РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

УДК 330.564.4.012.23

Т. А. ЕГОРОВА

Состояние налогово-бюджетных отношений и процессов значительно осложняется тем обстоятельством, что бюджетная (фискальная) политика государства не изолирована от кредитно-денежной, социальной, экономической (промышленной), инвестиционной, инновационной и др. Все виды политики государства и муниципальных образований входят в соответствующие стратегии как инструменты их реализации.

Согласно ст. 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации, к участникам бюджетного процесса относятся Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования; законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления; исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований); Центральный банк Российской Федерации; органы государственного (муниципального) финансового контроля; органы управления государственными внебюджетными фондами; главные распорядители (распорядители) бюджетных средств; главные администраторы (администраторы) доходов бюджета; главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета; получатели бюджетных средств.

Как видно из определения состава участников бюджетного процесса, а эта статья на протяжении 13 лет с момента принятия Кодекса и его первой редакции не менялась, нижняя граница субъектов (участников) бюджетных правоотношений ограничивается бюджетным предприятием (организацией) как получателем бюджетных средств, верхняя граница – Президентом Российской Федерации. По существу из бюджетного процесса «выпадают» два базовых субъекта (участника) экономического кругооборота в национальной экономике – предприятия (фирмы) и домашние хозяйства, которые в качестве налогоплательщиков и потребителей общественных благ участвуют в бюджетно-налоговом процессе и в фискальной политике государства и местного самоуправления.

Фискальная политика и бюджетно-налоговый процесс охватываются категорией «проект» и носят системный характер; их функции, следовательно, состоят в том, чтобы поддерживать устойчивость государственных схем формирования доходов бюджета, не искажая стимулы экономического поведения основных участников бюджетно-налогового процесса, который по параметрам вполне соотносим с проектом, имеет базовые свойства проекта (уникальная цель, ограниченность во времени и ограничения по ресурсам).

Из распределения ролей участников формирования и реализации проекта (табл. 1) следует, что распределение полномочий и предметов ведения участников фискальной политики моделируется преобразованием ролей участников унифицированного проекта в статусы субъектов фискальной (бюджетно-налоговой) политики.

Следует учитывать такие обстоятельства государственного регулирования (в самой общей форме регулирование охватывает все виды политики, формирование и реализацию стратегии, национальных проектов и программ, планирование и прогнозирование национальной экономики), как сочетание в деятельности участников бюджетного процесса (особенно – в действиях всех администраторов доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета) целей и правомочий принципалов или агентов других видов политики государства, например кредитно-денежной, промышленной, социально-экономической и т. п.

Обособление фискальной, бюджетно-налоговой политики от кредитно-денежной, промышленной, социально-экономической и др. политики требует четкого определения правомочий участников бюджетного процесса и фискальной политики. Согласно неоинституциональной теории агентства, все участники бюджетного процесса и бюджетно-налоговой политики делятся по статусу (статус в общей форме можно представить как единство или сочетание роли и функций) на две группы – принципалы и агенты, где принципал – это дове-

ритель, который одновременно и управляет, агент, соответственно, – исполнитель, совмещающий выполнение распоряжений (элементарный уровень агентства) и руководство (высший уровень агентства). В табл. 1 знак «→» обозначает конвертацию проектной роли в статус.

Структура ценностных предпочтений – жизненных целей

Таблица № 1

Конвертация проектной роли в статус	Функция конвертируемой роли	Определение статуса в налоговых схемах государства
1	2	3
«Инициатор», «Заказчик», «Инвестор» → главные администраторы налогов и финансирования дефицита бюджета (7 гос. организаций: Минфин РФ, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба и др.)	Инициатор является носителем основной идеи проекта и инициативы по его реализации. Заказчик определяет основные требования и рамки проекта, обеспечивает финансирование проекта, несет ответственность за результаты проекта перед другими участниками проекта и обществом. Инвестор осуществляет финансирование проекта, осуществляет расчеты с другими участниками по мере выполнения проекта	Принципал
«Руководитель проекта» («проект-менеджер») → администраторы налогов и финансирования дефицита бюджета (территориальные органы главных администраторов (50-55 гос. организаций)	Руководитель проекта (индивид) несет ответственность перед заказчиком за достижение всех целей проекта. В отдельных крупных и сложных проектах за выполнение обязанностей руководителя проекта отвечает специально приглашенная управляющая фирма	Агент
«Команда проекта» → организации и службы главных администраторов (администраторов) налогов и финансирования дефицита бюджета	Совокупность действующих как единое целое участников проекта, которая обеспечивает под руководством проект-менеджера достижение целей проекта. Команда формируется в зависимости от потребностей проекта, опыта и квалификации персонала, а также от условий и организации проекта	Агент
«Контрактор» (подрядчик) и «субконтрактор» (субподрядчик) → непосредственные исполнители работ, а также исполнители работ по аутсорсингу	Контрактор может выступать как подрядчик (исполнитель работ), поставщик продукции, основных средств, ресурсов или консультант. Субконтрактор (субподрядчик) выступает как косвенный участник проекта и с проектом взаимодействует не напрямую, а через контрактора, с которым у него заключены договорные обязательства	Агент
Контрактор может выступать как подрядчик (исполнитель работ), поставщик продукции, основных средств, ресурсов или консультант. Субконтрактор (субподрядчик) выступает как косвенный участник проекта и с проектом взаимодействует не напрямую, а через контрактора, с которым у него заключены договорные обязательства	Юридическое или физическое лицо, являющееся покупателем или пользователем результатов проекта. Потребитель может быть конечным или промежуточным, выступая посредником	Принципал

Цель проектного управления федеральным бюджетом на стороне принципала – опираясь на принципы институционального проектирования, разработать институты в форме правил, стандартов, инструкций для основной схемы формирования доходов государственного бюджета, отраженной в федеральном законе РФ о государственном бюджете, Бюджетном и Налоговом кодексах и поправках к ним, которые позволили бы совмещать стимулы всех участников бюджетного и налогового процессов, согласовывать их поведение, не искажая предпочтений. Как следует из табл. 2, институциональные факторы в процессе реализации стратегии проектно-ориентированного управления формированием доходов федерального бюджета ускоряют или замедляют процессы стабилизации на всех уровнях системы национальной экономики.

Институциональные факторы стратегии проектно-ориентированного управления формированием доходов федерального бюджета

Таблица № 2

Показатели	Институциональные факторы стратегии		
	Функция конвертируемой роли	Определение статуса в налоговых схемах государства	Определение статуса в налоговых схемах государства
1	2	3	4
Ресурсы: количество главных администраторов (администраторов) доходов бюджета	Нормы Налогового и Бюджетного кодексов РФ	Правоприменительная практика норм	Разработка ведомственных программ и целевых показателей

Институциональные факторы стратегии проектно-ориентированного управления формированием доходов федерального бюджета Таблица № 2 (продолжение)

Работы: *1) эластичность доходов по затратам;* *2) собираемость налогов;* *3) рентабельность активов государственного имущества*	Разработка норм, институциональное проектирование	Администрирование налоговых и неналоговых доходов	Выявление нарушителей налоговой и бюджетной дисциплины, предупреждение нарушений
Результаты: *1) абсолютный: снижение задолженности;* *2) относительный:* *a. Удельный вес доходов к ВВП; b. Эластичность налоговых поступлений по ВВП*	Эффективный институциональный механизм стабилизации	Результативность правоприменительной практики	Прозрачность процессов бюджетно-налоговой системы
Риски: *Среднее квадратическое отклонение (измеритель степени изменения возможных результатов относительно их среднего значения)*	Макро-, мезо- и микроэкономическая дестабилизация системы как негативные следствия неэффективных норм	Непропорциональный рост налогового бремени, критическое искажающее действие налогов и сборов	Массовый оппортунизм налогоплательщиков, разрушение института налогового контроля

Институциональные факторы реализации стратегии проектно-ориентированного управления формированием доходов федерального бюджета, представленные институтами регулирования, администрирования и контроля, логично представить в качестве элементов структуры другого и более общего института – института социально ответственного управления государственными финансами. В системе субъектов стабилизационной политики государства институт социально ответственного управления формируется и реализуется Министерством финансов РФ.

Правовые факторы стратегии проектно-ориентированного управления формированием доходов федерального бюджета представляют необходимые элементы дискреционного бюджетирования доходов и расходов. С позиций бюджетирования эффективность правовых факторов стабилизационной политики может быть измерена совокупностью показателей ресурсов, работ, результатов, рисков, которые представлены в табл. 3.

Правовые факторы стратегии проектно-ориентированного управления формированием доходов федерального бюджета Таблица № 3

Показатели	Правовые факторы стратегии		
	Налог на добавленную стоимость (НДС)	**Налог на прибыль**	**Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ)**
1	2	3	4
Ресурсы	Снижение ставок или применение нулевой ставки, рассрочка платежей по налогу до 3 месяцев	Снижение ставки по налогу	Снижение ставки по налогу
Работы	Прогноз доходной части трехлетнего бюджета; разработка среднесрочных бюджетных проектировок	Прогноз доходной части трехлетнего бюджета; разработка среднесрочных бюджетных проектировок	Прогноз доходной части трехлетнего бюджета; Разработка среднесрочных бюджетных проектировок
Результаты	Уровень налоговой нагрузки по НДС на экономику, % к ВВП (ВНП)	Уровень налоговой нагрузки по налогу на прибыль на экономику, % к ВВП (ВНП)	Уровень налоговой нагрузки по НДПИ на экономику, % к ВВП (ВНП)
Риски	Среднее квадратическое отклонение фактических значений показателей от средних	Среднее квадратическое отклонение фактических значений показателей от средних	Среднее квадратическое отклонение фактических значений показателей от средних

Исследования экономических и социально-экономических противоречий в реализации доходной бюджетной политики Федерации в последние (докризисные) годы явно отставали от запросов теории и практики управления. С наших позиций предлагаемые новации в Налоговый и Бюджетный кодексы России с 2007 года и особенно в 2008–2009 годах не смогли обойти эти противоречия, поэтому законодательная разработка изменений и дополнений в кодексы направлена в первую очередь на их оптимальное решение.

В развитии законодательства бюджетной и налоговой сфер следует видеть, с одной стороны, оптимальное разрешение накопившихся экономических и социально-экономических

противоречий, а с другой — развитие и совершенствование основ фискальной политики российского государства. Совершенствование правовых основ бюджетно-налоговой системы и политики представляет существенный элемент стратегии проектно-ориентированного управления доходами и расходами государственного бюджета. По социально-экономическому содержанию стратегия проектно-ориентированного управления бюджетной политикой Федерации должна решать совокупность взаимосвязанных противоречий российского общества (табл. 4).

Типология противоречий субъектов (участников) бюджетно-налоговой системы (БНС) и фискальной политики в РФ

Таблица № 4

	Федеральный центр	**Субъекты федерации**	**Муниципалитеты**	**Бюджетные учреждения**
Федеральный центр	Конфликт ветвей государственной власти федерального уровня	Конфликт ветвей государственной власти по вертикали. Конфликты интересов групп административных элит	Конфликт видов власти – социально политической и политической государства	Бюджетный оппортунизм
Субъекты Федерации	Искажение предпочтений стимулами схемы БНС	Конфликт ветвей государственной власти по горизонтали. Конфликты интересов групп административных элит субъектов Федерации	Конфликты интересов групп административных элит субъекта федерации и МСУ	Бюджетный оппортунизм
Муниципалитеты	Оппортунизм. Разнонаправленность интересов	Оппортунизм. Разнонаправленность интересов	Оппортунизм. Эффекты «безбилетника» и дихотомии «заключенного»	Бюджетный оппортунизм
Предприятия	Разнонаправленность интересов. Искажение предпочтений стимулами схемы БНС. Оппортунизм	Оппортунизм	Оппортунизм. Разнонаправленность интересов	Разно-направленность интересов
Домашние хозяйства	Оппортунизм. Эффекты «безбилетника»	Оппортунизм	Оппортунизм. Эффекты «безбилетника»	Разно-направленность интересов

Обобщенно их можно обозначить следующим образом: это противоречия между Центром и регионами, а также между муниципалитетами и государством в рамках институтов «административного торга»; между производителями и потребителями товаров и услуг как налогоплательщиками; между налогоплательщиками (предприятиями и домашними хозяйствами), государством и муниципальной властью. Основаниями типологизации противоречий субъектов бюджетно-налоговой системы, бюджетной (фискальной) политики являются один экзогенный и один эндогенный параметры функционирования и развития бюджетно-налоговой системы. К экзогенному параметру типологии относятся доходы государственного федерального бюджета, к эндогенному — расходы государственного федерального бюджета.

Опираясь на теоретические основы эконометрики, будем считать доходы частью входных объясняющих переменных (экзогенные переменные), вторая часть входа бюджетно-налоговой системы — скрытые (латентные) переменные с определенными вероятностными свойствами (рис. 1). Расходы здесь представляют выход бюджетно-налоговой системы — внутренние (эндогенные) переменные.

Общая схема прямых и обратных связей в бюджетно-налоговой системе РФ

Рисунок № 1



где S – регулируемая система; X = (x1, x2, ..., xm) – вектор входа; У = (y1, y2, ..., yn) – вектор выхода; R – регулятор системы (налоговые ставки, таможенные тарифы, институты); ∂y – величина отклонения текущего состояния выхода от нормативного (∂y = Унорм. – Утек.); ∂x – величина поправки входа системы S от регулятора R с тем, чтобы ∂y = Унорм. – Утек. → 0. Отсюда, согласно основной теореме регулирования, состояние выхода регулируемой системы S, представляющего расходы бюджетно-налоговой системы РФ, осуществляемые участниками бюджетных правоотношений, можно записать:

$$Y = \frac{S}{1-SR} X. \quad (1)$$

или, преобразуя равенство (1) в равенство (2),

$$Y = \frac{1}{1-SR} SX. \quad (2)$$

Первый сомножитель в правой части $\frac{1}{1-SR}$ выражает обратную связь в системе регулирования R, его следует назвать мультипликатором (оператором) обратной связи, аналогичным мультипликатору Дж. М. Кейнса в макроэкономической теории, второй сомножитель SX в правой части равенства (2) отображает работу регулируемой бюджетно-налоговой системы. Соответственно, умножение мультипликатора $\frac{1}{1-SR}$ на SX преобразует работу бюджетно-налоговой системы в оптимальный режим при условии, что $R \neq 0$.

Развитие методологии, следовательно, в определенных чертах как совпадает, так и отличается от развития реальных экономических объектов. Развитие реальных экономических объектов имеет свойства, которые отличаются онтологическими характеристиками от идеальных объектов, представленных в системе научного знания. В отношении экономической реальности следует указать на такие её свойства, как вероятностный, неопределенный характер существующих тенденций и законов, независимость от научного и управленческого мышления, материальный характер процессов, протекающих в экономическом объекте, системность, целостность, иерархичность. Развитие реальных объектов подчиняется материальным законам и тенденциям.

Напротив, развитие объектов, составляющих содержание методологии (общие принципы, положения, методы, проблематика, которые можно отнести к идеальным, или абстрактным, объектам), подчиняется логико-гносеологическим законам. Материальные законы и тенденции выражают норму реальных процессов в экономике, тогда как логико-гносеологические законы выражают норму идеальных (абстрактных) объектов любой научной методологии и всевозможных теорий.

Основой развития методологии оценки эффективности может, а в каких-то случаях и должен стать синергетический подход, включающий в качестве категорий (ключевых элементов) теории развития экономической системы понятия положительной и отрицательной обратной связи, а также их взаимодействия. Если отрицательная обратная связь – предмет постоянного внимания исследователей, и научная методология здесь четко сформирована, то положительная обратная связь на всех уровнях функционирования системы изучена недостаточно и представляет собой перспективное направление теоретико-методологических исследований в экономике общественного сектора и теории государственных финансов. Большого внимания заслуживает возможная математизация взаимодействия всех прямых и обратных, внутренних и внешних связей развития на основе синергетической парадигмы.

Разработка социально-ориентированной налоговой системы предполагает, что в основе организации бюджетного процесса должны лежать строго определенные принципы налогообложения; будучи предельно точными и ясными они составят фундамент налоговой системы России. На их основе необходимо определить стратегические цели налогообложения, налогового планирования и бюджетного процесса. С другой стороны, существует показатель структурно-функционального разнообразия и завершенности налоговой системы. Из всего набора функций налогов индустриально развитых стран наиболее существенной становится регулирующая функция и две ее модификации – стимулирующая и сдерживающая, которые способствуют эффективному политико-правовому и социально-экономическому регулированию роста общественного благосостояния.