ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «НИЖЕГОРОДСКАЯ АКАДЕМИЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Кафедра экономики и экономической безопасности

УТВЕРЖДАЮ

начальник кафедры экономики

и экономической безопасности

полковник полиции

Чеботарев В.С.

**Конспект**

**занятия семинарского типа по теме № 10**

**ФИНАНСОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ. НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА**

дисциплины «Экономика»

по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность

специализация - оперативно-розыскная деятельность

узкая специализация – деятельность оперуполномоченного уголовного розыска

(для набора 2017 года заочной формы обучения)

Разработчик:

Материалы, содержащиеся в конспекте занятия семинарского типа, вычитаны, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником. Материал не содержит сведений, доступ к которым и распространение ограничены.

Профессор кафедры экономики и экономической безопасности, доцент, полковник полиции М.А. Шох

Обсужден и одобрен на заседании кафедры экономики и экономической безопасности (протокол №10 от «13»января 2020 г.).

Нижний Новгород

2020

**Содержание занятия семинарского типа:**

1. Тема занятия, (вид занятия) количество часов, отводимых на данное занятие: тема 10 «Финансовые отношения. Налоговая политика», занятие семинарского типа, 2 часа.

2. Цель и задачи занятия: обеспечить системное понимание слушателями функционирования современной финансовой системы и инструментов государственной финансовой политики.

3. Учебные вопросы и практические задания.

1.Финансовая политика и ее инструменты.

2.Основные виды и направления финансовой политики.

3. Основные концепции бюджетной политики.

4. Налоги и налоговая политика государства.

*Практические задания.*

*Задача 1.* В экономике:

государственные закупки товаров и услуг равны 950 млрд. дол.,

совокупный доход – 5600 млрд. дол.,

налоговая ставка – 15 %,

аккордные налоги – 220 млрд. дол.,

процентная ставка по государственным облигациям – 10%,

стоимость всех имеющихся государственных облигаций – 1300 млрд. дол.,

трансфертные платежи – 80 млрд. дол.,

из них субсидии фирмам – 35 млрд. дол.

Определите состояние государственного бюджета.

*Задача 2.* Экономика страны находится на своем потенциальном уровне. Государственные закупки увеличились с 75 до 90 млрд. дол.

Как должны измениться налоги, чтоб сохранился уровень полной занятости, если известно, что предельная склонность к сбережению равна 0,25?

*Задача 3.* Функция налогов имеет вид

Тx = 400 + 0,2Y,

а функция социальных трансфертов

Tr = 600 – 0,1 × (Y – YF),

государственные закупки G = 720.

Потенциальный объем производства YF = 5000.

Если фактический объем национального производства (Y) на 100 больше потенциального уровня, то государственный бюджет будет иметь …

*Задача 4.* В экономике страны номинальный ВВП равен 2688 млрд. дол., а потенциальный – 3000 млрд. дол. За год темп инфляции составил 12%. Для стабилизации экономики правительство решает изменить государственные закупки и налоги так, чтобы разрыв в экономике на 2/3 был сокращён за счёт изменения величины государственных закупок и на 1/3 – за счёт изменения налогов.

Определить тип экономической политики и величину изменений, если известно, что предельная склонность к потреблению равна 0,8.

*Задача 5.* Экономика характеризуется следующими показателями:

*С = 20 + 0,8 × (YРАВН – Т + F)* (потребление);

*YПОТ = 350* (потенциальный ВВП); *I = 60* (инвестиции);

*Т = 40* (налоги); *F = 10* (трансферты);

*G = 30* (государственные расходы).

Рассчитайте равновесный уровень дохода, мультипликаторы расходов и налогов. Определите, как надо изменить величину государственных расходов или налогов, чтобы привести экономику к потенциальному выпуску.

4. Рекомендуемая литература по данному занятию:

1. *Дорнбуш Р.* Макроэкономика / Р. Дорнбуш, С. Фишер/ Пер. с англ. – М.: Инфра–М, 2007.
2. *Макконнелл К.Р.* Экономикс: принципы, проблемы и политика: Учебник. – 18-е издание / Кэмпбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю, Шон М. Флинн / Пер. с англ. – М.: Инфра–М, 2011.
3. *Самуэльсон Пол Э.* Экономика: Учебник. – 18-е изд. / Пол Э. Самуэльсон, Вильям Д. Нордхаус / Пер. с англ. – М.: Издательский дом Вильямс, 2007.
4. *Аблатипов В.Р., Бикинёв И.Ш., Матвеев В.П.* [Влияние бюджетно-налоговой политики государства на развитие экономики](https://elibrary.ru/item.asp?id=30730323). // В сборнике: [Социально-культурное и политико-экономическое развитие территории РФ](https://elibrary.ru/item.asp?id=30730321) Сборник статей V Международной научно-практической конференции. 2017. С. 11-14.
5. *Бирюкова Н.П.* Совершенствование инструментов бюджетно-налоговой политики. // Образование и наука без границ: фундаментальные и прикладные исследования. 2017. № 6. С. 67-72.
6. *Караваева И.В., Бухвальд Е.М., Павлов В.И., Казанцев С.В., Гельвановский М.И., Иванов Е.А., Коломиец А.Г., Колпакова И.А.* Федеральный бюджет России на 2018-2020 годы: новый шаг к победе над дефицитом и инфляцией? // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 1. С. 40-61.
7. *Лапина Я.С.* [Роль бюджетно-налоговой политики в стабилизации экономики государства в современных условиях](https://elibrary.ru/item.asp?id=30643779). // В сборнике: [Труды X Международной зимней школы по институциональной экономике](https://elibrary.ru/item.asp?id=30643743). 2017. С. 114-116.
8. *Матакаева Д.Э., Мисходжева Э.З .*[Бюджетно-налоговая политика как элемент экономической политики государства](https://elibrary.ru/item.asp?id=35404242). // В сборнике: [Actualscientificresearch 2018](https://elibrary.ru/item.asp?id=35403766) материалы XXXVII Международной научно-практической конференции. 2018. С. 315-316.
9. *Пасечный Н.Д.* Основы формирования бюджетно-налоговой политики государства. // Бизнес информ. 2017. № 3 (470). С. 243-248.
10. *Стешенко Ю.А.* Институциональные ограничения налогового стимулирования, препятствующие экономическому росту на современном этапе. // Финансы и управление. 2018. № 2. С. 27-42.

5. Краткое описание учебных вопросов.

**1. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ИНСТРУМЕНТЫ**

Осуществляя платежи по контрактам, получая кредиты, уплачивая налоги, участвуя в государственных займах и т.д., экономические агенты вступают друг с другом в ***финансовые отношения***, которые представляют собой отношения, связанные с образованием (генерацией) и использованием денежных фондов (финансовых ресурсов). Термин «финансы» происходит от латинского глагола *finare (finire),* означавшего урегулирование спора (чаще денежного), иногда путем уплаты соответствующей денежной суммы. От этого слова в XIII–XV вв. в торговых городах северной Италии произошел термин *finansia*, первоначально обозначавший любой денежный платеж. Он получил быстрое распространение и закрепился во всех основных европейских языках. Термины «финансы» и «финансовые отношения» можно считать синонимами. Общие принципы и методы управления финансами (финансовыми потоками и фондами) называют *финансовым менеджментом.*

Финансовые отношения возникают:

* между государственными и муниципальными образованиями и экономическими агентами;
* между самими экономическими агентами;
* между отдельными государствами и международными организациями.

Совокупность этих отношений получила название ***финансовой (финансово–кредитной) системы***. Как мы уже знаем, структурно финансовая система современной рыночной экономики представляет собой совокупность рынка денег, финансовых рынков, финансовых посредников и нерыночных механизмов распределения денежных средств.

***Финансовая политика*** – это использование бюджетной системы в целях воздействия на национальную экономику и достижения макроэкономических целей; оперативные и стратегические мероприятия в области налогов и консолидированного бюджета в целях краткосрочной макроэкономической стабилизации и долгосрочного экономического роста. Имеются в виду меры со стороны правительства по изменению структуры налогообложения и государственных расходов не для стабилизации бюджета, а в целях воздействия на национальную экономику(в первую очередь – на совокупный спрос). По традиции такие макроэкономические меры называют финансовой политикой, а прочие мероприятия – бюджетной политикой.

Финансовая политика оказывает сильнейшее воздействие на современную экономическую систему. Она рассматривается как один из главных инструментов обеспечения:

* экономического подъёма и полной занятости (в условиях экономического спада);
* стабильности цен;
* экономического роста (три основные цели современной финансовой политики);
* благоприятной структуры платежного баланса.

Таким образом, Правительство, проводящее финансовую политику, отвечает за больший круг макроэкономических показателей, нежели Центральный Банк, проводящий монетарную политику.

Как указывалось, государственные расходы имеют в первом приближении две общие составляющие – трансфертные платежи (включая расходы на обслуживание государственного долга) и государственные закупки. Поэтому система государственных закупок – одна сторона финансовой политики; её другая сторона – чистые налоги. Соответственно применительно к решению проблемы экономических спадов необходимо рассмотреть два самостоятельных направления государственной финансовой политики:

* использование системы государственных закупок для преодоления периодов экономического спада;
* изменение структуры налогообложения и трансфертных платежей с целью преодоления экономического спада.

Рассмотрим использование системы государственных закупок для преодоления периодов экономического спада.

Согласно неоклассической концепции ожидаемый и реальный уровни ценна ресурсы на долгосрочных временных интервалах «подтянутся» к отметке платёжеспособного спроса. Реальный объём производства восстановится на своём естественном уровне в связи с тем, что показатель совокупного предложения увеличится и экономическая система обретёт новое положение равновесия .

Однако концепция смешанной экономики предполагает активное государственное регулирование макроэкономических процессов, чтобы преодолеть спад сейчас, не полагаясь целиком на рыночное саморегулирование. Основная проблема (обозначенная ещё Дж.М. Кейнсом) – недостаток совокупного спроса, когда для достижения естественного уровня производства (т. *Е2*на рисунке 1) необходимо сдвинуть вправо кривую совокупного спроса *AD1.*Этого можно достичь путём любого увеличения расходов в экономике. Может увеличиться экспорт, могут возрасти частные инвестиции, произойти положительные сдвиги в потреблении. Однако такое развитие событий совсем не обязательно. Правительство, вместо пассивного ожидания, скорее всего предпочтёт воздействовать на тот элемент плановых расходов, который находится под его непосредственным контролем, т.е. использовать инструмент государственных закупок.

Возникает вопрос: какой конкретный объём государственных закупок является оптимальным? Ключевым параметром здесь является ***мультипликатор государственных расходов (бюджетный мультипликатор)*** – отношение общей величины изменений в объёме планируемых экономическими субъектами расходов (при исходном уровне цен) к первоначальному изменению величины плановых инвестиционных расходов.

В более общем понимании ***мультипликативный эффект***– тенденция, в соответствии с которой некоторое изменение объёма одного из компонентов реального совокупного спроса вызывает существенно больший сдвиг кривой реального совокупного спроса. Существование мультипликативного эффекта (вт.ч. мультипликатора государственных расходов) объясняется тесной взаимозависимостью доходов и расходов различных экономических субъектов.

Например, каждый рубль дополнительных государственных расходов на строительство автомагистралей увеличивает доход строительных рабочих, которые начинают расходовать больше денег на продукты, одежду и т.д.(увеличивают собственное потребление). В этой ситуации соответственно увеличиваются «по цепочке» и доходы бакалейщиков, текстильщиков и т.д., которые, в свою очередь, увеличивают собственные потребительские расходы и т.д. Когда мультипликативный эффект «прокатится» по экономике, каждый рубль, потраченный из бюджета, будет стимулировать увеличение общих планируемых затрат и инвестиций на величину большую, чем 1 рубль.

Например, при *mpc* = 0,75 мультипликатор государственных расходов составит 4. Это значит, что каждый рубль из суммы госрасходов вызовет рост равновесного уровня плановых расходов экономических субъектов на 4 рубля при данном уровне цен (сюда включается как исходное увеличение объёма госрасходов, так и последующее повышение уровня совокупных расходов на потребление). Соответственно, при проведении финансовой политики для увеличения совокупного спроса на 1000 млрд.руб.(смещения кривой совокупного спроса вправо на 1 трлн.руб. в графической интерпретации) государству достаточно увеличить объём бюджетных расходов на 250 млрд. руб. (см. рис. 1).

Мультипликатор государственных расходов *mg* рассчитывается как величина, обратная предельной склонности к сбережению *mps*:

***mg= 1 / mps = 1 / (1 – mpc)***

По мере того, как кривая совокупного спроса смещается из положения *AD1*в *AD2* (рис. 1), экономическая система «скользит» вверх и вправо по кривой совокупного предложения *AS1.* Это означает, что практически неизбежным является повышение цен, которое воздействует на величину плановых инвестиций, частично компенсируя процессы, порождённые мультипликативным эффектом (в основе которого лежит увеличение объёма государственных расходов). Экономисты выделяют четыре причины, по которым изменение уровня цен влияет на уровень плановых инвестиций и потребительских затрат:

* реальное потребление ограничивается падением реальной стоимости денежных средств, находящихся в распоряжении экономических субъектов, при повышении уровня цен;
* рост уровня плановых инвестиций сдерживается установлением более высоких процентных ставок при повышении уровня цен;
* статьи государственного бюджета, определённые в номинальных единицах, будут соответствовать меньшему количеству реально предлагаемых товаров и услуг при повышении цен;
* реальное сальдо экспортно–импортных операций сократится, т.к. цены на товары на внутреннем рынке вырастут по сравнению с зарубежными ценами.

Эти обстоятельства определяют изменение совокупного спроса под воздействием динамики уровня цен (графически – задают наклон кривой совокупного спроса, однако не приводят к её смещению из положения *AD2*).Экономическая система стабилизируется в некоей точке *Е2* на новой кривой совокупного спроса *AD2*,где равновесный уровень реальных плановых расходов составляет величину, несколько меньшую, нежели первоначальный разрыв в совокупном спросе, равный примерно 1 трлн. руб.

Таким образом, поскольку повышение уровня цен приводит к сокращению всех видов плановых расходов и инвестиций, то равновесный уровень реального национального продукта возрастает на величину, несколько меньшую, чем определённая произведением мультипликатора затрат на увеличение реального объёма государственных расходов.

Теперь рассмотрим изменение структуры налогообложения и трансфертных платежей с целью преодоления экономического спада. Изменение структуры налогообложения и трансфертных платежей оказывает не меньшее воздействие на экономическую систему, влияя на такой важный параметр, как потребление. Вернёмся к ситуации экономического спада. Допустим, что парламент страны при утверждении бюджета на очередной год решил увеличить выплаты по статьям социального страхования на 100 млрд. руб., оставив налоги неизменными (что означает сокращение чистых налогов на 100 млрд.руб.). Прежде всего, эта мера увеличит на соответствующую сумму реальный располагаемый доход лиц, получающих выплаты по социальному страхованию. Далее они увеличат (при *mpc* = 0,75) свой реальный объём потребления на 75 млрд. руб., что увеличит доходы занятых в соответствующих отраслях, и т.д.Таким образом, сокращение чистых налогов приводит в действие мультипликативный механизм, как и в случае увеличения объёмов государственных расходов. Это происходит независимо от формы сокращения чистых налогов: снижения налогового бремени или увеличения объёма трансфертных платежей.

Отношение величины индуцированного смещения совокупного спроса к величине заданного изменения реальных чистых налогов называется мультипликатором чистых налогов. Его абсолютная величина определяется по формуле:

***Мультипликатор чистых налогов = Мультипликатор затрат – 1* .**

Сокращение чистых налогов производит меньший мультипликативный эффект, чем равное ему по абсолютной величине повышение государственных закупок. Разница в воздействии на экономику проявляется на первом этапе процесса:100–миллиардное увеличение объёма госзаказа само по себе является прямым дополнением совокупного спроса. Мультипликативная цепочка начинается в этом случае с дополнительного индуцированного повышения расходов на потребление и составляет в целом 300 млрд.руб.(таким образом общее изменение планируемых затрат и инвестиций равно 400 млрд. руб.). С другой стороны, сокращение налогов на 100 млрд.руб.(либо аналогичное увеличение трансфертных выплат) не является прямым дополнением совокупного спроса, т.к. в этом случае в явном виде не происходит прямой купли вновь произведённых товаров и услуг. Таким образом, единственным воздействием сокращения чистых налогов на состояние экономики будет вызываемое им увеличение расходов на потребление в 300 млрд. руб. В этом плане изменение чистых налогов принято считать менее эффективным инструментом финансовой политики в аспекте преодоления экономического спада, нежели увеличение государственных закупок.

Кроме проблемы преодоления экономических кризисов, финансовая политика способна играть как позитивную, так и негативную роль в борьбе с инфляцией.

Что касается третьей обозначенной цели современной финансовой политики – стимулирование экономического роста, то здесь следует иметь в виду влияние государственных закупок и чистых налогов не только на цены и реальный объём производства, но также на процентные ставки и инвестиции. Ключевым понятием здесь является ***эффект вытеснения*** *(crowdingout effect)* – снижение уровня реальных частных плановых инвестиций при увеличении государственных бюджетных расходов. Это связано с ростом спроса на деньги, неизбежно повышающим реальную и номинальную ставки процента, что в свою очередь очевидным образом дестимулирует объёмы частных инвестиций фирм. В частности, финансируя дефицит бюджета (сопутствующий увеличению государственных бюджетных расходов и экспансионисткой финансовой политике)путём эмиссии государственных ценных бумаг под выгодные для их держателей проценты, правительство конкурирует (за право доступа к денежным ресурсам финансового рынка) с частными эмитентами – фирмами, нуждающимися в финансировании производственных инвестиций. В результате часть частных эмитентов «вытесняется» с финансового рынка возросшей ставкой процента.

Эффект вытеснения реальных инвестиционных расходов ограничивает расширение реального объёма производства, вызываемого увеличением государственных бюджетных расходов и экспансионисткой финансовой политикой. Экономисты спорят о степени влияния «эффекта вытеснения» на величину ВВП.

2. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

Тот тип финансовой политики, который рассматривался до сих пор – изменение нормативно–правовой базы, касающейся механизмов бюджетных доходов и расходов, государственных закупок и заказов, структуры налогов и трансфертных платежей, с целью воздействовать на совокупный спрос, – называется ***дискреционной финансовой политикой***.

Однако на практике уровень государственных заказов, как и уровень чистых налогов, может измениться даже при отсутствии каких-либо законодательных новаций: многие законы, касающиеся структуры налогообложения и затратных механизмов, составляются таким образом, что параметры финансовой политики автоматически изменяются при перемене экономических условий. Такое изменение объёмов налоговых платежей и бюджетных расходов, вызванные переменой экономических условий при неизменности законов, регламентирующих налоги и расходы, называются ***автоматической финансовой политикой***.

Изменение реального объёма производства (как одного из базовых экономических параметров) в данном случае приобретает особую важность, т.к. воздействует как на доходную, так и расходную части бюджета. Увеличение реального объёма производства повышает реальные бюджетные доходы от всех главных источников налоговых поступлений, а кроме того, сокращает реальные расходы государства на трансфертные платежи(т.к.сростом производства снижается безработица). Таким образом, увеличение ВВП сокращает дефицит госбюджета как в реальном, так и в номинальном измерении.

Повышение уровня цен также воздействует на обе части госбюджета. При неизменном уровне реального ВВП повышение цен увеличивает номинальные налоговые поступления и в то же время увеличивает номинальные бюджетные расходы. Если все статьи бюджета индексируются, то повышение уровня цен никак не влияет на реальный дефицит госбюджета. На практике бюджет индексирован далеко не полностью, вследствие чего номинальные размеры налоговых поступлений как в абсолютном, таки в процентном отношении растут быстрее, чем номинальные величины государственных бюджетных расходов. Таким образом, повышение уровня цен при прочих равных условиях сокращает номинальный объём дефицита бюджета, а в реальных переменных это сокращение ещё более значительно.

Изменение процентных ставок влияет на величину реальных расходов на погашение государственного долга. Увеличение этих расходов лишь частично компенсируется увеличением номинальных доходов государственных органов от повышения норм процента и банковских учётных ставок. Таким образом, в целом повышение номинальных процентных ставок увеличивает как реальный, как и номинальный бюджетный дефицит.

Элементы бюджетной системы, способствующие пополнению госбюджета в периоды экономического подъёма и росту дефицита госбюджета в периоды экономического спада, называются ***автоматическими стабилизаторами финансовой политики***. К ним относятся такие бюджетные составляющие, как налоги на доходы и выплата пособий по безработице, компенсирующие изменения в общем объёме и структуре плановых затрат и инвестиций в экономике. Автоматические стабилизаторы финансовой политики служат для смягчения реакции экономической системы на изменения объёмов потребления, плановых инвестиций частного сектора и сальдо экспортно-импортных операций. Заложенные в бюджетной системе автоматические стабилизаторы всегда направлены на сдерживание совокупного спроса во время оживления (***рестрикционная*** бюджетная политика) и стимулирование совокупного спроса в период экономического спада (***экспансионистская*** финансовая политика).

3. ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Государственные финансы – один из сегментов финансовой системы. Основой государственных финансов являются централизованные финансы, т.е. бюджетная система (см. Введение). ***Бюджетную систему*** мы понимаем широко – как совокупность бюджетов и внебюджетных фондов всех уровней, а также соответствующих источников государственных доходов и бюджетных процедур. Бюджетная система охватывает финансовые отношения, складывающиеся между государством и иными публично–правовыми образованиями, с одной стороны, и частными (физическими и юридическими) лицами, с другой. С точки зрения выполняемых функций этот сегмент финансовой системы играет особую роль, т.к. призван непосредственно обслуживать государственные и общественные (национальные) интересы.

***Структурными элементами*** бюджетной системы являются:

* налоговая система;
* неналоговые источники государственных (фискальных) доходов;
* приоритеты государственных расходов;
* бюджеты различных уровней;
* внебюджетные фонды;
* бюджетный процесс (процедуры формирования, утверждения и исполнения государственных и муниципальных бюджетов);
* способы финансирования дефицита бюджета и управления государственным долгом.

Основой бюджетной системы являются бюджеты различных уровней; бюджет – ключевое понятие государственных финансов.

Любой ***бюджет*** – это систематизированное описание в сжатом виде всех доходов и расходов (плановых или фактических) того или иного объекта учета за определенный период. Говоря упрощенно – план или отчет о доходах и расходах на определенный период. Бюджет отражает результаты экономических операций, изменяющих имущественное положение объекта учета и генерирующих финансовые потоки. Таким образом, бюджет отражает финансовые «потоки», а не «запасы» имущества. Объектом учета (оперативного, бухгалтерского или статистического) может выступать вид или источник имущества экономического агента, отдельный экономический агент как таковой (институциональная экономическая единица), агрегированный сектор экономики или территориальная единица. Для любого отдельно взятого объекта учета можно составить бюджет. Бюджет является разновидностью общего понятия ***счет***.

Любой бюджет имеет ***сальдо (финансовое сальдо, чистый поток)*** – разницу между суммой закрепленных доходов и суммой всех расходов объекта учета за определенный промежуток времени:

***Сальдо бюджета = Закрепленные доходы бюджета–Расходы***

***(доходы без кредитов и бюджета капитальных трансфертов)***

***Закрепленные доходы бюджета*** – собственные доходы экономической единицы (образующиеся на постоянной и бессрочной основе), а также доходы, закрепленные за ней на долгосрочной основе. Применительно к бюджету публично-правового образования доходы являются собственными, если у вышестоящего уровня власти нет полномочий вмешиваться в процесс распределения доходов, т.е. если они закреплены в самом Бюджетном Кодексе на постоянной (бессрочной) или долговременной основе.

***Регулирующие доходы бюджета*** – доходы, временно передаваемые в бюджет экономической единицы для сбалансирования его доходов и расходов (т.е. для финансирования бюджетного дефицита). К ним относятся капитальные трансферты и кредиты. Применительно к бюджету публично-правового образования доходы являются регулирующими, если вышестоящая власть способна по своему усмотрению решать вопрос о передаче своих доходных источников на нижестоящие уровни власти.

Сальдо бюджета показывает величину сбережений и (соответственно) изменение объема имущества объекта учета за рассматриваемый период.

***Положительное сальдо (профицит) бюджета*** (доходы больше, чем расходы) означает увеличение имущества и образование положительных сбережений, что во многих случаях ведет к образованию денежных резервов. Наоборот, ***отрицательное сальдо(дефицит)бюджета*** (расходы превышают доходы) означает уменьшение имущества и образование отрицательных сбережений, что во многих случаях ведет к образованию долга.

Возникший бюджетный дефицит может быть либо ликвидирован (путем пересмотра бюджета в сторону увеличения доходов и/или уменьшения расходов), либо профинансирован. Бюджетный дефицит может быть ***профинансирован*** за счет трех групп источников:

* ***денежные резервы***(накопленные сбережения прошлых периодов);
* ***кредиты***– из вышестоящего бюджета или (что чаще) на финансовом рынке;
* ***капитальные трансферты***– межбюджетные трансферты (дотации и субвенции из вышестоящего бюджета) или безвозмездная помощь других экономических единиц (в случае государственных финансов – других государств).

Получение кредита (в отличие от получения трансферта) означает возникновение долга. Как уже указывалось, кредиты и трансферты охватываются понятием «регулирующие доходы бюджета»**.**

***Государственный бюджет*** – ведущий элемент государственных финансов, представляющий собой план государственных доходов и расходов. Именно на государственном бюджете «замыкаются» и увязываются друг с другом доходы и расходы государства. В унитарных государствах, имеющих двухуровневую бюджетную систему, государственный бюджет является ее «верхним» уровнем. В федеративных государствах, имеющих трехуровневую бюджетную систему, нет как такового государственного бюджета, а есть бюджет федеральный и бюджеты субъектов федерации, имеющих статус государственных образований. Другими словами, государственный бюджет «расщеплен» на два уровня (подробнее об этом – далее).

В связи с существованием внебюджетных фондов экономисты используют понятие ***расширенного бюджета (бюджета расширенного правительства)*** – бюджет плюс внебюджетные фонды соответствующего публично–правового образования (государства, субъекта федерации, муниципального образования). Совокупность расширенных бюджетов всех уровней и дает нам понятие бюджетной системы. Таким образом, в экономической теории под бюджетной системой по умолчанию понимается *расширенная* бюджетная система.

Как уже очевидно, бюджетная система современного государства – всегда многоуровневая, и количество уровней зависит от типа государственного устройства. В унитарных государствах бюджетная система является двухуровневой: государственный (национальный) и муниципальные бюджеты. В федеративных государствах (вРоссии, в США, в Индии, в Бразилии) бюджетная система является трехуровневой:

* федеральный (общенациональный) бюджет;
* бюджеты субъектов федерации (штатов, федеральных земель и т.д.);
* муниципальные («местные») бюджеты.

В связи с многоступенчатостью любой бюджетной системы используется такое понятие, как ***консолидированный государственный бюджет*** – свод (суммирование) бюджетов всех уровней государственного управления в пределах соответствующей территории (территории региона или страны в целом). Например, применительно к России существуют консолидированные бюджеты субъектов Федерации и в целом консолидированный бюджет Российской Федерации. Соответственно есть понятие ***расширенный консолидированный бюджет***. Понятия расширенного и консолидированного бюджетов являются сугубо расчетными, экономическими, но не правовыми. Эти бюджеты не имеют правовой формы (формы официальных документов), их никто не составляет и за их исполнение никто не отвечает.

Многоступенчатость любой бюджетной системы ставит вопрос о принципах построения бюджетной системы и межбюджетных отношений. В унитарных и федеративных государствах они существенно различаются: разница не только в количестве уровней бюджетной системы, но и (как следствие) в закрепленных за каждым уровнем источниках бюджетных доходов, обязательствах по расходам и в характере межбюджетных отношений. Альтернативными являются принципы бюджетного централизма и бюджетного федерализма.

***Принцип бюджетного централизма*** означает доминирование государственного (национального) бюджета с поступлением в него основной массы налоговых поступлений и осуществлением основной массы государственных расходов. Местные бюджеты играют скромную роль и могут сами зависеть от субвенций со стороны госбюджета. Предполагается наличие определённых прав и самостоятельности местных финансовых органов, которые в соответствии с предоставленными им правами руководят финансовой деятельностью, исходя из общих законов и постановлений и с учетом конкретных условий. Принцип ***демократического бюджетного централизма*** предполагает (в частности) систему двойного подчинения местных финансовых органов – как местному представительному органу, так и центральному правительству.

Принцип бюджетного централизма положен восновубюджетных систем большинства унитарных государств.

Для бюджетных систем федеративных государств характерен иной принцип построения – ***принцип бюджетного федерализма***. Он предполагает чёткое разделение ответственности между различными бюджетными уровнями. Правительство полностью независимо в целях, касающихся нации в целом – расходы на оборону, космос, внешние сношения. При этом местные органы власти финансируют развитие школ, охрану общественного порядка и т.д. Местные бюджеты не входят своими доходами и расходами в государственный бюджет, а в федеративных государствах бюджеты субъектов федерации (штатов, земель, кантонов) не включаются в федеральный (общенациональный) бюджет. В частности, в России при централизации значительной доли финансовых ресурсов в руках государства (более 50%) осуществляется одновременно децентрализация оставшихся средств по региональным бюджетам (т.е. бюджетам субъектов федерации и местных органов власти). Так, в 2016г. соотношение доли доходов федерального бюджета и бюджета регионов составило 54,2% на 45,8%. Расходы федерального бюджета направлены на финансирование именно общенациональных мероприятий. В сравнении со странами континентальной Европы Россия имеет одну из самых низких долей федерального бюджета в объёме государственных доходов – 54% (в Германии – 62%, в Австрии – 69%, во Франции – 83%).

С помощью бюджетной системы государство:

* финансирует свою деятельность (***фискальная функция*** государственных финансов);
* осуществляет территориальное, внутри– и меж–отраслевое перераспределение валового внутреннего продукта и национального дохода. Такова ***перераспределительная функция*** государственных финансов, называемая иногда социальной функцией;
* стимулирует экономическую активность хозяйствующих субъектов (***регулирующая функция***).

В рамках современной демократической политической системы ***бюджетный процесс*** – понимаемый как совокупность процедур формирования и исполнения государственного бюджета – включает в себя следующие этапы:

* подготовка Правительством (Министерством финансов) проекта бюджета;
* функционирование соответствующих парламентских комитетов;
* чтения бюджета и его утверждение в форме принятия парламентом страны закона о бюджете на данный финансовый год.

При составлении государственного бюджета используются (помимо базовых понятий, описывающих бюджет любой экономической единицы) понятия «бюджетная обеспеченность», «собираемость налогов», «исполнение бюджета» (в процентах от запланированных показателей), «высокодоходные налоги» и «трудно–собираемые налоги». В расчёты планируемых бюджетных поступлений и расходов закладываются прогнозируемые уровни инфляции и цен на ключевые экспортные товары, приносящие большие налоговые поступления.

Структура консолидированного государственного бюджета определяется социально–экономическими функциями государства, объёмами взятых им на себя финансовых обязательств и бюджетными приоритетами. Конкретные принципы формирования и расходования бюджетных средств определяются бюджетным и налоговым законодательством данной страны.

В первом приближении государственные расходы принято структурировать на ***трансфертные платежи*** (включая систему государственного кредита и расходы на обслуживание государственного долга) и ***государственные закупки***. В структуре расходных статей бюджета выделяют т.н.***защищённые статьи бюджета***, не подлежащие ***секвестированию***.

***Сбалансированность государственных финансов (бюджетной системы)*** – это соответствие расходов доходам, отсутствие бюджетных дефицитов. Поскольку бюджетные дефициты в некоторых случаях допустимы (иногда вынуждены, а иногда даже необходимы и полезны), то более общим и концептуальным понятием является ***устойчивость государственных финансов (бюджетной системы)*** – способность бюджетной системы оставаться сбалансированной в долгосрочном периоде (при возможных временных нарушениях баланса государственных доходов и расходов). От балансирования бюджетных доходов и расходов в пределах одного финансового (бюджетного) года мы переходим к балансированию прогнозных бюджетов будущих периодов. Дефицит государственного бюджета рассматривается как временное отклонение от состояния бюджетной сбалансированности, когда «включаются» механизмы, возвращающие бюджетную систему в исходное состояние. При этом бюджетные доходы и расходы характеризуются постоянством, стабильностью, предсказуемостью, пропорциональностью и сбалансированностью на циклической основе (см. об этом далее). Бюджетные дефициты в принципе допустимы, но имеют временный характер, умеренные размеры и погашаются профицитами последующих бюджетных лет, не становясь тем самым фактором долгосрочной диспропорции государственных финансов. Образно выражаясь, бюджетный дефицит не становится для государственных финансов «бомбой замедленного действия».

Выделяют ***две группы способов*** достижения устойчивости государственных финансов (бюджетной устойчивости): принятие специальных фискальных правил и создание фондов невозобновляемых ресурсов (ФНР).

***Фискальные правила*** имеют характер специальных макроэкономических нормативов: допустимый уровень государственного долга, допустимый уровень бюджетного дефицита и т.д. Как любые «правила игры», они ограничивают спектр допустимых (в данном случае) государственных решений в области налогов и бюджетных расходов.

Фискальные правила имеют нормативно-правовое закрепление. Яркие примеры: «Кодекс бюджетной стабильности» в Великобритании (1997г.), «Маастрихтское соглашение» в Евросоюзе (в расширенной версии 1997г.) и др.

Выделяют 4 главных критерия устойчивости государственных финансов (бюджетной устойчивости):

* уровень фактического дефицита консолидированного бюджета (в процентах к ВВП и в процентах к расходам консолидированного бюджета);
* уровень ненефтегазового дефицита (в процентах к ВВП и в процентах к расходам консолидированного бюджета);
* уровень государственного долга (в процентах к ВВП);
* доля расходов на обслуживание государственного долга (в процентах к расходам консолидированного бюджета).

Фонды невозобновляемых ресурсов (ФНР) будут рассмотрены далее.

Принято выделять следующие ***трудности формирования государственного бюджета*:**

* *макроэкономические задачи* (достижение полной занятости, ценовой стабильности, экономического роста и сбалансированного платежного баланса) *занимают* на самом деле *очень небольшое место в бюджетных процедурах*. Основополагающие решения, касающиеся структуры налогов и государственных затрат, принимаются в десятках парламентских подкомитетов, где на первый план выдвигаются узковедомственные интересы государственных чиновников и заинтересованных «групп давления». В последнем случае речь идет о лоббизме (как легальном, так и нелегальном), рассмотренном нами в теме 10;
* существует проблема т.н. *неконтролируемых бюджетных вливаний*. К ним относятся, во-первых, государственные субсидии по трансфертным программам, определяемыми долгосрочными нормативными актами и не входящим в структуру годового бюджета, во-вторых, выплата процентов по государственному долгу;
* *размеры как доходной, так и расходной частей бюджета во многом зависят от состояния экономики* (от «точки» делового цикла);
* *бюджет может быть «блуждающим»* в силу зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен на сырье в условиях, когда крупномасштабный экспорт сырья и минеральных ресурсов делает сырьевой сектор экономики «бюджетообразующим».

Указанные трудности формирования государственного бюджета часто приводят к хроническим бюджетным дефицитам и (как следствие) росту государственного долга. Проблемы бюджетного дефицита и государственного долга относятся к числу острейших вопросов государственных финансов.

Как мы знаем из концепции бюджета, ***бюджетный дефицит*** – та сумма,на которую в данном году наблюдается превышение бюджетных расходов над доходами (обратное явление – профицит бюджета). Виды дефицитов бюджета:

* ***активные*** (сознательно допускаемые в целях стимулирования совокупного спроса) и ***пассивные*** (вынужденные) бюджетные дефициты;
* структурный дефицит и циклический дефицит бюджета.

***Структурный дефицит*** – дефицит бюджета при определённой налогово–бюджетной политике и «естественном» уровне безработицы. Его величина объясняется исключительно особенностями налогового законодательства и бюджетными обязательствами государства.

***Циклический дефицит*** обусловлен существованием стадий (фаз) экономического цикла (цикла деловой активности). Это разность между реально наблюдаемым дефицитом бюджетной системы и структурным дефицитом; она возникает, когда размеры безработицы превышают «естественный» уровень и экономика находится на стадиях спада или депрессии. На стадии пика цикла деловой активности (стадия процветания) циклический дефицит равен нулю.

Сумма структурного и циклического дефицита даёт ***фактический (наблюдаемый) дефицит бюджета***.

Причины бюджетных дефицитов:

* состояние налогового режима и объёма государственных обязательств по расходам из бюджета;
* состояние экономики («точка» экономического цикла) и общества в целом.

Бюджетные дефициты, даже «активные»,следует рассматривать как фактор диспропорции государственных финансов. В этой связи в экономической теории различают несколько концептуальных подходов к балансированию бюджета и планированию бюджетного дефицита.

***Концепция первая*** – ежегодно балансируемый бюджет(«точка зрения казначейства»). Сбалансированность бюджета считается основной целью государственных финансов. Это предполагает отказ от проведения активной бюджетной политики. Одни экономисты (например, монетаристы) считают такой бюджет экономически нейтральным, другие (кейнсианцы) – проциклическим в случае как спада, так и экономического подъёма.

***Вторая концепция*** – бюджет, балансируемый на циклической основе, т.е.в ходе экономического цикла,а не ежегодно. Правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно балансирует бюджет. Для того, чтобы противостоять спаду производства, правительство (на стадиях рецессии и депрессии) снижает налоги и увеличивает расходы, т.е. сознательно вызывает дефицит. В ходе последующего подъема и процветания (остальные фазы делового цикла) правительство повышает налоги и снижает правительственные расходы. Возникающее положительное сальдо бюджета может использоваться на покрытие государственного долга, возникшего в период спада. Таким образом, фискальная политика государства имеет антициклический эффект и одновременно балансирует бюджет, но не ежегодно, а на период в несколько лет. Примиряются две функции (из трех) бюджетной системы – фискальная и регулирующая.

Проблема использования данной концепции – в том, что спады и подъемы в ходе экономического цикла могут быть неодинаковыми по продолжительности и глубине, и тогда задача экономического регулирования будет противоречить задаче балансирования бюджета. Например, длительный и глубокий спад может смениться коротким периодом подъема.

***Третья концепция*** – т.н. функциональный подход, отказ от балансирования бюджета. В соответствии с этой концепцией целью государственных финансов является обеспечение сбалансированности экономики, а не бюджета, при этом достижение макроэкономической стабильности может сопровождаться как устойчивым положительным сальдо, так и большим и возрастающим бюджетным дефицитом. Таким образом, сбалансированность бюджета является по данной концепции второстепенной задачей.

Аргументы выдвигаются следующие. Во–первых, налоговая система такова, что налоговые поступления в бюджет автоматически возрастают по мере ускорения экономического роста. Макроэкономическая сбалансированность стимулирует этот рост, следовательно, дефицит бюджета будет автоматически самоликвидироваться. Во–вторых, при возможностях правительства устанавливать налоги и создавать деньги бюджет способен функционировать при практически безграничном дефиците. В-третьих, многие считают, что проблемы, порожденные значительным государственным долгом, не столь обременительны для национальной экономики, как считают многие.

Таким образом, та или иная из указанных концепций должна выбираться, исходя из установленных приоритетов фискальной политики.

Различают две группы методов финансирования дефицита бюджета:

* ***инфляционный метод***(получение кредитов Центрального Банка);
* ***неинфляционные методы*** (эмиссия государственных ценных бумаг, зарубежные кредиты и трансферты).

Разница заключается в том, что в первом случае увеличивается денежная масса в обращении, что создаёт инфляционную опасность. Общим является возникновение государственного долга.

**4. НАЛОГИ И НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА**

Поскольку в условиях рыночной экономики государство устраняется от выполнения большинства видов хозяйственной деятельности, приносящих доходы, то основным источником государственных финансовых ресурсов (в среднем – 80-85% закрепленных бюджетных доходов)являются налоги.

В экономической теории под ***налогами*** понимаются все виды трансфертов, аккумулируемых государством в расширенную бюджетную систему на регулярной и принудительной основе с помощью принадлежащего ему монопольного права принуждения. Имеются в виду обязательные, регулярные, индивидуально безвозмездные, целевые и нецелевые платежи (различного рода) экономических агентов в бюджетную систему государства на основании законодательства. Таким образом, в интересах экономического анализа термин «налоги» используется расширительно, а не юридически строго (они понимаются как платежи налогового типа, если отталкиваться от узкого правового понимания налогов). Принудительный и трансфертный характер этих платежей позволяет объединить их в рамках экономического анализа в единую категорию, для которой используется термин «налог». Существенная часть таких выплат в законодательстве официально именуется налогами (НДС, налог на прибыль, налоги на собственность, подоходный налог и т.п.). В то же время к этой категории относятся и такие выплаты в пользу государства, которые официально (юридически) налогами не считаются: акцизы, таможенные пошлины, отчисления в фонды социального страхования и другие внебюджетные государственные фонды.

***Налоговая система*** (совокупность налоговых платежей и правил их взимания) является необходимой составной частью системы государственных финансов. Индивидуальные характеристики национальной налоговой системы определяются финансовым законодательством каждой страны, соответствующими нормативными актами, но существуют некие общие принципы и объективные закономерности, описываемые экономической теорией налогообложения.

Налоги существуют столько, сколько существует государство. В современном обществе налоговый режим является продуктом функционирования политической системы. Принципиальной особенностью налогов является их обязательность.

В экономической теории налогообложения традиционно выделяют три функции налоговой системы:

* ***фискальная функция*** (функция пополнения бюджета). Это – главная функция налоговой системы: налоги – самый удобный способ покрытия госрасходов. При этом с точки зрения объемов налоговых платежей в бюджетную систему некоторые отрасли экономики могут быть «бюджетообразующими»;
* ***стимулирующая*** (регулирующая) ***функция***. Налогообложение во–многом обуславливает масштабы и структуру экономической активности;
* ***перераспределительная*** (аллокационная) ***функция***, которую также называют (более узко) ***социальной*** функцией.

Являясь фактором перераспределения ВВП, налоги призваны гасить возникающие «сбои» в производстве и распределении валового продукта и дохода, к каковым относят т.н. «провалы рынка»: внешние эффекты, недопроизводство общественных благ, социальную несправедливость и др. Необходимость государственного перераспределения валового продукта и дохода через бюджетную систему обосновывается ***экономической теорией благосостояния***.

Выделяют следующие ***элементы налога***: налоговый агент (налогоплательщик),носитель налога, объект налога, налоговая база, источник налога, ставка налога, сумма налога.

***Налоговый агент (налогоплательщик)*** – лицо, на которое законом возложена обязанность уплачивать данный налог.

Однако в отдельных случаях цен налоговое бремя может перекладываться на других лиц (случай косвенных налогов, включаемых в цену и перекладываемых на покупателей).Поэтому отдельно выделяют ***носителя налога*** – лицо, которое несёт экономическое бремя налога.

***Объект налога*** – то, с чего берётся налог. Налогами могут облагаться расходы, доходы и имущество.

Объект налога кладётся в основу расчёта ***налоговой базы*** – суммы, к которой непосредственно будет применяться ставка налога.

***Источник налога*** – доход, за счет которого уплачивается налог.

***Ставка налога*** – важный элемент налога, определяющий величину налога на единицу обложения. Под единицей обложения понимается денежная единица дохода, единица земельной площади, единица измерения товара и т.д.

С точки зрения зависимости ставки налога от величины налогооблагаемой базы различают ***твердые*** ставки (абсолютная сумма налога на физическую единицу обложения, независимо от размера дохода) и ***адвалорные*** (в процентах от стоимости). В свою очередь адвалорные ставки делятся на пропорциональные, прогрессивные и регрессивные ставки.

***Пропорциональные ставки*** действуют в одинаковом процентном отношении к объекту налога без учета дифференциации его величины. Субъект облагается налогом по фиксированной ставке на доход, превышающий определённый необлагаемый уровень.

***Прогрессивные ставки*** – предельная ставка налога повышается по мере возрастания налогооблагаемой базы (в соответствии с определённой шкалой).При прогрессивной ставке налогообложения налогоплательщик выплачивает не только большую абсолютную сумму дохода, но и большую его долю.

***Регрессивные ставки*** – предельная ставка налога понижается по мере роста дохода. Регрессивный налог может приносить большую абсолютную сумму, а может и не приводить к росту абсолютной величины налога при увеличении налогооблагаемого дохода.

***Сумма налога*** – денежная сумма, рассчитанная путём применения ставки налога к налогооблагаемой базе и непосредственно подлежащая уплате.

Что касается видов налогов, то:

* сточки зрения объекта налогообложения выделяют налоги на расходы, доходы и имущество;
* с точки зрения формального (юридического) распределения налогового бремени выделяют прямые и косвенные налоги.

Табл. 1.*Ставкиналогана прибыль в различных странах*

|  |  |
| --- | --- |
| *Страна* | *Общая ставка налога (в %),включающая в себя*  *национальную (федеральную) и региональную составляющие* |
| *Россия* | 24 |
| *Аргентина* | 33 |
| *Бразилия* | 35 |
| *Великобритания* | 35 (для малых предприятий – 25) |
| *Япония* | 35–40 |
| *Греция* | 40 (для торговых корпораций – 46) |
| *Египет* | 40 |
| *Нидерланды* | 42 |
| *Ирландия* | 50 (для малых компаний – 40) |

Бремя ***прямых налогов*** юридически несут сами субъекты налога, не имеющие возможность перенести его на других экономических субъектов (т.е.субъекты прямых налогов являются одновременно и их носителями).К прямым налогам относятся налоги на доходы и имущество: подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль предприятий, налог на доходы банков, налоги на доходы от страховой деятельности и от операций с ценными бумагами, налоги на имущество физических лиц (в т.ч. земельный налог), налог на имущество предприятий, налог с имущества по наследованию и дарению, и др.Прямые налоги прямо пропорциональны платежеспособности субъектов налога.

***Косвенные налоги*** – налоги на определённые товары и услуги, фактически – налоги на расходы, взимаемые с покупателей через надбавку к цене. Субъектами налога выступают продавцы товаров и услуг, но бремя налога *формально* перекладывается ими на покупателей (носителей налога) путём включения налога в продажную цену.

Заметим, что на самом деле *реальное экономическое бремя* косвенных налогов распределяется (в долгосрочном периоде) между продавцами и покупателями пропорционально степени ценовой эластичности рыночного спроса и предложения.

Основные виды косвенных налогов: налог на добавленную стоимость (НДС), налог с оборота, акцизы, таможенные пошлины.

Экономическая теория давно ищет принципы оптимального налогообложения. Адам Смит сформулировал следующие четыре основополагающих, ставших классическими принципа налогообложения, желательных в любой экономической системе.

***Принцип 1: принцип соответствия***. Подданные государства должны участвовать в содержании правительства соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства. Соблюдение этого положения или пренебрежение им приводит соответственно к так называемому равенству или неравенству обложения.

***Принцип 2: принцип определённости.*** Налог, который обязывается оплачивать каждое отдельное лицо, должен быть точно определен (срок уплаты, способ и сумма платежа).

***Принцип 3: принцип удобства.*** Каждый налог должен взиматься в то время и тем способом, когда и как плательщику должно быть удобно оплачивать его.

***Принцип 4: принцип минимизации трансакционных издержек*.** Каждый налог должен быть так задуман и разработан, чтобы он брал и удерживал из кармана народа возможно меньше сверх того, что он приносит казначейству государства.

В настоящее время широко принято выделять пять желательных характеристик (критерии эффективности) любой налоговой системы:

* ***экономическая эффективность***. Налоговая система не должна входить в противоречие с эффективным распределением ресурсов;
* ***административная простота***. Административная система должна быть несложной и относительно недорогой в использовании (административные издержки налогообложения должны быть минимальными);
* ***гибкость****.* Налоговая система должна быть в состоянии быстро реагировать (в некоторых случаях – автоматически) на изменяющиеся экономические условия;
* ***политическая ответственность***. Налоговая система должна быть построена таким образом, чтобы налогоплательщики были уверены в способности государственной власти действовать в их интересах;
* ***справедливость***. Налоговая система должна быть справедливой в обложении различных единиц (агентов).

Административные издержки налогообложения делятся на прямые (издержки содержания налоговых органов) и косвенные, относимые на счёт налогоплательщиков (затраты времени и др.).

Реагирующая на политику налоговая система – такая, изменения в которой происходят как результат изменений в законодательстве и при которой государство обращается к гражданам за оценкой результатов функционирования налоговой системы.

Основная критика налоговых систем начинается с указания на их несправедливость. Существует два различных понятия ***справедливости налогообложения***:

* *горизонтальное равенство*. Налоговая система считается горизонтально равной, если субъекты, одинаковые во всех отношениях, облагаются налогом одинаково. Проблемой здесь является невозможность учесть различия в индивидуальных вкусах людей;
* *вертикальное равенство*. Принцип вертикального равенства гласит, что некоторые субъекты должны платить больше налогов, чем другие. Аргументы: одни субъекты располагают большими возможностями платить, другие получают больше от государственных расходов.

Оба понятия справедливости могут быть объединены понятием Парето–эффективного налогообложения, если налоговая система не улучшает экономического положения одного экономического агента без ухудшения положения другого агента.

На основе указанных принципов налогообложения к настоящему времени сложились две альтернативные концепции налогообложения. Первая концепция: физические и юридические лица должны уплачивать налоги пропорционально тем выгодам, которые они получили от государства. На первый взгляд, кажется вполне логичным, что те, кто получил большую выгоду от предлагаемых правительством товаров и услуг и (что не менее важно) от проводимой экономической политики, должны платить больше налогов, необходимых для финансирования «производства» (в широком смысле) этих товаров и услуг.

Однако применение этой концепции связано с определенными трудностями. В частности, е всегда возможно определить, какую личную выгоду, в каком размере получает каждый налогоплательщик от расходов государства (на оборону, здравоохранение, просвещение и т.д.). Кроме того, строго следуя этой концепции, необходимо было бы облагать высокими налогами малоимущих, безработных для финансирования пособий, которые они получают, что вряд ли разумно.

Вторая концепция предполагает зависимость налога от размеров получаемого дохода и имеющегося имущества, т.е. физические и юридические лица, имеющие более высокие доходы, должны выплачивать большие налоги, и наоборот. Рациональность данного подхода заключается в том, что существует разница между налогом, взимаемый на расходы на приобретение предметов роскоши, и налогом на предметы первой необходимости. В этой связи можно сравнить как налог на доходы 1.000рублей как 10% от 10.000 рублей доходов первого субъекта и 5 рублей как 10% от 50 рублей доходов второго налогоплательщика. Жертва последнего не только больше, но и вообще неизмерима с жертвой первого.

Данная концепция в своей абстрактной формулировке является справедливой и рациональной, однако проблема заключается в том, что нет строгого научного подхода к соизмерению субъективных налоговых тягот плательщиков с разными доходами. Поэтому современные налоговые системы используют одновременно обе концепции налогообложения в зависимости от экономической и социальной целесообразности. Налоговая политика правительства строится в соответствии с социально-экономической сущностью конкретного государства, с требованиями момента и потребностями в пополнении бюджета.

Что касается проблем фактического экономического распределения налогового бремени (т.н. экономической структуры налогообложения), то здесь важным является показатель ***реальной ставки налога*** – отношение суммы налога (в абсолютном выражении) к суммарному доходу агента (независимо от вида налога и объекта налогообложения). Соответственно ***налоговое бремя*** – отношение общей суммы всех уплаченных налогов (в абсолютном выражении) к суммарному доходу агента (независимо от вида налога и объекта налогообложения).

Налоговая система воздействует на субъектов по разному в зависимости от размеров их доходов, структуры потребления и т.д.

При этом следует иметь в виду следующее:

* тяжесть налогов может значительно отличаться от установленной законом;
* определение налогового бремени – достаточно сложное дело и среди экспертов существуют значительные разногласия по этому вопросу.

Бремя косвенных налогов на покупателей и продавцов конечных товаров и факторов производства зависит от эластичности спроса на них и/или их предложения (или от их сочетания). Равновесная цена, как мы знаем, определяется пересечением кривых спроса и предложения. Обложение налогом производства блага приводит к сдвигу кривой предложения влево–вверх (чтобы добиться данного предложения, покупатель должен заплатить больше, чем раньше, на сумму, равную налогу). Соответственно налогообложение потребления товара сдвигает влево–вниз кривую спроса (сумма, получаемая продавцом для любого количества товара, будет меньше). Для конкурентной экономики имеет силу следующая закономерность: чем более эластична кривая спроса и чем менее эластична кривая предложения, тем больше налоговое бремя ложится на производителей (продавцов); чем менее эластична кривая спроса и чем более эластична кривая предложения, тем больше налоговое бремя будет ложиться на покупателей (потребителей).

Возможны крайние случаи:

* кривая предложения с бесконечной эластичностью (кривая совершенно горизонтальна) или совершенно неэластичный спрос, когда налоговое бремя целиком ложится на покупателя (цена для него увеличивается на сумму налога, а сумма, получаемая продавцом, не затрагивается);
* кривая спроса с бесконечной эластичностью (кривая совершенно горизонтальна) или совершенно неэластичное предложение, когда налоговое бремя целиком ложится на производителя (в первом случае при сохраняющейся цене падают объёмы предложения).

На основании сказанного легко можно сделать выводы относительно распределения бремени местных налогов. В долгосрочном плане большинство факторов производства мобильно, т.е. способно легко перемещаться от «общины» к «общине».Это особенно справедливо для капитала. Инвесторы будут делать вложения в «общину» только при условии, что здесь они получат такую же отдачу, как и в любом другом месте.

Местные органы власти («община»), увеличивающие налоги на капитал, обнаружат, что инвесторы начали вкладывать меньше. Конечно для тех, кто имеет постоянное капитальное оборудование (например, сталелитейный завод), может оказаться невозможным переместить свой капитал. Новые инвестиции будут сокращаться до тех пор, пока не увеличится отдача от фактора до уровня, наблюдавшегося до повышения налога. Процесс будет продолжаться до тех пор, пока доход после уплаты налога не сравняется с таковым в других «общинах».

Таким образом, бремя местных налогов на капитал не ощущается владельцами капитала, если он мобилен. Оно чувствительно для труда и земли. При уменьшении капитала производительность труда и земли (а отсюда и их доход) сократится. Если в результате налогообложения капитала производительность рабочих падает, зарплата будет снижаться. Затем, в долгосрочном периоде, рабочие начнут (по крайней мере, теоретически) переезжать в другие регионы страны. Если в долгосрочном периоде труд как фактор производства совершенно мобилен, отток рабочих будет происходить до тех пор, пока их располагаемый доход не уравняется со средним по стране (региону).Таким образом, в долгосрочном периоде полное (почти полное) бремя местных налогов на капитал и труд ложится на плечи населения данного региона в виде уменьшения производства соответствующих товаров и услуг и их возросшей цены.

Аналогичная закономерность имеет силу для любого фактора производства, мобильного в долгосрочном периоде. Лишь земля является совершенно немобильным фактором производства: при меньшем капитале и труде отдача от земли будет меньше, при этом полное бремя налога в долгосрочном плане ложится на землевладельцев.

Однако воздействие налога сильно зависит от природы рынка. Выше предполагалось наличие конкуренции. В случае конкурентной отрасли цена для потребителя растёт на величину, обычно меньшую, чем сам налог, и эта величина зависит от эластичности спроса и предложения. Если же в отрасли существует монополия, то воздействие налога может сильно отличаться от описанного выше. Во-первых, чем круче кривая предельных издержек, тем меньше изменения в выпуске продукции и, следовательно, меньше увеличение цены. При совершенно вертикальной кривой предельных издержек не будет изменений в выпуске и цене, бремя налога ляжет на производителей (пример – предложение картин знаменитого художника). В случае горизонтальной кривой предельных издержек распределение налогового бремени зависит от формы кривой спроса. Например, в случае линейной кривой спроса цена поднимется точно на половину налога.

Применительно к ситуации олигополии не существует общей теории распределения налогового бремени.

На более глубоком уровне влияние налогов на расходы может быть разложено на эффект дохода и эффект замещения. Могут быть измерены т.н. излишки производителя, потребительские излишки и чистые потери (последние растут более, чем пропорционально увеличению налога). Таким образом, введение любого искажающего налога порождает неэффективность, которая должна быть сопоставлена с выгодами, получаемыми от государственных расходов.

***Сумма налога Т = f (t)***

Рисунок .*Кривая Лаффера*

Взаимосвязь между налоговым режимом *(t)* и налоговыми поступлениями *(Т)* принято иллюстрировать кривой Лаффера (являющейся, впрочем, предметом оживлённых дискуссий между экономистами), представленной на рис.

Замедление темпов роста суммарных налоговых поступлений *Т*, а затем их уменьшение, описываемое кривой Лаффера, объясняются тремя причинами:

* снижение стимулов экономических субъектов к производительной деятельности по мере роста налоговых ставок (ведёт к снижению ВВП и соответственно к уменьшению налогооблагаемой базы);
* увеличение стимулов к минимизации налоговых платежей(на законном или полузаконном основании);
* уход части экономики в «тень» в целях уклонения от уплаты налогов по мере роста налогового бремени.

Все три формы поведения легко объяснимы с точки зрения максимизации налогоплательщиками (налоговыми агентами) своего располагаемого дохода.

Если уклонение от уплаты налогов напрямую является незаконной деятельностью, то минимизация налоговых платежей означает использование всех преимуществ, содержащихся в положениях налогового законодательства, для сокращения налоговых обязательств данного субъекта. Соответствующие положения налогового законодательства получили название налоговых лазеек. Выделяют три основных способа минимизации налоговых платежей:

* перемещение налогооблагаемых доходов;
* отсрочка уплаты налогов;
* налоговый арбитраж.

***Перемещение налогооблагаемых доходов*** – достаточно простой приём, когда при прогрессивной налоговой ставке (шкале) налогоплательщик, вынужденный платить по высокой предельной ставке, будет стремиться «переместить» доход налицо, платящее налог по низкой предельной ставке. Например, родители заинтересованы переложить свой доход на детей, передавая им (оформляя на их имя) часть активов. В условиях пропорциональной ставки налога стимулы к переложению дохода исчезают.

***Отсрочка уплаты налогов*** имеет смысл для налогоплательщика в силу существования нормы процента: налоговая отсрочка эквивалентна беспроцентному кредиту. Для этого используются различного рода бухгалтерские уловки, позволяющие отсрочить формальный момент получения дохода.

***Налоговый арбитраж*** включает в себя использование преимуществ различных налоговых ставок, по которым облагаются разные виды доходов (от капитала и т.д.) или индивиды. В общем смысле ***арбитраж*** подразумевает использование преимуществ разницы в цене на один и тот же товар в случае, когда товар предложен к продаже.

6. После изучения темы обучающийся с целью контроля усвоения информации должен пройти текущий контроль успеваемости в форме компьютерного тестирования в системе «STELLUS».