

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

КОЛЕСОВ АЛЕКСАНДР СЕМЕНОВИЧ

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

Специальность: 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»

Автореферат
диссертация на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Санкт-Петербург – 2014

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Петрозаводский государственный университет»

Официальные оппоненты: СЕНЧАГОВ Вячеслав Константинович,
доктор экономических наук, профессор,
руководитель Центра финансовых исследований
Институт экономики РАН

ПОЛОЗКОВ Михаил Геннадьевич,
доктор экономических наук, доцент, заместитель
заведующего отделением общественного сектора
Международного института государственной
службы и управления Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

БЕЛОВ Андрей Васильевич,
доктор экономических наук, профессор,
Университет префектуры Фукуи (Япония)

**Ведущая организация: Институт экономики Карельского научного центра
Российской академии наук**

Защита состоится «___»_____ 2015 года в ___ часов на заседании
диссертационного совета Д. 212.232.36 по защите докторских и кандидатских
диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по
адресу: 191123, г. Санкт-Петербург, ул. Чайковского, 62, ауд. 415

Автореферат разослан «___»_____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук, доцент

Н.А. Соколова

ОСНОВНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Вопросы повышения рациональности финансовой деятельности государств относятся к категории перманентных, т.к. необходимость оценки и повышения ее результативности всегда имела, 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 приводят 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.

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 положительные результаты, достигнутые в последние годы в этой сфере деятельности государства.

В то же время у нас имеется еще 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 в последние годы государственного долга при наличии профицитных федеральных бюджетов;

- отрицательное влияние деятельности монополий на развитие экономики;

- высокие банковские ставки по кредитам;

- несовершенство фискальной политики, ведущее к низкому уровню собираемости налогов и сборов;

- 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.

Имеются как объективные, так и субъективные причины существования

этих и других проблем.

К первым следует отнести прежде всего низкий стартовый уровень развития финансовой системы современной России, нехватку времени и средств для решения некоторых из них, 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 побочных и отдаленных последствий их реализации;

- нередко низкий уровень знаний в сфере финансов у руководителей, которые имеют право осуществлять значительные расходы;

- несовершенство взаимодействия между государственными органами 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.

В этой связи среди приоритетных целей ФП на одном из первых мест как раз и 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 др.

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 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.

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, М.П. Афанасьев, А.М. Бабич, А.В. Белов, Е.В. Бушмин, О.В. Врублевская, М.М. Вышегородцев, Е.Т. Гайдар, В.Н. Живалов, М.М. Задорнов, В.В. Иванов, Н.Г. Иванова, А.Л. Кудрин, С.В. Лаптев, И.Я. Лукасевич, Ю.И. Любимцев, И.Д. Мацкуляк, В.А. Мау, Я.М. Миркин, И.Н. Мысляева, Р.Н. Набиев, Л.П. Павлова, В.Г. Пансков, Л.М. Подъяблонская, М.Г. Полозков, Г.Б.Поляк, О.А. Полякова, Е.В. Пономаренко, Е.Н. Пшенникова, В.М. Родионова, М.В. Романовский, В.И. Рыбин, В.К. Сенчагов, А.Г. Силуанов, Г.А. Тактаров, А.В. Улюкаев, В.Д. Фетисов и некоторых др.

Особое место изучение бюджетной системы России как основы финансовой системы государства занимает в трудах таких ученых, как П.И. Вахрин, О.В. Врублевская, В.А. Парыгин, М.В. Романовский, А.А. Тадеев,

В.Д. Фетисов и некоторых др.

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.Г. Голубцовой, 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 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, Р. Масгрейв, М. Сатклифф, К. Третнер и ряд др.

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), 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 финансовой политики пока также недостаточно проработаны. В частности:

- продолжает обсуждаться само ее содержание, 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», выступающих в качестве основных объектов методологии оценки и повышения результативности ФП;
- 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 финансовой системы, результата и результативности финансовой политики;
- осуществление единой и сквозной оценки финансовой политики РФ и ее субъектов на основе показателя 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 опирается также 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 диссертации

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. 1).

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

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, осуществляемой государством 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.



Рис. 1. Логика диссертационной работы

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 бюджетной устойчивости 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, обоснования выбора путей модернизации ФП, а также на базе этих 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 формирования 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, а также от содержания самой ФП и от воздействия различных факторов, влияющих на процесс ее реализации. 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, а также разработки путей повышения ее результативности.

В этой связи, и исходя из такого подхода, нами предложена в качестве объекта ФП институционально-функциональная трактовка сущности **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 механизм функционирования ФС.

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 перед ней 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 имеющейся 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 суть 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.), необходимо 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 **показатели, методология и методика 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 в 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 2001–2013 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, а также позволяют найти основные причины снижения или повышения ее результативности, их проанализировать и принять меры для обеспечения ее устойчивого роста.

На основе сделанных нами расчетов удалось осуществить сопоставление результативности финансовой политики 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 в сфере финансовой политики на государственном уровне.

Кроме этого, установлены и различия в этой сфере, наблюдающиеся в данных странах: в РФ финансовая политика проводится с достижением большой 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, состоящая из ее основных этапов, главных принципов и уровней, которая делает возможным, опираясь на нее, 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 направления деятельности, включая: во-первых, развитие и конкретизацию понимания содержания финансовой системы, механизма функционирования финансовой системы 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 соответственно новых показателей оценки итогов финансовой политики;

- 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 при чтении курсов «Государственные и муниципальные финансы» и «Бюджетная система РФ», а также в дальнейших 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 62 п.л.

Объем и структура диссертации

Содержание работы определяется общей концепцией и логикой, целью и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав и заключения, списка используемых источников из 320 наименований и приложений. Объем диссертации составляет 379 машинописных страниц, в т.ч. 21 таблица, 33 рисунка и 6 приложений.

ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

В рамках достижения поставленной цели были получены следующие основные результаты и положения.

1. Расширено теоретическое понимание содержания финансовой политики государства, определена ее сущность, выявлены особенности ее разработки и реализации, обусловленные имеющейся финансовой системой и сложившимся механизмом ее функционирования.

Первая базовая составляющая нашего подхода – **финансовая система**. В работе рассмотрены различные трактовки ФС, в т.ч. с таких точек зрения, как институциональная, организационная, управленческая и др. В результате для достижения целей нашего исследования мы остановились на институционально-функциональном понимании ее содержания. Поэтому мы сформулировали ее сущность как **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 всех уровней, а также хозяйствующими субъектами и домохозяйствами.**

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. 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 общепризнанными нормами является «оказание финансовых услуг другим экономическим субъектам».

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.

Подчеркнем, что финансовая система – это не некая кем-то искусственно созданная структура. ФС зарождалась и формировалась по мере развития экономики. И в настоящее время она продолжает развиваться и самосовершенствоваться, в т.ч. с возможным вмешательством в этот процесс

человеческого фактора.

Следует также заметить, что в силу существования определенной обособленности отдельных групп ФО, специализирующихся на оказании различных видов финансовых услуг и, следовательно, выполнении конкретных функций внутри ФС (см. выше), 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) и некоторых других. Каждая из них имеет свою специфику и по составу элементов, которые их образуют, и по системообразующим взаимосвязям, и по целеполагающим функциям.

Вторая основополагающая категория – **механизм функционирования финансовой системы (МФФС)**. Мы предложили его толковать как **совокупность всех взаимосвязей и процессов внутри ФС (государства, региона или муниципалитета), 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 в приведенном выше определении сути МФФС мы, 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.

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 имеющейся финансовой системы, включая сложившийся механизм ее функционирования, при обязательном учете внутренних и внешних факторов, которые могут повлиять на процесс ее разработки и осуществления.

В нашем толковании сути ФП, которая сочетает в себе как объективные, так и субъективные истоки и компоненты, мы, во-первых, утверждаем, что она в своем содержании жестко ограничена в своих возможностях объективными реалиями: существующей ФС и действующим МФФС, а во-вторых, обращаем внимание на необходимость при ее разработке и осуществлении учитывать внутренние и внешние факторы, которые могут повлиять на ее результативность.

Таким образом, можно констатировать, что, по нашему мнению, проникновение в сущность ФП невозможно без понимания сути финансовой системы и механизма ее функционирования.

2. Введены в научный оборот новые экономические категории: бюджетная устойчивость финансовой системы, результат и результативность финансовой политики.

Как мы уже отмечали выше (см. с. 14), 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 данная устойчивость ФС зависит от всей финансовой политики.

Реализуя логику нашего исследования, мы ввели в экономический оборот новое понятие – **бюджетная устойчивость (БУ) ФС**, которая является одним из главных итогов финансовой политики. Под ней мы понимаем **способность**

финансовой системы (страны, региона или муниципалитета) обеспечивать за счет собственных возможностей самостоятельное достижение поставленной цели и решение стоящих перед ней задач на основе создания необходимых стабильных условий осуществления финансовой политики.

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 устранить. Особенно если они будут потрачены не на развитие, а на финансирование текущих расходов. Одним словом, по нашему мнению, привлечение заемных средств нельзя признать надежным способом по улучшению устойчивости ФС.

На основании вышесказанного мы считаем, 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.**

Следует подчеркнуть, что главной объективной причиной повышения результативности ФП является 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.

Сформировав наш подход к пониманию результативности финансовой политики, нами были рассмотрены проблемы ее определения.

3. Разработана и предложена методика расчета показателей оценки

финансовой политики, основанная на использовании введенных нами в научный оборот таких экономических категорий, как бюджетная устойчивость финансовой системы, результат и результативность финансовой политики.

По нашему мнению, одной из наиболее актуальных проблем повышения результативности финансовой политики является развитие методологии оценки ФП и на этой основе создание новых методик ее расчета. Ведь всегда важно знать: как то или иное управленческое нововведение, а также его реализация отразятся на состоянии ФС государства, его регионов или муниципалитетов.

Но для того чтобы такие методики оценки и предлагаемые показатели могли быть использованы в качестве надежного «инструмента» для анализа, а в дальнейшем при разработке и реализации финансовой политики, вводимые новые показатели должны иметь определенный смысл, а **исходные данные, процесс их вычисления и полученный итог расчетов** должен отвечать ряду требований.

Экономическое содержание предлагаемых нами основных показателей оценки финансовой политики состоит прежде всего в том, что первый из них дает возможность получить количественную оценку величины бюджетной устойчивости ФС, характеризующую ее способность обеспечивать за счет собственных возможностей, самостоятельно, достижение поставленной цели и решение задач, стоящих перед страной, регионом или поселенческим сообществом, на основе создания необходимых условий осуществления финансовой политики. Кроме того, результат ФП заключается в измерении изменения БУ ФС 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. 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.

Для получения объективной оценки необходимо, чтобы:

- процесс расчета указанного выше показателя был логически обоснованным;

- учитывалось наличие зависимости изменения исходных показателей друг от друга;

- нельзя было использовать какие-либо математические операции, коэффициенты или другие действия, которые зависели бы от субъективного мнения человека.

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 значения расчетов;

- она дала новые знания об исследуемом объекте.

Опираясь на приведенную выше логику, мы составили методику оценки финансовой политики.

Алгоритм ее разработки предполагает сформировать перечень исходных данных, характеризующих основные изменения бюджетной устойчивости финансовой системы. Также очень важно понять, какая математическая

формула лежит в основе наиболее адекватной оценки ее бюджетной устойчивости в данный момент. Далее необходимо разобраться, каким образом на основании показателей бюджетной устойчивости ФС на начало и на конец исследуемого периода определить результаты и(или) результативность финансовой политики.

По нашему мнению, основными индикаторами, характеризующими бюджетную устойчивость 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:

$$A_1 = \frac{D_1 - P_1 - \Gamma D_0 + \Gamma D_1}{D_1 - P_1} \quad (1)$$

где A_1 – показатель бюджетной устойчивости ФС;

D_1 – фактические доходы консолидированного бюджета за конкретный промежуток времени;

P_1 – фактические расходы консолидированного бюджета за этот же промежуток времени;

ΓD_0 – долг на начало периода;

ΓD_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 значительной мере 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 A фактически имеет прямое отношение ко всей финансовой политике, хотя исходные данные, используемые при его расчете, и характеризуют бюджетный процесс.

Кроме того, мы разделяем точку зрения Р. Масгрейва о том, что ведущую роль в ФП играет именно бюджетная политика, а другие её направления «являются второстепенными». Действительно, чрезмерное или многолетнее превышение расходов над доходами неизбежно приведет и приводит к повышению налоговой нагрузки на реальный сектор экономики, что в свою очередь отрицательно сказывается на инвестиционной активности и вызывает уменьшение объемов торгов на фондовом рынке и т.д.

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, 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 выступающее на поверхность кажущееся противоречие в логике формулы (1), а именно то, что соотношение

и

может быть равным при абсолютно различных значениях данных показателей. Например, в первом случае равно 800 млн.рублей, а – 1 млрд.рублей, а 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» 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 по объективным или субъективным причинам относительное сокращение долга 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, т.к. 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 финансовой системы в каком-либо году, а затем определив ее через какой-то промежуток времени (к примеру, на следующий год), можно узнать их разницу, которая как раз и является результатом финансовой политики.

(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 ;

$t_0 - t_1$ – начальный и конечный период времени проведения ФП.

Очевидно, что если показатель C_1 получился положительным, то финансовая политика смогла улучшить бюджетную устойчивость ФС, а если отрицательным – то ухудшила его.

Далее мы определили результативность финансовой политики как отношение ее результата к начальной оценке бюджетной устойчивости ФС:

$$K_1 = \frac{A_1}{A_0}, \quad (3)$$

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 показателя K растет, то, по нашему мнению, финансовая политика имеет положительный трэнд, снижается – отрицательный. Следует также подчеркнуть, что данный индикатор позволяет сравнивать оценки как за разные промежутки времени в государстве, его субъекте или муниципалитете, так и в различных странах и их регионах за один и тот же период.

4. На основе разработанных нами методологии и методики оценки результативности финансовой политики определены ее итоги в Российской Федерации и в ее субъектах, а также проведено сопоставление результативности финансовой политики в РФ и в США.

Используя изложенный выше подход к оценке бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики, мы провели расчеты соответствующих показателей на уровне Российской Федерации и ее субъектов за 2002–2011 годы. При этом мы, конечно, основывались на информационных базах Министерства финансов РФ и Федерального казначейства (табл. 1).

Заметно, что положительные изменения произошли по обеим

составляющим (федеральной и региональной) единой бюджетной политики государства (за исключением роста общего долга регионов). В то же время качество перемен – разное. Так, темпы роста доходов и расходов федерального бюджета в 1,21 и в 1,41 больше, чем в субъектах РФ, а долг в первом случае снизился в 1,41 раза, а во втором вырос в 4,60 раза. Из данных тенденций можно сделать вывод о том, что финансовая политика государства проводится преимущественно с заметным креном в сторону роста возможностей федерального центра. Конечно, одновременно происходит и перераспределение обязанностей по решению вопросов социально-экономического развития, и из

Таблица 1

Изменение основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации за 2001-2012 годы, млрд.руб

№ №	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

Примечания:

* 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.

Таблица 2

Динамика показателей оценки бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики в Российской Федерации (консолидированный бюджет) за 2003–2011 годы

<i>Показатель</i>	<i>Годы</i>								
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
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

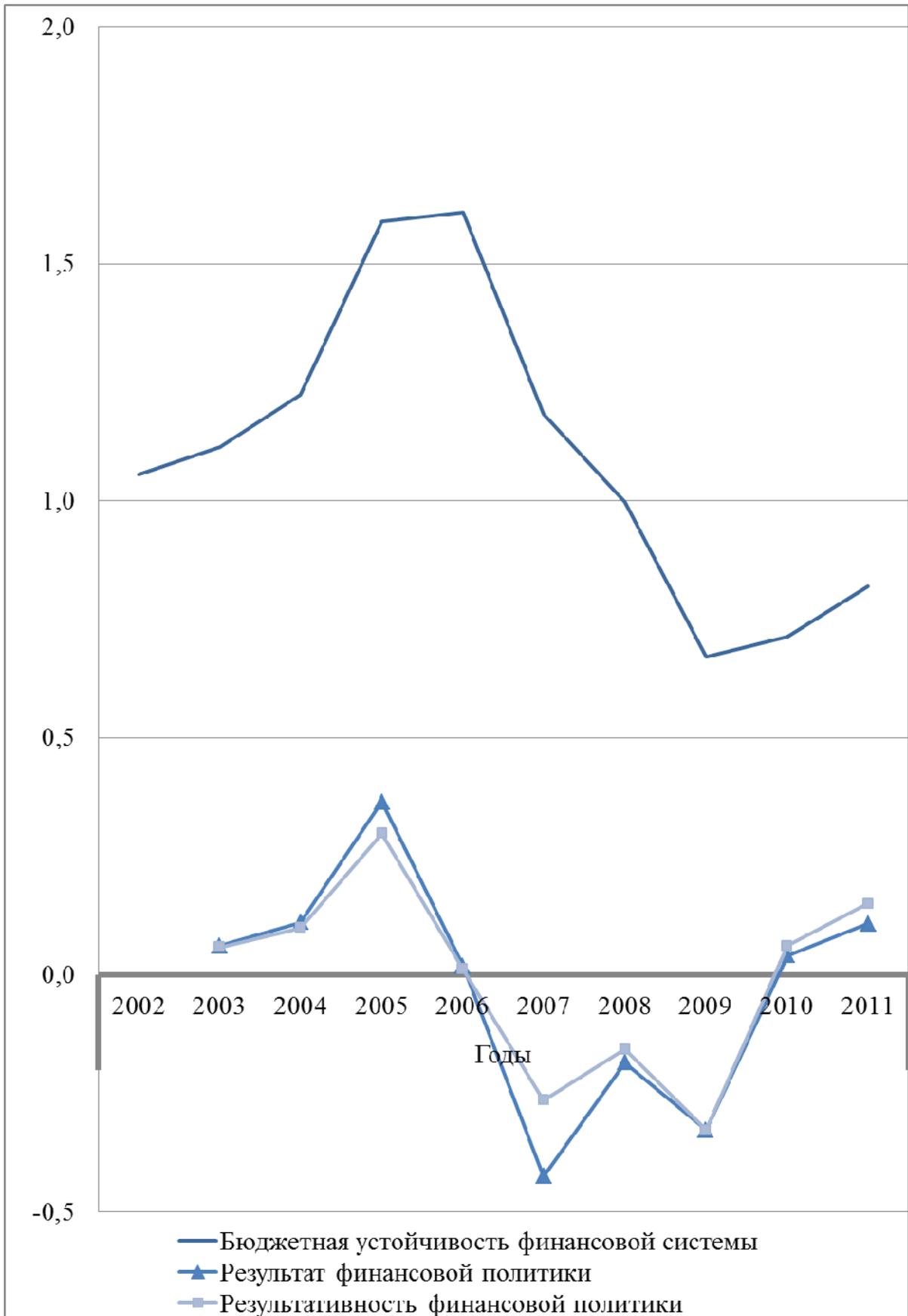


Рис. 2. Изменения показателей бюджетной устойчивости финансовой системы, результата и результативности финансовой политики Российской Федерации в 2002 - 2011 годах

данных изменений следует, что, видимо, всё большее их число переходит к органам власти на федеральном уровне.

По формулам (1), (2) и (3) были рассчитаны значения показателей бюджетной устойчивости ФС, а также результата и результативности финансовой политики в 2001–2011 годах (см. табл. 2), и на основе этих данных построены соответствующие графики (см. рис. 2).

Из полученных результатов видно, что:

- происходят существенные колебания величины всех трёх показателей;
- показатель результата финансовой политики изменялся достаточно резко с положительными «пиками» в 2005 и 2010 годах и «ямами» в 2007 и 2009 годах;
- показатель результативности финансовой политики имел аналогичную амплитуду отклонений;
- значительную часть исследуемого периода (2007, 2008, 2009 и 2011 гг.) показатели результата и результативности имеют 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 и в 2011 году, по нашему мнению, вызвано какими-то решениями Госдумы РФ и (или) Министерства финансов РФ в момент принятия или исполнения федерального бюджета страны, которые отразились таким образом на динамике показателей доходов и расходов консолидированного бюджета РФ и, следовательно, на показателях бюджетной устойчивости ФС, результата и результативности финансовой политики.

В этой связи было интересно сравнить динамику изменения всех трех показателей по сумме всех консолидированных бюджетов субъектов РФ и по

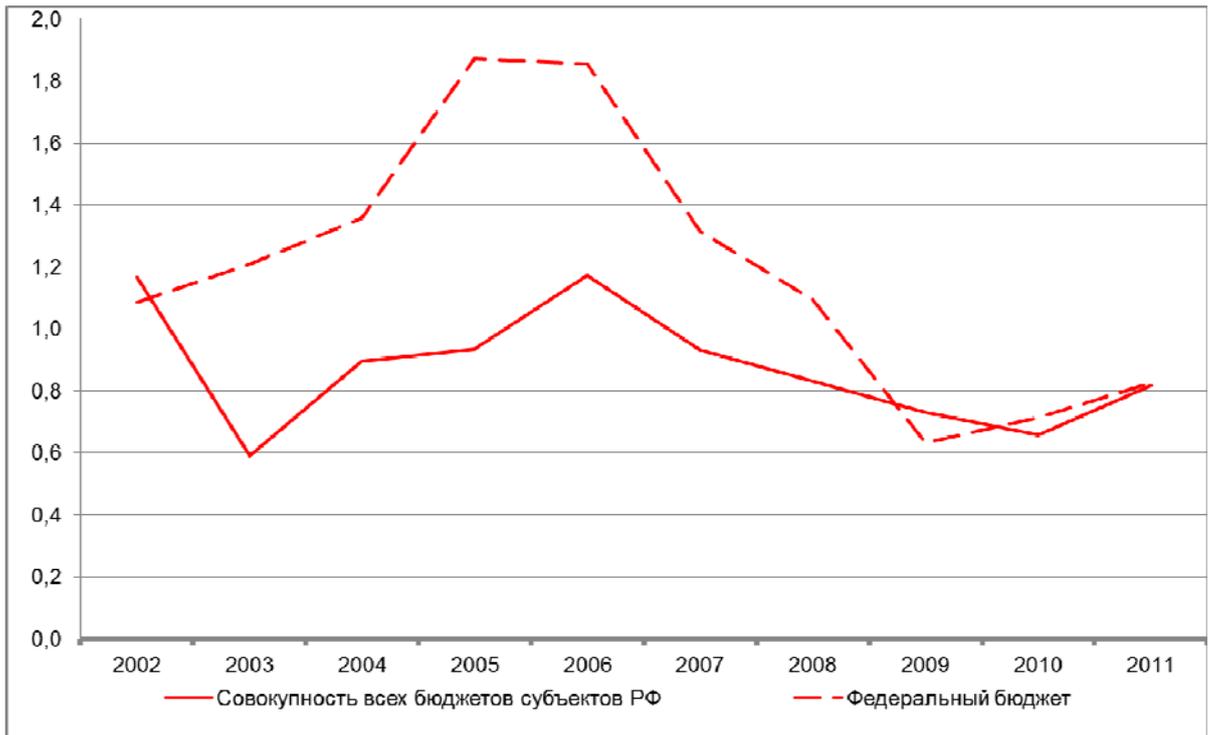


Рис. 2. Динамика показателя оценки бюджетной устойчивости ФС для совокупности исполнения всех бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета за 2002-2011 годы

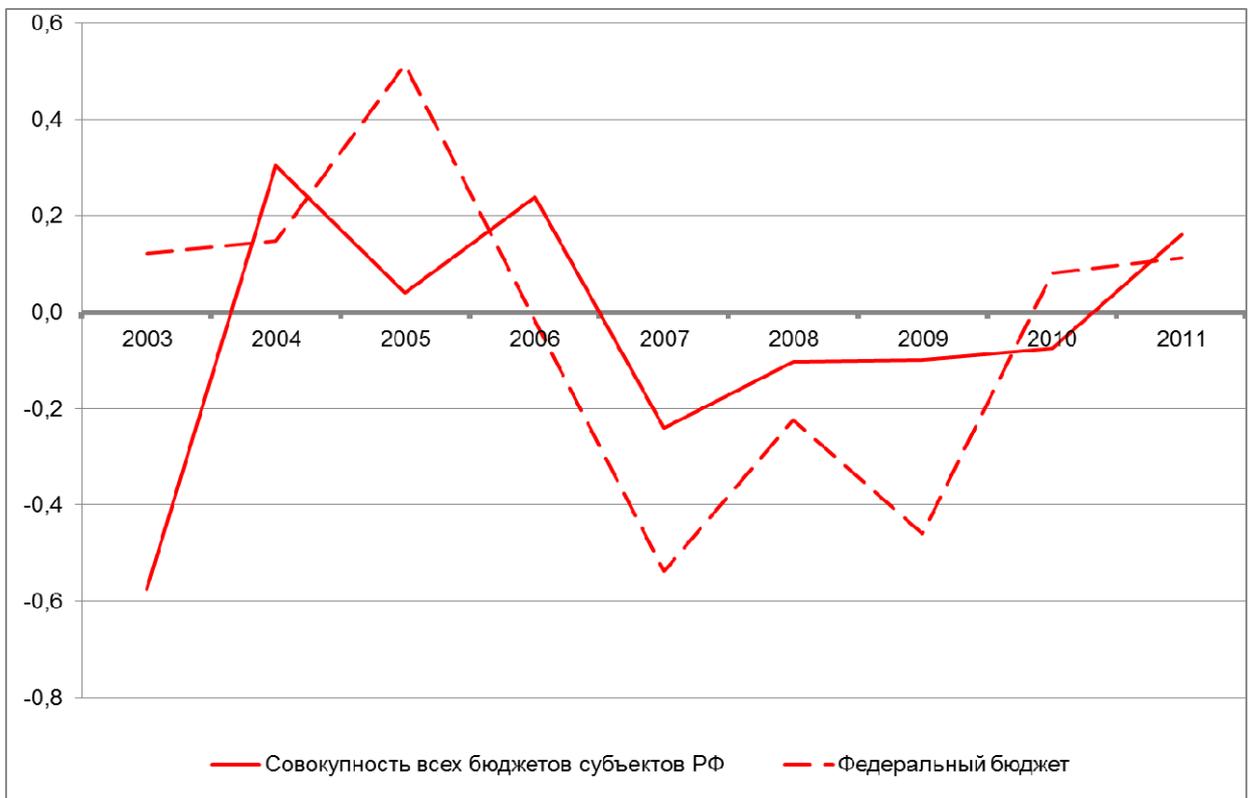


Рис. 3. Динамика показателя результата финансовой политики для совокупности исполнения всех бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета за 2003-2011 годы

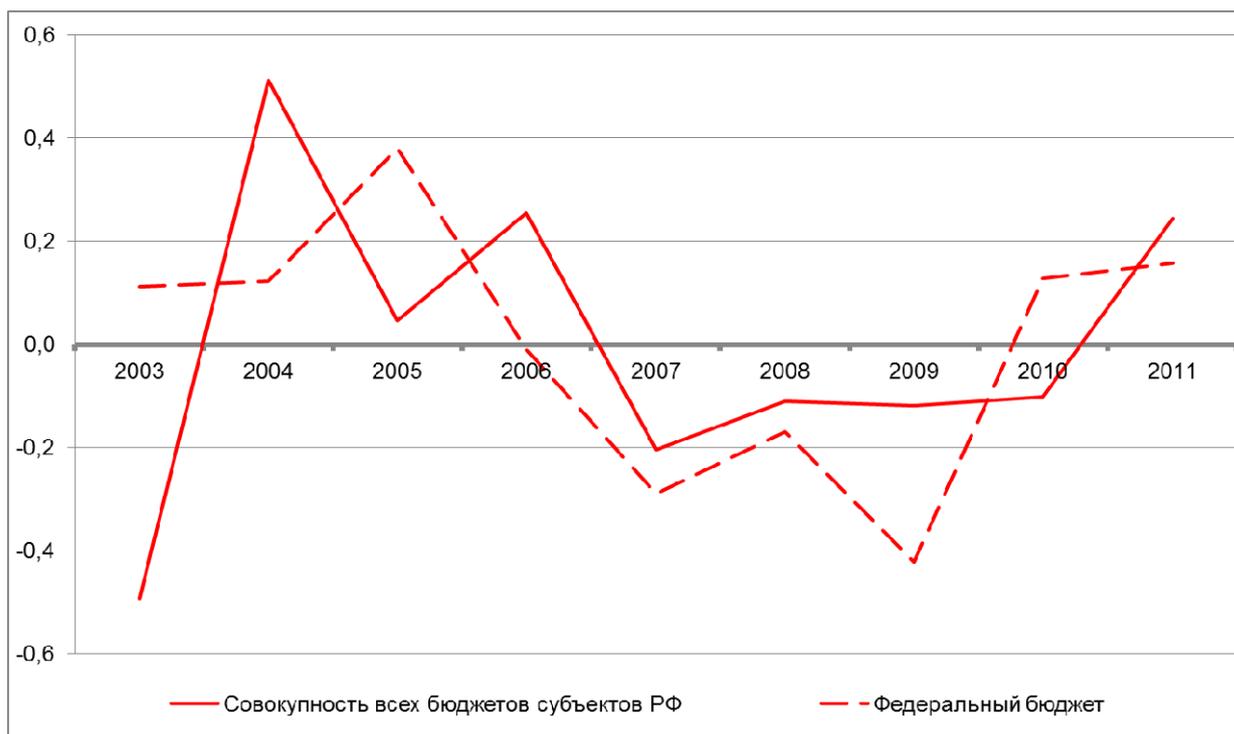


Рис. 4. Динамика показателя результативности финансовой политики для совокупности исполнения всех бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета за 2003-2011 годы

федеральному бюджету.

Полученные значения показаны на рисунках 2–4. На них видно, что:

- оценка бюджетной устойчивости совокупности всех бюджетов субъектов РФ на протяжении последних десяти лет была существенно меньше аналогичного показателя федерального бюджета и только в 2011 году ситуация изменилась, но все-таки доминирующее положение федерального бюджета по отношению к совокупности бюджетов субъектов РФ остается;

- показатели результата и результативности финансовой политики в совокупности бюджетов РФ, наоборот, практически в эти годы имели большее значение, чем аналогичные показатели по федеральному бюджету (за исключением 2005 и 2010 годов);

Данные выводы не являются очевидными. Необходимо, конечно, изучить причины таких изменений. Собственно разработанный нами подход и итоговые цифры показателей как раз и 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, результативность ФП во многом зависят от ее внутреннего содержания, т.е. от качества работы при ее формировании и осуществлении.

В этой связи интересно сравнить итоги финансовой политики РФ и США. Такое сопоставление имеет важное значение ввиду того, что Россия фактически только еще формирует финансовую систему, финансовый механизм и финансовую политику, и в этом деле, конечно, следует использовать имеющийся мировой опыт.

Относительно сравнения показателей бюджетной устойчивости ФС двух стран (рис. 5) 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 показателя БУ 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 (рис. 6 и 7). А можно сказать и наоборот, что именно результативность повлияла на изменение их бюджетной устойчивости. 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.

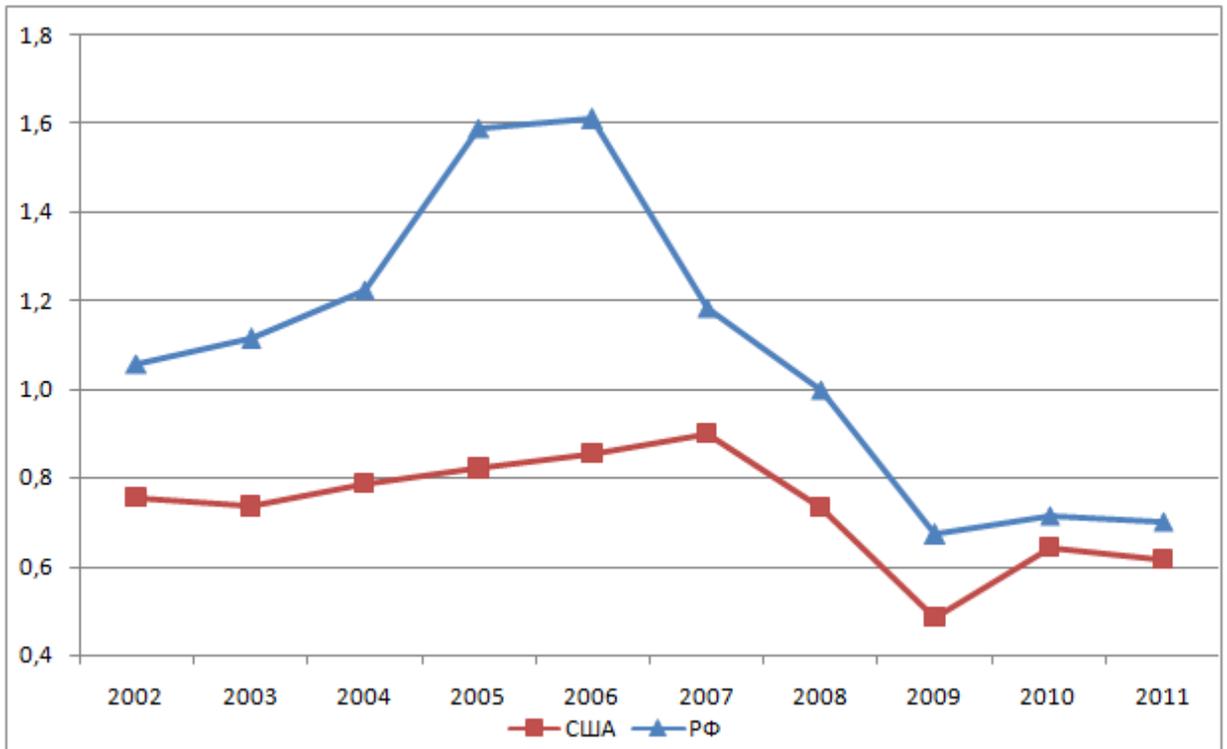


Рис. 5. Динамика оценки бюджетной устойчивости финансовых систем РФ и США за 2002 – 2011 годы

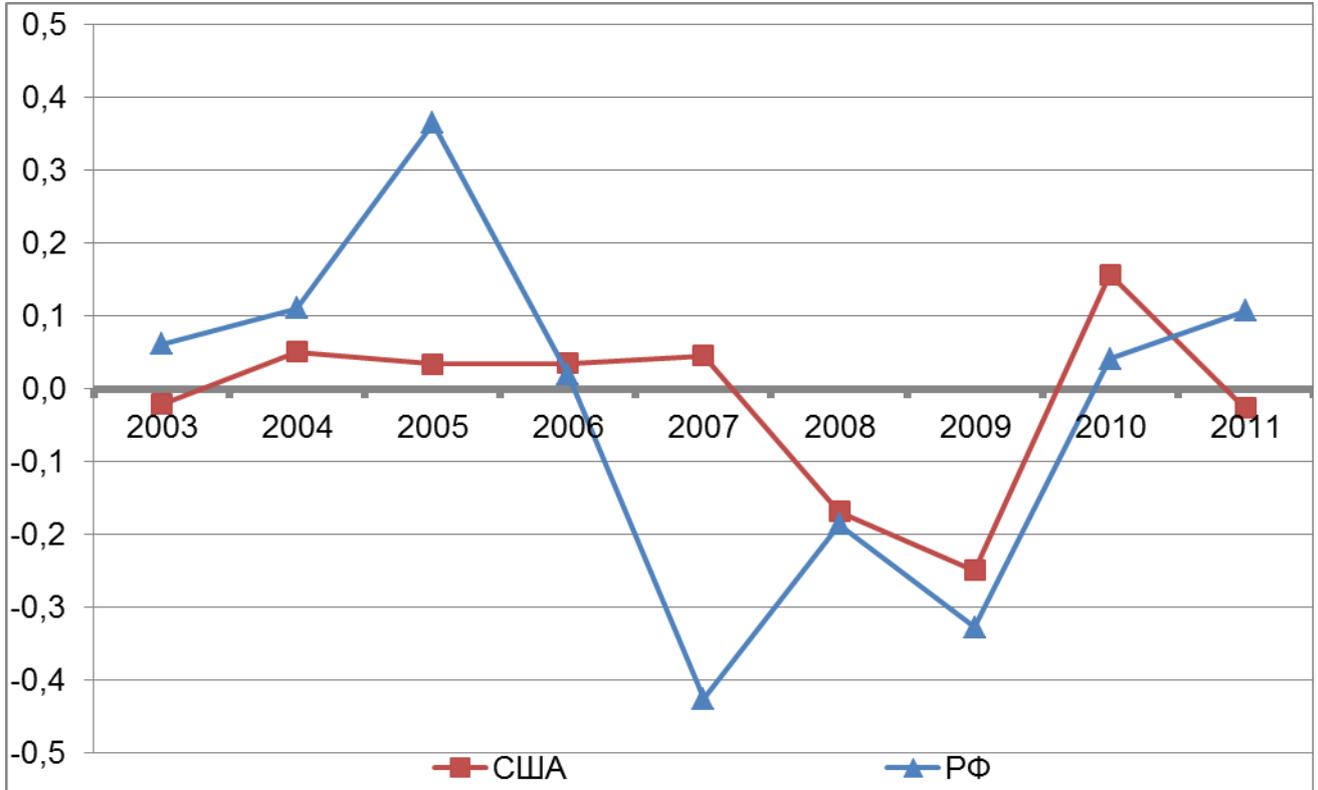


Рис. 6. Динамика результата финансовой политики РФ и США за 2003 – 2011 годы

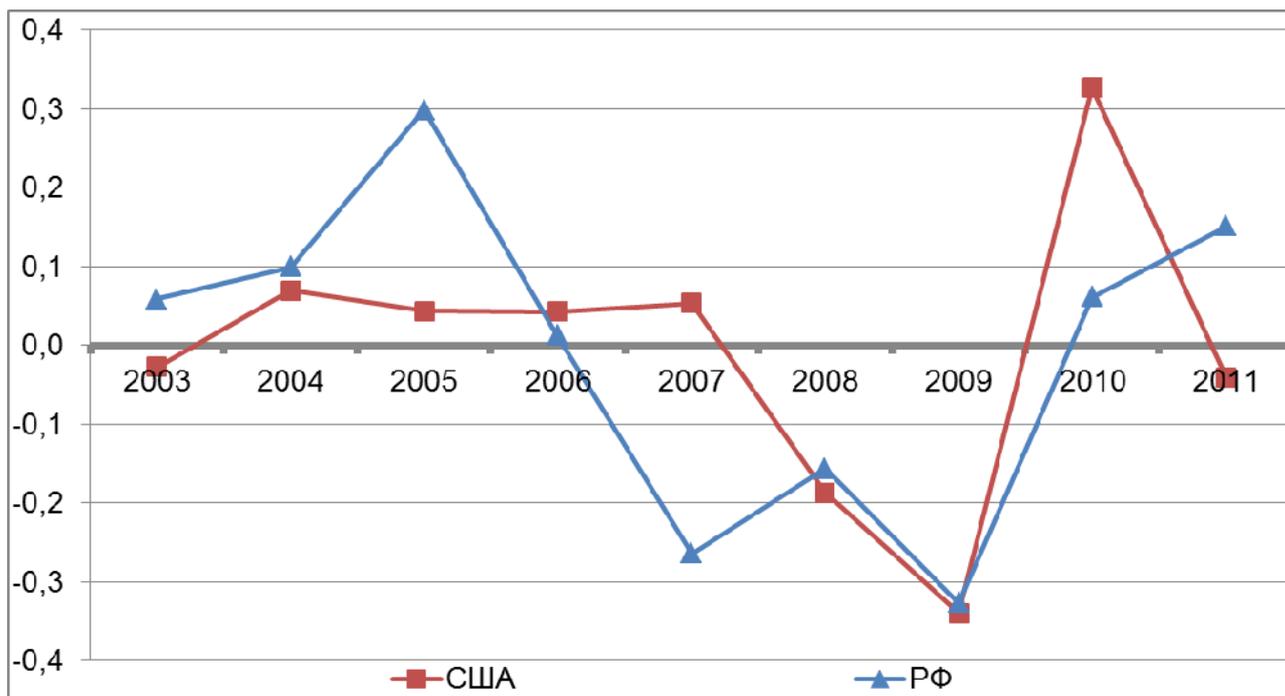


Рис. 7. Динамика результативности финансовой политики РФ и США за 2003 – 2011 годы

Краткий сравнительный анализ показывает, что:

- в Российской Федерации финансовая политика проводится с креном в пользу федерального центра, а в Соединенных Штатах Америки, наоборот, большими предпочтениями 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.

5. На базе предложенной нами теоретической модели разработки и реализации финансовой политики, состоящей из ее этапов, принципов и уровней, разработаны методология и методика, позволившие проанализировать проводимую в настоящее время ФП и предложить

новые подходы к формированию дополнительных мероприятий по ее совершенствованию.

Опираясь на полученные выводы об имеющихся резервах повышения результативности финансовой политики, мы посчитали необходимым разработать новые подходы к анализу ФП и составлению проектов мероприятий по ее повышению. Их краткий и основной смысл заключается в следующем.

Во-первых, очевидно, что исходя из нашего показателя бюджетной устойчивости ФС, необходимо перманентно увеличивать доходы бюджета, в том числе за счет сокращения, а в будущем и ликвидации теневого сектора экономики, и снижать нерациональные расходы, а также «плавно», без какого-либо отрицательного влияния на выполнение финансирования основных обязательств государства, региона или муниципалитета уменьшать до разумного предела их долг.

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.

Исключением из этого подхода является финансовая политика ряда государств, национальная валюта которых представляет собой международное средство обращения, платежей и формирования госрезервов, т.е. она выступает в качестве мировых денег (США, Япония и некоторые другие), и поэтому может быть эмитирована в больших объемах без риска инфляции в собственной стране даже при сопровождающем данный процесс чрезмерном росте государственного долга. Это позволяет им пренебрегать в известной степени постановкой задачи улучшения сбалансированности своих бюджетов в своей

ФП.

Во-вторых, для того чтобы составить дополнительные мероприятия по совершенствованию ФП мы опирались на предложенную нами теоретическую модель (рис. 8), в соответствии с которой все этапы, принципы и уровни управления отражают внутреннюю иерархию и структуру финансовой политики и поэтому, по нашему мнению, должны учитываться при ее формировании и реализации.

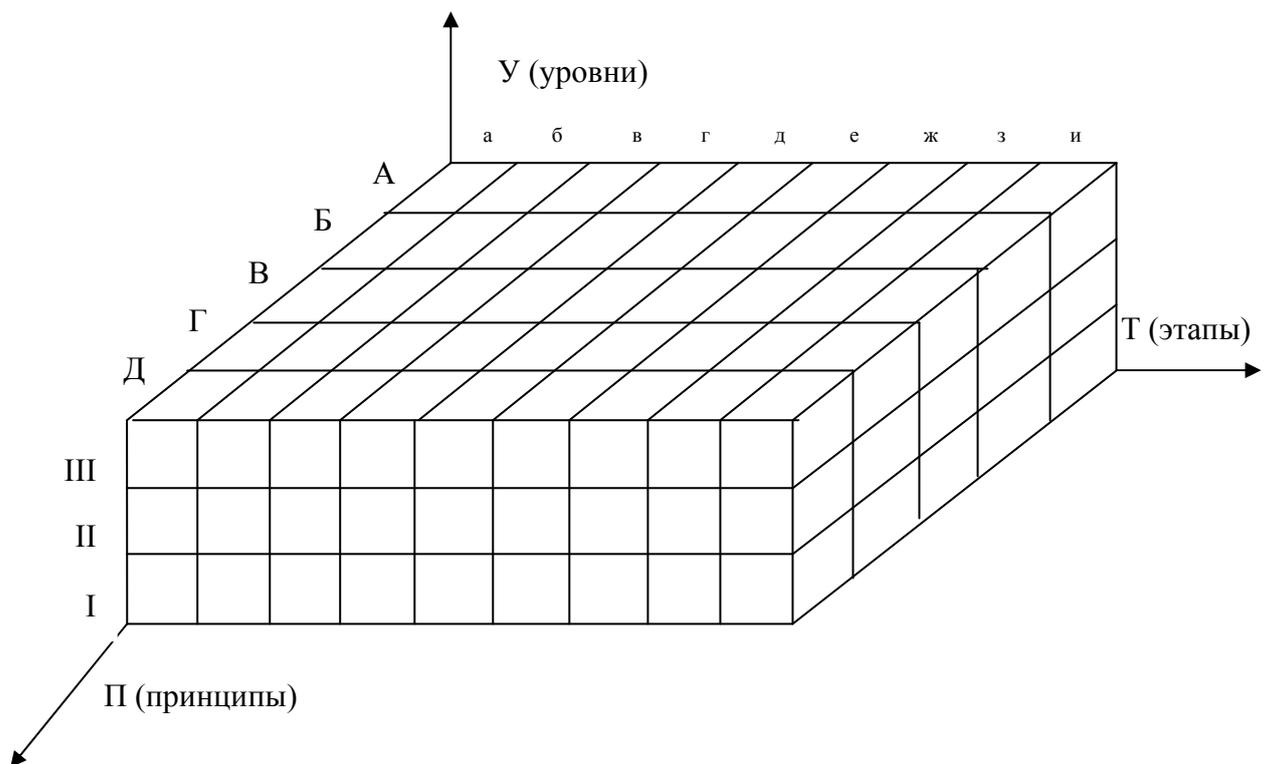


Рис. 8. Направления совершенствования финансовой политики

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

Для «послойного» анализа строения данного теоретического пространства (в параллельных, вертикальных и в горизонтальных плоскостях) мы считаем возможным и необходимым воспользоваться методом парных экспортных оценок.

В результате с использованием данного метода была рассмотрена степень использования (этапов, принципов и уровней) по каждому блоку, образуемому этими тремя плоскостями, выявлены имеющиеся резервы. Так, среди них:

- с точки зрения усиления взаимодействия между различными направлениями ФП мы считали бы целесообразным реализовать целый ряд новшеств, в т.ч. чтобы расходы государства более системно способствовали решению наиболее сложных проблем развития инвестиционной политики с соблюдением приоритета сооружению объектов, которые в конечном счете дадут возможность значительного увеличения доходов бюджета;

- для повышения уровня ФП на отдельных ее этапах желательно найти применение отдельным конструктивным идеям, включая такие как введение в практику деятельности ведомств финансовой сферы постановку в качестве приоритетных целей и задач установку на увеличение доходной части консолидированного бюджета РФ, а также разработку и внедрение методики оценки результативности финансовой политики;

- для более полного использования основных принципов следовало бы внедрить несколько нововведений и среди них усиление принципа целенаправленности на всех этапах ФП и на всех ее уровнях должно предусматривать разработку и принятие единого порядка составления Стратегий и Программ по всем направлениям финансовой политики с единым горизонтом времени их действия, одинаковыми сроками их подготовки, утверждения, реализации и отчетности;

- для улучшения ФП на трех ее уровнях (федеральном, региональном и местном) среди возможных мероприятий хотелось бы видеть необходимость восстановления единой ФС, т.е. восстановления двойного подчинения всех

финансовых органов (конкретному органу исполнительной власти и Минфину РФ), т.к., по нашему мнению, без этого реальный переход на программное составление и исполнение бюджетов вряд ли может быть осуществлен, а также предоставление региональным отделениям Центрального банка России права контролировать работу не только самостоятельных кредитных учреждений, имеющих на данной территории, но также и филиалов, дополнительных офисов коммерческих банков в субъектах РФ.

Всего на основе данного подхода в качестве **развернутого примера** было «генерировано» более 60 конкретных мероприятий по совершенствованию ФП, среди которых имеются как наши собственные предложения, так и идеи уже ранее опубликованные другими экономистами. Хотя, конечно, только этими рекомендациями их возможный перечень далеко не исчерпывается.

Кроме этого, на базе разработанной нами методологии проанализирована Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами», утвержденная Правительством РФ в марте 2013 года, и на основе этого исследования 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 финансовой

политики» и «результативность финансовой политики» государства;

- опираясь на ключевые понятия и предлагаемые новые характеристики итогов финансовой политики ФП, разработаны 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 базе нашей концепции оценки финансовой политики обоснованы и апробированы на практике методология и методика анализа ФП и разработки мероприятий, направленных на ее совершенствование.

В итоге можно сказать, что удалось получить новые знания об особенностях финансовой политики, о возможности оценки ее результата и результативности, 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.

Из всего вышеизложенного следует констатировать, что **цель нашей работы – разработать методологию оценки и повышения результативности финансовой политики государства – достигнута.**

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Монографии

1. Колесов А.С. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / А. С.Колесов [и др.] ; под ред. А.С.Колесова. – М.: Финансы, 2007. – 600 с.
2. Колесов А.С. Эффективность финансовой политики государства: вопросы теории и практики. – М.: Финансы. 2012. – 309 с.

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК

3. Колесов А. С. Бюджетная система : сущность и вопросы ее развития / А.С. Колесов // Финансы . – 2003 . – № 7 . – С. 7 – 10.
4. Колесов А. С. Бюджетный процесс : сущность и совершенствование / А. С. Колесов // Финансы. – 2003 . – № 11. – С. 8-11.
5. Колесов А. С. Важный инструмент регулирования межбюджетных отношений А. С. Колесов, А. С. Ревайкин, Т. А. Сидорова // Финансы. – 2000 . – № 10 . – С. 8 – 13.
6. Колесов А. С. Межбюджетные отношения : сущность и пути совершенствования / А. С. Колесов // Финансы. – 2002. – № 2. – С. 3–6.
7. Колесов А.С. Научное обоснование стратегических решений в управлении развитием региона (на примере Республики Карелии) / А.С. Колесов, Ю. В.Савельев, А. Ф. Титов // Экономика и управление: Российский научный журнал. – 2008. – С. 97–101.
8. Колесов А.С. О вопросах, связанных с формированием доходов бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований / А.С. Колесов // Финансы. – 2003. – № 4. – С. 5–7.
9. Колесов А.С. Об оценке эффективности финансовой политики/ А.С. Колесов// Финансы. – 2012. - № 11. – С. 43–48.
10. Колесов А. С. Об интегральной оценке финансового положения объектов бюджетного финансирования / А. С. Колесов // Финансы . –

2000 . – № 6 . – С. 9-11.

11. Колесов А.С. О показателях оценки региональной финансовой политики / А.С. Колесов // Финансы. – 2013. – № 12. – С.40 – 47.

12. Колесов А. С. О совершенствовании взаимосвязи бюджетной и налоговой политики / А. С. Колесов // Вестн. СПбГУ. Серия 5. Экономика. – 2003. – Вып. 4. – С. 24-29.

13. Колесов А. С. О сущности финансовой политики субъекта Российской Федерации / А. С. Колесов // Вестн. СПб ГУ. Серия 5. Экономика . – 2002. – Вып. 3 . – С. 48-54.

14.Колесов А.С.О сущности эффективности финансовой политики./ А.С.Колесов//Финансы.-2012.-№ 9. – С.57 – 60.

15. Колесов А. С. Оценка финансового положения субъектов Федерации / А. С. Колесов // Финансы . – 2005. – № 8 . – С. 8-13.

16. 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.

17. Колесов А. С. Финансовая политика субъекта Российской Федерации: цели, ресурсы и пути / А. С. Колесов // Финансы. – 2001. – № 7. – С. 3– 7.

18. Колесов А. С. Финансовая политика : цели и задачи / А. С. Колесов // Финансы. – 2002. – № 10. – С. 8 – 13.

Статьи в научных изданиях и профессиональных журналах

19. Колесов А. С. Бюджетирование, ориентирование на результат : реалии и перспективы развития бюджетной системы Республики Карелия / А. С. Колесов // Бюджет. – 2006. – № 3 (40) . – С.18.

20. Колесов А. С. Взаимосвязь бюджетной и налоговой политик // Финансовый мир / А. С.Колесов ; под ред. В. В. Иванова, В. В. Ковалева. – М., 2004 . – Вып. 2 . – С. 34-38.

21. Колесов А. С. Карелия / А. С. Колесов // Рынок ценных бумаг. – 2003. – № 21 (252). – С. 62.

22. 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.
23. 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.
24. 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.
25. Колесов А. С. Основа бюджета – благосостояние людей / А. С. Колесов // Бюджет. – 2005. – № 8(32). – С. 70–73.
26. 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.
27. Колесов А. С. Положительная динамика / А. С. Колесов // Бюджет. – 2007. – № 7 (55) . – С. 14 – 16.
28. Колесов А. С. С кризисом можно и нужно бороться / А. С. Колесов // Бюджет. – 2009. – № 2 . – С. 34 – 38.
- Доклады на научных конференциях и другие научные публикации**
29. 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.
30. 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.

31. Колесов А.С. Бюджетные кредиты субъектам РФ: антикризисные меры? – Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов. Труды Девятой научно-практической конференции (27-29 мая 2009 г.). Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ. 2009. – С. 121–125

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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.

39. 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.

40. 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, С. 98–107, С. 147–155.

41. 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.

42. Колесов А. С. Финансовые основы городского самоуправления / А. С. Колесов // Жилищное и коммунальное хозяйство . – 1993 . – № 8 . – С. 13 – 15.

43. 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.

Публикации на английском языке

44. 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.

45. 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.