**Содержание**

1 Сущность и цели финансовой политики 3

1.1 Содержание финансовой политики 3

1.2 Виды финансовой политики 4

2. Финансовая политика в России 5

2.1. Общая характеристика 5

2.2. Финансовая политика в 2004 г. и необходимость новой бюджетно-кредитной стратегии. 8

2.3. Необходимость преодоления сжатия внутренних бюджетных расходов и снижения бремени внешней финансовой зависимости. 11

2.4.Стабилизационный фонд 13

2.5.Пересмотр ориентиров денежно-кредитной политики. 15

Литература: 18

# 1 Сущность и цели финансовой политики

## 1.1 Содержание финансовой политики

Финансовая политика – основополагающий элемент в системе управления финансами. Исходя из определения финансов как экономических отношений по формированию, распределению, перераспределению и использованию денежных средств государство при организации этих отношений определяет главные цели и задачи, стоящие перед обществом и соответственно перед финансовой системой.[1]

Во все времена главной целью финансовых отношений являлась такая их организация, которая была бы направлена на обеспечение роста общественного богатства. Достижение этой цели возможно лишь при эффективности конкретных форм распределения, перераспределения и использования имеющихся финансовых ресурсов и финансового потенциала государства. Обобщающим показателем эффективности финансового механизма являются темпы роста внутреннего валового продукта и национального дохода - основного источника роста благосостояния общества.

Финансовая политика – это самостоятельная сфера деятельности государства в области финансовых отношений. Это комплекс мероприятий государства по использованию финансовых отношений, мобилизации финансовых ресурсов, их распределению и использованию для реализации той или иной государственной программы экономического и социального развития.

Политика охватывает все направления деятельности государства. В зависимости от сферы общественных отношений, которая является объектом политического воздействия, говорят об экономической или социальной, культурной или технической, бюджетной или кредитной, внутренней или внешней политике. Финансовая политика имеет самодовлеющее самостоятельное значение и в то же время является важнейшим средством реализации политики государства в любой области общественной деятельности, будь то экономика, социальная сфера, военная реформа или международные отношения.

Реализацию финансовой политики можно разбить на 3 этапа:

1. определение и постановка главных целей и конкретизация перспективных и ближайших задач, которые необходимо решить для достижения поставленных целей за определенный период жизни общества;
2. определение основных направлений использования финансовых ресурсов, а также разработка методов, средств и конкретных форм организации отношений, с помощью которых данные цели достигаются в кратчайшие сроки, а ближайшие и перспективные задачи решаются оптимальным образом;
3. подбор и расстановка кадров, способных решить поставленные задачи, организовать их выполнение, и, собственно, осуществление практических действий, направленных на достижение намеченных целей.

Естественно, что прямое влияние финансовой политики на экономику начинается лишь на третьем этапе, но определяется оно содержанием двух предыдущих ступеней.

Качество финансовой политики оценивается в соответствии с тем, насколько она отвечает интересам общества (или определенной ее части) и насколько она способствует достижению поставленных целей и решению конкретных задач.

Для оценки финансовой политики данного правительства и для рекомендаций по ее корректировке в первую очередь необходимо иметь ясную программу общественного развития с выделением интересов всего общества и отдельных групп населения, характеристикой перспективных и более близких задач, определением сроков и методов их решения. Только при таком условии можно разработать конкретный механизм реализации финансовой политики и дать ее объективную оценку.

Финансовая политика должна быть направлена прежде всего на формирование максимально возможного объема финансовых ресурсов, так как они – материальная база любых преобразований. [4]

## 1.2 Виды финансовой политики

Итак, исходя из задач, поставленных перед финансовой политикой (например, обеспечение высокой занятости, стимулирование экономического роста, выравниванием платежного баланса и др.) ведущие экономисты разделяют ее на три вида: политика экономического роста (стимулирующая), политика стабилизации и политика ограничения деловой активности (сдерживающая).

Под первой, то есть политикой экономического роста понимают систему финансовых мер, направленных на увеличение фактических объемов валового национального продукта и повышение уровня занятости. Данная стимулирующая финансовая политика включает:

* 1. рост государственных расходов;
	2. снижение налогового бремени.

Если же правительство пытается удержать объем выпуска продукции на его типичном для рассматриваемой страны уровне и поддержать стабильность цен, то считается, что государством проводится политика стабилизации. При этом было бы неверно считать, что политика стабилизации подменяет стимулирующую и сдерживающую финансовую политику в их стремлении к выравниванию экономической ситуации в государстве, так как между данными понятиями существуют серьезные различия. Например, политика экономического роста может проводиться государством и в период, когда свойственный стране объем производства уже превышен и производство стремится к его потенциальному уровню, в то время как стабилизационная политика таких целей преследовать не имеет права.

В свою очередь политика ограничения деловой активности, напротив направлена на уменьшение реального объема ВНП по сравнению с его потенциальным уровнем и применяется правительством в период подъема или бума с целью избежания кризиса перепроизводства, и инфляции возникающей вместе с избыточным спросом.

Сдерживающая политика подразумевает:

* 1. уменьшение правительственных расходов;
	2. увеличение налогов.

Иначе говоря, финансовая политика должна ориентироваться на положительное сальдо правительственного бюджета, если перед экономикой стоит задача контроля над инфляцией.[9]

# Финансовая политика в России

## 2.1. Общая характеристика

Финансовая политика в России противоположна кейнсианской идеологии, которую на практике использует большинство высокоразвитых стран, гибко сочетающих ее рекомендации с принципиальными положениями монетаризма и рыночной либерализации. Типология кейнсианской политики не отрицает, а интегрирует и консолидирует в едином механизме "настройки" рыночных параметров и финансовых инструментов регулирующую роль рынка с сильной финансовой политикой государства, возрастающей централизацией бюджетных ресурсов на цели инновационного экономического роста, социального финансирования.[6]

В России директивно проводится политика сокращения финансового потенциала государства (табл. 1), и вся перспектива экономического роста отдается "на откуп" частному бизнесу без должного учета его возможностей и присущих ему в России органических недостатков, связанных с исторической незрелостью, незавершенностью рыночной трансформации, криминализацией. Не решена и проблема инфраструктурных монополий, которые не показывают высокой эффективности, перераспределяют экономические ресурсы в пользу монопольного сектора и душат конкурентный сектор национальной экономики.

Жесткая ограничительная бюджетная политика проводится в отношении как федерального бюджета, так и региональных и местных бюджетов, самостоятельность которых, несмотря на все усилия по разграничению полномочий, сужается, в том числе и посредством установления и требований исполнения федеральных стандартов.

Российскую финансовую политику необоснованно подводить и под монетаризм в его "милтоновском" понимании. Между российской денежно-кредитной политикой и в целом финансовой политикой есть, конечно, нечто общее с идеями известного американского профессора, идеолога монетаризма М. Фридмэна, однако в существенных чертах она отходит от современного западного монетаризма.

#### Таблица 1

Тенденция сокращения государственных доходов и расходов в Российской Федерации (в% ВВП)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Консолидированный бюджет  | 1997г. | 1998г. | 2000 г. | 2001 г.  | 2002 г.  | 2003 г. (оценка)  | 2004 г.  | 2005 г.  | 2008 г.  |
| Доходы  | 28,7  | 25,1  | 28,7  | 29,7  | 32,4  | 27,8  | 26,8  | -  | -  |
| Расходы  | 33,9  | 30,7  | 26,8  | 26,8  | 31,3  | 26,5  | 24,8  | 23,2  | 22,5  |

Источники: Россия в цифрах. 2003: Крат. стат. сб. - М.: Госкомстат России. 2003. С. 29; Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.); Материалы приложений к проекту федерального бюджета на 2004 г.

В России проводилась политика сжатия денежной массы как основного рычага против инфляции. Рублевая денежная монетизация ВВП упала с 73,2% в 1990 г. до 12,3% в 1995 г. и находится на уровне 15,9%, по данным за 2002 г. Российский монетаризм в отличие от западного носил жесткий директивно-рестрикционный характер, что было одной из главных причин (другая - массовая приватизация государственных предприятий) спада, разрушения передовых отраслей, резкого сокращения потребностей в квалифицированных рабочих и инженерно-технических кадрах. Денежная масса не компенсировала рост цен, что привело к истощению оборотных средств предприятий.

В рамках директивной либерально-монетаристской политики не удается эффективно сочетать политику ограничения инфляции и политику экономического роста, поскольку главные факторы инфляции в переходной экономике - неконтролируемое формирование затрат и доходов хозяйствующих субъектов и отсутствие конкуренции во многих секторах рынка, в том числе и на потребительском рынке, в сфере услуг. В России лишь с помощью открытости внутреннего рынка для импортных товаров удается сбалансировать товарное предложение и денежный спрос, причем за счет вытеснения с платежеспособного рынка отечественного производства. Политика ограничения бюджетных расходов и денежной массы порождает отрицательные последствия и для социальной сферы.

Таким образом, в России проводится специфический тип финансовой политики, характеризующийся жестким принудительным воздействием государства на сферу денежного обращения, государственные расходы и доходы бюджетных отраслей и учреждений. В отношении частного сектора реализуется политика либерализации, что, однако, не должно было бы противопоставляться государству, особенно в условиях глобализации мировой экономики и финансовых процессов.

Эффективность финансовой политики характеризуется критериями, которые выражают степень реализации стратегической (главной) целевой функции этой политики с учетом ее типологии и фактора времени. Оценка зависит от того, кто является ее главным творцом, с каких позиций она оценивается.

Критерием эффективности финансовой политики должна стать степень реализации целей и задач, обозначенных в президентском послании Федеральному Собранию РФ: как минимум удвоение ВВП до 2010 г.; создание современной сильной российской экономики и эффективного государства; преодоление бедности. Эти цели преломляются в системе настройки финансовых инструментов, направленности и росте потенциала бюджетных потоков, возрастающем использовании ресурсов страны в решении задач развития социально-трудовой сферы. Социальные критерии эффективности финансовой политики так же приоритетны, как и обеспечение эффективного баланса финансовых потоков от сферы производства товаров и услуг к бюджетной системе (налоги) и от бюджетной системы к отраслям национальной экономики (возврат части ресурсов на восстановление и развитие доходообразующих отраслей). Бюджетная система - это посреднический механизм, обеспечивающий интересы развития производственно-трудовой сферы, социальной сферы и сектора домашних хозяйств (населения).

За тенденцией сокращения государственных доходов и расходов следует свертывание программ поддержки новых отраслей, выравнивания социально-экономического развития регионов, наступление на реальные доходы населения. Из источников их формирования изымаются социальные трансферты, а в расходы населения включаются новые затраты, связанные с так называемой политикой модернизации бюджетной сферы и структурными реформами в российской экономике.

Так, жилищно-коммунальная реформа продвигается лишь в двух направлениях: повышения тарифов на услуги предприятий ЖКХ и перекладывания коммунальных расходов на население. Расходы консолидированного бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство снизились с 4,2% ВВП в 1995 г. до 2,2% в 2001 г. Прогнозируется их дальнейшее сокращение. Федеральный бюджет уже ряд лет не выделяет ассигнований по статье "Жилищно-коммунальное хозяйство".

Если многие страны идут по пути "социализации" своих бюджетных расходов, то в России проводимая финансовая политика породила противоположную тенденцию. Факторы социальной политики приобретают все большее значение в обеспечении поступательного развития стран с рыночной экономикой. Объективная потребность в перераспределении ресурсов через механизмы бюджетной системы отражается в высокой доле социальных программ в валовых расходах бюджетов центрального правительства.

Чтобы преодолеть негативные тенденции в социальной политике, необходимо изменить типологию финансовой политики, усилить ее положительную социальную функцию. Эффективная финансовая политика должна стать рычагом формирования в России социально ориентированной рыночной экономики.

## 2.2. Финансовая политика в 2004 г. и необходимость новой бюджетно-кредитной стратегии.

Оценка характера типологии и стратегической направленности спроектированной на 2004 г. и среднесрочную перспективу бюджетно-налоговой политики и взаимодействующей с ней денежно-кредитной политики основывалась на материалах проекта федерального бюджета на 2004 г., прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2004 г., программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.), утвержденной Правительством РФ 15 августа 2003 г. №1163-р, проекта федерального Закона "О стабилизационном фонде Российской Федерации".

В программе, прогнозе и проекте федерального бюджета на 2004 г. сохранялась преемственность либерально-монетаристской политики, причем с усилением административно-финансового давления федерального центра на субъекты Федерации и муниципальные образования с целью обеспечения следования "федеральной линии". Оценка документов не позволяет сделать вывод, что они в необходимой мере и с системной последовательностью реализуют новые направления и идеи экономической стратегии, обозначенные в Послании Президента РФ Федеральному Собранию. Не обеспечиваются условия, требуемые для удвоения объема ВВП к 2010 г. В правительственных документах темпы роста ВВП до 2008 г. планируются на 30-35% ниже, чем это необходимо для выхода на обозначенные рубежи. Неспособность обеспечить с 2004 г. реально возможные темпы роста, гарантирующие удвоение ВВП России, объясняется в правительственной программе на среднесрочную перспективу "недопустимо высоким и обременительным вмешательством государства в экономическую деятельность", что не соответствует действительности. Правительство сосредоточилось на монетарных вопросах макрополитики и утратило рычаги и инструменты влияния на основные реальные процессы. Речь идет о росте людского потенциала страны за счет воспроизводства постоянного населения; снижении физической и моральной изношенности основных производственных фондов и создании материально-технических условий расширенного воспроизводства отечественного капитала; государственной поддержке инновационной активности основной массы предприятий и их модернизации в предприятия современного типа; переливе капитала "олигархической экономики" и снижении рисков вложений банковской системы в отрасли и структуры "новой экономики" и в традиционные отрасли перерабатывающей промышленности, включая отечественное станкостроение, приборостроение, авиационную промышленность; защите потенциала инвестиционных ресурсов от неузаконенного вывода их из национального финансового кругооборота и расхищения. По плану это должны были быть условия и факторы экономического роста, влияние на которые со стороны правительства в среднесрочной перспективе существенно ограничено. Однако такая ситуация - результат проводимой в течение 12 лет либерально-монетаристской политики, преследующей цель вытеснения российского государства из экономики, что отвечает интересам "олигархов", "теневой" экономики и некоторых весьма влиятельных зарубежных кругов, которые не хотят иметь дело с высокоразвитой и конкурентоспособной Россией и сильным российским государством.

Сокращается на основе аргументов, отрицающих современный опыт и практику развития западных стран (США, Западной Европы), общий финансовый потенциал доходов федерального центра: доходы федерального бюджета (без ЕСН) снижаются с 15,7% ВВП (что итак в 2 раза ниже, чем в большинстве развитых европейских стран, в том числе Франции, Германии, Италии, Великобритании) до 15,1% в 2004 г. В 2004 г. проектировалось снижение доходов федерального бюджета по сравнению с 2003 г. даже в реальном выражении на 4,9%. Возникает вопрос: в чем же тогда смысл экономического роста и кому достаются его результаты? Либерально-монетаристская идеология бюджетной политики полностью согласуется с рекомендациями, концентрирующимися в тезисе "меньше государства". Сокращение государственных расходов вследствие директивного сдерживания финансово-бюджетного потенциала, централизуемого в руках государства, сказывается не только на финансовом положении государственного сектора и бюджетной сферы, но и на общей динамике уровня жизни населения. Вопреки приоритетной задаче снижения уровня бедности прогноз и программа правительства предусматривают последовательное снижение темпов роста реальных (располагаемых) доходов населения: 2000 г. - 11,9%; 2001 г. - 8,5; 2002 г. - 9,9; 2003 г. -9,2; 2004 г. - 6,7(8,1%); 2005 г. - 6,7(8,1%); 2008 г. - 6,5%(8,0%). Следует отметить, что статистика реальных доходов "непрозрачна" в отношении связи типологии бюджетно-налоговой политики и проблемы бедности: в располагаемые денежные доходы населения включаются не только доходы, формирующиеся за счет оплаты труда, но и доходы лиц, занятых предпринимательской деятельностью, доходы от собственности, проценты по депозитам и ценным бумагам, дивиденды, которые существенно влияют на динамику реальных доходов населения. В 2004 г. дивиденды за счет прибыли прогнозировались в сумме 188,5 млрд. руб., что, кстати, означает прямой вычет из инвестиционных ресурсов предприятий. При этом федеральный бюджет в 2004 г. получил за счет дивидендов от своей собственности в Газпроме, РАО "ЕЭС России", Роснефти, Транснефти лишь 12,5 млрд. руб.

Проводится политика неэффективного (т. е. за счет потерь доходов бюджетной системы и без ожидаемого усиления склонности к расширению производства и накопления реального капитала) понижения налоговой нагрузки, что отвечает прежде всего интересам предприятий монополистического и спекулятивного секторов, которые накопили огромный опыт "оптимизации" налогообложения за счет государства. По данным обследования Госкомстата РФ в 2002 г., основными факторами стимулирования инвестиционной активности предприятий являются не налогообложение и отсутствие собственных финансовых средств (на это указали 19% обследованных предприятий), а спрос на выпускаемую продукцию (48% респондентов), состояние технической базы (30%), отсутствие научно-технических разработок (24%) [7]. Правительство делает ставку на обеспечение экономического роста "снизу", рыночными (а на деле неуправляемыми и стихийными) силами, однако в правительственном прогнозе социально-экономического развития на 2004 г. отмечалось, что остается значительным невостребованный инвестиционный потенциал, который характеризуется большим разрывом между сбережениями и накоплениями, с одной стороны, и инвестициями - с другой. Этот разрыв составляет около 10% ВВП.

Таким образом, основанная на либерально-монетаристской концепции бюджетно-налоговая и инвестиционная политика не способна освоить в виде инвестиций на цели модернизации и ускорения экономического роста потенциал, равный 10% ВВП. Для сравнения: государственные инвестиции во все секторы экономики и социальную сферу из всех бюджетов, т. е. включая федеральный и консолидированный бюджеты субъектов Федерации, составили в 2004 г. 235,7 млрд. руб. (1,5% ВВП). Институциональный и финансово-кредитный механизм, созданный по стандартам либерально-монетаристской теории и политики, оставляет без целевого инвестиционного применения в 2004 г. около 1500 млрд. руб. сбережений и накоплений, что в итоге усилило спекулятивные процессы на финансовых рынках, стало одним из факторов давления на потребительский рынок и уровень потребительских цен.

Представляется существенным вопрос о качестве экономического роста в России, формируемого структурой экономики и структурой ВВП. В программе и прогнозе говорится, что произойдет структурный сдвиг в пользу обрабатывающих отраслей. При этом наибольший прирост будет достигнут в машиностроении и металлообработке, что станет результатом опережающего роста инвестиций по сравнению с валовым внутренним продуктом. Но именно отрасли обрабатывающей промышленности и машиностроения испытывают недостаток инвестиций, оборотного капитала и имеют фактически полностью (если учитывать моральный износ) изношенные основные производственные фонды. Надежного и сколько-нибудь видимого механизма перелива капитала в эти отрасли в планах реформирования не предусматривается. В условиях сложившейся мировой конъюнктуры и проводимой либеральной политики эффективных инструментов, обеспечивающих перелив капитала из отраслей топливно-энергетического комплекса, правительство не имеет. Инвестиционная функция федерального бюджета минимизирована и реально исчезла. Поэтому остается надежда, что экономический рост "вытянет" сфера традиционных услуг: прогнозируется увеличение доли услуг в сфере развития малого предпринимательства (в основном в сферах бытовых услуг, туризма, профессиональных услуг в финансовом секторе) и повышения конкурентоспособности инфраструктурных секторов (в первую очередь транспорта и связи). Качество экономического роста должно в первую очередь определяться "новой экономикой". В связи с этим необходима переориентация бюджетно-налоговой политики на государственную помощь этим отраслям и малому бизнесу. Перспективы на 2004 г. недостаточно оптимистичны: малый бизнес остается на самофинансировании, испытывает дефицит собственного капитала и является слишком рисковой зоной (без поддержки государства) для кредитно-финансовой системы. В 2002 г. только 35% малых предприятий осуществляли инвестиционную деятельность. В консолидированном бюджете 2004 г. на финансирование развития рыночной инфраструктуры (по ним проходят ассигнования малому бизнесу) будет направлено 1,97 млрд. руб. (только за счет бюджетов субъектов Федерации).

## 2.3. Необходимость преодоления сжатия внутренних бюджетных расходов и снижения бремени внешней финансовой зависимости.

В 2004 году и далее в среднесрочной перспективе продолжилось проведение политики бездефицитности федерального бюджета. Эта российская бюджетная политика обосновывается правительством тремя аргументами: необходимостью создания финансового резерва для гарантированной уплаты расходов по внешнему долгу (на обслуживание и погашение); задачей ограничения (сдерживания) непроцентных бюджетных расходов, т. е. на внутренние (свои) нужды как условия и фактора, позволяющего проводить политику снижения налогов на частный сектор; потребностью "стерилизации" излишних бюджетных расходов блокированием ("замораживанием") части бюджетных доходов на счетах Минфина РФ в федеральном казначействе как антиинфляционного фактора. Все эти "обоснования" не служат интересам прорыва в политике экономического роста, блокируют активный и интенсивный выход на инновационный путь развития.

В 2004 г. политика бездефицитности федерального бюджета в сочетании с ограничением бюджетных расходов проводилась с еще большей последовательностью и жесткостью. Реализовывался новый принцип бюджетной политики: исключение опережающего роста государственных расходов над темпами роста экономики и ограничение уровня непроцентных расходов федерального бюджета; сокращение доли государственных расходов в ВВП и сохранение их уровня в реальном выражении (с учетом инфляции), т. е. "замораживание" их физического объема на ряд лет, что фактически означает исключение расходов федерального бюджета из факторов роста ВВП.

Ограничений на рост процентных расходов и расходов по погашению государственного долга в федеральном бюджете не накладывается. Проводится крайне необоснованная политика признания государственными долгами коммерческих долгов бывших и исчезнувших хозяйствующих субъектов СССР и ускоренного погашения внешнего долга без четкого определения периода этой кризисной финансовой политики.

Политика бездефицитности федерального бюджета в сочетании с формированием стабилизационного фонда и ускоренного погашения внешнего долга деформирует всю финансово-бюджетную систему и денежно-кредитную политику.

Федеральный бюджет на 2004 г. предусматривал профицит бюджета в сумме 83,4 млрд. руб. Это достигалось за счет снижения уровня непроцентных (внутренних) расходов до 12,6% к ВВП по сравнению с 13,0% в 2003 г.

Политика сжатия бюджетных расходов на цели социально-экономического развития страны директивно реализуется в отношении всей бюджетной системы путем централизации налоговых источников на федеральном уровне, введением жестких контрольных мер и санкций в отношении субъектов Федерации, не придерживающихся так называемых федеральных стандартов в сфере ЖКХ, оплате бюджетников, финансировании дорожного хозяйства и ограничении долговых обязательств на субфедеральном и местном уровнях; непроцентные расходы консолидированного бюджета уменьшаются с 26,5% ВВП в 2003 г. до 24,8% ВВП в 2004 г.

На задворки бюджетной политики оттеснен весь реальный сектор, преодоление кризиса АПК, формирование бюджетных резервов и гарантий для отечественных предприятий в связи с предстоящим вступлением России в ВТО и угрозами разорения внешней конкуренцией отечественного товаропроизводителя (кроме ТЭК и отраслей пищевой промышленности).

В проекте федерального бюджета свернута инвестиционная функция федерального бюджета во взаимоотношениях с национальной экономикой: на стройки и объекты производственного и специального комплексов предусмотрено 17,64 млрд. руб. (около 552 млн. долл.), что составляет 0,66% расходов федерального бюджета (расходы на обслуживание и погашение внешнего долга, предусмотренные в проекте федерального бюджета на 2004 г., в 36 раз больше инвестиций производственного назначения из федерального бюджета).

Политика директивного ограничения государственных расходов сочетается с изъятием из оборота дополнительных доходов в виде их замораживания на счетах Федерального казначейства в качестве финансового резерва, а с 2004 г. и механизма стабилизационного фонда. Данная политика одобряется Международным валютным фондом, хотя с очевидностью сдерживает и стагнирует экономический рост. Альтернативной должна стать политика роста государственных расходов на отрасли новой экономики и социальную сферу, на увеличение вложений в "человеческий капитал".

Федеральный бюджет по своим финансово-экономическим функциям в существенной степени превращен в механизм изъятия финансовых ресурсов из национальной экономики на содержание государства и финансирование внешнедолговой зависимости (14-18 млрд. долл. ежегодно в 2000-2008 гг.). Общая доля расходов из федерального бюджета на содержание государства в отношении его властных функций и обслуживание внешнего государственного долга в 2004 г. составило 61,1% непроцентных расходов федерального бюджета, или 53,2% общих расходов (за вычетом трансфертов Пенсионному фонду РФ). Если же учесть выплаты на погашение внешнего государственного долга, то отвлекаемая из финансирования экономики и социальной сферы часть бюджетных расходов составляет 1 трлн. 545 млрд. руб., т. е. 69,6% расходов годового федерального бюджета на 2004 г. (без ЕСН). Такая бюджетная политика не отвечает потребностям обеспечения экономического роста и может рассматриваться как один из важнейших тормозов развития России.

Внешнедолговая зависимость России сформировалась в значительной степени не экономическими потребностями и задачами, а политическими причинами, поэтому ее решение не должно рассматриваться лишь через призму состояния платежного баланса. Большая часть внешних займов, в том числе все долги СССР, не проходили через бюджетную систему и не были источниками финансирования бюджетных дефицитов. Либерально-монетаристская политика неправомерно возложила обслуживание и погашение таких долгов на плечи налогоплательщиков (на федеральный бюджет), ущемляя интересы регионов, населения и извлекая безвозвратно из деловой сферы огромные ресурсы. Созданный бюджетно-налоговый механизм резервирования и формирования профицитов бюджета трансформировал источники внутреннего российского фондового рынка, банковского капитала в источники погашения внешнего долга, тем самым в существенной степени снизил возможности фондового рынка и банковского сектора в финансировании российской экономики.

Необходимо отказаться от искусственно формируемых профицитов федерального бюджета, отразить полностью в бюджете расходы на обслуживание и погашение внешнего государственного долга. Более того, снять ограничения, накладываемые политикой более низких темпов роста непроцентных расходов по сравнению с ростом ВВП: темп роста бюджетных расходов на внутренние цели ("непроцентные расходы") должен на 2-3 пункта опережать рост ВВП, как это происходит в европейских странах, которые используют политику дефицитного финансирования своих национальных экономик.

Не лишнее также пересмотреть концепцию отказа от финансирования "федеральных мандатов" и перейти к приоритетному финансированию социальных расходов именно на нужды своего населения, включить в бюджетные расходы и "замороженные" социальные обязательства государства, которые характеризуют не политику популизма, а самые минимальные нужды населения.

## 2.4.Стабилизационный фонд

 Существенным новшеством в бюджетной политике и бюджетном законодательстве на 2004 г. является создание в системе функционирования федерального бюджета особого стабилизационного фонда как фактора обеспечения устойчивости федерального бюджета к воздействию неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Некоторые трактуют его более расширительно - как фонд будущих поколений, что позволяет вообще снять ограничения на размеры аккумуляции и отвлечения государственных финансовых ресурсов в этом "резервуаре". Поэтому в расчетах Минфина РФ представлены разные цифры: от 139,1 млрд. руб. при цене на нефть 19 долл. за баррель до 1 трлн. 113 млрд. руб. при 12 долл. за баррель. В проекте федерального бюджета на 2004 г. прогнозировался стабилизационный фонд на конец 2004 г. в сумме 264,3 млрд. руб. в условиях весьма благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры.

С созданием стабилизационного фонда легализуется склонность правительства к существенному занижению уровня инфляции, размеров ВВП и доходов бюджетной системы, что позволяло ограничивать бюджетные расходы и формировать не предусмотренные Бюджетным кодексом РФ дополнительные доходы, появляющиеся вне зависимости от усилий правительства по преодолению кризиса экономики.

Вместе с проектом федерального бюджета на 2004 г. в Федеральное Собрание РФ правительством внесен проект федерального Закона "О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания стабилизационного фонда Российской Федерации". Механизм формирования фонда, обозначенный в данном законопроекте, вместо стабилизации бюджетной системы превращает ее в нечто неопределенное и оторванное от реальных процессов на внутреннем и мировом рынках.

Параметры доходов федерального бюджета базируются на макроэкономическом прогнозе на 2004 г. среднегодовой цены нефти марки "Юралс", которая взята на уровне 22 долл. за баррель. Таким образом, профицит федерального бюджета в 2004 г. формируется расчетно вследствие разницы между прогнозируемой и базовой ценой на нефть и привязан к этому параметру, а не к условиям и потребностям внутреннего производства и рынка Российской Федерации.

Проект закона "О федеральном бюджете на 2004 г." устанавливает, что превышение доходов над расходами в сумме 83,4 млрд. руб. направляется в 2004 г. на образование стабилизационного фонда. Наполнение его ресурсами в соответствии с федеральными законами о федеральных бюджетах на 2003 и 2004 гг. (проект) может осуществляться до окончания 2004 г. после рассмотрения правительством отчета об исполнении федерального бюджета за 2003 г. за счет финансового резерва по состоянию на 1 января 2003 г. Этот вопрос имеет значение для определения момента вывода существенных ресурсов страны из потока бюджетных ресурсов на финансирование внутренних (непроцентных) расходов уже за счет механизма стабилизационного фонда, а не резервирования, как это осуществлялось в 2001-2002 гг. Кругооборот резервирование - финансовый резерв - оплата внешнего долга с 2004г. будет фактически расчленен на два кругооборота: резервирование - погашение внешнего долга; аккумуляция бюджетных ресурсов - стабилизационный фонд - погашение внешнего долга. Это значительно расширяет возможности маневрирования, а также уверенность правительства в отношении способности бюджетной системы России (которая, по нашему мнению, не вышла из кризиса) обеспечивать погашение (т. е. вывод из национальной экономики бюджетных ресурсов) внешне­го долга. По расчетам, на основе данных Минфина и материалов проекта федерального бюджета на 2004 г., платежи по обслуживанию и погашению долга составят за 2000-2004 гг. 75,12 млрд. долл., а внешний долг Российской Федерации сократится со 158,4 млрд. долл. на начало 2000 г. до 115 млрд. долл. на конец 2004 г., т. е. на 43,4 млрд. долл. Один доллар погашенного внешнего государственного долга потребовал изъятия из финансовой системы страны 1,73 долл. Исходя из этого соотношения, которое достаточно подвижно по годам, можно прогнозировать огромные изъятия финансовых ресурсов из национального оборота, что существенно угнетало финансово-экономическое положение России в последние пять лет и будет тормозить ее развитие в ближайшие 10-15 лет, если не удастся изменить положение с внешнедолговой зависимостью России на основе укрепления ее суверенитета, политического влияния на международной арене и активного переговорного процесса с целью списания "политических" долгов.

Созданный правительством механизм обслуживания и погашения внешнего долга используется для стерилизации излишних доходов, образуемых за счет нефтедолларов. Правительство, таким образом, превращает механизм стабилизационного фонда еще и в фактор подавления инфляции, которая имеет свои корни в либерально-монетаристской политике образования доходов и свободного формирования цен в негосударственном (частном) секторе. Либерально-монетаристская модель финансово-экономической политики не позволяет использовать поток нефтедолларов на техническое перевооружение (модернизацию) промышленности, агропромышленного, транспортного и жилищно-коммунального комплексов. Поэтому в программных документах на среднесрочную перспективу и проекте федерального бюджета такие задачи не рассматриваются. Обходятся стороной вопросы преодоления дефицита оборотного капитала в реальном секторе экономики и в целом вопросы регулирования воспроизводства капитала в общественном масштабе.

## 2.5.Пересмотр ориентиров денежно-кредитной политики.

Денежно-кредитная политика Центрального банка РФ сосредоточена на поддержании курса рубля в рамках идеологии либерально-монетаристской политики. Поэтому он не вкладывает, а извлекает финансовые ресурсы из финансового оборота России, в том числе и созданием крупных валютных резервов, размещаемых за рубежом.

В отчетах ЦБ РФ и в основных направлениях денежно-кредитной политики, ежегодно рассматриваемых при подготовке и утверждении бюджетных законов, отсутствует интегральная оценка эффективности проводимой денежно-кредитной политики в России и нет соответствующих целевых приоритетов на среднесрочную перспективу. В соответствии с законодательством, основными целями деятельности Банка России являются: обеспечение устойчивости рубля в условиях политики плавающего валютного курса; контроль за инфляцией и ее снижение по факторам, зависящим от монетарной политики; регулирование предложения денег (управление агрегатами денежной массы и денежной базы) и ликвидности банковской системы. Направления денежно-кредитной политики противоречивы: с одной стороны, они способствуют экономическому развитию и росту (снижение инфляции, стабилизация и предсказуемость курсовой политики, тенденция к снижению ставки рефинансирования), с другой - тормозят экономический рост и не способствуют перераспределению банковского капитала на нужды реального сектора и кредитование населения. Этому препятствуют политика "положительной" ставки рефинансирования, размещение до 85% валютных резервов за рубежом, целенаправленное ограничение ликвидности коммерческих банков, использование ресурсов ЦБ РФ в приоритетном погашении внешнего долга, неэффективность контроля за масштабным вывозом капитала за рубеж (по оценкам Банка России, чистый отток частного капитала в 2002 г. составил 11,7 млрд. долл.; по независимым оценкам - вдвое больше).

Вопреки обычным представлениям не Банк России насыщает кредитную систему ресурсами, а коммерческие банки кредитуют ЦБ РФ (остатки на корсчетах кредитных организаций - около ПО млрд. руб.; обязательные резервы; депозиты банков, средний размер которых постоянно растет).

Центральный банк проводит не установленную законом политику "валютного совета - currency board", в соответствии с которой основным регулирующим параметром в денежном предложении (формировании рублевой денежной массы и денежной базы) являются обменные операции с долларовым (а теперь и евро) предложением: меньше суммы покупки ЦБ РФ долларов - меньше выпуск в оборот рублевой массы, и наоборот. Прямой связи с потребностями экономики в оборотном капитале этот механизм не имеет.

Ни у правительства, ни у ЦБ РФ нет среднесрочной и долгосрочной программы роста рублевой монетизации российской экономики, ее повышения от 12-16% объема ВВП до показателей стран с нормальной, а не деформированной рыночно-финансовой сферой (60-100% монетизации ВВП).

В условиях либерально-монетаристской политики доминирует экономическая "психология" избавления от нефтедолларов, поскольку федеральные экономические ведомства и финансово-кредитная система утратили способность превращать валютные богатства в новые технологии, "человеческий капитал", социальные факторы экономического роста.

Новый критериальный подход к целевой ориентации денежно-кредитной политики и ее эффективности должен отражать связь денежно-кредитной сферы с реальными процессами воспроизводства отечественного капитала и факторами эффективного экономического роста, обеспечиваемого возрастающим предложением рублевой массы по низким процентным ставкам (политика "отрицательной" ставки рефинансирования).

В связи с этим следует внести изменения в федеральный Закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" с целью исправления отмеченных выше "уклонов" денежно-кредитной политики, а также ограничить возможность коммерческих банков в реформировании валютных активов для извлечения курсовой прибыли и вывоза капитала.

В практике крупных высокоразвитых стран трудно найти пример долгосрочного снижения или длительного "замораживания" реального объема государственных расходов. По данным Всемирного банка текущие расходы центральных правительств составляли в % ВВП: в Германии в 1990 г. - 28,8%, 1998 г. - 31,6; Франции - соответственно 40,8 и 44,6; Великобритании - 34,2 и 36,3% и т. д. с учетом того, что существенно рос и физический объем ВВП этих стран [2].

В России бюджетная стратегия до 2008 г. продолжает наступление на потенциал государства и его экономические функции (табл. 2).

В федеральном бюджете на 2004 г. и программных документах на среднесрочную перспективу реализуется направленность социально-экономической и бюджетно-налоговой политики на сокращение государственного сектора и сжатие государственной финансовой системы и перераспределение бюджетных (налоговых) доходов и инвестиционных ресурсов в сторону частного сектора. В нем наиболее твердые и доминирующие позиции занимает несколько групп олигархического капитала, связанных преимущественно не с развитием внутренней российской экономики, а с использованием ее природных богатств и вывозом инвестиционных ресурсов. Частный сектор, мягко говоря, весьма "непрозрачен". По некоторым оценкам, доля "теневого" сектора составляет от 25 до 46% ВВП России [8].

#### Таблица 2

Сокращение потенциала федерального бюджета и бюджетов регионов Российской Федерации (в % ВВП)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2008 г. |
| Расходы:федерального бюджета | 15,6 | 15,1 | 14,3 | 13,5 | 13,0 |
| консолидированных бюджетов субъектов РФ | 12,5 | 11,4 | 10,5 | 9,7 | 9,5 |

Источник: Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.).

Изобретение и внедрение в жизнь правила, в соответствии с которым рост реальных бюджетных расходов отстает от темпов роста ВВП или вообще путем "оптимизации" они в реальном выражении секвестируются, означает, что частному российскому капиталу, малоконкурентному и еще некрепко стоящему на ногах, слабомощным коммерческим банкам и населению, 25% которого живет за чертой бедности, "представляется" возможность без финансовой помощи государства спасти и модернизировать гигантскую производительную, транспортную и социальную инфраструктуру, доставшуюся от советских времен, создать новую технико-технологическую базу экономики XXI в. и совершить "скачок" в "клуб" высокоразвитых стран. Не стоит даже задаваться вопросом, в каком "клубе" окажется Россия через 10-20 лет, проводя намеченный тип политики. [5].

России не следует игнорировать современные формы зависимости экономического роста и бюджетно-налоговой политики, поскольку они отражают общие тенденции и связи, характерные для социально ориентированной рыночной экономики.[10]

# Литература:

1. Булатова А. С. Экономика. Учебник. М.: Бек. 1994.
2. Доклад о мировом развитии 2000-2001 гг. Наступление на бедность. - М.: Весь мир. Всемирный банк. 2001.
3. Живалов В. Н. Финансовая система России, Экономика, 1999 г.
4. Колесов А. С. Финансовая политика: цели и задачи // Финансы, 2002. №10
5. КоммерсантЪ. 2003. 29 мая.
6. Мировая экономика и международные отношения. 1999. № 10.
7. Основные показатели инвестиционной и строительной деятельности в Российской Федерации в 2002 г. №1(60). - М: Госкомстат России. 2003.
8. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А. Г. Грязновой. - М.: Финансы и статистика. 2002.
9. Финансы. Учебник для вузов. Под редакцией Дробозиной Л. А., М.: 2002.
10. Экономист, №1, 2004 г. Ю. Любимцев, Необходимость изменения ориентиров финансовой политики