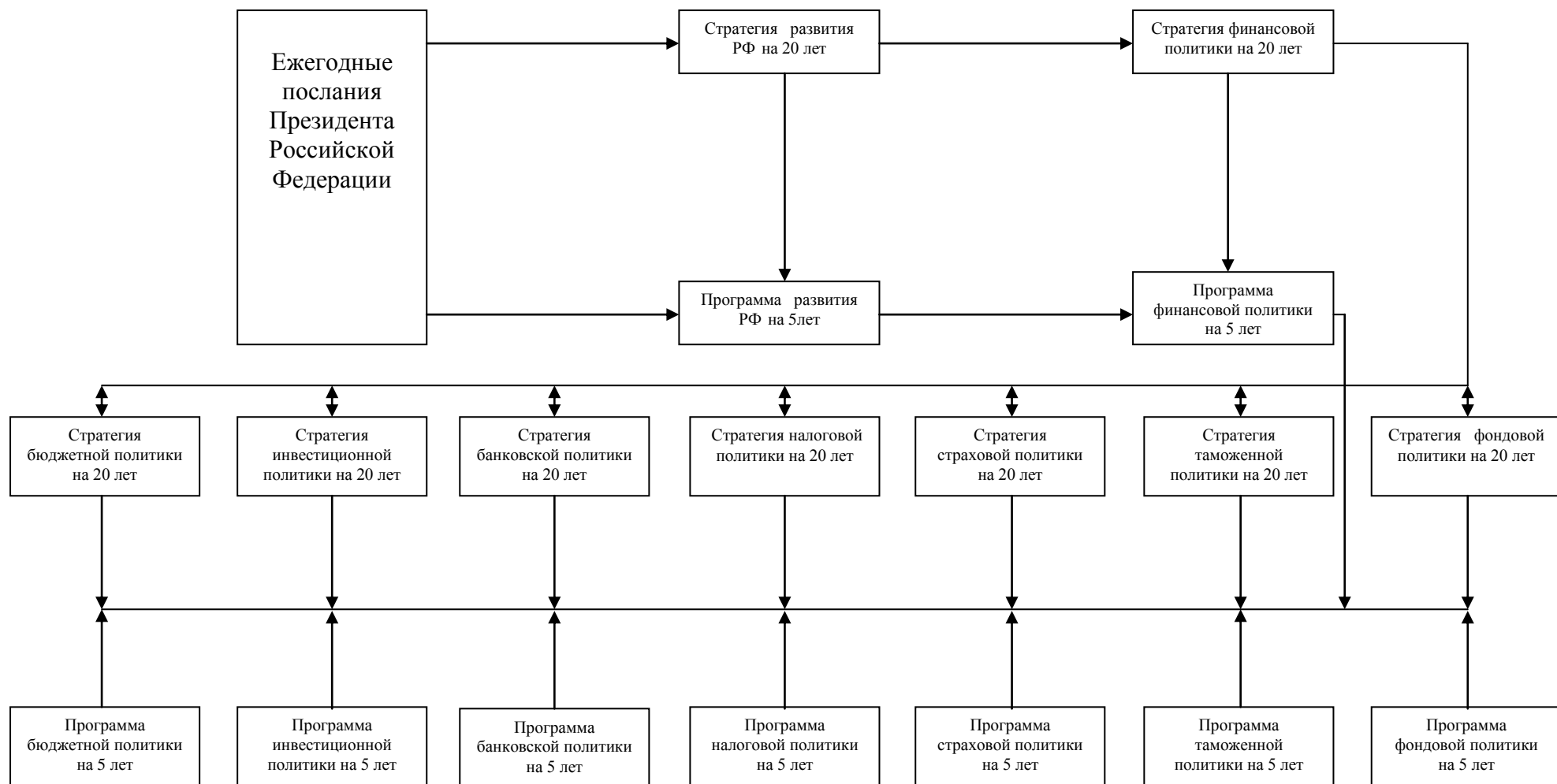


Рис. 4.2. Предлагаемая автором схема разработки и реализации финансовой политики

В Стратегии следует дать главные (основные) цели, ориентировочные объемы ресурсов, которые могут быть направлены на их реализацию, и возможные ограничения работы. А в Программе («дорожной карте») необходимо строго в соответствии со Стратегией разработать «дерево» целей и задач, определить минимальную величину затрат, требующихся для достижения или решения каждой из них, план мероприятий по всем целям и задачам с указанием их исполнителей и сроков.

Возможное же смешивание или объединение этих двух документов может привести:

- к потере актуальности конкретных задач из-за длительного времени, предоставляемого на их решение, и неизбежному в таком случае изменению реальностей, в которых осуществляется финансовая политика;

- к снижению важности целей и подмене их «приземленными» задачами вследствие того, что слишком небольшой срок отводится на их достижение и надо будет выбирать те из них, которые можно будет успеть реализовать.

Таким образом, мы думаем, что было бы целесообразно уточнить цель Государственной программы, сократить срок ее реализации до 5 лет и одновременно разработать и принять соответствующую Стратегию на 20 лет.

Перейдем к анализу отмеченных в ГП проблем и сформулированных для их решения задач. Для этого разместим перечисленные в ГП «нерешенные» вопросы в сфере управления общественными финансами в левую часть таблицы 4.9 в том порядке, в котором они даны в программе. А в правой части приведем краткое содержание соответствующих задач, направленных на решение этих конкретных проблем.

Таким образом в таблицу 4.9 вошли 35 позиций, т.к. в пункте 23 мы увидели фактически три разные проблемы, которые мы пронумеровали соответственно 23А, 23Б и 23В. Из 35 позиций по 23, т.е. по большинству из них, каждой названной проблеме соответствует конкретное направление работы, предусматривающее ее преодоление. Еще по 9 проблемам мы не

Таблица 4.9

Сопоставление нерешенных проблем совершенствования управления общественными финансами, и задач, которые призваны их решать, содержащихся в Государственной программе «Управление государственными финансами»

№ п/п	Краткое содержание	
	нерешенной проблемы	задач, с помощью которых предполагается решить данную проблему
1	2	3
1	Отсутствие целостной системы стратегического планирования и его координации с бюджетным планированием, ограниченность практики планирования и применения всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных) для достижения целей государственной политики	Из 1-й задачи паспорта программы: обеспечить долгосрочную сбалансированность бюджетной системы за счет стратегического и бюджетного планирования
2	Недостаточность трехлетнего горизонта социально-экономического прогнозирования и бюджетного планирования	Из 1-й задачи паспорта ГП: создать инструменты долгосрочного финансового планирования
3	Незавершенность формирования и ограниченность практики использования в качестве основного инструмента для достижения целей государственной (муниципальной) политики государственных (муниципальных) программ	Из 2-й приоритетной задачи: принимать и исполнять бюджеты преимущественно на программной основе
4	Сохранение условий и стимулов для неоправданного увеличения бюджетных расходов	Из 2-й приоритетной задачи: создать стимулы к повышению эффективности бюджетных расходов
5	Отсутствие связи целей государственных программ и инструментов по их достижению	Из 2-й приоритетной задачи: усилить координацию стратегического и бюджетного планирования, подключить к реализации ГП финансовые инструменты (бюджетные, налоговые, таможенные, имущественные, кредитные, долговые и валютные)
6	Отсутствие оценки экономических последствий принимаемых решений	Из 1-й приоритетной задачи: проводить систематический анализ и оценку рисков для бюджетной системы

1	2	3
7	Обособленность планирования «текущих» (постоянных) и «инвестиционных» расходов	?
8	Недостаточная действенность государственного и муниципального финансового контроля	3-я задача из паспорта ГП: обеспечить своевременный контроль в финансово-бюджетной сфере
9	Ограниченность применения оценки эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента в государственном секторе управления	Из 9-й задачи паспорта ГП: повысить качество финансового менеджмента в публично-правовых образованиях
10	Недостаточная самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти при осуществлении доходных и расходных полномочий, наличие отдельных «необеспеченных» федеральных мандатов	Из 2-й приоритетной задачи: реализовать ГП «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов РФ».
11	Задержка в развитии институтов планирования и исполнения государственных заказов	?
12	Подмена ответственности государственного заказчика за конечные результаты закупки ответственностью за соблюдение формализованных правил ее осуществления	?
13	Отсутствие анализа сложившейся практики государственных (муниципальных) заданий	Из 9-й задачи паспорта ГП: создать условия для эффективного использования бюджетных средств и активов публично-правовых образований
14	Несоответствие международным стандартам системы бухгалтерского учета и отчетности	?
15	Неэффективная система сбора, анализа и распространения лучшего мирового и российского опыта как отдельных мероприятий, так и целых направлений бюджетной политики	?
16	Наличие в бюджетном законодательстве отдельных «переходных» положений и неурегулированных вопросов	?
17	Разрозненность и фрагментарность информационных систем в сфере управления общественными финансами	Из 9-й задачи паспорта ГП: сформировать единое информационное пространство

1	2	3
18	Недостаточная открытость бюджетов	Из 9-й задачи паспорта ГП: на основе высоких технологий обеспечить открытость и прозрачность бюджетов
19	Зависимость федерального бюджета и бюджетной системы от нефтегазовых доходов	Из 1-й задачи паспорта ГП: обособить, закрепить и соблюдать бюджетные правила, регулирующие использование нефтегазовых доходов
20	Отсутствие четких механизмов управления нефтегазовыми доходами	См. п. 19
21	Растущая потребность наличия и соблюдения процедур ведения бюджетного учета, составления и предоставления бюджетной отчетности	Из 2-й задачи паспорта ГП: обеспечить ведение бюджетного учета и бюджетной отчетности
22	Недостаточная конкурентоспособность налоговой системы для поддержки инвестиционной и инновационной деятельности	6-я задача паспорта ГП: обеспечить функционирование налоговой системы с поддержанием оптимального уровня налоговой нагрузки, структуры налогообложения и эффективного администрирования
23А	Высокая стоимость заимствования	?
23Б	Недостаточная привлекательность рынка государственных ценных бумаг	?
23В	Излишне консервативная и недостаточно эффективная стратегия управления средствами, накопленными в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния	Из 1-й задачи паспорта ГП: поддерживать достаточный объем финансовых ресурсов в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния
24	Несоответствие роли РФ в международных финансовых отношениях	8-я задача паспорта ГП: развивать взаимоотношения с международными экономическими и финансовыми организациями
25	Недостаточное использование возможностей, которые дает участие в международных финансовых организациях	См. п. 24
26	Сохраняющиеся высокие риски нарушения интересов участников рынка драгоценных металлов и камней	10-я задача паспорта ГП: повысить эффективность государственного регулирования отрасли драгоценных металлов и камней
27	Высокая волатильность рынка драгоценных металлов и камней	См. п. 26



1	2	3
28	Высокий уровень нелегального производства и оборота алкогольной продукции	11-я задача паспорта ГП: повысить эффективность государственного регулирования алкогольного рынка
29	Доступность алкогольной продукции как по цене, так и по возможности приобретения	См. п. 28
30	Наличие большой доли потребления крепких спиртных напитков (!)	?
31	?	4-я задача ГП: организовать и осуществить контроль за соблюдением валютного законодательства
32	?	5-я задача ГП: организовать и осуществить внешний контроль за качеством работы аудиторских организаций
33	?	7-я задача ГП: повысить эффективность управления государственным долгом и государственными активами

обнаружили в тексте программы каких-либо намерений по их решению. Получается, что около 28% существующих «узких мест» в управлении государственными финансами будут «расшиваться» непонятно как и когда. Кроме того, мы нашли три задачи (31, 32 и 33) программы, появление которых не вытекает из перечисленных в ГП проблем.

Таким образом, по нашему мнению, данная программа, с одной стороны, не полностью охватывает круг проблем и задач совершенствования финансовой политики государства, а с другой – излишне детально описывает уже начатую и выполняемую Министерством финансов РФ работу. Так, в число задач ГП важно было бы включить такие, как:

- повышение результативности финансовой политики;
- обеспечение роста банковских вкладов и кредитования, а также борьба с утечкой капиталов в оффшоры;
- формирование условий для увеличения инвестиций;
- поднятие эффективности таможенной политики;
- увеличение объемов различных видов страхования;
- активизация фондового рынка и создание в РФ соответствующего международного центра.

К числу проблем-задач, которые уже решаются в последние годы, можно отнести:

- обеспечение действенного финансового контроля;
- развитие института государственных (муниципальных) заказчиков;
- преодоление несоответствия международным стандартам бухгалтерского учета и отчетности;
- устранение в бюджетном законодательстве отдельных «переходных» положений и неурегулированных вопросов;
- достижение полной открытости бюджетов;
- уменьшение стоимости заимствований;
- повышение привлекательности рынка государственных ценных бумаг;

- снижение уровня нелегального производства и оборота алкоголя.

Появление же в ГП проблемы наличия большой доли потребления крепких спиртных напитков нам трудно понять.

На основании вышесказанного полагаем, что перечень задач программы следует уточнить.

Если посмотреть на проблемы и задачи, обозначенные в ГП «Управление государственными финансами», с точки зрения их принадлежности к различным направлениям финансовой политики, то можно заметить, что из 35 позиций 24 имеют отношение к бюджетной политике, 3 – к банковской, 4 – к налоговой, 1 – к таможенной, 1 – к фондовой. Еще 3 (сохранение высоких рисков нарушения интересов участников рынка драгоценных металлов и камней, высокая волатильность этого же рынка и наличие большой доли потребления крепких спиртных напитков) мы затруднились отнести к какому-либо направлению ФП. В области инвестиционной и страховой политики вообще проблемы не выделены и соответственно задачи по их решению не ставятся. Последнее, видимо, как-то связано с тем, что исполнителем данной ГП является Министерство финансов РФ, соисполнителем – Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, а участниками – Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. Видно, что среди них отсутствуют такие важные, на наш взгляд, органы управления финансами, как Центральный банк, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная таможенная служба и некоторые другие.

В этой связи полагаем, что для усиления комплексности и, следовательно, качества ГП необходимо анализировать и выработать пути совершенствования каждого направления ФП и поэтому следует включить в состав исполнителей все государственные структуры управления финансами, которые осуществляют данную политику в рамках своей компетенции, отвечают за ее итоги и одновременно призваны заниматься ее модернизацией. Соответственно

число основных задач должно совпадать с количеством данных ведомств по принципу: один орган исполнительной власти – одна подпрограмма. А уже далее внутри них может быть несколько задач и подзадач, составляющих единый алгоритм решения.

Каких же этапов финансовой политики коснутся намеченные в программе нововведения? С определенными допущениями можно отнести указанные в таблице 4.9 проблемы-задачи к таким этапам, как:

- выделение средств на разработку и реализацию программы – 0 позиций (нам не известно, выделялись ли ассигнования на составление ГП, но на ее выполнение в бюджете на 8 лет предусматривается около 8004,4 млрд. рублей);
- разработка «дерева» целей и задач – 5 позиций (включая задачи 3, 5, 24, 25 и 33);
- создание информационной базы – 5 позиций (14, 15, 17, 18 и 21-я задачи);
- прогнозирование – 1 позиция (2-я задача);
- планирование – 6 позиций (1, 2, 3, 7, 11 и 19-я задачи);
- организация управления – 12 позиций (9, 10, 11, 13, 19, 20, 22, 23В, 27, 28, 29 и 33-я задачи);
- оценка полученных результатов – 2 позиции (6-я и 9-я задачи);
- контроль – 3 позиции (8, 31 и 32-я задачи);
- стимулирование – 4 позиции (4, 12, 23А и 23Б задачи).

Следует отметить, что ряд задач мы отнесли одновременно к нескольким этапам ФП, ввиду того, что они касаются их одновременно (2, 3, 9, 11, 19 и 33-я задачи), три задачи мы затруднились распределить между этапами (16, 26 и 30-я задачи).

Из проведенного краткого анализа видно, что, во-первых, если судить по количеству решаемых проблем-задач, то наибольшее внимание в ГП будет уделено разработке «дерева» целей и задач (5 задач из 35), созданию

современной информационной базы (5 задач из 35) и организации управления (12 задач). Во-вторых, по-прежнему наименее важными являются такие этапы, как прогнозирование (1 задача), оценка полученных результатов (2 задачи) и контроль (3 задачи). В-третьих, наиболее «слабым звеном» ФП пока остается этап выделения ассигнований на **разработку** программы, и при значительных затратах на ее реализацию такая экономия может привести к существенным издержкам из-за возможного отсутствия должного качества отдельных ее положений.

Можно сделать вывод о том, что, видимо, в будущем необходимо будет экспертным путем определять наиболее актуальные проблемы по совершенствованию тех или иных этапов финансовой политики, взвешеннее подходить к их месту и роли в повышении ее результативности и соответственно более равномерно распределять усилия по их решению.

Относительно главных принципов финансовой политики можно заметить, что усиление их использования предположительно будет происходить следующим образом:

- целенаправленность потребуется в решении 14 задач (1, 3, 4, 5, 10, 12, 19, 22, 23В, 24, 25, 31 и 33-й);
- последовательность – в 7 задачах (2, 15, 16, 17, 18, 23Б и 31-й);
- научность – в 12 задачах (2, 6, 8, 9, 13, 14, 21, 23А, 23Б, 28, 29, 30 и 31-й);
- комплексность – в 9 задачах (1, 7, 11, 21, 23Б, 26, 27, 31 и 32-й);
- сочетание отраслевых и территориальных интересов – в 1 задаче (4-й).

Одну задачу (14-ую) мы не смогли отнести ни к одному из принципов.

Применение данных основных принципов является всегда важным моментом в теории финансовой политики и редко прослеживается их сознательное использование в практике ее разработки и осуществления. А вместе с тем, по нашему мнению, от степени их учета во многом зависит уровень обоснованности тех или иных управленческих нововведений. Поэтому

при дальнейшем возможном редактировании ГП или формировании следующей программы после реализации принятой весьма желательно было бы, чтобы предлагаемые пути ее модернизации были более аргументированными, т.к. некоторые из них порой могут быть небезальтернативными и иметь другие варианты решения.

Выполнение государственной программы должно затронуть все три уровня управления:

- федеральный – примерно в 33 случаях (кроме 9-й и 23В задач);
- региональный – в 17 случаях (1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 21, 23А, 23Б и 33-я задачи);
- муниципальный – в 15 случаях (1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 23А и 33-я задачи).

Обращает на себя внимание то, что:

- большинство задач имеет сквозной, смежный характер и касается одновременно всех трех «этажей» управления;
- количество проблем вполне пропорционально тем, которые должны решаться на каждом уровне;
- в отличие от предыдущих вариантов их классификации по другим группам все они в данном случае полностью распределяются по вертикали.

В целом, мы считаем, что ГП в рассматриваемом срезе достаточно сбалансирована и учитывает необходимость совершенствования финансовой политики соответствующими федеральными, региональными и местными органами власти.

Если посмотреть на то, как можно оценить решение основных задач ГП, то можно заметить, что из 35 только 16 имеют соответствующие показатели, по которым возможно определять эффективность выполнения программы (табл. 4.10). Причем без данных индикаторов остались такие важные задачи, как:

- устранение условий неоправданного увеличения бюджетных расходов;
- внедрение оценки последствий принимаемых решений;

Таблица 4.10

Возможность применения интегральных целевых показателей Государственной программы РФ  
«Управление государственными финансами» к оценке ее основных задач

№ п/п	Краткое содержание задачи	Показатели						
		Нефтегазовый дефицит по отношению к ВВП, %	Государственный долг к ВВП, %	Доля ассигнования ГП в расходах федерального бюджета, %	Предельное количество времени, необходимого для уплаты налогов малым и средним бизнесом, чел./час	Долгосрочный кредитный рейтинг РФ (S&P, Fitch R., Moody's)	Индекс открытости бюджета	Средний индекс качества финансового менеджмента администраторов федерального бюджета
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Обеспечить целостную систему стратегического планирования и его координации с бюджетным планированием	-	-	+	-	+	-	-
2	Увеличить горизонт прогнозирования и планирования	-	-	-	-	-	-	-
3	Завершить внедрение госпрограмм в качестве основного инструмента бюджетной политики	-	-	+	-	-	-	-
4	Устранить условия неоправданного увеличения бюджетных расходов	-	-	-	-	-	-	-
5	Создать связи между целями ГП и инструментами по их достижению	-	-	+	-	-	-	-
6	Внедрить оценки последствий принимаемых решений	-	-	-	-	-	-	-
7	Обеспечить взаимосвязь текущих и инвестиционных расходов	-	-	-	-	-	-	-

1	2	3	4	5	6	7	8	9
8	Повысить действенность государственного и муниципального контроля	-	-	-	-	-	-	+
9	Расширить практику оценки финансового менеджмента администрирования фед. бюджета	-	-	-	-	-	-	+
10	Сделать достаточной самостоятельность и ответственность региональных и местных властей в осуществлении их полномочий	-	-	-	-	-	-	-
11	Создать институты планирования и исполнения госзаказов	-	-	-	-	-	-	-
12	Установить ответственность госзаказчика не за соблюдение формальных процедур, а за результаты закупки	-	-	-	-	-	-	-
13	Анализировать сложившуюся практику госзадач	-	-	-	-	-	-	-
14	Привести бухучет и отчетность в соответствие с международными стандартами	-	-	-	-	+	-	-
15	Сделать эффективной систему сбора, анализа и распространения лучшего мирового и российского опыта	-	-	-	-	-	+	-
16	Учитывать в Бюджетном кодексе «переходные положения и неурегулированные вопросы»	-	-	-	-	-	-	-
17	Создать единую информационную систему управления общественными финансами	-	-	-	-	+	+	-



1	2	3	4	5	6	7	8	9
18	Обеспечить полную открытость бюджетов	-	-	-	-	+	+	-
19	Снять зависимость фед. бюджета от нефтегазовых доходов	+	-	-	-	-	-	-
20	Создать четкие механизмы управления нефтегазовыми доходами	+	-	-	-	-	-	-
21	Обеспечить соблюдение процедур ведения бюджетного учета и предоставления бюджетной отчетности	-	-	-	-	-	-	-
22	Повысить конкурентоспособность налоговой системы	-	-	-	+	-	-	-
23А	Снизить стоимость заимствований	-	-	-	-	-	-	-
23Б	Создать привлекательность рынка государственных ценных бумаг	-	-	-	-	-	-	-
23В	Повысить эффективность управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния	-	-	-	-	+	-	-
24	Поднять роль РФ в международных фин. отношениях	-	-	-	-	+	-	-
25	Улучшить использование имеющихся возможностей участия РФ в международных фин. организациях	-	-	-	-	-	-	-
26	Снизить риски нарушения интересов участников рынка драгоценных металлов и камней	-	-	-	-	-	-	-
27	Уменьшить волатильность рынка драгоценных металлов и камней	-	-	-	-	-	-	-
28	Понизить уровень нелегального производства и оборота алкогольной продукции	-	-	-	-	-	-	-

1	2	3	4	5	6	7	8	9
29	Уменьшить доступность алкогольной продукции	-	-	-	-	-	-	-
30	Повысить долю потребления некрепких спиртных напитков	-	-	-	-	-	-	-
31	Усилить контроль за соблюдением валютного законодательства	-	-	-	-	+	-	-
32	Организовать внешний контроль за качеством работы аудиторских организаций	-	-	-	-	-	-	-
33	Повысить эффективность управления госдолгом и активами	-	+	-	-	+	-	-

- обеспечение достаточной самостоятельности и ответственности региональных и местных властей в финансировании их полномочий;
- создание единой информационной базы управления финансами государства;
- снижение стоимости заимствования;
- повышение привлекательности рынка государственных ценных бумаг и некоторые др.

Мы считаем, что кроме интегральных показателей выполнения программы все без исключения проблемы, включаемые в ГП, также должны иметь как минимум один соответствующий индикатор, т.е. у 35 задач должно быть как минимум столько же возможностей определения степени их выполнения. Если же по какой-то из них он пока еще не разработан, то в этом случае должна составляться и применяться методика экспертной оценки уровня ее решения. Причем данный документ, включая список независимых специалистов и(или) их отбора, следует дать в Приложении к программе. Только при таком педантичном подходе можно надеяться, что поставленная в ГП цель будет достигнута и, следовательно, никакие ее составляющие не будут забыты или реализованы лишь частично.

Кроме того, предложенные семь показателей оценки эффективности ГП дают возможность понять итоги выполнения данной программы в основном в бюджетной политике и в некоторой степени в банковской, инвестиционной и налоговой. И совсем не отражают того, что произойдет в страховой, таможенной и фондовой политиках (табл. 4.11).

Мы же считаем, что все направления финансовой политики следует включать в данную программу и у каждого из них должен быть хотя бы один показатель оценки степени успешности их реализации.

Завершая анализ показателей ГП, следует сказать, что для оценки ее главной цели – повышения долгосрочной стабильности и сбалансированности бюджетной системы – перечень очень неплохо бы дополнили разработанные и

Применимость показателей оценки Государственной программы РФ  
«Управление государственными финансами»

№ п/п	Показатель	Направления финансовой политики						
		Бюджет-ная	Банков-ская	Инвес-тици-онная	Нало-говая	Стра-ховая	Тамо-женная	Фондо-вая
1	Нефтегазовый дефицит к ВВП, %	+	-	-	-	-	-	-
2	Госдолг к ВВП, %	+	-	-	-	-	-	-
3	Доля ГП в расходах бюджета, %	+	-	-	-	-	-	-
4	Предельное количество часов для уплаты налогов, чел./час	-	-	-	+	-	-	-
5	Долгосрочный кредитный рейтинг	+	+	+	+	-	-	-
6	Индекс открытости бюджета	+	-	-	-	-	-	-
7	Индекс качества финансового менеджмента администраторов фед. бюджета	+	-	-	-	-	-	-

предлагаемые нами три показателя, определяющие:

- уровень состояния финансовой системы;
- результат финансовой политики;
- ее же результативность.

Перейдем к дополнительным предложениям по совершенствованию исследуемой нами ГП, которые не вписались в логику ее анализа, но прямо вытекают из контекста ее содержания.

Во-первых, в программе ничего не говорится о необходимости усиления взаимодействия между отдельными направлениями финансовой политики. А между тем от него во многом зависит возможность повышения ее эффективности. Поэтому мы считаем, что в программе следует отразить эту задачу и решать ее через усиление координации деятельности соответствующих финансовых ведомств, в т.ч. через их участие в реализации данной ГП.

Во-вторых, в конце программы обязательно должно быть «Заключение», в котором бы подробно была прописана прозрачная и четкая процедура подведения ее итогов и принятия соответствующего решения Правительства РФ, а также опирающийся на полученные результаты возможный вариант процедуры разработки следующей аналогичной ГП.

В-третьих, у программы должны быть приложения, в т.ч. там следует дать План мероприятий по ее выполнению с указанием их полного перечня, сроков и ожидаемых итогов их реализации, а также всех исполнителей и соискателей по каждому пункту.

В-четвертых, на основании проведенного анализа мы считаем возможным и необходимым уточнить структуру данной программы и представить ее в следующем виде:

- паспорт с указанием цели ГП, ее основных задач и соответствующих подпрограмм, объемов бюджетных ассигнований по каждой из них, ответственность исполнителя и соисполнителей по всем подпрограммам, этапов и сроков реализации ГП и ее составляющих, краткое описание ожидаемых результатов программы и в разрезе ее подпрограммы, а также показателей их оценки;

- введение, в котором должен даваться анализ сложившейся ситуации в ФП, включая описание достигнутых успехов и имеющихся проблем;

- цели и задачи, предполагающие решение каждой проблемы, их представление во взаимосвязанном виде, который включает некий алгоритм их последовательного достижения и решения в зависимости от их степени важности и ранжирования по приоритетности;

- основные пути реализации, предусматривающие достижение и решение целей и задач программы в целом и всех подпрограмм;

- ожидаемые результаты программы и подпрограмм;

- заключение;

- приложения.

Именно такая структура будет, по нашему мнению, более адекватной и более рациональной для разработки и реализации данной программы и, следовательно, позволит выполнить ее качественнее и с лучшими итогами.

И наконец, в-пятых, формированию программы должно предшествовать составление и утверждение соответствующей Стратегии (см. рис. 4.2), которая может иметь примерно следующую структуру:

- паспорт, включающий ее основные цели с разбивкой по направлениям финансовой политики с указанием ответственных исполнителей и соисполнителей и делением на четыре этапа по 5 лет, краткое описание ожидаемых результатов, которых необходимо достичь на этапах, и индикаторов их оценки;

- введение, предусматривающее характеристику положения дел в сфере финансов государства, включая полученные достижения и имеющиеся проблемы;

- цели, включающие в себя их описание в целом и по направлениям ФП отдельно;

- ожидаемые результаты, дающиеся в разрезе каждой цели;

- заключение, описывающее процедуру подведения ее итогов каждые 5 лет.

Заметим, что мы считаем, что в Стратегию не надо включать такие разделы, как «Пути достижения целей» и «Приложения». Потому что в первом случае эти пути можно разрабатывать именно в пределах их пятилетнего прохождения, т.к. за более длительный срок происходят большие изменения как финансовой системы и финансового механизма, так и в экономике и в государстве в целом и потребуются каждые 5 лет практически полное обновление намеченных планов реализации стратегии. И тем более это будет необходимо делать через 10 и 15 лет. По этой же причине отпадает необходимость в составлении Плана мероприятий, который является основой Приложения.

Таким образом, можно констатировать, что на основе нашей методологии проанализирована Государственная программа РФ «Управление государственными финансами», нацеленная на совершенствование финансовой политики, и разработан алгоритм ее доработки и дополнения, сформулированы конкретные и конструктивные предложения по ее улучшению, которые, по нашему мнению, хорошо вписываются в идеологию указанной программы и в случае их полного или частичного принятия помогут повысить ее качество.

В заключение 4-й главы следует отметить, что в ней были разработаны методология изучения взаимодействия различных направлений финансовой политики, меры использования отдельных этапов ее цикла, масштабов учета ее главных принципов и качества ее осуществления на федеральном, региональном и местном уровнях. На ее основе и на развернутом примере доказана возможность и предложено применять на практике метод парных сравнений экспертных оценок в анализе степени рациональности ФП и для выбора путей ее повышения, а также проанализирована, опираясь на весь данный методологический аппарат (инструментарий), программа «Управление государственными финансами» и сформулированы предложения по ее совершенствованию.

В итоге можно сделать вывод о том, что разработанная нами методология позволяет продвинуться вперед как в исследовании содержания финансовой политики, так и в процессе корректировки эволюции этого направления деятельности государства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопросы повышения результативности финансовой политики имели, имеют и будут иметь важное значение для существования и развития любой страны, региона или муниципалитета. В то же время проведенное нами исследование позволяет сделать вывод о том, что эти вопросы находятся лишь на стадии их осознания и начала серьезного изучения.

В Российской Федерации разработан, принят и действует целый ряд основополагающих, регламентирующих финансовую политику документов (Бюджетный, Налоговый и Таможенный кодексы, Закон о банках и банковской деятельности и некоторые др.), функционирует система органов исполнительной власти (Министерство финансов РФ, Центральный банк России, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора и Федеральная таможенная служба), которые призваны регулировать различные ее направления, имеются достигнутые в последние двенадцать лет положительные результаты в этой сфере деятельности государства (существенно возросли доходы и расходы консолидированного бюджета, снизилась острота проблем выплаты долга и инфляции, увеличилось благосостояние населения, удалось с минимальными потерями для экономики преодолеть негативное влияние мирового финансового кризиса (2008–2011 гг.), создан Таможенный союз РФ, Белоруссии и Казахстана и т.д.).

В то же время у нас имеется целый ряд нерешенных или нерешаемых проблем повышения результативности финансовой политики, в т.ч.:

- недостаточно высокий уровень доходов граждан по сравнению с аналогичным уровнем в развитых странах;
- увеличение государственного долга в последние годы, при наличии профицитных федеральных бюджетов;
- отрицательное влияние деятельности монополий на развитие экономики;



- высокие банковские ставки по кредитам;
- несовершенство налоговой политики, ведущее и к чрезмерной величине размеров податей, и к низкому уровню их собираемости;
- неразвитость страховой системы, в т.ч. из-за «конкуренции» с ней со стороны государства;
- недостаточная связь таможенной политики с потребностями ускорения развития внутреннего производства товаров и услуг;
- преобладание спекулятивного характера в работе фондового рынка в ущерб его инвестиционной направленности;
- отсутствие должного взаимодействия между различными направлениями финансовой политики.

Для существования перечисленных проблем имеются как объективные, так и субъективные причины.

К первым следует отнести прежде всего низкий стартовый уровень развития финансовой системы современной России, нехватку времени и средств для решения некоторых проблем, а также жесткую и реальную внешнюю конкуренцию по всем без исключения направлениям реализации финансовой политики.

В число вторых можно включить:

- непоследовательность замыслов и действий законодательной, исполнительной и судебной властей;
- преобладание фрагментарного характера отдельных новаций и несвязанность их между собой, иногда даже противоречивость;
- наличие интуитивных и малообоснованных идей, не учитывающих побочные и отдаленные последствия их реализации;
- нередко низкий уровень знаний в сфере финансов у руководителей, которые имеют право осуществлять значительные расходы;
- недостаточное понимание того факта, что время простых, разовых и разрозненных решений при проведении финансовой политики прошло и

сегодня уже для получения устойчивого положительного результата необходимо подходить к этому вопросу комплексно, с обязательным учетом всех его аспектов;

- несовершенство взаимодействия между государственным уровнем управления и научным сообществом в работе по выработке мер с целью повышения результативности финансовой политики;

- отсутствие «критической массы» всесторонних, глубоких и обоснованных итогов исследований по данной теме и, как следствие, неприятие на настоящий момент созданной на их основе соответствующей Стратегии.

Именно для преодоления этих субъективных недостатков были задуманы и проведены наши исследования.

Прежде всего мы определили логическую последовательность работы. Ведь невозможно же сразу начать рассмотрение результативности чего-то, не поняв сущность самого объекта, который как-то функционирует и дает интересующий нас итог его деятельности. Далее мы разобрались в механизме работы этого объекта, т.е. какова его внутренняя структура и как отдельные его части взаимодействуют между собой. А уже затем выяснили, что собственно является продуктом его деятельности и как его приумножить.

Исходя из данной логики, мы изучили существующие и выработали свое понимание основных экономических категорий, без которых невозможно проникнуть в смысл и суть финансовой политики и, следовательно, подойти к вопросам методологии оценки и повышения ее результативности.

Первая базовая составляющая нашего подхода – **финансовая система**. После тщательного анализа имеющихся точек зрения на ее определение мы сформулировали ее сущность как **совокупность финансовых организаций, включая организации управления централизованными финансами, которые в процессе своей деятельности образуют механизм ее функционирования и прямо или косвенно воздействуют на консолидацию, распределение и перераспределение финансовых ресурсов между органами**

**власти всех уровней, а также хозяйствующими субъектами и домохозяйствами.**

Вторая основополагающая категория – **механизм функционирования финансовой системы.** Отталкиваясь от анализа существующих подходов и исходя из нашего анализа его сути, мы предложили его толковать как **совокупность всех взаимосвязей и процессов внутри ФС, интенсивность, направленность и устойчивость которых во многом определяют возможности ФС достигать поставленные перед ней цели и решать стоящие перед ней задачи ФП.**

Третье фундаментальное понятие, сформулированное нами с учетом существующих подходов, – это **финансовая политика как деятельность государства, включающая формирование целей и задач ФП, разработку путей достижения запланированных результатов и реализацию намеченного, т.е. собственно управление этим процессом, исходя из ее детерминированности состоянием существующей финансовой системы, включая сложившийся механизм ее функционирования, при обязательном учете внутренних и внешних факторов, которые могут повлиять на процесс ее разработки и осуществления.**

Далее, реализуя логику нашего исследования, мы ввели в экономический оборот новое понятие, которое является одним из главных итогов финансовой политики, – **бюджетная устойчивость ФС, под которым мы понимаем объективную способность данной системы (страны, региона или муниципалитета) обеспечивать за счет собственных возможностей достижение поставленной цели и решение стоящих перед ней задач на основе создания необходимых стабильных условий для осуществления финансовой политики.**

Опираясь на все четыре вышперечисленные основные понятия нашего подхода, мы сформулировали еще две базовые категории: **результат финансовой политики, суть которого заключается в изменении бюджетной**

**устойчивости ФС за конкретный промежуток времени, и результативность финансовой политики как итог соизмерения результата с начальным уровнем ее бюджетной устойчивости.**

Сформировав наш подход к пониманию результативности финансовой политики, были рассмотрены проблемы ее повышения, которые в современных условиях в той или иной степени анализируются и решаются. При этом мы различаем два основных уровня осознания и влияния на данный процесс, а именно:

- уровень государственной власти, на котором принимаются все действия по совершенствованию управления;
- уровень научного сообщества, которое исследует эти вопросы и дает соответствующие рекомендации, направленные на улучшение отдельных направлений данной политики.

Проанализировав Послания Федеральному собранию и Бюджетные послания Президентов РФ, решения Правительства РФ, программные заявления министра финансов РФ и практику совершенствования финансовой политики, следует отметить, что в настоящее время органами власти всех уровней ведется определенная работа по ее модернизации.

Если изучить публикации российских ученых по данной проблеме, то можно найти много интересных и конкретных идей по дальнейшему совершенствованию ФП, выдвинутых по результатам ее исследования. Подводя итог краткого анализа предложений научного сообщества, следует констатировать, что многие нововведения уже реализованы, другие – находятся на стадии их осмысления и внедрения, остальные – «ждут своего часа».

В то же время необходимо отметить, что пока еще не удалось наладить тесного взаимодействия между органами власти и научным сообществом, из-за чего нередко страдает качество отдельных государственных нормативных документов. В том числе вследствие этого в настоящее время отсутствуют утвержденные или находящиеся в стадии принятия методики определения

результативности ФП.

Вот поэтому одной из наиболее актуальных задач повышения результативности финансовой политики является, по нашему мнению, разработка инструментария ее оценки. Ведь всегда важно знать: как то или иное управленческое нововведение, а также его реализация отразятся на состоянии ФС государства, его регионов или муниципалитетов.

И прежде всего, для того чтобы такая оценка могла быть использована в качестве надежного инструмента для анализа, а в дальнейшем при разработке и реализации финансовой политики, вводимые новые показатели должны иметь определенный экономический смысл, а исходные данные, процесс их расчета и полученный результат должны отвечать ряду требований.

Экономическое содержание предлагаемых нами трех показателей оценки финансовой политики состоит прежде всего в том, что первый дает возможность получить количественную оценку величины бюджетной устойчивости ФС, характеризующую ее способность за счет собственных возможностей обеспечивать достижение поставленных целей и решение задач, стоящих перед страной, регионом или поселенческим сообществом. Кроме того, результат ФП заключается в измерении его изменения в итоге осуществления данной политики за определенный промежуток времени. И, наконец, сама результативность есть не что иное, как соотношение полученного результата ФП к начальному уровню бюджетной устойчивости финансовой системы.

Мы видим следующие требования к исходным данным.

Во-первых, необходимо, чтобы они определялись на основе существующей строгой финансовой отчетности и эти исходные цифры можно было бы в случае необходимости проверить. Использование же субъективных составляющих необходимо исключить либо свести к минимуму.

Во-вторых, данные показатели должны быть наиболее важными для характеристики состояния ФС.

В-третьих, очень важным для выбора исходных данных оценки является период времени, за который происходит оценка сложившейся в ФС ситуации. Считаем, что наиболее объективной такая оценка может быть только по итогам годового (многолетнего) периода, т.к. практика показывает, что и доходы, и расходы исполнения годовых финансовых планов происходят в течение года везде и всегда неравномерно.

Далее, для получения объективной оценки необходимо, чтобы:

- процесс расчета указанного выше показателя был логически обоснованным;

- учитывалось наличие зависимости изменения исходных показателей друг от друга;

- в расчетах нельзя было использовать какие-либо математические операции, коэффициенты или другие действия, которые зависели бы от субъективного мнения человека, делающего расчеты или заказавшего эту работу.

Полученные новые показатели также должны соответствовать определенным требованиям:

- итог может быть только однозначным, т.е. не должно быть возможности, чтобы на основе одних и тех же исходных данных можно было получить разные конечные цифры;

- он должен дать новые знания об исследуемом объекте.

Опираясь на приведенную выше логику, мы составили методику оценки результативности финансовой политики.

Алгоритм ее разработки предполагает сформировать перечень исходных данных, характеризующих основные изменения состояния любой финансовой системы. Также очень важно понять, какая математическая формула наиболее адекватно дает возможность получить оценку ее состояния в данный момент. Далее необходимо разобраться, каким образом на основании вычисленных показателей бюджетной устойчивости ФС на начало и на конец исследуемого

периода определить результаты и(или) результативность финансовой политики.

По нашему мнению, основными индикаторами, характеризующими состояние ФС, являются прежде всего доходы и расходы, а также задолженность соответствующего бюджета. В случае с государством или его субъектом речь может идти только о показателях консолидированного бюджета, включая и данные по внебюджетным фондам.

Весьма важно, что в качестве исходных показателей мы берем данные об итогах именно бюджетной политики, т.к. считаем, что все остальные направления финансовой политики направлены или должны быть направлены в конечном счете на получение положительных результатов прежде всего в бюджетной системе.

После всестороннего анализа мы остановились на формуле, которая логично сочетает данные параметры и адекватно, по нашему мнению, характеризует ее бюджетную устойчивость:

$$A_1 = \frac{D_1 - R_1 - \Delta D}{D_1}, \quad (1)$$

где

$A_1$  – показатель бюджетной устойчивости ФС;

$D_1$  – фактические доходы консолидированного бюджета за конкретный промежуток времени;

$R_1$  – фактические расходы консолидированного бюджета за этот же промежуток времени;

$\Delta D_0$  – долг на начало периода;

$\Delta D_1$  – долг в конце периода.

Мы вновь должны обратить внимание на то, что все исходные данные, используемые в формуле (1), вроде бы имеют отношение исключительно к бюджетной политике. Однако всё обстоит не так просто. Доходы – это не столько итог данного направления ФП, сколько суммарный «эффект», достигаемый, прежде всего, в итоге реализации налоговой и таможенной, а

также отчасти банковской, инвестиционной, страховой и фондовой политик. К тому же, государственный долг образуется в основном за счет заимствований у отечественных банков, а также через размещение государственных ценных бумаг на российском фондовом рынке, что, безусловно, не может не сказываться на деятельности соответствующих направлений ФП. Поэтому получаемый показатель (А) фактически имеет прямое отношение ко всей финансовой политике, хотя исходные данные, используемые при его расчете, и характеризуют бюджетный процесс.

Кроме того, мы еще раз напоминаем, что разделяем точку зрения Р. Масгрейва о том, что ведущую роль в ФП играет именно бюджетная политика, а другие ее направления «являются второстепенными» [90, с.18].

Данный показатель бюджетной устойчивости финансовой системы адекватно зависит от изменения основных его характеристик: рост доходов ведет к его увеличению; превышение расходов над доходами – к его снижению; сокращение величины долга за анализируемый период ведет к его росту, а обратная тенденция – к тому, что значение данного показателя будет уменьшаться. А в целом он отражает возможности ФС самостоятельно, без учета возможных заимствований, достигать поставленные перед ней цели и решать стоящие перед ней задачи.

Обращает на себя внимание лежащее на поверхности кажущееся противоречие в логике формулы (1), а именно то, что соотношение — может быть равным при абсолютно различных значениях самих показателей. Например, в первом случае равно 800 млн. рублей, а – 1 млрд. рублей, во втором случае – соответственно 8,0 млн. рублей и 10,0 млн. рублей. но в обоих случаях частное от деления будет 1,25.

По нашему мнению, данный «парадокс» трактуется как **одинаковые** возможности и усилия, а также **равные** результаты по снижению долга, и поэтому естественно, что влияние изменения данных показателей на



бюджетную устойчивость ФС будет совпадать. Сам факт того, что даже при различных возможностях относительное сокращение долга по объективным или субъективным причинам произошло в равной мере с беспристрастностью свидетельствует об идентичных итогах ФП.

Исходя из нашей логики, финансовую систему можно считать бюджетоустойчивой при значении показателя  $A$ , близком к 1 и выше. Это означает, что доходы и расходы примерно равны между собой и рост (снижение) долга осуществляется достаточно плавно, без резких колебаний.

Получив по формуле (1) значение бюджетной устойчивости ( $A$ ) в каком-либо году, а затем определив его через какой-то промежуток времени (к примеру, на следующий год), можно узнать их разницу, которая как раз и будет результатом финансовой политики.

$$C_1 = A_{t_1} - A_{t_0}, \quad (2)$$

где

$C_1$  – результат финансовой политики в период между  $t_1$  и  $t_0$ ;

– бюджетная устойчивость ФС в момент времени  $t_1$ ;

– бюджетная устойчивость ФС в момент времени  $t_0$ ;

$t_0$  и  $t_1$  – начальный и конечный периоды времени проведения ФП.

Очевидно, что если показатель  $C_1$  получился положительным, то финансовая политика смогла улучшить бюджетную устойчивость ФС, а если отрицательным – то ухудшила ее.

Далее мы определили результативность финансовой политики как отношение разницы между величиной бюджетной устойчивости ФС в конечный и в начальный период времени к оценке начальной бюджетной устойчивости ФС:

$$K_1 = \frac{C_1}{A_{t_0}}, \quad (3)$$

где

$K_1$  – результативность финансовой политики за конкретный промежуток

времени между  $t_1$  и  $t_0$ ;

$A_1$  – бюджетная устойчивость ФС в период  $t_1$ ;

$A_0$  – бюджетная устойчивость ФС в период  $t_0$ .

Если значение данного показателя ( $K$ ) растет, то финансовая политика имеет положительный тренд, снижается – отрицательный. Следует также подчеркнуть, что данный индикатор позволяет сравнивать как его динамику в государстве, его субъектах или муниципалитетах, так и его значение в разных странах и их регионах за один и тот же период.

Используя изложенный выше подход к оценке бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики, мы провели расчеты соответствующих количественных оценок на уровне Российской Федерации и ее субъектов за 2002–2011 годы, а также выполнили сравнительный анализ результативности финансовой политики РФ и США за тот же период.

Таким образом можно констатировать, что:

- разработана методология и составлена методика оценки результативности финансовой политики;
- появилась возможность перейти от во многом еще интуитивного и субъективного определения результативности финансовой политики к вычислению количественной ее оценки, т.е. к более объективному подходу;
- обеспечена сопоставимость степени рациональности управления финансами как по различным объектам исследования, так и в отдельные конкретные периоды времени;
- созданы предпосылки для целенаправленного изучения лучших практик и, следовательно, более быстрого внедрения полученного положительного опыта.

Опираясь на полученные результаты, мы посчитали возможным и необходимым разработать методологию и методику анализа ФП и составления на этой основе проектов конкретных мероприятий по повышению

результативности финансовой политики. Краткий и основной смысл последних заключается в следующем:

Во-первых, очевидно, что, исходя из нашего показателя бюджетной устойчивости ФС, необходимо перманентно увеличивать доходы бюджета и снижать нерациональные расходы, а также плавно, без какого-либо отрицательного влияния на выполнение финансирования обязательств государства, региона или муниципалитета уменьшать до разумного предела их долги. Данные рекомендации близки или даже совпадают с логикой здравого смысла в бюджетном процессе. Но, к сожалению, он не всегда имеет место быть в реальной практике, а, кроме того, уровень рациональности его применения может быть различным и допускает субъективность трактования полученных итогов. Именно поэтому мы и предложили для определения степени результативности применяемых и исполненных решений использовать наши показатели объективной оценки достижений ФП.

Во-вторых, опираясь на разработанную нами теоретическую модель, которая состоит из трех векторов (этапов, принципов и уровней) финансовой политики, рассмотрена степень их использования по каждому блоку, образуемому этими тремя плоскостями, выявлены резервы. Так, необходимо усиление использования принципа целесообразности на всех этапах ФП и на всех ее уровнях нужно предусматривать, по нашему мнению, разработку и принятие единого порядка составления Стратегий и Программ по всем направлениям финансовой политики, включая единый горизонт времени их действия, сроки их подготовки, утверждения, реализации и отчетности. А более полное применение принципа сочетания отраслевых и территориальных интересов опять же по всей цепочке подготовки и реализации ФП на федеральном, региональном и местном уровнях предполагает в будущем ввести в структуру бюджетов не только программно-отраслевой срез, но и территориальный по субъектам РФ, в которых собственно и происходит «создание» доходных частей консолидированного и федерального бюджетов и

его фактическое расходование. Всего в качестве примера применения такого подхода нами было выработано более 60 конкретных мероприятий по совершенствованию ФП.

В-третьих, на основе разработанной методологии проанализирована Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами», утвержденная Правительством РФ в марте 2013 года, и на этой базе составлены конструктивные предложения по ее доработке и дополнению, которые, по нашему мнению, хорошо вписываются в идеологию указанной программы и, в случае их полного или частичного принятия, помогут повысить ее качество.

\* \* \*

Таким образом, можно утверждать, что в результате нашего исследования:

- удалось развить и конкретизировать понимание таких экономических категорий, как «финансовая система», «механизм функционирования финансовой системы» и «финансовая политика», в соответствии с целями нашей работы;

- введены в научный оборот новые экономические категории: «бюджетная устойчивость финансовой системы», «результат» и «результативность» финансовой политики государства, его субъекта или муниципалитета;

- опираясь на базовые понятия и предлагаемые новые характеристики итогов ФП, разработана методология и методика количественной оценки ее результативности;

- получены значения показателей бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности ФП России и ее субъектов, а также осуществлено сопоставление динамики этих показателей на уровне РФ и США;

- на основе нашей концепции оценки финансовой политики созданы и применены на практике методология и методика анализа ФП и разработки мероприятий, направленных на ее совершенствование.

В заключение можно сказать, что удалось получить новые знания об особенностях финансовой политики, о возможности оценки бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности ФП, а также о путях их повышения, которые имеют важное социально-экономическое значение и могут найти применение в практике работы Министерства финансов РФ, других федеральных финансовых ведомств, финорганов субъектов РФ для улучшения качества и ускорения решения задач по повышению эффективности этого направления деятельности государства.

**Итак, цель нашей работы – разработать методологию оценки и повышения результативности финансовой политики государства – достигнута.**

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Официальные источники

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 23.06.2008 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : [http://archive.kremlin.ru/appears/2008/06/23/2127\\_type63373\\_202940.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2008/06/23/2127_type63373_202940.shtml).
2. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2010–2012 годах от 25.05.2009 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2009/05/216772.shtml> .
3. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2011–2013 годах от 29.06.2010 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан.-URL : <http://kremlin.ru/acts/8192>.
4. Бюджетное послание Федеральному собранию о бюджетной политике в 2004 году от 30.05.2003 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан.– URL : [http://gfi.gov12.ru/president-detail.htm?file\\_id=7](http://gfi.gov12.ru/president-detail.htm?file_id=7).
5. Бюджетное послание Федеральному собранию о бюджетной политике в 2005 году от 12.07.2004 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан . – URL : <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2004/07/74379.shtml>.
6. Бюджетное послание Федеральному собранию о бюджетной политике в 2006 году от 24.05.2005 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2005/05/88533.shtml>.
7. Бюджетное послание Федеральному собранию о бюджетной политике в 2007 году от 30.05.2006 г. [Электронный ресурс] . – Электрон. дан. – URL : <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/106175.shtml>.
8. Бюджетное послание Федеральному собранию о бюджетной политике в 2008-2010 годах от 09.03.2007 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2007/03/119311.shtml>.
9. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2012–2014 годах от 29.06. 2011 г. [Электронный ресурс] . – Электрон. дан. - URL :

<http://kremlin.ru/acts/8192>.

10. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2013–2015 годах от 28.06.2012 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://kremlin.ru/acts/15786>

11. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 годах от 13.06.2013 г. [электронный ресурс]. – Электрон.дан. - URL : <http://kremlin.ru/acts/18332>

12. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию о бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу от 31.05.2000 г. [Электронный ресурс] . – Электрон. дан. – URL : <http://www.consultant.ru>.

13. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию о бюджетной политике на 2002 год от 20.04.2001 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.consultant.ru>.

14. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию о бюджетной политике на 2003 год от 1.06.2002 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.consultant.ru>.

15. Бюджетный кодекс (БК РФ) [Электронный ресурс] . – Электрон. дан. – URL : <http://www.garant.ru/12112604>.

16. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами» [Электронный ресурс]: утв. распоряж. Правительства РФ от 4.03.2013 № 293-р.-Электрон.дан.- URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=143054>

17. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] : утв. распоряж. Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р. – Электрон. дан. – URL : <http://ifap.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>

18. Медведев Д. Послание Федеральному собранию от 05.11.2008 г. [Электронный ресурс] / Д. Медведев. – Электрон. дан . – URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?reg=doc;base=law;n=81294>.

19. Медведев Д. Послание Федеральному собранию от 12.11.2009 г. [Электронный ресурс] / Д. Медведев. – Электрон. дан. – URL :<http://news.kremlin.ru/transcripts/5979>.
20. Медведев Д. Послание Федеральному собранию от 30.11.2010 г. [Электронный ресурс] / Д. Медведев. – Электрон. дан. – URL : <http://news.kremlin.ru/transcripts/9637>.
21. Медведев Д. Послание Федеральному собранию от 22.12.2011 г. [Электронный ресурс] / Д. Медведев. – Электрон. дан. – URL : <http://news.kremlin.ru/transcripts/14088>.
22. Налоговый кодекс (I и II часть) [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.garant.ru/10900200/>.
23. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Фед. закон РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.- URL:<http://base.garant.ru/186367>.
24. О банках и банковской деятельности [Электронный ресурс] : Фед. закон РФ от 02.12.1990 г. № 395-1. – Электрон. дан. – URL : <http://base.garant.ru/10105800>.
25. О долгосрочной государственной экономической политике [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598. – Электрон. дан. – URL : <http://kremlin.ru/acts/news/15232>.
26. О защите конкуренции: [Электронный ресурс]: Фед. закон РФ от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ. – Электрон.дан. – URL:[://baseconsultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW; № 13410](http://baseconsultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;№13410).
27. О перечне государственных программ Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. – Электрон. дан. – URL : <http://www.government.ru/gov/results/13025>.
28. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года : постановление Правительства РФ от 15 авг. 2001 г. № 584. – М.: ИПЦ «Финпол», 2002. – 31 с.



29. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) [Электронный ресурс] : Фед. закон РФ от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ. – Электрон. дан. – URL : <http://base.garant.ru/12127405/>.
30. Послание Президента Правительству Российской Федерации о бюджетной политике на 2000 год от 31.05.1999 г. – Электрон. дан. – URL: <http://www.consultant.ru>.
31. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 12.12.2012 [Электронный ресурс]. – Электрон.дан. – URL : <http://kremlin.ru/news/17118>.
- 31А. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 12.12.2013 года. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. - <http://kremlin.ru/news/19825>.
32. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Правительства РФ. № 1101-р от 30 июня 2010 г. – Электрон. дан. – URL : <http://www.government.ru/media/2010/7/9/32655/file/1101-pril.doc>.
33. Программа развития конкуренции в Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. распоряж. Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 691-р. – Электрон. дан. – URL : <http://base.consultant.ru>
34. Путин В. [Государство Россия. Путь к эффективному государству] [Электронный ресурс] : Послание Федеральному собранию от 08.07.2000 г. / В. Путин. – Электрон. дан. – URL : <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2000/07/28782.shtml>.
35. Путин В. [Не будет ни революций, ни контрреволюций] [Электронный ресурс] : Послание Федеральному собранию от 03.04.2001 г. / В. Путин. – Электрон. дан. – URL : [http://archive.kremlin.ru/appears/2001/04/03/0000\\_type63372type63374type82634\\_28514.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2001/04/03/0000_type63372type63374type82634_28514.shtml).
36. Путин В. [О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства] [Электронный ресурс] : Послание Федеральному собранию от 26.04.2005 г. / В. Путин. – Электрон.дан. – URL :

[http://archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223\\_type63372type63374type82634\\_87049.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml).

37. Путин В. [России надо быть сильной и конкурентоспособной] [Электронный ресурс] : Послание Федеральному Собранию от 18.04.2002 г. / В. Путин. – Электрон. дан. – URL : <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2002/04/28876.shtml>.

38. Путин В. Послание Федеральному собранию от 16.05.2003 г. [Электронный ресурс] / В. Путин. – Электрон. дан. – URL : [http://archive.kremlin.ru/appears/2003/05/16/1259\\_type63372type63374type82634\\_44623.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2003/05/16/1259_type63372type63374type82634_44623.shtml).

39. Путин В. Послание Федеральному собранию от 26.05.2004 г. [Электронный ресурс] / В. Путин. – Электрон. дан. – URL : [http://archive.kremlin.ru/appears/2004/05/26/0003\\_type63372type63374type82634\\_71501.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2004/05/26/0003_type63372type63374type82634_71501.shtml).

40. Путин В. Послание Федеральному собранию от 10.05.2006 г. [Электронный ресурс] / В. Путин. – Электрон. дан. – URL : [http://archive.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357\\_type63372type63374type82634\\_105546.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml).

41. Путин В. Послание Федеральному собранию от 26.04.2007 г. [Электронный ресурс] / В. Путин. – Электрон. дан. – URL : [http://archive.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156\\_type63372type63374type82634\\_125339.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372type63374type82634_125339.shtml).

42. Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года [Электронный ресурс] : приложение к Заявлению Правительства РФ и Центрального банка РФ от 5 апр. 2005 г. – Электрон. дан. – URL : <http://www.minfin.ru/ru/regulation/bank/strategy/>

43. Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] : утв. распоряж. Правительства РФ от 29 дек. 2008 г. № 2043-р. – Электрон. дан. – URL : <http://www.rg.ru/2009/02/03/finansy-strategia-dok.html>

44. Таможенный кодекс РФ [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.zakonrf.info/tamozhenniy-kodeks/>.

Книги, монографии, сборники, учебники и учебные пособия

45. Акоф Р. Л. Основы исследования операций / Р. Л. Акоф, М. Сасиени. – М.: Мир, 1971. – 536 с.

46. Анашкин А. К. Механизм стабилизации национальных финансов / А.К. Анашкин. – М. : Экономика, 2002. – 190 с.

47. Арыкбаев Р.К., Финансовая политика государства : учеб. пособ. / Р.К. Арыкбаев, Р.А.Набиев, Г.Э. Френкель. – Волгоград : Волгоград. науч. изд-во, 2008. – 151 с.

48. Афанасьев М. Модернизация государственных финансов / М. Афанасьев, И. Кривоногов. – 2-е изд. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 439 с.

49. Афанасьев М. П. Основы бюджетной системы / М. П. Афанасьев. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. – 243 с.

50. Бабич А. М., Государственные и муниципальные финансы : учебник / А.М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ, 2000. – 687 с.

51. Бежаев О. Г. Межбюджетные отношения : теория и практика реформирования / О. Г. Бежаев. – М.: ЭКЗАМЕН, 2001. – 128 с.

52. Богданов А.А. Тектология – Всеобщая организация науки / А.А. Богданов. В 2-х кн. – М.: Экономика. 1989. – 70 с.

53. Бродский М.Н. Финансовая система субъекта Российской Федерации (на материалах Санкт-Петербурга) / М.Н. Бродский. – СПб.: Бизнес-пресса, 2009. – 640 с.

54. Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов / Пер. седьмого немецкого издания;/-Под общ. ред. А.Л. Кудрина, В.Д. Дзгоева. – Владикавказ: Пионер-Пресс, 2001. – 480 с.

55. Бюджет государства и информационные технологии / под ред. Е.В. Бушмина. – М.: Перспектива, 2001. – 436 с.

56. Бюджетная система России : учебник / под ред. Г. Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ, 1999. – 550 с.
57. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / под ред. М.В. Романовского, О. В. Врублевской. – 3-е изд., испр. и перераб. – М.: Юрайт, 2003. – 838 с.
58. Ван Хорн Джеймс, Вахович Джон, мл. Основы финансового менеджмента / Пер. О.Л. Пелявский. 13-е изд. – М.: Вильямс, 2010. –1232 с.
59. Вахрин П. И. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / П.И. Вахрин. – М.: Изд.-торг. корп. «Дашков и К<sup>0</sup>», 2002. – 344 с.
60. Введение в финансовый менеджмент / под ред. В. В. Ковалева. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 768 с.
61. Витте С. Ю. Собрание сочинений и документальных материалов : в 5 т. / С.Ю. Витте. – М. : Наука, 2003. – Т. 2, кн. 2 : Налоги, бюджет и государственный долг. – 490 с.
62. Волков А. М. Перспективное планирование финансовых ресурсов / А.М. Волков. – М. : Финансы, 1976. – 256 с.
63. Вышегородцев М. М. Управление бюджетом : курс лекций / М.М. Вышегородцев. – М. : Дело и сервис, 2002. – 160 с.
64. Галицкая С. В. Теория и практика бюджетного федерализма / С.В. Галицкая. – М. : ЭКЗАМЕН, 2002. – 128 с.
65. Гегель Г. В. Ф. Сочинения : в 14 т. / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Соцэкгиз, 1937. – Т. 5. : Наука логики. – 814 с.
66. Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 1989. – Т. 1. – 624 с и М.: Мысль, 1991. – Т. 2. 736 с.
67. Государственные и муниципальные финансы : учебник / под ред. И.Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 680 с.
68. Государственные и муниципальные финансы : учебник. – 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. И. Д. Мацкуляка. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 640 с.
69. Государственные и муниципальные финансы России : учеб. пособ. /

- Л.С. Гринкевич [ и др.]. – М. : КНОРУС, 2007. – 560 с.
70. Государственные финансы России : XIX – первая четверть XX века : учеб. пособ. / под ред. И. В. Караваевой. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2003. – 304 с.
71. Глущенко В.В., Финансы, финансовая политика, маркетинг, менеджмент, финансовый риск – менеджмент. Ценные бумаги. Страхование: учебник/ В.В. Глущенко, И.И. Глущенко – Железнодорожный Московской области: ТОО НПЦ «Крылья», 1998. – 416 с.
72. Евстигнеев В. Р. Портфельные инвестиции в мире и России : выбор стратегии / В. Р. Евстигнеев. – М.: Едиториал УРСС, 2002 . – 304 с.
73. Живалов В. Н. Финансовые потоки в российской экономике / В.Н. Живалов. – М.: Экономика, 2000. – 158 с.
74. Иванов В. В. Теория и практика межбюджетных отношений / В.В. Иванов. – СПб.: Изд-во БАН : Нестор-История, 2010. – 228 с.
75. Иванов О.Б., Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие/ О.Б. Иванов, С.Н. Рукина, И.П. Денисова – М.: Феникс, 2008. – 309 с.
76. Игнатьева Е.Д., Типология муниципальных образований как инструмент анализа социально-экономического развития территорий: препринт / Е.Д. Игнатьева, Л.М.Аверина, И.Э.Гимади – Екатеринбург: Урал. отд. РАН, 2005.– 63 с.
77. Ионов Ч. Х. Финансовая система и финансовая политика / Ч.Х. Ионов, О.Н. Кусакина ; Ставропольская гос. с.- х. акад. – Ставрополь, 1995. – 40 с.
78. Исследования по общей теории систем : сб. переводов ( с англ. и польск.) / общ. ред. и вступ. ст. : В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина. – М.: Прогресс, 1969. – 520 с.
79. Кенэ Ф. Избранные экономические произведения / Ф. Кенэ. – М.: Соцэкгиз, 1960. – 551 с.
80. Колесов А.С. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / А. С. Колесов [и др.] ; под ред.. – М.: Финансы, 2007. – 600 с.
81. Колесов А.С. Эффективность финансовой политики государства: вопросы

- теории и практики/ А.С. Колесов – М.: Финансы, 2012. – 309 с.
82. Кравчук Ю.А. Финансовая политика : учеб. пособ. / Ю.А. Кравчук. – Ярославль : Изд-во Ярослав. гос. ун-та, 1998. – Ч. I. – 68 с.
83. Критерии оценки эффективности (результативности) финансовой политики России за 1992-2012 гг. // Автор-составитель Е.Е. Румянцева. – М.: ВГНА Министерства финансов РФ, 2012. – 198 с.
84. Ксенофонт. О доходах / Ксенофонт // Хрестоматия по истории Древней Греции / под ред. Д. П. Каллистова. – М., 1964. – С. 343–357.
85. Лаптев С. В. Основы теории государственных финансов : учеб. пособ. / С. В. Лаптев, Ф. В. Фалина. – М.: ЮРИСТЪ, 2001. – 107 с.
86. Логвинова И. Л. Взаимное страхование как метод создания страховых продуктов российской экономики / И.Л. Логвинова. – М.: Анкил, 2010. – 248 с.
87. Лукасевич И. Я. Финансовый менеджмент : учебник / И.Я. Лукасевич. – 3-е изд. – М. : ЭКСМО, 2011. — 768 с.
88. Любичкая Т. В. Финансовая политика государства / Т. В Любичкая ; Красноярский гос. ун-т. – Красноярск, 1995. – 61 с.
89. Лялин В. А. Рынок ценных бумаг : учебник / В. А. Лялин, П.В. Воробьев. – М.: Проспект, 2008. – 383 с.
90. Масгрейв Р., Масгрейв П. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009 – 716 с.
91. Мау В. Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики / В. Мау, С. Синельников -Мурылев, Г. Трофимов. – ( Научные труды №1) – М.: Изд-во ИЭПП, 1996. – 84 с.
92. Модернизация финансовой сферы России / Под ред. В.К. Сенчагова. М.; СПб.:Нестор-История, 2011. – 304 с.
93. Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник / И. Н. Мысляева . – М.: ИНФРА-М, 2003. – 268 с.
94. Общая теория систем : [сб. ст. ] / пер. с англ. : В. Я. Алтаева, Э.Л. Наппельбаума. – М. : Мир, 1966. – 187 с.

95. Очерки по истории финансовой науки / О.Н. Ансберг, Ю.В. Базулин, С.А. Белозеров [и др.]; под ред. В.В. Ковалева. – М.: Проспект, 2013. – 544 с.
96. Павлова Л.П. Финансовый менеджмент: учебник. – М.: ИНФРА – М, 2003. – 420 с.
97. Пансков В. Г. Налоги и налоговая система Российской Федерации : учебник / В. Г. Пансков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 2008. – 496 с.
98. Пансков В. Г. Налоги и налогообложение в Российской Федерации : учебник / В.Г. Пансков ; Международный центр фин.-эконом. развития. – Изд. 7-е, доп. и перераб. – М., 2006. – 592 с.
99. Петти В. Трактат о налогах и сборах / В. Петти // Классика экономической науки. – ( Антология мысли). – М., 2000. – С. 5–76.
100. Подъяблонская Л. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник / Л. М. Подъяблонская. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 559 с.
101. Поляк Г. Б. Территориальные финансы : учеб. пособ. / Г. Б. Поляк. – М. : Вузовский учебник, 2003. – 479 с.
102. Пономаренко Е. В. Финансы общественного сектора России / Е.В. Пономаренко. – М.: Экономика, 2001. – 191 с.
103. Пшенникова Е. И. Бюджет и бюджетный процесс в Российской Федерации : учеб. пособ. / Е. И. Пшенникова. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та, 2002. – 188 с.
104. Радцит А. А. Финансовая политика России с 1897 года : сб. ст. по финансовым и экономическим вопросам / А. А. Радцит. – СПб.: Народная польза, 1903. – 194 с.
105. Развитие межбюджетных отношений и реформирование региональных финансов: сб. материалов семинара. Ростов-на-Дону, 28-30 мая 2001 г. / под ред. Е. В. Бушмина; Министерство финансов. – М., 2001. – 178 с.
106. Рикардо Д. Начало политической экономии / Д. Рикардо // Классика экономической науки. – (Антология мысли). – М., 2000. – С. 403–479.

107. Родионова В. М., Финансовый контроль : учебник / В. М. Родионова, В. И. Шлейников. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – 320 с.
108. Российская экономика в 2011 году : тенденции и перспективы. – М.: Институт Е.Т. Гайдара, 2012. – Вып. 33. – 612 с.
109. Рыбин В. И. Национальные банковские системы : учебник / В. И. Рыбин, Е. В. Павлова, К. Н. Темникова. – М.: Инфра-М, 2009. – 528 с.
110. Сазонов С. П. Консолидированный бюджет субъекта Федерации и его роль в формировании экономики / С.П. Сазонов.– М.: Финансы, 2005. –432 с.
111. Сатклифф М. Эффективная финансовая деятельность. Секреты финансовых директоров / М. Сатклифф, М. Доннеллан. – М. : Вершина, 2009. – 496 с.
112. Системные исследования. Ежегодник. 1969 / АН СССР, Ин-т истории естествознания и техники. – М. : Наука, 1969. – 204 с.
113. Современный толковый словарь русского языка Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: Норинт, 2001. – 960 с.
114. Сокольников Г. Я. Финансовая политика революции: в 2 т. / Г.Я. Сокольников. – М. : Наука, 2006. – Т. 1. – 485 с. и М.: Наука, 2006. –Т. 2. –507 с.
115. Среднесрочный прогноз развития финансовой системы России (2010–2015 гг.). Аналитический доклад/ Рук. авт. кол. Я.М. Миркин. М., – 2010. – 558 с.  
[Электронный ресурс] – Электрон. дан. – URL:[http://www.mirkin.ru/\\_docs/analyt\\_doclad2010-2015.pdf](http://www.mirkin.ru/_docs/analyt_doclad2010-2015.pdf)
116. Структурная модернизация финансовой системы России. Аналитический доклад/ Рук. авт. кол. А.Ф. Бородин и И.Ю. Юргенс. – М., 2010. – 164 с.  
[Электронный ресурс] – Электрон. дан. – URL:[http:// www.isor – russia.ru/files/Str\\_modern.pdf](http://www.isor-russia.ru/files/Str_modern.pdf)
117. Тадеев А. А. Бюджетная система России : учеб. пособ. / А. А. Тадеев, В.А. Парыгина. – М. : ЭКСМО, 2005. – 416 с.
118. Трофимова Л.А., Трофимов В.В. Управленческие решения (методы принятия и реализации): учебное пособие. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2011. – 190 с.



119. Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики : науч.-практ. пособ. / А. В. Улюкаев. – М. : Дело, 2004. – 544 с.
120. Федеральный бюджет и регионы : опыт и анализ финансовых потоков / Моск. Центр «Восток-Запад» ; рук. авт. кол. науч. ред. А.М. Лавров. – М.: Диалог-МГУ, 1999. – 235 с.
121. Федеральный бюджет и регионы : структура финансовых потоков / Моск. Центр «Восток-Запад» ; рук. авт. кол. науч. ред. А.М. Лавров. – М.: МАКС Пресс, 2001. – 311 с.
122. Фетисов В. Д. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. пособ. / В. Д. Фетисов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.
123. Финансовая политика государства : учеб. пособ. / под ред. Т.А. Захаркиной. – Самара : Изд-во СМиУ, 2006. – 148 с.
124. Финансовая политика России : учеб. пособ. / под ред. Р. А. Набиева, Г. А. Тактарова. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 336 с.
125. Финансовая политика России : учеб. пособ. / под ред. Р. А. Набиева, Г. А. Тактарова, Р. К. Арыкбаева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2008. – 400 с.
126. Финансовая политика СССР : учебник / под ред. В. П. Дьяченко. – М. : Госфиниздат, 1934. – Вып. 1. – 203 с.
127. Финансовая политика фирмы: учеб. пособ. /под общ. ред. Ю.Н. Нестеренко. – М.: Экономика. 2012. –238 с.
128. Финансовая система и экономика / под ред. В. В. Нестерова, Н.С. Желтова. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 432 с.
129. Финансово-кредитный словарь : в 3 т. / гл. ред. Н. В. Гаретовский. – М. : Финансы и статистика, 1988. – Т. 3. – 511 с.
130. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 1168 с.
131. Финансы : учебник / под ред. В. В. Ковалева. –М. : Проспект, 2001.–640 с.
132. Финансы : учебник / под ред. В. В. Ковалева. – 3-е изд., перераб. и доп. –

М.: Проспект, 2012. – 928 с.

133. Финансы : учебник / под. ред. В.М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 98 с.

134. Финансы : учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, –3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2013. – 590 с.

135. Финансы, денежное обращение и кредит : учебник / под ред. В.К. Сенчагова, А. И. Архипова. – М. : Проспект, 2000. – 487 с.

136. Финансы и кредит : учебник / под ред. А. В. Романовского, Г.Н. Белоглазовой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2008. –609 с.

137. Формирование национальной финансовой стратегии России. Путь к подъему и благосостоянию / под ред. В. К. Сенчагова. – М.: Дело, 2004. –416 с.

138. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами : опыт, проблемы, перспективы / В.Б. Христенко. – М.: Дело, 2002. – 608 с.

139. Чорба П.М. Финансовая политика : учеб. пособ. / П. М. Чорба, .В. Владыка, А.А. Гулько. – М.: Граница, 2010. – 288 с.

140. Шахов В. В. Страхование : учебник для вузов / В. В. Шахов. – М. : Страховой полис : ЮНИТИ, 1997. – 311 с.

141. Яндиев М. И. Финансы регионов / М. И. Яндиев. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 240 с.

#### Статьи, тезисы

142. Акоф Р.Л. Общая теория систем и исследование систем как противоположные концепции науки о системах / Р. Л. Акоф // Общая теория систем : [сб. ст.] / пер. с англ. : В. Я. Алтаева, Э. Л. Наппельбаума. – М., 1966. – С. 66–80.

143. Акоф Р. Л. Системы, организации и междисциплинарные исследования / Р. Л. Акоф // Исследования по общей теории систем : сб. переводов (с англ. и польск.) / общ. ред. и вступ. ст. : В. Н. Садовского, Э.Г. Юдина. – М., 1969. – С. 143–164.

144. Андрюшин С. Московский международный финансовый центр : стратегия формирования / С. Андрюшин, В. Кузнецова // Экономист. – 2011. – № 10. – С. 63 – 69.
145. Антоневи́ч Е. Э. Управление доходами бюджета субъекта Российской Федерации / Е. Э. Антоневи́ч // ЭКО. – 2005. – № 3. – С. 152–156.
146. Ахокас И. И. Об оценке эффективности бюджетных средств / И.И. Ахокас, А.Н. Гехт // Финансы. – 2012. – № 4. – С. 8 – 11.
147. Бабенко И. В. Финансовая политика устойчивого экономического роста и прогнозирование сценариев развития российской экономики / И.В. Бабенко // Финансы и кредит. – 2009. – № 1. – С. 13–21.
148. Беленчук А. А. Переход к программному бюджету : опыт Франции и российской практика / А. А. Беленчук, А. В. Бусарова, А. М. Лавров // Финансы. – 2012. – № 7. – С. 15–20.
149. Берталанфи Л. Общая теория систем – критический обзор / Л. Берталанфи // Исследования по общей теории систем : сб. переводов ( с англ. и польск.) / общ. ред. и вступ. ст. : В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. – М., 1969. – С. 23—82.
150. Берталанфи Л. Общая теория систем – обзор проблем и результатов / Л. Берталанфи // Системные исследования. Ежегодник. 1969 / АН СССР, Ин-т истории естествознания и техники. – М., 1969. – С. 30 – 54.
151. Вавулин Д. А. К вопросу о необходимости развития региональных рынков ценных бумаг / Д.А. Вавулин // Финансы и кредит. – 2012. – № 8. – С. 41–50.
152. Ведев А. Структурная модернизация финансовой системы России / А. Ведев [ и др.] // Вопросы экономики. – 2010. – № 5. – С. 26–42.
153. Васильева М. В. Эффективность государственного и муниципального контроля: организационный, институциональный и системный подходы / М. В. Васильева // Финансы и кредит. – 2011. – № 33. – С. 35 – 44.
154. Гайдар Е. Логика реформ / Е. Гайдар // Вопросы экономики. – 1993 . – № 2. – С. 12–16.
155. Гайдар Е. Как легко можно было все решить / Е. Гайдар // Новое время. –

1993. – № 17. – С. 4–7.

156. Гайдар Е. Новые задачи : выбор за нами / Е. Гайдар // Вопросы экономики. – 1994 . – № 9. – С. 4–10.

157. Гайдар Е. Посткоммунистические экономические реформы : прошло пять лет / Е. Гайдар // Вопросы экономики. – 1995 . – № 12. – С. 4–11.

158. Герасименко В. В. Становление финансовой системы России : проблемы практики и теории / В. В. Герасименко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. – 2004 . – № 3. – С. 107–115.

159. Глушакова О.В., Вайсберг Я.А. Принципы и подходы к обоснованию методического инструментария оценки эффективности публичного управления неравномерностью социально-экономического развития регионов // Сибирская финансовая школа. – 2013 . – № 5. – С. 3–8.

160. Горелик В.И. Логика финансовой системы: закономерности устройства / В. И. Горелик // Финансы и кредит . – 2011 . – № 24. – С. 40 – 45.

161. Дворкович А. Государственная финансовая политика в 1999 году / А. Дворкович, Е. Шарипова // Вопросы экономики. – 2000. – № 4. – С. 36–53.

162. Демин С. В. Перспективный финансовый план – основа формирования бюджета субъекта российской Федерации / С. В. Демин // Вестн. СПбГУ. Серия 5. Экономика. – 2001. – Вып. 4. – С. 27–34.

163. Докальская В.К. Анализ эффективности использования бюджетных средств в регионе / В. К. Докальская // Финансы. – 2008. – № 8. – С. 71-72.

164. Дорждеев А. В. Бюджетная политика региона ориентированная на результат / А. В. Дорждеев // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : труды Восьмой науч.- практ. конф. Петрозаводск , 16-18 июня 2008 г. – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2008. – С. 81–88.

165. Дробышевский С. Эволюция бюджетной политики России в 2000-е годы : в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы / С. Дробышевский, С. Синельников-Мурылев, И. Соколов // Вопросы экономики. – 2011. – № 1. – С. 4 – 25.

166. Дубинин С.К. Финансовая политика и совершенствование межбюджет-ных отношений / С. К. Дубинин // Финансы. – 1994. – № 3. – С. 3–11.
167. Дьякова Е.Б. Налоговая системы Российской Федерации в условиях реализации бюджетного федерализма / Е.Б. Дьякова, И.А. Сушкова // Финансы и кредит. – 2011. – № 7. – С. 55 – 63.
168. Живалов В. О комплексном регулировании финансовых потоков / В. Живалов // Экономист. – 2002. – № 12. – С. 46–50.
169. Журавлева Н.В. Способы расширения страхового рынка Российской Федерации / Н.В. Журавлева, Д.С. Лопаткин // Финансы и кредит. – 2012. – № 7. – С. 68–71.
170. Задорнов М.М. Финансовая политика государства и возможность ее реализации / М.М. Задорнов // Финансы. – 1999. – № 1. – С. 3–7.
171. Зверев А.В. Налоговая и бюджетная система ФРГ / А. В. Зверев // Финансы. – 2012. – № 5. – С. 68 – 73.
172. Золотович К.В. Универсальная бюджетно-налоговая система / К.В. Золотович, В.И. Павлов // ЭКО. – 2005. – № 2 . – С. 39–45.
173. Иванов В.В. Развитие бюджетно-налогового федерализма в России / В.В. Иванов // Вестн. СПбГУ. Серия 5. Экономика. – 2001. – Вып. 1. – С. 3-9.
174. Иванов О.Б. Теории финансового регулирования экономических процессов // Финансовая политика Российского государства в условиях экономических и социальных реформ : сб. науч. трудов. – Ростов н/Д, 2002 . – С. 15–29.
175. Игониная Л.Л. Модернизация финансовой системы России : задачи, императивы, тенденции // Финансы и кредиты. – 2012. – № 3. – С. 2 –7.
176. Игониная Л.Л. Финансовая политика как инструмент модернизации экономики / Л.Л. Игониная // Экономическая модернизация России : макроэкономическая динамика и региональное развитие / Ростовский гос. ун-т [и др.] ; отв. ред. В. Н. Овчинников, Ю. С. Колесников. – Ростов /Д., 2006. – С. 117–126.
177. Ипатова А.П. Финансовый механизм формирования инновационной политики в регионе / А.П. Ипатова // Вестн. Саратов. гос. соц.-эконом. ун-та,

2009. – № 2. – С. 95–98.

178. Итоги и перспективы современной российской революции // *Общественные науки и современность*. – 2002. – № 2. – С. 5 – 27.

179. Клисторин В. И. Банковская система как фактор регионального развития (на примере Новосибирской области) / В.И. Клисторин, Н.А. Кравченко // *ЭКО*. – 2006. – № 12. – С. 134–149.

180. Ковалевский Д.Ф. Финансовая политика // *Финансово-кредитный словарь* / Д.Ф. Ковалевский, Е.И. Уразова. – М. : Финансы и статистика, 1988. – С. 309–311.

181. Колесов А.С. Банковская политика как важное направление повышения эффективности финансовой политики регионов (на примере Республики Карелия за период 2000 – 2010 годов) / А.С. Колесов // *Развитие банковского дела в Карелии : исторический аспект : сб. матер. науч.- практ. конф.* / Нац. банк РК. – Петрозаводск, 2011. – С. 22–29.

182. Колесов А.С. Бюджетирование, ориентирование на результат : реалии и перспективы развития бюджетной системы Республики Карелия / А.С. Колесов // *Бюджет*. – 2006. – № 3 (40). – С. 18.

183. Колесов А.С. Бюджетная политика Республики Карелия в начале третьего тысячелетия / А. С. Колесов // *Бюджетная политика регионов, городов и коммун на Севере Европы : материалы I междунар. науч.-практ. конф.* Петрозаводск, май 2001 г. – Петрозаводск, 2001. – С. 6 – 7.

184. Колесов А. С. Бюджетная система : сущность и вопросы ее развития / А.С. Колесов // *Финансы*. – 2003. – № 7. – С. 7 – 10.

185. Колесов А.С. Бюджетный процесс : сущность и совершенствование / А.С. Колесов // *Финансы*. – 2003. – № 11. – С. 8–11.

186. Колесов А.С. Важный инструмент регулирования межбюджетных отношений / А.С. Колесов, А.С. Ревайкин, Т.А. Сидорова // *Финансы*. – 2000. – № 10. – С. 8 – 13.

187. Колесов А.С. Взаимосвязь бюджетной и налоговой политик // *Финансо-*

вый мир / А.С. Колесов ; под ред. В.В. Иванова, В.В. Ковалева. – М., 2004 . – Вып. 2 . – С. 34–38.

188. Колесов А.С. Как определить долю федерального бюджета на финансирование помощи регионам / А.С. Колесов // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы. – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2005. – Кн. 1. – С. 129–139.

189. Колесов А. С. Карелия / А. С. Колесов // Рынок ценных бумаг. – 2003. – № 21 (252). – С. 62.

190. Колесов А.С. К вопросу о сущности эффективности финансовой политики / А.С. Колесов // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : труды X науч.-практ. конф. Петрозаводск, 28-30 сент. 2011 г. – Петрозаводск, 2011. – С. 144–153.

191. Колесов А.С. Межбюджетные отношения в Российской Федерации и пути их совершенствования / А. С. Колесов // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика . – 2000 . – № 6 . – С. 120 – 126.

192. Колесов А.С. Межбюджетные отношения : сущность и пути совершенствования / А. С. Колесов // Финансы. – 2002. – № 2. – С. 3 - 6.

193. Колесов А.С. Научное обоснование стратегических решений в управлении развитием региона (на примере Республики Карелия) / А.С. Колесов, Ю.В. Савельев, А.Ф. Титов // Экономика и управление: Российский научный журнал. – 2008. – С. 97–101.

194. Колесов А.С. О бюджетной политике в Республике Карелия в 1998 –2000 годах / А. С. Колесов // Совершенствование бюджетной системы субъектов Российской Федерации. – Петрозаводск, 2000 . – С. 4–11.

195. Колесов А.С. Об оценке эффективности финансовой политики / А.С. Колесов // Финансы. – 2012. – № 11. – С. 43–48.

196. Колесов А.С. Об инвестициях на основании бюджетных кредитов субъектов Федерации за счет средств, полученных от облигационных займов / А.С. Колесов // Рынок ценных бумаг. – 2008. – № 23/24. – С. 61 – 64.

197. Колесов А.С. Об интегральной оценке финансового положения объектов бюджетного финансирования / А. С. Колесов // Финансы . – 2000 . – № 6 . – С. 9–11.
198. Колесов А.С. О вопросах, связанных с формированием доходов бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований / А.С. Колесов // Финансы. – 2003. – № 4. – С. 5 – 7.
199. Колесов А.С. О необходимости возрождения планирования развития экономики и финансов : о взаимосвязи экономической и бюджетной политик / А.С. Колесов // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : труды VII науч.- практ. конф. Петрозаводск, 30 мая – 1 июня 2007 г. – Петрозаводск, 2007 . – С. 156 – 161.
- 199А. Колесов А.С. О показателях оценки региональной финансовой политики./ А.С. Колесов // Финансы. – 2013. – № 12. – С. 40–47.
200. Колесов А. С. О проблемах осуществления инвестиций за счет бюджетных кредитов субъектов Федерации в развитие экономики регионов (на материалах Республики Карелия) / А. С. Колесов // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : труды VIII науч.- практ. конф. Петрозаводск, 16-18 июня 2008 г. – Петрозаводск, 2008 . – С. 164 – 175.
201. Колесов А.С. О совершенствовании бюджетной политики / А.С Колесов // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России. – Петрозаводск, 2006. – Кн.1 . – С.113–122.
202. Колесов А.С. О совершенствовании взаимосвязи бюджетной и налоговой политики / А.С. Колесов // Вестн. СПбГУ. Серия 5. Экономика. – 2003. – Вып. 4. – С. 24–29.
203. Колесов А.С. О сущности бюджетной политики / А.С. Колесов // Бюджетная политика регионов, городов и коммун на Севере Европы: материалы II междунар. науч.- практ. конф. Петрозаводск, 28-30 мая 2002 г. – Петрозаводск, 2002. – С. 3–6.



204. Колесов А.С. О сущности бюджетной политики в Республике Карелия / А.С. Колесов // Организация казначейского исполнения бюджета и проблема межбюджетных отношений в свете Бюджетного кодекса Российской Федерации. – М., 2002. – С. 13–21.
205. Колесов А.С. О сущности финансовой политики // Экономическая наука : проблемы теории и методологии : междунар. науч. конф. Санкт-Петербург, 16-18 мая 2002 г. / А. С. Колесов – СПб., 2002. – С. 17.
206. Колесов А.С. О сущности финансовой политики субъекта Российской Федерации / А.С. Колесов // Вестн. СПбГУ. Серия 5. Экономика . – 2002. – Вып. 3 . – С. 48–54.
207. Колесов А.С. О сущности эффективности финансовой политики/ А.С. Колесов // Финансы. –2012. – № 9. – С. 57–60.
208. Колесов А.С. Основа бюджета – благосостояние людей / А.С. Колесов // Бюджет. – 2005. – № 8(32). – С. 70–73.
209. Колесов А.С. Оценка финансового положения субъектов Федерации / А.С. Колесов // Финансы . – 2005. – № 8 . – С. 8-13.
210. Колесов А.С. Положительная динамика / А.С. Колесов // Бюджет. – 2007. – № 7 (55) . – С. 14 – 16.
211. Колесов А. С. Реформирование бюджетных отношений между региональным и местным уровнями власти в Республике Карелия / А.С. Колесов // Стратегия реформирования региональных и муниципальных финансов на 2002 год и среднесрочную перспективу . – Петрозаводск, 2001 . – С. 7–18.
212. Колесов А.С. С кризисом можно и нужно бороться / А.С. Колесов // Бюджет. – 2009. – № 2 . – С. 34 – 38.
213. Колесов А.С. Совершенствование управления эффективностью бюджетных расходов / А.С. Колесов // Учен. зап. / ПетрГУ . – 2011 . – № 7 (20), т.2. Сер.: Общественные и гуманитарные науки. – С. 104–109.
214. Колесов А.С. Состояние финансовой системы / А. С. Колесов, А.А. Макаров // История экономики Карелии / Правительство Республики Карелия [и др.];

- [науч. ред. А. С. Ревайкин]. – Петрозаводск, 2006. – Кн. 3 : Экономика Карелии в переходный период (1991–2006 гг.). – С. 48–58, 98–107, 147–155.
215. Колесов А.С. Сравнительный анализ финансового положения республик и областей Северо-Западного федерального округа / А.С. Колесов // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов, городов и коммун России и стран Северной Европы : материалы III междунар. науч.- практ. конф. Петрозаводск, 27 – 29 мая 2003 г. – Петрозаводск, 2003. – С. 3–8.
216. Колесов А.С. Финансовая политика субъекта Российской Федерации: цели, ресурсы и пути / А. С. Колесов // Финансы. – 2001. – № 7. – С. 3–7.
217. Колесов А.С. Финансовая политика : цели и задачи / А.С. Колесов // Финансы. – 2002. – № 10. – С. 8–13.
218. Колесов А.С. Финансовые основы городского самоуправления / А.С. Колесов // Жилищное и коммунальное хозяйство . – 1993 . – № 8 . – С. 13 – 15.
219. Колесов А.С. Финансовые основы городского самоуправления и формирования бюджета города / А.С. Колесов // Первый съезд городов России. Москва, 4 – 5 июня 1993 г. : сб. документов и материалов. – М., 1993. – С. 73 – 83.
220. Королев А. Макроэкономические аспекты государственной финансовой политики / А. Королев // Финансы . – 2000 . – № 8. – С. 53-56.
221. Кудрин А.Л. Бюджет модернизации экономики России / А.Л. Кудрин // Финансы. – 2011. – № 1. – С. 3–9.
222. Кудрин А.Л. Бюджет – основа обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны / А.Л. Кудрин // Финансы. – 2008 . – № 12 . – С. 3–8.
223. Кудрин А.Л. Экономическим развитием России можно гордиться / А.Л. Кудрин // ЭКО. – 2004 . – № 3. – С. 2–9.
224. Лавров А. М. Новые подходы к управлению общественными финансами / А. М. Лавров // Финансы. – 2003 . – № 9. – С. 8–10.
225. Лебединская Е. Повышение эффективности – основная задача бюджетной политики / Е. Лебединская // Экономист. – 2011 . – № 2 – С. 51–62.
226. Ленин В.И. Доклад на I Всероссийском съезде представителей финансо-

- вых отделов советов. 18 мая 1918 г. / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. – 5-е изд. – М., 1962. – Т. 36. – С. 350–355.
227. Любимцев Ю. Необходимость изменения ориентиров финансовой политики / Ю. Любимцев // Экономист. – 2004. – № 1. – С. 61–72.
228. Любимцев Ю. Финансовая система и эффективность ее регулирования / Ю. Любимцев // Экономист. – 2011. – № 3. – С. 31–40.
229. Малкина М.Ю. Анализ позиционирования мировых финансовых центров в мировой финансовой системе / М.Ю. Малкина // Финансы и кредит. – 2012. – № 4. – С. 31 – 40.
230. Мау В. Экономика и политика в 2011 году : глобальный кризис и поиск новой модели роста / В. Мау // Вопросы экономики. – 2012. – № 2. – С. 4 – 26.
231. Месарович М. Основания общей теории систем // Общая теория систем / М. Месарович. – М., 1966. – С. 15-48.
232. Микулич И.М. Финансовый механизм стимулирования инвестиционной активности в Республике Беларусь / И.М. Микулич // Вестн. Белорус. гос. эконом. ун-та. – 2004. – № 4. – С. 66-70.
233. Миронихина Ю.А. Финансовый механизм развития Рязанской области / Ю.А. Миронихина // Региональная экономика : теория и практика. – 2006. – № 5. – С. 52 – 55.
234. Михеев О.Л. Финансовый механизм государственно-частного партнерства в системе государственного управления / О. Л. Михеев // Финансовый бизнес. – 2010. – № 6. – С. 15 –20.
235. Моисеев С. Политика поддержания финансовой стабильности / С. Моисеев // Вопросы экономики. – 2008. – № 11. – С. 51–61.
236. Мусаев Р.А. Формирование суверенной банковской системы России: возможность и необходимость / Р. А. Мусаев, С. А. Волков // Вестн. Моск. ун-та. Серия 6. Экономика. – 2010. – № 4. – С. 85–95.
237. Пансков В.Г. К вопросу о возможных направлениях налоговой политики / В.Г. Пансков // Финансы. – 2012. – № 5. – С. 8 –11.

238. Пансков В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов / В. Г. Пансков // *Финансы*. – 2010 . – № 6. – С. 8–14.
239. Панюгалова А.В. Интеграция рынка страхования и банковского сектора : современное состояние и перспективы развития / А.В. Панюгалова, А.И. Шкуренко // *Финансы и кредит*. – 2011 . – № 19. – С. 25 – 30.
240. Пашнанов Э.Л. Региональные финансы – составная часть финансовой системы России / Э. Л. Пашнанов // *Финансы и кредит*. – 2004 . – № 28. – С. 27–30.
241. Петров Ю. Селективная финансовая политика : повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики / Ю. Петров // *Российский экономический журнал*. – 1999. – № 4. – С. 35–52.
242. Платонова Ю.Ю. Российская банковская система : этапы развития и направления модернизации / Ю.Ю. Платонова, С.Е. Зайченко // *Финансы и кредит*. – 2011 . – № 34. – С. 50 – 56.
243. Поляк Г. Б. Региональные финансы и региональная экономика / Г.Б. Поляк // *Финансы*. – 1993 . – № 1. – С. 3–9.
244. Полякова О. А. О финансовой системе и ее составе / О. А. Полякова // *Финансы и кредит*. – 2011. – № 3. – С. 35–42.
245. Полякова О.А. Особенности финансовой системы Российской Федерации / О.А. Полякова // *Финансы и кредит*. – 2011. – № 5. – С. 21 – 27.
246. Попова Г.Л. Характеристика налоговой системы с позиции теории систем / Г.Л. Попова // *Финансы и кредит*. – 2011 . – № 46. – С. 31 – 40.
247. Приоритеты бюджетной политики (расширенное заседание коллегии Минфина России) // *Финансы*. – 2012 . – № 5. – С. 3 – 16.
248. Родионова В.М. О бюджетной политике и межбюджетных отношениях в субъектах РФ / В. М. Родионова // *Финансы*. – 2008 . – № 7. – С. 67–74.
249. Родионова В.М. Пути преодоления негативных тенденций в процессе формирования бюджетов разных уровней / В.М. Родионова // *Финансовая*

политика Российского государства – в условиях экономических и социальных реформ : сб. науч. трудов. – Ростов н /Д., 2002. – С. 7–15.

250. Рыбаков Ф. Принципы и инструменты экономической политики / Ф. Рыбаков // Экономист. – 2011 . – № 4. – С. 25 – 31.

251. Рябинин Э.Н. Финансовая политика и финансовый механизм региона / Э.Н. Рябинин // Стратегические направления социально-экономической политики в регионах Российской Федерации. – Чебоксары, 2003 . –С. 189–193.

252. Рябцев С.В. Понятие «финансовая система» в современной теории финансов / С.В. Рябцев // Финансы и кредит. – 2012 . – № 15. – С. 56 – 62.

253. Сабитова Н.М. О понятии финансового потенциала региона и методологии его оценки / Н.М. Сабитова // Финансы. – 2003. – № 2. – С. 63–65.

254. Сахаров Д.М. Финансовая политика государства в свете проблем глобализации / Д.М. Сахаров // Финансы. – 2003 . – № 2. – С. 79–80.

255. Сенчагов В. Бюджетная политика и ее роль в обеспечении экономического роста / В. Сенчагов // Вопросы экономики. – 2007 . – № 5. – С. 65–80.

256. Сигова С.В. Типология субъектов Федерации на основе анализа бюджетных доходов и расходов / С. В. Сигова, В. А. Гуртов // Финансы. – 2007 . – № 10. – С. 13–15.

257. Силуанов А.Г. Оценка расходных потребностей субрегиональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания / А. Г. Силуанов // Финансы. – 2011. – № 6. – С. 3 –8.

258. Силуанов А.Г. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами в 2006 – 2008 годах / А.Г. Силуанов // Финансы. – 2006. – № 1. – С. 3–9.

259. Соколовская Е.А. Региональная бюджетная политика как фактор реализации национальной идеи / Е. А. Соколовская // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы : тезисы IV междунар. конф. Петрозаводск, 26–28 мая 2004 г. – Петрозаводск, 2004. – С. 162–165.

260. Стародубова Н.Н. Территориальные особенности функционирования банковской системы России / Н. Н. Стародубова // Финансы и кредит. – 2012. – № 6. – С. 8 – 19.
261. Стратегия развития финансовой системы России [Электронный ресурс] : блок «Обеспечение инновационного потенциала экономики (управление стоимостью, государственные финансы) : аналит. докл. / авт. кол. под рук. Я.М. Миркина ; Bankir.ru ; Финанс. ун-т при Правительстве РФ. – Электрон. дан. – URL : <http://bankir.ru>
262. Сухарев О.Г. Финансовая политика государства : концептуальные подходы к ее организации / О. Г. Сухарев // Финансовый вестник : финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2010. – № 9. – С. 3–15.
263. Третнер К.Х. Реформирование межбюджетных отношений в Германии / К.Х. Третнер // Финансы. – 2003 . – № 1. – С. 66–70.
264. Ходачек В.М. Финансовая политика в системе государственного и муниципального управления / В.М. Ходачек // Управленческое консультирование. – 2007 . – № 1. – С. 117-126.
265. Холл А.Д. Определение понятия система / А. Д. Холл, Р. Е. Фейджин // Исследования по общей теории систем : сб. переводов ( с англ. и польск.) / общ. ред. и вступ. ст. : В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. – М., 1969. – С. 252 – 282.
266. Хомелянский Б.Н. Парадоксы современной финансовой политики / Б.Н. Хомелянский // Сибирская финансовая школа : Аваль. – Новосибирск, 1999. – № 1. – С. 100–104.
267. Хорунжая С.Н. Финансовый механизм регулирования деятельности естественных монополий (на примере электроэнергетики России) / С.Н. Хорунжая // Сибирская финансовая школа : Аваль. – Новосибирск, 2009. – № 6. – С. 38 – 44.
268. Хурсевич С.Н. Бюджетная политика : учет реальности / С.Н. Хурсевич, С.А. Сибиряков // Финансы. – 2000. – № 1. – С. 18-20.
269. Черкасов В.Е. Финансы : теоретические аспекты / В. Е. Черкасов // Фи-

нансы. – 2010. – № 6. – С. 56–59.

270. Черникова Л.И. Перспективы внедрения принципов Базеля II и Базеля III в российском банковском секторе / Л.И. Черникова, В.М. Заернюк // Финансы и кредит. – 2012. – № 19. – С. 26 – 34.

271. Черняева И.В. Финансовый механизм экономического роста / И.В. Черняева // Финансы и кредит. – 2006. – № 30. – С. 47 – 52.

272. Шевченко Л.М. Содержание и проблемы устойчивости национальной финансовой системы / Л.М. Шевченко // Финансы и кредит. – 2012. – № 24. – С. 29 – 34.

273. Ширяев В. Новые инструменты управления бюджетным процессом в регионе / В. Ширяев // Экономист. – 2001. – № 6. – С. 52–58.

274. Шуба В.Б. Модели межбюджетных отношений конкретных стран: общее и особенное / В.Б. Шуба // Финансы. – 2003. – № 10. – С. 62–64.

275. Шутяк Е.Н. Об организации финансовых отношений / Е. Н. Шутяк // Финансы. – 2003. – № 12. – С. 69.

276. Barnett J.L. State & Local Government Finance Summary Report [Электронный ресурс] : 2009 / J. L.Barnett ; U.S. Census Bureau. – Электрон. дан. – URL : [http://www2.census.gov/govs/estimate/09\\_summary\\_report.pdf](http://www2.census.gov/govs/estimate/09_summary_report.pdf)

277. Budget of the United States Government [Электронный ресурс] : [Historical Tables Fiscal Year 2012] / GPO Access. A service of the U.S. Government Printing Office . – Электрон. дан. – URL : <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy12/hist.html>

278. The 2012 Statistical Abstract. The National Data Book [Электронный ресурс] / U.S. Census Bureau. – Электрон. дан. – URL : <http://www.census.gov/compendia/statab/>

279. Government Revenue Details. Government Spending Details. Debt [Электронный ресурс] / usgovernmentspending.com blog compiled by C. Chantrill. – Электрон. дан. – URL: <http://www.usgovernmentrevenue.com>.

280. Kolesov A. Financial Relations between regions and local authorities: the point

view of the entities of the Federation // Proceedings International Conference on Financial Relations between State, Regional and Local Authorities. Moscow (Russian Federation), 5 – 7 october 2000 : studies and texts / A. Kolesov. – [Strasbourg] : Council of Europe Publishing, 2000. – № 75 . – P. 59-64.

281. Kolesov A. Legislative and institutional regulation of cross-border cooperation // V Annual International Conference «Cross-Border Cooperation: the Russian Federation, the European Union and Norway». St. Petersburg, 28-29 September 2009 / A. Kolesov. – St.Petersburg, 2009. – P. 35-38.

Авторефераты диссертационных работ и диссертации

282. Акчурина А.И. Финансовая инвестиционная политика в России : авто-реф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит / А.И. Акчурина ; [Саратов. гос. соц.- эконом. ун-т]. – Саратов, 2005.– 20 с.

283. Бондар М.В. Финансовая политика экономического роста и механизм ее реализации в России : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит / М.В. Бондар ; [Саратов.гос.соц.- эконом.ун-т]. – Саратов, 2003. – 184 с.

284. Брилон Н.В. Региональная финансовая политика как фактор экономического роста : автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит / Н.В. Брилон ; [Рос. ун-т кооперации]. – М., 2006. – 19 с.

285. Воробьев В.В. Трансформация финансовой политики по обеспечению безопасности Российской Федерации в условиях реформы : автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит / В.В. Воробьев ; [СПб гос. ун-т экономики и финансов]. – СПб., 1999. – 26 с.

286. Гайзатуллин Р.Р. Формирование государственной инвестиционной политики социально-экономического развития и ее финансовое обеспечение : (на примере Республики Татарстан) : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.05 - Экон. и упр. нар. хоз-вом ; 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит /



- Р.Р. Гайзатуллин ; [Казан. гос. технологич. ун-т]. – Казань, 2009. – 37 с.
287. Гетьман В.П. Финансовая политика в условиях рыночной трансформации экономики Украины: автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.04.02 – Финансы, денежное обращение и кредит / В.П. Гетьман. – Киев, 1997. – 30 с.
288. Гусарова В.Н. Формирование финансовой политики на региональном уровне: автореф. дис. ... канд.эконом.наук: 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит / В.Н. Гусарова ; [Иванов. гос. хим.- технолог. ун-т]. – Иваново, 2009. – 26 с.
289. Драпеза И.В. Прогнозирование в системе формирования инвестиционной политики : автореф. дис. ... канд. эконом .наук : 08.00.05 - Экономика и упр. народ. хоз-вом / И.В. Драпеза; [Фин. акад. при Правительстве РФ]. – М., 2005. – 24 с.
290. Клименчиже С.А. Государственная финансовая политика Российской Федерации в условиях экономических реформ 1991 – 1999 гг.: дис. ... канд. истор. наук: 07.00.02 - Отечественная история / С.А. Клименчиже; [Моск. гос. педагог. ун-т]. – М., 2005. – 208 с.
291. Красницкий В.А. Налоговая политика в условиях рыночной экономики в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра эконом.наук : 08.00.10 – Финансы, денежное обращение кредит / В. А. Красницкий ; [Фин. акад.при Правительстве РФ]. – М., 2009. – 41 с.
292. Мирошников И.А. Финансовая политика устойчивого экономического роста национальной экономики : автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит / И.А. Мирошников ; [Кубан. гос. ун-т]. – Краснодар, 2009. – 22 с.
293. Никитин А.Ю. Формирование финансовой политики региона : автореф дис. канд. эконом. наук : 08.00.10 - Финансы, денежное .обращение и кре-дит / А.Ю. Никитин ; [Саратов. гос. соц.-эконом.ун-т]. – Саратов, 2011. – 19 с.
294. Петрова Е.А. Государственная финансовая политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе бюджетных отношений : автореф. дис. ...

канд. эконом. наук : 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит / Е.А. Петрова ; [Рос. гос. соц. ун-т]. – М., 2005. – 21 с.

295. Подгорный А.В. Воздействие государственной финансовой политики на экономический рост: автореф. дис.... канд. эконом. наук : 08.00.01 – Эконом. теория / А. В. Подгорный; [Казан. гос. фин.-эконом. ин-т]. –Казань, 2005.–19 с.

296. Самарская Ю.В. Основы формирования эффективной финансовой политики региона (на примере Краснодарского края): автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.0.10 - Финансы, денежное обращение и кредит / Ю.В. Самарская ; [Ин-т эконом., права и гуманит. спец.]. – Краснодар, 2006. – 25 с.

297. Четвериков С.Н. Финансовая политика регионов в условиях перераспределения полномочий между уровнями бюджетной системы: анализ опыта российской экономики 1995–2005 г.г.: автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.01 - Эконом. теория / С.Н. Четвериков ; [Ин-т эконом. переход. периода]. – М., 2007. – 24 с.

298. Шушина Е.В. Влияние финансовой политики государства на реализацию приоритетов социально-экономического развития России : автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит / Е.В. Шушина; [Всерос. гос. налог. акад. Минфина РФ]. – М., 2006. – 29 с.

299. Уруймагов В.В. Концептуальные основы финансовой политики : автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит / В.В. Уруймагов; [Сев.- Осетин. гос. ун-т им. К.Л. Хетагурова]. – Влади-кавказ, 2011. – 22 с.

#### Базы данных

300. Президент России [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.kremlin.ru/>.

301. Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс].– Электрон. дан. – URL : <http://www.government.ru/>.

302. Государственная дума [Электронный ресурс] : [офиц.сайт]. – Электрон.

дан. – URL : <http://www.duma.gov.ru/>.

303. Совет Федерации [Электронный ресурс] . – Электрон. дан. – URL : <http://www.council.gov.ru/>.

304. Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] : [офиц.сайт]. – Электрон. дан. – URL : <http://minfin.ru/ru/>.

305. Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс] . – Электрон. дан. – URL : <http://www.ach.gov.ru/>.

306. Федеральная антимонопольная служба [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.fas.gov.ru/>.

307. Федеральное казначейство (Казначейство России) [Электронный ресурс] : [офиц. сайт] . – Электрон. дан. – URL : <http://www.roskazna.ru/>.

308. Федеральная налоговая служба [Электронный ресурс]– Электрон. дан. – URL : <http://www.nalog.ru/>.

309. Федеральная служба по статистике [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.gks.ru/>.

310. Федеральная служба страхового надзора [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.fssn.ru/>.

311. Федеральная служба по финансовым рынкам [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.fcsm.ru/>.

312. Федеральная таможенная служба [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.customs.ru/>.

313. Центральный банк Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.cbr.ru/>.

314. Открытый бюджет. Регионы России [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.openbudget.karelia.ru/>.

315. Международный валютный фонд [Электронный ресурс] : [офиц. сайт]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.imf.org/external/russian/index.htm>.

316. Центр бюджетного мониторинга [Электронный ресурс] . – Электрон. дан . – URL : <http://www.openbudgetrf.ru/>.

317. Центр развития фондового рынка России [Электронный ресурс] : [официальный сайт]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.crfr.ru>.
318. Bank for International Settlements = Банк международных расчетов [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.bis.ru/>.
319. World Federation of exchanges = Всемирная Федерация бирж [Электронный ресурс] : [официальный сайт]. – Электрон. дан. – URL : <http://www.exchanges.org.org/>.
320. Handbook on securities statistics, HSS. [Электронный ресурс] = Электрон. дан. – URL: <http://www.bis.org/publ/othp11.htm>

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

## Динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2001-2011 годы, млн. руб.

Регион	Годы										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Центральный федеральный округ</b>											
Белгородская область	7 236	10 173	10 910	17 269	24 730	29 485	41 516	56 852	55 738	63 512	81 395
Брянская область	6 085	8 223	9 528	11 205	13 453	17 588	22 268	26 563	31 385	32 750	38 526
Владимирская область	7 347	10 133	11 659	13 547	15 822	21 514	29 537	36 919	40 718	43 195	47 863
Воронежская область	9 042	13 411	16 403	19 627	25 090	30 439	41 297	55 545	59 451	71 235	77 324
Ивановская область	5 724	7 909	9 007	10 536	13 207	17 604	22 018	24 786	28 425	29 173	31 900
Калужская область	6 641	8 550	10 558	12 113	14 605	17 427	25 679	32 085	31 141	38 596	45 348
Костромская область	3 657	5 609	6 508	7 170	8 270	10 231	13 677	18 139	18 415	20 767	22 265
Курская область	5 372	7 111	8 480	11 523	15 163	16 700	22 296	30 600	30 980	36 842	41 966
Липецкая область	7 858	11 016	14 206	22 061	21 953	27 933	30 634	40 023	36 493	38 557	42 544
Московская область	51 309	60 793	76 495	97 392	139 118	175 120	234 430	299 475	314 274	333 556	371 187
Орловская область	5 462	5 883	7 655	8 642	9 687	11 181	14 191	19 373	19 852	22 690	26 217
Рязанская область	6 093	9 314	11 577	11 815	14 180	17 728	22 393	29 154	31 841	37 191	41 130
Смоленская область	5 363	6 908	7 703	9 475	11 283	13 620	17 494	22 203	24 785	28 446	33 941
Тамбовская область	4 932	6 990	8 594	9 471	12 699	15 202	19 860	25 125	30 799	32 224	38 512
Тверская область	7 782	10 111	11 581	14 629	18 588	24 273	32 336	40 021	45 786	46 721	50 979
Тульская область	8 482	12 014	13 542	16 149	20 735	23 781	32 769	42 102	40 517	48 245	49 735
Ярославская область	9 352	13 777	15 370	17 484	23 107	26 447	34 708	42 197	52 085	51 493	52 906
Москва	233 396	281 855	338 977	394 086	523 277	757 936	957 876	1 291 479	1 010 681	1 127 684	1 481 778
<b>Итого</b>	<b>391 133</b>	<b>489 780</b>	<b>588 753</b>	<b>704 194</b>	<b>924 967</b>	<b>1 240 527</b>	<b>1 614 979</b>	<b>2 132 641</b>	<b>1 903 366</b>	<b>2 102 877</b>	<b>2 575 516</b>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>											
Республика Карелия	6 150	7 767	8 489	10 478	13 816	15 601	18 741	27 036	25 759	31 850	35 935
Республика Коми	12 772	15 146	16 340	20 436	24 480	30 067	34 201	43 924	45 363	49 551	58 076
Архангельская область	9 810	12 541	15 298	18 209	22 450	27 462	39 185	51 489	49 264	60 969	62 807
Вологодская область	10 649	13 040	16 850	24 855	26 376	32 671	39 398	50 823	40 127	46 174	50 693
Калининградская область	5 459	7 782	9 317	11 236	15 145	20 746	27 634	37 177	42 059	38 551	48 581
Ленинградская область	12 491	16 626	18 095	22 450	28 126	57 107	48 567	63 402	62 356	71 342	82 312
Мурманская область	7 567	11 086	12 421	16 124	17 217	29 138	40 636	47 090	46 315	52 048	56 600
Новгородская область	4 067	4 778	5 949	7 463	11 132	12 056	14 851	21 748	23 657	23 091	28 149
Псковская область	4 510	6 439	7 051	7 808	9 164	11 104	14 382	18 093	19 824	22 504	27 844
Санкт-Петербург	51 815	66 613	77 237	95 294	142 718	218 099	281 266	343 118	319 796	351 609	405 626
Ненецкий АО	2 733	2 201	2 977	4 645	4 737	7 650	10 097	9 251	9 463	11 340	14 186
<b>Итого</b>	<b>128 029</b>	<b>164 019</b>	<b>190 024</b>	<b>238 998</b>	<b>315 382</b>	<b>461 701</b>	<b>568 958</b>	<b>713 143</b>	<b>683 983</b>	<b>759 020</b>	<b>870 809</b>
<b>Южный федеральный округ</b>											
Республика Адыгея	2 214	3 820	3 979	3 724	4 698	5 707	8 048	10 576	12 278	12 525	13 398
Астраханская область	4 783	6 632	8 171	9 027	11 792	15 647	27 613	34 546	28 602	27 377	33 178

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Волгоградская область	12 356	16 070	19 492	22 490	29 562	39 883	55 421	69 575	69 188	75 990	78 703
Республика Калмыкия	1 892	2 642	4 050	5 335	3 477	4 580	6 526	8 475	9 466	9 236	9 451
Краснодарский край	25 159	40 487	43 510	52 298	61 558	81 018	106 475	140 021	152 407	168 647	216 447
Ростовская область	20 192	26 675	30 563	36 073	47 087	59 596	81 566	105 678	112 416	123 192	134 346
<b>Итого</b>	<b>66 596</b>	<b>96 326</b>	<b>109 765</b>	<b>128 947</b>	<b>158 174</b>	<b>206 431</b>	<b>285 649</b>	<b>368 871</b>	<b>384 357</b>	<b>416 967</b>	<b>485 523</b>
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>											
Республика Дагестан	11 587	15 754	16 878	19 055	22 579	27 123	38 782	52 614	64 436	62 407	71 409
Республика Ингушетия	2 375	4 876	4 104	4 350	5 539	6 439	9 245	12 709	14 528	15 690	17 699
Кабардино-Балкарская Республика	4 896	5 941	5 483	6 395	8 627	11 088	15 001	18 937	22 532	22 488	24 870
Карачаево-Черкесская Республика	1 975	3 590	3 373	4 425	5 233	6 248	8 508	10 625	12 330	13 803	15 073
Республика Северная Осетия-Алания	4 512	5 802	6 318	8 266	9 831	11 417	14 217	20 202	17 103	17 787	19 860
Чеченская Республика	3 109	7 556	9 115	25 038	16 753	31 625	63 565	64 846	65 259	64 832	78 917
Ставропольский край	10 945	18 067	19 283	22 724	28 998	35 720	47 466	62 675	65 431	74 299	88 133
<b>Итого</b>	<b>39 399</b>	<b>61 586</b>	<b>64 554</b>	<b>90 253</b>	<b>97 560</b>	<b>129 660</b>	<b>196 784</b>	<b>242 608</b>	<b>261 619</b>	<b>271 306</b>	<b>310 961</b>
<b>Приволжский федеральный округ</b>											
Республика Башкортостан	35 472	37 500	50 265	48 586	60 323	83 566	92 579	116 538	114 095	119 726	135 358
Республика Марий-Эл	3 208	4 614	5 625	7 051	8 188	10 463	13 127	16 018	17 100	19 156	21 561
Республика Мордовия	6 457	8 533	12 217	21 467	19 405	14 339	20 478	24 897	28 439	30 859	33 849
Республика Татарстан	56 385	55 253	56 886	75 004	87 257	88 326	106 132	139 268	140 636	176 158	191 505
Удмуртская Республика	11 912	13 942	15 330	17 694	21 505	25 330	34 451	42 758	41 325	42 510	53 046
Чувашская Республика	6 294	9 003	11 237	12 641	15 000	19 171	28 244	33 898	33 717	33 193	37 265
Кировская область	7 440	9 867	12 130	14 321	17 269	21 644	29 596	36 077	38 790	46 303	47 928
Нижегородская область	19 150	23 991	26 320	34 151	40 637	58 522	79 410	106 921	97 391	110 336	124 995
Оренбургская область	12 007	15 294	17 779	23 052	29 394	35 797	49 905	66 097	64 427	68 380	77 627
Пензенская область	5 757	8 557	10 230	12 454	14 200	19 757	27 879	33 706	36 635	41 415	47 671
Пермская область	24 513	25 373	29 807	39 497	46 977	56 519	78 661	110 095	94 754	96 532	108 392
Самарская область	27 238	30 460	32 578	42 820	55 591	67 692	82 217	109 884	100 869	119 428	131 547
Саратовская область	11 802	16 342	20 928	22 333	26 759	32 904	42 816	61 591	66 219	66 395	75 709
Ульяновская область	5 936	8 197	8 696	11 385	14 017	20 418	27 924	33 854	35 935	36 123	39 858
Коми Пермяцкий АО	1 203	1 623	2 015	2 518	2 723	3 393	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Итого</b>	<b>234 774</b>	<b>268 548</b>	<b>312 043</b>	<b>384 974</b>	<b>459 245</b>	<b>557 841</b>	<b>713 419</b>	<b>931 602</b>	<b>910 332</b>	<b>1 006 514</b>	<b>1 126 311</b>
<b>Уральский федеральный округ</b>											
Курганская область	4 794	6 938	8 441	9 373	11 334	13 422	19 031	23 848	26 609	30 142	32 397
Свердловская область	28 713	35 446	40 579	53 210	67 584	97 862	128 353	156 924	139 547	161 263	184 088
Тюменская область	18 112	23 565	26 613	49 671	134 747	159 321	116 759	162 576	125 986	145 566	184 712
Челябинская область	19 198	24 544	33 140	43 933	46 249	66 867	87 362	105 480	88 251	109 408	119 399
Ханты-Мансийский АО	84 804	82 449	96 918	143 810	142 732	121 069	142 483	180 992	152 434	167 413	204 481
Ямало-Ненецкий АО	35 437	43 140	49 766	53 801	58 886	64 617	70 970	88 967	88 833	106 812	136 859

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Итого</b>	<b>191 058</b>	<b>216 082</b>	<b>255 457</b>	<b>353 798</b>	<b>461 530</b>	<b>523 158</b>	<b>564 958</b>	<b>718 787</b>	<b>621 660</b>	<b>720 604</b>	<b>861 936</b>
<b>Сибирский федеральный округ</b>											
Республика Алтай	2 490	3 685	4 448	5 067	5 799	7 343	8 990	9 893	13 455	13 317	15 115
Республика Бурятия	7 480	10 987	12 611	14 297	15 557	21 333	28 166	34 563	40 589	39 198	44 754
Республика Тыва	3 185	4 533	5 235	5 822	6 867	7 539	10 022	12 997	15 312	15 246	16 706
Республика Хакасия	2 963	4 405	5 452	6 428	7 291	8 906	12 056	15 065	17 330	18 348	21 222
Алтайский край	12 880	17 024	20 455	24 099	29 397	35 889	47 086	59 901	65 513	72 375	81 204
Красноярский край	29 063	34 915	43 129	57 687	67 536	99 688	139 598	157 729	155 429	178 352	188 773
Иркутская область	18 657	22 431	26 988	31 379	41 640	50 128	65 743	83 232	88 586	98 500	113 112
Кемеровская область	18 519	25 554	30 364	46 850	57 207	63 416	84 258	118 324	100 371	113 379	128 336
Новосибирская область	16 577	21 318	26 331	30 269	40 637	51 639	72 435	91 531	87 021	100 301	112 630
Омская область	11 369	14 710	20 059	33 389	41 487	41 607	51 215	55 775	53 936	58 097	67 352
Томская область	7 767	10 981	13 599	15 884	20 163	25 896	29 412	37 543	39 355	42 975	52 434
Забайкальский край	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	40 807	43 739	46 358
Читинская область	7 703	11 702	14 586	15 228	16 485	21 786	24 833	33 085	н.д.	н.д.	н.д.
Агинский Бурятский АО	584	1 096	2 606	3 476	2 298	1 748	3 807	5 245	н.д.	н.д.	н.д.
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	3 651	3 442	3 909	4 611	3 914	4 815	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Усть-Ордынский Бурятский АО	1 090	1 663	1 906	2 231	2 317	2 886	3 746	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Эвенкийский АО	1 009	2 167	1 887	5 917	3 385	3 923	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Итого</b>	<b>144 987</b>	<b>190 613</b>	<b>233 565</b>	<b>302 634</b>	<b>361 980</b>	<b>448 542</b>	<b>581 367</b>	<b>714 883</b>	<b>717 704</b>	<b>793 827</b>	<b>887 996</b>
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>											
Республика Саха (Якутия)	35 610	35 791	39 903	42 888	51 754	56 028	65 344	79 624	92 687	104 985	126 236
Приморский край	15 607	20 598	25 090	28 756	33 564	42 168	51 171	65 704	95 290	95 485	103 142
Хабаровский край	17 992	20 507	25 136	28 850	33 013	38 941	53 845	62 964	62 794	74 918	81 522
Амурская область	8 113	10 000	12 928	15 266	18 372	20 778	28 129	35 664	40 216	45 415	50 528
Камчатская область	4 790	7 068	8 878	9 175	11 815	15 805	22 468	29 490	38 529	44 642	54 836
Магаданская область	5 122	6 646	7 550	7 585	9 024	10 294	11 837	16 336	19 235	20 969	22 622
Сахалинская область	7 180	9 252	12 157	14 410	17 191	24 252	37 418	60 400	61 255	54 277	54 674
Еврейская автономная область	1 861	2 398	2 678	3 115	3 341	4 646	6 373	7 563	8 655	9 499	8 395
Корякский АО	1 139	1 517	1 944	2 380	3 019	5 862	8 330	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Чукотский АО	4 246	7 538	8 547	16 877	13 150	9 585	14 947	15 749	21 916	13 570	19 941
<b>Итого</b>	<b>101 660</b>	<b>121 315</b>	<b>144 811</b>	<b>169 302</b>	<b>194 243</b>	<b>228 359</b>	<b>299 862</b>	<b>373 494</b>	<b>440 577</b>	<b>466 583</b>	<b>521 896</b>
<b>Всего по субъектам РФ</b>	<b>1 297 636</b>	<b>1 608 269</b>	<b>1 898 972</b>	<b>2 373 100</b>	<b>2 973 081</b>	<b>3 796 219</b>	<b>4 825 976</b>	<b>6 196 029</b>	<b>5 923 598</b>	<b>6 537 698</b>	<b>7 640 948</b>



## Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2001-2011 годы, млн. руб.

Регион	Годы										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Центральный федеральный округ</b>											
Белгородская область	7 563	10 546	11 742	15 728	25 790	31 100	42 366	59 196	60 848	65 106	83 780
Брянская область	5 953	8 404	9 742	11 674	14 106	17 798	23 012	28 192	31 123	33 804	38 634
Владимирская область	7 318	10 059	11 779	13 496	15 283	21 023	29 327	36 816	40 359	45 006	45 901
Воронежская область	9 851	14 708	17 390	19 785	24 332	29 982	40 732	54 763	61 584	72 949	79 522
Ивановская область	5 696	7 954	9 086	10 494	13 138	17 468	21 960	25 383	29 753	30 753	33 620
Калужская область	6 685	8 662	10 429	12 623	14 954	18 830	25 911	31 981	33 099	40 794	47 832
Костромская область	3 735	5 668	7 051	7 540	8 960	10 918	14 469	17 336	21 342	23 076	23 568
Курская область	5 374	7 279	8 329	11 439	14 745	16 407	21 730	29 330	31 718	35 298	44 058
Липецкая область	8 189	9 746	14 031	18 621	24 550	27 289	32 316	38 620	39 317	39 948	44 703
Московская область	51 884	64 115	82 542	102 499	141 076	181 466	263 843	316 409	326 977	312 929	342 539
Орловская область	5 916	6 109	7 414	8 671	9 783	10 930	13 474	18 904	20 649	22 977	25 846
Рязанская область	5 941	9 467	11 414	11 924	14 825	18 051	23 639	30 675	35 251	39 300	44 689
Смоленская область	5 552	7 056	7 874	9 465	10 892	13 293	17 065	23 589	26 409	31 843	38 527
Тамбовская область	4 888	7 191	8 413	9 749	12 612	14 909	20 507	26 290	30 260	33 273	38 311
Тверская область	7 702	10 467	11 759	14 551	18 904	24 114	32 526	39 646	49 487	50 876	54 760
Тульская область	8 610	12 562	14 862	16 327	20 496	25 191	31 880	41 589	43 423	51 694	46 974
Ярославская область	9 427	13 807	16 455	19 443	23 503	28 338	36 095	44 442	52 253	56 067	56 196
Москва	228 744	304 174	356 054	407 847	503 760	691 330	929 750	1 317 740	1 156 395	1 107 594	1 400 528
<b>Итого</b>	<b>389 027</b>	<b>517 973</b>	<b>616 366</b>	<b>721 875</b>	<b>911 708</b>	<b>1 198 439</b>	<b>1 620 603</b>	<b>2 180 901</b>	<b>2 090 247</b>	<b>2 093 285</b>	<b>2 489 988</b>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>											
Республика Карелия	6 280	8 269	9 395	11 069	13 525	16 216	21 075	27 402	29 162	32 340	36 094
Республика Коми	12 823	16 315	16 629	20 460	23 506	29 401	33 807	44 347	46 415	48 566	59 331
Архангельская область	9 866	12 654	15 469	18 088	22 231	27 133	36 611	55 791	55 689	61 189	68 419
Вологодская область	11 429	13 035	16 734	21 257	28 099	32 177	42 609	50 562	46 584	53 032	58 354
Калининградская область	5 431	7 917	9 627	11 505	15 164	20 939	26 890	36 336	39 391	41 507	48 615
Ленинградская область	12 367	15 804	19 084	23 467	29 271	34 608	44 557	62 291	66 891	69 147	80 124
Мурманская область	8 090	11 558	13 211	15 772	17 251	29 010	38 508	47 391	48 878	49 609	55 818
Новгородская область	4 145	4 969	6 203	7 451	10 581	12 341	14 624	22 834	25 311	26 639	28 101
Псковская область	4 527	6 241	7 305	8 097	8 635	10 072	13 563	17 588	20 571	23 216	28 302
Санкт-Петербург	49 519	65 559	78 330	94 043	136 353	186 135	262 447	359 778	326 190	362 863	409 315
Ненецкий АО	2 750	2 448	3 008	3 722	5 344	6 524	10 384	9 810	10 093	11 030	11 475
<b>Итого</b>	<b>127 226</b>	<b>164 770</b>	<b>194 994</b>	<b>234 930</b>	<b>309 961</b>	<b>404 557</b>	<b>545 076</b>	<b>734 130</b>	<b>715 175</b>	<b>779 136</b>	<b>883 948</b>
<b>Южный федеральный округ</b>											
Республика Адыгея	2 222	3 748	4 039	3 836	4 627	5 546	7 942	10 008	13 347	13 046	13 836
Астраханская область	4 822	6 973	8 355	9 459	11 880	16 867	27 849	36 369	33 376	31 074	35 136

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Волгоградская область	12 225	16 423	20 391	23 760	30 049	40 530	53 854	70 518	74 513	78 241	86 320
Республика Калмыкия	1 834	2 698	3 847	4 873	4 339	4 734	6 892	8 499	10 128	9 382	9 741
Краснодарский край	25 247	39 188	44 640	53 066	60 034	75 899	104 550	144 164	154 418	182 546	226 523
Ростовская область	20 034	26 358	30 247	35 364	46 327	58 131	81 428	100 775	117 399	125 447	137 693
<b>Итого</b>	<b>66 384</b>	<b>95 389</b>	<b>111 519</b>	<b>130 358</b>	<b>157 255</b>	<b>201 708</b>	<b>282 515</b>	<b>370 335</b>	<b>403 180</b>	<b>439 737</b>	<b>509 249</b>
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>											
Республика Дагестан	11 482	15 919	17 109	19 513	23 192	26 550	37 940	49 642	67 604	64 059	75 071
Республика Ингушетия	2 426	4 883	4 124	4 179	5 645	6 456	8 909	8 896	15 171	17 302	17 028
Кабардино-Балкарская Республика	4 761	6 387	5 724	6 440	8 956	10 553	14 567	19 259	22 322	23 199	25 091
Карачаево-Черкесская Республика	1 975	3 404	3 593	4 660	5 261	6 325	8 411	10 176	12 698	14 832	15 940
Республика Северная Осетия-Алания	4 549	5 841	6 199	8 090	10 374	11 314	15 040	19 785	19 642	19 790	21 229
Чеченская Республика	2 742	7 089	10 225	24 610	15 411	27 376	60 606	64 885	74 056	65 720	80 792
Ставропольский край	10 772	18 484	18 954	22 846	29 288	34 482	45 838	61 069	72 226	72 444	83 991
<b>Итого</b>	<b>38 706</b>	<b>62 005</b>	<b>65 928</b>	<b>90 338</b>	<b>98 127</b>	<b>123 057</b>	<b>191 312</b>	<b>233 711</b>	<b>283 720</b>	<b>277 345</b>	<b>319 142</b>
<b>Приволжский федеральный округ</b>											
Республика Башкортостан	36 324	38 019	48 043	48 207	55 848	74 930	91 880	107 409	117 459	122 357	140 654
Республика Марий-Эл	3 244	4 805	5 624	7 292	8 197	10 608	13 721	16 714	17 671	20 661	22 854
Республика Мордовия	6 631	9 076	11 876	20 080	19 855	16 243	19 695	26 598	28 240	38 324	41 601
Республика Татарстан	55 320	55 440	58 349	78 850	87 825	86 262	108 518	146 268	152 731	193 850	206 824
Удмуртская Республика	11 695	14 714	15 829	18 232	21 659	26 443	35 366	43 223	44 818	49 408	54 231
Чувашская Республика	6 227	9 209	11 452	13 171	15 677	19 671	29 140	35 981	34 601	35 126	37 065
Кировская область	7 614	10 193	12 336	15 184	18 256	21 986	28 686	35 604	42 017	47 447	49 788
Нижегородская область	18 698	24 385	27 931	34 027	41 448	54 947	79 891	108 220	112 171	119 241	132 116
Оренбургская область	12 116	15 570	18 144	22 506	29 115	35 600	47 016	65 851	64 266	73 205	78 663
Пензенская область	5 678	8 502	10 213	12 413	14 625	19 688	29 159	34 882	39 416	42 731	52 128
Пермская область	24 581	25 714	28 963	36 316	43 855	54 238	77 576	95 109	100 149	104 872	108 194
Самарская область	27 455	30 256	34 439	42 038	52 787	70 839	86 873	112 476	110 166	121 104	142 756
Саратовская область	11 843	16 224	20 690	22 925	27 907	33 729	42 951	65 836	73 325	75 249	84 159
Ульяновская область	5 985	8 738	9 264	11 190	13 350	19 207	26 590	36 320	35 777	37 839	41 717
Коми Пермяцкий АО	1 165	1 595	2 007	2 480	2 669	3 371					
<b>Итого</b>	<b>234 576</b>	<b>272 439</b>	<b>315 161</b>	<b>384 911</b>	<b>453 072</b>	<b>547 761</b>	<b>717 063</b>	<b>930 491</b>	<b>972 807</b>	<b>1 081 415</b>	<b>1 192 750</b>
<b>Уральский федеральный округ</b>											
Курганская область	4 512	6 982	8 373	9 423	11 091	13 705	18 460	23 879	26 723	30 344	33 038
Свердловская область	28 757	35 826	41 525	52 299	64 740	91 111	130 032	157 178	143 769	156 203	189 928
Тюменская область	17 947	22 901	25 476	34 103	98 674	145 859	133 431	162 008	134 221	142 234	171 540
Челябинская область	20 137	23 855	29 500	38 465	46 993	59 075	80 599	111 418	93 145	109 815	127 070
Ханты-Мансийский АО	91 664	87 773	96 946	119 386	130 346	131 184	152 523	185 974	150 672	170 085	192 484
Ямало-Ненецкий АО	34 037	40 815	50 357	51 563	52 172	64 274	71 706	81 317	76 694	95 610	145 642

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Итого</b>	<b>197 054</b>	<b>218 152</b>	<b>252 177</b>	<b>305 240</b>	<b>404 017</b>	<b>505 207</b>	<b>586 751</b>	<b>721 774</b>	<b>625 225</b>	<b>704 292</b>	<b>859 702</b>
<b>Сибирский федеральный округ</b>											
Республика Алтай	2 369	3 613	4 216	5 089	6 010	7 256	9 059	10 154	12 736	14 731	15 984
Республика Бурятия	7 786	11 797	12 835	14 190	15 843	21 170	27 887	33 887	39 914	40 826	44 660
Республика Тыва	3 119	4 594	5 263	5 845	6 740	7 583	9 916	12 722	15 710	15 487	16 689
Республика Хакасия	2 934	4 513	5 382	6 217	7 146	8 863	11 963	15 236	18 045	19 085	23 804
Алтайский край	13 504	17 112	20 743	24 600	28 300	34 992	46 335	58 760	66 180	67 323	80 889
Красноярский край	30 524	37 696	45 815	56 603	72 280	89 486	120 726	155 136	171 910	168 520	193 253
Иркутская область	18 722	23 172	27 309	32 217	43 249	52 227	69 107	84 811	82 522	91 796	103 871
Кемеровская область	18 390	25 699	30 357	43 772	57 659	66 025	84 643	114 237	106 281	117 172	131 550
Новосибирская область	17 973	22 383	29 221	33 764	41 700	50 053	68 179	90 455	91 079	102 551	114 527
Омская область	11 476	14 873	19 728	30 444	41 646	44 967	54 362	59 384	57 749	59 206	70 807
Томская область	8 826	10 763	14 139	16 530	20 231	25 525	31 321	39 675	39 496	42 717	51 713
Забайкальский край	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	40 489	43 916	48 943
Читинская область	7 971	11 655	14 718	15 516	17 169	21 787	27 034	32 773	н.д.	н.д.	н.д.
Агинский Бурятский АО	574	1 073	2 489	3 096	2 618	13 402	7 738	5 582	н.д.	н.д.	н.д.
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	3 668	3 533	4 090	4 611	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Усть-Ордынский Бурятский АО	1 135	1 655	1 783	2 270	2 332	2 798	3 690	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Эвенкийский АО	1 905	3 193	3 102	2 752	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Итого</b>	<b>150 876</b>	<b>197 324</b>	<b>241 190</b>	<b>297 517</b>	<b>362 924</b>	<b>446 133</b>	<b>571 962</b>	<b>712 812</b>	<b>742 113</b>	<b>783 331</b>	<b>896 690</b>
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>											
Республика Саха (Якутия)	33 349	36 914	42 758	46 523	64 490	60 743	66 094	83 347	90 679	101 223	121 682
Приморский край	15 903	20 529	25 507	28 661	32 986	41 015	49 208	62 545	83 213	104 983	101 596
Хабаровский край	18 395	21 436	27 470	33 125	35 066	37 539	49 513	64 424	65 596	71 373	80 223
Амурская область	8 430	10 148	13 093	15 493	17 994	21 271	27 894	34 512	41 195	45 762	54 376
Камчатская область	5 302	7 350	8 711	9 677	12 495	16 769	21 143	31 566	37 817	42 674	53 665
Магаданская область	5 366	6 696	7 565	7 762	9 122	11 317	12 608	16 126	18 390	19 898	21 854
Сахалинская область	7 609	9 472	12 457	14 818	17 232	23 876	33 557	51 699	58 824	63 410	63 060
Еврейская автономная область	1 825	2 307	2 730	3 045	3 342	4 464	6 306	7 683	8 396	9 202	9 263
Корякский АО	1 248	1 764	2 060	2 525	3 021	5 160	6 837	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Чукотский АО	4 171	6 711	9 113	14 407	14 069	9 453	13 238	14 806	16 893	17 056	18 885
<b>Итого</b>	<b>101 596</b>	<b>123 328</b>	<b>151 464</b>	<b>176 035</b>	<b>209 818</b>	<b>231 606</b>	<b>286 399</b>	<b>366 708</b>	<b>421 002</b>	<b>475 582</b>	<b>524 604</b>
<b>Всего по субъектам РФ</b>	<b>1 305 445</b>	<b>1 651 380</b>	<b>1 948 799</b>	<b>2 341 205</b>	<b>2 906 882</b>	<b>3 658 468</b>	<b>4 801 680</b>	<b>6 250 861</b>	<b>6 253 468</b>	<b>6 634 122</b>	<b>7 676 073</b>

## Приложение 3

## Динамика государственного долга консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2001-2012 годы, млн. руб.

Регион	Годы											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
<b>Центральный федеральный округ</b>												
Белгородская область	2763	2225	2687	3134	3130	4378	6747	7403	10122	14511	15311	19675
Брянская область	795	193	610	934	1708	2054	4496	5684	6404	6229	6166	6224
Владимирская область	798	511	1072	1160	1108	450	241	149	281	502	1317	2058
Воронежская область	1369	500	4188	4879	5882	2028	2095	2350	2262	5690	8984	14033
Ивановская область	571	890	985	759	711	502	387	1074	1317	2145	3833	6315
Калужская область	1395	1040	1792	2019	2614	3135	2261	3822	5457	11164	13121	17795
Костромская область	981	491	975	806	898	1082	2991	4124	8416	11112	16430	16265
Курская область	976	1152	1544	2259	2666	2529	3252	4170	3377	5934	7990	9045
Липецкая область	1808	844	1163	1307	1444	607	2159	3612	4060	3900	3609	3760
Московская область	671	269	260	319	244	565	2287	2523	4009	4230	5220	7569
Орловская область	3033	1733	8330	16888	24051	47153	58468	89317	156061	163718	146847	106134
Рязанская область	2030	2538	3544	3913	2792	2606	2818	2700	3003	3418	3760	4288
Смоленская область	1073	650	1635	1707	2239	1573	2043	3756	5418	7646	11209	15029
Тамбовская область	1413	740	1783	1952	2302	765	605	493	1811	4205	7256	11749
Тверская область	734	496	1002	1457	2094	709	751	3550	7272	6416	5654	6126
Тульская область	1209	885	1829	3412	3283	2269	3430	3042	2493	5509	8578	6179
Ярославская область	3058	3628	4570	6413	5497	4627	6564	8633	9893	10108	11992	11715
Москва	43044	41921	61319	80954	104076	88876	94820	920116	121549	243086	299251	234116
<b>Итого</b>	<b>67722</b>	<b>60707</b>	<b>99291</b>	<b>134276</b>	<b>166739</b>	<b>165739</b>	<b>196415</b>	<b>238518</b>	<b>353205</b>	<b>509523</b>	<b>576523</b>	<b>498075</b>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>												
Республика Карелия	1018	625	2343	2870	2037	1460	2074	3175	4143	6076	8505	7975
Республика Коми	3884	2696	5548	5681	3426	3880	3705	3165	3171	5753	5367	7787
Архангельская область	3061	1408	2482	3055	3285	2116	2183	1994	5448	10200	14132	18386
Вологодская область	1327	1259	2373	2220	2867	1099	1151	1744	1753	10375	18498	25777
Калининградская область	1294	2338	2272	2231	2123	1045	1239	6297	7461	8163	11356	12056
Ленинградская область	2723	2399	2448	2961	4055	4469	4477	5070	5397	5755	5330	5057
Мурманская область	1260	643	2937	3640	1935	1187	1085	306	825	4901	7252	3705
Новгородская область	1050	883	1409	1693	1436	1175	992	1098	2752	3715	7451	8495
Псковская область	1249	1003	1079	1969	2005	1404	622	445	201	203	1458	4697
Санкт-Петербург	13392	12331	13673	13121	10767	8821	6958	5098	341	1818	6614	8521
Ненецкий АО	209	210	279	114	15	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Итого</b>	<b>30471</b>	<b>25794</b>	<b>36847</b>	<b>39556</b>	<b>33951</b>	<b>26656</b>	<b>24486</b>	<b>28395</b>	<b>31492</b>	<b>56959</b>	<b>85963</b>	<b>102456</b>
<b>Южный федеральный округ</b>												

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Республика Адыгея	899	510	718	502	222	372	371	812	1046	1303	1300	1590
Астраханская область	4424	810	4079	4756	5246	2246	1484	2997	2732	7029	23150	39908
Волгоградская область	1731	1505	2617	1566	2083	1658	2855	4527	7181	9946	12779	14782
Республика Калмыкия	2866	2197	2364	3804	4362	3943	4175	5042	4287	7243	9442	15662
Краснодарский край	1792	1412	2779	2905	3180	1201	2149	2066	1639	3990	6952	10393
Ростовская область	472	257	485	469	157	120	н.д.	142	224	652	1018	1568
<b>Итого</b>	<b>12184</b>	<b>6690</b>	<b>13042</b>	<b>14002</b>	<b>15250</b>	<b>9540</b>	<b>11034</b>	<b>15586</b>	<b>17109</b>	<b>30163</b>	<b>54641</b>	<b>83903</b>
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>												
Республика Дагестан	798	866	1697	1000	874	689	571	147	595	352	3556	6516
Республика Ингушетия	3951	3791	1850	1871	1437	1885	1524	н.д.	н.д.	н.д.	1554	1854
Кабардино-Балкарская Республика	3245	1968	2286	2081	1631	1844	1921	1816	3037	4044	5304	6436
Карачаево-Черкесская Республика	194	2386	1320	155	126	99	80	н.д.	н.д.	н.д.	65	59
Республика Северная Осетия-Алания	1356	714	1676	943	1026	1113	1395	1108	260	4645	4858	8661
Чеченская Республика	224	185	1942	1985	483	434	698	669	856	1166	2257	2917
Ставропольский край	н.д.	н.д.	38	103	н.д.	н.д.	н.д.	2450	2049	3395	4571	5469
<b>Итого</b>	<b>9768</b>	<b>10089</b>	<b>10809</b>	<b>8138</b>	<b>5577</b>	<b>6064</b>	<b>6189</b>	<b>6190</b>	<b>6797</b>	<b>13602</b>	<b>22165</b>	<b>31912</b>
<b>Приволжский федеральный округ</b>												
Республика Башкортостан	1959	2148	2925	2457	3665	2220	3179	4071	3792	6923	10153	11542
Республика Марий-Эл	497	294	810	622	807	544	803	1546	2086	2791	4532	5895
Республика Мордовия	1735	1585	2609	3331	2313	2269	2102	2202	4041	5628	12212	19814
Республика Татарстан	4611	3547	4383	5304	8169	20330	18550	17647	22550	36658	57809	80266
Удмуртская Республика	1610	1596	2737	3189	3375	3265	2512	4085	3955	7629	12759	14111
Чувашская Республика	1499	839	1769	2056	2434	2239	3042	5315	8107	8245	9988	9051
Кировская область	9828	5535	10215	10875	9619	8457	6074	6515	7593	19635	26775	37944
Нижегородская область	732	319	1611	2060	724	1220	2186	2028	3690	6371	8629	10138
Оренбургская область	2605	3314	4626	7440	6549	5304	9117	14176	22529	24876	25295	33845
Пензенская область	3949	4152	7344	7880	2635	5607	5815	6740	7186	7432	9856	10281
Пермская область	1326	1188	1212	1538	1313	1019	1287	2713	4104	5404	6014	10634
Самарская область	699	380	1641	1851	820	624	285	200	97	448	975	921
Саратовская область	3210	2916	4515	2290	3425	3097	4721	6690	10133	15486	22971	30486
Ульяновская область	1465	1198	2850	3694	2438	1417	619	60	1107	2099	2739	5199
Коми Пермский АО	357	133	225	130	128	20	15	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Итого</b>	<b>36082</b>	<b>29142</b>	<b>49474</b>	<b>54716</b>	<b>48414</b>	<b>57632</b>	<b>60307</b>	<b>73480</b>	<b>100970</b>	<b>149616</b>	<b>210707</b>	<b>280127</b>
<b>Уральский федеральный округ</b>												
Курганская область	1719	1252	1464	1463	1181	748	864	603	870	1136	1742	1937
Свердловская область	2249	1996	3043	3519	4248	1402	2328	2729	2155	8242	9868	19635
Тюменская область	5182	4184	4769	4398	3312	849	75	4114	206	706	1070	1396
Челябинская область	2338	1069	3620	3220	202	220	н.д.	350	274	3252	9981	9864

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Ханты-Мансийский АО	3091	935	6525	6818	9245	4577	4951	6630	3626	13883	10786	5995
Ямало-Ненецкий АО	5512	2946	3137	3743	2675	1819	1811	1803	н.д.	н.д.	н.д.	1500
<b>Итого</b>	<b>20093</b>	<b>12382</b>	<b>22559</b>	<b>23160</b>	<b>20863</b>	<b>9615</b>	<b>10029</b>	<b>16299</b>	<b>7131</b>	<b>27219</b>	<b>33447</b>	<b>40327</b>
<b>Сибирский федеральный округ</b>												
Республика Алтай	3807	1637	4651	4332	2963	1520	1213	1438	2051	600	4845	4421
Республика Бурятия	1155	940	1244	1281	1212	225	118	н.д.	н.д.	95	149	420
Республика Тыва	3107	2245	5235	5335	5261	2702	1146	1672	1180	933	540	612
Республика Хакасия	3177	3213	8195	12182	13811	10089	4744	1641	1155	13792	11487	16918
Алтайский край	3151	2030	5325	4293	5723	4429	6906	10686	12823	9169	7397	4504
Красноярский край	4567	2736	5066	4735	7797	10081	11749	14088	11555	16769	18572	21369
Иркутская область	3488	2270	5547	8801	15818	9266	8374	5289	3251	2869	4511	6801
Кемеровская область	3981	3064	5949	6728	10691	2786	2513	5528	9742	13385	13720	17437
Новосибирская область	2306	2446	3228	3401	4218	2829	2883	5760	7489	6995	6962	6943
Омская область	1278	441	1976	2502	2543	1141	624	2304	2993	н.д.	н.д.	н.д.
Томская область	572	389	427	722	329	376	731	825	967	1266	1045	1777
Забайкальский край	330	252	625	618	97	105	50	623	616	1372	2151	3921
Читинская область	51	30	76	55	н.д.	13	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Агинский Бурятский АО	185	184	184	88	31	24	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	172	164	365	298	250	261	44	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Усть-Ордынский Бурятский АО	645	1574	2278	3411	111	16	4	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Эвенкийский АО	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	3555	5172	6322
<b>Итого</b>	<b>31975</b>	<b>23616</b>	<b>50372</b>	<b>58784</b>	<b>70855</b>	<b>45863</b>	<b>41106</b>	<b>49854</b>	<b>53822</b>	<b>70800</b>	<b>76551</b>	<b>91445</b>
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>												
Республика Саха (Якутия)	9761	9290	13299	12035	15864	12205	14187	12773	14043	13936	15887	15820
Приморский край	3840	2947	3972	2486	2386	1275	958	574	118	751	591	568
Хабаровский край	3425	2289	4911	4948	6700	9406	8627	991	176	3669	2783	2844
Амурская область	2089	570	2313	2645	3214	852	1952	2719	1443	3027	6741	11559
Камчатская область	1936	4066	4806	4205	4560	5267	5610	5426	6942	5660	5346	4839
Магаданская область	2051	3103	4970	2425	2105	1536	1758	1901	2197	2326	2123	1962
Сахалинская область	2038	1475	2900	2617	1780	512	649	125	33	316	495	2828
Еврейская автономная область	430	197	457	421	184	78	49	24	4	6	33	810
Корякский АО	459	489	892	806	281	761	244	6707	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Чукотский АО	3731	6038	7035	6579	8342	6853	4168	3602	4085	2015	1986	2325
<b>Итого</b>	<b>29761</b>	<b>30464</b>	<b>45558</b>	<b>39167</b>	<b>45416</b>	<b>38745</b>	<b>38202</b>	<b>34842</b>	<b>29041</b>	<b>31706</b>	<b>35985</b>	<b>43555</b>
<b>Итого по субъектам РФ</b>	<b>238056</b>	<b>198886</b>	<b>327952</b>	<b>371802</b>	<b>406892</b>	<b>360023</b>	<b>387768</b>	<b>463094</b>	<b>599567</b>	<b>899588</b>	<b>1095982</b>	<b>1171800</b>



1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Южный федеральный округ</b>	1,835	0,506	0,921	0,921	1,637	0,875	0,706	0,869	0,537	0,526
Республика Адыгея	1,872	0,522	1,004	3,034	1,347	н.д.	н.д.	0,583	0,330	0,620
Астраханская область	1,094	0,563	1,595	0,705	1,165	0,576	0,599	0,540	0,636	0,735
Волгоградская область	1,277	0,903	0,588	0,858	1,087	0,972	0,817	1,092	0,572	0,699
Республика Калмыкия	1,730	0,748	1,566	1,976	0,588	0,980	0,459	0,730	0,790	0,972
Краснодарский край	5,643	0,194	0,845	0,930	2,494	1,541	0,481	1,083	0,359	0,290
Ростовская область	1,274	0,513	0,976	0,929	2,717	0,560	1,091	1,207	0,403	0,560
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>	0,961	0,914	0,592	1,453	0,969	1,007	1,037	0,840	0,489	0,598
Республика Дагестан	0,912	0,505	1,658	1,111	1,295	1,232	4,115	0,235	1,647	0,094
Республика Ингушетия	н.д.	н.д.	8,847	1,207	1,269	1,284	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Кабардино-Балкарская Республика	0,968	1,962	0,981	1,284	0,800	1,274	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Карачаево-Черкесская Республика	1,274	0,089	0,929	4,088	1,099	0,629	1,093	0,759	0,683	н.д.
Республика Северная Осетия-Алания	1,637	0,877	1,125	1,209	0,893	0,907	1,079	0,521	0,675	н.д.
Чеченская Республика	н.д.	н.д.	0,375	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	1,054	0,595	0,725
Ставропольский край	1,857	0,433	1,768	0,910	0,955	0,826	1,292	3,861	0,057	1,003
<b>Приволжский федеральный округ</b>	1,218	0,583	0,904	1,142	0,857	0,952	0,822	0,681	0,628	0,671
Республика Башкортостан	0,900	0,768	1,200	0,709	1,841	0,704	0,847	1,043	0,536	0,656
Республика Марий-Эл	1,623	0,363	1,259	0,770	1,463	0,648	0,498	0,717	0,693	0,581
Республика Мордовия	1,029	0,629	0,837	1,408	0,901	1,122	0,894	0,549	0,578	0,375
Республика Татарстан	1,296	0,789	0,786	0,645	0,411	1,072	1,001	0,721	0,559	0,587
Удмуртская Республика	0,956	0,565	0,833	0,938	0,991	1,266	0,608	0,952	0,446	0,585
Чувашская Республика	1,747	0,465	0,826	0,808	1,060	0,713	0,539	0,639	0,929	0,830
Кировская область	2,224	0,195	0,738	2,691	0,584	0,576	1,092	0,507	0,565	0,711
Нижегородская область	1,747	0,511	0,943	1,108	1,226	1,400	0,921	0,745	0,358	0,694
Оренбургская область	0,933	0,553	0,955	2,989	0,473	1,023	0,866	0,940	0,903	0,744
Пензенская область	1,123	0,982	0,791	1,137	1,292	0,757	0,458	0,614	0,736	0,822
Пермская область	1,785	0,238	0,965	2,418	1,371	2,220	1,650	1,951	0,199	0,460
Самарская область	0,791	0,678	0,634	1,195	1,180	0,550	0,628	0,576	0,893	0,906
Саратовская область	1,109	0,653	1,921	0,641	1,079	0,654	0,660	0,596	0,577	0,606
Ульяновская область	1,148	0,394	0,785	1,591	1,829	2,404	9,616	0,054	0,503	0,732
Коми Республика АО	н.д.	н.д.	1,757	1,036	6,442	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Уральский федеральный округ</b>	1,608	0,556	1,130	1,268	2,247	0,923	0,613	2,273	0,268	0,816
Курганская область	1,364	0,863	0,995	1,266	1,549	0,893	1,431	0,690	0,761	0,639
Свердловская область	1,115	0,641	0,880	0,865	3,255	0,594	0,852	1,229	0,270	0,810
Тюменская область	1,274	0,917	1,579	1,813	4,262	9,906	0,018	18,746	0,299	0,710
Челябинская область	2,251	0,332	1,284	15,687	1,039	н.д.	н.д.	1,210	0,084	0,306



1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ханты-Мансийский АО	3,110	0,143	1,153	0,808	1,864	0,863	0,727	1,850	0,257	1,367
Ямало-Ненецкий АО	1,977	0,928	0,877	1,579	1,479	0,994	1,099	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Сибирский федеральный округ</b>	1,308	0,453	0,872	0,811	1,580	1,135	0,827	0,896	0,770	0,916
Республика Алтай	1,499	0,962	0,589	2,118	0,886	0,510	0,863	0,901	0,690	1,146
Республика Бурятия	2,165	0,350	1,081	1,441	1,967	1,266	0,860	0,713	3,282	0,124
Республика Тыва	1,205	0,751	0,967	1,076	5,356	1,923	н.д.	н.д.	н.д.	0,638
Республика Хакасия	1,278	0,409	1,045	6,495	0,928	2,116	0,079	0,971	0,432	0,569
Алтайский край	1,377	0,423	0,961	1,053	1,997	2,396	0,699	1,403	1,360	1,735
Красноярский край	0,916	0,369	0,685	0,824	1,525	2,459	2,939	1,285	0,089	1,173
Иркутская область	1,502	0,370	1,208	0,722	1,246	0,610	0,634	0,894	1,501	1,350
Кемеровская область	1,659	0,540	1,145	0,603	0,743	0,854	0,864	1,151	0,667	0,881
Новосибирская область	1,465	0,369	0,565	0,542	1,761	1,176	1,602	1,554	1,108	0,625
Омская область	1,285	0,524	0,970	0,627	3,552	1,044	0,427	0,530	0,714	0,928
Томская область	0,962	0,729	0,912	0,804	1,513	0,921	0,474	0,766	1,077	1,019
Забайкальский край	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	0,651
Читинская область	2,908	0,221	0,775	0,951	2,281	1,724	0,273	н.д.	н.д.	н.д.
Агинский Бурятский АО	1,729	0,416	1,592	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	н.д.	н.д.	2,091	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,598	0,847	1,204	1,184	0,988	6,023	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Эвенкийский АО	0,278	0,420	1,436	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	0,959	0,639	1,119	0,797	1,156	1,062	1,117	1,256	0,893	0,877
Республика Саха (Якутия)	1,013	0,652	1,018	0,609	1,199	0,851	1,061	0,930	1,045	0,910
Приморский край	1,308	0,730	1,603	1,060	1,924	1,384	1,753	5,570	0,143	1,290
Хабаровский край	1,432	0,427	0,864	0,695	0,739	1,186	8,509	5,390	0,050	1,340
Амурская область	3,600	0,243	0,862	0,840	3,685	0,440	0,742	1,840	0,473	0,417
Камчатская область	0,458	0,862	1,084	0,856	0,816	0,998	0,966	0,796	1,283	1,082
Магаданская область	0,656	0,623	2,003	1,140	1,247	0,820	0,937	0,905	0,995	1,134
Сахалинская область	1,349	0,494	1,078	1,466	3,534	0,880	6,066	3,944	0,089	0,553
Еврейская автономная область	2,268	0,423	1,111	2,288	2,456	1,609	2,010	6,185	0,688	0,165
Корякский АО	н.д.	н.д.	1,043	2,867	0,420	3,801	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Чукотский АО	0,694	0,805	1,253	0,738	1,235	1,856	1,231	1,144	1,613	1,071
<b>Всего по субъектам РФ</b>	1,095	0,557	0,827	0,882	1,110	0,881	0,781	0,684	0,615	0,817

## Динамика оценки результата финансовой политики субъектов РФ за 2003-2011 годы

Регион	Годы								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Центральный федеральный округ</b>	-0,470	0,137	0,096	0,236	-0,208	-0,040	-0,190	0,081	0,218
Белгородская область	-0,434	0,172	0,019	-0,282	-0,042	0,238	-0,204	0,011	0,240
Брянская область	-3,731	0,318	-0,105	0,301	-0,380	0,303	0,150	0,101	0,011
Владимирская область	-1,099	0,456	0,156	1,436	-0,639	-0,259	-1,087	0,002	-0,140
Воронежская область	-2,383	0,739	0,003	2,090	-1,963	-0,077	0,099	-0,615	0,228
Ивановская область	0,254	0,410	-0,229	0,354	-0,126	-0,949	0,427	-0,197	-0,051
Калужская область	-1,462	0,651	-0,284	-0,108	-0,410	0,369	-0,267	0,256	-0,075
Костромская область	-0,149	-0,039	0,132	0,206	-0,253	0,081	0,250	-0,553	0,189
Курская область	-1,353	0,158	0,034	1,492	-2,134	0,335	0,245	0,218	-0,057
Липецкая область	-1,769	-0,083	0,204	-0,727	-0,208	0,705	-0,355	0,331	-0,144
Московская область	-1,465	0,274	0,225	-0,200	0,249	-0,122	-0,069	0,466	0,192
Орловская область	-0,030	0,163	0,485	-0,292	-0,122	0,096	-0,197	-0,005	0,054
Рязанская область	-1,220	0,546	-0,220	0,669	-0,669	-0,212	0,109	0,044	-0,043
Смоленская область	-1,462	0,508	-0,036	2,205	-1,787	-0,141	-0,900	0,129	0,126
Тамбовская область	-0,931	0,162	0,032	2,311	-2,098	-0,712	0,295	0,601	0,043
Тверская область	-0,711	0,321	-0,133	0,080	0,539	-0,781	0,051	-0,199	0,343
Тульская область	-0,866	0,089	0,521	0,315	-0,686	0,461	-0,003	-0,716	0,258
Ярославская область	-0,100	-0,101	0,506	-0,038	-0,431	0,044	0,148	0,029	-0,105
Москва	-0,300	0,081	0,076	0,476	-0,318	-0,865	6,515	-6,107	0,350
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>	-0,494	0,266	0,238	0,204	-0,244	-0,308	0,025	-0,324	0,114
Республика Карелия	-1,290	0,532	0,665	-0,134	-0,632	-0,027	0,032	-0,005	0,040
Республика Коми	-0,858	0,498	0,751	-0,824	0,156	0,100	-0,184	-0,413	0,487
Архангельская область	-1,595	0,257	0,121	0,633	-0,534	-0,027	-0,687	0,208	0,130
Вологодская область	-0,520	0,716	-0,523	1,923	-1,696	-0,291	0,194	-0,710	0,340
Калининградская область	0,439	0,012	0,055	0,967	-1,150	-0,665	0,700	-0,052	-0,131
Ленинградская область	-0,265	-0,138	-0,089	0,271	0,116	-0,189	-0,023	0,092	0,142
Мурманская область	-1,675	0,624	1,049	-0,241	-0,484	2,369	-3,172	-0,175	0,509
Новгородская область	-0,543	0,233	0,407	-0,047	0,009	-0,342	-0,488	0,269	-0,143
Псковская область	-0,387	-0,369	0,514	0,533	0,819	-0,956	0,696	-1,174	-0,823
Санкт-Петербург	-0,214	0,167	0,220	0,154	-0,072	-0,057	13,355	-14,476	0,091

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ненецкий АО	н.д.	н.д.	3,674	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Южный федеральный округ</b>	-1,329	0,415	0,000	0,715	-0,762	-0,169	0,163	-0,331	-0,011
Республика Адыгея	-1,350	0,482	2,030	-1,687	н.д.	н.д.	н.д.	-0,253	0,290
Астраханская область	-0,531	1,032	-0,890	0,461	-0,589	0,023	-0,059	0,096	0,099
Волгоградская область	-0,374	-0,315	0,270	0,230	-0,116	-0,155	0,275	-0,520	0,128
Республика Калмыкия	-0,982	0,818	0,410	-1,387	0,392	-0,521	0,270	0,061	0,182
Краснодарский край	-5,450	0,652	0,084	1,564	-0,952	-1,060	0,602	-0,724	-0,069
Ростовская область	-0,761	0,462	-0,047	1,788	-2,157	0,531	0,116	-0,804	0,157
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>	-0,047	-0,322	0,861	-0,484	0,039	0,030	-0,197	-0,351	0,109
Республика Дагестан	-0,407	1,153	-0,546	0,183	-0,063	2,883	-3,880	1,411	-1,553
Республика Ингушетия	н.д.	н.д.	-7,639	0,062	0,015	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Кабардино-Балкарская Республика	0,994	-0,980	0,302	-0,483	0,474	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Карачаево-Черкесская Республика	-1,185	0,840	3,159	-2,989	-0,470	0,464	-0,334	-0,076	н.д.
Республика Северная Осетия-Алания	-0,760	0,247	0,085	-0,317	0,015	0,172	-0,558	0,154	н.д.
Чеченская Республика	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	-0,458	0,130
Ставропольский край	-1,423	1,335	-0,858	0,045	-0,129	0,466	2,568	-3,803	0,946
<b>Приволжский федеральный округ</b>	-0,635	0,321	0,237	-0,285	0,095	-0,130	-0,141	-0,053	0,042
Республика Башкортостан	-0,131	0,431	-0,491	1,132	-1,138	0,144	0,196	-0,506	0,120
Республика Марий-Эл	-1,260	0,896	-0,489	0,693	-0,815	-0,150	0,219	-0,024	-0,112
Республика Мордовия	-0,400	0,208	0,570	-0,506	0,221	-0,229	-0,345	0,029	-0,203
Республика Татарстан	-0,507	-0,003	-0,141	-0,234	0,660	-0,071	-0,280	-0,162	0,028
Удмуртская Республика	-0,391	0,268	0,105	0,052	0,276	-0,658	0,344	-0,506	0,139
Чувашская Республика	-1,282	0,361	-0,018	0,251	-0,346	-0,174	0,100	0,290	-0,099
Кировская область	-2,029	0,543	1,954	-2,107	-0,008	0,516	-0,585	0,058	0,146
Нижегородская область	-1,236	0,432	0,166	0,118	0,174	-0,479	-0,176	-0,387	0,336
Оренбургская область	-0,380	0,401	2,034	-2,516	0,551	-0,157	0,074	-0,037	-0,159
Пензенская область	-0,142	-0,191	0,347	0,155	-0,535	-0,299	0,156	0,122	0,086
Пермская область	-1,547	0,727	1,453	-1,047	0,849	-0,570	0,301	-1,751	0,261
Самарская область	-0,114	-0,044	0,561	-0,015	-0,630	0,078	-0,052	0,317	0,013
Саратовская область	-0,456	1,267	-1,280	0,438	-0,425	0,006	-0,064	-0,019	0,029
Ульяновская область	-0,753	0,391	0,806	0,238	0,575	7,212	-9,562	0,449	0,229
Коми Пермский АО	н.д.	н.д.	-0,721	5,405	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Уральский федеральный округ</b>	-1,052	0,573	0,139	0,979	-1,324	-0,310	1,660	-2,005	0,548
Курганская область	-0,502	0,133	0,271	0,283	-0,657	0,538	-0,741	0,071	-0,121
Свердловская область	-0,473	0,239	-0,015	2,390	-2,661	0,257	0,377	-0,959	0,540
Тюменская область	-0,358	0,663	0,233	2,449	5,643	-9,887	18,727	-18,447	0,412
Челябинская область	-1,919	0,952	14,403	-14,648	н.д.	н.д.	н.д.	-1,126	0,222

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ханты-Мансийский АО	-2,967	1,009	-0,345	1,056	-1,001	-0,137	1,123	-1,593	1,110
Ямало-Ненецкий АО	-1,049	-0,051	0,702	-0,101	-0,484	0,105	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Сибирский федеральный округ</b>	-0,855	0,418	-0,061	0,769	-0,445	-0,308	0,069	-0,126	0,146
Республика Алтай	-0,537	-0,373	1,529	-1,232	-0,375	0,353	0,038	-0,211	0,455
Республика Бурятия	-1,815	0,730	0,360	0,526	-0,701	-0,405	-0,147	2,569	-3,158
Республика Тыва	-0,454	0,216	0,109	4,281	-3,433	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Республика Хакасия	-0,869	0,636	5,450	-5,567	1,188	-2,037	0,892	-0,540	0,137
Алтайский край	-0,954	0,538	0,093	0,944	0,399	-1,697	0,704	-0,043	0,375
Красноярский край	-0,547	0,316	0,139	0,701	0,934	0,480	-1,655	-1,196	1,084
Иркутская область	-1,133	0,838	-0,486	0,524	-0,636	0,024	0,260	0,606	-0,151
Кемеровская область	-1,119	0,605	-0,542	0,140	0,111	0,010	0,288	-0,485	0,214
Новосибирская область	-1,096	0,196	-0,023	1,219	-0,585	0,427	-0,048	-0,446	-0,483
Омская область	-0,761	0,446	-0,343	2,925	-2,508	-0,617	0,103	0,184	0,214
Томская область	-0,233	0,183	-0,109	0,709	-0,591	-0,448	0,293	0,311	-0,058
Забайкальский край	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Читинская область	-2,687	0,554	0,176	1,330	-0,557	-1,451	н.д.	н.д.	н.д.
Агинский Бурятский АО	-1,313	1,176	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,248	0,357	-0,020	-0,196	5,035	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Эвенкийский АО	0,142	1,016	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	-0,320	0,479	-0,321	0,358	-0,094	0,055	0,139	-0,362	-0,017
Республика Саха (Якутия)	-0,361	0,366	-0,410	0,590	-0,348	0,211	-0,131	0,115	-0,135
Приморский край	-0,578	0,873	-0,543	0,864	-0,540	0,369	3,817	-5,427	1,147
Хабаровский край	-1,005	0,437	-0,169	0,044	0,447	7,323	-3,118	-5,340	1,289
Амурская область	-3,357	0,618	-0,022	2,845	-3,245	0,302	1,098	-1,366	-0,056
Камчатская область	0,404	0,221	-0,227	-0,040	0,181	-0,032	-0,170	0,487	-0,201
Магаданская область	-0,033	1,380	-0,863	0,107	-0,426	0,117	-0,032	0,090	0,139
Сахалинская область	-0,856	0,584	0,388	2,068	-2,654	5,186	-2,121	-3,855	0,464
Еврейская автономная область	-1,844	0,687	1,177	0,168	-0,847	0,401	4,175	-5,497	-0,523
Корякский АО	н.д.	н.д.	1,823	-2,447	3,382	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Чукотский АО	0,111	0,448	-0,515	0,497	0,621	-0,625	-0,087	0,469	-0,542
<b>Всего по субъектам РФ</b>	-0,539	0,270	0,055	0,228	-0,229	-0,100	-0,096	-0,070	0,202

## Динамика оценки результативности финансовой политики субъектов РФ за 2003-2011 годы

Регион	Годы								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Центральный федеральный округ</b>	-0,446	0,235	0,133	0,289	-0,197	-0,047	-0,236	0,132	0,313
Белгородская область	-0,361	0,224	0,020	-0,294	-0,062	0,374	-0,233	0,016	0,353
Брянская область	-0,923	1,028	-0,168	0,577	-0,462	0,686	0,201	0,113	0,011
Владимирская область	-0,700	0,968	0,168	1,325	-0,254	-0,138	-0,670	0,004	-0,260
Воронежская область	-0,955	6,571	0,004	2,445	-0,667	-0,078	0,109	-0,613	0,586
Ивановская область	0,398	0,460	-0,176	0,330	-0,088	-0,729	1,214	-0,252	-0,088
Калужская область	-0,741	1,275	-0,245	-0,124	-0,533	1,030	-0,366	0,554	-0,105
Костромская область	-0,178	-0,057	0,203	0,264	-0,256	0,110	0,306	-0,519	0,370
Курская область	-0,647	0,213	0,038	1,603	-0,881	1,162	0,393	0,250	-0,053
Липецкая область	-0,628	-0,079	0,211	-0,622	-0,470	3,011	-0,378	0,566	-0,157
Московская область	-0,884	1,421	0,482	-0,289	0,505	-0,164	-0,112	0,847	0,189
Орловская область	-0,039	0,221	0,537	-0,210	-0,111	0,098	-0,185	-0,005	0,063
Рязанская область	-0,751	1,353	-0,232	0,917	-0,478	-0,291	0,211	0,071	-0,064
Смоленская область	-0,783	1,250	-0,039	2,510	-0,580	-0,109	-0,779	0,506	0,327
Тамбовская область	-0,648	0,320	0,049	3,299	-0,696	-0,779	1,458	1,209	0,039
Тверская область	-0,554	0,562	-0,149	0,105	0,642	-0,567	0,085	-0,307	0,765
Тульская область	-0,663	0,203	0,983	0,300	-0,502	0,679	-0,002	-0,629	0,610
Ярославская область	-0,118	-0,136	0,790	-0,033	-0,389	0,065	0,205	0,033	-0,117
Москва	-0,316	0,125	0,104	0,589	-0,248	-0,895	64,506	-0,923	0,688
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>	-0,420	0,390	0,251	0,172	-0,176	-0,269	0,029	-0,376	0,213
Республика Карелия	-0,842	2,205	0,861	-0,093	-0,485	-0,041	0,050	-0,008	0,059
Республика Коми	-0,642	1,043	0,770	-0,477	0,173	0,094	-0,159	-0,424	0,866
Архангельская область	-0,740	0,458	0,148	0,674	-0,340	-0,026	-0,680	0,644	0,245
Вологодская область	-0,493	1,340	-0,419	2,646	-0,640	-0,305	0,292	-0,828	2,312
Калининградская область	0,806	0,012	0,055	0,921	-0,570	-0,768	3,476	-0,058	-0,154
Ленинградская область	-0,222	-0,149	-0,113	0,386	0,119	-0,174	-0,026	0,105	0,146
Мурманская область	-0,891	3,032	1,264	-0,128	-0,295	2,052	-0,900	-0,497	2,880
Новгородская область	-0,475	0,387	0,488	-0,038	0,008	-0,285	-0,567	0,723	-0,222
Псковская область	-0,301	-0,411	0,972	0,511	0,520	-0,399	0,484	-0,550	-0,857
Санкт-Петербург	-0,194	0,187	0,209	0,121	-0,050	-0,042	10,260	-0,988	0,499
Ненецкий АО	н.д.	н.д.	1,202	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Южный федеральный округ</b>	-0,724	0,819	0,000	0,776	-0,466	-0,193	0,231	-0,381	-0,021

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Республика Адыгея	-0,721	0,923	2,021	-0,556	н.д.	н.д.	н.д.	-0,434	0,880
Астраханская область	-0,486	1,835	-0,558	0,654	-0,506	0,040	-0,098	0,177	0,155
Волгоградская область	-0,293	-0,349	0,459	0,268	-0,106	-0,159	0,337	-0,476	0,223
Республика Калмыкия	-0,568	1,095	0,262	-0,702	0,666	-0,531	0,588	0,083	0,231
Краснодарский край	-0,966	3,367	0,100	1,682	-0,382	-0,688	1,251	-0,668	-0,192
Ростовская область	-0,597	0,901	-0,048	1,926	-0,794	0,948	0,107	-0,666	0,388
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>	-0,049	-0,352	1,455	-0,333	0,040	0,029	-0,190	-0,418	0,223
Республика Дагестан	-0,447	2,285	-0,329	0,165	-0,048	2,340	-0,943	5,995	-0,943
Республика Ингушетия	н.д.	н.д.	-0,864	0,051	0,012	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Кабардино-Балкарская Республика	1,026	-0,500	0,308	-0,377	0,592	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Карачаево-Черкесская Республика	-0,930	9,400	3,400	-0,731	-0,428	0,737	-0,305	-0,100	н.д.
Республика Северная Осетия-Алания	-0,464	0,282	0,075	-0,262	0,017	0,189	-0,518	0,297	н.д.
Чеченская Республика	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	-0,435	0,219
Ставропольский край	-0,767	3,080	-0,485	0,049	-0,135	0,564	1,988	-0,985	16,477
<b>Приволжский федеральный округ</b>	-0,521	0,551	0,262	-0,249	0,111	-0,137	-0,171	-0,078	0,067
Республика Башкортостан	-0,146	0,561	-0,409	1,598	-0,618	0,204	0,231	-0,486	0,223
Республика Марий-Эл	-0,776	2,468	-0,389	0,901	-0,557	-0,232	0,441	-0,034	-0,162
Республика Мордовия	-0,389	0,332	0,681	-0,360	0,246	-0,204	-0,386	0,054	-0,351
Республика Татарстан	-0,391	-0,003	-0,179	-0,362	1,605	-0,066	-0,280	-0,224	0,050
Удмуртская Республика	-0,409	0,475	0,126	0,056	0,278	-0,520	0,566	-0,532	0,311
Чувашская Республика	-0,734	0,775	-0,021	0,311	-0,327	-0,244	0,185	0,454	-0,107
Кировская область	-0,913	2,792	2,649	-0,783	-0,014	0,896	-0,535	0,114	0,257
Нижегородская область	-0,708	0,846	0,176	0,106	0,142	-0,342	-0,191	-0,520	0,939
Оренбургская область	-0,407	0,725	2,131	-0,842	1,166	-0,154	0,086	-0,039	-0,176
Пензенская область	-0,126	-0,195	0,439	0,136	-0,414	-0,394	0,340	0,198	0,116
Пермская область	-0,867	3,052	1,507	-0,433	0,620	-0,257	0,183	-0,898	1,310
Самарская область	-0,144	-0,064	0,885	-0,013	-0,534	0,142	-0,083	0,550	0,015
Саратовская область	-0,411	1,940	-0,666	0,683	-0,394	0,010	-0,097	-0,032	0,050
Ульяновская область	-0,656	0,991	1,027	0,150	0,314	3,000	-0,994	8,248	0,454
Коми Пермяцкий АО	н.д.	н.д.	-0,410	5,215	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Уральский федеральный округ</b>	-0,654	1,031	0,123	0,772	-0,589	-0,336	2,709	-0,882	2,044
Курганская область	-0,368	0,154	0,272	0,224	-0,424	0,603	-0,518	0,102	-0,159
Свердловская область	-0,425	0,372	-0,017	2,764	-0,817	0,433	0,443	-0,780	1,999
Тюменская область	-0,281	0,723	0,148	1,351	1,324	-0,998	1023,660	-0,984	1,379
Челябинская область	-0,853	2,872	11,217	-0,934	н.д.	н.д.	н.д.	-0,931	2,647
Ханты-Мансийский АО	-0,954	7,049	-0,299	1,308	-0,537	-0,158	1,545	-0,861	4,317
Ямало-Ненецкий АО	-0,531	-0,055	0,800	-0,064	-0,328	0,105	н.д.	н.д.	н.д.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Сибирский федеральный округ</b>	-0,653	0,923	-0,069	0,948	-0,282	-0,271	0,084	-0,140	0,189
Республика Алтай	-0,358	-0,388	2,596	-0,582	-0,424	0,691	0,044	-0,234	0,659
Республика Бурятия	-0,838	2,085	0,333	0,365	-0,357	-0,320	-0,171	3,603	-0,962
Республика Тыва	-0,376	0,287	0,113	3,980	-0,641	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Республика Хакасия	-0,680	1,555	5,213	-0,857	1,280	-0,963	11,239	-0,556	0,317
Алтайский край	-0,693	1,272	0,096	0,896	0,200	-0,708	1,007	-0,031	0,276
Красноярский край	-0,597	0,856	0,202	0,851	0,613	0,195	-0,563	-0,931	12,233
Иркутская область	-0,754	2,265	-0,402	0,726	-0,510	0,040	0,410	0,678	-0,101
Кемеровская область	-0,675	1,122	-0,474	0,233	0,150	0,011	0,333	-0,421	0,321
Новосибирская область	-0,748	0,532	-0,040	2,249	-0,332	0,363	-0,030	-0,287	-0,436
Омская область	-0,592	0,852	-0,353	4,664	-0,706	-0,591	0,241	0,348	0,299
Томская область	-0,242	0,252	-0,119	0,882	-0,391	-0,486	0,618	0,405	-0,054
Забайкальский край	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Читинская область	-0,924	2,503	0,227	1,398	-0,244	-0,841	н.д.	н.д.	н.д.
Агинский Бурятский АО	-0,759	2,826	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,415	0,422	-0,016	-0,166	5,096	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Эвенкийский АО	0,511	2,417	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	-0,334	0,750	-0,287	0,449	-0,081	0,052	0,124	-0,289	-0,019
Республика Саха (Якутия)	-0,356	0,562	-0,402	0,970	-0,291	0,248	-0,124	0,124	-0,129
Приморский край	-0,442	1,196	-0,339	0,815	-0,281	0,267	2,177	-0,974	8,027
Хабаровский край	-0,702	1,025	-0,196	0,063	0,605	6,176	-0,366	-0,991	25,606
Амурская область	-0,932	2,540	-0,025	3,388	-0,881	0,686	1,480	-0,743	-0,118
Камчатская область	0,883	0,257	-0,210	-0,047	0,222	-0,032	-0,176	0,611	-0,157
Магаданская область	-0,050	2,214	-0,431	0,094	-0,342	0,142	-0,034	0,100	0,139
Сахалинская область	-0,634	1,183	0,360	1,410	-0,751	5,895	-0,350	-0,977	5,192
Еврейская автономная область	-0,813	1,623	1,060	0,073	-0,345	0,249	2,077	-0,889	-0,761
Корякский АО	н.д.	н.д.	1,747	-0,854	8,059	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Чукотский АО	0,160	0,556	-0,411	0,673	0,503	-0,337	-0,071	0,410	-0,336
<b>Всего по субъектам РФ</b>	-0,492	0,485	0,067	0,258	-0,206	-0,114	-0,123	-0,102	0,329