

МАГИСТР

Под редакцией М. А. Абрамовой, Л. И. Гончаренко, Е. В. Маркиной

ФИНАНСОВЫЕ И ДЕНЕЖНО- КРЕДИТНЫЕ МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УЧЕБНИК

2-е издание



УМО ВО
РЕКОМЕНДУЕТ

Юрайт
Издательство
biblio-online.ru

ФИНАНСОВЫЕ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНЫЕ МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УЧЕБНИК ДЛЯ МАГИСТРАТУРЫ

Под редакцией профессора **М. А. Абрамовой**,
профессора **Л. И. Гончаренко**,
профессора **Е. В. Маркиной**

2-е издание, исправленное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по экономическим направлениям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 336(075.8)
ББК 65.26я73
Ф59

Ответственные редакторы:

Абрамова Марина Александровна — профессор, доктор экономических наук, профессор Департамента финансовых рынков и банков Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

Гончаренко Любовь Ивановна — доктор экономических наук, профессор, заслуженный работник высшего образования Российской Федерации, руководитель Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

Маркина Елена Валентиновна — кандидат экономических наук, профессор, почетный профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Рецензент:

Гамза В. А. — кандидат экономических наук, кандидат юридических наук, профессор, заместитель проректора по науке Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, профессор Российской академии предпринимательства.

Ф59 **Финансовые и денежно-кредитные методы регулирования экономики. Теория и практика** : учебник для магистратуры / под ред. М. А. Абрамовой, Л. И. Гончаренко, Е. В. Маркиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 486 с. — (Серия : Магистр).

ISBN 978-5-534-05491-0

Данный учебник является первым в России по базовой дисциплине профессионального цикла «Финансовые и денежно-кредитные методы регулирования экономики» для студентов, обучающихся по направлению «Финансы и кредит» (уровень магистратуры). Учебник охватывает все разделы и темы указанной учебной дисциплины, в нем учтены современные теоретические концепции в области финансового и кредитно-денежного регулирования, тенденции в развитии методов регулирования как в России, так и за рубежом, принятые в последнее время нормативные акты, регулирующие деятельность институтов финансовой и денежно-кредитной сферы. Многие темы носят проблемный характер, что дает возможность магистрантам получить навыки научного исследования. Изложение проблемных вопросов сопровождается заданиями для самостоятельной работы, кейсами по темам дисциплины.

Для студентов магистратуры, а также для слушателей дополнительного образования.

УДК 336(075.8)
ББК 65.26я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-05491-0

© Коллектив авторов, 2013
© Коллектив авторов, 2018, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2019

Оглавление

Авторский коллектив	7
Введение.....	8
Глава 1. Содержание, объекты, формы и уровни финансового регулирования	10
1.1. Современные научные школы о необходимости и роли государственного финансового регулирования.....	10
1.2. Дискуссионные вопросы финансового регулирования, его объектов и основных элементов	19
1.3. Национальные и наднациональные уровни финансового регулирования рыночной экономики	30
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	<i>37</i>
Глава 2. Налоговое регулирование в системе методов финансового регулирования	39
2.1. Содержание, задачи и инструменты налогового регулирования.....	39
2.2. Налоговые льготы как инструмент налогового регулирования.....	44
2.3. Принципы применения налоговых льгот.....	50
2.4. Налоговые методы стимулирования малого предпринимательства в Российской Федерации	54
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	<i>66</i>
Глава 3. Неналоговые методы финансового регулирования	69
3.1. Характеристика неналоговых методов финансового регулирования, ограничения их использования.....	69
3.2. Проблема выбора между налоговыми и неналоговыми методами финансового регулирования при разработке и реализации финансовой политики	105
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	<i>110</i>
Глава 4. Методы государственной финансовой поддержки инвестиционной деятельности	112
4.1. Влияние финансового регулирования на инвестиционную привлекательность страны, региона	112
4.2. Формы государственно-частного партнерства финансирования инвестиционных проектов.....	122
4.3. Налоговое стимулирование инвестиционной деятельности	135
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	<i>148</i>

Глава 5. Финансовое регулирование инновационного развития экономики России	149
5.1. Теоретические и институциональные аспекты финансового регулирования инноваций и инновационного развития экономики ...	149
5.2. Финансовые методы стимулирования инновационной деятельности ...	155
5.3. Налоговое стимулирование инновационной деятельности и спроса на инновации	169
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	183
Глава 6. Финансовое регулирование социальных процессов	184
6.1. Дискуссионные вопросы сохранения патерналистской роли государства в условиях процессов глобализации	184
6.2. Механизмы финансирования социальных выплат и льгот, критерии их эффективности	195
6.3. Налоговые методы регулирования социальных пропорций: роль прогрессивной системы подоходного налогообложения в выравнивании доходов граждан	202
6.4. Налоговое стимулирование производства и реализации жизненно необходимых товаров и услуг, благотворительной деятельности	217
6.5. Финансовое обеспечение доступности образовательных услуг, услуг здравоохранения	225
6.6. Государственное финансовое регулирование занятости населения, миграционных и демографических процессов	236
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	241
Глава 7. Теоретические основы современной системы денежно-кредитного регулирования	244
7.1. Теоретические концепции денежно-кредитного регулирования: кейнсианство, монетаризм, концепция кривой Филлипса	244
7.2. Теоретические концепции денежно-кредитного регулирования: новая классическая концепция, новая кейнсианская модель, операционистский подход	259
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	267
Глава 8. Методы и инструменты денежно-кредитного регулирования: понятие и особенности применения	270
8.1. Понятие методов и инструментов денежно-кредитного регулирования, их классификация по характеру влияния на состояние денежно-кредитной сферы, по объектам воздействия ...	270
8.2. Стратегия и тактика использования инструментов денежно-кредитного регулирования: анализ воздействия на экономику и оценка эффективности	286
8.3. Политика обязательных резервов Банка России и ее место в системе методов денежно-кредитного регулирования	317
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	325
Глава 9. Операции Банка России на финансовом рынке как инструмент денежно-кредитного регулирования	327
9.1. Понятие и структура внутреннего финансового рынка	327

9.2. Процентная политика Банка России: понятие и механизм реализации	331
9.3. Виды и механизм проведения Банком России операций на денежном рынке	336
9.4. Депозитные операции Банка России	345
9.5. Операции Банка России по покупке/продаже ценных бумаг на открытом рынке.....	350
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	353
Глава 10. Регулирование наличного денежного обращения.....	358
10.1. Особенности организации налично-денежного обращения в России.....	358
10.2. Изготовление денежных знаков, защита их от подделки, выпуск новых образцов денежных знаков	368
10.3. Определение подлинности денежных знаков, борьба с фальшивомонетничеством	370
10.4. Организация хранения и транспортировки денег и ценностей, уничтожения ветхих денежных знаков.....	373
10.5. Прием и выдача Банком России наличных денег кредитным организациям	377
10.6. Проблемы и перспективы развития налично-денежного обращения в России.....	378
10.7. Взаимосвязь денежной эмиссии с политикой стимулирования экономического роста	384
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	393
Глава 11. Валютное регулирование и валютный контроль как метод денежно-кредитного регулирования.....	397
11.1. Основные задачи Банка России в области валютного регулирования	397
11.2. Административные методы валютного регулирования	401
11.3. Экономические методы валютного регулирования.....	405
11.4. Основные задачи в области валютного контроля	408
11.5. Взаимодействие Банка России с другими государственными органами, осуществляющими функции валютного регулирования и валютного контроля.....	414
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	416
Глава 12. Денежно-кредитная политика Банка России: особенности формирования и реализации.....	419
12.1. Денежно-кредитная политика Банка России как составная часть экономической политики государства: особенности формирования...	419
12.2. Теоретические и практические аспекты формирования и реализации единой государственной денежно-кредитной политики	421
12.3. Разработка основных направлений денежно-кредитной политики Банком России и анализ документа	432
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	436

Глава 13. Направления координации денежно-кредитной и финансовой политики в России в целях повышения их эффективности	440
13.1. Теоретические аспекты взаимосвязи и взаимодействия денежно-кредитной и финансовой политики	440
13.2. Нормативная правовая основа координации денежно-кредитной и финансовой политики в России	449
13.3. Направления взаимодействия единой государственной денежно-кредитной политики с финансовой политикой	455
13.4. Направления совершенствования денежно-кредитной политики и регулирования банковского сектора	459
13.5. Связь денежно-кредитной политики с вопросами налогообложения	469
<i>Задания и вопросы для самостоятельной работы</i>	475
Литература	479

Авторский коллектив

Седова М. Л., кандидат экономических наук, профессор — главы 1, 3, глава 5 (§ 5.2), глава 6 (§ 6.1, 6.5), глава 13 (§ 13.3)

Мельникова Н. П., кандидат экономических наук, профессор — глава 2 (§ 2.1, 2.2, 2.3), глава 13 (§ 13.5)

Малис Н. И., кандидат экономических наук, профессор — глава 2 (§ 2.4)

Буздалина О. Б., кандидат экономических наук, профессор — глава 4 (§ 4.1, 4.2)

Мандрощенко О. Н., доктор экономических наук, доцент — глава 4 (§ 4.3)

Гончаренко Л. И., доктор экономических наук, профессор — глава 5 (§ 5.1, 5.3)

Шмиголь Н. С., кандидат экономических наук, доцент — глава 6 (§ 6.2)

Савина О.Н., кандидат экономических наук, доцент — глава 6 (§ 6.3)

Жукова Е.И., кандидат экономических наук, доцент — глава 6 (§ 6.4)

Чернов А. Ю., кандидат экономических наук, доцент — глава 6 (§ 6.6)

Шакер И. Е., кандидат экономических наук, доцент — глава 7, глава 10

Абрамова М. А., доктор экономических наук, профессор — глава 8 (§ 8.1, 8.2)

Печалова М.Ю., кандидат экономических наук, доцент — глава 8 (§ 8.2), глава 12, глава 13 (§ 13.1)

Захарова О. В., магистр экономики, старший преподаватель — глава 8 (§ 8.3), глава 9 (§ 9.1), глава 13 (§ 13.4)

Дубова С.Е. доктор экономических наук, профессор глава 9 (§ 9.2, 9.3, 9.4),

Гусева И.А., кандидат экономических наук, доцент — глава 9 (§ 9.5)

Александрова Л. С., кандидат экономических наук, доцент глава 11 (§ 11.1, 11.3), глава 13 (§ 13.2)

Понаморенко В. Е., кандидат юридических наук, доцент глава 11 (§ 11.2, 11.4, 11.5)

Введение

Состояние монетарной сферы современной экономики, уровень развития и качество процессов в денежно-кредитной и финансовой сферах оказывают мощное воздействие на всю национальную экономику. Выбор и обоснование приоритетов, задач и мероприятий по совершенствованию методов денежно-кредитного и финансового регулирования экономики, способствующих реализации концептуальных ценностных идей, являются одним из ключевых направлений государственной экономической политики России.

Достижение поставленной цели экономической политики России — переход к инновационному экономическому росту — зависит от многих факторов, среди которых модернизированные концепции единой государственной денежно-кредитной и финансовой политик занимают приоритетное место. Это обусловлено тем, что финансовая устойчивость национальных экономик во многом зависит от управленческих мер, решений и действий государства в области денежно-кредитной и финансовой политик, эффективности применяемых методов и инструментов денежно-кредитного и финансового регулирования на различных фазах экономического цикла.

На наш взгляд, решение задачи достижения финансовой устойчивости национальной экономики в условиях перехода к инновационному экономическому росту возможно лишь в рамках системного подхода. Данный подход должен найти отражение в развитии нормативной правовой базы денежно-кредитного и финансового регулирования экономики, в стратегии и тактике развития национальной финансовой и банковской систем, определяемой на государственном уровне, а также в стратегических планах развития, определяемых органами управления каждого отдельного российского банка, иного кредитного и финансового института. Требуется также совершенствование регулирования не только банковского сектора экономики, но и всего финансового сектора. Это в свою очередь возможно только при условии развития методологии управления крупными социально-экономическими системами, поскольку спецификой финансовых и банковских систем являются их сложность, возможность влияния на глобальные социально-экономические процессы, а также незрелость социально-экономических процессов в странах с развивающимися рынками, обуславливающая высокую степень зависимости от внутренних и внешних потрясений.

Особенность изложения современных денежно-кредитных и финансовых методов регулирования в данном учебнике состоит в том, что

анализ монетарной среды проводится в тесной увязке с проблемами национальной экономики. Проблемы денежной сферы, рекомендации по повышению эффективности ее функционирования обращены в этой связи на решение задач реальной экономики.

Данная методология исследования базируется на опыте научных школ Московского финансового института, которые поддерживались и развивались затем на базе Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, а сегодня — ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Авторы данного учебника — преподаватели Департамента общественных финансов, Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования, Департамента финансовых рынков и банков — в преддверии 100-летия своей *alma mater* **выражают благодарность своим учителям:** М. С. Атлас, З. В. Атласу, Д. А. Аллахвердяну, В. С. Барду, Н. И. Валенцевой, Р. Д. Винокур, Т. В. Гуйде, В. А. Гусакковой, В. С. Герашенко, А. Г. Грязновой, Е. П. Дедкову, И. Д. Злобину, Л. И. Колычеву, Ф. В. Коньшину, Л. Н. Красавиной, О. И. Лаврушину, Н. Н. Любимову, И. Д. Мамоновой, Н. И. Минеевой, Л. П. Павловой, В. Г. Панскову, Н. Н. Ровинскому, В. М. Родионовой, Т. Г. Семенковой, Г. П. Солюсу, П. В. Тальминой, В. Н. Шенаеву, М. К. Шерменеву, М. М. Ямпольскому.

Глава 1

СОДЕРЖАНИЕ, ОБЪЕКТЫ, ФОРМЫ И УРОВНИ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- с чем связана необходимость государственного финансового регулирования, какие модели используются для оценки влияния государственного финансового регулирования на экономическое развитие, как связаны функции современного государства и финансовое регулирование;

уметь

- определять границы государственного финансового регулирования;

владеть

- методами государственного финансового регулирования на разных уровнях государственной власти, а также наднациональном уровне.

1.1. Современные научные школы о необходимости и роли государственного финансового регулирования

Активизация научных исследований и дискуссий о роли государства в современной рыночной экономике, необходимости, границах и эффективности государственного финансового вмешательства в экономические и социальные процессы была вызвана недавним мировым финансовым кризисом 2007—2009 гг. Кризис поколебал уверенность в совершенстве моделей, построенных в духе экономики предложения, либерализма.

Необходимость государственного финансового регулирования

В настоящее время необходимость государственного регулирования рыночной экономики признается всеми, хотя мера и методы вмешательства государства в хозяйственную деятельность предпринимателей принимаются по-разному¹. Дж. Стиглиц отмечает, что «за последние два столетия экономисты пришли к признанию того, что рынок не всегда работает так совершенно, как предполагает

¹ Экономическая теория / под ред. А. Г. Грязновой, Т. В. Чечелевой. М. : Экзамен, 2003. С. 457.

большинство горячих приверженцев свободного рынка, чему немало примеров»¹.

С определенной долей условности можно выделить два основных направления при решении вопроса о государственном финансовом вмешательстве в условиях рыночной экономики в современной науке: последователей неоклассической школы, включая монетаристов, неoinституционалистов, с одной стороны, и неокейнсианцев, с другой. Первое направление приветствует принципы либеральной экономики и невмешательство государства в экономические процессы. Второе — принципы использования финансовых² инструментов государством, включая налоги и расходы бюджетов бюджетной системы³ для достижения макроэкономической сбалансированности и устойчивого роста. Но как отмечают П. Самуэльсон и У. Нордхаус, «взгляды кейнсианской, старой и новой классической, монетаристской и т.д. школ хорошо увязываются между собой, если рассматривать их как углубленный анализ тех или иных аспектов потребительских ожиданий, рыночного равновесия и совокупного спроса»⁴.

В зарубежной литературе впервые о необходимости государственного вмешательства в рыночную экономику писали Дж. М. Кейнс и представители стокгольмской школы⁵. Такую необходимость экономисты связывают с «провалами рынка».

Терминологическая справка

«Провалы рынка» — ситуация, при которой свободные рынки не в состоянии эффективно распределять ресурсы. К «провалам рынка» относят следующее: наличие монополий; наличие услуг, не предполагающих рыночное предложение (оборона, дороги, уличное освещение и т.д.), или услуг, не полностью обеспечиваемых рыночным предложением (образование, здравоохранение и др.), рынки не в состоянии самостоятельно контролировать отдельные рынки (алкоголь, сигареты — De-merit goods), неравенство доходов, асимметрия информации и др.

О «провалах рынка» см. также:

Economics Online. URL: http://www.economicsonline.co.uk/Market_failures/Types_of_market_failure.html;

Samuelson P., Nordhaus W. Economics. 14th ed. 1992. P. 295; Рубинштейн А. Я. К теории рынков «опекаемых благ» // Доклад на секции Экономики Отделения общественных наук РАН 25 марта 2008. М. : Институт экономики, 2008. С. 14—18.

¹ Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Дж. Ю. Стиглиц ; пер. с англ. М. : Издательство МГУ — ИНФРА-М, 1997. С. 67.

² Дословно в переводе с английского — фискальных.

³ В отечественных учебниках по макроэкономике такие расходы чаще всего называют государственными, хотя это не совсем точный перевод словосочетания «public expenditures» или «government spending».

⁴ Самуэльсон П. Экономика / П. Самуэльсон, У. Нордхаус ; пер. с англ. 19-е изд. М. : Вильямс, 2012. С. 32.

⁵ Сумароков В. Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования / В. Н. Сумароков. М. : Финансы и статистика, 1996. С. 24.

Преодоление «провалов рынка» может осуществляться правовым регулированием (например, законодательным установлением минимального размера оплаты труда), но государство также использует экономические инструменты, к которым относятся и финансовые.

Фискальные мультипликаторы

Именно варьирование разницы между доходами и расходами бюджетов органов государственной власти (местного самоуправления), по мнению Дж. М. Кейнса, обеспечивает влияние на совокупный спрос, а через него — на величину совокупного предложения. Коэффициенты, которые отражают такую зависимость, получили название фискальных мультипликаторов.

Терминологическая справка

Фискальные мультипликаторы включают мультипликатор государственных (муниципальных) расходов и мультипликатор налогов. Мультипликатор государственных расходов показывает прирост ВВП, вызванный увеличением государственных расходов¹ на 1 денежную единицу (пункт). В простейшей модели влияние первоначального изменения расходов государства аналогично влиянию изменения уровня инвестиций: мультипликатор государственных расходов оказывается равен $1/(1 - MPC)^2$. Государственные закупки товаров и услуг (G) оказывают существенное влияние на объем производства и уровень занятости. В модели мультипликатора увеличение объемов государственных закупок вызывает увеличение объема производства на величину, равную произведению первоначального прироста государственных закупок и мультипликатора расходов, поэтому государственные расходы могут оказывать либо стабилизирующее, либо дестабилизирующее воздействие на объем производства на разных этапах делового цикла. Изменение величины налогов — действенный инструмент фискальной политики³. Однако мультипликатор налогов меньше мультипликатора расходов на величину, пропорциональную предельной склонности к потреблению: мультипликатор налогов равен $MPC \times$ мультипликатор расходов.

Самуэльсон П. Макроэкономика. 2009. С. 160, 170, 172.

В научной литературе есть и другие определения фискальных мультипликаторов. Например, фискальный мультипликатор — это отношение изменения объемов ВВП или ВНП к экзогенному изменению бюджетного дефицита по сравнению с их базовыми уровнями (часто используется отношение объемов производства к структурному дефициту)⁴.

¹ Для упрощения в дальнейшем используется термин «государственные расходы».

² MPC (Marginal Propensity to Consume) — предельная склонность к потреблению.

³ Вопреки принятой в отдельных отечественных источниках трактовке термина «фискальная политика» как синонима налоговой политики, в зарубежной литературе этот термин касается не только налогов, но и расходов бюджетов органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, фискальная политика — это бюджетно-налоговая политика или, как определено в законодательных актах Российской Федерации, финансовая политика.

⁴ Фискальные мультипликаторы. Литературный обзор, подготовленный Высшей школой экономики / URL: <https://www.hse.ru>

Оценить кумулятивный эффект от проведения бюджетно-налоговой политики на изменение деловой активности и роста производства достаточно сложно. В соответствии с теорией это следует делать при нулевых ставках рефинансирования, что на практике не всегда возможно. Определенные сложности могут быть связаны с учетом влияния мер, проводимых в других странах, а также временных факторов. Для оценки фискальных мультипликаторов используются различные модели, в том числе VAR¹, DSGE² и др.

Финансовое регулирование в составе функций современного государства

Логическим продолжением кейнсианской теории является классическая теория государственных и муниципальных финансов Р. Масгрейва, который среди важнейших функций государства называл корректировку существующего распределения доходов и богатства с целью обеспечения соответствия общественным предоставлениям о «честном» и «справедливом» распределении (перераспределительная функция), а также использование бюджетной политики как «средства обеспечения высокой занятости, разумного уровня цен и соответствующего уровня экономического роста с учетом влияния на торговый и платежный балансы» (стабилизационная функция)³. Эти функции были сформулированы в первой половине XX в.

В конце XX в. возник вопрос о том, не меняют ли процессы глобализации функции современного государства, не означают ли системные рыночные преобразования в бывших странах с централизованной плановой экономикой отказ от дистрибьютивной и стабилизационной функций. Эксперты Всемирного банка в рамках исследования, проведенного в 1979 г., отмечают, что модель развития, при которой государство доминировало, провалилась, но то же самое происходит и с развитием без участия государства⁴.

Академик Д. С. Львов писал: «... мы не можем согласиться... с идеологией максимального вытеснения государства из экономики. Потребность в эффективном государственном вмешательстве вызвана как кратко-, так и долгосрочными проблемами, стоящими перед страной»⁵.

Кризис начала XXI в.: монетаризм или кейнсианство?

В практической деятельности при разработке финансовой (бюджетно-налоговой) политики правительства США и Великобритании в 1970-е гг. теории Дж. М. Кейнса и его последователей сменили на теорию экономики предложения, отражающей монетарист-

¹ Векторная авторегрессия.

² Динамические стохастические модели общего равновесия.

³ Масгрейв Р. Государственные финансы: теория и практика / Р. Масгрейв, П. Масгрейв ; пер. с англ. М. : Бизнес Атлас, 2009. С. 21.

⁴ Государство в меняющемся мире (Отчет о мировом развитии 1997 г.) ; пер. с англ. М. : Прайм-Тасс, 1997. С. 16.

⁵ Цит. по: Полтерович В. М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ // Экономическая наука в современной России. 2005. № 1. С. 18.

ские взгляды и подходы неоклассиков. Например, наряду с проблемами «провала рынков» Д. Брюммерхофф предлагает рассматривать несовершенство государства, включая несовершенство коллективного выбора, особенностей государственных (муниципальных) услуг¹.

Но кризис 2007—2009 гг. подверг сомнению безупречность позиции максимальной либерализации экономики и сокращения вмешательства государства в экономические и социальные процессы.

Данные «Панорамы сектора государственного управления», подготовленные Организацией экономического содействия и развития (ОЭСР), показывают, что в докризисный период между 2000 и 2007 гг. страны — члены ОЭСР снизили свою долю бюджетных расходов в среднем на 0,6 процентных пунктов ВВП. Однако после начала кризиса эта доля выросла на 4,9 процентных пунктов в ОЭСР за период 2007—2009 гг. Только часть увеличения связана с уменьшением ВВП, другая отражает увеличение, вызванное необходимостью обеспечения стабильности финансовой системы² и стимулирования экономического развития³.

Приведенные в таблице 1.1.1 данные свидетельствуют о том, что разные по степени развития экономики, численности населения, моделям рыночной экономики страны за редким исключением показывают общую тенденцию увеличения относительных показателей бюджетных расходов в кризисный период. Разный временной лаг не позволяет объяснить такую тенденцию только влиянием встроенных стабилизаторов.

По мнению Экономической экспертной группы Минфина России, прошедший кризис стимулировал продолжение дискуссии относительно государственного финансового стимулирования экономики⁴, при этом одни эксперты считают, что роста государственных расходов в условиях кризиса не должно быть (например, Р. Барро, Ч. Редлик)⁵, а другие — наоборот (А. Ауэрбах, Ю. Городниченко)⁶.

Границы участия государства в рыночной экономике

В период кризиса абсолютно новых теорий о значении роли государственного финансового регулирования в условиях рыночной экономики не возникло, но появилось большое количество публикаций, содержащих сравнительный анализ эффектив-

¹ Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов / под общ. ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева ; пер. с нем. Владикавказ : Пионер-Пресс, 2001. С. 171.

² В данном случае под финансовой системой понимаются институты финансового рынка.

³ URL: <http://www.oecd.org/gov/48243525.pdf>

⁴ Обзор экономических показателей от 14.03.2013. Экономическая экспертная группа Минфина России // URL: www.eeg.ru

⁵ Barro R., Redlick C. Macroeconomic Effects from Government Purchases and Tax // NBER Working Paper. № 15369 // URL: http://www.nber.org/papers/w15369.pdf?new_window=1

⁶ Auerbach A., Gorodnichenko Y. Fiscal Multipliers in Recession and Expansion. Berkley, 2012 // URL: <http://www.nber.org/chapters/c12634.pdf>. Дата последнего обращения 31.03.2013.

Изменение доли бюджетных расходов в ВВП и роста ВВП в отдельных странах в 2005—2011 гг.¹

Страна	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Доля бюджетных расходов в ВВП ²							Рост ВВП (в % к предыдущему году)						
Австралия	25,7	25,0	24,6	24,4	26,6	26,9	26,2	3,2	3,0	3,8	3,8	1,4	2,3	1,9
Австрия	39,8	39,1	38,6	38,7	39,7	39,8	...	2,4	3,7	3,7	1,4	-3,8	2,1	2,7
Бельгия	44,4	41,1	41,0	42,4	45,1	43,9	...	1,8	2,7	2,9	1,0	-2,8	2,4	1,8
Бразилия	25,6	27,2	26,8	26,8	26,3	26,6	...	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7
Канада	18,3	17,4	17,3	17,5	19,4	19,2	...	3,0	2,8	2,2	0,7	-2,8	3,2	2,5
Кипр	72,3	71,5	67,8	69,3	42,8	43,2	...	3,9	4,1	5,1	3,6	-1,7	1,1	0,5
Дания	32,7	32,0	35,8	36,5	42,0	42,1	...	2,4	3,4	1,6	-0,8	-5,7	1,6	1,1
Финляндия	36,4	35,8	34,0	35,0	40,2	40,2	...	2,9	4,4	5,3	0,3	-8,5	3,3	2,7
Франция	46,1	45,3	44,7	45,2	48,3	49,9	...	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	1,7
Германия	31,3	30,0	28,7	28,8	31,8	31,9	...	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,2	3,0
Греция	42,7	42,9	45,2	47,9	52,1	49,6	...	2,3	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1
Исландия	30,8	29,4	29,7	44,3	38,1	39,7	36,3	7,2	4,7	6,0	1,2	-6,6	-4,0	2,6
Индия	14,9	15,0	15,0	16,9	16,5	15,4	...	9,3	9,3	9,8	3,9	8,2	9,6	6,0
Италия	39,0	39,4	39,0	40,0	43,9	42,2	...	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,8	0,4
Япония	16,0	15,7	14,8	16,2	19,1	18,0	...	1,3	1,7	2,2	1,0	-5,5	4,4	-0,7
Казахстан	18,2	14,6	14,1	14,6	16,9	16,2	...	9,7	10,7	8,9	3,3	1,2	7,3	7,5
Голландия	39,3	40,4	40,0	40,8	45,5	45,3	...	2,0	3,4	3,9	1,8	-3,7	1,6	1,0

Страна	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Новая Зеландия	31,4	32,0	32,1	33,3	36,1	35,1	...	3,3	0,8	3,0	-1,5	-0,5	0,2	1,0
Норвегия	33,0	31,5	31,2	30,5	36,4	35,5	...	3,3	0,8	3,0	0,0	-1,7	0,7	1,4
Португалия	41,2	39,8	38,9	40,5	44,2	45,2	...	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,9	1,4	-1,7
Россия	19,9	19,5	23,0	21,5	31,1	28,1	...	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,3	4,3
Испания	25,0	24,9	25,2	26,6	30,8	30,9	...	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4
Швеция	34,5	33,4	31,7	31,3	33,7	32,7	...	3,2	4,3	3,3	-0,6	-5,0	6,6	3,9
Украина	36,0	36,8	35,0	37,3	40,7	40,9	37,8	2,7	7,3	7,9	2,3	-14,8	4,2	5,2
Великобритания	40,9	40,0	39,7	43,0	46,1	45,6	...	2,8	2,6	3,6	-1,0	-4,0	1,8	0,8
США	21,2	21,1	21,5	23,2	26,7	27,1	25,9	3,1	2,7	1,9	-0,4	-3,5	3,0	1,7
Польша	36,3	35,9	34,2	35,2	35,7	36,2	...	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,3

¹ Составлено на основе данных Всемирного банка: URL: <http://data.worldbank.org/>

² В основном используются данные расходов федерального бюджета в федеративных государствах или бюджета центрального правительства — в унитарных.

ности мер бюджетно-налоговой политики в разных странах, попытки определить оптимальный размер государственных расходов, а также мер по обеспечению средне- и долгосрочной сбалансированности бюджета и оптимизации бюджетных расходов¹. Ученые, представляющие идеи либеральной экономики, соглашаясь с тем, что в условиях кризиса государственные (муниципальные) расходы растут, опасаются долгосрочного закрепления увеличенного объема расходов после выхода из кризиса.

Х. Дебрун, Ж. Пизани-Ферри и А. Сапир провели исследование² о влиянии размеров государственного вмешательства в экономику³ на колебание роста ВВП. В результате проведенного ими анализа и моделирования были получены выводы о том, что традиционная связь между масштабами государственных расходов и нестабильностью экономики была утрачена, а там, где проводится успешная денежно-кредитная политика и обеспечено развитие финансового рынка, последние могут заменить государственные расходы в качестве стабилизатора. Тем не менее, получить однозначный ответ на вопрос, какой объем государственных расходов начинает играть дестабилизирующую роль, не удалось, назван приблизительный предельный размер — 40% от ВВП.

Оценка фискальных мультипликаторов в современных условиях

Как отмечают исследователи Международного валютного фонда, с начала глобального финансового кризиса растет число публикаций, в которых пытаются оценить фискальные мультипликаторы⁴. Данные исследования показывают, что в среднем по странам мультипликаторы государственных (муниципальных) расходов и налоговые мультипликаторы в период спада выше, чем в период подъема.

Величина фискального мультипликатора зависит от разных условий, в том числе от особенности страны (включая открытость ее экономики, степени регулирования валютного курса, бюджетной системы), а также временного фактора⁵. Это доказывают данные табл. 1.1.2 и рис. 1.1.1.

Очень важно не только оценить значения фискальных мультипликаторов, но и верно интерпретировать полученные результаты. Представляется, что числовые значения фискальных мультипликаторов и их сравнительный анализ по отдельным странам не дают возможности однозначно оценить эффективность расходов бюджетов бюджетной системы в кризисный период, в период выхода из кризиса и уж тем более их прогнозировать в долгосрочной перспективе. Даже в условиях

¹ Они почему-то получили название бюджетной консолидации.

² *Debrun X., Pisani-Ferry J., Sapir A. Government Size and Output Volatility: Should We Forsake Automatic Stabilization? // IMF Working Paper. Fiscal Affairs Department. 2008. May.*

³ Размер определяется как доля государственных и муниципальных расходов в ВВП.

⁴ *Balancing Fiscal Policy Risks 2012 // International Monetary Fund. Third printing (revised). 2012. May. P. 33.*

⁵ Обзор экономических показателей 14.03.2013. С. 13 / URL: <http://www.eeg.ru/downloads/obzor/rus/pdf/>

Обзор результатов краткосрочных (1 год) показателей фискальных мультипликаторов по 34 исследованиям в период с 2002 по 2012 г.¹

Оценка фискального мультипликатора государственных (муниципальных) расходов						
показатель	все анализируемые страны		США		европейские страны	
	VAR	DSGE	VAR	DSGE	VAR	DSGE
Среднее значение	0,9	0,7	1,0	0,7	0,8	0,6
Мода	0,8	0,6	0,9	0,7	0,6	0,5
Медиана	0,6	0,5	0,6	0,0	0,5	0,5
показатель	все анализируемые страны		США		европейские страны	
	VAR	DSGE	VAR	DSGE	VAR	DSGE
Минимум	2,1	1,9	2,0	1,6	1,5	1,5
Максимум	0,4	0,0	0,4	0,0	0,5	0,1
Оценка фискального мультипликатора государственных (муниципальных) доходов						
Среднее значение	0,2	0,3	0,7	0,3	-0,3	0,1
Мода	0,3	0,2	0,7	0,2	-0,3	0,1
Медиана	0,7	0,2	0,7	0,2	...	0,1
Минимум	1,4	1,0	1,4	1,0	0,4	0,3
Максимум	-1,5	0,0	-0,7	0,0	-1,5	0,0

глобализации сохраняется сильное влияние национальных и исторических факторов на организацию государственных и муниципальных финансов.

Вопросы государственного финансового регулирования в современной отечественной научной литературе

В отечественной научной литературе представлены и результаты исследований, связанные с оценкой фискальных мультипликаторов², и публикации, направленные на серьезное переосмысление сложившейся ситуации, а также разработанные конкретные рекомендации по формированию и реализации финансовой политики России. Так, В. А. Мау утверждает, что современный глобальный кризис

¹ Цит. по: *Balancing Fiscal Policy Risks 2012*; *Baunsgaard T., Mineshima A., Poplawski-Ribeiro M., Weber A.* 2012. «Fiscal Multipliers» in *Post-crisis Fiscal Policy* / ed. by C. Cottarelli, P. Gerson, and A. Senhadjied (forthcoming; Washington: International Monetary Fund).

² Власов С. А. Роль бюджетной политики в условиях финансово-экономического кризиса / С. А. Власов, А. А. Пономаренко // Журнал Новой экономической Ассоциации. 2010. № 7. С. 111—133; Иванова Н. Эффективность госрасходов в России / Н. Иванова, М. Каменских // Обзор центра макроэкономических исследований Сбербанка России. 13.01.2011 / URL: http://www.sbrf.ru/common/img/uploaded/files/pdf/press_center/Review_20110113.pdf; Обзор экономических показателей от 14.03.2013.

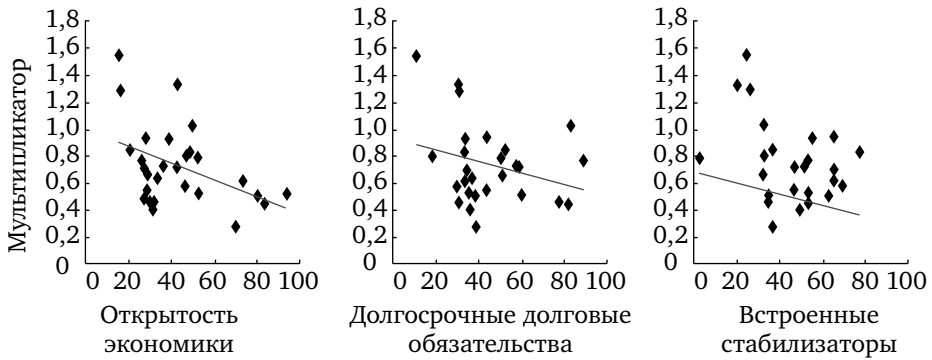


Рис. 1.1.1. Влияние на фискальные мультипликаторы открытости экономики, долгосрочных долговых обязательств и встроенных стабилизаторов¹

в макроэкономическом отношении существенно отличается от двух предыдущих. Если для 1930-х гг. основными проблемами были дефляция, рецессия и массовая безработица, а для 1970-х гг. — высокие темпы инфляции, высокий уровень безработицы и низкий (или нулевой) рост, то в настоящее время главной проблемой являются долговая нагрузка, ограничивающая возможности бюджетного маневрирования развитых стран, а также выявившаяся неэффективность использования курсовой политики для стимулирования экономического роста, при этом не только для еврозоны².

Но даже такие оппоненты в вопросах государственного регулирования рыночной экономики, как В. А. Мау, с одной стороны, и С. Ю. Глазьев, А. Д. Некипелов и др. — с другой, соглашаются в одном: ориентация бюджетно-налоговой политики Российской Федерации на цели развития предполагает снижение налоговой нагрузки на все виды инновационной и высокотехнологической деятельности, а также приоритетное выделение бюджетных ассигнований на поддержку критически значимых для становления нового технологического уклада объектов развития³.

1.2. Дискуссионные вопросы финансового регулирования, его объектов и основных элементов

Содержание финансового регулирования

В рамках данного учебника мы будем придерживаться следующего определения: *финансовое регулирование* — это воздействие на экономические и социаль-

¹ Цит. по: Balancing Fiscal Policy Risks 2012 ; Baunsgaard T., Mineshima A., Poplawski-Ribeiro M., Weber A. 2012. «Fiscal Multipliers» in Post-crisis Fiscal Policy / ed. by C. Cottarelli, P. Gerson, and A. Senhadjied (forthcoming; Washington : International Monetary Fund).

² Мау В. Экономическая политика: Перспективы глобального кризиса // Ведомости. 19.03.2013.

³ Глазьев С. Ю. О стратегии развития экономики России : препринт / С. Ю. Глазьев [и др.] ; под ред. С. Ю. Глазьева. М : ООП РАН, 2011. С. 10.

ные процессы, направленное на предотвращение возможных или устранение имеющихся диспропорций, обеспечение развития передовых технологий и социальной стабильности путем концентрации финансовых ресурсов в одних сегментах рынка и ограничения роста финансовых ресурсов в других¹.

Историческая справка

Примером того, что значительная концентрация финансовых ресурсов в распоряжении группы субъектов, связанных соответствующим видом деятельности, территории, социальной группы, обеспечивает их развитие более высокими темпами, может служить значительное увеличение финансирования среднего образования в США и специальных программ в области высшего образования из бюджетов разного уровня после запуска первого советского спутника в СССР.

Основные методы финансового воздействия связаны с государственными и муниципальными финансами: государственными и муниципальными доходами, расходами, заимствованиями, гарантиями.

Терминологическая справка

Регулирование — приведение в надлежащий порядок. Упорядочивание.
Чудинов А. Н. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка, 1910.

Регулирование — воздействия на объект, управления, посредством которых достигается состояние устойчивости этого объекта в случае возникновения отклонения от заданных параметров.

Словарь терминов антикризисного управления. 2000 / URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwords/31188/

Из данного определения вытекает, что финансовое регулирование может предполагать финансовое стимулирование² и финансовое сдерживание³. Например, в гл. 5 «Финансовая политика как антициклический инструмент» Обзора мировой экономики МВФ за 2008 г.⁴ содержится таблица, иллюстрирующая результаты анализа докризисных, кризисных и послекризисных ситуаций в разные периоды времени в разных странах мира, а также эффектов от использования финансовых стимулов и финансовых ограничителей (табл. 1.2.1).

Существуют и другие подходы к определению финансового регулирования. В современных научных исследованиях, в которых отражается

¹ Финансы / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. М. : Финансы и статистика, 2010. С. 120.

² Профессор В. М. Родионова разделяет финансовое регулирование и финансовое стимулирование. См.: Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М. : Финансы и статистика. М., 1992.

³ В дословном переводе с английского: фискальные стимулы и ужесточение фискальной политики (fiscal stimulus и fiscal tightening).

⁴ URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/pdf/c5.pdf>

Таблица 1.2.1.

Макроэкономические показатели в докризисный, кризисный и послекризисный периоды с использованием и без использования финансового регулирования (медианное значение)¹

Показатель	Количество наблюдений в условиях спада	Трехлетний период до кризиса	Один год до кризиса	Кризисный год	Один год после кризиса	Четырехлетний период после кризиса
Рост реального ВВП						
финансовое стимулирование	51	3,1	2,2	-0,1	3,6	3,2
финансовое сдерживание	83	2,5	2,8	0,7	4,2	3,6
Изменение размера государственного долга, % к ВВП						
финансовое стимулирование	43	-1,4	-0,5	2,2	1,1	0,8
финансовое сдерживание	61	1,4	1,5	1,2	-0,9	-1,2
Изменение первичного бюджетного дефицита (профицита)						
финансовое стимулирование	51	0,0	-0,2	-1,1	0,0	0,2
финансовое сдерживание	83	0,0	0,1	1,6	-0,2	0,2
Инфляция						
финансовое стимулирование	48	5,6	5,5	4,7	3,0	2,7
финансовое сдерживание	78	7,1	6,2	5,2	5,0	5,1

¹ World Economic Outlook // IMF. 2008. October. P. 176.

Показатель	Количество наблюдений в условиях спада	Трехлетний период до кризиса	Один год до кризиса	Кризисный год	Один год после кризиса	Четырехлетний период после кризиса
Изменение валютного курса						
финансовое стимулирование	41	-0,6	0,0	2,9	-0,5	0,1
финансовое сдерживание	72	4,6	3,3	7,9	3,5	2,3
Дефицит (профицит) счета текущих операций по платежному балансу						
финансовое стимулирование	51	-2,4	-2,9	-0,8	-0,9	-1,2
финансовое сдерживание	81	-0,9	-0,8	0,0	0,2	-0,1
Рост реальной денежной массы						
финансовое стимулирование	32	5,0	2,6	1,7	4,2	4,8
финансовое сдерживание	54	4,6	4,3	3,3	4,9	5,0

институциональный подход, финансовое регулирование связывают с так называемой вторичной функцией государства — созданием и поддержанием инфраструктуры для рыночной экономики. «Неоинституциональная интерпретация понятия инфраструктуры включает в себя создание работоспособного института прав собственности как системы отношений, связанных с возникновением и перемещением (транзакцией) определенных прав между экономическими субъектами, поддержание в экономике определенных “правил игры”, или правопорядка, и финансирования государством части транзакционных издержек»¹. Близким к данному определению финансового регулирования подходом является нередкое в зарубежных и некоторых российских источниках отождествление понятий «финансовое регулирование» и «государственное регулирование рынка финансовых услуг»^{2, 3}. В этом случае основные методы регулирования связаны с соответствующими правилами, ограничениями, формами надзора, лишь в отдельных случаях — с использованием экономических инструментов.

Терминологическая справка

Регулирование — установление государственного контроля за решениями, принимаемыми отдельными лицами или фирмами.

Финансы. Толковый словарь / под общ. ред. д.э.н. И. М. Осадчей. 2-е изд. М. : ИНФРА-М ; Весь Мир, 2000.

В Европейском союзе меморандум по финансовому регулированию и правилам его применения определяет принципы формирования бюджета ЕС и организацию контроля за использованием финансовых ресурсов ЕС⁴. Такой подход близок к определению, приведенному в начале параграфа, имея в виду, что хотя здесь и говорится о принципах и организации контроля, основные методы регулирования связаны с формированием и использованием бюджетных средств.

Таким образом, как и большинство финансовых терминов, финансовое регулирование по-разному трактуется в экономической литературе, в отдельных случаях причиной является объединение в одном русском прилагательном «финансовое» английских слов *fiscal* и *financial*, в других — разные подходы к определению понятия «финансы».

Субъекты финансового регулирования

Общепринятым подходом в экономической литературе является рассмотрение государства в качестве основного субъекта финансового регулирования. Именно государство выступает «независимым арбитром» и решает

¹ Черняева И. В. Финансовое регулирование воспроизводства капитала в российской экономике : автореф. дисс. ... д.э.н., 08.00.10 и 08.00.01. М., 2009. С. 3.

² URL: <http://www.britannica.com/search?query=financial+regulation>

³ Евдокимова Т. В. Реформа финансового регулирования в США: работа над ошибками // США и Канада: экономика, политика, культура. 2012. № 9. С. 55—70.

⁴ URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12—795_en.htm

проблемы, вызванные «провалами рынка». При этом следует иметь в виду, что в рамках разных экономических наук степень абстрагирования тоже разная. И если в экономической теории при исследовании макроэкономических проблем государство рассматривается как единый субъект экономики, то в теории государственных и муниципальных финансов субъектами финансового регулирования являются различные публично-правовые образования (в федеративных государствах — это федерация, субъекты федерации, муниципальные образования), от имени которых непосредственную деятельность, связанную с формированием бюджетов и расходованием бюджетных средств, осуществляют соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления.

В современных условиях большую роль играют и наднациональные субъекты регулирования, обладающие соответствующими финансовыми ресурсами, к которым можно отнести международные финансовые организации, органы управления экономическими, политическими, валютными и другими союзами (например, Европейский союз).

Более подробно уровни финансового регулирования будут рассмотрены в следующем параграфе данной главы.

В том случае, если финансовое регулирование связывают с регулированием рынка финансовых услуг, то наряду с государством субъектом регулирования выступают профессиональные объединения участников соответствующих сегментов рынка — саморегулируемые организации. Но в отдельных российских учебниках под финансовым саморегулированием понимают финансовые решения, принимаемые на уровне субъектов хозяйствования по вопросам амортизационной политики, реинвестирования и инвестирования прибыли, привлечения заемных средств и т.д.

Цели и задачи финансового регулирования

Цели и задачи финансового регулирования определяются целями и задачами политики социально-экономического развития.

Нормативные правовые акты и другие документы

Бюджетная политика должна стать более эффективным инструментом реализации государственной социально-экономической политики.

Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2013—2015 годах.

В соответствии с функциями государства, определенными Р. Масгрейвом, основными целями государственного финансового регулирования должны быть: нивелирование разницы в уровне доходов отдельных групп населения для достижения социальной стабильности, обеспечение макроэкономической сбалансированности.

Нормативные правовые акты

Стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной эконо-

мической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015—2020 гг. Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности).

Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Сложившаяся ситуация в той или иной стране или определенный отрезок времени может конкретизировать общие цели и задачи финансового регулирования: обеспечение выхода из кризиса или предотвращение «перегрева» экономики; стимулирование или ограничение рождаемости; совершенствование отраслевой структуры экономики и оптимизация структуры платежного баланса, включая создание и использование новейших технологий; выравнивание уровня экономического развития отдельных регионов страны; снижение инфляции и создание конкурентных начал в разных секторах экономики; поддержание ликвидности банковской системы и др.

При выборе цели и задач финансового регулирования необходимо понимать, что отдельные задачи могут не только дополнять друг друга, но и противоречить друг другу. Так, взаимоисключающими задачами являются борьба с инфляцией и обеспечение занятости населения.

В том случае, если финансовое регулирование определяется как государственное регулирование рынка финансовых услуг, основными целями являются поддержание конкуренции на рынке, соблюдение законности, международных, национальных и профессиональных стандартов, защита прав клиентов финансовых организаций.

**Объекты
финансового
регулирования**

Дискуссия об объектах финансового регулирования в первую очередь касается видов деятельности и соответствующих институтов¹. Принципы рыночной экономики предполагают равные условия участия субъектов предпринимательской деятельности в том или ином сегменте рынка, поэтому, как правило, налоговое, бюджетное, отраслевое законодательство разных стран предусматривает поддержку (или ограничение) конкретного вида деятельности, но не конкретного субъекта, его осуществляющего.

Историческая справка

Государственная финансовая поддержка субъектов малого бизнеса в Российской Федерации в 1990-е гг. во многом решала проблемы занятости, расширения предложения на рынке бытовых услуг, услуг общественного питания. Вместе с тем в отличие от развитых стран такая поддержка не привела к значительному росту производств, обеспечивающих внедрение опытных образцов, других результатов НИОКР в массовое производство.

¹ В данном случае под институтами понимаются субъекты хозяйствования в той или иной организационной форме.

Изменение законодательства о страховых взносах в государственные внебюджетные фонды в Российской Федерации в 2010 г. предусматривало большую дифференциацию базы начисления страховых взносов для наемных работников и для индивидуальных предпринимателей, а также льготные тарифы для субъектов малого бизнеса в переходный период. В результате выросло число занятых, «переквалифицировавшихся» из наемных работников аудиторских, консалтинговых, инвестиционных компаний в индивидуальных предпринимателей, заключивших гражданско-правовые договоры со своими работодателями.

Вместе с тем в истории разных стран есть удачные примеры создания институтов развития, которые выступили тем звеном, за которое можно было «поднять всю цепь».

Историческая справка

Одним из аргументов в пользу создания в Российской Федерации государственных корпораций был пример корпорации «Администрация долины реки Теннесси» (*TVA — Tennessee Valley Authority*), функционирование которой послужило мощным толчком развития сельского хозяйства, промышленности, улучшения навигации, борьбе с наводнениями в 1930-е гг. в США.

Меры государственной финансовой поддержки могут касаться как передовых отраслей экономики, так и отраслей, традиционных для данной страны, в первую очередь сельского хозяйства, но в условиях современных международных договоренностей такая поддержка имеет ограничения.

Международный опыт

В Китае одним из инструментов отраслевых сдвигов, стимулов развития производств с высоким уровнем переработки является возврат НДС только при экспорте продукции перерабатывающей промышленности, но не при экспорте сырья.

Дискуссионным во многих странах является вопрос о возможности и целесообразности выравнивания уровней развития отдельных территорий. В США в соответствии с гипотезой Ч. Тибу основной идеей является принцип свободной миграции индивидуумов¹, стимулирующий региональные и муниципальные органы к конкуренции, и следовательно, совершенствованию государственных и муниципальных услуг. США — одна из немногих стран, в которой нет нецелевых трансфертов — все трансферты из федерального бюджета бюджетам штатов носят исключительно целевой характер². В ФРГ конституционно

¹ URL: <http://econweb.tamu.edu/tgronberg/pdf/Econ604.lecturenotes.Tiebout%20Models.pdf>

² Следует, правда, признать, что это компенсируется значительными вычетами по федеральным налогам сумм налогов штатов и муниципалитетов, обладающими неограниченными правами в налоговой сфере.

закреплены равные права всем гражданам, независимо от места их проживания, этот постулат является основой не только вертикального, но и горизонтального бюджетного выравнивания, при этом значительные перечисления идут из западных земель в пользу восточных, вызывая недовольство среди жителей наиболее развитых земель (например, Баварии).

Терминологическая справка

Именно с моделью Чарльза Тибу связано выражение «голосование ногами» (*voting with your feet*), которое послужило основой доказательства преимуществ децентрализации при организации государственных и муниципальных финансов.

Масгрейв Р. Государственные финансы: теория и практика/ Р. Масгрейв, П. Масгрейв. Пер. с англ. М. : Бизнес Атлас, 2009.

Сейчас этот термин используется и для доказательств преимуществ перехода от сметного к нормативно-подушевому финансированию государственных и муниципальных учреждений в России.

Очевидно, что наиболее эффективен подход, при котором есть целевые программы развития территории, предусматривающие не только увеличение доли бюджетных средств, приходящихся на каждого ее жителя, но и стимулирование конкретного вида деятельности, развития инфраструктуры.

Нормативные правовые акты и другие документы

Целью федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» является формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики Дальнего Востока и Забайкалья с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации. Задачами Программы являются: закрепление населения в регионе путем сохранения и создания новых рабочих мест; снятие инфраструктурных ограничений развития экономики на региональном уровне; реализация ряда проектов, связанных с развитием инженерной инфраструктуры и социальной сферы.

Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года”»

Объектом финансового регулирования является также социальная структура общества в соответствии с дистрибутивной функцией государства. В отношении данного объекта регулирования дискуссия ведется по поводу получателей социальных выплат: ими должны быть застрахованные по социальному страхованию независимого от среднегодушевого дохода в семье или наиболее нуждающиеся в социальной помощи? В условиях ипотечного кризиса в США дилемма возникла между получателями государственной финансовой поддержки: заем-

щиками по ипотечному кредиту или банками-кредиторами? Основные выплаты в условиях кризиса из федерального бюджета в США были ориентированы на заемщиков.

В целом увеличение социальных выплат может стимулировать в кризисный период предпринимательскую активность.

Международный опыт

Одной из мер, позволившей Китаю сохранить высокие темпы экономического роста в условиях кризиса экономик стран — основных импортеров китайской продукции, явилась переориентация экспортных потоков на внутреннее потребление за счет роста социальных выплат. В период 2008—2011 гг. социальные расходы, включая расходы на здравоохранение, жилищное строительство, выросли на 24%¹.

Определение цели, задач и объектов финансового регулирования формирует соответствующие его направления (стимулирование инвестиционной деятельности, развитие инноваций, обеспечение социальной стабильности и решение других социальных задач), часть которых будет рассмотрена в следующих главах.

При определении укрупненных объектов финансового регулирования следует помнить, что в каждом конкретном случае плательщиком обязательных платежей в бюджеты разных уровней, получателем налоговых, таможенных и иных льгот, а также субсидий и социальных выплат выступают конкретные физические и юридические лица, и даже при территориальном выравнивании конечным получателем программ развития территорий или механизмов бюджетного выравнивания является население территории в целом, а также действующие на ней субъекты предпринимательской деятельности. С учетом того факта, что финансовое регулирование приводит к изменению доходов и расходов физических и юридических лиц, можно согласиться с позицией представителей СПБГЭУ о том, что объектами финансового регулирования выступают доходы и расходы участников общественной системы².

В том случае, если под финансовом регулированием понимается регулирование финансового рынка, то объектами регулирования выступают те или иные финансовые организации (банки, страховые компании, инвестиционные компании, фондовые и валютные биржи, негосударственные пенсионные фонды и т.д.), а также их деятельность.

Формы финансового регулирования

В рамках данного учебника под формами финансового регулирования будет пониматься прямое или косвенное воздействие на конкретный объект регулирования. Прямое регулирование предполагает непосредственное

¹ OECD Economic Surveys China 2013, OECD publishing / URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en

² Финансы : учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М. : Издательство Юрайт, 2010. С. 98.

воздействие на объект регулирования (физическое или юридическое лицо, группу этих лиц, осуществляющих соответствующий вид деятельности, относящиеся к соответствующему публично-правовому образованию или соответствующей социальной группе), косвенное — опосредованное воздействие через его контрагентов. Например, если объектом регулирования выступает субъект малого бизнеса, то при предоставлении субсидии непосредственно индивидуальному предпринимателю (организации, относящейся к субъектам малого бизнеса) мы имеем дело с прямым регулированием, в то время как при субсидировании ставки банковского кредита осуществляется косвенное регулирование. При выборе формы регулирования очень важно не сменить объект регулирования.

Историческая справка

В 1990-е гг. государственные программы по поддержанию сельского хозяйства в Российской Федерации не достигали поставленной задачи. Субсидии на животноводство приводили к снижению закупочных цен для продукции сельского хозяйства, а субсидии на материально-технические средства и программы долгосрочной аренды (лизинговые программы) вызывали рост цен на технику и оборудование.

Международный опыт

В ФРГ с целью исключить замену реального объекта государственной финансовой поддержки для обеспечения льготного тарифа страхования урожая сельскохозяйственных культур бюджетные субсидии предоставляются только после факта выплаты страхового возмещения страховыми компаниями.

В ряде случаев представляется сложным определить форму финансового регулирования. Например, пониженная ставка НДС — это поддержка производителя товара, работ, услуг или его потребителей? Данная проблема касается не только косвенных налогов, являющихся ценообразующим фактором. При соответствующей конъюнктуре производители могут все расходы, связанные с уплатой и прямых, и косвенных налогов, перенести на потребителя.

Несколько по-иному раскрывают формы финансового регулирования (воздействия) представители СПбГЭУ. Прямое финансовое регулирование ими определяется как использование тех методов, которые прямо изменяют и уровень доходов, и рыночную конъюнктуру (прямые налоги, капитальные расходы бюджета, финансовые санкции и др.), косвенное регулирование связывается с косвенным налогообложением и текущими расходами бюджета, смешанное — через местные налоги, неналоговые платежи в бюджеты бюджетной системы, фонды денежных средств организаций, находящихся в государственной собственности¹. Но если отнесение прямых и косвенных налогов к разным

¹ Финансы : учебник для вузов. С. 98—99.

формам финансового регулирования в какой-то степени можно объяснить, то разделение расходов бюджетов по экономическому содержанию, выделение местных налогов, неналоговых платежей в отдельную группу представляется спорным.

В экономической литературе используется также подход, отраженный в последующих главах данного учебника, посвященных методам денежно-кредитного регулирования, при котором прямое регулирование связывается с использованием административных мер, прямых директив, а косвенное — с мотивацией субъектов хозяйствования. Данный подход ориентирован на определение финансового регулирования как регулирование отдельных сегментов финансового рынка. Но следует иметь в виду, что любой из финансовых методов регулирования, связанных с государственными (муниципальными) доходами, расходами, заимствованиями, гарантиями, предусматривает регламентацию нормами права¹, а также влияет на уровень доходов и расходов домохозяйств и организаций, поэтому к финансовым методам применять такое деление на прямое и косвенное регулирование проблематично.

1.3. Национальные и наднациональные уровни финансового регулирования рыночной экономики

Централизация или децентрализация полномочий по финансовому регулированию?

В федеративных государствах финансовое регулирование может осуществляться разными публично-правовыми образованиями (федерацией, субъектами федерации, муниципальными образованиями), но и многие унитарные государства стремятся разграничить полномочия между центральной властью и местными органами.

Теория государственных и муниципальных финансов выделяет доводы и в пользу централизации, и в пользу децентрализации при разграничении доходных и расходных полномочий между органами государственной власти федерации, субъектов федерации, органами местного самоуправления (либо между центральными органами власти и местными органами в унитарных государствах)². Как и при других полномочиях, более высокий уровень финансового регулирования обеспечивает эффект масштаба, возможности введения единых стандартов, защиту от внешних эффектов (экстерналий). Более низкий уровень финансового регулирования позволяет учитывать региональные и местные предпочтения, более подробно оценить и использовать имеющуюся информацию, дает возможность проведения эксперимента в локальных масштабах.

¹ Бюджетное и налоговое законодательство нередко относят к административной отрасли права.

² Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов. С. 403—409 ; Масгрейв Р. С. 525—528.

Антициклическое регулирование осуществляется на федеральном уровне (на уровне центрального правительства). «Передача этой компетенции обосновывается тем, что стабильность можно рассматривать как общественное благо. Здесь речь идет о задачах, касающихся экономики в целом. Нижние уровни не располагают необходимыми инструментами антициклической политики»¹. Рисунок 1.3.1 подтверждает данный теоретический постулат — в Российской Федерации прирост расходов (в % к ВВП) на поддержку национальной экономики в 2009 г. был обеспечен в основном за счет средств федерального бюджета.

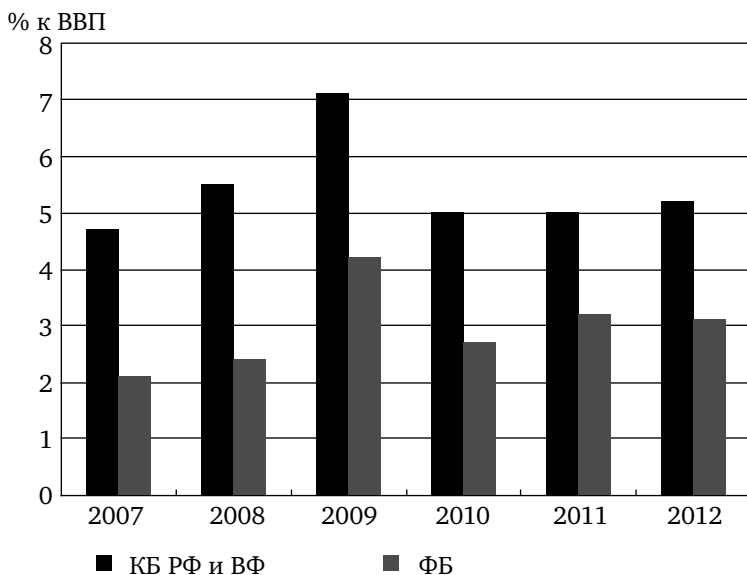


Рис. 1.3.1. Расходы на национальную экономику консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов (KB РФ и ВФ), а также федерального бюджета (ФБ) в 2007—2012 гг.²

В условиях стабильного развития экономики государственная финансовая поддержка отдельных ее отраслей или субъектов предпринимательской деятельности осуществляется в большей степени на региональном и местном уровне, в том числе за счет целевых трансфертов из федерального бюджета (в унитарных государствах — за счет целевых трансфертов из бюджета центрального правительства — местным бюджетам). Здесь играют роль приближенность к объекту регулирования и возможность получения большего объема информации о необходимых ресурсах и наиболее эффективных направлениях использования.

¹ Брюммерхофф Д. Указ. соч. С. 409.

² Составлено на основе данных Федерального казначейства / URL: www.roskazna.ru

Нормативные правовые акты

Оказание финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств бюджетов субъектов РФ, средств местных бюджетов.

Статья 17 Федерального закона от 27.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

С целью повышения заинтересованности региональных и местных органов в стимулировании предпринимательской активности, как правило, зачисление поступлений от условно переменных налогов¹ происходит в региональные и местные бюджеты. С этой же целью, а также для реализации возможности учета региональных и местных предпочтений на более низком уровне закреплены полномочия по введению некоторых видов специальных налоговых режимов для субъектов малого бизнеса.

Нормативные правовые акты

Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход вводится нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, в Москве и Санкт-Петербурге — законами субъектов РФ. Патентная система налогообложения вводится законами субъектов РФ и применяется на территории субъектов РФ.

Статьи 34626 и 34643 НК РФ.

Финансовое регулирование социальных пропорций, с одной стороны, целесообразно осуществлять на федеральном (центральном) уровне, так как это способствует обеспечению единых социальных стандартов, с другой стороны, полный учет всех региональных особенностей возможен при осуществлении регулирования на уровне субъектов РФ. Излишняя децентрализация расходных обязательств и полномочий может привести к распылению средств и невыполнению социальных гарантий.

Историческая справка

После закрепления в 2003 г. Федеральным законом от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» за муниципальными районами и городскими округами предоставления первичной медицинской помощи возникла очень большая дифференциация в реализации права населения, проживающего на разных территориях, на получение доступной и качественной медицинской помощи. В Тюменской области еще до вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ муници-

¹ То есть зависящих от предпринимательской активности (налог на добавленную стоимость, налог на прибыль (в Российской Федерации — налог на прибыль организации), подоходный налог (в Российской Федерации — налог на доходы физических лиц)).

пальные медицинские учреждения были переданы области, что значительно повысило не только эффективность управления средствами, но и доступность первичной медицинской помощи населению по сравнению с другими регионами. С 2011 г. полномочия по оказанию первичной медицинской помощи были переданы на уровень субъектов РФ¹ (а в случае оказания помощи федеральными учреждениями здравоохранения — на федеральный).

**Наднациональный
уровень
финансового
регулирувания**

В условиях глобализации и интеграционных процессов все большую роль играют наднациональные институты финансового регулирования. Эта роль особенно усилилась с 2008 г. в условиях глобального финансового кризиса.

Отдельные элементы наднационального финансового регулирования существовали и ранее в рамках деятельности международных финансовых организаций (Международного валютного фонда, структур Всемирного банка, региональных банков реконструкции и развития), но за редким исключением основным механизмом финансового регулирования выступали займы этих организаций правительствам стран, получающих помощь, приводящие к увеличению государственного долга центрального правительства (в отдельных случаях — государственного долга субъектов федерации), а также субъектам хозяйствования.

Следует отметить, что даже в случае использования исключительно кредитного механизма (займов) международных финансовых организаций нельзя говорить только о денежно-кредитных методах регулирования экономических и социальных процессов, так как суммы заимствований главным образом поступают в соответствующие бюджеты бюджетных систем стран-заемщиков, обслуживание и погашение долговых обязательств осуществляется за счет бюджетных средств. Но даже когда реальным заемщиком по займам международных организаций выступают отдельные субъекты хозяйствования, как правило, формируются государственные долговые обязательства, так как такие займы предусматривают государственные гарантии.

В настоящее время наряду с займами используются и механизмы безвозмездного предоставления средств в виде грантов и т.д. Нередко финансовая помощь международных финансовых организаций или других наднациональных институтов (например, институтов Европейского союза) сопровождается политическим давлением одной страны (группой стран) на другие или спекулятивным выбиванием помощи.

Международный опыт

В период рыночных преобразований в Болгарии происходило избыточное наращивание долговых обязательств этой страны перед международными финансовыми организациями, что в дальнейшем привело к навязыванию

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

ванию плана Брэдли при реструктуризации задолженности этой страны — крупные пакеты акций компаний, ранее принадлежавших государству, были обменены на долги.

Экспансия «безвозмездной» помощи Киргизии началась в конце 1990-х гг., когда эта страна объявила о намерении закрытия авиабазы НАТО на своей территории. За размещение военных баз в Киргизии начались нешуточные бои между кредиторами и грантодателями. Все программы США и Всемирного банка в Киргизии до 2009 г. составляли не более 150 млн долл. США в год. С 2009 г. Российская Федерация предоставила Киргизии льготный кредит в объеме 300 млн долл., 1,7 млрд на гидроэнергетику и 150 млн долл. на безвозмездную помощь. Судьба авиабазы НАТО в Киргизии была решена. В то же время с этого момента началось «наращивание» льготных кредитов и грантов со стороны Китая, Турции, Азиатского банка реконструкции и развития.

Предоставление безвозмездной помощи, но, как правило, в нефинансовой форме может осуществляться и нефинансовыми институтами ООН, например в Россию по линии Всемирной организации здравоохранения поступают приборы для измерения содержания сахара в крови для больных диабетом и другие приборы и препараты. Значительный объем медицинской помощи предоставляется странам Африки и Азии по линии Красного Креста. Вряд ли здесь следует говорить о полномасштабном финансовом регулировании, но такая помощь должна учитываться при выработке механизма финансового регулирования.

Финансовая помощь в рамках наднационального финансового регулирования может предусматривать специальные программы и возможность оценки со стороны стран-доноров уровня и качества их реализации. Это касается и рыночных преобразований в странах, экономическая система которых была построена на принципах централизованной экономики, и глобальных процессов внедрения программных принципов в управление государственными и муниципальными финансами, с которыми связано реформирование бюджетного процесса.

Гармонизация общих принципов управления государственными и муниципальными финансами в разных странах в последнее время основана на использовании IT-технологий и программного обеспечения, их внедрение также связано с механизмами наднационального регулирования.

Исторический опыт

Реализация программы модернизации Федерального казначейства, позволяющей не только осуществлять информационный обмен в режиме реального времени между территориями РФ, использовать систему банковских электронных срочных платежей (БЭСП), накапливать информацию о кассовом исполнении бюджетов бюджетной системы, формировать консолидированную отчетность, осуществлять информационный обмен с другими участниками бюджетного процесса, реализовывать концепцию системы сбалансированных показателей для оценки эффективности деятельности центрального аппарата и территориальных органов, осуществлялась с участием займа Всемирного банка.

В условиях глобального финансового кризиса были созданы дополнительные финансовые механизмы наднационального регулирования, например, такие как Европейский фонд финансовой стабильности и Европейский механизм стабильности. Европейский фонд финансовой стабильности (*EFSS* — ЕФСФ) был создан государствами-членами, входящими в зону евро, в соответствии с решениями, принятыми 9 мая 2010 г., его основной целью являлось обеспечение финансовой помощи европейским государствам, входящим в зону евро, в рамках макроэкономических программ адаптации. Для обеспечения этой цели фонд выпускает и размещает долговые обязательства, может участвовать на первичном и вторичном рынке долговых обязательств стран — получателей помощи, в рекапитализации финансовых организаций. В непрограммной части финансовые ресурсы фонда формируются за счет кредитов правительства. Основой обеспечения формирования финансовых ресурсов являются гарантии стран-участниц в соответствии с долей оплаченного капитала Европейского центрального банка, самая большая доля гарантий (211 млрд евро) приходится на Германию¹. *EFSS* был создан как временный механизм, с 8 октября 2012 г. действует постоянный механизм — Европейский механизм стабильности (*ESM* — ЕМС).

Объемы финансирования и кредитования Европейским фондом финансовой стабильности и Европейским механизмом стабильности в 2013 г. представлены в табл. 1.3.1.

Таблица 1.3.1.

Объемы финансирования и кредитования Европейским фондом финансовой стабильности и Европейским механизмом стабильности в 2013 г., млрд евро²

Страна и показатель	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	Всего
Ирландия	1,6	1,4	1,4	1,2	5,6
Португалия	0,8	0	1,9	1,8	4,5
Греция	7,6	3,2	0,6	5,1	16,5
Общие требования по кредитованию	10,0	4,6	3,9	8,1	26,6
Погашение (за исключением регулярных счетов)	14,85	11,3	—	7,0	33,15
Долгосрочные программы финансирования	16,5	16,5	13,0	12,0	58,0
Краткосрочное финансирование (на конец периода)	17,99	17,0	11,0	4,2	—

Кроме Европейского фонда финансовой стабильности, а также Европейского механизма стабильности в еврозоне действует и Европей-

¹ URL: http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf

² Там же.

ский финансовый механизм стабилизации (*EFSM* — ЕФСМ), он создан для поддержания платежных балансов стран зоны евро, предполагает формирование средств на основе размещения долговых обязательств на финансовых рынках под гарантии бюджета Европейского союза.

Пакет финансовой помощи фондами, созданными в рамках Европейского союза, сопровождается кредитами Международного валютного фонда и предусматривает соблюдение соответствующих условий страной-бенефициаром.

Международный опыт

В 2011 г. было принято решение о предоставлении финансовой помощи Португалии в общей сумме 78 млрд евро с пропорциональным участием МВФ, ЕФСФ, ЕФСМ. Условиями предоставления финансовой помощи является трехлетняя программа, реализуемая правительством Португалии до середины 2014 г., которая предполагает структурные реформы для повышения потенциала роста, создания рабочих мест и повышения конкурентоспособности, структурные бюджетные реформы и усиление финансового контроля над государственными институтами и институтами частно-государственного партнерства, сокращение дефицита бюджета ниже 3% ВВП в 2013 г.¹

Не столь масштабным по объему средств и количеству участников институтом наднационального финансового регулирования является бюджет Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь.

Определенный регулирующий финансовый эффект имеют международные договоренности в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) и региональных таможенных союзов. Международные соглашения могут ограничивать возможности применения отдельных методов финансового регулирования на национальном уровне и их масштабы.

Нормативные акты

В Российской Федерации с 22 августа 2012 г. вступил в действие протокол от 16.12.2011 «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.». В соответствии с данным протоколом государственная финансовая внутренняя поддержка сельскохозяйственных производителей будет ограничена фиксированной денежной суммой, которая поэтапно будет уменьшаться с 9 млрд долл. в 2012 г. до 4,4 млрд долл. в 2018 г.

Следует учесть, что применяемый в рамках ВТО термин «субсидия»² существенно отличается от его трактовки в рамках российского бюджетного законодательства и Международных стандартов статистики государственных и муниципальных финансов.

¹ URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/122047.pdf

² Пункт 1.1 Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures). Приложение 1 к Марракешскому соглашению.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации *субсидия* рассматривается как форма целевого межбюджетного трансферта на финансирование полномочий органов принимающего субсидию публично-правового образования (ст. 132, 138.1, 139, 142.2) или как форма бюджетных ассигнований, связанных с компенсацией затрат или недополученной прибыли юридических и физических лиц (включая индивидуальных предпринимателей), производителей товаров, работ и услуг (ст. 78, 78.1). В Международных стандартах статистики государственных и муниципальных финансов под *субсидиями* понимается форма бюджетных ассигнований субъектам хозяйствования. В рамках документов ВТО *субсидией* признается финансовый взнос правительства или любого другого органа публичной власти, который предоставляет привилегии тем или иным предпринимателям (или другим лицам), действующим на территории государства — члена ВТО. Под финансовым взносом здесь понимаются: 1) прямые денежные выплаты (гранты, кредиты и другие формы выплаты средств), а также потенциальные выплаты (например, связанные с предоставлением государственной (муниципальной) гарантии); 2) обязательные платежи, которые должны взиматься с предпринимателя, но не взимаются (например, налоговые кредиты), 3) предоставление товаров и услуг, выходящих за рамки обычной государственной инфраструктуры; 4) правительство создает финансовый механизм и возлагает полномочия по реализации выплат и поставок, предусмотренных п. 1 и 3, на частных лиц (фирмы и другие негосударственные организации).

В том случае, когда под финансовым регулированием понимается регулирование финансового рынка, кроме национального и наднационального уровня регулирования добавляется и профессиональный уровень, при котором профессиональным сообществом, включая саморегулируемые организации, устанавливаются профессиональные стандарты деятельности.

В данной главе лишь названы отдельные методы финансового регулирования, их подробная характеристика будет дана в следующих главах, в том числе в разрезе того или иного направления воздействия на экономические и социальные процессы. Но изучение этой главы необходимо для того, чтобы избежать разночтения в понимании ключевых понятий, которые встретятся в последующих главах.

Задания и вопросы для самостоятельной работы

1. Влияют ли процессы глобализации, развитие информационных технологий на направления, границы государственного финансового воздействия? Приведите примеры, подтверждающие ваши выводы.

2. Выскажите суждение о возможности и целесообразности использования фискальных мультипликаторов для оценки эффективности расходов бюджетов бюджетной системы в разрезе функций публично-правовых образований

и классификаций операций сектора государственного управления¹ в 2009 г. При выполнении задания используйте также экспертные заключения Счетной палаты РФ.

3. Учет каких факторов и особенностей, по-вашему, необходим при расчете мультипликатора бюджетных расходов и доходов бюджетов в условиях современной России, какая модель оценки фискальных мультипликаторов в наибольшей степени соответствует российским условиям?

4. Дайте оценку проведенной в 2010 г. валоризации пенсионных прав застрахованных по обязательному пенсионному страхованию в Российской Федерации как антикризисной меры. Подтвердите свои выводы статистическими данными.

5. Постановлением Правительства РФ от 28.08.2009 № 699 «Об изменении условий проведения эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию» предусмотрены субсидии из федерального бюджета банкам, предоставившим образовательный кредит, на возмещение части затрат по невозвращенным образовательным кредитам, а также на уплату процентов. Определите объект, форму и уровень государственного финансового регулирования в соответствии с данным примером. Оцените возможные альтернативные формы государственного финансового регулирования обеспеченности доступности образовательных услуг.

6. Укажите, кто является конкретным получателем государственной финансовой поддержки при введении в российское налоговое законодательство понятия консолидированной группы налогоплательщиков по налогу на прибыль организации в Российской Федерации. На основе данных Федерального казначейства о кассовом исполнении бюджетов субъектов РФ покажите, как изменились доходы бюджетов отдельных субъектов РФ в связи с изменением налогового законодательства.

7. Разбившись на подгруппы, проведите дискуссию о наиболее предпочтительном уровне финансового стимулирования рождаемости в Российской Федерации. Каждая подгруппа должна подкрепить свои доводы статистическими данными, историческими и международными примерами.

¹ *Иванова Н.* Эффективность госрасходов в России / Н. Иванова, М. Каменских // Обзор центра макроэкономических исследований Сбербанка России. 13.01.2011.

Глава 2

НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ МЕТОДОВ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- теоретические основы налогового регулирования экономики;
- налоговые льготы, которые применяются в современной рыночной экономике;
- в чем заключается стимулирующая составляющая УСН, что такое принудительный механизм налогообложения и в чем его стимулирующая роль, какие стимулы задействованы в механизме ЕНВД, с какой целью введена патентная форма налогообложения микробизнеса;

уметь

- применять инструменты налогового регулирования;

владеть

- методами стимулирования развития малого бизнеса в России.
-

2.1. Содержание, задачи и инструменты налогового регулирования

Налоговое регулирование активно используется государством в решении задач социально-экономического развития общества и выступает составной частью налоговой политики, которая в свою очередь подчинена задачам экономической государственной политики. В XX—XXI вв. сформировалась практика налогового регулирования, которая дала значимые результаты в области государственной поддержки инновационного развития экономики, формирования благоприятного инвестиционного климата, развития малого предпринимательства, решения социальных задач и др. Вопросы повышения эффективности налогового регулирования актуальны и для Российской Федерации.

Налоговое регулирование относится к косвенным методам государственного воздействия на социально-экономическое развитие общества. В основе налогового регулирования, как и других косвенных методов государственного влияния, лежит воздействие на экономические интересы хозяйствующих субъектов. Экономическая природа налогов создает основу для использования их в качестве стимула предпринимательской деятельности.

Налоговое регулирование непосредственно связано с экономической природой налогов. Обязательность уплаты налогов, которая предопределена их законодательным характером, а также индивидуальная безвозмездность налогов — это лишь форма проявления экономической сути. Налоги — это не просто вид финансового платежа, посредством которого осуществляется законодательное изъятие части дохода хозяйствующего субъекта. За уплатой налогов скрываются экономические отношения, а именно отношения перераспределения ВВП. Налоги — это отношения, которые возникают между государством и налогоплательщиками (хозяйствующими субъектами) по поводу перераспределения ВВП с целью формирования доходной части бюджета. Внутренний валовой продукт создается хозяйствующими субъектами, а государство в силу закона изымает определенную его часть для формирования государственных финансовых ресурсов. Результаты такого рода изъятия неоднозначны как для налогоплательщиков, так и для государства.

При поверхностном взгляде создается впечатление, что налоговые отношения порождают лишь противоречие интересов государства и налогоплательщиков. Налогоплательщик стремится к сохранению созданного им дохода, который он может по собственному усмотрению использовать как на потребление, так и на сбережение, инвестирование. При этом бизнес сам определяет пропорции распределения дохода на потребление и инвестирование. Налогоплательщик рассматривает налоги как узаконенное изъятие своего дохода, определенное нарушение своих прав собственности. Кроме того, для налогоплательщика налоги выступают законодательно установленным расходом, который, в отличие от других видов обязательных платежей, непосредственно не вытекает из самого воспроизводственного процесса. В такой ситуации у налогоплательщика рождается естественный интерес снижения таких «неестественных» с его точки зрения расходов. Налогоплательщиками разработан целый арсенал инструментов реализации своего экономического интереса по снижению объемов налоговых платежей, которые носят как легитимный (налоговое планирование, налоговая оптимизация), так и нелегитимный характер (уклонение от налогов, уход от налогов, обход и минимизация налогов).

Экономический интерес другого участника налоговых отношений (государства) заключается, казалось бы, в постоянном увеличении налогов для формирования все больших объемов государственных доходов. Однако более пристальный взгляд на налоговые отношения позволяет увидеть иной расклад интересов участников налоговых отношений. С одной стороны, государство далеко не всегда может получить желаемый финансовый эффект от увеличения налогов. При неумелом наращивании налоговой нагрузки на экономику государство будет нести ощутимые как финансовые, так и экономические потери. С другой стороны, и налогоплательщик как хозяйствующий субъект может получить экономический выигрыш от увеличения налогов.

Первое утверждение вряд ли вызывает возражение. Со второй половины XX в. широко известна даже среди неспециалистов кривая Лаффера, которая демонстрирует зависимость между ростом налоговой нагрузки и объемами доходной части бюджета. Результаты научных исследований этого американского ученого позволяют говорить о том, что чрезмерная налоговая нагрузка ведет к снижению темпов экономического роста, к усилению кризисных явлений в экономике. В определенной ситуации необоснованная налоговая нагрузка может вызвать рецессию производства.

Научно-историческая справка¹

Важным направлением американской неолиберальной школы стала разработанная в 1980-х гг. А. Лаффером, М. Фелдстайном, М. Бернсом, Р. Риганом теория экономики предложения. Ее основоположники, как и все экономисты неолиберального толка, выступают против активной роли государства в регулировании экономики. Государственное регулирование, по их мнению, выглядит неизбежным злом, которое снижает предпринимательскую инициативу и эффективность самого предпринимательства. Основные рецепты данной теории сводятся к следующему.

1. Эсермерное снижение уровня налоговой нагрузки для стимулирования экономического роста. Американский экономист А. Лаффер на основе эмпирических исследований показал зависимость между ставками налогов, доходами бюджета и налоговой базой. Им был сделан вывод о том, что уровень налогов достиг критического значения, при котором они стали препятствовать экономическому росту. Налоговые реформы в США конца 1970-х — начала 1980-х гг. во многом были осуществлены на основе концептуальных выводов А. Лаффера. Ставки налогов были резко снижены в надежде на то, что возросшие деловая активность и интенсивность труда компенсируют потери налоговых доходов. В результате проведенных реформ не было зафиксировано весомого роста доли личных сбережений или предложения труда. Однако федеральные налоговые доходы сократились, а вследствие этого федеральный бюджет, сбалансированный в 1979 г., в 1983 г. характеризовался беспрецедентным дефицитом в 200 млрд долл.

2. Приватизация большей части государственных предприятий, что позволит не только получить дополнительные средства в бюджет от продажи этих предприятий, но и повысит поступления налоговых платежей от них в результате роста эффективности деятельности приватизированных предприятий. Сокращение государственного сектора должно привести к росту конкуренции, а значит, и к повышению качества продукции, к росту конкурентоспособности национальной экономики.

3. Следует снижать бюджетные расходы и бюджетный дефицит, в первую очередь, за счет сокращения финансирования социальных программ.

Недоумение может вызвать положение о возможном экономическом выигрыше налогоплательщика при росте налогов. Однако парадоксальность данного положения мнимая. Мобилизованные государством по-

¹ Анисимов С. А. История налогообложения / С. А. Анисимов, М. А. Данилькевич, Н. И. Малис. М. : Магистр ; ИНФРА-М, 2012. С. 194—196.

средством налогов доходы бюджета используются для финансирования производства разнообразных публичных благ. Практически все публичные блага в той или иной мере удовлетворяют потребности бизнеса, способствуют его устойчивому развитию. Национальная оборона, правопорядок, судебная система обеспечивают сохранность бизнеса. Государственное финансирование образования, здравоохранения, культуры позволяет бизнесу получить доступ к трудовым ресурсами необходимого уровня качества. Создание за счет бюджетных средств современной инфраструктуры, развитие фундаментальной науки во многом обеспечивают жизнеспособность современного бизнеса и потенциал его дальнейшего развития. Перечень примеров может быть продолжен самим читателем. Следует обратить внимание на то, что именно концентрация финансовых ресурсов в бюджете государства с их последующим распределением обеспечивает синергетический эффект необходимых для развития бизнеса потребностей, таких как безопасность, инфраструктура, наличие фактора труда и его качество, научные разработки и пр.

У государства есть выбор инструментов социально-экономической политики. Наряду с применением налоговых льгот и освобождений (косвенным субсидированием) могут осуществляться программы расходования бюджетных средств (прямое субсидирование). Так, поддержка организаций, осуществляющих инновационную деятельность, может одновременно осуществляться через выделение субсидий и предоставление определенных налоговых льгот (например, освобождение от уплаты НДС, применение повышающих коэффициентов при начислении амортизации и пр.).

В то же время (и часто как раз в связи с тем, что в рамках программ расходования бюджетных средств возможно точечное определение объекта и соответственно адресное предоставление средств) прямое субсидирование характеризуется неполным покрытием и большей избирательностью, чем стимулирование через налоговую систему. Государственное регулирование имеет более прямой и быстрый эффект, чем регулирование через налоговые льготы, потому что прямо и непосредственно воздействует на соответствующий объект; в обычной практике может реализовываться исполнительной властью без одобрения законодательной и, таким образом, является наиболее оперативным способом реагирования. В табл. 2.1.1 дано сравнение положительных и отрицательных черт косвенного регулирования экономики посредством налоговых льгот.

Таблица 2.1.1.

Позитивные и негативные последствия налогового регулирования

Косвенное регулирование (через налоговые льготы)	
Плюсы	Минусы
Способ уменьшения роли государства в экономике	Суммы, выпадающие из сферы бюджетного контроля, контролируются менее жестко, чем прямые расходы. Однако ставится под удар

Косвенное регулирование (через налоговые льготы)	
Плюсы	Минусы
	основная функция налоговой системы по сбору доходов, распределению бюджетных средств, оказанию общественных услуг
Налоговые льготы по общему правилу не могут иметь индивидуальный характер	
Снижение бюджетных расходов	Часто бюджетный эффект от предоставления той или иной налоговой льготы оценивается только на стадии ее введения, впоследствии же величина соответствующих потерь доходов бюджета не отслеживается, а эффективность достижения цели, для которой льгота предоставлялась, не анализируется (не тщательно анализируется)
Оптимизация встречных финансовых потоков	Наиболее эффективно при условии стабильности и долговременности используемых схем и механизмов (о чем сложно судить в условиях частых изменений в налоговом законодательстве)

Налоговое регулирование выступает неотъемлемой частью налоговой политики государства. В соответствии с определением В. Г. Панскова налоговая политика представляет собой совокупность экономических, финансовых и правовых мер государства по формированию налоговой системы страны в целях обеспечения потребностей государства, отдельных социальных групп общества, а также *развития экономики страны за счет перераспределения ресурсов*¹. При проведении налоговой политики государство преследует определенные цели, которые отражают функции налогов. Фискальные цели налоговой политики состоят в обеспечении потребностей всех уровней власти в финансовых ресурсах, достаточных для проведения экономической и социальной политики, а также выполнении соответствующими органами власти и управления возложенных на них функций. Экономические и социальные цели налоговой политики государства отражают регулируемую функцию налогов и достигаются посредством налогового регулирования. Посредством налогового регулирования обеспечиваются экономический рост и конкурентоспособность национальной экономики, а также осуществляются регулирования доходов населения, перераспределение национального дохода в интересах определенных социальных групп, сглаживание неравенства.

Цели налоговой политики, в том числе налогового регулирования, не являются абстрактным понятием. Они всегда конкретны для каждой

¹ Пансков В. Г. *Налоги и налогообложение: теория и практика : учеб. пособие для бакалавриата*. М. : Издательство Юрайт, 2011. С. 81.

страны и для каждого периода развития, так как формируются под воздействием ряда факторов: уровня развития экономики в целом, уровня развития налоговой системы, экономической и социальной ситуации в стране, расстановки политических сил в обществе. Поставленные цели реализуются через совокупность задач, которые также соответствуют конкретной социально-экономической и политической ситуации в стране. Задачами налоговой политики могут быть:

- проведение налоговой реформы;
- снижение бюджетного дефицита;
- обеспечение конкурентоспособности национальной экономики;
- формирование благоприятного налогового климата в стране;
- развитие налогового администрирования.

Посредством налогового регулирования решаются такие задачи, как поддержание темпов экономического роста; решение задач социальной политики; сглаживание дифференциации доходов различных групп населения; стимулирование развития отдельных регионов; стимулирование развития отдельных сфер экономики (инновационная деятельность, энергоэффективное производство, малый бизнес и др.).

Практическая реализация налогового регулирования осуществляется государством посредством конкретных налоговых инструментов. К инструментам налогового регулирования относятся: состав налогов, взимаемых в стране, величина налоговых ставок, налоговые льготы.

Зарубежная практика предоставления налоговых льгот показывает, что к настоящему времени устоялся набор конкретных видов налоговых льгот, используемых в целях стимулирования социально-экономического развития. Направления налогового стимулирования и соответствующий им инструментарий также стандартен. Вместе с тем в зависимости от приоритетов в экономическом развитии и конкретных задач государственной политики формы налоговых льгот могут отличаться от страны к стране, делая их применение более эффективным.

2.2. Налоговые льготы как инструмент налогового регулирования

Основным инструментом налогового регулирования экономики выступают налоговые льготы. В настоящее время налоговые льготы представляют собой комплексное понятие. С одной стороны, они активно используются государством в качестве инструмента реализации налоговой политики. С другой стороны, налоговые льготы представляют собой структурный элемент налогов. Экономическая природа налоговых льгот как элемента налогов позволяет использовать их в качестве инструмента проведения налоговой политики. Однако исторически сложилось так, что потенциальные возможности налогов как инструмента государственного воздействия на экономику были выявлены не теорией, а практикой налогообложения.

Длительное время наука рассматривала налоги как неизбежное зло. Д. Рикардо считал, что налоги являются злом, так как препятствуют образованию и накоплению капитала. Ж.-Б. Сэй считал, что налоги не только разрушают промышленность, но и порождают ложь, портят нравы, вызывают склонность к лени. Однако уже в XVII—XVIII вв. экономическая наука поставила вопрос о возможном положительном влиянии налогов на производство.

Позитивное воздействие налогов на производство было доказано, в первую очередь, практикой налогообложения. В XVIII в. во многих европейских странах в связи с бурным развитием производства остро стояла проблема недостатка населения. Политика увеличения народонаселения включала в себя и налоговые мероприятия. Так, в Англии были введены налоги на холостяков (налог платили мужчины старше 25 лет, не состоявшие в браке, и бездетные вдовцы). В Испании полностью освобождались от налогов лица, имевшие шесть детей, родившихся в законном браке.

В XVIII в. во Франции за счет повышенного обложения потребления роскоши были созданы налоговые привилегии для тех отраслей промышленности, в развитии которых особенно было заинтересовано правительство.

В XIX в. активное развитие косвенного налогообложения способствовало значительному росту винокуренного производства и производства сахара из сахарной свеклы, так как увеличение налогового бремени заставило предпринимателей активнее внедрять в производство новые технологии.

Исторически налоговые льготы появились как инструмент налоговой политики государства и лишь затем, при расширении их активного использования стали структурным элементом налога, природа которого исследуется экономистами. Общая теория налогов трактует налоговые льготы как преимущество, которое законодательство предоставляет налогоплательщику с целью смягчения для него налоговой нагрузки. Льготы позволяют уменьшить сумму налогового платежа для отдельного налогоплательщика или отодвинуть для него сроки уплаты налога на более позднюю дату.

Налоговые льготы не вытекают из экономической сущности налогов. Налоги как метод мобилизации доходов бюджета посредством перераспределения ВВП не предполагают обязанности такого элемента, как налоговые льготы. Для практической реализации фискальной функции налогов нет необходимости в установлении государством налоговых льгот. Однако для получения регулирующего эффекта налогов (регулирующая функция налогов) необходимо использование налоговых льгот. Начиная с XX в., регулирующее воздействие налогов становится неоспоримым фактом экономической жизни общества. Особенно активно к регулирующему воздействию налогов государства прибегали как в период экономических кризисов, так и в периоды перегрева экономики, которые предвещают экономический кризис.

Эффективность применения налоговых льгот зависит также от их комплексного использования с другими инструментами налогового регулирования (налоговой политики в целом), такими как:

- состав налогов в национальной налоговой системе;
- общая величина налоговой нагрузки в экономике;
- величина налоговой ставки по конкретным налогам.

Следует отметить, что установление общего уровня налоговой нагрузки на макроуровне, так же как и налоговых ставок по отдельным налогам, — это прерогатива налоговой политики государства. Увеличение или снижение налоговых ставок и как следствие изменение налоговой нагрузки на экономику можно рассматривать как самостоятельный инструмент налогового регулирования. Однако понижение налоговой ставки для отдельных категорий налогоплательщиков представляет собой налоговую льготу, так как создает для них преимущества по сравнению с другими категориями налогоплательщиков. Например, понижение ставки налога на прибыль организаций в Российской Федерации с 24 до 20% в 2008 г. явилось мерой государства по поддержке экономики в период глобального экономического кризиса. В то же время применение нулевой ставки налога на прибыль для организаций, осуществляющих образовательную и медицинскую деятельность, по сути своей является налоговой льготой. Понижение ставки НДС с 20 до 18% — это мера по снижению общей налоговой нагрузки и повышению конкурентоспособности российской экономики. При этом пониженная ставка НДС в размере 10% на продукты питания, товары для детей, лекарства и другие товары может рассматриваться в качестве налоговой льготы.

Российское налоговое законодательство придает налоговым льготам статус элемента налогообложения. В соответствии со ст. 17 НК РФ налоговые льготы являются факультативным (необязательным) элементом налогообложения. В п. 1 ст. 17 НК РФ говорится, что налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщик и элементы налогообложения, а именно: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога, т.е. для установления и взимания налога необходимо законодательное установление налоговых льгот. Однако п. 2 ст. 17 НК РФ гласит, что в необходимых случаях при установлении налога в акте законодательства о налогах и сборах могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

В последние годы в научный оборот российскими учеными был введен термин «налоговые преференции», который используется наряду с понятием «налоговые льготы». Термины «льгота», «преимущество», «преференция», «послабление» по сути своей являются синонимами. Однако экономисты предпринимают попытки провести разграничение понятий «налоговая льгота» и «налоговая преференция». Можно выделить несколько причин появления и широкого применения термина «налоговые преференции». Во-первых, в НК РФ по таким важнейшим налогам национальной налоговой системы, как налог на прибыль организаций, НДС, акцизы, налог на доходы физических лиц, отсутствуют соответствующие статьи «налоговые льготы». В НК РФ статья «налоговые льготы» предусмотрена только для налога на имущество

организаций, транспортного налога, налога на имущество физических лиц, земельного налога. В то же время по всем налогам в тексте НК РФ имеются положения, которые по сути своей могут рассматриваться как налоговые льготы, исходя из их экономического смысла. Например, необлагаемые доходы при исчислении налога на прибыль организаций; стандартные налоговые вычеты по НДФЛ; освобождение от НДС реализации медицинских услуг, услуг по уходу за больными и престарелыми, услуг по перевозке пассажиров и др. Поэтому, если в НК РФ в главе по соответствующему налогу нет статьи налоговые льготы, то все преимущества будут называться «налоговые преференции».

Терминологическая справка

В общей теории налогов используется разветвленная классификация налоговых льгот. Одним из критериев такой классификации является структурный элемент налога, на который направлена льгота. В соответствии с этим критерием можно назвать следующие виды налоговых льгот.

1. Освобождение от уплаты налога. Льгота направлена на плательщика налога, т.е. определенные категории плательщиков освобождаются от уплаты налогов (не признаются плательщиками налога). Например, не признаются плательщиками НДС организации, являющиеся иностранными организаторами XXII Олимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи. Освобождены от уплаты земельного налога религиозные организации в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения.

2. Налоговые изъятия. Льгота направлена на объект налогообложения. Например, из спиртосодержащей продукции не признаются подакцизной парфюмерно-косметическая продукция, лекарственные средства.

3. Налоговые вычеты. Льгота направлена на налоговую базу. Например, социальный налоговый вычет по НДФЛ (налоговая база уменьшается на сумму фактически произведенных налогоплательщиком расходов по обучению своих детей).

4. Пониженная налоговая ставка. Например, ставка НДС в размере 10% установлена на лекарства, книжную продукцию, товары для детей и др.

5. Отсрочка или рассрочка уплаты налога. Налоговая льгота направлена на изменение срока уплаты налога.

Во-вторых, в соответствии с п. 2 ст. 56 НК РФ, закрепляющей понятие налоговой льготы как элемента налогообложения, налогоплательщики вправе отказаться от использования льготы либо приостановить ее использование на один или несколько налоговых периодов. Вместе с тем в НК РФ есть ряд норм, которые, по сути, являются преимуществом для налогоплательщика, но налогоплательщик не может отказаться от их применения. В данном случае экономисты также предпочитают называть такого рода преимущества не налоговыми льготами, а налоговыми преференциями. Например, в ст. 149 НК РФ дается перечень операций реализации и других операций, которые не облагаются НДС. При этом по операциям, указанным в п. 3 ст. 149 НК РФ (например, банковские операции; операции страхования), налогоплательщик

может отказаться от их обложения НДС. Однако по операциям, указанным в п. 2 ст. 149 НК РФ (например, реализация образовательных услуг, медицинских услуг), налогоплательщик *обязан применять их освобождение* от обложения налогом на добавленную стоимость. В этом случае, по мнению ряда экономистов, речь идет о налоговой преференции, так как имеется ограничение на право применения/неприменения предусмотренного законодательством преимущества.

В-третьих, причиной параллельного использования понятий «налоговые льготы» и «налоговые преференции» можно назвать недостатки самой дефиниции налоговых льгот, данной в ст. 56 НК РФ. Отсутствие ясности в законодательном определении налоговых льгот вызывает ряд трудностей в механизме реализации прав как налогоплательщиков по применению налоговых льгот, так и налоговых органов по осуществлению налогового контроля правомерности их применения. В результате усиливается конфликт интересов налогоплательщиков и налоговых органов в вопросе реализации нормы п. 6 ст. 88 НК РФ о праве налоговых органов при проведении камеральной налоговой проверки истребовать у налогоплательщиков, использующих налоговые льготы, документы, подтверждающие право этих налогоплательщиков на данные налоговые льготы. Некорректность дефиниции «налоговые льготы» приводит к бессистемному росту норм налогового законодательства, которые могут субъективно трактоваться налоговыми органами как налоговые льготы. По данным Счетной палаты Российской Федерации по состоянию на 1 января 2015 г., в российском налоговом законодательстве насчитывалось 359 налоговых льгот и преференций. Следует отметить ясно прослеживающуюся тенденцию неуклонного роста числа предоставляемых законодательством налоговых льгот и преференций. За период 2011—2014 гг. общее количество налоговых льгот и преференций увеличилось на 25 ед.

Применение налоговых льгот и преференций объективно ведет к росту налоговых расходов бюджета. Официальное понятие налоговых расходов бюджета впервые было дано в «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». Под налоговыми расходами понимаются выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные применением налоговых льгот и иных инструментов (преференций), установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Согласно отчетности ФНС России, с 2011 по 2013 г. сумма налоговых расходов увеличилась в 1,3 раза (с 1491,5 млрд до 1930,5 млрд руб.).

Увеличение числа налоговых льгот и преференций сопровождается ростом доли выпадающих доходов к совокупным налоговым поступлениям консолидированного бюджета Российской Федерации. В период с 2011 по 2013 г. эта доля повысилась с 42,8 до 65,1%. В 2014 г. она снизилась до 53,5%, что обусловлено в основном увеличением объема поступлений НДС в связи со снижением сумм возмещенного НДС