

Опубликовано на нашем сайте: 14 марта 2003 г.

Проф. В.М. Соколинский,
проф. И.О. Фаризов

ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

(Статья опубликована в ж. Экономика в школе, 2001, № 2)

1. Система инструментов регулирования экономики

Реализация экономической политики возможна лишь при использовании совокупности мер, образующих механизм государственного регулирования. Для умения рационально применять средства воздействия на экономику требуется знать их структуру. В зависимости от выбранных критериев существует несколько вариантов **классификации** применяемых мер. В частности, по способу функционирования различают прямые и косвенные методы.

Методы прямого воздействия предполагают такое регулирование со стороны государства, при котором субъекты экономики вынуждены приходить к решениям, основанным не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписаниях государства. Пример того – налоговое законодательство, юридические предписания по амортизационным отчислениям, бюджетные процедуры по государственным инвестициям. Прямые методы часто имеют высокую степень эффекта из-за оперативного достижения экономического результата. Однако у них есть серьезные недостатки.

Экономика представляет собой совокупность многих субъектов. Между ними – сложившаяся система связей. Если один из субъектов вынужден принимать навязанное внешне (от государства) решение, то это может нарушить сложившееся между участниками рынка равновесие. Те субъекты рынка, на которые не

были прямо направлены государственные меры, вынуждены тоже проявлять реакцию на государственное воздействие. Таким образом, прямые методы создают помехи в рыночном процессе.

Методы косвенного воздействия проявляются в том, что государство не влияет прямо на принимаемые субъектами экономики решения. Оно создает лишь предпосылки к тому, чтобы при самостоятельном выборе экономических решений субъекты тяготели к тем вариантам, которые соответствуют целям экономической политики.

Преимущества данных методов воздействия на экономику заключаются в том, что они не нарушают рыночной ситуации, не создают неожиданный дисбаланс в состоянии динамического равновесия. Недостатком же является определенный временной лаг, наблюдаемый между принятием государством мер, их восприятием экономикой и полученными изменениями в хозяйственных результатах.

Характерной чертой косвенных мер является то, что они имеют различную степень влияния на принятие субъектами самостоятельных решений. Ряд рычагов (например, косвенные налоги, пошлины) воздействуют более активно. Такая мера, как предоставление рыночному сектору экономической информации, также реализуется в интересах государственной политики. Однако степень данного влияния относительно невелика.

Обратимся теперь к **другой классификации** государственных мер, подчеркивающей их целевую направленность. Согласно этому варианту методы регулирования можно разделить на институционально-правовые и экономические.

Институционально-правовые методы экономической политики. Совокупность данных методов (прежде обычно называвшихся “административными”, “организационно-правовыми”) охватывает те регулирующие действия, которые связаны с обеспечением правовой инфраструкту-

ры. Задача предпринимаемых при этом действий – в создании наиболее разумных для частного сектора правовых, “рамочных” условий. Их функция состоит в обеспечении стабильной юридической обстановки для деловой жизни, в защите конкурирующей среды, в сохранении прав собственности и возможностей для свободного принятия экономических решений.

В российской экономике по отношению к институционально-правовым, организационным методам прослеживается два явления.

- В первое десятилетие реформ (90-е годы) политическое противостояние властных структур в обществе заметно снизило эффект принимаемых институциональных мер.
- Сказалась и реакция к отторжению методов командной системы. Поворот экономики к рыночной системе породил естественное стремление отречься от “указующих предписаний”. В результате сработал эффект маятника – отход получился чрезмерно сильным. Институциональная роль государства очень ослабла, что породило немало проблем. Размытость правовых границ привела к тому, что все субъекты экономики (домашние хозяйства, фирмы, государство) почувствовали радость свободы, но снизили значимость ответственности. В итоге в предпринимательском секторе развились теневые методы бизнеса, а со стороны государства стала проявляться тяга к коррупции. Новые тенденции, проявившиеся в России на рубеже двух веков и нацеленные на укрепление вертикали власти, - закономерное явление. Маятник, резко качнувшийся в сторону демонтажа функций государства, постепенно стал двигаться в область более оптимального соотношения институтов рынка и государства. Роль последнего должна, безусловно, повыситься, но не в прежнем “советском” варианте (за счет введения директивного планирования, национализации, возврата к колхозам), а в современном, институциональном (прежде

всего – за счет создания четко работающего правового поля, с системой прав и ответственности каждого субъекта экономики).

Экономические методы. К экономическим инструментам относят не те действия государства, которые имеют правовой, предписывающий характер (целью которого является создание общих рамочных условий), сколько меры, ориентированные на решение определенных экономических проблем. Речь, например, может идти о методах борьбы с безработицей, инфляцией, о стимулировании экономического роста, о социальных и экологических программах.

Экономические меры, в свою очередь, опираются на использование различного инструментария:

- * финансовой (фискальной) политики,
- * денежно-кредитной (монетарной) политики,
- * программирования,
- * прогнозирования.

"Финансовая политика" – понятие емкое, многоплановое. С одной стороны, финансовые меры представляют собой бюджетно-налоговый, фискальный механизм по реализации целей экономической политики. С другой стороны, реализация грамотных финансовых мер представляет собой, в свою очередь, одну из важных народнохозяйственных задач. В этом смысле и принято говорить о финансовой политике, понимая ее как составную часть общей экономической политики.

Категория **"денежно-кредитная политика"** имеет схожий многоплановый характер. По сравнению с финансовыми мерами денежно-кредитные проявляют больше характер косвенного воздействия. Это обусловлено, например, тем, что финансовую политику проводит в первую очередь министер-

ство финансов – составное звено правительства. Денежно-кредитная политика реализуется центральным банком, который имеет относительную самостоятельность по отношению к законодательной и исполнительной власти.

Применительно к сложившейся рыночной экономике принято, как правило, в первую очередь рассматривать возможность денежно-кредитных мер, а затем – финансовых. Это связано с тем, что использование монетарной политики в большей степени отражает типичное соотношение рыночного и государственного начал в экономике. Зрелое народное хозяйство в основном предполагает косвенное воздействие государства на хозяйственные субъекты. Это сохраняет свободу в принятии частных экономических решений.

В условиях же трансформируемой экономики (или в случае кризиса) соотношение методов может быть иным. Бюджетный (т.е. прямой) аспект регулирования выдвигается порой на первый план.

Составление **программ и прогнозов** отражает в основном косвенный вариант государственного регулирования. Программы носят рекомендательный характер для частного сектора. Данный процесс ориентирован в основном на обеспечение деловых кругов важной экономической информацией. В том и другом случае (при составлении программ – в более активной форме) государство косвенно может подсказать, побудить предпринимателей к действиям. Однако решения о них бизнесмены принимают сами.

2. Финансовое хозяйство как основа государственных мер

Финансы – одна из сложных экономических категорий. В современных условиях это понятие определяется как совокупность стоимостных потоков, связанных с распределением и использованием денежных ресурсов. В традиционном курсе отечественной экономической науки под финансами было

принято понимать, в первую очередь, систему экономических, производственных отношений, а не сам факт движения, циркуляции средств.

Между какими субъектами осуществляются потоки денежных ресурсов? К ним относятся: государство (и его институты), фирмы, домашние хозяйства (население). Между этими тремя группами субъектов возникает, как известно, множество видов экономических отношений. Значительная часть их обслуживается финансовыми потоками.

В современной мировой практике используют **как расширенную, так и суженную трактовку данного понятия**. В широком смысле финансы представляют собою движение всех видов стоимостных величин в хозяйственном процессе. Речь при этом идет и о всех формах, включая денежно-кредитные. Такой подход к термину особенно распространен в американской литературе. При анализе лишь бюджетных проблем в основном используется узкое понимание термина. Несколько отличается позиция в немецкой экономической литературе. Термины "финансы", "финансовая политика" здесь в большей степени приближаются к знакомому нам варианту, т.е. к нашей практике. В этой стране более четко используют различие между узким и широким понятием термина "финансы". Если в американской литературе доминирует широкий подход, то в ФРГ оба подхода имеют равную значимость.

В теории используют и другие разновидности понятий: "финансовое хозяйство" и "финансовая система".

Финансовое хозяйство охватывает стоимостные потоки так называемых общественно-правовых корпораций, к которым относят административно-территориальные единицы: федерацию, земли, общины, кантоны и т.д. В современной отечественной экономической науке термин "финансовое хозяйство", к сожалению, почти не употребляется. Однако он удобен своей многоплановостью, более глубоким макроэкономическим смыслом. До 1917 г. тер-

мин имел широкое распространение в отечественной науке¹. Поэтому целесообразно шире использовать его и в современных условиях, когда наша экономика вновь возвращается к рыночному варианту своего развития.

Характеристика финансового хозяйства связывается в теории с так называемым законом расширяющейся деятельности государства или с законом растущих государственных потребностей. Сформулированный немецким экономистом А.Вагнером, этот закон отражает тенденцию к возрастанию роли государства по отношению к экономике и обществу. Поскольку потребности порождают расходы, то названная тенденция конкретизируется, согласно А.Вагнеру, в законе растущих финансовых потребностей государства².

К существенным **признакам финансового хозяйства** относят:

а) создание доходов путем принудительного изъятия. В противоположность физическим и юридическим лицам, которые приобретают необходимые им блага путем обмена, общественно-правовые корпорации почти целиком ограничиваются принудительным созданием своих доходов;

б) финансовое хозяйство является экономикой, нацеленной на покрытие потребностей, а не на производство. Оно не ориентировано также на прибыльную работу, т.е. на превышение доходов над своими расходами. В этом смысле проявляется сходство с частным домашним хозяйством, поскольку цель заключается (аналогично) всего лишь в достижении равновесия между расходами и доходами. Успех функционирования финансового хозяйства определяется относительно просто: по степени выполнения финансового плана либо на основе материально-вещественного критерия – путем определения того, достигнуты ли намеченные цели с помощью вложенных средств и сделано ли это наиболее рациональным способом.

¹ См.: *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. М., 1908. С. 15.

² См.: *Wagner A.* Finanzwissenschaft. Leipzig, 1883; Herder Lexikon. Wirtschaft. Freiburg, 1981. S. 76, 90.

Финансовое хозяйство (в англоязычном варианте этот термин заменяется понятием “public finance”) выполняет несколько **функций**. Общепринятой считается классификация американского экономиста Р. Масгрейва:

- аллокация,
- перераспределение,
- стабилизация.

Понятие "**аллокация**" связано с предоставлением обществу (за счет финансовых ресурсов) определенных услуг, т.е. общественных благ. К ним относят, например, систему внутренней и внешней безопасности (полицию, армию), общественный транспортный сектор (дороги, освещение), коммуникации, средства связи, социальную систему. Важнейшей целью государственных доходов и расходов является предоставление таких коллективных благ, которые не может предложить частная экономика.

Тот факт, что государство берет на себя задачу обеспечения общества определенными благами, означает, что часть имеющихся в народном хозяйстве производственных ресурсов оно расходует иначе, чем это было бы сделано частным сектором. Вызванное государственной активностью перемещение (и размещение) в экономике ресурсов, нацеленное на создание общественных благ, и есть явление аллокации. Данная деятельность не обязательно предполагает производство, осуществляемое самим государством. Его роль может заключаться лишь в предоставлении средств, необходимых для приобретения указанных благ.

Вторая функция финансового хозяйства состоит в том, чтобы осуществить определенное разумное **перераспределение** получаемых в рыночной экономике доходов. Цель такого изменения – корректировка распределения доходов и имущества с ориентацией на большее социальное равенство. При этом учитывается, что на первичное распределение влияют случайные факто-

ры (наследство на капитал, разные возможности получения образования и т.д.). Перераспределение следует правилам: финансовый вклад слоев населения с повышенными доходами должен быть выше, чем доля получаемой от государства помощи. Для слоев же с низкими доходами справедливо обратное: получаемые от государства финансовые ресурсы выше их вклада в общий финансовый фонд.

Функция государственного финансового хозяйства по **стабилизации** состоит в реализации целевых установок экономической политики (полная занятость, стабильность цен, соразмерный экономический рост). Безусловно, на достижение данных задач направлены и другие инструменты государства (денежно-кредитные меры, программирование).

Используемый отечественной наукой термин “**финансовая система**” подразумевает более узкий аспект анализа. Он представляет собой совокупность всех взаимосвязанных финансовых структурных элементов. Их классификацию можно осуществлять по-разному.

Например, допустимо вычленение следующих элементов в финансовой системе:

- совокупность бюджетов всех уровней: федерации, административных единиц, местных органов власти. В развитых странах Запада доля федерального бюджета составляет примерно 40-60%, в России – около 70%;
- внебюджетные фонды (социального, имущественного, личного страхования);
- валютные резервы государства;
- денежные фонды предприятий и организаций.

Финансовую систему можно определить и как взаимосвязь других элементов:

- государственные финансы,
- финансы хозяйственных субъектов,
- финансы населения.

Действие финансовой системы основано на двух этапах.

- Составление планов по расходованию и получению доходов.
- Организация самих финансовых потоков.

Интерес представляет тот факт, что в мировой финансовой теории термин “финансовая система” не используется. Входящие в него элементы подразумеваются как составные части понятия “финансовое хозяйство” (или “public finance”). Однако учитывая сложившиеся у нас традиции, он вполне уместен.

Процесс функционирования финансовой системы для выполнения определенных целей на уровне государства представляет собой **финансовую политику**. Ее понимание отражает два аспекта. Во-первых, речь идет о политике по регулированию экономики с помощью доходов и расходов. Такое направление использования финансовых средств принято называть **фискальной политикой**. Во-вторых, подразумевается регулирование бюджетных процессов (достижение бюджетного равновесия). Данный вид мер обозначают бюджетной политикой (“бюджетированием”).

Указанное разграничение показывает: понятие “**финансовая политика**” (широко используемое в континентальной Европе) является **более широким** по сравнению с термином “**фискальная политика**” (доминирующим в англо-американском экономическом пространстве). Дифференциация в стилистическом варианте отражает склонность англо-американских авторов к использованию прикладного, прагматического подхода в использовании терминологии, с одной стороны, и социальной нацеленности европейского общества – с другой. Всем известно, что в континентальной Европе, где у власти весьма

часто находятся социалистические партии, государственная финансовая система традиционно активно нацелена на выполнение масштабных социальных задач.

Таким образом, термин **“финансовая политика”** предполагает не только регулирующие меры правительства в области экономического роста, но и финансирование социальных программ (с целью поддержания социально-экономического равновесия в обществе). Понятие же **“фискальная политика”** означает сбор государством ресурсов с целью регулирования конъюнктуры (широкое понимание), или всего лишь – эффективную аккумуляцию бюджетных средств (узкое понимание).

Различие в использовании двух терминов отражает, как мы видим, определенную конкуренцию экономических школ. Англо-американская школа неоклассики ориентирует больше на анализ торгово-финансовых потоков. Европа преимущественно склоняется к более комплексной характеристике современных экономических проблем.

В этом отношении безусловно жаль, что российская экономическая наука, не овладев еще в полной мере широкомасштабным рыночным пониманием комплексных проблем экономики, выбрала американский вариант теоретического анализа, где целевая ориентация ведется уже лишь по линии изучения **“верхнего блока”** – торгово-финансового, без должного внимания к блокам производства и социально-экономических проблем.

3. Политика государственных расходов, ее регулирующая роль

В процессе регулирующего воздействия на экономику участвуют все элементы финансовой системы. Прежде всего речь идет о расходах и доходах.

В мировой литературе сложилась определенная традиция в рассмотрении проблем роли финансов в экономическом регулировании. Обычно приня-

то начинать анализ с характеристики роли расходов, а затем – доходов. Это предопределено следующей логикой: цель, на которую направлена финансовая политика, заключена, прежде всего, в расходовании бюджетных ресурсов. Формирование доходов – способ обеспечения возможности расходовать средства. В отечественной науке обычно выбирался иной вариант, который предполагал другую логическую линию: прежде чем тратить средства, необходимо их сначала собрать.

В экономической теории под **государственными расходами** понимают затраты государства на приобретение материальных благ и услуг, связанных с удовлетворением общественных потребностей. Основная задача политики расходования средств состоит в воздействии на совокупный спрос. Такое влияние носит достаточно прямой характер.

Помимо решения этой цели процесс расходования бюджетных ресурсов ориентирован и на поддержание других форм равновесия (причем не только рыночного характера). Например, речь идет о сохранении равновесия между:

- сферой производства и природным комплексом;
- уровнем экономики страны и степенью ее внешней конкурентоспособности;
- уровнем развития отдельных отраслей и регионов экономики.

Масштаб расходования государственных средств (называемый **“государственной квотой”**) представляет собой важный макроэкономический показатель. Его уровень достаточно наглядно свидетельствует о роли государства в экономике. Наиболее показательный вариант – сравнение государственных расходов с объемом ВВП. Статистические данные по ведущим западным странам показывают дифференцированную картину (см. табл. 1).

Таблица 1

“Государственная квота” в странах ОЭСР
(совокупная сумма бюджетных расходов в % к ВВП)

Страна	1985	1990	1995	2000 ³
Швеция	62,7	58,6	64,6	56,0
Дания	56,8	56,1	59,6	54,2
Франция	51,6	49,7	54,0	51,1
Австрия	49,9	49,3	54,9	49,6
Германия	47,2	45,3	48,8	47,2
Англия	44,4	39,4	45,0	39,1
Канада	46,0	46,7	46,3	39,3
Япония	31,6	31,3	35,6	38,4
США	33,8	33,6	32,9	29,5

Итак, мы видим, что в странах континентальной Европы сумма государственных расходов равна или превышает половину объема ВВП. Для англо-американского экономического пространства и для Японии характерен более низкий показатель (примерно треть объема ВВП). Эта дифференциация свидетельствует о различиях в выбранной модели развития: континентальная Европа тяготеет к социальной рыночной модели, остальные развитые страны отдают предпочтение более жесткому рыночному варианту.

Для сравнения отметим, что данный показатель в **России** изначально имел высокий уровень (в условиях централизованной экономики основная масса финансовых потоков непременно проходила через государственный бюджет). По мере обретения экономическими субъектами самостоятельности степень активности бюджетного перераспределения стала снижаться. В 1992 г., например, квота составляла 65%, в 1993 – 49, 1994 – 48, 1995 – 41, 1996 – 43, в 1997г. – 43%. Одна из причин быстрого снижения показателя заключается в том, что немало

³ Предварительные данные

предприятий стало уходить от налогообложения. Одновременно уменьшились и многие социальные выплаты, а также платежи заработной платы государственным служащим из средств госбюджета.

Один из актуальных вопросов экономической теории: на производство и поставку каких благ средства должны затрачивать именно государство? При столь общей постановке вопроса ответ зависит от общественно-политической идеи, на которой базируется экономика. В абстрактно-теоретических построениях рыночная система в основном сама способна обеспечить оптимальное производство благ, и лишь в случае отказа рыночного механизма (или угрозы такого отказа) в процесс вмешивается государство. В каком же конкретном случае ответ зависит от того, о каком благе идет речь: **частном** или **общественном**. Кроме того, значительную роль играет наличие так называемых внешних эффектов при потреблении благ.

Внешний эффект - воздействие, которое потребление блага одним человеком оказывает на других людей. Оно может иметь материальную и психологическую форму; экономическая теория прежде всего изучает материальную форму эффекта. Воздействие, о котором идет речь, может быть положительным или отрицательным. Потребление частных благ зачастую не дает позитивных внешних эффектов. Это обусловлено тем, что оно удовлетворяет потребности лишь отдельных индивидов, не допуская к пользованию соответствующими благами других, которые могли бы заплатить за это. Примеров таких множество: покупка и использование одежды, мебели, станков и т.п.

Производство подобных благ берет на себя частный сектор, поскольку возможность отсеечения потребителей (в зависимости от оплаты) делает такое производство выгодным. Необходимости участия государства в этом случае нет.

Внешние эффекты при потреблении блага одним лицом, могут восприниматься другими людьми негативно. Возникновение шума при эксплуатации автомобиля, к примеру, вредит окружающим; потребление продуктов питания рождает серьезную проблему отходов; и т.п. Нейтрализацию подобного рода отрицательных внешних эффектов берет на себя государство, поскольку частный сектор не заинтересован выделять на это ресурсы.

Что же касается общественных благ, то их потребление приносит сравнительно мало отрицательных внешних эффектов. Проблема состоит не в их устранении, а в другом: общество испытывает острую потребность в рассматриваемых благах, производством которых частный сектор не занимается. Причина сдержанности частных предпринимателей по отношению к производству общественных благ следующая. Положительные внешние эффекты при пользовании этими благами распространяются на многих людей. Часто весьма сложно или чрезмерно дорого отделить одного потребителя (оплатившего благо) от другого (не сделавшего этого). В результате рыночный механизм блокирует выпуск общественных благ, и его финансирование вынуждено осуществлять именно государство.

Каким же образом оно финансирует производство общественных благ и устраняет отрицательные внешние эффекты? Отчасти прямо за счет средств государственного бюджета. В определенных случаях (при наличии острых финансовых проблем) государство стремится привлечь к оплате и частный сектор. Например, в связи с задачами финансирования охраны окружающей среды экономические и правовые рычаги госрегулирования задействуются для побуждения самих производителей к покрытию соответствующих издержек.

Отметим еще одно свойство, характерное для государственных расходов. Они очень эластичны, подвижны. Во время конъюнктурного подъема происходит автоматическое снижение государственных расходов (и наобо-

рот). Наибольшим антициклическим действием обладают финансовые расходы государства по социальной поддержке безработных- В определенной степени это характерно и для других видов социальной помощи.

Логика соответствующего реагирования такова: во время высокой конъюнктуры повышаются платежи подлежащих обязательному страхованию лиц, одновременно снижаются выплаты по безработице. В период же конъюнктурного спада вместе с ростом безработицы повышаются государственные выплаты на социальную поддержку. Параллельно имеет место сокращение отчислений от полученных доходов на цели страхования. В этой реакции проявляется так называемый экспансионистский эффект.

4. Политика государственных доходов и ее макроэкономические задачи

Проблема государственных доходов образует большой самостоятельный раздел в теории экономической политики. Под **государственными доходами** принято понимать текущие денежные и имущественные переводы (трансферт) от частного сектора государству. Передача средств может осуществляться на основе получения встречных услуг или без какого-либо возмещения.

Первоначально каждому платежу, производимому физическим лицом, должна была соответствовать встречная акция государства. Однако позднее связь между платежом и государственной услугой ослабла. Кроме того, со временем исчезла и жесткая целевая ориентация отдаваемых частным сектором средств. Поступления в бюджет стали носить характер взносов в “общий котел”.

Задачи, решаемые политикой доходов, можно свести в две группы:

- сбор средств для формирования финансового фонда, с помощью которого можно осуществлять воздействие на макроэкономическое равновесие;
- достижение регулирующего эффекта за счет самой техники изъятия ресурсов (например, манипулирование налоговыми ставками).

Практика развитой рыночной экономики показывает: политика доходов имеет более сильный по сравнению с политикой расходов регулирующий эффект. Причины этого в немалой степени имеют социально-психологический характер. Человек эмоциональнее воспринимает факт изъятия, чем случай недополучения. Кнут весомее пряника!

Экономисты отмечают следующий перечень продуцентов государственных доходов:

- частные домашние хозяйства и предприятия;
- административно-территориальные единицы (территориальные корпорации);
- прочие общественные институты;
- заграничные источники.

Формы получения доходов. Существуют большое разнообразие форм и методов аккумуляции государственных доходов. В самом общем виде различают **налоговые** и **неналоговые** доходы. Кроме того - **обычные** (постоянные) и **чрезвычайные** (временные, периодические) доходы.

Наиболее обстоятельный анализ форм доходов государства дан немецким экономистом Ф. Ноймарком. Критерием его классификации являются экономические сферы, в которых создаются доходы. Он различает две группы поступлений в бюджет - от частного и от государственного сектора. Доходы, получаемые от государственного сектора, в свою очередь делятся на средства, полученные от национального государства и поступившие из-за рубежа (по-

мощь, репарации); вычленяют и доходы, Полученные на основе обменных операций (проценты за кредит).

Другая группа доходов — получаемая из частного сектора — обусловлена прямым и косвенным участием государства в рыночных процессах. Прямой вариант предполагает доходы от продажи услуг, производимых государственными предприятиями (например, электроэнергии), от сдачи в аренду (или на условиях проката) объектов госсобственности. Косвенное участие в рыночных процессах приносит доходы в виде налогов, сборов, взносов, пошлин, принудительных кредитов, доходов от общественного транспорта и штрафов.

Приведенная классификация — одна из возможных. Она отличается, скажем, от той, которая используется в налоговой сфере. В целом считается, что теоретически вопрос об оптимальной структуре всей совокупности государственных доходов решен не столь четко, как вопрос о соответствующей структуре налоговых поступлений.

Налоги и налоговая политика. Среди разнообразных государственных доходов наиболее распространенной формой принудительного изъятия средств (без встречной услуги) являются налоги. Это важнейший источник средств государства. Например, в 1997 г. через налоги и социальные изъятия развитые государства мобилизовали от 29—30% ВВП (в Японии и США) до 50-52% (в Дании и Швеции).

Налоговая система как совокупность форм и методов сбора финансовых средств — сложное явление. В ней заложено глубокое противоречие целевых установок: с одной стороны, обеспечить изъятие у субъектов экономики солидных финансовых ресурсов, а с другой — не допустить снижения их деловой активности. Решение проблемы достигается на путях разумного компромисса. Налоговая система, по мнению немецкого экономиста Х. Халлера, оптимальна в том случае, если соблюдаются следующие принципы.

1. Система взимания налогов должна быть построена так, чтобы затраты государства на ее содержание были настолько низки, насколько это возможно.

2. Взимание налогов нужно осуществлять так, чтобы затраты налогоплательщика, связанные с самой процедурой выплаты, тоже были максимально низки.

3. Налоговое бремя нельзя доводить до того уровня, когда оно начинает снижать экономическую активность налогоплательщика.

4. Налогообложение нельзя также делать помехой ни для “внутренней” рациональной организации производства, ни для его “внешней” рациональной ориентации на структуру запросов потребителей.

5. Процесс получения налогов надлежит организовать так, чтобы он в наибольшей степени способствовал (через накапливаемые финансовые ресурсы) реализации политики конъюнктуры и занятости.

6. Этот процесс призван влиять и на распределение доходов в направлении обеспечения большей справедливости.

7. При определении “налоговой платежеспособности” частных лиц следует требовать предъявления лишь минимума сведений, затрагивающих личную жизнь граждан.

8. Важно добиваться того, чтобы комбинация налогов образовывала единую систему, в которой каждый налог имеет свою конкретную цель. При этом нельзя допускать ни взаимного “перехлеста” налогов, ни наличия “люков” между ними.

В мировой практике существуют разные классификации налогов. Например, различают **основные** и **дополнительные налоги**. Критерий этого деления - степень важности доходов для бюджета. Принято выделять также **прямые** и **косвенные налоги**; принцип классификации — метод обложения.

К основным налогам, обеспечивающим наиболее весомый вклад в доходы государственного бюджета развитых стран Запада, относятся: индиви-

дуальный подоходный налог (отношение которого к ВВП составляет в среднем по странам ОЭСР примерно 12%); налог на добавленную стоимость (около 6); налог на прибыль корпораций (3%).

К дополнительным налогам относят налоги на имущество (около 2%) и на наследство; отдельные потребительские налоги (на спиртные напитки, табачные изделия); особые налоги, построенные по принципу эквивалентности (например, налог на автотранспортные средства).

Согласно другой классификации, **к прямым налогам**, уплачиваемым по целевому назначению, относят: подоходный, на прибыль (корпорационный налог) и на имущество. **К косвенным** (которые оплачивает потребитель в виде надбавки к цене товара) - налог с оборота (на добавленную стоимость, на импорт); отдельные потребительские налоги (акцизы); таможенные пошлины.

В рыночной экономике налоги автоматически выполняют важную стабилизирующую роль. Согласно определению Ф.Ноймарка, понятие “автоматического стабилизатора” (или “встроенной гибкости”) выражает антициклическую внутреннюю приспособляемость государственного бюджета, проявляющуюся автоматически, без каких-либо мер и вытекающую из природы определенных доходов или расходов.

Механизм антициклического приспособления налогов состоит в следующем. В случае “перегрева” конъюнктуры происходит повышение объема национального дохода. При наличии же прогрессивно построенной шкалы налогообложения размеры выплат в бюджет возрастают, что сдерживает экономическую активность. Кроме того, увеличившийся объем государственного бюджета позволяет с помощью социальной политики поднять уровень потребления малообеспеченных слоев населения и тем самым увеличить совокупный спрос, сближая его с возросшим совокупным предложением. В условиях же ухудшения конъюнктуры происходит обратное.

Однако для того, чтобы сработал описанный выше механизм, необхо-

димы определенные предпосылки, в частности, оперативная реакция налоговой системы на конъюнктуру. Различные налоги обладают разной степенью конъюнктурной эластичности. В свою очередь это обусловлено методами построения налоговых ставок, самим объектом обложения, а также техникой взимания налогов.

Повышенными антициклическими свойствами обладают те налоги, которые автоматически реагируют на динамику конъюнктуры благодаря основе, на которой они строятся (доход, оборот, прибыль и т.п.). Поскольку в развитых индустриальных странах сердцевину налоговой системы составляют налоги на доходы, прибыль и оборот, соответствующие налоговые системы обладают повышенной конъюнктурной эластичностью.

В связи со сказанным в финансовой теории принято использовать показатель эластичности налоговых поступлений. Он рассчитывается как отношение процентного (или абсолютного) изменения налоговых поступлений к процентному (или абсолютному) изменению национального дохода. В экономике ФРГ, например, степень налогового реагирования составляет 1,5. Это означает, что повышение или понижение национального дохода на 1% обуславливает рост или сокращение суммы поступлений от налогов в 1,5%.

Принято считать, что наибольшей эластичностью, соответственно самой высокой значимостью в регулировании, обладает подоходный налог (благодаря своей прогрессивной шкале). Несколько слабее эти свойства выражены у налога на прибыль (корпорационного налога): его шкала имеет слабую прогрессию, иногда она даже регрессивна. Эластичность налога с оборота — среднего уровня. Налог на имущество обладает низкой эластичностью, поскольку его база не связана с конъюнктурными колебаниями, шкала пропорциональна, а уровень обложения низок.

Отсюда общий вывод: степень реакции всей налоговой системы на конъюнктуру зависит от того, какой удельный вес в ней занимают отдельные

виды налогов. Считается, что эффективным конъюнктурно-стабилизирующим действием система обладает тогда, когда уровень ее эластичности равен единице. Это происходит, если в налоговой системе достаточно высоко значение подоходного и корпорационного налогов.

Регулирующие возможности налоговой системы зависят не только от совокупности их видов, но и от рационального уровня ставок обложения. Приведем некоторые типичные примеры, характерные для развитых стран (см. табл.2).

Таблица 2

**Ставки налогообложения в различных странах
ОЭСР и в России (1999 г., в %)**

Страна	Подоходный налог (максимальная ставка)	Налог на прибыль корпораций (максимальная ставка)	НДС (нормативная ставка)
Швеция	56,0	28,0	25,0
Германия	55,9	42,2	16,0
Франция	54,0	40,0	20,6
Япония	50,0	35,2	5,0
США	46,0	46,5	-
Италия	46,0	37,0	20,0
Англия	45,0	35,0	18,0
Россия	30,0	30,0	20,0

Данные таблицы, показывают, что развитые страны осуществляют налоговую политику по единым (во всяком случае по близким) правилам. Практика выработала оптимальные соотношения между ставками различных видов налогов: максимальный уровень подоходного налога составляет в среднем 45—55%, корпорационного — 35—45; ставка налога на добавленную стои-

мость имеет большую дифференциацию: от 5 до 25%. Отметим при этом, что с 2000 г. подоходный налог в России взимается по единой ставке 13% (включая однопроцентный взнос в пенсионный фонд).

Говоря об особенностях влияния налоговой политики на общеэкономические показатели, не следует упускать из виду один важный аспект. Он получил название “**эффект запаздывания**”. Суть его заключается в том, что для "получения задуманных изменений в экономике в результате проведения мер финансовой политики требуется определенное время.

На степень **регулирующего воздействия налогов** на экономику влияет также тенденция ухода субъектов экономики от налогообложения. **Недоплата** налогов может происходить в **легальной** и **нелегальной** формах. Легальный вариант предполагает использование налогоплательщиком системы льгот или определенной степени условности нормативных предписаний (реальная жизнь, как известно, всегда сложнее любого предписания, исходящего из обобщенной схемы). Существуют, например, следующие легальные формы ухода от уплаты налогов: отказ от сферы деятельности или объекта потребления, облагаемых высоким налогом⁴; компенсация налоговых изъятий⁵; переложение налогового бремени на других участников экономического процесса через цену. В развитых странах широко распространена сеть частных финансовых служб, консультирующих предпринимателей по легальным методам сокращения налоговых платежей.

⁴ В федеративном государстве, например, налогоплательщик может перевести свою головную организацию в другой административный район, создав там филиал. На международном уровне это выражается в стремлении разместить штаб-квартиру компании в так называемом налоговом оазисе. Налогоплательщик может отказаться также от потребления товара, облагаемого высоким налогом, в пользу другого товара.

⁵ С помощью повышения производительности труда и снижения издержек налогоплательщик-предприниматель стремится сохранить должный уровень чистой прибыли. Домашние хозяйства достигают той же цели за счет дополнительной работы.

Что касается нелегальных налоговых сокрытий, то можно указать на следующие типичные варианты их обеспечения: ухищрения в бухгалтерском учете (удается искусственно снизить размеры прибыли), сокрытие от налогового ведомства информации о той или иной деятельности, а значит, и о дополнительных доходах. Первый случай больше связан с деятельностью юридических лиц, второй — физических (распространенный пример уклонения последних от налогов связан с выполнением ремонтных работ в частных квартирах и домах). Нелегальный уход от налогов снижает регулирующие возможности воздействия государства на субъектов экономики.

Подводя итог характеристике финансового механизма, целесообразно обратить внимание на те выводы, которые содержатся в мировой экономической литературе. Высокая степень **“встроенной гибкости”** **финансовой системы** считается желательной для экономики. Встроенные финансовые стабилизаторы обладают тем позитивным качеством, что ослабляют необходимость в точном диагнозе и детальном прогнозе конъюнктурного положения. Поскольку отмеченные стабилизаторы всегда действуют в антициклическом направлении, они обеспечивают определенный простор для налоговой политики (дают время, в течение которого можно установить, какова природа экономических колебаний, и определить, нужны ли дополнительные меры). Вместе с тем достоинства встроенных стабилизаторов ограничены: как правило, смягчая конъюнктурные колебания, эти инструменты не в состоянии их устранить.

Обращаясь к опыту действия налоговой системы в России, отметим: она отражает противоречия переходного к рынку этапа. С одной стороны, задачи, стоящие перед обществом (в частности, в области структурной перестройки экономики, в социальной сфере), требуют максимального повышения финансовых изъятий. Однако необходимость создания благоприятной среды для

становления частного бизнеса предполагает либеральность финансовой политики, мягкость налогообложения.

Несмотря на эту коллизию, совершенствование российской налоговой системы будет все же проходить в том русле, в каком это совершается в ведущих странах Запада. Усиление международной конкуренции выдвигает перед всеми правительствами требование: снижать налоговую нагрузку в своей стране ради усиления стимула к предпринимательской деятельности. Меры, предпринятые в России в 2000 году, когда Совет Федерации одобрил вариант налоговой реформы, - тому пример. И хотя ряд аспектов данных преобразований вызывает у российских предпринимателей определенные критические замечания, в целом реформа сделала шаг в сторону некоторого ослабления налогового пресса. Исходная задача, которая стояла при этом, - добиться экономического роста в среднем на уровне 5,5% в год в течение первого десятилетия XXI века.

Сведения об авторах:

СОКОЛИНСКИЙ Вадим Михайлович – доктор экономических наук, профессор Финансовой академии при Правительстве РФ

ФАРИЗОВ Иван Омарович - доктор экономических наук, профессор Института стран Азии и Африки при МГУ им. М.В. Ломоносова