

УДК 336 (075.8)

Ручное и автоматическое управление в механизме реализации российской бюджетно-налоговой политики



Капканщиков С.Г.

Доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой экономической теории
Ульяновского государственного университета



Грачева Ю.А.

Студентка юридического факультета
Ульяновского государственного университета

Статья посвящена сравнительному анализу дискреционной и автоматической фискальной политики и обоснованию перспектив перехода в России от политики точной настройки к политике строгих правил. Раскрывается механизм действия наиболее мощных встроенных стабилизаторов, которые позволяют нейтрализовать значимые для финансовой системы современной России проблемы ошибок прогнозирования, временных лагов и оппортунизма политических лидеров.

Ключевые слова: ручное управление, автоматическое управление, политика точной настройки, политика строгих правил, ошибки прогнозирования, временные лаги, оппортунизм.

Актуальность темы обусловлена необходимостью обеспечения органического единства дискреционной и автоматической политик в механизме бюджетно-налогового регулирования современной российской экономикой. Целесообразность ее разработки связана с несовершенством системы стабилизаторов, встроенных в финансовую систему нашей страны. Цель статьи состоит в обосновании целесообразности дополнения ручного управления автоматическим в ходе трансформации действующего механизма фискального регулирования экономики России.

Ведущим звеном бюджетно-налоговой политики в современной России, бесспорно, является ее дискреционный компонент. Используя терминологию пилотирования самолета, это так называемое ручное управление финансовой системой страны, способное продемонстрировать как безусловные успехи властей, так и, что более вероятно, их серьезные просчеты. При таком специфическом режиме государственного управления не только стратегические,

но и тактические решения, направленные на достижение определенных целей, вплоть до регулирования движения пригородных электричек или ремонта конкретных сельских дорог, принимаются на высшем государственном уровне. При этом успешно создается иллюзия больших дел, в то время как, по сути, со стратегических проблем власти переключаются на проблемки фрагментарные. В свое время, активно используемый Петром I, подобный метод регулирования национальной экономики в XXI в., в условиях бурного развития информационных технологий и при невероятной скорости изменения реальности, уже заведомо не может рассматриваться в качестве основного. Однако, обрекая страну на полное отсутствие системности в регулировании ее экономики, чудовищную депрофессионализацию государственных структур, начисто лишенных чувства ответственности, ручное управление в современной России в немалой степени конституционно обусловлено. «Суперпрезидентская» форма правления, закрепленная в действующей Конститу-

ции России, – отмечает В.В. Шлычков, – позволяет В.В. Путину, совмещая функции главы государства и руководителя исполнительной власти, принимать отдельные решения не на правовой, а на ситуационной основе» [1, с. 146].

Между тем накопленный опыт государственно-го управления позволяет констатировать, что реализация фискальной политики в России по сугубо дискреционному образцу не создает условий для решения принципиально важных экономических и социальных задач в той мере, в какой это необходимо для успешного многостороннего развития нашей страны. Если бы российская экономика не оказалась в кризисном состоянии вследствие целого ряда упущений и неточностей при реализации властями политики дискреционной, Западом могли бы и не быть введены антироссийские санкции. А в случае их введения данные меры не оказали бы на национальную экономику столь негативного воздействия. Положив в основу модели фискальной политики преимущественно неоклассические принципы, власти не уделяют должного внимания построению действенных встроенных стабилизаторов, усиливая тем самым влияние различных негативных факторов на экономику нашей страны [2, с. 1055].

Использование инструмента государственных инвестиций и трансфертов, налоговых ставок, гибко меняющих свои очертания и целевые ориентиры, конечно, существенно расширяет производственные возможности и укрепляет антиинфляционный потенциал российского общества. Однако опора бюджетно-налоговой политики на ее дискреционную разновидность, предполагающая постоянное составление списков корпораций и банков, регионов и отраслей, университетов и театров, которые получают определенные преференции, неизбежно воспроизводит коррупцию как проявление фиаско российского государства и исключает возможность контроля за эффективностью использования выделенных финансовых ресурсов. К тому же осуществление политики точной настройки усиливает риск непопадания в цель, поскольку адекватные их природе инструменты, построенные по принципу «действуй по своему усмотрению», чреватые в случае недостоверных представлений о будущем страны серьезными ошибками в макроэкономическом регулировании.

Необходимость сокращения степени дискреционности фискальной политики определяется традиционно присущей российской государственной «машине» излишней медлительностью как при принятии судьбоносных хозяйственных решений, так и в ходе их практического осуществления. Так, лаг решения при внесении изменений в налоговое законодательство оказывается сегодня никак не короче 1,5–2 лет, что требует порой принятия соответствующих решений в чрезвычайном, авральном режиме

(а это неминуемо отражается на степени проработанности налоговых новаций и, соответственно, их качестве). Присутствие в механизме дискреционной политики проблемы временных лагов не только решения, но и признания, а также воздействия, ставит под серьезное сомнение способность правительства добиваться своевременных корректив в реализуемом им стратегическом курсе фискальных преобразований. Между тем хорошо известно, что запоздалое управленческое решение зачастую оказывается несравненно хуже отсутствия всяких решений, особенно в том случае, если стихийно действующий механизм самокоррекции воспроизводства продолжает функционировать в стране, будучи не сильно деформированным избыточным вторжением государства в хозяйственную жизнь.

В этом плане несравненно более привлекательными, в рамках обоснованной Э. Хансеном в его книге 1951 г. «Экономические циклы и национальный доход» концепции автоматических стабилизаторов, выглядят попытки властей посредством осознанного конструирования некоего перечня финансовых механизмов встроенной стабильности гарантировать надежную защиту отечественной экономики от некомпетентности, излишней медлительности, а то и от откровенного преследования политиками своих собственных, зачастую диаметрально противоположных национальным интересам и целей. Повышение уровня финансовой безопасности немыслимо без включения в российскую модель бюджетно-налоговой политики ее недискреционного компонента, основанного на действии тех автоматически действующих стабилизаторов, которые самопроизвольно запускаются сразу же вслед за перепадами в циклическом развитии и которые не делают столь уж обязательными анализ и прогнозирование экономической конъюнктуры. Многие из отмеченных выше отрицательных аспектов политики точной настройки практически или полностью отсутствуют при реализации политики строгих правил, использующей метод «управления в автоматическом режиме» взамен метода «ручного управления». В силу обоснованных факторов необходимым представляется осознанное и продуманное с учетом российской специфики конструирование и введение в финансовую систему совокупности «автопилотов», то есть переход к недискреционной бюджетно-налоговой политике, основанной на действии встроенных стабилизаторов.

Проводя классификацию используемых в мировой практике «автопилотов», Т.А. Грошева помимо экономических стабилизаторов выделяет еще социальные стабилизаторы, которые «оптимизируют текущие экономические дифференциации, способствуют социальной стабильности», а также стабилизаторы устойчивости, которые «сглаживают межвременные дифференциации, сдерживают расходы

нынешних поколений и сохраняют (создают) потенциал роста доходов будущих поколений» [3, с. 9]. При этом ведущее место в механизме реализации автоматической фискальной политики занимают все же экономические стабилизаторы, поскольку их результативное использование обеспечивает своевременное разрешение и социальных проблем, и гарантирует будущим поколениям финансовую основу их материального благополучия.

Под экономическими встроенными стабилизаторами понимаются механизмы, на фазе спада автоматически создающие циклический бюджетный дефицит, способствующий выходу из кризиса и преодолению безработицы, а на стадии подъема – бюджетный профицит, сдерживающий экономику, не допускающий дефолта и чрезмерной инфляции. Одно из главных преимуществ этих механизмов заключается в том, что они позволяют стабилизировать экономическую ситуацию в стране без частых корректировок фискальной политики и без регулярного вмешательства со стороны законодателя. Помимо этого, заблаговременное установление правил игры (нарушение которых означает привлечение к юридической ответственности лиц, их нарушивших), позволяет гарантировать надежную защиту национальной экономики от некомпетентности политиков и понижение уровня коррупции. Гибко реагируя на внезапные перепады в хозяйственной динамике общества под воздействием внешних и внутренних обстоятельств, они оказываются намного более оперативными сравнительно с дискреционными регуляторами. Целесообразность задействования этих стабилизаторов в отечественной экономике обусловлена, наконец, присутствием в ее властных структурах целого пласта политиков, подверженных вирусу оппортунизма, не принимающих, по сути, ни одного решения без надежд на получение в ходе его реализации какой-либо выгоды для себя.

Ведущим встроенным стабилизатором экономики является налоговая система. Так, при ее грамотном построении, система налогообложения, в основу которой положена шкала ставок по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ), будет работать в качестве стабилизатора следующим образом.

1) Как известно, на фазе кризиса доходы населения резко снижаются (у части населения они опускаются ниже прожиточного минимума, а другая часть экономических субъектов переходит в ту категорию налогоплательщиков, которая, в соответствии с прогрессивной шкалой, уплачивает меньший процент налога), вследствие чего налоговые поступления в бюджет сокращаются: образуется бюджетный дефицит. При этом налоговая нагрузка временно смягчается и часть национального дохода остается у домохозяйств и компаний, что открывает дополнительные возможности наращивания их потребительского и инвестиционного спроса, обнов-

ления основного капитала и тем самым открывает возможности для выхода из кризиса.

2) На фазе циклического подъема доходы населения растут, налогооблагаемая база расширяется, экономические субъекты переходят в ту категорию налогоплательщиков, которая, в соответствии с прогрессивной шкалой, уплачивает больший процент налога, вследствие чего налоговые поступления в бюджет увеличиваются и возникает бюджетный профицит. Кроме того, из-за заметного снижения располагаемого дохода населения тормозится рост потребительских расходов.

Таким образом, благодаря грамотно построенной шкале налогообложения на фазе кризиса автоматически возникает циклический бюджетный дефицит, а бюджетный профицит, возникающий, в свою очередь, на фазе подъема, тормозит рост расходов экономических субъектов и оказывает сдерживающее влияние на экономическую конъюнктуру, предотвращает наступление инфляции спроса.

Крайне невысокая степень встроенной стабильности отечественной экономики закономерно делает ее «горбатой», то есть подверженной резким перепадам при изменении направления действия тех или иных эндогенных или экзогенных факторов. Важнейшей же причиной избыточной волатильности отечественной экономики мы считаем именно отсутствие в механизме реализации фискальной политики прогрессивной шкалы НДФЛ. Ее отмена в 2001 г. в результате принятия второй части Налогового кодекса РФ обрекла нашу страну к куда более резким колебаниям экономической конъюнктуры сравнительно со многими развитыми странами. Являясь важнейшим инструментом сглаживания избыточной подоходной дифференциации населения, прогрессивная шкала в качестве мощного «автопилота» имеет куда большую значимость именно в плане недопущения чрезмерной макроэкономической дестабилизации.

Вопрос о замене прогрессивной шкалы на пропорциональную является дискуссионным и широко обсуждается научно-экспертным сообществом: активно высказываются доводы как «за» пропорциональную шкалу, так и «против». Главным аргументом ее сторонников является следующий тезис: плоская шкала способствует выводу экономики из теневого сектора. Например, Н.М. Турбина, анализируя преимущества и недостатки применения пропорциональной шкалы НДФЛ, отмечает: «Мотивом отказа от прогрессии налогообложения доходов физических лиц названа необходимость ликвидации стимулов укрывательства от налогообложения огромных денежных доходов наиболее богатой части общества» [4, с. 238]. Помимо этого, другими авторами высказываются смелые заявления об уже достигнутой справедливости с помощью реализации данного подхода к налогообложению: «обеспечена

легализация части доходов в высокодоходных группах населения и, как следствие, повышение справедливости налогообложения» [5]. И действительно, данный вывод подтверждается существенным приростом поступления НДФЛ в 2001 и 2002 гг., то есть сразу после введения единой ставки налога в размере 13 %: в 2001 г. поступления НДФЛ в бюджетную систему страны выросли на 46 %, а в 2002 г. – на 40 % при увеличении всех налоговых доходов на 37 % и 34 % соответственно. Однако возникает вопрос: стало ли это исключительно следствием пропорциональной ставки данного налога? Стоит обратить внимание, что одновременно с введением плоской шкалы был осуществлен ряд фискальных и иных мер, которые в решающей степени способствовали существенному приросту поступлений НДФЛ. В частности, с 2001 г. была прекращена практика освобождения от уплаты НДФЛ ряда категорий личного состава силовых структур, вследствие чего число плательщиков данного налога увеличилось одновременно более чем на 700 тыс. человек. Одновременно, начиная с 2001 г., была введена регрессивная шкала ставок единого социального налога что, безусловно, способствовало выводу из тени определенной части «конвертной» заработной платы. В результате увеличилась налоговая база по НДФЛ. Росту заработной платы способствовал также экономический рост и резкое повышение мировых цен энергоресурсов: как известно, с марта 2002 г. начался рост цен на нефть. Как только действие этих особых факторов прекратилось, темпы роста доходов по НДФЛ снизились.

Очевидно, что выступающие за сохранение пропорциональной шкалы специалисты фактически признают бессилие государства в наведении порядка в сфере налогообложения, несостоятельность налоговых органов противостоять действиям недобросовестных налоговых агентов. Важно обратить внимание и на тот факт, что сокрытие работодателем истинного размера дохода, получаемого его работниками, никак не идет во благо последних, поскольку сокращает их пенсионные накопления с соответствующим снижением размера будущих пенсий. В итоге мероприятия по сокрытию реальных размеров заработной платы приводят к снижению уровня жизни будущих пенсионеров, что приобрело особую актуальность в период запуска пенсионной реформы.

Несмотря на риски, связанные с переходом к прогрессивной системе налогообложения, ее реформирование в указанном направлении является необходимым. Игнорируя положительный зарубежный опыт прогрессивного налогообложения, российская экономика лишает себя наиболее действенного встроенного стабилизатора, что является очевидным упущением со стороны фискальных властей. Однако, как верно подметили Л.И. Кряч-

кова и О.И. Мохова, «не следует слепо перенимать опыт зарубежных партнеров, необходимо помнить о том, что в России, по сравнению со странами Европы, низкие показатели доходов. Довольно большая часть населения находится у черты бедности» [6, с. 66]. Иными словами, реформирование системы налогообложения должно основываться на статистических данных о размерах и динамике доходов налогоплательщиков и, безусловно, учитывать не только специфику национальной экономики, но и менталитет российских граждан.

Прогрессивное налогообложение в качестве «автопилота» будет работать лишь в случае осуществления налогового контроля, во-первых, за правильностью исчисления самого НДФЛ, а во-вторых – за лицами, стремящимися уклониться от уплаты налогов, уйти «в тень» или же скрыть часть дохода с целью попадания в ту категорию налогоплательщиков, доходы которой облагаются меньшим процентом налога. Отсюда значительную роль в части обеспечения прогрессивного налогообложения играет налоговая дисциплина, обеспечиваемая достаточным уровнем налогового контроля и налогового администрирования. Налоговое администрирование призвано не только обеспечить рост налоговых поступлений, но и защитить интересы добросовестных налогоплательщиков, следовательно, обеспечить равенство прав и законных интересов в налоговой сфере. Повышение качества налогового администрирования на настоящем этапе не мыслится без внедрения новых технологий. Так, например, налоговыми органами может быть использована технология распределенного реестра (*Distributed Ledger Technology*), которая рассматривается как комбинация одноранговой сети, распределенного хранилища данных и шифрования. «Такая технология потенциально способна повысить уровень доверия благодаря прозрачности своих технологий, непрерывной скорости расчетов, устойчивости и контролируемости данных» – отмечает А.С. Обаева [7, с. 95]. Данная технология может послужить средством преобразования процессов клиринга, платежей и расчетов, в том числе способов перевода денежных средств, расчетов за товары, по ценным бумагам и производным финансовым инструментам [8, с. 10]. Так, при поддержке государством внедрения новых технологий, а также при финансировании мероприятий, направленных на работу по выявлению и минимизации рисков, связанных с цифровыми технологиями, качество налогового администрирования значительно повысится, а налогоплательщикам в условиях автоматизированной системы будет легче и удобнее платить установленные налоги и сборы. Помимо этого, автоматизированная система подсчета размеров налогов для каждого из его видов и ставок будет способствовать снижению затрат на их расчет и взимание.

Неслучайно налоговая система поставлена нами на первое место в перечне «автопилотов»: она является более эффективной с точки зрения стабилизации экономики поскольку, как верно отмечает Н.Л. Казначеева, в сравнении с социальными трансфертами, имеет более низкие административные, частные и общественные (косвенные) издержки [9, с. 61]. Однако укрепление автоматического компонента фискальной политики российского правительства предполагает трансформацию не только механизма поступления налогов в государственный бюджет, но и алгоритма расходования аккумулированных в нем финансовых ресурсов. Поэтому помимо описанной дифференциации ставки НДС необходимо постепенно включать в экономическую систему и иные встроенные стабилизаторы, такие как система государственных трансфертных платежей, действующая следующим образом.

1) На фазе кризиса уровень жизни населения падает. Государство, руководствуясь заранее установленными «правилами игры», расширяет программы трансфертных платежей, необходимых для поддержки социально уязвимых слоев населения: на спаде количество лиц данной категории увеличивается, то есть получателей трансфертов становится больше. Следствием данного мероприятия является циклический бюджетный дефицит. Трансферты и пособия поддерживают совокупный спрос и тем самым кризис представляется не таким глубоким.

2) На фазе подъема доходы населения растут. Правительственная поддержка экономических субъектов теперь не представляется столь необходимой. Государство сокращает расходы из федерального бюджета на различные трансферты. Возникает профицит бюджета, который, очевидно, является мощной антиинфляционной мерой.

Чем шире трансфертные программы, тем мягче циклические колебания национальной экономики.

К числу автоматических стабилизаторов можно отнести и систему государственных закупок. Рассмотрим механизм ее действия.

1) Кризис характеризуется преобладанием предложения над спросом, в связи с чем отмечается перепроизводство продукции. В данном случае автоматически нарастают государственные закупки излишков при запредельном падении уровня цен на конкретную продукцию. Государственные закупки продолжаются, пока цена не поднимется до заранее установленного порогового уровня. При увеличении государственных затрат в кризис появляется циклический бюджетный дефицит, способствующий выходу экономики на траекторию роста.

2) На фазе подъема, когда надвигается сопровождающая экономический рост инфляция, государство проводит товарную интервенцию: продукция, закупленная на стадии кризиса, «выбрасывается» из государственных резервов на рынок, сбивая тем са-

мым поднявшиеся цены. В данном случае образуется бюджетный профицит, сдерживающий экономику и исключаяющий возможность ее инфляционного перегрева.

При задействовании автоматических стабилизаторов регулирующий развитие национальной экономики «пилот» может спокойно дремать вплоть до наступления некоей форс-мажорной ситуации. Получается, что ничего не предпринимать в сфере правительственных расходов или доходов – значит тоже проводить бюджетно-налоговую политику. Не вызывает сомнений, что отсутствие существенных компенсаций по безработице в свое время стало важным фактором, определившим глубину и продолжительность Великой депрессии. И то, что выплата таких компенсаций государством осуществляется сегодня в большинстве стран мира – наряду с сохранением системы прогрессивного налогообложения, разнообразных программ социального обеспечения и т.п., – делает повторение печального для стран с рыночной экономикой опыта 1930-х гг. еще менее вероятным.

Однако оборотной стороной этого плюса является то, что в условиях наступления различных форс-мажоров, непредвиденных ситуаций, «строгие правила» не дают властям возможности взять управление ситуацией в свои руки. Признание регулирующих достоинств встроенных стабилизаторов, существенно уменьшающих колебания совокупного спроса, не должно приводить к их переоценке. Будучи ограниченными в своих возможностях, отмеченные выше стабилизаторы призваны лишь смягчать конъюнктурные колебания, но не слишком мешать им. Поэтому действие автоматической фискальной политики все же целесообразно дополнять мерами политики дискреционной, обеспечивающей оперативное регулирование, текущую реакцию производства на чрезвычайные (форс-мажорные) обстоятельства – войны, стихийные бедствия, резкое увеличение или уменьшение ВВП или бюджетных доходов. Чувствуя, что автопилот не справляется с управлением, летчик обязан решительно брать штурвал в свои руки.

Управление самолетом, как известно, может быть не только ручным и автоматическим, но и полуполуавтоматическим. Думается, что и в механизм бюджетно-налогового регулирования российской экономики в обозримом будущем должен быть вмонтирован разумный синтез политики тонкой настройки с политикой строгих правил. Если первая обеспечивает оперативное реагирование финансовых властей на кардинальные перемены в механизме действия антироссийских технологических и экономико-финансовых санкций со стороны Запада, колебания мировых цен на ведущие компоненты номенклатуры российского экспорта и другие проявления форс-мажора, то вторая призвана гарантировать защиту

национальной экономики от излишней медлительности, некомпетентности и коррупционности политических лидеров. Поэтому только дальнейшие исследования проблемы сочетания ручного и автоматического управления способны содействовать выработке алгоритма результативного бюджетно-налогового регулирования экономики России.

Литература:

1. Шлычков В.В. «Ручное управление» как проявление институционального кризиса и деформации существующей модели российской экономики // Вестник экономики, права и социологии. – 2015. – № 4. – С. 144-149.
2. Капканшиков С.Г., Капканшиков С.В. Гибридная война как угроза экономической безопасности России и санкции как ее ведущий инструмент // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2018. – Т. 14. Вып. 6. – С. 1044-1059.
3. Грошева Т.А. Экономические и социальные стабилизаторы периода экономического роста России // Terra Economicus. – 2011. – Т. 9. – № 1. Ч. 3. – С. 7-14.
4. Турбина Н.М. Анализ преимуществ и недостатков применения пропорциональной ставки налога на доходы физических лиц // Социально-экономические явления и процессы. – 2012. – № 11 (045). – С. 237-241.
5. Реформа налогообложения доходов населения в России: результаты в 2000-2007 гг. / Анисимова Л.И. и др. – М.: Институт экономики переходного периода, 2008. – 256 с.
6. Крячкова Л.И., Мохова О.И. Совершенствование механизма налогообложения на доходы физических лиц // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. – 2017. – № 7. – С. 62-66.
7. Беларев И.А., Обаева А.С. О распределенном реестре и возможности его применения // Финансы: теория и практика. – 2017. – № 2. – С. 95-99.
8. Mills D., Wang K., Malone B., Ravi A., Marquardt J., Chen C., Badev A., Brezinski T., Fahy L., Liao K., Kargenian V., Ellithorpe M., Ng W., Baird M. Distributed ledger technology in payments, clearing, and settlement. – Washington, D.C., 2016, – 36 p.
9. Казначеева Н.Л., Лапов Д.Е. Прогрессивная шкала налога на доходы физических лиц: преимущества и недостатки // Вестник финансового университета. – 2015. – № 1. – С. 54-63.

The Role of Discretionary and Automatic Stabilization in the Implementation of Russia's Fiscal Policy

*S.G. Kapkanshikov, Ju.A. Gracheva
Ulyanovsk State University*

The article compares discretionary fiscal policy and the policy based on automatic stabilization and argues that Russia should move away from fine-tuning and turn to the rules-based approach. The author outlines how the most potent automatic stabilizers could help mitigate serious issues of Russia's fiscal policy, such as forecasting accuracy, time lags and political agenda of the policymakers.

Key words: discretionary fiscal policy, policy based on automatic stabilizers, fine-tuning policy, rules-based policy, forecasting inaccuracy, time lags, political agenda.

