

УДК 330.1

СТРУКТУРА МЕХАНИЗМА КООРДИНАЦИИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ

Лопатин Валерий Алексеевич, канд. экон. наук, старший научный сотрудник Центра платежных систем Департамента финансовых рынков и банков, Финансовый университет, Москва, Россия
valopatin@mail.ru

Взаимное влияние, которое оказывают друг на друга инструменты бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики (БНП и ДКП), существенно усложняет реализацию каждой из политик, требуя проведения согласованных действий при применении соответствующих инструментов. Дополнительную сложность вносит несовпадение циклов реализации БНП и ДКП, обусловленное временными характеристиками используемых инструментов. При этом возможность и эффективность осуществления согласованных действий во многом зависят от механизмов реализации и координации БНП и ДКП. Целью настоящей статьи является выявление наиболее уязвимых элементов структуры указанных механизмов, а также структуры взаимодействия механизмов в рамках процесса координации БНП и ДКП, модернизация которых позволит существенно повысить уровень согласованности процессов реализации БНП и ДКП.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика; денежно-кредитная политика; инструменты реализации политики; механизм реализации политики; механизм координации политики; структура механизма; регламент и техническая система механизма.

The Structure of the Coordination Mechanism of the Fiscal and Monetary Policy

Lopatin Valery A., PhD (Economics), senior researcher at the Center for Payment Systems, the Financial Markets and Banks Department, Financial University, Moscow, Russia
valopatin@mail.ru

The mutual influence of the fiscal and monetary policy (FP and MP) tools significantly complicates the implementation of each policy because coordination of activities is required when applying relevant tools. An additional complication is introduced by the mismatch between the FP and MP implementation cycles due to different timing characteristics of the tools used. At the same time, the possibility and efficiency of coordinated actions largely depend on the mechanisms for the FP and MP coordination and implementation. The purpose of the paper is to reveal the most vulnerable structural elements of these mechanisms as well as the structure of interaction between the mechanisms within the FP and MP coordination process. The upgrading of the mechanisms will significantly uplevel the coordination in the implementation of the fiscal and monetary policies.

Keywords: fiscal policy; monetary policy; policy implementation tools; policy implementation mechanism; policy coordination mechanism; structure of the mechanism; operational procedure and technical system of the mechanism.

Необходимость координации бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики

Необходимость координации бюджетно-налоговой (далее — БНП) и денежно-кредитной (далее — ДКП) политики является следствием взаимного влияния, которое оказывают друг на друга инструменты БНП и ДКП. Согласно [1] такое влияние объясняется общими макроэкономическими соотношениями и легко демонстрируется в рамках модели *IS-LM*, в которой кривая *IS* представляет собой множество комбинаций дохода и процентной ставки, при которых достигается равновесный уровень дохода, а кривая *LM* — множество комбинаций дохода и процентной ставки, при которых находится в равновесии денежный рынок. Так, при увеличении бюджетных расходов в рамках БНП кривая IS_0 смещается вправо до IS_1 , в результате чего точка равновесия *IS-LM* смещается из точки E_0 в точку E_1 (рис. 1).

В результате процентная ставка увеличивается с величины r_0 до величины r_1 , а доход повышается с величины y_0 до величины y_1 . При этом рост дохода приводит к увеличению спроса на деньги, в результате чего повышается процентная ставка, что уменьшает объем инвестиций и, как следствие, потенциально возможный объем дохода. При уменьшении в рамках БНП налогов кривая IS_0 будет вести себя так же, как при увеличении бюджетных расходов: смещаться вправо, например до IS_1 , в результате чего точка равновесия *IS-LM* будет смещаться из точки E_0 в точку E_1 . При этом процентная ставка также увеличится до r_1 , а реальный доход — до y_1 .

При уменьшении в рамках ДКП ключевой ставки увеличивается денежная масса, что приводит к смещению кривой LM_0 вправо вниз к LM_1 (рис. 2).

В результате процентная ставка уменьшается с величины r_0 до величины r_1 , а доход увеличивается с y_0 до y_1 . При этом рост номинальной денежной массы приводит к сокращению номинальной процентной ставки, кривая *LM* смещается вниз, с падением процентной ставки растут инвестиции, в результате чего увеличивается доход, что потенциально дает возможность увеличивать государственные расходы. При уменьшении в рамках ДКП резервных требований кривая LM_0 будет вести себя так же, как при уменьшении ключевой ставки: смещаться вправо, например до LM_1 , в результате чего точка равновесия *IS-LM* будет смещаться из

точки E_0 в точку E_1 . При этом процентная ставка также уменьшится до r_1 , а доход увеличится до y_1 .

В рамках реализации БНП и ДКП координация усилий, направленных на согласованную реализацию БНП и ДКП (под координацией усилий понимается координация действий органов, ответственных за реализацию БНП и ДКП), имеет особое значение, так как основными целями БНП и ДКП являются достижение финансовой стабильности и обеспечение роста экономики государства. В настоящей статье сделана попытка исследования механизмов реализации и координации БНП и ДКП, выявления наиболее уязвимых элементов структуры указанных механизмов, а также структуры взаимодействия механизмов в рамках процесса координации БНП и ДКП, модернизация которых позволит существенно повысить уровень согласованности процессов реализации БНП и ДКП.

Цикл процесса реализации БНП и ДКП

В общем случае, реализацию политики в том или ином сегменте государственного управления (включая БНП и ДКП) можно представить в виде циклического процесса, состоящего из четырех этапов (рис. 3):

При этом в рамках планирования мероприятий осуществляется выбор:

- способа реализации политики;
- инструментов реализации политики;
- методов оценки результатов реализации политики.

В данном случае предполагается, что при выборе способа реализации политики решается вопрос о соотношении дискреционных и недискреционных способов воздействия на предмет политики, а при выборе инструментов — вопрос об использовании процедур, изменяющих параметры, характеризующие состояние объекта политики. В частности, в случае БНП речь идет о процедурах, изменяющих параметры бюджетно-налоговой сферы экономических отношений (ставки налогов, структуру расходной части бюджета и т.д.), а в случае ДКП — денежно-кредитной (процентные ставки, курс национальной валюты и т.д.).

Полный перечень инструментов, используемых в бюджетно-налоговой и денежно-кредитной сферах достаточно широк. Только инструментов и методов ДКП Банка России, установленных ст. 35 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ

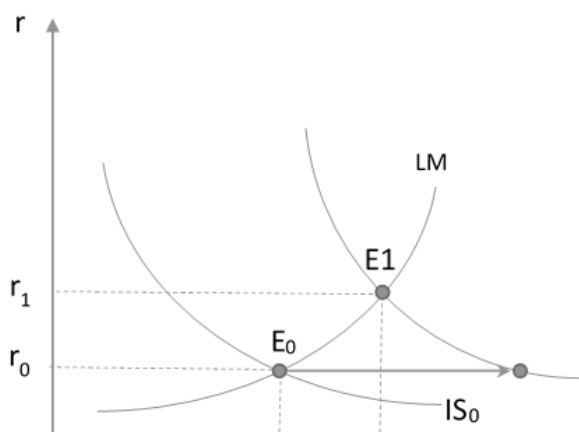


Рис. 1. Увеличение процентной ставки с величины r_0 до величины r_1 при смещении кривой IS_0 в направлении IS_1 при увеличении бюджетных расходов в рамках БНП

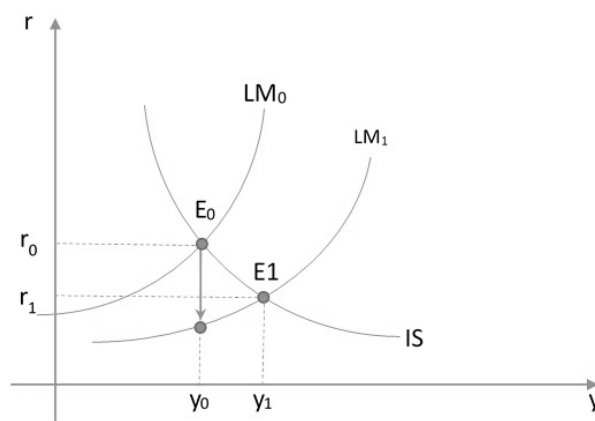


Рис. 2. Увеличение совокупного дохода с величины y_0 до y_1 при смещении кривой LM_0 в направлении LM_1 при уменьшении ключевой процентной ставки в рамках ДКП

«О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», насчитывается восемь:

- 1) процентные ставки по операциям Банка России;
- 2) обязательные резервные требования;
- 3) операции на открытом рынке;
- 4) рефинансирование кредитных организаций;
- 5) валютные интервенции;
- 6) установление ориентиров роста денежной массы;
- 7) прямые количественные ограничения;
- 8) эмиссия облигаций от своего имени.

При этом справедливо предполагается, что существуют и другие инструменты (закон устанавливает, что они должны быть определены Банком России), которые могут быть использованы при реализации ДКП. В частности, к ним можно отнести структуру совокупности процентных ставок, процедурные особенности кредитования, различного рода информационные инструменты, влияющие на поведение экономических субъектов и, как следствие, на макроэкономические параметры и т.д.

Среди инструментов БНП прежде всего необходимо выделить налоговые инструменты, установленные Федеральным законом от 31.07.1998 № 146-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)», а также бюджетные инструменты, предусмотренные Федеральным законом от 31.07.1998 № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации», в частности:



Рис. 3. Схема циклического процесса реализации БНП и ДКП

- 1) налоговую базу;
- 2) продолжительность налогового периода;
- 3) ставки налогов и сборов;
- 4) структуру налогов и сборов;
- 5) специальные налоговые режимы;
- 6) структуру доходной и расходной части бюджета;
- 7) профицит и дефицит бюджета;
- 8) межбюджетные трансферты и т.д.

Необходимо отметить, что в целом количество инструментов БНП несколько превосходит количество инструментов ДКП благодаря хорошо проработанной и детально структурированной налоговой



Рис. 4. Схема циклического процесса координации БНП и ДКП

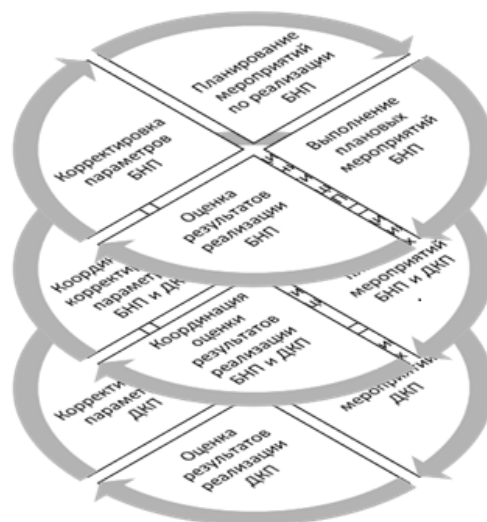


Рис. 5. Координация БНП и ДКП как синхронизация циклов реализации и координации БНП и ДКП

части БНП. Тем не менее применение большинства инструментов БНП отличается меньшей гибкостью, чем инструментов ДКП, не в последнюю очередь из-за сложных законотворческих процедур, сопровождающих изменение параметров инструментов БНП.

Цикл процесса координации БНП и ДКП

Способы и результаты реализации различных политик влияют друг на друга, вследствие чего эффективность политик во многом зависит от согласованности действий субъектов, обеспечивающих реализацию политик в разных сегментах государственного управления. При этом в процесс согласования могут быть вовлечены как объекты реализации политик (планы мероприятий, способы, инструменты и методов оценки результатов реализации), так и действия государственных институтов в отношении этих объектов. При этом наибольший эффект будет достигнут в случае согласованности действий:

- всех субъектов государственного управления;
- во всех сегментах экономической политики;
- на всех этапах циклического процесса реализации политик.

В общем случае продолжительности циклов реализации каждой из координируемых политик могут не совпадать, что ограничивает возможности их координации. Фактически эффективно

координировать можно только те политики, циклы реализации которых совпадают. В сфере экономики большинство политик, как правило, имеют годовые циклы реализации, что обеспечивает возможность их эффективной координации. На рис. 4 представлена схема координации процессов реализации БНП и ДКП, в рамках которой координация осуществляется на всех стадиях реализации БНП и ДКП.

Как указывалось выше, процесс координации должен осуществляться на всех этапах реализации политик. Как следствие, цикличность процесса реализации политик обуславливает цикличность процесса координации. В частности, циклическим должен быть процесс координации БНП и ДКП, причем цикл координации должен совпадать с циклами реализации перечисленных политик (рис. 5).

Заметим, что в идеальном случае все три циклических процесса (реализации БНП, реализации ДКП и координации БНП и ДКП) должны осуществляться параллельно и практически одновременно (с точностью до интервала между дискретными событиями по согласованию параметров), так как запаздывание хотя одного из процессов не позволит своевременно внести коррективы в опережающие процессы. Однако в реальной жизни данное условие выполнить практически невозможно, так как в рамках БНП используются существенно менее гибкие инструменты реализации политики, чем в рамках ДКП.

Структура механизма координации БНП и ДКП

В общем случае процесс реализации политики (в том числе, в экономической сфере) и процесс координации двух и более политик представляют собой совокупность действий некоторых субъектов (субъектов процесса), направленных на достижение целей процесса, причем указанные действия выполняются с использованием механизма процесса. При этом в структуре механизма процесса можно выделить институциональную и инфраструктурную составляющие, ответственные соответственно за регламент выполнения действий субъектами процесса и за техническую систему, которую используют субъекты процесса при осуществлении таких действий. Как правило, регламент процесса включает совокупность правил, которым следуют субъекты процесса при его выполнении (законы, федеральные, региональные и ведомственные нормативные акты, внутриведомственные приказы и т.п.), а в техническую систему входят информационные системы, каналы связи и иные системы, которые используют субъекты механизма при выполнении правил, установленных регламентом. Схема функционирования механизма процесса при циклическом процессе реализации политики показана на рис. 6.

Например, в 2016 г. регламент механизма БНП включал положения «Основных направлений бюджетной политики на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг.», «Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг.», а также нормы Федеральных законов от 31.07.1998 № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации», от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год», от 31.07.1998 № 146-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)», от 05.08.2000 № 117-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)», от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», от 21.05.1993 № 5003-1 «О таможенном тарифе», постановления Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе», приказа Минфина России от 30.09.2010 № 116н «Об утверждении Порядка ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков», а также положения «Таможенного кодекса Таможенного союза»

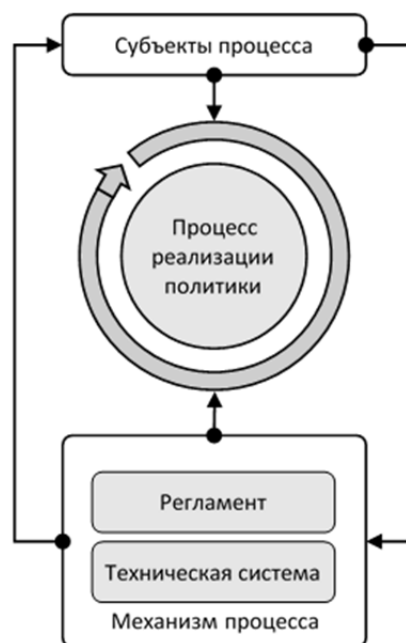


Рис. 6. Схема процесса реализации БНП и ДКП в виде выполнения действий субъектами процесса в соответствии с регламентом и с помощью технической системы механизма процесса

(приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) и других нормативных документов. Что касается технической системы механизма реализации БНП, то она представляет собой множество информационных систем, каналов связи, автоматизированных рабочих мест и иного оборудования, используемого работниками законодательных органов, Правительства РФ, Минфина России, Федерального казначейства, налоговых и таможенных органов, иных связанных с БНП субъектов в рамках процесса реализации БНП.

В свою очередь, регламент механизма реализации ДКП в 2016 г. включал положения «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 г. и период 2017 и 2018 гг.», а также нормы Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральных законов от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской дея-

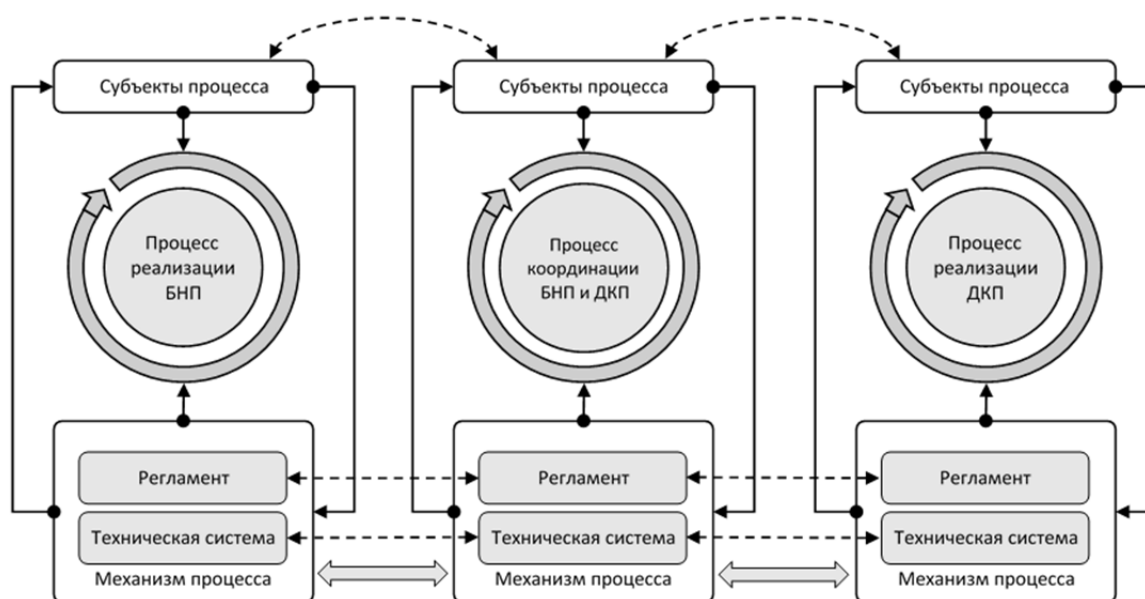


Рис. 7. Схема взаимодействия процессов реализации и координации БНП и ДКП в виде взаимодействия субъектов процессов в соответствии с согласованными между собой регламентами и с помощью связанных между собой технических систем механизмов процессов

тельности», положения Банка России от 01.12.2015 № 507-П «Об обязательных резервах кредитных организаций», указания Банка России от 27.06.2016 № 4052-У «Об обязательных резервных требованиях», положения Банка России от 30.11.2010 № 362-П «О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных золотом», от 12.11.2007 № 312-П «О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных активами или поручительствами», от 04.08.2003 № 236-П «О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных залогом (блокировкой) ценных бумаг» и т.д. При этом техническая система механизма реализации ДКП включает множество систем, каналов связи, автоматизированных рабочих мест и иного оборудования, с помощью которого работники Банка России, Правительства РФ, кредитных организаций и иных государственных и коммерческих организаций выполняют те или иные действия в рамках ДКП.

Механизм процесса координации БНП и ДКП, так же как процессы реализации БНП и ДКП, имеет институциональную (регламент) и инфраструктурную (техническая система) составляющие, которые используются субъектами процесса координации

для выполнения координирующих действий. В связи с последним механизмы всех трех процессов должны быть взаимосвязаны как на уровне регламентов, так и на уровне технических систем, обеспечивая координирующие взаимосвязи субъектов каждого из процессов (рис. 7).

Заметим, что в настоящее время регламент механизма координации БНП и ДКП проработан достаточно поверхностно и носит общий характер. В частности, это касается ст. 155 «Бюджетные полномочия Центрального банка Российской Федерации» Федерального закона от 31.07.1998 № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации», ст. 15 «Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики» Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ст. 4 главы I «Общие положения», ст. 21 главы IV «Взаимоотношения Банка России с органами государственной власти и органами местного самоуправления», а также ст. 43 и 45 главы VII «Денежно-кредитная политика» Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и некоторых других положений нормативных актов. Однако даже эти малочисленные

нормы законов не получили должного развития в рамках механизма координации БНП и ДКП на уровне ведомственных нормативных актов, что не обеспечивает условий для эффективного осуществления согласованных действий в бюджетно-налоговой и денежно-кредитной сферах. Необходима более полная проработка регламентов координации БНП и ДКП, которые бы включали как регламенты верхнего уровня, обеспечивающие единое понимание места БНП и ДКП в рамках модели экономического роста и финансовой стабильности, так и нижнего уровня, обеспечивающие согласованное применение инструментов БНП и ДКП в короткой и среднесрочной перспективе. В частности, это касается вопросов оперативного предоставления информации о планируемых способах и объемах применения инструментов БНП и ДКП, а также о возможных последствиях применения инструментов в рамках одной политики на результаты другой.

Недостаточно развита и инфраструктурная составляющая механизма координации, которая должна обеспечивать быстрое и всестороннее согласование действий Банка России, Правительства РФ, Минфина России, ФНС России, ФТС России и других субъектов БНП и ДКП. Во многом это связано с отсутствием протоколов и каналов обмена информацией, что в свою очередь упирается в отсутствие регламентов и соглашений, позволяющих разработать такие каналы и внедрить в практику. Некоторые изменения происходят: развивается информационный обмен между Банком России и таможенными органами (например, принято постановление Правительства РФ от 28.12.2012

№ 1459 «О порядке передачи таможенными органами Центральному банку Российской Федерации и уполномоченным банкам в электронном виде информации о зарегистрированных таможенными органами декларациях на товары»), подписано соглашение от 29.06.2010 Банка России № 01–15/3182, ФНС России № ММВ-27–2/5@ «Об информационном взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и Федеральной налоговой службой» и др.

Выводы

В работе рассмотрена схема координации БНП и ДКП, а также структура механизма координации процессов реализации БНП и ДКП. Схема координации БНП и ДКП построена на основе схемы реализации политики в общем случае, что позволило выделить процедуры координации БНП и ДКП, используемые на этапах планирования, реализации, оценки и корректировки политик. Структура механизма координации представлена в виде совокупности регламента и технической системы процесса координации, с помощью которых субъекты процесса осуществляют действия, направленные на согласованное выполнение процедур реализации БНП и ДКП. При этом показано, что в рамках регламента и технической системы механизма координации БНП и ДКП существует ряд дефектов, устранение которых позволит существенно повысить уровень согласованности процессов реализации БНП и ДКП в целях достижения более высокого уровня финансовой стабильности и роста экономики государства.

ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

1. Роджер Лерой Миллер, Дэвид Д. Ван-Хауз. Современные деньги и банковское дело. М.: ИНФРА-М, 2000, XXIV, 856 с.
Roger Leroy Miller, David D. Van House. Modern money and banking [Sovremennye den'gi i bankovskoe delo]. Moscow, INFRA-M, 2000, XXIV, 856 p.
2. Денежно-кредитная политика России: новые вызовы и перспективы: монография / колл. авторов; под редакцией д.э.н. М.А. Эскиндарова. М.: РУСАЙНС, 2016. 120 с.
Monetary policy in Russia: new challenges and prospects: a study / under the editorship of doctor of economic Science M.A. Eskindarov [Denezhno-kreditnaja politika Rossii: novye vyzovy i perspektivy: monografija]. Moscow, RUSYNS, 2016. 120 p.
3. Damir Sehic. General Aspects of Monetary and Fiscal Policy Coordination. Journal of Central Banking Theory and Practice, 2013, No. 3.
4. Bernard Laurens, Enrique G. de la Piedra. Coordination of Monetary and Fiscal Policies. IMF Working Paper WP/98/25. International Monetary Fund, 1998.