

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: СУЩНОСТЬ, НАПРАВЛЕНИЯ И ВИДЫ

Рогатенюк Э.В., к.э.н., доцент, НАПКС

Несмотря на стремительный экономический рост в 2006-2007 гг. и низкий уровень интегрированности в мировое хозяйство, Украине не удалось избежать финансового кризиса. Обострению негативных тенденций на протяжении 2008-2009 гг. способствовали внутренние и внешние дестабилизирующие факторы, которые в подавляющем большинстве были связаны с просчетами в экономической политике и, особенно, недостаточным и неэффективным регулированием финансовых отношений. Органы управления финансовой системой Украины и ее финансовые институты оказались не в состоянии назвать истинные причины развития кризисных процессов и, что самое главное, не смогли дать им объяснение и предложить мероприятия по преодолению. В этой связи, объективно возникает необходимость в конкретизации сущности финансовой политики и обосновании подхода к структурированию ее компонентов, что и является целью исследования данной статьи.

Анализ экономической литературы по данной проблеме показал, что до настоящего времени среди ученых-экономистов и практиков хозяйствования нет единства мнений по поводу трактовки сущности финансовой политики. Так, Бабич А.М. и Павлова Л.Н. определяют финансовую политику как «...совокупность форм, методов и инструментов регулирующего воздействия на социально-экономические процессы, связанные с реальным денежным оборотом» [1, с.46]. В отличие от них, Балабанов А.И. и Балабанов И.Т. [2] считают, что объектом воздействия финансовой политики является не только реальный денежный оборот, а вся финансовая система.

По мнению Дробозиной Л.А., Константиновой Ю.Н. и Окуневой Л.П., «финансовая политика — это совокупность государственных мероприятий, направленных на мобилизацию финансовых ресурсов, их распределение и использование для выполнения государством его функций» [4, с.26]. Данной точки зрения придерживаются Шуляк П.Н. и Белотеловой Н.П. [9], Романенко О.Р., Огородник С.Я., Зязюк М.С. и Славкова А.А. При этом они подчеркивают, что мобилизация, распределение и использование финансовых ресурсов должно быть рациональным по отношению к целевой функции социально-экономической системы [7, с.42-43].

Юрий С.И. и Федосов В.М., определяя финансовую политику как «...совокупность распределительных и перераспределительных мероприятий, которые государство осуществляет через финансовую систему, относительно организации и использования финансовых отношений с целью обеспечения роста валового внутреннего продукта и повышения благосостояния всех членов общества» [8, с.80], подчеркивает ее взаимосвязь с финансовой системой, структура и принципы формирования которой зависят от государственного устройства. На данный аспект проблемы обращают внимание Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю., трактуя политику в широком смысле слова как «деятельность государственной власти и государственного управления, отображающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность партий и других организаций, общественных группировок, определяемая их интересами и целями» [5, с.543].

Василик О.Д., отмечая нормативно-правовую направленность финансовой политики, определяет ее как сферу «...деятельности законодательной и исполнительной власти, которая включает мероприятия, методы и формы организации и использования финансов для обеспечения ее экономического и социального развития. Свое конкретное выражение финансовая политика находит в действующей системе мобилизации финансовых ресурсов и их использовании для удовлетворения разнообразных потребностей государства, предпринимательских структур и населения» [3, с.57]. Таким образом, финансовая политика — это «...форма сознательной деятельности соответствующих властных структур, но ее принципы и цели формируются в соответствии с тем, какая модель экономической системы принята в данном государстве и какая конечная цель экономической деятельности определена ее политическими силами, которые находятся у власти» [3, с.59].

Подытоживая результаты проведенного анализа можно сделать следующий вывод: рассмотренные трактовки сущности финансовой политики принципиально не различаются между собой, поскольку их авторы акцентируют внимание на различных аспектах данного понятия — роли финансовой политики, соотношении целей и задач, методов и инструментов экономической и финансовой политики.

По нашему мнению финансовая политика — это совокупность государственных мероприятий, направленных на мобилизацию финансовых ресурсов, их оптимальное распределение и рациональное использование. Главной целью финансовой политики является обеспечение соответствующими финансовыми ресурсами реализации государством и местными органами самоуправления возложенных на них функций, а основными задачами — обеспечение условий для мобилизации финансовых ресурсов в минимально необходимых размерах; оптимальное распределение и рациональное использование финансовых ресурсов; регулирование и стимулирование финансовыми методами социально-экономического развития общества; разработка финансового механизма в соответствии с реалиями рыночной экономики; создание эффективной системы управления финансами.

Принципы финансовой политики и их краткая характеристика представлены в табл. 1.

Таблица 1

Принципы финансовой политики	
Принципы	Содержание принципов
1. Несводимо-сти	Финансовая политика в государстве не сводима к государственной практике; проводится всеми уровнями управления хозяйством, включая первичные звенья (предприятия, организации, учреждения)
2. Целостности и единства	Нарушение целостности и единства государственной финансовой политики — это объективная закономерность развития финансов и основа формирования условий проведения финансовых реформ
3. Самостоятельности	Примат государственной внутренней и внешней политики над ее составляющими — объективная закономерность, определяющая постоянство и эффективность взаимоотношений всех составляющих политики государства
4. Централизации	Финансовая политика есть искусство влиять сверху вниз, то есть она должна быть направлена на сохранение существующего механизма централизации доходов в руках государства
5. Производности	Производность финансовых мероприятий от состояния экономики является фундаментальным принципом, лежащим в основе проведения эффективной финансовой политики
6. Системности	Необходимость обеспечения максимально возможной увязки финансово-кредитных балансов и прогнозов, составляемых на микро-, мезо- и макроэкономическом уровнях; согласование движения стоимостных форм с общеэкономическими и политическими условиями воспроизводственного процесса
7. Комплексности	Предполагает, что, внося поправки во взаимосвязанные показатели бюджета и денежно-кредитной системы, необходимо постоянно оценивать, стоит ли это делать с учетом их прямого и косвенного влияния на развитие экономики

Финансовая политика, как составляющая нормативной теории макроэкономической политики, отвечает на вопросы: как в конкретных экономических и социально-политических условиях достигнуть конкретных целей; стоит ли и как изменить экономическую структуру общества посредством действующего финансового механизма; как оптимально сочетать цели и задачи финансового развития и добиться краткосрочного и долгосрочного финансового успеха; каковы внутренние пружины увеличения богатства в разных сферах и звеньях отечественных финансов, на которые следует опереться, и каким образом это сделать. Финансовая политика, как составляющая позитивной теории макроэкономической политики, пытается объяснить, почему органы управления финансовой системой и финансовые институты, в руках которых сосредоточена власть, действуют именно так, а не иначе. Теоретики в этой области изучают практику разработки и реализации финансовой политики внутри отдельных стран и проводят сравнительный анализ — под тем или иным углом зрения — действий соответствующих органов и институтов разных стран.

Учитывая вышесказанное, объективно необходимым является уточнение взаимосвязи между финансовой наукой, финансовой политикой и управлением финансами существует тесная взаимосвязь. Финансовая политика является основополагающим элементом в системе управления финансами, реализуется посредством управления экономикой и является основой процесса управления финансами. Это по существу означает всеобщность роли финансовой политики по отношению и к процессу управления финансами, и к финансовой науке. Управление финансами осуществляется не ради самого управления, а во имя достижения целей и задач, поставленных финансовой политикой. То есть можно заключить, что управление финансами является процессом реализации финансовой политики. В то же время финансовая наука и финансовая политика — это объективное и субъективное в управлении финансами. На начальном этапе становления финансов как науки финансовая политика выступала источником формирования финансовых знаний. Под влиянием финансовой политики менялось не только управление финансами, но и подвергалось определенным изменениям содержание финансовой науки. Тем не менее, финансовая политика не изучает состав и содержание финансовых отношений, составляющих предмет финансовой науки, а использует существующие в государстве финансовые отношения и законодательно оформленные условия их практической реализации как базовый инструментальный для выполнения своих задач, специфических по отношению к науке о финансах. При этом, безусловно, финансовая политика базируется на теории финансов и управления.

Согласно нормативной концепции, разработанной Я. Тинбергеном в 1969 г. [6, с.641-647], финансовая политика является, с одной стороны, самостоятельной сферой деятельности государства, а с другой — инструментом реализации его экономической политики. Для обоснования оптимальной экономической политики правительственным органам необходимо, во-первых, выбрать конечные цели экономической политики. В самом широком смысле экономическая политика должна быть направлена на достижение общественного благосостояния. Однако эта цель весьма расплывчата, поэтому широкое признание получила практика формулирования задач политики в виде целевых показателей, включающих полную (точнее максимальную) занятость и нулевой (точнее минимально допустимый) уровень инфляции. Во-вторых, оценить, какими политическими инструментами они располагают, а выбор невелик: либо фискальная, либо монетарная политика. Однако конкретный набор инструментов, имеющихся в распоряжении политиков, зависит от свойств институциональной сре-

ды. В-третьих, построить модель, связывающую целевые показатели и инструменты их достижения, что позволит выбрать оптимальный масштаб применяемых политических мер. При этом необходимо учитывать, что: 1) правительственные органы имеют только один независимый инструмент, с помощью которого они могут достичь только одну из целей; 2) инструмент «фискальная политика» в большей степени соприкасается с целью «полная занятость» и обеспечивает ее реализацию, а инструмент «монетарная политика» — с «нулевой инфляцией».

В зависимости от длительности периода реализации и характера решаемых задач финансовая политика подразделяется на финансовую стратегию и тактику. Финансовая стратегия представляет собой долговременный курс финансовой политики, рассчитанный на перспективу и предусматривающий решение крупномасштабных задач. В процессе ее разработки прогнозируются основные тенденции развития финансовых отношений, формируются концепции их использования и принципы организации. В отличие от финансовой стратегии, финансовая тактика направлена на решение задач конкретного этапа развития общества, отличается гибкостью и подвижностью. Финансовые стратегия и тактика должны быть взаимосвязаны, но тактика вторична по отношению к стратегии. Однако если государство не добивается результатов с помощью тактики, приходится вносить коррективы в стратегию.

Особенности финансовой стратегии и тактики обусловлены направлением и видом финансовой политики. Однако по данному вопросу также нет единства мнений. Так, например, Бабич А.М. и Павлова Л.Н. [1, с.46] выделяют шесть направлений финансовой политики — налоговую, бюджетную, денежно-кредитную, социальную, инвестиционную, политику в области международных финансов. Василик О.Д. [3, с.57] подчеркивается, что финансовая политика — это многоплановое и, в определенной мере, интегрированное явление. Она включает в себя как самостоятельные составляющие (бюджетную, налоговую, денежную, валютную и инвестиционную политику), так и определенные направления в отрасли страхования, государственного долга, фондового рынка, сотрудничества с международными финансовыми организациями и др. Данную точку зрения разделяет коллектив авторов [8, с.82-84], выделяя в составе финансовой политики государства основные составляющие — бюджетную, налоговую, денежно-кредитную, таможенную и инвестиционную политику, а также политику управления государственным долгом, а также определенные направления государственной деятельности в отрасли страхования, социальной сфере, сфере финансового рынка и др.

По нашему мнению, в составе финансовой политики следует выделять два направления: бюджетно-налоговую (фискальную) политику и кредитно-денежную (монетарную) политику (рис. 1).



Рис. 1. Направления и виды финансовой политики

Бюджетно-налоговая политика — это система регулирования экономики с помощью государственных расходов и доходов; совокупность государственных методов воздействия на налогообложение и государственные расходы. В рамках бюджетно-налоговой политики государством определяются: источники формирования и приоритетные направления расходов Государственного бюджета, источники финансирования бюджетного дефицита, допустимые пределы разбалансированности бюджета, принципы взаимоотношений между отдельными звеньями бюджетной системы и др. Таким образом, целями бюджетно-налоговой политики являются: сглаживание колебаний экономического цикла, стабилизация темпов экономического роста, достижение высокого уровня занятости, снижение темпов инфляции, а инструментами — государственные расходы и налоги. В рамках бюджетно-налоговой политики определяются виды налогов, размер их ставок, льгот и санкций по каждому виду налогов. Одновременно устанавливается мера конфискационной или стимулирующей направленности, причем как налоговой системы в целом, так и отдельного налога. Однако необходимо отметить, что к бюджетно-налоговой политике относятся только такие манипуляции государства с бюджетом, которые не изменяют количество денег в обращении.

Основные типы бюджетно-налоговой политики представлены на рис. 2.



Рис. 2. Типы бюджетно-налоговой политики

Дискреционная бюджетно-налоговая политика представляет собой сознательное манипулирование правительственными закупками, ставками налогов и размерами трансфертных платежей. При этом основными инструментами дискреционной бюджетно-налоговой политики являются: программы общественных работ, проекты общественной занятости, трансфертные программы, изменение налоговых ставок. Основными недостатками дискреционной бюджетно-налоговой политики являются: длительный период времени (лаг) между принятием решений и их воздействием на экономику; длительный период разработки программ реализации бюджетно-налоговой политики, в течение которого изменяется экономическое состояние общества; временной лаг между осознанием необходимости осуществления преобразований и тем моментом, когда эта необходимость действительно появилась.

Недискреционная бюджетно-налоговая политика представляет собой изменения в правительственных закупках и налогах, вызываемые переходом самой экономики из одного состояния в другое при неизменных ставках налогов и трансфертных программ. При этом основными инструментами недискреционной бюджетно-налоговой политики являются встроенные стабилизаторы, которые имеют тенденцию изменять налоговые поступления и государственные трансферты в зависимости от состояния экономики. Основными формами встроенных стабилизаторов являются: пособия по безработице, пособия по бедности, пропорциональный подоходный налог, субсидии фермерам. Особенность встроенных стабилизаторов заключается в том, что они действуют автоматически, сглаживают, но не устраняют экономические колебания.

Под кредитно-денежной политикой понимают обеспечение устойчивости денежного обращения через управление эмиссией, регулирование инфляции и курса национальной денежной единицы; обеспечение своевременности и бесперебойности расчетов в национальном хозяйстве и различных звеньях финансовой системы посредством регулирования деятельности банковской системы и др. Главной целью денежно-кредитной политики является достижение устойчивого роста общественного производства, стабильного уровня цен, высокого уровня занятости и баланса внешнеэкономической деятельности. Промежуточная цель денежно-кредитной политики заключается в регулировании ключевых экономических переменных на достаточно продолжительных временных интервалах, а тактическая — в проведении последовательных операций на относительно коротком временном интервале, которые согласуются с общими долгосрочными планами. Основными инструментами денежно-кредитной политики являются: операции на открытом рынке, изменение нормы обязательных резервов, изменение учетной ставки, регулирование конкретных видов кредита и кредитования отдельных отраслей или крупных фирм, регулирование риска и ликвидности банковских операций.

В последние годы все большее значение приобретает международная финансовая политика, проводимая международными финансовыми организациями и международными финансовыми институтами (МВФ, МБРР, ЕБРР, Лондонским клубом банков-кредиторов, Парижским клубом стран-кредиторов и др.). В основе международной финансовой политики лежит управление валютно-финансовыми и кредитными отношениями в сфере международных финансов, оказание финансовой помощи государствам, переживающим финансовый кризис или испытывающим финансовые трудности. Помощь, как правило, оказывается в форме предоставления кредитов или реструктуризации уже имеющегося внешнего государственного долга. Такая финансовая поддержка оказывается не безвозмездно и сопровождается рядом экономических и политических условий, несоблюдение которых грозит стране-нарушителю серьезными санкциями.

ВЫВОДЫ

Обобщая вышесказанное можно сделать следующие выводы:

1. Финансовая политика представляет собой совокупность государственных мероприятий, направленных на мобилизацию финансовых ресурсов, их оптимальное распределение и рациональное использование с целью обеспечения реализации государством и местными органами самоуправления возложенных на них функций.
2. Финансовая политика является неотъемлемой составляющей экономической политики государства, зависит от институциональной структуры общества и уровня его социально-экономического развития. Принципы и цели финансовой политики формируются в соответствии с тем, какая мо-

цель экономической системы принята в данном государстве и какая конечная цель экономической деятельности определена ее политическими силами, находящимися у власти.

3. В составе финансовой политики следует выделять два направления: бюджетно-налоговую (фискальную) политику и кредитно-денежную (монетарную) политику. Бюджетно-налоговая политика объединяет усилия по реализации мер в области налоговой и инвестиционной политики, а также политики управления государственными расходами и государственным долгом, а денежно-кредитная — денежной эмиссии, цен, валютных операциях, кредита и процентной ставки. Кроме этого, следует выделять определенные направления государственной деятельности в отрасли страхования, социальной сфере, сфере финансового рынка и др.

4. Модель финансовой политики следует рассматривать как математическую интерпретацию функции общественного благосостояния. При этом необходимо учитывать, что, во-первых, правительственные органы имеют только один независимый инструмент, с помощью которого они могут достичь только одну из целей; во-вторых, инструмент «фискальная политика» в большей степени сопрягается с целью «полная занятость» и обеспечивает ее реализацию, а инструмент «монетарная политика» — с «нулевой инфляцией». Максимизация данной функции позволит выбрать оптимальный масштаб применяемых мер и достигнуть консенсуса политических сил.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бабиц А.М. Финансы: Учебник / Бабиц А.М., Павлова Л.Н. — М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2000. — 760 с.
2. Балабанов А.И. Финансы / Балабанов А.И., Балабанов И.Т. — СПб.: Издательство «Питер», 2000. — 192 с.
3. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник / Василик О.Д. — К.: НІОС. — 2000. — 416 с.
4. Общая теория финансов: Учебник / Л.А. Дробозина, Ю.Н. Константинова, Л.П. Окунева и др.; Под ред. Л.А. Дробозиной. — М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. — 256с.
5. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН; Российский фонд культуры / Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. — 3-е изд., стереотипное. — М.: АЗЪ, 1996. — 928 с.
6. Сакс Дж. Д. Макроэкономика: Глобальный подход: Пер. с англ. / Сакс Дж. Д., Ларрен Ф.Б. — М.: Дело, 1996. — 848 с.
7. Фінанси: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. — 2-ге вид., перероб. і доп. / О.Р. Романенко, С.Я. Огородник, М.С. Зязюк, А.А. Славкова. — К.: КНЕУ, 2003. — 387 с.
8. Фінанси: Підручник / За ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. — К.: Знання, 2008. — 611 с.
9. Шуляк П.Н. Финансы: Учебное пособие. / Шуляк П.Н., Белотелова Н.П. — М.: Издательский дом «Дашков и К°», 2000. — 452 с.