

ФИСКАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ И ЕГО РОЛЬ В РЕШЕНИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ЗАДАЧ

THE FISCAL MECHANISM AND ITS ROLE IN THE SOLUTION OF MANAGERIAL TASKS

В статье развиваются положения о составе элементов фискального механизма. Раскрыты тенденции повышения роли фискального механизма в решении управленческих задач. Представлена перспектива развития фискального механизма.

Ключевые слова: фискальный механизм, элементы, управленческие задачи.

In the article some regulations of the structure of fiscal elements mechanism are developed. The tendencies of increasing the role of fiscal mechanism in the solution of administrative tasks are considered. The prospect of the fiscal mechanism development is presented.

Keywords: fiscal mechanism, elements, managerial tasks.

Во многих публикациях, развивающих фундаментальные положения той или иной сферы экономической теории, содержится множество неувязок, нестыковок, противоречий, а иногда и теоретических нелепостей. Особенно это касается трактовок современными учеными и практиками содержания термина «экономический механизм» и всех объединяемых этим термином понятий рангом ниже (фискальный, налоговый, бюджетный и др.). Изучение трудов ведущих налоговедов России, Украины, Белоруссии и Казахстана показывает наличие в их публикациях одного общего вопроса – каким должно быть новое определение этого фундаментального для экономической теории понятия? Ставя этот вопрос, большинство исследователей вполне обоснованно высказывают сомнение – можно ли понятие «механизм» считать фундаментальным с позиций экономической теории? На наш взгляд, можно еще расширить эту проблемную область терминологического исследования вопросом – так ли важна «чистота» термина для понимания экономического, социального, политического событий окружающей человека среды? Думаем, что терминологическая ясность предельно важна

не только в понимании проистекающих вокруг нас событий, но и для выработки институционально значимого инструментария рационального управления экономическими событиями.

Значение научной терминологии невозможно переоценить, оно велико и для развития научного знания, и для разработки актов методико-правового обеспечения развития экономических и социальных процессов в государстве. Общеизвестно, что термины изначально предназначены для формирования специальной лексики, обеспечивающей понятность текстов не только узкому кругу специалистов, но и широкой общественности. Решение данной задачи применительно к экономическим текстам представляется особо важным, поскольку неточность применения терминов в тексте нормативного правового акта зачастую приводит к неверному пониманию сути правовой нормы, искажению первоначально заложенного в нее смысла, потере целевого предназначения того или иного правила и возникновению других негативных последствий.

Слово «термин» происходит от латинского “terminus” (граница, предел). Лингвисты дают различные определения данному понятию. Так, М.М. Глушко под термином понимает слово или словосочетание для выражения понятий и обозначения предметов, обладающее благодаря

¹ Доктор экономических наук, профессор кафедры финансов и банковского дела НОУ ВПО «Российский новый университет».

наличию у него строгой и точной дефиниции четкими семантическими границами и поэтому однозначное в пределах соответствующей классификационной системы [1]. В «Лингвистическом энциклопедическом словаре» отмечены свойства, присущие любому термину: системность; наличие дефиниции (для большинства терминов); тенденция к моносемантности в пределах своего терминологического поля; отсутствие экспрессии; стилистическая нейтральность [2]. «Понятие» как категория логики в Философском энциклопедическом словаре [3] определяется так: «мысль, отражающая в обобщенной форме предметы и явления действительности и связи между ними посредством фиксации общих и специфических признаков, в качестве которых выступают свойства предметов и явлений и отношения между ними». Следовательно, правильно осмыслив предметы и явления окружающей экономической действительности, т.е. зафиксировав их общие и специфические признаки, можно разрабатывать («конструировать») механизмы управления развитием этих предметов и явлений. «В связи с конструированием новых процедур выявления предпочтений в отношении созидания и использования общественных благ возник особый раздел микроэкономической теории – «конструирование механизмов» (mechanism design), в том числе более общих, обеспечивающих аллокацию ресурсов. Создаваемые аналитические конструкции способствовали формированию новых направлений теории, например теории аукционов, встроенных стабилизаторов, институциональной теории и других. Сегодня по-прежнему актуален вопрос практической ценности “мыслительных экспериментов”» [4]. Точное дефинирование термина «механизм» применительно к экономике предопределено также и тем, что в современных экономических текстах можно встретить такой разброс определений, что некоторые из них вызывают просто недоумение.

Существует неопровержимое свидетельство, присутствующее во всех статьях по вопросу использования в экономической теории и на практике слова «механизм». Авторы всех публикаций не опровергают факта, что в экономику это слово пришло из техники, так как возникла потребность в описании социальных и производственных процессов в их взаимодействии. В данной аналогии важной является возможность получения движения, выигрыша в усилие, перемещении, использовании «энергии» ресурсов для получения положительного эффекта. Прототипы простейших механизмов, заимствованных

из механики (инструмент, рычаг и др.), в экономике образовали группу так называемого механистического инструментария (можно сказать «хозяйственного механизма» или в современных текстах – «экономического механизма», что, собственно, одно и то же).

Также отсутствуют рассогласованности мнений ученых и в отношении разделения хозяйственного (экономического) механизма на два относительно обособленных механизма по признаку «имущественной принадлежности управляемой собственности»: общенациональный механизм (макроэкономика) и частно-корпоративный механизм (микроэкономика). Разумеется, в реальной действительности отношения собственности крайне многообразны, существенную долю составляет общенациональная (федеральная, региональная, муниципальная), смешанная, кооперативная собственности, собственность домохозяйств и т.д. Однако с общетеоретических позиций для масштабного восприятия сути понятия «хозяйственный (экономический) механизм» считаем возможным абстрагироваться от, несомненно, существенных, но не столь важных для рассматриваемого вопроса многообразий проявления отношений собственности. Это позволяет сделать уже сложившаяся теория экономических механизмов, раскрывающая «идеологию» управления экономикой и хозяйствами собственников. Нобелевская премия по экономике за 2007 г. была вручена Л. Гурвицу (Leo Hurwicz), Р. Майерсону (Roger Myerson) и Э. Маскину (Eric Maskin) за «основополагающий вклад в теорию экономических механизмов». Как методологически верную позицию можно рассматривать суждение ученых, определяющих экономический механизм не как простой набор экономических рычагов и инструментов, а как их систему, то есть взаимосвязанное и взаимообусловленное сочетание конкретных экономических регуляторов [7]. Согласно их представлениям, самое общее определение, которое можно применить к любому взаимодействию между экономическими субъектами, рассматривает такое взаимодействие как стратегическую игру и называет механизмом саму форму игры. Игра – это описание того, как могут действовать игроки (экономические субъекты) и к чему приведет любой набор действий [8]. Более строгая формулировка, предложенная Л. Гурвицем, определяет механизм как взаимодействие между субъектами и центром, состоящее из трех стадий: каждый субъект в частном порядке посылает центру сообщение m_i , центр, получив все сообщения, вычисляет предполагаемый результат $Y = f(m_1, \dots, m)$; центр объявляет

результат Y и по необходимости претворяет его в жизнь [8].

Любой механизм, функционирующий в экономическом пространстве государства, представляет собой комплекс мер методико-правового воздействия субъекта управления на объект или, иными словами, это – совокупность методико-правовых регламентов, определяющих порядок функционирования той или иной совокупности экономических отношений (финансовых, кредитных, бюджетных, налоговых, страховых, социально-обеспечительных: пенсии, пособия и т.д.) в реальном пространстве и времени. Изменение реального экономического пространства во времени приводит к изменениям функционирования той или иной совокупности экономических отношений, составляющего содержание всех механизмов управления экономическими отношениями (финансового, кредитного, налогового и др.).

В экономическом пространстве государства находится бесчисленное множество объектов управления как материально-вещественного (натуральных и стоимостных), так и нематериального содержания, однако всегда измеренных в учетной системе посредством денежных величин. Без измерения такие объекты невозможно обнаружить, т.е. идентифицировать и использовать их предметное содержание для целей управления. Согласно экономической теории К. Маркса, эти объекты были определены факторами расширенного воспроизводства: средства труда, предметы труда и труд. В современных трудах ученых экономистов этот перечень расширен включением в него такого фактора, как природные ресурсы, интеллектуальный труд, престиж компании и др. Соответственно этому изменяется содержание всех частей экономического механизма управления объектами воспроизводства новой стоимости (финансовый, бюджетный, налоговый и т.д. механизмы).

Перманентные изменения экономического пространства государства, его институтов требуют корректировок экономической стратегии по всему спектру входящих в нее стратегий (социальной, финансовой и др.), соответственно меняются тактики правительства и менеджмента компаний. Изменение тактик означает пересмотр на предмет адекватности всего пакета методического обеспечения функционирования ОЭМ и его узкоспециализированных механизмов (финансового, налогового и др.). Правильное ориентирование новых стратегических ориентиров выявляется их аналитическим сравнением с аналогичными ориентирами (ориентир – комплекс

показателей) за предыдущие периоды. Анализ такого рода базируется, как известно, на компаративной экономической теории.

Традиционная компаративная экономическая теория, берущая свое начало с дискуссий о рыночном социализме 1930-х гг. XX в. и выясняющая, при каких условиях план, а при каких – рынок, обеспечивают большую экономическую эффективность и относительное равенство субъектов собственности, эволюционировала в новую область знаний. Тем не менее, общим для новой и «старой» компаративной экономической теории остается утверждение, что путем сравнения альтернативных экономических систем мы можем лучше понять специфику механизма функционирования каждой из них. Однако данная область рассматривает ключевые сравнительные характеристики альтернативных капиталистических моделей, преобладающих в разных странах. В каждой капиталистической стране имеется множество общественных и частных институтов, которые служат для выбора политических лидеров, обеспечения защиты прав собственности, перераспределения богатства, разрешения споров, управления фирмами, распределения кредита и т.д. «Гласные и, в определенных случаях, негласные правила функционирования подобных институтов в реальном пространстве и времени формируют механизм организации действий в той сфере отношений, которую олицетворяет общественный или частный институт. Политическая экономия на протяжении последних двух столетий, а также последние эмпирические исследования показывают, что механизмы функционирования экономических институтов в отдельных странах имеют серьезные и устойчивые отличия, и это оказывает существенное влияние на функционирование экономики. Анализ различий и составляет предмет новой компаративной экономической теории» [6]. Использование этой теории позволяет обойти «риски прошлых ошибок» при конструировании хозяйственного (экономического, в том числе финансового и других механизмов).

По мнению Райзберга Б., Лозовского Л., Стародубцевой Е. [5], хозяйственный механизм – это «совокупность процессов, организационных структур, конкретных форм и методов управления, а также правовых норм, с помощью которых реализуются действующие в конкретных условиях экономические законы, процесс производства». Общий смысл, вложенный учеными в характеризующее понятие, в принципе верен, ибо хозяйственный механизм, действительно, можно осознать как процесс, в который вовлечены орга-

низационные структуры (в широком восприятии – институты регулятивного назначения), выполняющие присущие им управленческие функции с помощью разнообразных методико-правовых систем (норм законов, кодексов и подзаконных актов).

В вопросах формирования механизма регулятивного предназначения (это – определение принципов и правил их реализации на практике, т.е. методико-правового обеспечения) правительство любого государства вынуждено делать выбор в отношении содержания и взаимосвязей всех политик, от промышленной до социальной. При этом, с одной стороны, имеется цель осуществления контроля за «беспорядком», что подталкивает к усилению мер государственного вмешательства в экономику. С другой стороны, имеется задача осуществления контроля за «диктатурой», что требует ограничения «горизонта» государственно-властного волеизъявления. Данная дилемма решается по-разному в зависимости от степени развития экономики и демократизации общества того или иного государства. Именно неадекватной потребностям пространства и времени (ожиданиям граждан в тот или иной период) политикой институционального выбора можно объяснить неэффективность экономики страны в целом в тот или иной период. В то время как эффективность институционального выбора невозможно однозначно измерить, поскольку у каждого правительства различны предпочтения такого выбора, существует одно объединяющее свойство такого выбора – как правило, правительства выбирают политику и институты ее претворения в жизнь таким образом, чтобы они были им выгодны, т.е. позволяли оставаться у власти и обеспечивать собственное благополучие. Мера такого устремления имеет ограничения, которые опять-таки определяются традициями государства и силой общественных институтов сдерживания меркантильных устремлений субъектов власти¹.

В российской практике понятие «хозяйственный механизм» стало использоваться учеными и практиками примерно с середины 60-х гг. XX в., когда оно впервые было упомянуто в законодательстве и нормативных документах, провозгласивших в СССР проведение хозяйственной реформы (введении фонда развития производства, множественной системы плате-

жей в бюджетную систему государства). В тот период это понятие несло в себе практически одну смысловую нагрузку – определять совокупность способов управления хозяйственной системой государства (экономикой). Экономика – это конгломерат взаимодействующих экономических функционалов (государственные и частные экономические субъекты, многочисленные финансовые посредники), институты администрирования экономических процессов (товарно-обменных отношений). Действия тех и других экономических функционалов направлены на использование факторов воспроизводства с целью создания новой стоимости, ее измерения, адресного распределения в денежном выражении и последующего целевого использования. Данное определение характеризует экономику и с организационно-управленческих, и с функционально-целевых позиций, что и предполагает появление понятия «организационно-экономический механизм» (далее – ОЭМ). На макроэкономическом уровне это – перманентные правовые и институциональные преобразования для поддержки устойчивости рыночной экономики. По утверждению ряда современных ученых, «начиная с эпохи Просвещения, экономисты были единодушны в том, что хорошие экономические институты должны обеспечивать защиту прав собственности, позволяя людям получать отдачу от своих инвестиций, заключать контракты и разрешать споры. Такая защита стимулирует инвестиции в человеческий и физический капитал и тем самым благоприятствует экономическому росту [6]. Принимая для этого те или иные программные решения, правительство всегда делает определенный выбор между усилением государственного вмешательства в экономику и его ослаблением. Правильность такого институционального выбора выявляется анализом эффективности производства товаров, работ, услуг во всех сферах экономики. Восходящая динамика данного показателя в отраслевом разрезе свидетельствует об устойчивом и слаженном функционировании всех элементов ОЭМ на макроэкономическом уровне (правильно выбраны меры поддержки экономики, точно определен прогноз, своевременно включались регуляторы: налоги, государственные субсидии и др., повсеместно осуществлялся экономически обоснованный контроль).

Характеризуя суть ОЭМ, его функции (предназначение всей его структуры и каждого его элемента в отдельности), следует сосредоточиться на его сущностных универсалиях. ОЭМ – это так называемый генератор экономических собы-

¹ Субъекты власти рассматриваются нами в широком диапазоне. Это и субъекты государственно-властного аппарата, и экономические субъекты монополизированного бизнеса. И те и другие наносят ущерб общественным и индивидуально-частным интересам.

тий, который подпитывает экономическую систему социума новыми явлениями, процессами и событиями (опосредуемые категориями), придавая ей необходимые сложность, разнообразие и полезность как всему социуму, так и отдельным индивидуумам. Логика ОЭМ почти сверхъестественным способом склеивает частные интересы индивидуумов и за счет этого обеспечивает достижение общественных интересов. Из общего курса «Экономикс» всем известно, что частные и общественные (публичные) блага не сводимы друг к другу. Однако для предотвращения антисоциального крена распределение благ должно постоянно соразмеряться (балансировать). Такое балансирование достигается посредством тонкой настройки ОЭМ на оптимизацию ресурсов экономики. Вышесказанное позволяет утверждать, что с позиций экономической теории механизм – это система формализованных (определяемых соответствующими отраслями права, законами) и неформализованных на макроэкономическом уровне (т.е. внутрикорпоративных) взаимосвязей экономических явлений во всем их многообразии проявления на поверхности экономической действительности в реальном пространстве и времени. Это дает основание считать ОЭМ, или, как часто он называется в литературе, «социально-экономический механизм», внутри которого структурированы предметные сегменты, что это, прежде всего, механизм организации экономической сферы (все сегменты реальной экономики), финансовый механизм (публичный и частно-корпоративный) и социально-обеспечительный механизм.

Экономические институты органов высшей государственной власти и управления (фискальные агенты), выражая интересы общества в различных сферах жизнедеятельности, должны вырабатывать и осуществлять адекватную требованиям экономических законов, факторам пространства и времени (позитивы и негативы рынка как соотношения порядка и хаоса) политику – экономическую (финансовую, налоговую и т.д.), социальную, экологическую, демографическую и т.д. Проведение такой комплексной политики в жизнь предполагает принятие новых или обновление действующих законодательных норм. Эта система организационно-правовых отношений предполагает наличие прямых и обратных связей между фискальными агентами и корпоративными агентами предпринимательского сообщества. Существо таких связей выражает термин «фискальный механизм», а их субъекты объединены нами понятием «фискальные субъекты». Фискальный агент – экономический

субъект по роду своей профессиональной деятельности и в соответствии с нормами НК РФ выполняющий комплекс функций, наполняющих содержанием понятие «налоговые правоотношения» (это – субъекты корпоративного бизнеса, индивидуальные предприниматели и домохозяйства, с одной стороны, и казенные администраторы: работники финансовых, казначейских и налоговых служб, банков, государственных и негосударственных социальных фондов и других субъектов прямо или косвенно вовлекаемых в систему налоговых правоотношений). Все целевые установки правительства на определенный период по изменению состава налогов и правил администрирования определяют стратегию налоговой политики. Самое общее определение налогового механизма может звучать так: это – разные по содержанию и целям тактические шаги уполномоченных органов (фискальных администраторов высшего ранга, или фискальных агентов) по реализации стратегии налоговой политики. Предметное содержание понятия «налоговый механизм» раскрывается совокупностью прав, обязанностей и мер ответственности органов, уполномоченных на налоговое администрирование. В составе таких органов следует различать прямых администраторов (главные управляющие органы): Минфин России, ФНС) и опосредованных (учреждения банковской, таможенной, пенсионной и т.д. систем, а также органы судебно-надзорной системы).

Действия по изменению уровня налогообложения, правил взаимодействия в цепочке «налогоплательщик ↔ налоговый администратор, или фискальный агент, ↔ налогоплательщик», а также правил расходования запасов казны государства (бюджетные доходы) в целях плодотворного воздействия на динамику экономического развития страны можно поименовать как «фискальная политика» (органичное единство налоговой политики и политики бюджетного финансирования). Фискальная политика – не что иное, как органичное единство, по крайней мере, двух политик: бюджетного финансирования и налоговой политики (рис. 1).

В реальной налогово-бюджетной практике предметное содержание и налогового механизма, и механизма бюджетного финансирования настолько многозначное, что для его раскрытия потребовался бы многотомный труд. Вышеизложенное дает общее представление о предмете исследования и ориентирует заинтересованных лиц на углубленное изучение затронутых в статье вопросов.

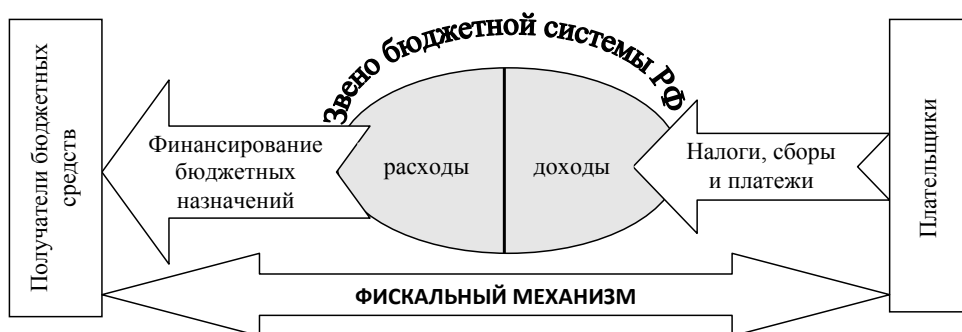


Рис. 1. Фискальный механизм как «органайзер, или систематизатор» потоков денежных средств системно-процессного свойства, регламентируемых Налоговым и Бюджетным кодексами

Литература

1. Глушко М.М. Функциональный стиль общественного языка и методы его исследования. – М. : Изд-во МГУ, 1974. – С. 33.
2. Лингвистический энциклопедический словарь / глав. ред. В.Н. Ярцева. – М. : Большая Российская энциклопедия, 2002. – С. 508.
3. Грицанов А.А. Новейший философский словарь. – Минск : Книжный Дом, 1999.
4. Радыгин А.Д., Энтов Р.М. «Провалы государства»: теория и политика / Информ. ресурс: <http://institutiones.com/theories.html>.
5. Райзберг Б., Лозовский Л., Стародубцева Е. Хозяйственный механизм (<http://www.smartcat.ru/Referat/atyelramnz.shtml>).
6. Дьянков С., Глэзер Э., Ла Порта Р., Лопес-де-Силанес Ф., Шлейфер А. Корпоративная экономическая теория : сб. научных трудов Института менеджмента и приватизации : Изд-во «Эковест». – 2003. – № 3. – С. 422–259.
7. Экономический механизм : словарь терминов (<http://birzhevik.ru/tesaurus/221/12065/>)
8. Leo Hurwicz, Roger Myerson, Eric Maskin. Теория экономических механизмов (Нобелевская премия по экономике 2007 г. – Часть № 1).