

10.27. АНАЛИЗ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К СОДЕРЖАНИЮ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

Фрумина С.В., к.э.н., доцент кафедры
«Теория финансов»

Финансовый университет при Правительстве РФ

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)

[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

В статье предпринята попытка обобщить существующие точки зрения российских и западных ученых-исследователей на состав и содержательные характеристики государственной финансовой политики. Анализируются официальные документы, содержащие информацию о финансовой политике государства в разных аспектах. Выявляется ряд разногласий и отсутствие единства терминологии.

Систематизация представлений о финансовой политике и анализ эволюции взглядов в отношении рассматриваемой категории показал, что термин «финансовая политика» на протяжении длительного периода времени используется экономической наукой и практикой. Тем не менее, его единого определения не существует. Ученые-экономисты и российские правоведы неоднократно отмечали парадоксальность ситуации при которой на высшем политическом уровне задаются ориентиры государственной финансовой политики, очерчивается достаточно широкий контур проблем ее реализации без законодательного закрепления самой категории.

Так, ст. 114 Конституции РФ повествует о том, что Правительство РФ «обеспечивает проведение в РФ финансовой, кредитной и денежной политики» [14, ст. 114]. Данное положение дублирует ст. 15 «О Правительстве РФ» ФКЗ-№2, где законодатель также разделяет финансовую, кредитную и денежную политику [3, ст. 15], не давая содержательных характеристик (табл. 1). Ст. 24 и ст. 13 «О Счетной палате РФ» ФЗ-

№41 [4, ст. 13,24] содержит информацию о бюджетно-финансовой политике, которая значилась до недавнего времени также в ст. 184 ныне не действующей редакции Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) от 2006 г. Многие документы, регламентирующие процедуры проведения финансовой политики и задающие ориентиры ее развития, такие как «Стратегия 2020» [9], Бюджетное послание Президента РФ [5, 6] и др., не содержат упоминания о финансовой политике напрямую, а рассматривают ее через призму социально-экономической политики государства.

Иллюстрация табл. 1, составленной в целях отображения содержательных характеристик рассматриваемой категории, позволяет отразить особенности официальных документов и демонстрирует существующие пробелы в законодательстве. В этой связи возникает настоятельная потребность устранения образовавшегося методологического разрыва между теорией и практикой реализации финансовой политики государства. Сложившаяся ситуация, бесспорно, вызывает множество дискуссий, в связи с чем теоретики предлагают многочисленные определения финансовой политики государства. Однако для того чтобы иметь объективное представление о рассматриваемой категории, следует начать ее изучение с периода зарождения термина «финансы».

Как отмечает большинство исследователей, рассматривая понятие «финансы» в историческом аспекте, последние появились одновременно с возникновением государства и изменялись вместе с развитием и совершенствованием государственного устройства, а также, выполняемых им функций и задач. Вознесенский Э.А. подчеркивает, что «...финансовые отношения обусловлены существованием государства, образуются и функционируют как устанавливаемые государством» [10, с. 27]. Сабанти Б.М. поддерживая данную позицию отмечает, что «государство своим авторитетом и своей силой меняет сами экономические отношения. Государство создает новые отношения распределений уже распределенного совокупного общественного продукта...» [11, с. 110].

Таблица 1

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ПРОВЕДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ В РФ [2, 5, 6, 1, 7, 8, 9, 3, 4]

Нормативные правовые документы	Содержится упоминание о финансовой политике	Содержится упоминание о финансово-бюджетной политике	Не содержится упоминаний о финансовой политике
Конституция РФ	Ст. 14	-	-
БК РФ	-	Ст. 184 в ред. 2006 г. утратила силу	-
ФКЗ-№2 «О Правительстве РФ»	Ст. 15	-	-
ФЗ-№41 «О Счетной палате РФ»	-	Ст. 13, ст. 24	-
Постановление Правительства РФ №831	Утратило силу		
Послание Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2014-2016 гг.» от 13 июня 2013 г.	-	-	x
Послание Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2012-2014 гг.» от 29 июня 2011 г.	-	-	x
Распоряжение Правительства РФ «О концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.» №1662-р	-	-	x
Основные направления деятельности Правительства РФ до 2018 г., утв. Правительством РФ 31 января 2013 г.	-	-	x
Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.	-	-	x

Следовательно, исходным моментом для анализа представлений о финансовой политике является осмысление содержания понятия «государственные финансы». Здесь существует множество мнений, которые часто разнятся между собой. Мы не будем углубляться в анализ, отметив то из них, которое представляется более аргументированным. Итак, государственные финансы – это денежные распределительные отношения, возникающие в ходе формирования и использования финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления [18, с. 84, 19, с. 112].

Особенности функционирования государственных финансов опосредованы, прежде всего, процессом распределения и перераспределения общественного продукта, поскольку все финансовые отношения определяются не только историческими особенностями, но главным образом закономерностями расширенного воспроизводства. Поэтому, представив воспроизводственный процесс в виде циклического взаимодействия фаз производства, распределения обмена и потребления, выделим в нем место государственных финансов (рис. 1).

Производство (создание стоимости)	→	Взаимодействие факторов производства
Первичное распределение	→	Распределение первичных доходов (доходы от участия в процессе производства, доходы от собственности)
Перераспределение	→	Распределение вторичных доходов через систему государственных и муниципальных финансов
Обмен (смена форм стоимости)	→	Конечные доходы
Потребление (реализация стоимости)	→	Удовлетворение личных, общественных, производственных потребностей

Рис. 1. Государственные и муниципальные финансы в процессе общественного воспроизводства

Первичное и вторичное распределение в рамках второго этапа воспроизводственного процесса рассмотрены намерено, поскольку они позволяют охарактеризовать распределительную функцию финансов в преломлении к положениям экономической теории. Вместе с тем, необходимо учитывать, что в нашем проблемном поле находятся именно государственные финансы. Поэтому особое внимание необходимо обратить на этап вторичного распределения или перераспределения, благодаря которому обеспечиваются финансовыми ресурсами все потребности общественного воспроизводства, а самое главное, потребности государства по гарантированию безопасности, содержанию отраслей нематериальной сферы и др., т.е. все выполняемые государством функции и задачи. Поэтому, полагаем, что финансовую политику государства следует рассматривать именно на стадии перераспределения.

Мы сгруппировали определения финансовой политики, предлагаемые различными авторами, в табл. 2, что дало нам основание утверждать о схожести подходов, которые в целом предлагают рассматривать последнюю как совокупность мероприятий государства по формированию и использованию финансовых ресурсов в целях выполнения государством своих функций.

В принципе данное определение не вызывает возражений, поскольку в соответствии с большим экономическим словарем политика – это участие в делах государства [21], а финансы, в соответствии с распределительной концепцией, – денежные отношения, участвующие в процессе распределения в результате которого формируются финансовые ресурсы. Таким образом, наши рассуждения приводят к подтверждению того, что финансовая политика определяется как целенаправленная деятельность государства в области формирования и использования финансовых ресурсов, направленная на выполнение государством возложенных на него функций.

Таблица 2

СОДЕРЖАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

Автор	Содержание финансовой политики
[16, с. 16]	Под финансовой политикой понимается основанную на финансовом законодательстве целенаправленную деятельность государства, направленную на мобилизацию финансовых ресурсов, их распределение и использование в целях выполнения государством своих функций
[14, с. 48]	Под финансовой политикой понимают основанную на финансовом законодательстве систематическую деятельность государства и муниципалитетов в лице органов государственной власти и местного самоуправления, которая направлена на образование, распределение и использование публичных финансов (денежных фондов государства и муниципальных образований), которые необходимы для осуществления задач и функций государства и его органов
[17, с. 40-46]	Финансовая политика представлена совокупностью методологических принципов, форм организации и методов использования финансов, реализующая на основе принятия системы государственных мероприятий, разрабатываемых на определенный период времени, связанных с мобилизацией части финансовых ресурсов общества в бюджет и их эффективным использованием для выполнения государством своих функций
[11, с. 109]	
[18, с. 42]	Финансовая политика представляет собой совокупность целенаправленных мер государства в области использования финансов с целью определения наиболее эффективных, отвечающих современным условиям мероприятий для создания финансовой основы реализации экономической политики государства
Шуляк Н.П. и др. Финансы [Текст] / Н.П. Шуляк, Н.П. Белотелова, Ж.С. Белотелова. – М. : Дашков и К, 2011. – С. 23	Финансовая политика представляет собой совокупность государственных мероприятий по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов в целях достижения государством своих функций
Миляков Н.В. Финансы [Текст] / Н.В. Миляков. – М. : ИНФРА-М, 2004. С. 19	Финансовая политика представлена комплексом мероприятий государства по использованию финансовых отношений, мобилизации финансовых ресурсов, их распределения и использования на основе финансового законодательства

Вместе с тем, нельзя не учитывать мнения некоторых ученых, которые полагают, что ограничение финансовой политики только выполнением функций государства является ошибочным, поскольку в данном контексте она является инструментом достижения целей тех или иных органов власти, преследующих собственные интересы [14, с. 49]. Здесь, выражая собственную точку зрения, отметим, что в определениях, рекомендуемых для применения в науке и практике, не следует учитывать политические нюансы конкретной страны. Поэтому в целях избежания неопределенности и дуалистического толкования существующей формулировки финансовой политики, считаем возможным ее дополнить. В этом случае определение будет иметь следующий вид: государственная финансовая политика – это совокупность мероприятий государства по формированию и использованию финансовых ресурсов, направленная на выполнение государством возложенных на него функций, направленных на достижение устойчивого развития финансовой системы. Такой подход к определению финансовой политики позволяет согласовывать функции и задачи, стоящие перед государством с интересами всех субъектов экономических отношений, входящих в состав финансовой системы страны. Сложнее представляется вопрос о составе государственной финансовой политики. Вновь обращаясь к определениям российских экономистов отметим, что последние неоднозначны в своих взглядах, и в структуре финансовой политики выделяют бюджетную, налоговую, социальную, таможенную, денежно-кредитную и др. (табл. 3).

Таблица 3

СОСТАВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ В ПРЕДСТАВЛЕНИЯХ РОССИЙСКИХ УЧЕНЫХ [11, 14, 16, 17, 18]

Автор	Составные элементы финансовой политики государства
[16, с. 16]	Элементы финансовой политики: политика в области международных финансов, бюджетная политика, налоговая политика, ценовая политика, кредитно-денежная политика, таможенная политика, политика внешних и внутренних заимствований
[14, с. 48]	Элементы (составные части) финансовой политики: бюджетная политика, внешнеторговая и валютная налоговая политика, политика, ценовая политика кредитно-денежная политика, политика, антимонопольная, таможенная политика
[17, с. 40-46]	Финансовая политика в ее широком понимании включает бюджетную, налоговую, таможенную, кредитно-денежную политику
[11, с. 109]	В состав финансовой политики входят: бюджетная, налоговая, кредитная, ценовая и таможенную политику
[18, с. 42]	В составе финансовой политики в сфере государственных и муниципальных финансов выделяют бюджетную политику и политику в области государственного социального страхования

Вместе с тем, подавляющее большинство точек зрения несмотря на свою разнонаправленность, имеют право на существование, поскольку финансовая политика государства представляет собой категорию, которая может раскрываться лишь под воздействием всего комплекса отношений, возникающих в процессе воздействия на все сферы финансовой системы. Поэтому в целях более эффективной реализации целей и задач, стоящих перед государством в рамках реализации финансовой политики принято выделять ряд направлений, соответствующих

основным видам управленческой деятельности государства в области финансовых отношений всех сфер и звеньев финансовой системы. Для полноты представлений об определении государственной финансовой политики и составляющих ее элементах, обратимся к трактовкам данной экономической категории зарубежными представителями экономической науки (табл. 4). Из представленных определений очевидно, что зарубежные экономисты связывают финансовую политику государства с налогами и государственными расходами.

На наш взгляд, данное разграничение вполне оправдано, поскольку процесс формирования и использования финансовых ресурсов на уровне государства может осуществляться только благодаря использованию инструментов бюджетной и налоговой политики. В связи с этим считаем обоснованным утверждать, что из состава государственной финансовой политики необходимо исключить все составляющие кроме бюджетной и налоговой политики.

Для обоснования выдвигаемой нами гипотезы, пойдем от обратного и приведем аргументы, подтверждающие нецелесообразность рассмотрения в рамках государственной финансовой политики других составляющих, в частности, денежно-кредитной политики, которая включена в ее состав большим количеством ученых (И.Н. Мысляева, А.Ю. Коваленко, М.В. Романовский, Г.Н. Белоголова [13, 14, 16, 17] и др.).

Таблица 4

СОДЕРЖАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ УЧЕНЫХ [12, С. 82-83]

Автор	Содержание финансовой политики
П.А. Самуэльсон	Положительная финансовая политика должна опираться на снижение конъюнктурных колебаний налогов и государственных расходов и устойчивое развитие экономики с полной занятостью без инфляционных и дефляционных процессов
Р.А. Масгрейв	Здоровая финансовая политика – это политика, взаимосвязанная с изменениями в государственных расходах и налогообложении
А. Баррер	Финансовая политика – обеспечение экономического развития государства посредством государственных финансов, путем налогов и вложений, приведение в порядок конъюнктуры, учитывая платежные возможности поручителя, осуществление налоговой справедливости, проведение финансовой политики, дающей свет финансовой объективности, направляющей ее
Асма-Эль-Ганейни	Финансовая политика – важный инструмент, использующийся для воздействия государственных расходов и налогов на экономику

Обращаясь к классическому учебнику по финансам под ред. Грязновой А.Г. отметим, что «субъектами финансовой политики признаются органы законодательной и исполнительной власти, которыми определяются и утверждаются основные направления развития финансовых отношений...» [18, с. 41]. Вместе с тем, под объектом финансовой политики тот же автор, чье мнение мы разделяем, предлагает понимать «совокупность финансовых отношений и финансовых ресурсов, образующих сферы и звенья финансовой системы государства» [18, с. 41].

В то же время субъектами денежно-кредитной политики являются Центральный банк РФ и коммерческие банки. В рамках распределительной концепции возникновения финансов, финансы возникают на второй стадии общественного воспроизводства. Из этого следует, что тот комплекс финансовых мероприятий государства, кото-

рый связан с формированием и использованием финансовых ресурсов в целях выполнения функций, возложенных на государство, должен проводиться на стадии распределения. Логика исследования подтверждает, что субъекты финансовой политики регулируют процесс распределения в то время как субъекты денежно-кредитной политики функционируют как на стадии распределения, так и участвуют в процессе обмена.

Таким образом, соглашаясь с мнением отечественных ученых, глубоко исследовавших данную проблему, отметим, что и денежно-кредитная, и финансовая политика во взаимодействии обеспечивают единство процесса общественного воспроизводства, концентрируясь на разных его стадиях [15, с. 3]. В то время как задачей финансовой политики выступает обслуживание стадии распределения, посредством участия в регулировании доходов и расходов экономических субъектов, денежно-кредитная политика в большей степени вовлечена в регулирование денежного оборота, эмиссию платежных средств, достаточных для совершения кругооборота и оборота капиталов [15, с. 4].

Следовательно, в результате ряда логических рассуждений мы пришли к пониманию того, что финансовая политика, реализация которой осуществляется на этапе распределения общественного продукта, включает только те направления, которые совпадают с данным этапом воспроизводственного процесса, а именно налоговую и бюджетную политику.

Не исследованным в рамках настоящей статьи остается вопрос о включении в состав финансовой социальной политики государства в части формирования и использования финансовых ресурсов на уровне внебюджетных фондов, который будет рассмотрен в следующих работах автора.

Литература

1. Конституция РФ [Текст] : офиц. текст [с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. №6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 №7-ФКЗ] // Собрание законодательства РФ. – 2009. – №4. – Ст. 445.
2. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О Правительстве РФ [Электронный ресурс] : федер. конституционный закон ФКЗ-№2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О Счетной палате РФ [Электронный ресурс] : ФЗ-№41. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О бюджетной политике в 2014-2016 гг. [Электронный ресурс] : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 13 июня 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О бюджетной политике в 2012-2014 гг. [Электронный ресурс] : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29 июня 2011 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Основные направления деятельности Правительства РФ до 2018 г. [Электронный ресурс] : утв. Правительством РФ 31 янв. 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Постановление Правительства РФ №831 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ №1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория [Текст] / Э.А. Вознесенский. – М. : Финансы и статистика, 1985.

11. Врублевский О.В. Финансы [Текст] / О.В. Врублевский, Б.М. Сабанти. – М. : Юрайт, 2004.
12. Гусейнова А.А. Эволюция теоретических взглядов на финансовую политику [Текст] / А.А. Гусейнова // Наука и бизнес: пути развития. – 2012. – №5.
13. Ишина И.В. Содержание финансового механизма и его совершенствование в условиях развития рыночных отношений в России [Текст] / И.В. Ишина, О.Н. Долина // Финансовые исследования. – 2012. – №1.
14. Коваленко А.Ю. Финансы [Текст] / А.Ю. Коваленко. – М. : Эксмо, 2006.
15. Лаврушин О.И. Взаимодействие денежно-кредитной и финансовой политики [Текст] / О.И. Лаврушин // Финансы и кредит. – 2006. – №1.
16. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / И.Н. Мысляева. – М. : ИНФРА-М, 2012.
17. Романовский М.В. Финансы и кредит [Текст] / М.В. Романовский, Г.Н. Белоглазова. – М. : Высшее образование, 2006.
18. Финансы [Текст] / под ред. А.Г. Грязновой. – М. : ИНФРА-М, 2012.
19. Финансы [Текст] : учеб. / под ред. Балакина А.П., Ишина И.В. – М. : Дашков и К, 2012.
20. Фрумина С.В. Государственное регулирование деятельности филиалов иностранных страховых организаций на российском рынке страховых услуг [Текст] / С.В. Фрумина. // Страховое право. – 2012. – №1-2.
21. Яндекс Словари [Электронный ресурс] : портал. Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru>

Ключевые слова

Финансы; политика; финансовая политика; денежно-кредитная политика.

Фрумина Светлана Викторовна

РЕЦЕНЗИЯ

Статья Фруминой С.В. «Анализ методологических подходов к содержанию финансовой политики» посвящена актуальной и своевременной проблеме, освещаемой как в научных дискуссиях специалистов финансовой сферы, так и представителями законодательных и исполнительных органов власти. На современном этапе развития экономики, сопровождающейся социальной напряженностью, вопросы содержательных характеристик финансовой политики, которые непосредственно связаны с проблемами формирования и использования финансовых ресурсов на уровне государства, носят первостепенное значение.

Методологические подходы к составу финансовой политики исследуются на протяжении достаточно длительного периода времени. Вместе с тем, спорные вопросы остаются. Во многом это связано с наследием, которое перешло от советской финансовой науки, а также тем, что в зарубежной теории представление о финансовой политике отлично от российской. Вместе с тем, автор настоящей статьи приводятся примеры определения финансовой политики как представителями отечественной научной школы, так и западными учеными. Это позволяет более глубоко исследовать теорию вопроса и рассмотреть ее многоаспектность и многогранность.

Заслугой автора является попытка связать проведение финансовой и денежно-кредитной политики с этапами воспроизводственного процесса и тем самым выявить их различия с позиции методологических подходов. Вместе с тем, автор настоящей статьи без внимания оставляет ценовую и валютную политику, что предопределяет вопросы о целесообразности их отнесения к финансовой.

Несмотря на отмеченные недостатки, которые присущи любой научно-исследовательской работе, данная статья может быть рекомендована к публикации в научном журнале.

Журавлева Т.А., д.э.н., проф. кафедры налогового консультирования Финансового университета при Правительстве РФ

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)