

РАЗВИТИЕ МЕТОДОВ СУБСИДИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ

В статье бюджетные субсидии и налоговые льготы рассмотрены в качестве методов государственной поддержки хозяйствующих субъектов; проведено их сопоставление по ряду оснований; предложены меры по повышению эффективности их предоставления

Государственная поддержка производства традиционно выступает важным направлением российской экономической политики. Вопрос о том, кому и на каких условиях она предоставляется, приобрел особую остроту в условиях перехода к рынку и резкого сокращения объема государственных ресурсов, выделяемых на эти цели. Однако, наряду с сокращением масштабов явных государственных расходов на поддержку предприятий происходило активное развитие тех методов поддержки, которые не связаны прямо с бюджетными расходами и, соответственно, не могли получить адекватной статистической оценки. Речь идет о разнообразных методах государственной поддержки хозяйствующих субъектов – налоговых льготах, льготных кредитах, реструктуризации задолженности предприятий по налогам и сборам, объединение которых рассматривается в качестве инструментов, позволяющих смягчать бюджетные ограничения.

Понятие «мягкие бюджетные ограничения» было введено в использование Я. Корнаи и рассматривалось им как одна из причин неэффективности экономики, основанной на принципах централизованного планирования и управления. Мягкие бюджетные ограничения характеризуются тем, что сумма денежных расходов предприятия за определенный период превышает сумму его денежных фондов и денежных доходов за этот же период. Бюджетные ограничения считаются жесткими, если поток расходов, в том числе оплата долгов, не превышает поток доходов, включая получаемые кредиты. Невыполнение этого правила приводит к убыточности деятельности и, как следствие, к неспособности оплатить обязательства. Однако, существуют четыре инструмента, позволяющие смягчать бюджетные ограничения. Это бюджетные субсидии, налого-

вые льготы, кредитование заемщиков независимо от их платежеспособности и механизм ценообразования, отличный от административно установленных цен. Таким образом, по мнению Я. Корнаи, «неплатежи маскируют систему мягких бюджетных ограничений, представляющую собой широкомасштабную помощь нежизнеспособным предприятиям» [1].

В связи с этим актуально создание системы государственной поддержки хозяйствующих субъектов, отличной от традиционной для России и совместимой с конкурентными принципами рыночной экономики.

Основными задачами исследования являются:

- 1) определение понятий «государственная помощь» и «государственная поддержка» хозяйствующих субъектов;
- 2) сопоставление субсидий и налоговых льгот как основных методов государственной поддержки предприятий;
- 3) обоснование повышения эффективности прямого и косвенного субсидирования хозяйствующих субъектов.

В научной литературе понятия «государственное регулирование», «государственная поддержка» и «государственная помощь» нередко отождествляются без необходимого анализа их содержания и соотношения между собой. Между тем, разграничение названных понятий имеет значение для обоснованного выбора мер, соответствующих тому или иному типу государственного вмешательства в экономику, масштабы и направления которого приходится постоянно корректировать с учетом потребностей обеспечения общественного воспроизводства в целом; долговременных интересов населения и баланса социально-экономических интересов различных его групп; экономического единства и территориальной целостности страны.

Государственное регулирование является наиболее общим понятием, включающим в себя государственную поддержку и государственную помощь во всем разнообразии применяемых методов и инструментов. По мнению Дж. Ю. Стиглица, «государственное регулирование экономики – это деятельность государственных органов, направленная на содействие эффективному функционированию экономики в тех случаях, когда рыночный механизм недостаточно эффективно решает задачи распределения производственных или потребительских благ» [2]. Согласно современному экономическому словарю государственное регулирование экономики трактуется как воздействие государства на экономические объекты и процессы и участвующих в них лиц с целью упорядочения действий экономических субъектов, соблюдения законов, государственных и общественных интересов [3]. Таким образом, под государственным регулированием экономики следует понимать прямое или косвенное воздействие государственных органов, направленное на эффективное функционирование экономики страны в целом и поведение хозяйствующих субъектов, в частности, с целью достижения определенных социально-экономических задач. Государственное регулирование может быть направлено не только на увеличение производства, но и на его ограничение.

В европейской практике государственного регулирования четко разграничиваются понятия «государственная помощь» и «государственная поддержка». Первое понятие характеризует использование государственных ресурсов для содействия развитию отдельных предприятий; второе понятие включает меры, направленные на развитие экономики в целом, не создающие привилегий отдельно взятым предприятиям [4]. Подобное разграничение рассматриваемых понятий целесообразно применять и в российской практике, рассматривая условия, экономические методы и инструменты государственного регулирования, важнейшими из которых являются бюджетное финансирование и налоговые льготы.

Бюджетное финансирование осуществляется в российской практике в различных формах, указанных в ст. 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Но лишь предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, являющимся производителями товаров, работ, услуг, можно назвать формой государственной поддержки экономики. Другие виды бюджетных ассигнований хозяйствующим субъектам, названные в ст. 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации, осуществляются либо на возмездной основе (оплата контрактов), либо влекут возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов юридических лиц в случае бюджетных инвестиций. В случае предоставления субсидий бюджетные ассигнования выделяются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Предоставление субсидии предполагает определенное изменение рыночного поведения получателя средств, так как в результате изменяются цены или расходы на производство товаров и услуг. Целью субсидий является мотивация или, наоборот, ограничение роста объемов выпуска, спроса, предложения или потребления некоторых товаров, услуг, производственных факторов, т. е. субсидия, хотя и является безвозвратной, требует в ответ определенного поведения рыночного агента (получателя). Это свойство отличает субсидию от прямых ассигнований производства общественных благ.

Субсидии являлись наиболее распространенным инструментом государственного регулирования экономики при административно-командной системе. С их помощью осуществлялся государственный контроль за ценами. Субсидии были призваны компенсировать предприятиям убытки, возникавшие вследствие установления государством относительно низких цен на продукцию по сравнению с издержками производства.

Предприятия были заинтересованы в назначении завышенных цен на выпускаемую продукцию, поскольку это позволяло выполнять планы по валовым показателям. Административный контроль за ценами препятствовал неограниченному росту цен и был особенно эффективен в сырьевых и перерабатывающих отраслях.

В результате либерализации экономики цены выросли до уровня рыночных, что привело к сокращению субсидирования. Однако в некоторых отраслях экономики в силу социально-политических факторов долгое время сохранилось регулирование цен и, как следствие, субсидии. Так, по оценкам Всемирного банка, в 1997 году общая государственная поддержка предприятий составляла около 30% от ВВП, причем только 15 – 25% этой поддержки оказывалось в виде прямых субсидий из бюджета. Второй «скрытой» формой субсидий для предприятий в то время являлись льготы по уплате налогов и сборов, применение неденежных форм расчетов и реструктуризация задолженности отдельных предприятий по налоговым платежам в бюджеты всех уровней. Скрытые субсидии составляли 16 – 34% от всего объема государственной поддержки [5]. В отличие от прямых бюджетных субсидий, направляемых в ЖКХ, транспорт, АПК, скрытые бюджетные субсидии предоставлялись отраслям промышленности и строительства.

В результате децентрализации экономики принятие решений на региональном уровне стало в достаточной степени независимым от федерального правительства. В результате степень субсидирования предприятий из территориальных бюджетов сильно различалась по регионам. Так, в 2001 г. различия между регионами по предоставлению прямых бюджетных субсидий достигали 10 раз. Косвенная форма субсидирования через налоговую задолженность варьировалась еще больше.

В настоящее время доля средств в виде субсидий в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет до 20 – 25%. На субсидирование субъектов предпринимательской деятельности направляется до 5 – 10% рас-

ходов консолидированных бюджетов [6]. Эти средства могут предоставляться предприятиям как в рамках целевых программ, так и в составе непрограммной части расходов бюджетов. Целью государственной поддержки в виде применения различных методов субсидирования хозяйствующих субъектов является стимулирование развития отдельных предприятий, приоритетных отраслей и расширение налогооблагаемой базы. При этом предоставление субсидий хозяйствующим субъектам в соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации должно основываться на нормативно-правовых актах, определяющих:

- категории и критерии отбора юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц – производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;
- цели, условия и порядок предоставления субсидий;
- порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Международная практика признает важную роль субсидирования и не исключает возможности поддержки со стороны государства отдельных секторов экономики. В соответствии со ст. 1 Соглашения ВТО по субсидиям и компенсационным мерам (далее – Соглашение ВТО) к субсидиям относятся применяемые правительством и предоставляющие выгоду ее получателям такие инструменты государственной поддержки, как прямой перевод денежных средств, гарантии по займам, налоговые льготы, закупка товаров, любые формы поддержки доходов и цен и другие [7].

Вместе с тем правилами международной торговли накладываются определенные ограничения на оказание государственной помощи предпринимательству, целью которых является обеспечение свободной международной торговли на равных условиях для всех участников. Соглашением ВТО по субсидиям и компенсационным мерам закреплены такие понятия, как «запрещенные субсидии» и «специфические субсидии».

В соответствии со ст. 3 Соглашения ВТО к запрещенным субсидиям относятся субсидии, направленные на импортозамещение. Страны, придерживающиеся правил международной торговли, подобных субсидий не предоставляют. В случае оказания запрещенных субсидий одной из сторон вторая сторона (импортер) получает основания для применения соответствующих ответных мер, препятствующих экспортным поставкам товаров на ее рынок (ст. 4 Соглашения ВТО).

Все остальные субсидии являются разрешенными, но предполагают наличие некоторых ограничений. В соответствии со ст. 2 Соглашения ВТО субсидия является специфической, если она предоставляется ограниченному числу предприятий, либо отдельной отрасли, либо предприятиям, находящимся в определенном регионе. Предоставление специфических субсидий допускается международными нормами, однако это влечет наделение торгово-экономического партнера правом на принятие компенсационных мер (ст. 19 Соглашения ВТО).

Учитывая отечественную и зарубежную практику субсидирования экономики, следует отметить, что традиционно налоговые льготы рассматриваются как косвенная форма субсидий. Неслучайно в американской бюджетной практике налоговые льготы называются «налоговыми расходами» или «расходами, которые несет бюджет в результате сознательного и регламентируемого законом недобора налогов, предусмотренных общим действующим законодательством» [2].

По оценкам Института экономики переходного периода, в 2007 году прямые потери федерального бюджета Российской Федерации от предоставления налоговых льгот составили около 3,8% ВВП, с учетом региональных бюджетов выпадающие доходы составили 4,8 – 5% ВВП [8]. Эти цифры свидетельствуют о том, что в российской практике государственной поддержки налоговые льготы играют существенную роль.

Правовое определение льготы по налогам и сборам содержится в ст. 56 Налогового кодекса Российской Федерации, где она понимается как преимущество, предоставля-

емое отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере. Ученый Барулин С.В., уточняя понимание налоговых льгот, характеризует их как «систему специальных мер налогового регулирования, направленных на возможность уменьшения (полного или частичного) налоговых обязательств плательщиками в той или иной законодательно установленной форме налоговых освобождений, налоговых скидок и налоговых кредитов» [9]. При этом следует отметить единство мнений всех авторов о том, что предоставление налоговых льгот напрямую связывается с облегчением положения налогоплательщиков, которое может быть получено только на законных основаниях, но предполагает целевую направленность высвобождаемых средств для решения отдельных социально-экономических задач.

Таким образом, принятие решений органами власти по предоставлению отдельным хозяйствующим субъектам преимуществ в виде прямого или косвенного субсидирования предполагает сопоставление субсидий и налоговых льгот, которое может быть проведено по ряду оснований.

С точки зрения метода управления:
– субсидии:

а) относятся к методам прямого воздействия на деятельность хозяйствующих субъектов;

б) не имеют механизма самореализации;

в) имеют целевое назначение и императивный характер использования предоставленных средств, т. е. на хозяйствующий субъект возлагаются обязанности совершать или не совершать определенные действия;

– налоговые льготы:

а) относятся к косвенным (экономическим) методам вмешательства государства в экономику и оказывают опосредованное влияние на деятельность хозяйствующего субъекта через окружающую хозяйственную среду;

б) имеют механизм самореализации, при котором различные виды налоговых

льгот могут быть самостоятельно использованы различными категориями налогоплательщиков;

в) не всегда имеют строго целевое направление высвободившихся средств;

г) не содержат обязанности применения или принуждения хозяйствующего субъекта к какому-либо действию.

С точки зрения влияния на экономику:

– при предоставлении хозяйствующим субъектам *субсидий* альтернативные издержки несет общество в целом и отдельные категории получателей государственной поддержки, так как назначение субсидий одной категории лиц в условиях бюджетных ограничений приводит к сокращению ассигнований в пользу другой категории;

– при предоставлении *налоговых льгот* – альтернативные издержки несут прочие налогоплательщики, так как в условиях ограниченности бюджетных ресурсов снижение налоговой нагрузки в результате применения налоговых льгот для одних налогоплательщиков оборачивается увеличением нагрузки для других.

С точки зрения влияния на бюджет:

– *предоставление субсидий*

а) предполагает увеличение прямых расходов бюджета и смену собственника средств, поскольку субсидии предоставляются предприятиям на принципах бесплатности и безвозвратности получения бюджетных средств;

б) не оказывает влияния на качество государственного налогового планирования, так как сумма выделяемых средств строго определена в рамках утвержденного закона о бюджете;

– *предоставление налоговых льгот;*

а) не предполагает смену собственника средств, так как высвободившиеся средства остаются у налогоплательщика временно (при налоговом кредите) или навсегда;

б) оценивается как потери бюджета в результате «недополученных» налогов;

в) оказывает негативное влияние на качество государственного налогового планирования в условиях непрозрачности их предоставления.

Налоговые льготы остаются предметом острых дискуссий. С одной стороны, нало-

говые льготы являются рыночным методом регулирования экономики, помогающим решать важные социально-экономические вопросы; они делают налоговую систему более гибкой по отношению к отдельным категориям налогоплательщиков. С другой стороны, налоговые льготы нарушают принцип справедливости: льготный режим для одних налогоплательщиков означает дополнительное бремя для других; они усложняют технологию взимания налога, превращают контроль за соблюдением законодательства в более сложную задачу.

К недостаткам существующей системы налоговых льгот в Российской Федерации можно отнести их неупорядоченность; нечетко выраженное нецелевое использование; неэффективность контроля за использованием средств, оставшихся в распоряжении налогоплательщика. Это означает, что недостатки существующих льгот как инструмента государственного налогового регулирования экономики сосредоточены не в самом понятии «налоговая льгота», а в том, что отсутствует недостаточно обоснованный подход к их предоставлению.

Существующие недостатки предоставления и использования налоговых льгот требуют полного и своевременного учета выпадающих доходов бюджетов всех уровней в целях повышения обоснованности бюджетного планирования; развития целевой направленности на повышение инвестиционной активности предприятий; учета последующих бюджетных выгод, связанных с ростом налоговой базы; сокращения неэффективных налоговых льгот.

Ликвидация ряда налоговых льгот в ряде случаев может быть связана с их заменой на механизм субсидирования, что хотя и создаст дополнительные издержки, связанные с необходимостью сбора и перераспределения средств, но зато обладает такими преимуществами, как целевой характер и «осязаемость». Целевой характер в данном контексте – это возможность индивидуального подхода при предоставлении субсидии, проверка нуждаемости, обоснованность отнесения потенциального получателя помощи. «Осязаемость» связана с движением в процессе

предоставления субсидии реальных средств. Как показывает опыт использования компенсационных механизмов (возврат и возмещение ранее уплаченных налогов), государство гораздо более ответственно относится к возврату уже собранных средств по сравнению с простым сокращением объема собираемых налогов. Кроме того, предоставление прямых субсидий носит гораздо более публичный характер, чем предоставление налоговых льгот. Субсидии – это расходы бюджета, утверждаемые законом, а потери от налоговых льгот лишь оцениваются одновременно с составлением бюджета на очередной период.

Как свидетельствует международный опыт проведения налоговых реформ, практически все развитые страны в свое время прошли через осмысление политики предоставления налоговых льгот. Анализ налоговой политики западных стран 50–70-х годов XX века, главной задачей которой было стимулирование частного предпринимательства в приоритетных производственных и научно-технических отраслях экономики, позволяет выделить несколько универсальных налоговых рычагов, посредством которых были достигнуты высокие темпы научно-технического прогресса и экономического роста. К таким налоговым рычагам относятся:

- предоставление инвесторам налоговых льгот при реинвестировании прибыли;
- введение механизма ускоренной амортизации, что равнозначно сокращению ставки налога на прибыль;
- предоставление налоговых льгот при экспорте;
- введение инвестиционного налогового кредита;
- предоставление налоговых льгот на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Следует отметить, что некоторые из приведенных направлений налоговой политики использовались в Российской Федерации на разных этапах проведения налоговых реформ, но не дали ожидаемых результатов. В связи с этим при разработке основных направлений реформирования системы прямо-

го и косвенного субсидирования хозяйствующих субъектов, необходимо учитывать следующие требования:

1. *Четкость критериев и процедур предоставления субсидий хозяйствующим субъектам.* Не только органы исполнительной власти, но и участники рынка должны знать, почему поддержка оказывается именно этим, а не другим предприятиям. Для достижения данной цели необходимы кодификация мер государственной помощи и разработка ясных процедур вынесения соответствующих решений.

2. *Усиление целевого характера налоговых льгот,* которые должны предоставляться не просто данному предприятию, а на решение определенной, сформулированной в конкретных показателях задачи, выполнение которой поддается количественной оценке. Временной интервал предоставления налоговых льгот также должен быть четко определен.

3. *Соответствие критериев субсидирования хозяйствующих субъектов стратегическим направлениям развития экономики регионов либо направлениям промышленной политики той или иной отрасли.* При этом сами стратегические направления должны оставаться стабильными на протяжении длительного времени.

4. *Внедрение конкурсных процедур при распределении бюджетных средств в виде субсидий, направленных, в первую очередь, в сферу государственного инвестирования.*

5. *Обеспечение принципа «прозрачности»* как при вынесении решений о предоставлении субсидий и налоговых льгот, так и при контроле за их использованием.

6. *Разграничение, с одной стороны, полномочий, с другой – ответственности между органами власти различных уровней в области субсидирования хозяйствующих субъектов.*

7. *Проведение оценки действующих программ государственной поддержки и государственной помощи хозяйствующим субъектам на региональном уровне.*

Реализация названных мер будет способствовать общему укреплению финансово-экономической дисциплины, сокращению

неэффективного и неконтролируемого использования бюджетных средств; повышению экономической и правовой культуры, сокращению коррупции и лоббизма как на региональном, так и на федеральном уровнях; усилению эффективной рыночной кон-

куренции, основанной на равных условиях входа на рынок, и повышению эффективности производства; более четкой формулировке и реализации принципов и приоритетов государственной промышленной и социальной политики.

Список использованной литературы:

1. Корнаи Я. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений / Я.Корнаи, Э.Маскин, Ж.Ролан // Вопросы экономики. – 2004. - № 11. – С. 7 – 33.
2. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора: Учебник / пер. с англ. / Дж. Ю. Стиглиц. – М.: ИНФРА-М: Изд-во МГУ, 1997. – 720с.
3. Райзберг Б.А., Лозовской Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 480 с.
4. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 г. [Электронный ресурс]: <http://www.kadis.ru>
5. Разрушение системы неплатежей в России: создание условий для устойчивого экономического роста (Доклад Всемирного банка) // Вопросы экономики. - 2000. - № 3. - С. 4 - 45.
6. Афанасьев М.П., Кривоногов И.В. Модернизация государственных финансов: Учебное пособие. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 440 с.
7. Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам // Россия и Всемирная торговая организация [Электронный ресурс]: <http://www.wto.ru/ru/content/documents/docs/subskomp>.
8. Институт экономики переходного периода [Электронный ресурс]: <http://www.iet.ru/ru/pryamye-poteri-byudzhethnoisistemy>.
9. Барулин С.В. Налоги как инструмент государственного регулирования экономики // Финансы. – 1996. - № 3. – С. 25 – 29.