

Крисоватый Андрей Игоревич

доктор экономических наук, профессор,
проректор по научно-педагогической работе,
заведующий кафедрой налогов и фискальной политики
Тернопольского национального экономического университета
Украина, г. Тернополь
E-mail: aik_65@mail.ru

Институты фискального регулирования социально-экономических процессов

Аннотация: Проанализировано взаимодействие, с одной стороны, структуры и функционирования институтов рыночной экономики, а с другой, – фискального регулирования, которое осуществляется в их рамках, с точки зрения последствий для воспроизводительных процессов. Исследованы особенности синергетического влияния трансформации институтов и фиска на динамику ВВП в условиях «молодой» рыночной экономики. Предложены рекомендации по учету институциональной среды при формировании и реализации фискальной стратегии социально-рыночного государствообразования в Украине.

Ключевые слова: институт, фискальное регулирование, институциональная среда, социально-экономические процессы.

Annotation: Analyzed the interaction, on the one hand, the structure and functioning of market economy institutions, on the other - a fiscal adjustment, which implemented often takes place in their framework, in terms of implications for the reproductive processes. The features of the synergistic effect of the transformation of institutions and Fisk on the dynamics of the GDP in terms of «young» market economy are investigated. The recommendations for the integration of the institutional environment in formulating and implementing fiscal policies and social market-state formation in Ukraine are suggest.

Keywords: institution, fiscal adjustment, institutional environment, social - economic process.

Различия между ожидаемыми и реальными результатами трансформации экономических отношений, возникающие под воздействием институциональных условий, являются характерной особенностью функционирования современных социально-экономических систем рыночного типа. Причем одни из наиболее резонансных последствий вызывает корректировка перераспределительных процессов, что, безусловно, затрудняет принятие экономически обоснованных фискальных решений. Неоптимальное перераспределение ВВП вызывает отставание реальных темпов экономического роста от потенциальных, что, в свою очередь, ограничивает возможности достижения качественно нового уровня социально-экономического развития. Более того, связанные с институциональными условиями постсоциалистической трансформации, значительные деформации фискальной сферы создают препятствия для хозяйствования субъектов рынка и не обеспечивают эффективно-го использования аккумулированных в бюджете средств. Это, негативно отражаясь на макроэкономических показателях, подрывает финансовую базу перестройки социально-экономической системы. В результате – трансформационные процессы замедляются, что, как и значительно ниже возможных при эффективном перерас-

пределении ВВП темпы экономического роста, не способствует прогрессу в общественном развитии. Поэтому нет сомнений, что исследование институциональной среды фискального регулирования для Украины – объективная реальность.

Теорию институционализма активно развивают на Западе. Ученые исследуют природу институтов и их влияние на рыночное хозяйствование, основы институциональных трансформаций и институциональные условия финансовой деятельности государства.¹ Но, как ни прискорбно констатировать, эти разработки часто малополезны для объяснения закономерностей трансформационных процессов экономик переходного типа. «Транзитивная» проблематика развития социально-экономической системы интересовала украинских и русских ученых. В своих исследованиях они обращали внимание на неуместность простого копирования институтов развитой рыночной экономики и особенностей национальных моделей рыночно ориентированных трансформаций.² Институциональные условия фискального регулирования на территории постсоветского пространства изучали В.Л. Андрущенко, А.Ю. Дерлица, И.А. Лунина, С.В. Левочкин, В.М. Опарин, А.М. Соколовская, В.М. Сутормина, В.М. Федосов (Украина), В.С. Бард, И.В. Горский, В.Г. Князев, И.А. Майбуров, Л.П. Павлова, В.Г. Пансков, Т.Ф. Юткина (Россия). В частности, они отмечали преждевременность применения либеральных фискальных инструментов в условиях транзитивной экономики, рассматривали влияние политических и психологических факторов на принятие фискальных решений. Однако и эти исследования, несмотря на всю их методологическую правильность и академическую скрупулезность, не акцентируют внимания (в контексте системного подхода) на учете институциональной среды в фискальных стратегиях социально-рыночного государствообразования.

Выводы по результатам исследования любого экономического явления не могут претендовать на истинность без рассмотрения объекта исследования как единого целого и совокупности его элементов, которые, функционируя взаимосогласованно, определяют развитие других экономических процессов. Системность научного поиска – неотъемлемая составляющая современной методологии познания. Поэтому мы ставим перед собой задачу проанализировать взаимодействие, с одной стороны, структуры и функционирования институтов рыночной экономики, а с другой, – фискального регулирования, которое осуществляется в их рамках, с точки зрения последствий для воспроизводительных процессов. И конечно, особое внимание считаем целесообразным уделить исследованию синергетического влияния трансформации институтов и фискальной сферы на развитие социально-экономической системы Украины.

Прежде всего заметим, что институты, в узком смысле слова, – это правила экономической игры, установленные законом и структурами, которые обеспечивают соблюдение этих правил всеми экономическими субъектами, используя стимулы,

1 Смотри, например, Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. – М.: Дело, 2001. – 404 с.; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Начала, 1997. – 190 с.; Бьюкенен Д.М. Сочинения: Пер. с англ. – М.: Таурус Альфа, 1997. – 560 с.; Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенко; Передмова та наук. ред. В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.; Стігліц Д. Е. Економіка державного сектора: Пер. з англ.: А. Олійник, Р. Сільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.

2 Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. – 2005. – №5. – С. 5-27; Овсиенко Ю., Петраков Н. Российская трансформация и ее результаты // Вопросы экономики. – 2004. – №5. – С. 59-72; Полищук Л. Нецелевое использование институтов: причины и следствия // Вопросы экономики. – 2008. – №8. – С. 28-44; Геєць В. Деякі порівняльні ознаки трансформаційних моделей економіки України та Росії // Економіка України. – 2005. – №5. – С. 4-17; Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. – К.: Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2009. – 863 с.

вознаграждения и наказания («кнут» и «пряник»)).¹ Под всеми экономическими субъектами мы понимаем различные организации, предприятия государственного и частного секторов экономики, внутренние и внешние агентства, оперирующие в открытой рыночной экономике, а также домашние хозяйства.

Правда, ученые часто употребляют слово «институт» в значении «организация» или «структура», имея в виду, например, финансовые или государственные институты. Мы же институтами называем тех, которые организуют, контролируют и формируют экономические процессы для обеспечения их оптимального протекания с учетом интересов всех участников воспроизводительных процессов.

Кроме правил игры, которые регламентируют действия экономических субъектов, существует группа правил, определяющих механизмы их поддержки и принуждения к их выполнению. Эти правила регулируют поведение тех, кто контролирует соблюдение условий игры экономическими субъектами. Правила игры дополняют правила контроля (правила уплаты налогов существуют вместе с правилами налогового администрирования). Поэтому, как отмечает Д. Норт, полное определение институтов включает в себя единую совокупность правил игры и правил контроля.²

Институты фискального регулирования – это формы взаимоотношений государства, налогоплательщиков и граждан-избирателей и, с одной стороны, право государства устанавливать, законодательно регламентировать, организовывать взимание налогов и налоговых платежей, распределять налоговые поступления, а с другой, – право субъектов рынка на судебную защиту от неправомерных налоговых изъятий, возможность осуществления общественного контроля за фиском; формы взаимоотношений между государством – заемщиком и владельцами его долговых обязательств, право государства на протяжении оговоренного срока распоряжаться привлеченными путем заимствования средствами и право кредиторов требовать своевременного обслуживания и погашения долга.

В фискальном регулировании необходимо учитывать развитие всех институтов, которые в совокупности образуют институциональную среду социально-экономической системы государства. Причем это довольно сложно осуществить на практике, поскольку, как нетрудно заметить, институциональная среда является весьма неоднородной. В частности, с позиций возможностей проведения институциональных трансформаций можно выделить, представив в виде пирамиды, три ее уровня: формальные институты (вершина), неформальные институты и культурные традиции и ценности (основа).³

Формальные институты фиксируются в правовых актах, а на уровне экономических субъектов – в заключенных ими контрактах. Неформальные институты представлены социальными нормами, а на уровне субъектов рынка – их договоренностями. Формальные и неформальные институты тесно связаны между собой, но различия между ними являются принципиальными. Одно дело, если экономические субъекты не уклоняются от уплаты налогов потому, что это запрещает закон и его нарушение карается штрафными санкциями, а другое – если они руководствуются кодексом чести предпринимателя, выявления нарушения норм которого предполагает потерю репутации в деловых кругах.

Формальные нормы утверждаются полномочными органами и фиксируются в правовых актах или письменных указаниях, опирающихся на правовые акты. В отличие от них, неформальные правила обычно не имеют конкретных «авторов». Их

1 Калодко Г. Институты, политика и экономический рост // Вопросы экономики. – 2004. – №7. – С. 40.

2 Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение: THESIS, 1993, т. 1, вып. 2. – С. 73.

3 Williamson O. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. – Journal of Economic Literature, 2000, vol. 38. No 3. – P. 595 - 613.

содержание зачастую документально не подтверждается, а если это и происходит (например, как в случае принятия уже упомянутого кодекса чести предпринимателя), то такой документ формально не является обязательным для исполнения. Соблюдение неформальных правил опирается на социальный капитал, на уверенность в том, что другие знают эти правила и будут их соблюдать, а не на силовые структуры государства.

Скрытый уровень неформальных институтов очень часто остается без внимания. Однако их роль в реальной (а не хорошо описанной учеными-теоретиками идеальной) экономике огромна. Вспомним хотя бы известное изречение Д. Норта: «Мы, живущие в современном западном мире, считаем, что жизнь и экономические процессы подчиняются писанным законам и правилам собственности. Однако даже в самых развитых рыночных экономиках формальные правила составляют небольшую (хотя и очень важную) часть той совокупности ограничений, которые формируют стоящие перед нами ситуации выбора ... Наше поведение в огромной степени определяется неписанными кодексами, нормами и условностями».¹

Неформальные нормы опираются на более широкую основу культурных традиций и ценностей. Последние связаны с воспроизводством устойчивых практик поведения, которые превратились в привычку. На этом уровне люди повторяют свои повседневные действия полуавтоматически, часто не думая об их эффективности и не придавая им большого значения. Но такая беспроblemность не должна вводить в заблуждение. Стоит не деликатно зацепить сферу традиционных действий с желанием что-то «улучшить», мгновенно возникает защитная реакция, которая может быть довольно болезненной и неожиданно эмоциональной. Культурные традиции – это не просто механическое повторение одних и тех же операций. Их воспроизведение связано со специфическими стилями жизни, способами восприятия информации, с идентификацией людей с одними группами и их противопоставлением другим. Именно это придает им дополнительную устойчивость.

В то же время неформальные институты и культурные традиции и ценности не являются продуктом лишь спонтанного развития. На формирование этих двух уровней институциональной среды можно влиять, но при этом нужно понимать, насколько разный механизм их трансформации.

Во-первых, разные уровни институциональной среды меняются с разной скоростью. Законы о снижении ставок налогов и налоговых платежей или введении налоговых льгот для легализации теневых капиталов могут быть приняты достаточно быстро. Но неформальные правила, поддерживающие функционирование теневого бизнеса, значительно меньше подвержены изменениям. Самой большой инерцией характеризуются устоявшиеся традиции и ценности (в нашем примере – фискальный менталитет). Они не перестраиваются после изменений формальных норм и по примеру отдельных, даже очень влиятельных, субъектов рынка. И если желаемые изменения все же происходят, то этот процесс требует длительного промежутка времени. Пока еще ни одной стране не удалось быстро детенизировать экономику и, тем более, окончательно избавиться от явления уклонения от уплаты налогов.

Во-вторых, инструменты влияния на различные уровни институциональной среды также различны. Законы, поправки к законам о либерализации налогообложения могут без противодействия приниматься парламентом. Но чтобы заставить субъектов рынка расширить их легальную хозяйственную деятельность (откорректировать неформальные схемы поведения и деловые стратегии) нужны, как минимум, усиление налогового контроля (настойчивое административное сопровождение) и появление новых прибыльных легально функционирующих предприятий (распро-

1 Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Начала, 1997. – С. 56.

странение новых прецедентных образцов) в течение определенного времени. Для воздействия на культурные слои и этого недостаточно. Необходимо еще переубедить общественность в том, что государство не «ставит ловушки для бизнеса» и не стремится снова повышать уровень налогообложения из-за нехватки средств для финансирования расходов бюджета, а пытается, способствуя таким образом экономическому росту, обеспечить надежную финансовую основу своего функционирования за счет расширения налоговой базы. И здесь важная роль предоставляется средствам массовой коммуникации, которые не могут перевернуть мир за один день.

Институты также не изолированы друг от друга. Правила, регулирующие экономические отношения, тесно переплетаются между собой. Поэтому нельзя проводить серьезные изменения в одной сфере, не предусмотрев последствий в смежных сферах. Например, можно повышать размеры санкций за нарушение налогового законодательства, но если не совершенствовать налогообложение в целом и налоговый контроль в частности, напрасно надеяться на улучшение налоговой дисциплины. Или же можно увеличивать дефицит бюджета, но если не трансформировать аккумулярованные путем государственного заимствования средства в капиталовложения в развитие экономики, то ускорения роста ВВП, как и сбалансирования бюджета в долгосрочной перспективе, тоже ожидать не стоит. При экономических (фискальных) преобразованиях нужно учитывать принцип комплементарности институтов, согласно которому институты дополняют друг друга, и желаемого экономического (фискального) эффекта можно достичь лишь на основании взаимосвязанных институциональных изменений.¹

В условиях развитой рыночной экономики как повышение, так и снижение уровня налогообложения не обеспечивает теоретически возможного увеличения налоговых поступлений,² явление тенизации экономических отношений не исчезает даже после создания благоприятных условий для легализации бизнеса, усиления налогового контроля и популяризации фискальных программ правительства, а дефицит бюджета часто приводит к росту государственного долга. Но прогнозируемые изменения в воспроизводительных и перераспределительных процессах, хотя и не в ожидаемых масштабах, все же происходят и ВВП растет. Расширение базы налогообложения позволяет своевременно осуществлять долговые платежи и избегать повышения уровня налогообложения и (или) бюджетного кризиса в будущем. Таким образом, зрелые рыночные институты и соответствующее им фискальное регулирование обеспечивают формирования условий, необходимых для экономического роста. И, наверное, единственное, за счет чего еще можно повысить эффективность перераспределительных процессов, а следовательно, улучшить макроэкономические показатели – это отказ от опасной ввиду неожиданных оппортунистических реакций субъектов рынка (нецелесообразной из-за относительной оптимальности функционирования социально-экономических систем стран Запада) радикальной трансформации фискальной сферы. Правда, в условиях конъюнктурного спада привыкшее к стабильности западное общество пересматривает свое отношение к реформам (полярность изменения взглядов зависит от глубины кризиса), а глобальная рецессия стала мощным импульсом для международной конвергенции антикризисного фискального регулирования.³

В странах с транзитивной экономикой (рыночной экономикой, которая утверждается) институциональная среда, напротив, является сложным, противоречивым

1 Amable B. Institutional Complementarity and Diversity of Social System of Innovation and Production. – Review of International Political Economy, 2000, vol. 7, No 4. – P. 645 - 687.

2 При уменьшении налоговой нагрузки – за счет расширения базы налогообложения.

3 Налоговые реформы. Теория и практика: монография для магистров, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» / [И.А. Майбуров и др.]; под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 407.

образованием. Ведь, во-первых, постсоциалистическая трансформация, предусматривая замену институтов командно-административной экономики их рыночными аналогами, обуславливает временное сосуществование элементов двух различных институциональных структур. Во-вторых, формальные рыночные институты накладываются на стереотипы социалистического хозяйствования, что приводит к появлению специфической (неформальной) практики экономического поведения с соответствующим формированием «переходной» рыночной культуры. В-третьих, многие формальные институты, не находя рыночного базиса своего функционирования, превращаются в фикцию или искажаются. Это приводит к повышению роли неформальных институтов в регулировании социально-экономических отношений, а позже, если не происходит адаптация формальных институтов к неформальным, – и к их превалированию над формальными.

По нашему мнению, восстановления динамичного экономического развития на базе улучшения функциональности фискальных норм в Украине можно достичь путем первоочередного направления налоговых и заемных ресурсов¹ на мероприятия по содействию росту ВВП и проведения рыночных социально-экономических трансформаций, одновременно с введением (соответствующих институциональным реалиям) инвестиционных налоговых льгот, упрощением фискального администрирования и усилением финансового контроля. Только при таких условиях экономика получает мощный импульс для развития за счет создания благоприятной налоговой среды и фискальной экспансии государства, бюджет – максимум средств для финансирования расходов, а перераспределение ВВП будет побуждать субъектов рынка уменьшить их теневую финансово-хозяйственную деятельность. Причем об отказе от увеличения социальных расходов речь не идет. При значительной дифференциации доходов населения, сдерживающей экономический рост,² это недопустимо. Мы предлагаем синхронизировать это увеличение с темпами экономического развития, сделать его постепенным. А силовые меры, подчеркнем еще раз, должны быть только дополнением прогрессивных фискальных изменений.

А в целом, сформированную институциональную среду нужно учитывать в фискальном регулировании лишь на краткосрочном промежутке времени. В долгосрочной перспективе – уже функционирующие фискальные формы должны, способствуя росту ВВП и (в странах с «молодой» рыночной экономикой) ускорению рыночных преобразований, обеспечивать смену институциональных условий социально-экономического развития.

Библиографический список

1. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. – М.: Дело, 2001. – 404 с.
2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Начала, 1997. – 190 с.
3. Бьюкенен Д.М. Сочинения: Пер. с англ. – М.: Таурус Альфа, 1997. – 560 с.
4. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенко; Передмова та наук. ред. В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

1 Из-за практической завершенности приватизации, поступления от продажи предприятий государственной формы собственности как потенциального источника наполнения бюджета рассматривать не стоит.

2 Barro R.J. Inequality and Growth in Panel of Countries. 1999. – Доступный з < <http://www.harvard.edu> >; Шевяков А. Социальное неравенство, бедность и экономический рост // Общество и экономика. – 2005. – № 3. – С. 3-12.

5. Стігліц Д. Е. Економіка державного сектора: Пер. з англ.: А. Олійник, Р. Сільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
6. Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. – 2005. – №5. – С. 5-27.
7. Овсиенко Ю., Петраков Н. Российская трансформация и ее результаты // Вопросы экономики. – 2004. – №5. – С. 59-72.
8. Полищук Л. Нецелевое использование институтов: причины и следствия // Вопросы экономики. – 2008. – №8. – С. 28-44.
9. Геець В. Деякі порівняльні ознаки трансформаційних моделей економіки України та Росії // Економіка України. – 2005. – №5. – С. 4-17.
10. Геець В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. – К.: Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2009. – 863 с.
11. Колодко Г. Институты, политика и экономический рост // Вопросы экономики. – 2004. – №7. – С. 40.
12. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение: THESIS, 1993, т. 1, вып. 2. – С. 73.
13. Amable B. Institutional Complementarity and Diversity of Social System of Innovation and Production. – Review of International Political Economy, 2000, vol. 7, № 4. – P. 645 - 687.
14. Налоговые реформы. Теория и практика: монография для магистров / Под ред. И.А. Майбунова, Ю.Б. Иванова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 407.
15. Barro R.J. Inequality and Growth in Panel of Countries. 1999. – Режим доступа: <http://www.harvard.edu>.
16. Шевяков А. Социальное неравенство, бедность и экономический рост // Общество и экономика. – 2005. – № 3. – С. 3-12.