



2.3. Государственные финансы

2.3.1. Государственный бюджет

Общая характеристика бюджетной ситуации в 2002 г.

По данным Министерства финансов доходы федерального бюджета в 2002 г. составили 2202,1 млрд рублей, или 20,1% ВВП, что на 2,5 п.п. ВВП превышает показатель 2001 г. Рост доходов произошел в основном за счет роста налоговых доходов, которые в 2002 г. достигли 18,6% ВВП, увеличившись по сравнению с предыдущим периодом на 2,3 п.п. ВВП. Однако следует учитывать, что в 2002 г. в состав доходов федерального бюджета был включен единый социальный налог. Таким образом, уровень налоговых доходов федерального бюджета за вычетом поступлений от ЕСН за 2002 г. не только не вырос по сравнению с 2001 г., но и заметно снизился – на 0,7 п.п. ВВП ниже уровня прошлого года. Соответственно, доходы бюджета без учета ЕСН также сократились и составили 1862,7 млрд рублей (17,0% ВВП), что на 0,6 п.п. ВВП меньше 2001 г.

Доля налоговых доходов в структуре доходов федерального бюджета в 2002 г. осталась на уровне предшествующего года – 77% (без учета ЕСН или 92% – с учетом ЕСН), а неналоговые доходы, с учетом доходов бюджетных целевых фондов (в основном Целевого фонда Минатома), составили 7,6% общих доходов, несколько снизившись по отношению к предыдущему году (8,1% общих доходов).

Следует отметить, что в 2002 г. наблюдался некоторый рост поступлений налогов в территориальные бюджеты – на 0,6 п.п. ВВП. Что касается доходов территориальных бюджетов в целом, то они возросли также на 0,6 п.п. ВВП. В целом следует отметить, что уровень доходов территориальных бюджетов в 2002 г. был наиболее высоким за последние 5 лет.

В то же время бюджетные расходы выросли в 2002 г. до 18,7% ВВП, что на 4 п.п. выше показателя предшествующего года. Даже за вычетом финансирования трансфертов ПФ РФ за счет ЕСН на финансирование базовой части пенсии, уровень расходов превышает почти на 1 п.п. ВВП уровень 2001 г. В этой связи уровень профицита снизился в 2002 г. до 1,4% ВВП (в 2001 году он составил 2,9% ВВП). В этих условиях профинансировать формирование финансового резерва федерального бюджета удалось за счет приватизации государственных пакетов акций в ОАО «Лукойл» и НК «Славнефть» (порядка 0,7% ВВП) и за счет неизрасходованных средств на счетах бюджетополучателей (порядка 0,5% ВВП).

Расходы территориальных бюджетов также выросли в 2002 г. по сравнению с 2001 – на 1 п.п. ВВП (с 14,3 до 15,3% ВВП). Впервые с 1998 г. совокупный бюджет субъектов РФ был сведен с дефицитом в 0,4% ВВП.

Консолидированный бюджет исполнен в 2002 г. с профицитом 1,0% ВВП. Без учета ЕСН уровень доходов бюджета несколько ниже, чем по итогам прошлого года (29,0% в 2002 г. против 29,3% – в 2001 г.), но выше, чем в 2000 г. и ранее. Расходы же консолидированного бюджета заметно выше, чем за предыдущие четыре года, даже за вычетом перечисленного в ПФ РФ ЕСН из федерального бюджета (28% ВВП).

Снижение налоговых поступлений связано с несколькими основными факторами, о которых более подробно будет идти речь ниже. В целом же можно выделить несколько причин подобной динамики доходов бюджетной системы и, в первую очередь, федерального бюджета. Во-первых, в течение года были существенными колебания мировых цен на нефть, причем значения ее заметно снижались относительно уровня, заложенного в расчеты бюджетных показателей. Во-вторых, изменения в налогообложении прибыли предприятий и НДС оказали негативное влияние на размер поступлений налогов.

Таблица 4

Исполнение доходов и расходов федерального, территориальных и консолидированного бюджетов (% ВВП)

	1998	1999	2000	2001	2002
Федеральный бюджет					
Налоговые доходы*	9,3	11,6	14,3	16,2	18,6
в том числе ЕСН	–	–	–	–	3,1
Доходы	11,0	12,8	15,5	17,6	20,1
Расходы	13,8	13,9	14,1	14,7	18,7
в том числе трансферты Пенсионному фонду за счет ЕСН	–	–	–	–	3,1
Дефицит	-3,2	-1,1	1,4	2,9	1,4
Территориальные бюджеты					
Налоговые доходы*	11,9	11,2	11,8	10,8	11,4
Доходы	14,5	13,6	14,1	14,3	14,9
Расходы	14,7	13,6	13,7	14,3	15,3
Дефицит	-0,3	0,0	0,5	0,0	-0,4
Консолидированный бюджет**					
Налоговые доходы*	21,2	22,8	26,0	27,0	29,7
Доходы	24,0	26,8	28,3	29,3	32,1
Расходы	27,5	28,0	26,4	26,4	31,1
Дефицит	-3,5	-1,1	1,9	2,9	1,0

* До 2001 г., включая доходы Федерального дорожного фонда, Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы, Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов, Федерального фонда восстановления и охраны водных ресурсов, Федерального экологического фонда.

** Без учета межбюджетных трансфертов.

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

В то же время положительное воздействие на бюджетную ситуацию оказывали в течение года неналоговые доходы, например, дивиденды по акциям, доходы от государственной собственности, а также от приватизации, доходы от ВЭД, которые в целом превысили плановые значения. Однако следует учитывать небольшой объем этих доходов (менее 7% от доходов федерального бюджета).

Объем задолженности в бюджетную систему в 2002 г. увеличился по сравнению с 2001 г., что может объясняться включением в нее задолженности по единому социальному налогу, в части, зачислявшейся до 2002 г. в бюджет Пенсионного фонда, а с 2002 г. поступающей в федеральный бюджет. Без учета этой части задолженности рост дефлированного прироста за девять месяцев 2002 г. составил бы 8%, а в долях ВВП – 0,3%.

Следует отметить положительную динамику недоимки в составе задолженности. В реальном выражении с 2000 г. недоимка по налогам в консолидированный бюджет



сократилась более чем в полтора раза. Объясняется это реализацией мер по реструктуризации недоимки, с одной стороны, и мероприятиями по принудительному взысканию задолженности в бюджеты всех уровней – с другой. За счет последних, в частности, в течение 2002 г. было погашено задолженности на сумму 174,8 млрд рублей, или 2,2% ВВП

Таблица 5

Задолженность по налогам в консолидированный и федеральный бюджеты

	1999	2000	2001	2002
Задолженность в консолидированный бюджет (млрд рублей)	378	464	475	522
в том числе недоимка	343	365	245	209
Доля недоимки в задолженности	91%	79%	52%	40%
Отношение прироста задолженности за год в реальных ценах к объему задолженности на начало года		25%	3%	9%
Годовой прирост задолженности в долях ВВП		1,2%	0,1%	0,4%

Источник: Министерство по налогам и сборам РФ, расчеты авторов.

Несмотря на то, что цены на нефть в 2002 г. были ниже тех, которые принимались при расчете показателей бюджета, они все же превышали значение многолетней средней цены – 19 долларов за баррель¹⁴, что отразилось на исполнении бюджетов всех уровней. По нашим оценкам, в налоговых поступлениях бюджета расширенного правительства (включая доходы целевых бюджетных фондов, формирующихся за счет налогов) доля налоговых поступлений, представленная в табл. 6, объяснялась отклонением цен на нефть от многолетней средней цены (19 долларов за баррель):

Таблица 6

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
2,9%	1,9%	-1,5%	-0,1%	-6,8%	-1,3%	8,6%	5,1%	4,4%

Анализ поступлений основных налогов в 2002 г.

Таблица 7

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

	В % ВВП			
	1999	2000	2001	2002
Налог на прибыль	4,6	5,4	5,7	4,2
Подоходный налог	2,5	2,4	2,8	3,3
НДС	8,8	6,2	7,1	6,9
Акцизы	2,2	2,3	2,7	2,4
Налоги на внешнюю торговлю	1,8	3,1	3,6	3,0
Отчисления в социальные внебюджетные фонды (единый социальный налог)	7,2	7,3	7,1	7,7*
в том числе ЕСН, зачисляемый в федеральный бюджет				3,1
Всего налогов (включая доходы целевых бюджетных фондов, формируемых за счет налогов и обязательных отчислений)	32,1	35,6	35,2	35,4

* Оценка с учетом фактически поступившего в федеральный бюджет ЕСН.

¹⁴ По расчетам ИЭПП.

Снижение уровня поступлений налога на прибыль в 2002 г. более чем на 25% по сравнению с 2001 г. (на 1,5 п.п. ВВП) имеет несколько объяснений. Во-первых, в связи с принятием новой главы Налогового кодекса, посвященной налогу на прибыль предприятий, существенно изменилась как структура, так и объем (в сторону увеличения) затрат, принимаемых к вычету при определении налоговой базы. Во-вторых, применение так называемого «переходного» положения для определения налоговой базы (при изменении метода учета с осуществлявшегося ранее «по отгрузке» на «метод начислений») позволило некоторой части предприятий существенно снизить базу по налогу. В-третьих, произошло общее снижение сальдо финансового результата работы предприятий и организаций в 2002 г.

Поступления подоходного налога в 2002 г. выросли в реальном выражении почти на 20%. Положительная динамика подоходного налога связана как с постепенной легализацией доходов физических лиц, на которую была нацелена реформа, так и с общим ростом экономики, а следовательно, и суммарных доходов.

Произошло некоторое снижение поступлений налога на добавленную стоимость – на 0,2 п.п. ВВП в 2002 г. по сравнению с 2001 г. При этом задание по сбору НДС было выполнено на 95%. К числу основных причин невыполнения плана можно отнести следующие: значительные объемы возмещения налога экспортерам, составившие 2% ВВП, сохранение льготной ставки налога для лекарственных средств, изделий медицинского назначения, а также книжной продукции, меньший по сравнению с запланированным объем ВВП, а также вступление в действие положения Налогового кодекса, разрешающего принимать к вычету суммы НДС, уплачиваемые при осуществлении капитального строительства, при введении объектов в эксплуатацию. Поступления акцизов в 2002 г. также несколько сократилось в долях ВВП по сравнению с 2001 г. – 0,3 п.п.

Поступления налогов на внешнюю торговлю за 2002 г. составили существенно меньшую, нежели по итогам 2001 г., величину – 3,0% и 3,6% ВВП соответственно. При этом снижение уровня поступлений в реальном выражении по сравнению с аналогичным периодом 2001 г. составило более 15%. Во многом это связано со вступлением в силу с 1 февраля 2002 г. нового порядка расчета пошлин на нефть на основании мониторинга мировых цен за ноябрь–декабрь 2001 г.. При заложенном в расчеты показателей федерального бюджета уровне таможенной пошлины 21,7 доллара за тонну фактический уровень пошлины составлял не более 10 долларов в течение всего первого полугодия. В итоге плановые показатели на 1 октября 2002 г. были невыполнены по экспортным пошлинам на 5%. В то же время благодаря росту импорта в 2002 г. произошло увеличение поступлений импортных пошлин, которые составили около 1,2% ВВП.

С 1 января 2002 г. часть поступлений единого социального налога зачисляется в федеральный бюджет для последующего перечисления в бюджет Пенсионного фонда на формирование базовой части трудовой пенсии. Поступление этого налога в федеральный бюджет превысило более чем на четверть плановые показатели, что связано, во-первых, с поступлением сумм налога, начисленных за декабрь 2001 г., во-вторых, с погашением сумм задолженности по налогу, которая в соответствии с законом о федеральном бюджете на 2002 г. зачисляется в федеральный бюджет.



Расходы консолидированного бюджета

Структура расходов консолидированного бюджета не претерпела в 2002 г. серьезных изменений. При этом расходы на правоохранительную деятельность несколько выросли (с 2,0% ВВП в 2001 г. до 2,2% ВВП в 2002 г.), снизились расходы на ЖКХ (с 2,5% ВВП в 2001 г. до 2,3% ВВП – в 2002 г.) и расходы на поддержку сельского хозяйства (с 0,8% ВВП в 2001 г. до 0,5% ВВП – в 2002 г.). Также небольшое снижение можно отметить по расходам на обслуживание государственного долга (с 2,7% ВВП в 2001 г. до 2,2% ВВП – в 2002 г.), причем, лишь за счет федерального бюджета.

В то же время значительно выросли расходы на образование (с 3,1% ВВП в 2001 г. до 3,8% ВВП – в 2002 г.) и на финансовую помощь другим уровням власти (с 2,5% ВВП в 2001 г. до 2,9% ВВП – в 2002 г.).

Таблица 8

Расходы федерального, территориальных и консолидированного бюджетов в 2001–2002 гг. (в % ВВП)

	2001			2002		
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет
Государственное управление и местное самоуправление	0,50	0,80	1,20	0,51	0,85	1,36
Судебная власть	0,10	0,00	0,10	0,18	0,02	0,20
Международная деятельность	0,30		0,30	0,29		0,29
Национальная оборона	2,70		2,70	2,70		2,70
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,60	0,40	2,00	1,74	0,47	2,20
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,30	0,00	0,30	0,28	0,02	0,30
Промышленность, энергетика и строительство	0,50	1,20	1,70	0,96	1,35	2,31
Сельское хозяйство и рыболовство	0,30	0,50	0,80	0,25	0,29	0,55
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика*	0,40	0,60	1,10	0,09	0,40	0,49
Жилищно-коммунальное хозяйство		2,50	2,50		2,34	2,34
Образование	0,60	2,50	3,10	0,75	3,04	3,78
Культура, искусство и кинематография	0,10	0,30	0,40	0,09	0,39	0,48
Средства массовой информации	0,10	0,10	0,20	0,09	0,08	0,17
Здравоохранение и физическая культура	0,30	1,80	2,10	0,29	2,09	2,38
Социальная политика	1,20	1,10	2,40	0,29	1,29	1,58
Трансферты ПФ РФ за счет ЕСН на финансирование базовой части пенсии				3,10		3,10
Обслуживание государственного долга	2,60	0,10	2,70	2,04	0,13	2,17
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,50	0,00	X	2,91	0,01	X
Военная реформа	0,10	0,00	0,10	0,13	0,00	0,13
Дорожное хозяйство				0,35	0,39	0,74
Целевые бюджетные фонды	0,20	1,40	1,60	0,14	1,42	1,56
ВСЕГО РАСХОДОВ	14,70	14,30	26,30	18,69	15,32	31,09

* В 2001 году, включая расходы на дорожное хозяйство.

Бюджет расширенного правительства

В табл. 9 осуществлена попытка представить бюджет расширенного правительства. Следует отметить, что при формировании такого рода сводных данных неизбежно возникает проблема консолидации, заключающаяся в необходимости избежать двойного счета. Ввиду неоднозначности трактовки некоторых данных об исполнении внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации (например, неясность в отношении того, включаются ли в сводную статистику, представляемую по территориальным дорожным и экологическим фондам, информация о тех фондах, которые консолидированы в бюджеты субъектов РФ), а также отсутствия окончательных данных об исполнении бюджетов внебюджетных фондов, возможны некоторые искажения доходной и расходной частей бюджета расширенного правительства. В то же время отметим, что эти искажения не могут коренным образом изменить складывающуюся картину.

Основываясь на имеющихся данных, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в 2002 г. налоговые поступления бюджета расширенного правительства, равно как и доходы, сократились относительно предыдущих двух лет, причем по сравнению с 2000 г. примерно на 2 п.п. ВВП.

Во-вторых, несколько выросли расходы бюджета расширенного правительства (на 1,3 п.п. ВВП, по сравнению с 2000 и с 2001 гг.). Причем отметим рост таких направлений расходов, как социальная политика (почти на 2 п.п. по сравнению с 2000 г.) и здравоохранение (на 0,3 п.п. по сравнению с 2000 г.).

В целом отметим, что налоговое бремя на экономику подверглось значительному сокращению за последние три года. Параллельно в 2002 г. вырос уровень расходов, осуществляемых бюджетной системой, что обусловило примерный баланс между доходами и расходами бюджета расширенного правительства. Это в очередной раз свидетельствует о том, что дальнейшее снижение налогов должно быть обусловлено одновременным сокращением расходных обязательств.

Таблица 9

Бюджет расширенного правительства в 2000–2002 гг. (в % ВВП)

	2000			
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов	15,5	14,1	10,7	38,3
<i>Налоговые поступления</i>	14,3	11,8	9,5	35,6
Всего расходов	14,1	13,7	9,1	34,8
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2	1,8	0,9	2,7
<i>Социальная политика</i>	0,9	0,8	5,6	6,9
<i>Транспорт и дорожное хозяйство</i>	0,8	1,6***	2,2	3,3

*Таблица 9 продолжение*

2001				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширения правительства
Всего доходов	17,6	14,3	9,2	38,0
Налоговые поступления	16,2	10,9	8,2	35,3
Всего расходов	14,7	14,3	9,1	34,8
Здравоохранение и физическая культура	0,3	1,8	0,9	2,8
Социальная политика	1,2	1,2	6,4	8,4
Транспорт и дорожное хозяйство	0,7	1,7***	1,2	2,2
2002				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды*	Бюджет расширения правительства*
Всего доходов	20,1	14,9	8,4	36,4
Налоговые поступления	18,6**	11,4	7,3	34,2
Всего расходов	18,7	15,3	9,2	36,1
Здравоохранение и физическая культура	0,3	2,1	1,0	3,0
Социальная политика	4,4	1,3	6,7	8,9
Транспорт и дорожное хозяйство	0,6	1,5***	0,8	1,5

* Оценка.

** Включая ЕСН.

*** Включая расходы территориальных дорожных фондов, консолидированных в бюджеты субъектов РФ.

Источник: ГУФК Минфина РФ, Госкомстат, расчеты авторов.

Приложение 1

Прогнозирование налоговых поступлений в течение 2002 г.

В течение 2002 г. осуществлялось построение прогнозов налоговых поступлений с использованием двух типов моделей: модели оценки поступлений (REM) и эконометрических моделей одной переменной на основании авторегрессионных процессов и процессов скользящего среднего (ARIMA). Метод построения прогнозных значений при помощи REM-модели заключается в преобразовании данных о поступлениях за соответствующий период предыдущего года с учетом роста ВВП, инфляции, изменения ставок по налогам и общего изменения объема поступлений с начала года к прогнозируемому периоду по сравнению с предыдущим годом. Поэтому точность прогнозов обоих типов моделей существенно зависит от стабильности динамики временных рядов, прежде всего их сезонной и трендовой составляющей. В этом отношении ARIMA модели оказываются более чувствительными к изменениям динамики, что отнюдь не означает увеличение точности прогнозов, поскольку добавление в интервал оценивания новых данных, подчиняющихся измененному процессу, приводит к ухудшению характеристик регрессии и как следствие – качества прогнозов. Таким образом, вступившие в силу с 2002 г. изменения в налоговом законодательстве привели к смене динамики поступлений не только налога на прибыль, но и суммарных налоговых поступлений, как в консолидированный, так и в федеральный бюджет РФ.

Анализ точности прогнозов налоговых поступлений на 2002 г. осуществляется на основании сравнения спрогнозированных и фактических значений с мая до ноября 2002 г., включительно. Использование для сравнительного анализа значения налоговых поступлений в форме накопленного итога с начала года, делает затруднительным оценивание качества прогнозов, поскольку к концу года доля ошибки прогноза существенно уменьшается. Исходя из этого, данные по налоговым поступлениям и их прогнозы представлены в номинальном помесечном выражении. Основным критерием точности прогноза является относительное отклонение спрогнозированных значений от фактических данных.

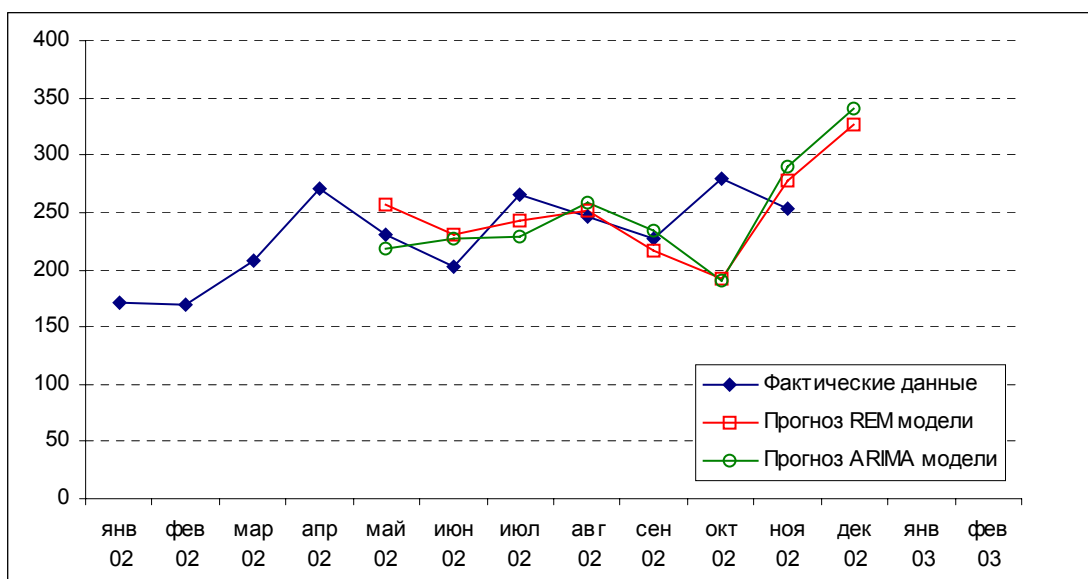


Рис. 20. Фактические и прогнозные значения суммарных налоговых поступлений в консолидированный бюджет РФ (млрд руб.)

Средняя за семь месяцев (май–ноябрь) относительная ошибка прогноза суммарных налоговых поступлений в консолидированный бюджет для REM-модели составила 11,6%, для ARIMA-модели – 12,3%. Наименее точный прогноз был получен в октябре 2002 г., относительная ошибка для обоих типов моделей оказалась выше 30%.

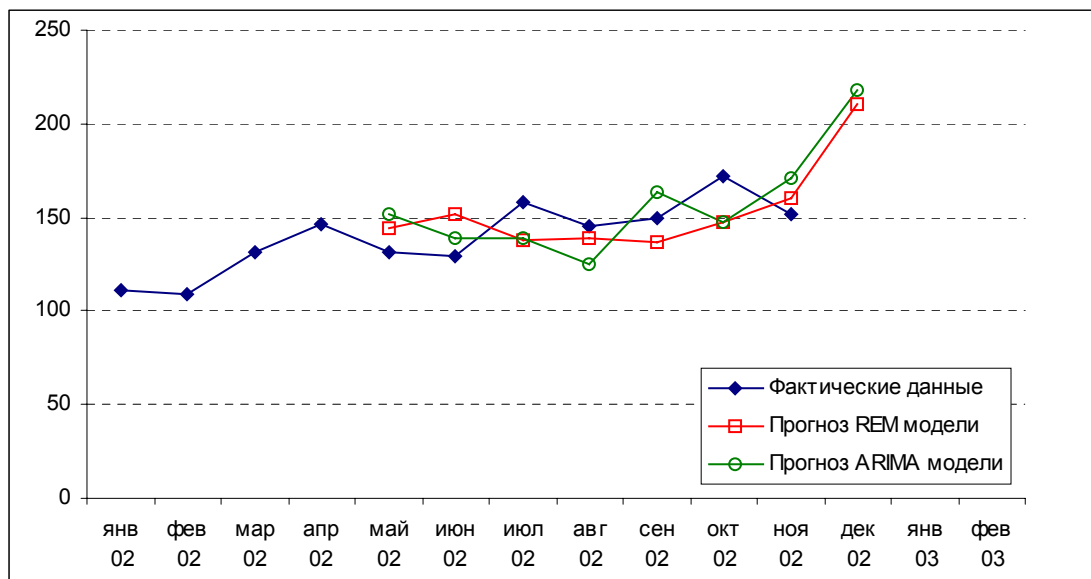


Рис. 21. Фактические и прогнозные значения суммарных налоговых поступлений в федеральный бюджет РФ (млрд руб.)

Для суммарных налоговых поступлений в федеральный бюджет средняя относительная ошибка прогнозов REM-модели на рассматриваемом периоде составляет 10,3%, для ARIMA-модели относительная точность прогнозов 12,2%. В целом, исходя из имеющихся характеристик прогнозов на интервале с мая до ноября 2002 года, более точные прогнозы были получены с использованием REM-модели.

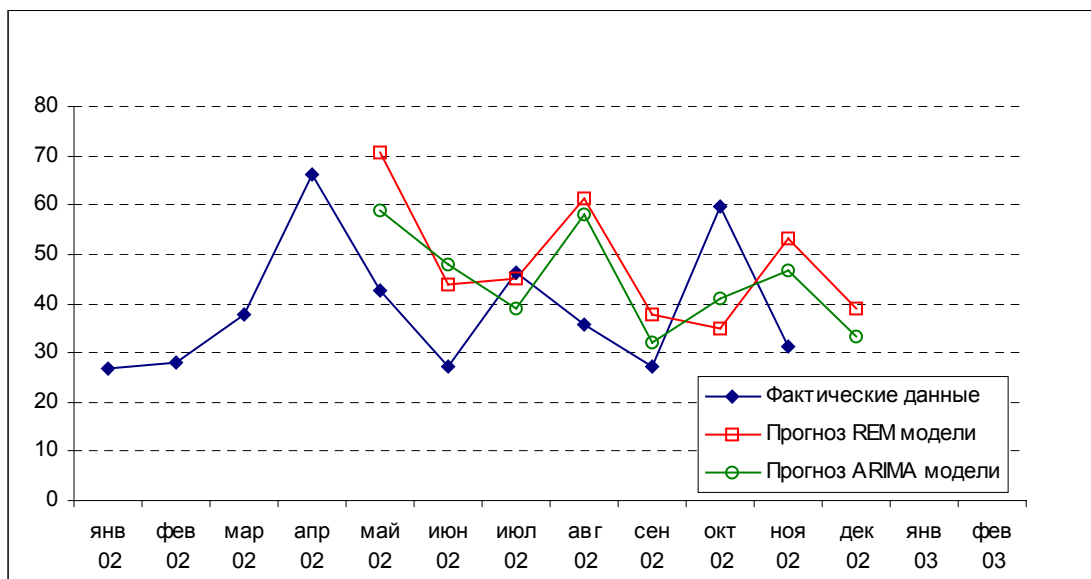


Рис. 22. Фактические и прогнозные значения поступлений налога на прибыль в консолидированный бюджет РФ (млрд руб.)

Средняя относительная ошибка прогнозов поступлений по налогу на прибыль в консолидированный бюджет составила 50,5% для REM-модели и 41,8% для ARIMA-модели. Столь большая ошибка прогноза получена в результате изменения динамики

сезонной составляющей в 2002 г. по сравнению с предыдущими годами. Например, характерные для 2001 г. пики поступлений по налогу на прибыль в мае, августе и ноябре в 2002 г. смещены и приходятся на первый месяц каждого квартала, за исключением января. Не менее важным в объяснении ошибки прогноза является и общее снижение объема поступлений налога на прибыль в 2002 г., сменившее до этого положительный рост.

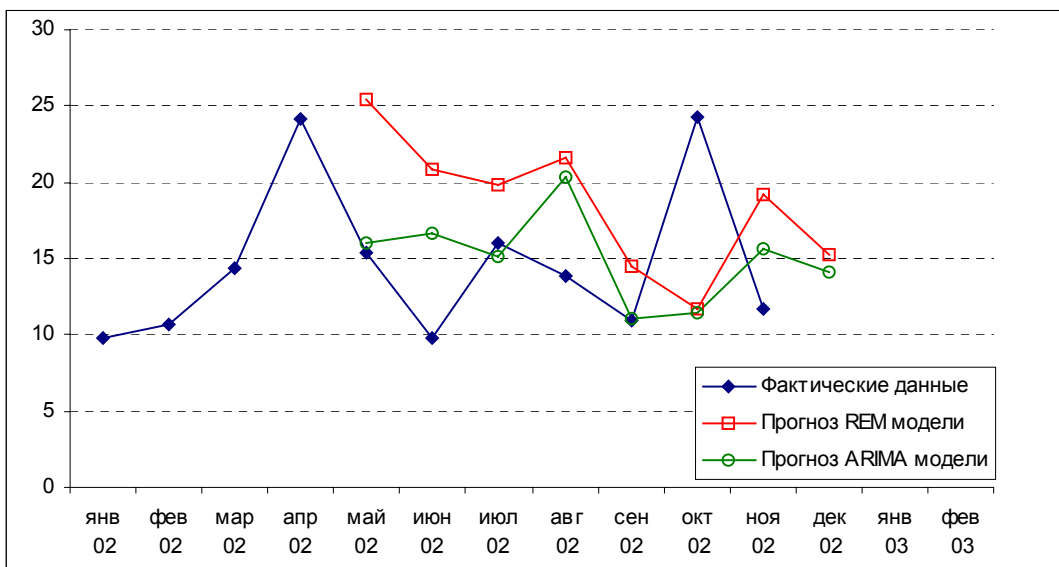


Рис. 23. Фактические и прогнозные значения поступлений налога на прибыль в федеральный бюджет РФ (млрд руб.)

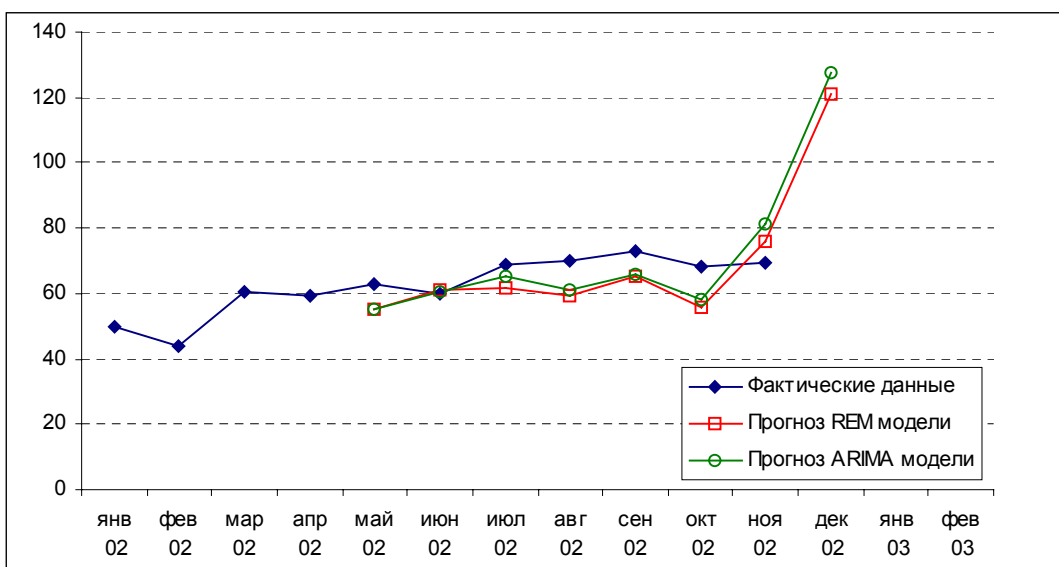


Рис. 24. Фактические и прогнозные значения поступлений налога на добавленную стоимость (млрд руб.)

Для поступлений налога на прибыль в федеральный бюджет средняя относительная ошибка прогнозирования REM-модели равна 58%, для ARIMA-модели аналогичная величина составила 30,5%.

В случае поступлений налога на добавленную стоимость среднее относительное отклонение REM-модели равно 11,1%, для ARIMA-модели – 10,4%. Невысокую точность прогнозов поступлений по данному типу налога можно объяснить отсутствием сколько-нибудь закономерной динамики ряда на всем интервале оценивания (с января 1999 г.), за исключением регулярных пиков поступлений в декабре каждого года, что в свою очередь уменьшает надежность авторегрессионных оценок.

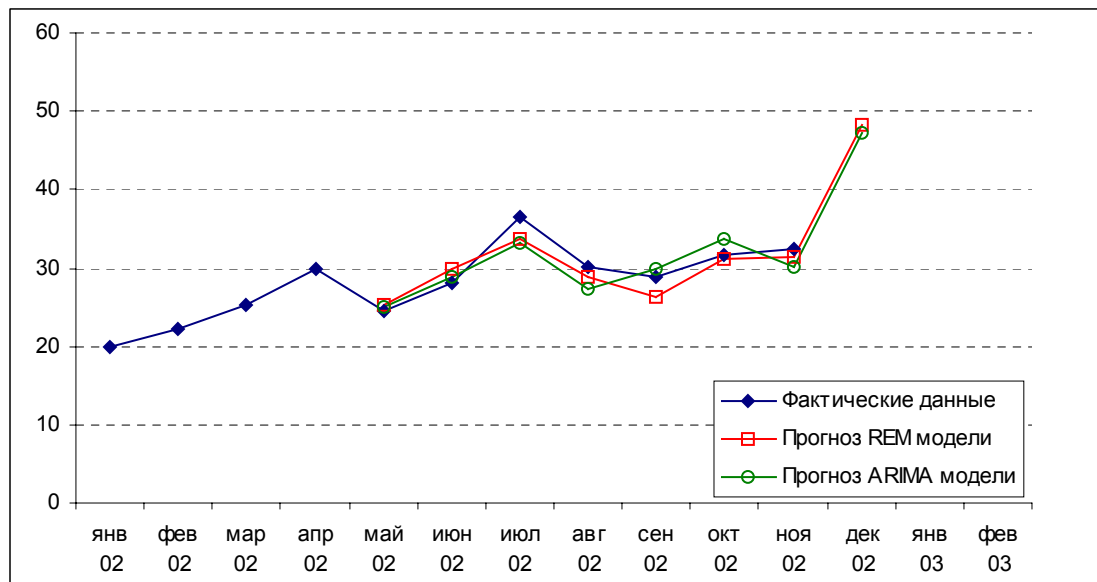


Рис. 25. Фактические и прогнозные значения поступлений подоходного налога (млрд руб.)

Наиболее точные прогнозы поступлений были получены для подоходного налога. Средняя относительная ошибка прогноза для REM-модели равна 4,9%, для ARIMA-модели – 5,8%.

В целом невысокая точность получаемых прогнозов налоговых поступлений является следствием интенсивных трансформационных процессов происходящих в российской экономике. Кроме того, изменения в налоговом законодательстве приводят к смене динамики поступлений не только налогов, которых соответствующие законодательные изменения касались непосредственно, но и сказываются на динамике поступлений по другим типам налогов.

2.3.2. Федеральный бюджет на 2003 г. и макроэкономический прогноз социально-экономического развития России

Федеральный бюджет 2003 г.

Основные параметры федерального бюджета на 2003 г. базируются на прогнозе социально-экономического развития РФ на 2003 г. и на период до 2005 г., разработанном в двух вариантах. Параметры консервативного (1) и оптимистического (2) вариантов зависят от комбинации внешних и внутренних факторов.

Анализ внутренних факторов экономического развития за первое полугодие 2002 г. и изменений внешнеэкономической конъюнктуры показывает возможность более

быстрого восстановления благоприятных условий и тенденций роста российской экономики. По предварительным оценкам Минэкономразвития РФ прирост ВВП в 2002 г. по сравнению с предыдущим годом составил 4,3%.

Консервативный вариант прогноза основывается на предположении инерционного развития экономики и сохранении действия факторов и тенденций, сформировавшихся в 2001 г. и январе–июне 2002 г.

При расчете оптимистического варианта во внимание принималось ускорение темпов развития мировой экономики и усиление влияния расширения внешнего спроса на динамику роста российской экономики.

Основные различия вариантов обусловлены внешними условиями развития. Определяющим фактором является уровень и динамика мировых цен на нефть и газ: в первом варианте средняя мировая цена на нефть составляет 18,5 долл. за баррель и контрактная цена природного газа – 78,5 долл. за тысячу кубометров, а во втором соответственно, – 21,5 долл. и 85,4 долл. При этом динамика экспорта нефти и газа в обоих случаях с ростом цен ускоряется. Выполнения обязательств по погашению и обслуживанию внешнего долга в обоих вариантах зафиксированы.

Соотношение внешних и внутренних факторов изменяется во времени. Если экономический рост 2000 г. опирался на динамичное расширение внешнего спроса на топливно-сырьевые ресурсы, то в 2001 г. и в начале 2002 г. фиксируется интенсивное расширение внутреннего спроса, опирающееся на увеличение доходов населения и сохранение инвестиционной активности.

В 2003 г. доминирующей тенденцией изменения структуры используемого ВВП останется опережающий рост внутреннего спроса по сравнению с внешним спросом. В консервативном варианте при гипотезе снижения цен на углеводородное сырье относительно 2002 г. и плавной динамике роста мировой экономики сокращение доходов от экспорта выступает фактором, ограничивающим темпы роста в реальном секторе российской экономики.

Анализ основных тенденций развития российской экономики за последние три года показывал, что условиями дальнейшего роста являются кардинальные изменения структуры инвестиций в реальный сектор, ориентированные на модернизацию основного капитала, повышение производительности труда и конкурентоспособности отечественных товаров на внутреннем и внешнем рынках. Переход к действию этой группы факторов определил содержательную часть расчетов прогноза экономического развития на период 2003–2005 гг. Темпы прироста ВВП в 2003 г. с учетом внешних и внутренних факторов и условий развития экономики определены пределах 3,5–4,4% по вариантам.

В связи с растущей величиной средств на погашение государственного внешнего долга изменится структура валового национального сбережения. По прогнозу доля инвестиций в ВВП в 2003 г. составит 17,5–18,0% против 15,2% в 2002 г. При таких масштабах накопления прирост инвестиций в основной капитал в 2003 г. прогнозируется в пределах 6,3–7,5%. Практическая реализация таких параметров инвестиционной деятельности предполагает активное изменение инвестиционной среды и совершенствование правовых и финансово-экономических механизмов трансформации сбережений в инвестиции.

При оценке реалистичности прогнозируемых темпов инвестиционной деятельности следует учесть, что существенное влияние на ситуацию окажет прогнозируемое



снижение доли прибыли в ВВП в 2002 г. до 12,3% против 17,6% в 2001 г. Учитывая традиционно высокую концентрацию доходов внутри экспортоориентированных отраслей нефтяного и сырьевого секторов и отсутствие механизмов межотраслевого перелива капитала, едва ли можно рассчитывать на ускорение темпов инвестиций и кардинальные изменения в характере воспроизводства основного капитала. При замедлении темпов производства и доходов предприятий в прогнозе на 2003 г. пролонгируются действующие тенденции. В условиях ограниченности собственных средств в реальном секторе экономики и отсутствии возможностей долгосрочного заимствования в российской экономике вновь воспроизводится ситуация провоцирующая сужение инвестиционного спроса.

При сложившемся уровне доходов и расходов домашних хозяйств и росте потребительских цен прогнозируется сохранение тенденции к росту сбережения в секторе домашних хозяйств. По прогнозу в 2003 г. прирост реальных денежных доходов составит 5–5,8% по вариантам, доля бедного населения снизится с 27 до 25,5%. Однако даже при прогнозируемой тенденции к росту реальной заработной платы и повышении доли оплаты труда наемных работников в структуре ВВП реальные доходы населения остаются на уровне 93–94% от докризисного 1997 г.

В прогнозе заложены гипотезы о повышении эффективности экономики, в частности, предполагается снижение энергоемкости ВВП. При сложившемся уровне энергоемкости производства относительно медленное развитие отраслей топливно-энергетического комплекса может стать существенным ограничением экономического роста. При прогнозируемом росте выпуска отраслей, производящих конечную продукцию, и динамике топливной промышленности снижение энергоемкости ВВП должно составлять примерно 2–3% в год. Настоятельная необходимость активной политики в области энергосбережения обусловлена и прогнозируемым смещением приоритетов в экономике в пользу модернизации производства, развития обрабатывающих отраслей промышленности и секторов, ориентированных на предоставление услуг и внедрение ресурсосберегающих технологий. Однако сопоставление динамики инвестиций в основной капитал и энерговооруженности труда показывает, что влияние этого процесса на динамику производительности труда находится за пределами 2003 г.

Таблица 10

**Доходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета
в 2002 и 2003 гг.**

	Закон о бюджете 2002 г.	Исполнение бюджета в 2002 г.	Закон о бюджете 2003 г.	Закон о бюджете 2002 г.	Исполнение бюджета в 2002 г.	Закон о бюджете 2003 г.	Закон о бюджете 2003 г. по отношению к закону о бюджете 2002 г.	Закон о бюджете 2003 г. по отношению к исполнению бюджета 2002 г.
	Мли рублей			% ВВП			%	
Налоговые доходы	1726310,1	1696137,4	1892363,7	15,8	15,5	14,5	92,0	93,6
Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	208452,9	173463,5	179550,5	1,9	1,6	1,4	72,3	86,8
Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	1000976,5	970976,9	1178971,2	9,1	8,9	9,0	98,8	101,9
НДС	773508	752654,6	946218,5	7,1	6,9	7,3	102,6	105,5
Акцизы	224815	214865,068	227708,8	2,1	2,0	1,7	85,0	88,9
Налоги на совокупный доход	5677,6	6200,0	8478,4	0,1	0,1	0,1	125,3	114,7
Платежи за пользование природными ресурсами	183715,7	214237,432	183129,5	1,7	2,0	1,4	83,6	71,7
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	324108,9	323368,946	335975,5	3,0	3,0	2,6	87,0	87,2
Прочие налоги, пошлины и сборы	3378,5	6449,9	5418,6	0,0	0,1	0,0	134,6	70,5
Неналоговые доходы	104284,2	150536,052	145721,8	1,0	1,4	1,1	117,2	81,2
Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или деятельности	50472,5	76887,0	83158,8	0,5	0,7	0,6	138,2	90,7
Доходы от продажи земли и нематериальных активов	290	1967,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Административные платежи и сборы	804,1	670,0	1406,5	0,0	0,0	0,0	146,8	176,1
Штрафные санкции, возмещение ущерба	1691,4	1614,4	1353,6	0,0	0,0	0,0	67,1	70,3
Доходы от ВЭД	47911,9	65558,9	55932,7	0,4	0,6	0,4	97,9	71,6
Прочие неналоговые доходы	3114,3	3838,5	3870	0,0	0,0	0,0	104,3	84,6
Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии	13893,9	15129,8	14066,3	0,1	0,1	0,1	84,9	78,0
Единый социальный налог	281230	339461,0	365640	2,6	3,1	2,8	109,1	90,4
ВСЕГО ДОХОДОВ	2125718,2	2202139,4	2417791,8	19,4	20,1	18,5	95,4	92,1

По оценкам Министерства финансов, в результате всех изменений, внесенных в доходную часть Закона о федеральном бюджете на 2003 г. по сравнению с 2002 г., федеральный бюджет 2003 г. потерял порядка 30 млрд рублей. Компенсировать потери в бюджете следующего года предполагается за счет ужесточения администрирования налогов и, в частности, сокращения накопленной задолженности по ним, а также оптимизации управления государственной собственностью.



Предполагается, что за счет сокращения налоговой задолженности будет возвращено около 23 млрд руб. Кроме того, повышение эффективности управления всеми формами государственной собственности должно дать более 83 млрд руб., что более чем в полтора раза превышает значение, определенное в законе о бюджете на 2002 г., и на 8% больше ожидаемого исполнения. Причем большая часть этого повышения (две трети от предполагаемого роста) должна поступить за счет «прочих доходов от операций с государственным резервом», которые с 2002 г. зачисляются в доходы федерального бюджета.

Налоговые доходы федерального бюджета сформированы в объеме 1 трлн 892 млрд рублей, или 14,5% ВВП, что на 1 п.п. ВВП меньше, чем в соответствии с бюджетом на 2002 г. Снижение налоговых доходов обусловлено перераспределением в пользу территориальных бюджетов поступлений налога на прибыль, с 2003 г. он зачисляется в федеральный бюджет по ставке 6%, половины поступлений акцизов на нефтепродукты (бензин, дизельное топливо и моторные масла), земельного налога в полном объеме. В то же время в федеральный бюджет с 2003 г. полностью зачисляются акцизы на табачные изделия.

В связи с обозначенными преобразованиями поступления налога на прибыль снижаются до 1,4% ВВП (по закону о бюджете на 2002 г. – 1,9%, по исполнению бюджета 2002 г. – 1,6% ВВП), поступления акцизов до 1,7% ВВП (2,1% и 2,0% ВВП соответственно). Кроме того, в 2003 г. предполагается снижение поступлений налогов на внешнюю торговлю до 2,6% ВВП (с 3% ВВП в 2001 и 2002 гг.) в связи с ранее планируемым снижением мировых цен на нефть, а также предполагаемым снижением ставок вывозных таможенных пошлин.

В то же время предполагается некоторое увеличение поступлений НДС (до 7,3% ВВП с установленных в бюджете 2002 г. 7,1% ВВП и по итогам 2002 г. 6,9% ВВП).

При проектировке бюджета правительство исходило из собираемости налогов на уровне текущего года – 95%. Кроме того, в бюджет заложено возмещение НДС на четверть большее, чем в 2002 г., – 240 млрд рублей.

Таблица 11

Расходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета в 1999, 2000, 2001, 2002 и 2003 гг., в % ВВП

	1999		2000		2001		2002		2003
	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете**	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*
Государственное управление и местное самоуправление	0,34	0,31	0,37	0,34	0,53	0,46	0,52	0,51	0,51
Судебная власть	0,12	0,10	0,12	0,11	0,15	0,13	0,17	0,18	0,20
Международная деятельность	0,91	1,24	0,54	0,15	0,29	0,33	0,43	0,29	0,34
Национальная оборона	2,34	2,42	2,87	2,63	2,77	2,73	2,58	2,70	2,64
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,28	1,17	1,53	1,44	1,70	1,64	1,52	1,74	1,88
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,29	0,24	0,23	0,24	0,29	0,26	0,27	0,28	0,31

Таблица 11 продолжение

	1999		2000		2001		2002		2003
	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2002 году
тенденции и перспективы

	те*		те**		те*				жете*
Промышленность, энергетика и строительство	0,36	0,36	0,52	0,48	0,58	0,49	0,49	0,96	0,49
Сельское хозяйство и рыболовство	0,23	0,19	0,21	0,18	0,27	0,26	0,20	0,25	0,24
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,09	0,09	0,08
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,02	0,02	0,03	0,03	0,39	0,41	0,05	0,07	0,05
Развитие рыночной инфраструктуры	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	0,18	0,16	0,13	0,13	0,08	0,08	0,08		
Образование	0,52	0,44	0,52	0,52	0,63	0,60	0,71	0,08	0,16
Культура, искусство и кинематография	0,08	0,06	0,07	0,07	0,08	0,07	0,09	0,75	0,75
Средства массовой информации	0,05	0,04	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,11
Здравоохранение и физическая культура	0,26	0,21	0,23	0,23	0,29	0,26	0,28	0,09	0,09
Социальная политика	1,05	1,03	0,91	0,93	1,39	1,24	3,71	0,29	0,30
Обслуживание государственного долга	4,17	3,42	2,58	3,53	3,09	2,56	2,65	4,43	1,15
Пополнение государственных запасов и резервов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	2,04	2,13
Финансовая помощь бюджетам других уровней	1,09	1,32	1,33	1,39	2,41	1,21	2,24	0,01	0,16
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,04	0,08	0,00	0,05	0,08	0,03	0,09	2,91	5,48
Мобилизационная подготовка экономики	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00		
Военная реформа	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,03	0,09		
Исследование и использование космического пространства	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,03	0,15		
Прочие расходы	-0,24	-0,13	0,09	0,09	-0,05	0,07	-0,03		
Дорожное хозяйство	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50		
Целевые бюджетные фонды	1,10	1,18	1,33	1,34	0,18	0,16	0,13		
ВСЕГО РАСХОДОВ	14,38	13,99	13,89	14,09	15,40	13,21	17,09		

* В % к плановому ВВП.

** В % к фактическому ВВП.



Таблица 12

**Законы о бюджете и исполнение федерального бюджета
в 1999, 2000, 2001 и 2002 гг. в постоянных ценах**

	1999		2000		2001		2002		2003
	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете
Государственное управление и местное самоуправление	13747	14832	21541	20816	28550	29434	34538	34223	36506
Судебная власть	4848	4987	6758	6887	7950	8280	11492	11858	13987
Международная деятельность	36594	58080	46688	19171	15561	20820	28433	19622	24363
Национальная оборона	93703	116127	117181	158737	150597	173015	171845	179897	189110
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	51325	55445	66391	87684	92329	104284	101168	116010	134367
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	11635	11197	13250	14588	15498	16613	17916	18922	22069
Промышленность, энергетика и строительство	14583	16921	16698	29139	31329	30964	32527	64260	34803
Сельское хозяйство и рыболовство	9284	9068	9572	11109	14591	16629	13571	16942	17108
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2904	2895	3110	3421	3349	3465	5859	6027	5932
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	902	942	1364	1541	21466	26033	3233	4550	3341
Развитие рыночной инфраструктуры	0		0	42	63	63	12	12	55
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	7345	7374	7510	7862	4443	4863	5120	5355	11641
Образование	20866	20945	26705	31714	34234	38219	47612	49780	53612
Культура, искусство и кинематография	3062	2877	3893	4321	4479	4722	6184	6217	7715
Средства массовой информации	2087	2000	4763	5072	4371	5278	6028	6049	6562
Здравоохранение и физическая культура	10239	10141	13306	14044	15577	16189	18707	19259	21596
Социальная политика	41871	49096	52410	55187	75605	78740	247588	295429	82711
Обслуживание государственного долга	166844	162583	183086	143280	168209	162056	176578	136294	152325
Пополнение государственных запасов и резервов	97	93	140	138	304	209	321	412	11503
Финансовая помощь бюджетам других уровней	43444	62145	57528	84214	130914	161287	149530	193905	392250
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	1736	3566	1722	2883	4234	4596	6235	6298	5906
Мобилизационная подготовка экономики	450	555	416	536	351	660	305	387	274
Военная реформа	2976	0	2853	0	3220	0	5919	5934	4200
Исследование и использование космического пространства	0	0	0	0	2972	0	10083	8763	8673
Прочие расходы	-9532	0	0	0	0	0	33227	23604	43424
Дорожное хозяйство	0	-2472	3401	10500	-2748	13075	-1692	7377	-4232
Целевые бюджетные фонды	44038	55275	50404	80929	9746	10187	6203	9185	7721
ВСЕГО РАСХОДОВ	575047	664674	711375	793815	705898	929680	1140805	1246571	1287525

Расходы федерального бюджета на 2003 г. запланированы на уровне 17,97% ВВП при прогнозе ВВП, равном 13 050 млрд рублей. В структуре классификации расходов

произошли определенные изменения, которые коснулись подраздела «Социальная помощь», из которого в раздел «Финансовая помощь другим уровням власти» перенесены средства, передаваемые внебюджетным фондам, расходов на государственную пожарную службу, которые перенесены из раздела «Правоохранительная деятельность» в раздел «Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций», части расходов на национальную оборону, которые были разнесены по другим разделам, а также некоторые другие изменения.

Наиболее существенному росту по сравнению с законом о бюджете на 2002 г. подверглись расходы на социальную политику (в сопоставимой классификации на четверть пункта ВВП и почти на 40% в сопоставимых ценах), на правоохранительную деятельность (на почти 0,4 п.п. ВВП, или на 30% в сопоставимых ценах). Также увеличились расходы на судебную власть (на 0,06 п.п. ВВП и более чем на 20% в сопоставимых ценах). Расходы на национальную оборону в сопоставимых условиях увеличились на 0,15 п.п. ВВП, или на 14% в реальном выражении. В структуре социальных расходов отметим рост расходов на культуру и искусство (на 0,02 п.п. ВВП, или на 25% в сопоставимых ценах), расходов на образование (на 0,03 п.п. ВВП и на 13%) и расходов на здравоохранение (на 0,02 п.п. ВВП и на 15%).

Таблица 13

Некоторые разделы расходов проекта федерального бюджета на 2003 г. и закона о федеральном бюджете на 2002 г. в сопоставимой классификации

	Закон о бюджете на 2002 г. в % ВВП в сопоставимой классификации	Закон о бюджете на 2003 г. в % ВВП	Закона о бюджете на 2003 г. по отношению к закону о бюджете на 2002 г. в сопоставимых ценах и классификации
Международная деятельность	0,45	0,34	81,6
Национальная оборона	2,50	2,64	114,0
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,53	1,88	132,4
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,30	0,31	110,1
Промышленность, энергетика и строительство	0,57	0,49	91,1
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	0,14	0,16	126,0
Социальная политика	0,90	1,15	138,5
Финансовая помощь бюджетам других уровней	5,46	5,48	108,3

Основными причинами роста расходов являются увеличение денежного довольствия военнослужащих и повышение заработной платы бюджетникам, а также стипендий с начала учебного 2003/2004 года. Увеличение расходов на дорожное хозяйство связано с ростом дотаций территориальным бюджетам в результате отмены налога на пользователей автомобильных дорог. Расходы на судебную систему в бюджете 2003 г. включают в себя дополнительное финансирование новых штатных единиц во всей структуре судебной системы.

Сокращение расходов федерального бюджета затронуло прежде всего раздел «международная деятельность» (на 0,11 п.п. ВВП и на 18% в сопоставимых ценах). Кроме того, в бюджете 2003 г. предполагается уменьшение финансирования расходов на поддержку отраслей промышленности, энергетики и строительства на почти 0,1 п.п. ВВП, или на 10% в реальном выражении по сравнению с бюджетом на текущий год в сопоставимой классификации, а также ряд других статей, включая военную реформу, исследование и использование космического пространства, мобилизационную подго-



товку экономики, утилизацию и ликвидацию вооружений в общей сложности на 0,07 п.п. ВВП, или на 15% в реальном выражении.

Процентные расходы бюджета 2003 г. сократились по сравнению с бюджетом 2002 г. на пятую часть процентного пункта ВВП, или на 14% в сопоставимых ценах.

В целом доходную часть бюджета 2003 года можно охарактеризовать как исходящую из оптимистического прогноза. Во-первых, исполнение бюджета 2002 г. не позволяет сделать определенного вывода относительно возможности выполнения МНС задания по налоговым поступлениям в 2003 г., учитывая тот факт, что в 2002 г. это министерство не добрало около 30 млрд рублей по сравнению с установленным законом уровнем. Во-вторых, вызывает сомнения возможность получить в качестве погашения налоговой задолженности 23 млрд рублей, учитывая отсутствие положительных тенденций по ее сокращению в прошедшем году (недоимка по налогам выросла примерно на 2% в реальном выражении, а отсроченные платежи сократились менее чем на 1%).

Расходная часть бюджета 2003 г. не предусматривает серьезного изменения структуры расходов федерального бюджета, за исключением изменения объема финансирования некоторых статей за счет переклассификации отдельных видов расходов. В целом можно сделать вывод о том, что двумя основными решавшимися правительством в бюджете на 2003 г. проблемами являлись учет повышения заработной платы бюджетных учреждений и погашение приходящихся на 2003 г. сумм внешнего долга.

Сценарный макроэкономический прогноз на 2003 г.

Нам представляются наиболее вероятными три сценария развития экономической ситуации в России в 2003 г., определяемых различной динамикой в течение года цен на нефть на мировом рынке. Мы исходим из того факта, что в России в краткосрочном периоде влияние мировых цен на нефть остается определяющим фактором для развития экономики, несмотря на то, что в отдельные моменты роль других переменных (например, внутреннего спроса) может усиливаться.

Первые два сценария предполагают рост цен на нефть в первой половине года до 40 долларов за баррель (сорт Brent), связанный с эскалацией напряженности вокруг Ирака и КНДР, повышением риска добычи и транспортировки нефти из стран Персидского залива и сокращением производства нефти в Венесуэле. В обоих случаях мы допускаем начало военных действий США против Ирака, либо смену правящего режима в Ираке во II квартале 2003 г. В дальнейшем сценарии расходятся.

В первом сценарии предполагается проведение быстрой и успешной военной операции либо государственный переворот, что приведет к смене власти в Ираке и возобновлению поставок иракской нефти на мировой рынок в большом объеме уже в 2003 г. В такой ситуации мы прогнозируем резкое снижение цен на нефть в III–IV кварталах 2003 г. до 20–25 долларов за баррель.

Второй сценарий относится к ситуации затягивания военных действий либо нестабильности в Ираке на срок более шести месяцев, что не позволит возобновить экспорт иракской нефти и усилит неопределенность на мировых сырьевых рынках. Мы предполагаем, что и в этом случае цены на нефть снизятся к концу года из-за смягчения квот странами-членами ОПЕК, увеличения экспорта из других стран и ввода в строй новых месторождений, использование которых становится рентабельным при высоких ценах на нефть. Однако снижение будет более плавным, и к концу года цена за баррель нефти сорта Brent не опустится ниже 30 долларов.

Третий сценарий предполагает, что военные действия США против Ирака все-таки не будут предприняты, либо начнутся за пределами 2003 г. Однако вследствие сохранения нестабильности в регионе Персидского залива и угрозы начала военной операции цены на нефть в течение всего года будут сохраняться на достаточно высоком уровне, то есть около 32 долларов за баррель.

Динамика цен на нефть в 2003 г. для всех описанных выше сценариев и двух сценариев МЭРТ, разработанных для составления федерального бюджета на 2003 г., представлена на рис. 26.¹⁵

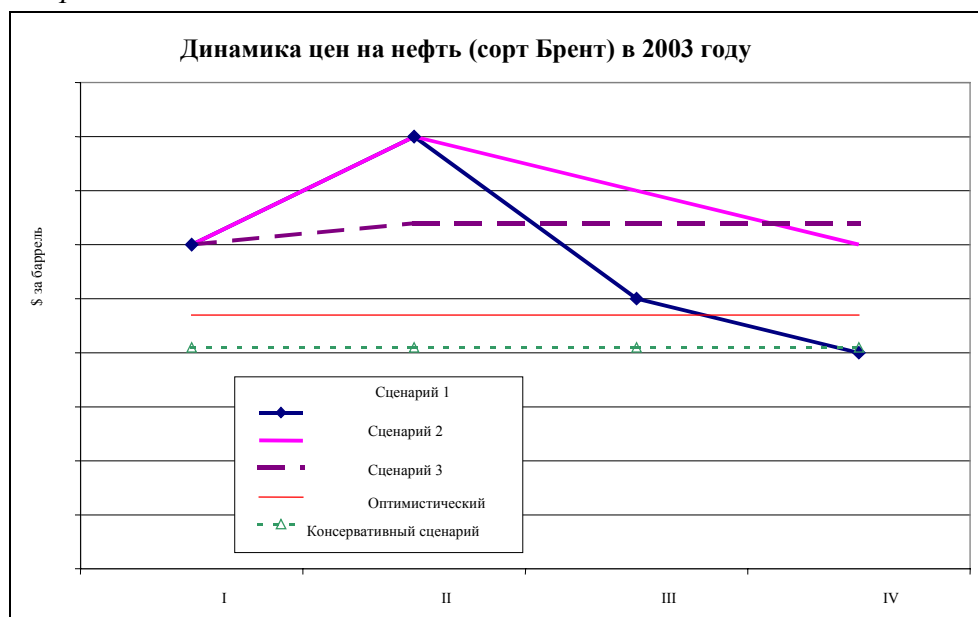


Рис. 26

Для построения сценарных прогнозов мы воспользовались моделью среднесрочного прогнозирования макроэкономических показателей, разработанной в Российско-европейском центре экономической политики по запросу Министерства экономического развития и торговли РФ. Модель состоит из 8 уравнений и 3 тождеств:

Моделируемая переменная	Объясняющие факторы
Реальный ВВП	Реальный ВВП с лагом, реальные инвестиции в основной капитал с лагом, реальные доходы населения с лагом, цены на нефть
Экспорт	Цены на нефть
Инфляция (ИПЦ)	Инфляция с лагом, прирост денежной массы M_2 с лагом, реальный ВВП с лагом
Налоговые доходы	Номинальный ВВП, экспорт
Импорт	Реальный ВВП, реальный курс рубля
Золотовалютные резервы	Экспорт, импорт, номинальный курс рубля
Изменение номинального курса рубля	Золотовалютные резервы

Мы предполагаем, что изменения экзогенных переменных (темпы прироста реальных инвестиций и темпы прироста реальных доходов населения) также будут зависеть от уровня цен на нефть вследствие того факта, что значительная часть внутреннего спроса на инвестиционные товары формируется в экспортном секторе, а рост доходов насе-

¹⁵ Сценарии МЭРТ РФ основываются на цене нефти сорта Urals, поэтому для сопоставимости мы увеличили эти цены на 2 доллара за баррель, что соответствует среднему расхождению в уровнях цен сортов Urals и Brent в последние годы.



ния является вторичным по отношению к росту доходов в экономике в целом. Таким образом, предполагаются следующие изменения экзогенных переменных в 2003 г.:

	Цены на нефть	Реальные инвестиции в основной капитал	Реальные доходы населения
Сценарий 1	20-40	7-8%	7%
Сценарий 2	30-40	7-9%	8%
Сценарий 3	32	7-8%	8%
Консервативный сценарий	20,5	6,3%	5,0%
Оптимистический сценарий	23,5	7,5%	6,0%

Для построения модели нами использовались квартальные данные за период с I квартала 1995 г. по IV квартал 2002 г. Источниками данных являются официальная информация Госкомстата РФ, Банка России и Международного валютного фонда (International Financial Statistics). Помимо указанных выше переменных нами использовался ряд логических переменных, отвечающих, в частности, за сезонные эффекты (кварталы годы), кризис 1998 г. и т.д.

Построение прогнозных значений переменных проводилось в два этапа. На первом этапе для оценки качества прогнозных свойств модели оценка уравнений осуществлялась на периоде с I квартала 1995 г. по IV квартал 2001 г. и делался прогноз на 2002 г. Наилучшая спецификация модели выбиралась на основе достижения минимальных расхождений прогнозных значений данной модели и фактических значений переменных.

На втором этапе лучшая спецификация оценивалась уже на всем доступном массиве информации, включая 2002 г. Прогноз на 2003 г. строился на основе коэффициентов, полученных для последней модели. Результаты прогноза представлены в таблице. Расчеты для правительственного сценария сделаны на основе средних значений консервативного и оптимистического вариантов МЭРТ РФ.

Таблица 14

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3	Правительственный сценарий
Рост реального ВВП, %	4,6	5,0	4,9	4,0
ИПЦ, %	11,7	12,2	11,9	11,0
Номинальный ВВП, млрд руб.	13440	13550	13480	13300
Налоговые доходы федерального бюджета РФ, млрд руб. ¹⁶	2322	2383	2353	2239
Налоговые доходы федерального бюджета РФ, % ВВП	17,28	17,59	17,46	16,83
Экспорт из РФ, млрд долларов	109,9	122,0	116,6	93,5
Импорт из РФ, млрд долл.	64,9	65,6	65,2	63,7
Золотовалютные резервы ЦБ РФ, млрд долл.	53,1	58,7	57,2	46,0
Номинальный курс рубля, рублей/доллар США	33,72	33,13	33,38	34,57
Реальный эффективный курс рубля (декабрь 1994=100)	106,3	108,7	106,5	103,1

Таким образом, наши оценки свидетельствуют о том, что в наиболее вероятных сценариях ситуация в экономике России в 2003 г. будет лучше, чем это предполагалось в прогнозах Министерства экономического развития и торговли РФ при разработке проекта федерального бюджета. Темпы роста реального ВВП ожидаются несколько выше проектируемых значений (до 5%), оценки инфляции показывают, что рост цен, скорее всего, будет находиться в диапазоне значений, принятых в качестве базовых Министерством финансов и Центральным банком РФ. Прогнозные поступления нало-

¹⁶ Включая поступления по ЕСН.

говых доходов федерального бюджета превышают суммы, определенные Законом о федеральном бюджете на 2003 г., что позволит Правительству РФ исполнить бюджет с учетом рекордного объема платежей по погашению и обслуживанию внешнего долга РФ. Более того, мы ожидаем, что по итогам года будет сохранен, либо даже увеличен финансовый резерв, который может стать основой для формирования стабилизационного фонда в будущем. Этому должен способствовать тот факт, что Министерство финансов РФ при составлении бюджета 2003 г. определило расходы, фактически соответствующие объему доходов при ценах на нефть, близких к среднему долгосрочному уровню (18–20 долларов за баррель).

2.3.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

К важнейшим характеристикам прошедшего года можно отнести попытки принятия радикальных решений в области проведения экономической политики, имеющие прямое отношение к проблемам межбюджетных отношений, а также региональных и муниципальных финансов. Во-первых, поводом для возможного изменения политики являлись первые итоги реформы налога на прибыль организаций с точки зрения изменения распределения доходов от данного налога между федеральным бюджетом, бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований. Во-вторых, активная дискуссия развернулась вокруг возможных способов компенсации выпадающих доходов федерального и региональных бюджетов в связи с отменой, начиная с 1 января 2003 г., налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев транспортных средств. В-третьих, завершила свою работу Комиссия при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, итогом которой, среди прочего, стали подготовленные и внесенные Президентом РФ в парламент проект новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также проект закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Введение в действие указанных документов окажет серьезное влияние на развитие межбюджетных отношений, региональных и муниципальных финансов.

Тенденции в отношениях между бюджетами различного уровня

В целях анализа основных тенденций, имевших место в 2002 г. в области отношений между бюджетами различных уровней, рассмотрим структуру консолидированного бюджета Российской Федерации и ее изменение в течение последнего времени. В *табл. 15* представлены данные, характеризующие долю налоговых доходов, доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации.

**Доля некоторых показателей бюджетов субъектов
Федерации в консолидированном бюджете Российской
Федерации в 1992–2002 гг. (%)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Налоговые доходы	44,20	53,10	53,40	47,60	49,50	53,10	54,00	48,90	43,50	37,40	39,34
Доходы*	44,08	53,08	52,91	47,59	49,52	53,07	50,64	46,42	43,57	36,81	37,39
Расходы	34,00	40,30	37,70	43,40	45,40	48,10	48,40	46,90	54,40	56,60	49,27

* Без учета финансовой помощи из федерального бюджета.

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Из представленных в табл. 15 данных видно, что тенденция к снижению доли налоговых доходов консолидированного бюджета, поступающих в бюджеты субъектов Федерации, наблюдавшаяся в последние четыре года, была несколько скорректирована. Так, по итогам исполнения бюджетов в 2002 г. в консолидированные бюджеты субъектов Федерации было зачислено свыше 39% налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему. Вместе с тем доля совокупных доходов бюджетов субъектов Федерации в показателе «Итого доходов» консолидированного бюджета России сохранилась на уровне, несколько превышающем уровень предыдущего года, составив несколько более 37%. Одновременно снизилась доля расходов бюджетной системы, финансируемая из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – по итогам 2002 г. она составила около 50%.

При этом следует указать на то обстоятельство, что рост доли налоговых доходов региональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации произошел даже при техническом увеличении налоговых доходов федерального бюджета за счет зачисления в федеральный бюджет поступлений единого социального налога, направляемого в бюджет Пенсионного фонда на выплату базовой части трудовой пенсии. По сравнению с исполнением бюджетов в 2001 г. налоговые доходы консолидированных бюджетов регионов за 2002 г. возросли с 9,64% до 10% ВВП, при этом налоговые доходы федерального бюджета снизились с 16,16% по итогам 2001 г. до 15,5% ВВП по итогам 2002 г. Рост налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации был достигнут, несмотря на снижение поступлений налога на прибыль организаций на 0,66% ВВП по сравнению с предыдущим годом, которое было, однако, компенсировано приростом поступлений налога на доходы физических лиц, налогов на имущество (главным образом, за счет прироста налога на имущество предприятий), платежей за пользование природными ресурсами, а также прочих налогов и платежей. При этом прирост поступлений налога на имущество предприятий был обусловлен проведенной в начале года переоценкой основных средств. Несмотря на сокращение неналоговых и прочих доходов, общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации по отношению к ВВП на 0,5 п.п. превысил уровень предыдущего года.

В 2002 г. также наблюдался рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации с 14,35% до 14,91% ВВП, а также более значительный рост расходов – с 14,32% до 15,31% ВВП. Соответственно, впервые за последние годы был зафиксирован дефицит консолидированного бюджета субъектов РФ, величина которого по итогам

года составила -0,4% ВВП (по сравнению с профицитом в 0,04% ВВП в 2001 г.). Указанный дефицит был профинансирован, главным образом, за счет выпуска государственных и муниципальных ценных бумаг, привлечения федеральных бюджетных ссуд, получения иных кредитов, а также получения доходов от приватизации государственного и муниципального имущества.

По итогам анализа количественных характеристик финансовой помощи, выделенной из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации (см. *табл. 16*), можно сделать следующие выводы. Во-первых, общий объем финансовой поддержки (включая сальдо выданных и погашенных федеральных бюджетных ссуд), перечисленной из федерального бюджета регионам, несколько вырос по сравнению с предыдущим годом и составил в 2002 г. свыше 3% ВВП. Во-вторых, по-прежнему основную долю финансовой помощи составляют дотации на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности (трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов) – свыше 50% всего объема финансовой помощи, а также субвенции и субсидии из Фонда компенсаций (ФК) – около 15% всей финансовой помощи.



Таблица 16

Федеральная финансовая помощь бюджетам других уровней в 1992–2003 гг. (% ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		2002		2003*	
										млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Дотации и субвенции	0,00	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,10	0,06	0,15	49060,0	0,54	31059,2	0,34	31905	0,24
<i>в том числе:</i>															
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур									0,11	10590,0	0,12	11544,4	0,13	14538	
Дотации ЗАТО														7955	
Дотации г. Байконуру														564	
Субвенции ЗАТО на капитальные вложения														4195	
Субвенции ЗАТО на отселение														824	
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО														1000	
Прочие дотации и субвенции									0,04	38470,0	0,42	19514,8	0,21	17368	
Дотация г. Сочи														1046	
Дотации бюджетам субъектов Федерации на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия и акцизам на водку и ЛВИ														6000	
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ, переданных в ведение органов местного самоуправления														5000	
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации														4069	
Прочие субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований														1253	
Субвенции	0,79	0,69	0,42	0,12	0,12	0,09	0,02	0,20							
Трансферты из ФФПР	0,00	0,00	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	103210,0	1,14	147490,9	1,62	173168	1,33
<i>в том числе:</i>	0,00							0,00							
Трансферты	0,00	0,00	0,36	0,86	0,68	0,86	1,00	0,99	0,96	103210,0	1,14	147490,9	1,35	173168	
в т.ч. Государственная поддержка «северного завоза»									0,06	7000,0	0,08	8963,0	0,08	8809	
Трансферты за счет НДС	0,00	0,00	0,00	0,31	0,36	0,36	0,12								
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций										33380,0	0,37	40757,6	0,45	47011	0,36
<i>в том числе:</i>															
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов										11480,0	0,13	11943,7	0,13	6630	
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей										21900,0	0,24	23904,5	0,26	22213	

Таблица 16 продолжение

субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством															13820	
Прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций															4349	
Средства Фонда софинансирования социальных расходов												18732,1			5000	0,04
Средства Фонда регионального развития								0,03	4530,0	0,05	17491,7	0,19	25072	0,19		
Государственная поддержка дорожного хозяйства								0,18	0,11	24880,0	0,27	29736,0	0,33	39000	0,30	
Средства Фонда реформирования региональных финансов									0,0	0,00	1200,0	0,01	1300	0,01		
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	4510,0	0,05		0,00			
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления:	0,09	0,03	0,02	0,04	0,23	0,64	-0,03	-0,10	-0,08	1625,2	0,02		0,00			
Недоперчислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00	0,00	0,00	0,02	0,05											
Прочие виды финансовой помощи									0,00	11500,0	0,13	8675,0	0,10	14240		
<i>в том числе:</i>																
Средства, передаваемые бюджетам других уровней для осуществления государственных программ									0,00	10400,0	0,11		0,00			
Мероприятия в области регионального развития														14240		
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,70	3,4	1,8	2,3	2,5	1,60	1,36	1,54	232695,2	2,56	275210,4	3,03	336697	2,58	
Расходы федерального бюджета	21,76	21,18	23,0	16,6	15,8	15,3	14,5	14,62	8,95	1325688,2	14,58	1947386	21,42	2345641	18	

* Предусмотрено законом о федеральном бюджете на 2003 г.

Рост объемов средств, передаваемых субъектам Федерации из федерального бюджета, происходил за счет увеличения сумм по следующим статьям: дотации на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности – до 1,6% ВВП, средства, перечисляемые по взаимным расчетам (включая средства, выделяемые на компенсацию дополнительных расходов региональных бюджетов, возникших в результате решений, принятых органами власти вышестоящего уровня), а также роста сальдо выданных и погашенных федеральных бюджетных ссуд. При этом увеличение сумм трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов по сравнению с предыдущим годом является запланированным, а рост объема средств, перечисляемых по взаимным расчетам, произошёл за счет таких факторов, как выделение средств из резервного фонда Правитель-



ства по ликвидации чрезвычайных ситуаций и компенсация за счет федерального бюджета дополнительных расходов региональных властей, возникших в результате решений, принятых органами власти вышестоящего уровня (по данной статье бюджетам субъектов Федерации перечисляются средства на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, а также на финансирование прочих решений федеральных властей, оказывающих влияние на увеличение расходов субнациональных бюджетов).

Анализ распределения финансовой помощи из федерального бюджета в региональном разрезе показал, что зависимость консолидированных бюджетов субъектов Федерации от федеральной финансовой поддержки несколько возросла по сравнению с предыдущим годом: если по итогам 2001 г. за счет средств федерального бюджета было профинансировано около 15% региональных и муниципальных бюджетных расходов, то за 2002 г. этот показатель превысил 17%. Такая тенденция объясняется увеличением общего объема выделяемых федеральных средств за счет факторов, рассмотренных выше (рост объема ФФПР, выделение дополнительных видов финансовой помощи, а также расширение перечня федеральных расходных мандатов, финансируемых за счет субвенций и субсидий из Фонда компенсаций). Как и ранее, в состав субъектов Федерации, в которых расходы в наибольшей степени финансируются за счет средств федеральной финансовой поддержки, входят такие регионы, как Чеченская Республика, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский АО, Коми-Пермяцкий АО, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Республика Алтай, Еврейская АО, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Агинский-Бурятский АО, Корякский АО, Республика Северная Осетия.

В целом анализ тенденций развития межбюджетных отношений в 2002 г. не выявил существенных изменений по сравнению с 2001 г., за исключением колебаний некоторых показателей – увеличение общего объема федеральных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации, а также незначительные изменения в структуре налоговых доходов региональных бюджетов.

Закон о федеральном бюджете на 2003 г.

Закон о федеральном бюджете на 2003 г. содержит в себе ряд существенных новаций в порядке осуществления отношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, а также в порядке формирования региональных бюджетов. Наиболее существенные положения данного законодательного акта с точки зрения межбюджетных отношений и субнациональных финансов будут рассмотрены ниже.

Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы

Положения закона о федеральном бюджете предусматривают изменение пропорций распределения поступлений некоторых федеральных налогов между бюджетами различного уровня, которые были обусловлены необходимостью компенсации потерь бюджетов от отмены с 1 января 2003 г. налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев транспортных средств.

Среди наиболее существенных нововведений, связанных с изменением структуры распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, необходимо отметить следующие.

Во-первых, был снижен до 40% норматив зачисления в федеральный бюджет акцизов на горюче-смазочные материалы (бензин, дизельное топливо и моторные масла).

В предыдущие годы поступления данного налога полностью направлялись в федеральный бюджет.

Во-вторых, закон о федеральном бюджете устанавливает, что поступления акциза на табачные изделия в 2003 г. в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет, в то время как ранее доходы от данного налога распределялись поровну между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации, на территории которых находились плательщики данного налога.

В-третьих, было предложено отказаться от зачисления 15% поступлений земельного налога в федеральный бюджет, распределив доходы от данного налога поровну между бюджетами субъектов Федерации и бюджетами муниципальных образований.

В-четвертых, в законе о федеральном бюджете на 2003 г. исправлен недостаток, присущий законам о бюджете на 2001 и 2002 гг., когда там было лишь указано, что поступления акцизов на водку и ликероводочные изделия распределяются поровну между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации. В результате при исполнении федерального бюджета по доходам органы федерального казначейства осуществляли распределение поступлений акцизов на водку и ликероводочные изделия поровну между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации на каждом этапе реализации – как на этапе реализации производителем продукции на акцизный склад, так и при реализации алкогольной продукции с акцизного склада в розничную сеть. Закон о федеральном бюджете на 2003 г. предусматривает, что акцизы на водку и ликероводочные изделия целиком зачисляются в федеральный бюджет при реализации продукции производителем на акцизный склад и полностью зачисляются в региональные бюджеты при реализации с акцизного склада. В результате доходы от акцизов на алкоголь более равномерно распределяются по территории страны, в большей степени соответствуя объемам потребления алкогольной продукции в регионах.

Необходимо отметить, что вступившие в силу нововведения в области распределения налоговых доходов между уровнями государственной власти в целом ведут к повышению эффективности системы межбюджетных отношений. Так, переход к новой технике распределения между бюджетами акцизов на алкогольную продукцию, централизация акцизов на табачную продукцию и отказ от централизации части земельного налога приведут к более справедливому распределению доходов между уровнями государственной власти, так как предполагают централизацию доходов от налогов, рассчитываемых от базы, неравномерно размещенной по территории страны, и децентрализацию налоговых доходов, рассчитываемых от недвижимой и равномерно размещенной налоговой базы.

Одновременно следует указать на то обстоятельство, что значительную часть поступлений акцизов на нефтепродукты (60%) планируется децентрализовать и зачислять в консолидированные бюджеты субъектов Федерации. Если принять во внимание, что с 1 января 2003 г. вступает в силу новый порядок взимания акцизов на нефтепродукты, предполагающий переход обязанности по уплате акцизов в оптовую и розничную торговлю, такую децентрализацию можно рассматривать в качестве попытки перераспределить доходы от акцизов с целью их зачисления в бюджеты тех субъектов Федерации, в которых осуществляется потребление нефтепродуктов. Такой подход (если не принимать во внимание возможное снижение доходов от уменьшения собираемости акцизов) позволит распределить доходы от косвенных налогов на пользование автомобиль-



ными дорогами между региональными бюджетами в соответствии с оценкой интенсивности использования автомобильных дорог, выраженной через объем оптовой и розничной реализации нефтепродуктов. Однако, по всей видимости, было бы более эффективным организовать взимание акцизов на нефтепродукты по аналогии с акцизами на алкогольную продукцию, – когда часть акциза, взимаемая с производителя, направляется в федеральный бюджет, устраняя таким образом неэффективности, связанные с неравномерным размещением заводов по территории страны.

Финансовая помощь бюджетам других уровней

Закон о федеральном бюджете на 2003 г. содержит также ряд нововведений, касающихся распределения финансовых ресурсов, предоставляемых из федерального бюджета, между субъектами Федерации.

Методика распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов, используемая при составлении проекта закона о федеральном бюджете на 2003 г., не претерпела существенных изменений по сравнению с предыдущим годом. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности по-прежнему распределяются между субъектами Федерации на основании сопоставления показателей расчетной бюджетной обеспеченности, то есть показателей налогового потенциала в расчете на душу населения, скорректированных на межрегиональный индекс объема и стоимости предоставления основных бюджетных услуг. При этом 80% средств ФФП распределяется между всеми субъектами Федерации, расчетная бюджетная обеспеченность в расчете на душу населения для которых ниже среднероссийского показателя (средства распределяются пропорционально величине указанного отклонения), а оставшиеся 20% – распределяются с целью доведения показателей расчетной бюджетной обеспеченности в расчете на душу населения до одного уровня (количество регионов, получающих дотацию из 20% Фонда, а также уровень, до которого производится выравнивание, определяется абсолютным объемом средств, выделяемых на эти цели из ФФП).

Вместе с тем в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и расчета налогового потенциала и расходных потребностей регионов были внесены некоторые изменения. Так, методика распределения трансфертов начиная с 2003 г. стала предусматривать выделение некоторым регионам так называемых компенсационных выплат¹⁷. Основной задачей таких выплат, как она формулируется в методике распределения средств ФФП, является «поддержание темпов роста дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не ниже уровня 2002 г. с учетом прогнозируемого уровня инфляции» (12%). Другими словами, объем дотаций каждому субъекту Федерации устанавливается на уровне не менее зафиксированного в законе на 2002 г. с учетом индексации на прогнозируемый рост цен. Объем выплаты рассчитывался как разница между расчетным объемом трансферта на 2003 год и объемом трансферта на 2002 г., увеличенным на прогнозируемый индекс роста цен (только для регионов, являвшихся получателями средств ФФП в 2002 г.). Общий объем таких компенсаций составил 14,7 млрд руб., или 8,5% ФФП. С одной стороны, введение подобных компенсационных выплат обусловлено необходимостью получения одобрения изменений в методике распределения средств ФФП и исходных данных для такого

¹⁷ Следует отметить, что, несмотря на схожесть названий, такие выплаты никак не соотносятся с субвенциями и субсидиями из Фонда компенсаций.

распределения со стороны субъектов Федерации, сумма трансфертов которым уменьшилась за счет подобных изменений. С другой стороны, использование механизма компенсационных выплат не может являться составной частью методики распределения выравнивающих трансфертов на постоянной основе, так как действующая методика по многим причинам представляется неоптимальной, а ее совершенствование должно привести к сокращению получателей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В этих условиях сохранение объема финансовой помощи на уровне не ниже предыдущего года приведет к отсутствию стимулов как в повышении эффективности системы распределения трансфертов в целом, так и в приложении усилий по повышению эффективности бюджетной политики в регионах, получающих основной объем федеральной финансовой помощи (исключая субвенции на финансирование федеральных расходных мандатов) исключительно за счет компенсационных выплат. Таким образом, признавая в целом необходимость компенсации резких колебаний финансовой помощи регионам вследствие изменения методики ее распределения, представляется, что такой механизм должен носить более гибкий характер и сводиться к частичной компенсации потерь в рамках заранее оговоренной суммы. При этом применение таких компенсаций должно быть обусловлено наличием существенных изменений в методике, а не сводиться к механическому возмещению разницы в получаемой финансовой помощи.

Следует также отметить, что непосредственно в методологию расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2003 г. не было внесено существенных изменений. Соответственно, колебания объемов финансовой поддержки были вызваны, скорее всего, изменениями исходных данных для расчетов. Так, при расчете индекса налогового потенциала на 2002 г. использовались исходные данные о валовом региональном продукте в 1998–99 гг., в то время как при расчетах на 2003 г. использовались средние значения за 1999–2000 годы. Учитывая, что максимальные темпы экономического роста были зафиксированы по итогам 2000 г., новые исходные данные, даже при расчетах в соответствии с прежней методикой, оказали существенное влияние на изменение их результатов.

В соответствии с распределением средств Фонда финансовой поддержки регионов, предусмотренным законом о федеральном бюджете на 2003 г., количество субъектов Федерации, не получающих средства ФФПР, сохранилось на уровне предыдущего года (18 регионов).

Методика распределения субвенций и субсидий из Фонда компенсаций также не претерпела существенных изменений по сравнению с предшествующим периодом. Единственным нововведением явился отказ от финансирования с помощью субсидий из указанного Фонда затрат консолидированных бюджетов субъектов Федерации на предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи военнослужащим, сотрудникам милиции, органов внутренних дел и налоговой полиции, должностным лицам таможенных органов. Вместо этой статьи методика распределения средств ФК на 2003 г. предусматривает выделение субсидий на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг». При этом, исходя из материалов к расчету объемов субсидий, можно сделать вывод о том, что



данные субсидии направляются исключительно на возмещение льгот по жилищно-коммунальным услугам, предоставляемым инвалидам.

В составе финансовой помощи нижестоящим бюджетам закон о федеральном бюджете предусматривает 6 млрд руб. в виде дотаций на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия и акцизам на водку, ликероводочные изделия. Необходимо указать на то обстоятельство, что впервые объемы таких компенсаций были рассчитаны в соответствии с единой для всех регионов методикой. В распределении средств компенсаций на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия принимали участие регионы, для которых доля акцизов на табачные изделия в налоговых доходах консолидированного бюджета за 2001 г. превышает 1%. Собственно средства компенсаций по акцизам на табачные изделия распределялись исходя из общей суммы компенсаций в 6 млрд руб. пропорционально поступлениям акцизов на табачные изделия в региональный бюджет в 2001 г. с учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности (после распределения средств ФФПР) и за вычетом расчетной компенсации потерь за счет распределения средств ФФПР (определялась расчетным путем). В дополнение к компенсации по акцизам на табачные изделия закон о федеральном бюджете предусматривает выделение компенсаций на возмещение потерь по акцизам на водку и ликероводочные изделия. Подобные компенсационные дотации распределялись между субъектами Российской Федерации, для которых доля акцизов на ликероводочные изделия в налоговых доходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации за 8 месяцев 2002 г. превышает 10% и доля поступлений акцизов на ликероводочные изделия по субъекту Федерации в сумме подобных акцизов по Российской Федерации превышает долю населения субъекта Российской Федерации в общей численности населения Российской Федерации более чем в два раза. В соответствии с заданными ограничениями право на компенсации по акцизам на водку и ликероводочные изделия получили всего два субъекта Федерации – Кабардино-Балкарская Республика и Республика Северная Осетия. Общая сумма таких компенсаций составила 251,7 млн руб.

Закон о федеральном бюджете на 2003 г. предусматривает, что, начиная с 1 января 2003 г., Правительство РФ обеспечивает передачу в собственность субъектам Федерации бюджетных ссуд на поддержку северного завоза, выданных в 1994–1995 гг. и переданных ранее в управление субъектам Федерации. Следует отметить, что до недавнего времени федеральные власти, не имея возможности взыскать задолженность с регионов, передавали сумму задолженности в управление регионам. Представляется, что передача указанных сумм в собственность регионов приведет к формализации существующего положения, когда субъекты Федерации не имеют возможности погасить задолженность в силу отсутствия средств, и списанию долга регионов перед федеральным бюджетом.

Положениями закона о федеральном бюджете на 2003 г. также предусмотрено выделение субъектам Федерации средств на погашение задолженности федерального бюджета перед бюджетами субъектов Федерации в виде дотации по возмещению убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления общей суммой в 5 млрд руб. В предыдущие годы данные расходы финансировались по статье «Средства, передаваемые в рамках осуществления взаимных расчетов»; общий объем средств, распределяемых по данной статье, не утверждался законом о федеральном бюджете, а конкретный объем дотации каждому региону определялся Министерством

финансов в процессе исполнения бюджета. Таким образом, закон на 2003 г. приводит к значительному снижению субъективизма в распределении средств по данной статье. Вместе с тем, учитывая специфику субсидируемых расходов региональных бюджетов, является целесообразным предусмотреть в законе о федеральном бюджете некоторые ограничения на предельные сроки передачи ведомственного жилого фонда в муниципальную собственность, позволяющие ограничить во времени действие финансируемой из федерального бюджета программы по передаче ведомственного жилого фонда в муниципальную собственность.

Рассматривая нововведения в законе о федеральном бюджете на 2003 г., следует отметить, что в данном документе была предпринята попытка урегулировать предоставление налоговых льгот в г. Байконур (с помощью подобных льгот из-под налогообложения акцизами и НДС в предыдущие годы выводились значительные суммы). Как и в предыдущем году, положения закона по-прежнему предусматривают, что все налоги и сборы, поступающие с территории г. Байконур, зачисляются в бюджет данного города, однако одновременно ограничивается право органов властей города Байконур на предоставление налоговых льгот несколькими условиями, среди которых наличие расположенных на территории города помещений, имущественных комплексов, необходимых для производства товаров, а также реализация товаров (работ, услуг) на территории г. Байконур. При этом вводится запрет на предоставление льгот по налогу на добавленную стоимость, акцизам, налогу на прибыль организаций, единому социальному налогу и другим федеральным налогам и сборам. Также закон запрещает регистрацию на территории города юридических лиц, являющихся налогоплательщиками, но не осуществляющих свою деятельность на территории г. Байконур. Признавая, что перечисленные положения значительно снижают возможности для недобросовестной налоговой конкуренции, необходимо указать, что более эффективным представляется принятие либо соответствующих поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы, либо принятие отдельного законодательного акта, регулирующего налоговый и бюджетный статус экстерриториальных административных единиц, срок действия которого, в отличие от закона о федеральном бюджете, выходит за пределы одного бюджетного года.

В законе о федеральном бюджете на 2003 г. Правительству РФ предписывается продлить до 30 сентября 2003 г. срок возврата бюджетных ссуд на сумму до 20 млрд руб., выданных до 1 января 2003 г. Пролонгация бюджетных ссуд является одной из форм предоставления финансовой помощи, процедура распределения которых является крайне мало формализованной и потому – чрезвычайно субъективной. С одной стороны, в условиях повышения заработной платы работникам бюджетной сферы в рамках Единой тарифной сетки, а также неполной компенсации доходов, выпадающих вследствие отмены налога на пользователей автодорог, необходимо предоставить региональным бюджетам отсрочку в исполнении своих обязательств по федеральным бюджетным ссудам. С другой стороны, было бы целесообразно обусловить такую отсрочку рядом положений, в частности – выполнением мер по оздоровлению региональных финансов.

Необходимо указать на то обстоятельство, что в законе о федеральном бюджете на 2003 год широко используется такой вид санкции за нарушение бюджетного законодательства и нецелевое использование средств, как взыскание средств в федеральный бюджет за счет доходов от федеральных налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов Федерации и закрытых административно-территориальных образований. Например, статьей 77 рассматриваемого закона установлено, что при нарушении сроков возврата и



использовании не по целевому назначению средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет (то есть бюджетных ссуд и кредитов), соответствующие суммы удерживаются органами федерального казначейства за счет доходов от уплаты федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты. Указанный вид взыскания средств является одним из действенных экономических рычагов воздействия на бюджетную политику субъектов Федерации, не являющихся получателями нецелевой финансовой помощи, либо получающих незначительные объемы дотаций из федерального бюджета.

В рамках финансовых средств, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации на финансирование дорожного хозяйства, образован резерв в размере 35 млн руб., направляемых Правительством Российской Федерации на увеличение размеров субвенций и субсидий бюджетам субъектов Федерации на финансирование работ на автомобильных дорогах общего пользования, подвергшихся разрушению в результате обстоятельств непреодолимой силы. Средства данного резерва направляются бюджетам субъектов Федерации только при наличии у последних собственного резерва на указанные цели и в случае, когда этих средств недостаточно для финансирования соответствующих работ. Создание данного резерва также обусловлено необходимостью предоставления федеральной финансовой помощи регионам в случае возможных трудностей с финансированием дорожного хозяйства вследствие отмены налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев автотранспортных средств.

Как и в предыдущем законе о федеральном бюджете, средства, предусмотренные к финансированию из Фонда регионального развития (общий объем 25,0 млрд руб.), главным образом, направляются на финансирование двух федеральных целевых программ: федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 г.» в сумме 11,3 млрд руб. и федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 г.» в сумме 7,4 млрд руб. Как и в 2002 г., наличие столь значительных объемов финансирования программ развития двух регионов обусловлено, прежде всего, договоренностями между властями указанных республик и федеральным центром о компенсации за отказ от особого бюджетного режима, действовавшего в отношении данных субъектов Федерации до 2001 г. Однако необходимо подчеркнуть, что в условиях недостаточности средств на компенсацию выпадающих доходов от отмены налога на пользователей автомобильных дорог, а также пика платежей по погашению внешнего долга выделение столь значительных сумм двум субъектам Федерации с одними из самых высоких в стране значениями бюджетной обеспеченности представляется крайне неэффективным и нежелательным.

Подобная структура расходов федерального бюджета по подразделу «Фонд регионального развития», по нашему мнению, является одним из самых существенных недостатков закона о федеральном бюджете на 2003 г. в части межбюджетных отношений. С одной стороны, в целях поддержания стабильности отношений между Российской Федерацией и ее субъектами федеральным властям следует придерживаться ранее достигнутых договоренностей. Однако, с другой стороны, такие договоренности не были официально оформлены соответствующими нормативными или законодательными актами. В этих условиях соблюдение достигнутых договоренностей с двумя субъектами Федерации лишь усиливает асимметричный характер бюджетного федерализма. По

нашему мнению, размеры финансирования перечисленных федеральных целевых программ следует если не полностью сократить, то значительно уменьшить, перераспределив высвободившиеся средства на иные цели.

Закон о федеральном бюджете на 2003 г. содержит положение, в соответствии с которым обеспечение территориальными органами Министерства по налогам и сборам поступления дополнительных доходов в региональные и местные бюджеты по результатам их деятельности может осуществляться на возмездной основе путем заключения договоров с органами исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований. Средства, полученные подобным путем, зачисляются на счета по учету средств, полученных от предпринимательской деятельности, и расходуются в полном объеме на содержание территориальных налоговых органов, на укрепление материально-технической базы территориальных налоговых органов, а также на охрану зданий налоговых органов. С одной стороны, такое положение целесообразно в случае, когда органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно несут расходы по администрированию, соответственно, региональных и местных налогов. В этом случае при введении региональных и местных налогов региональные и местные администрации заключают соглашения с налоговыми органами, в соответствии с которыми последним из региональных и местных бюджетов возмещаются расходы, связанные с администрированием указанных налогов. С другой стороны, согласно действующему законодательству администрирование всех налогов и сборов в Российской Федерации осуществляется федеральными налоговыми органами за счет средств федерального бюджета. В этих условиях отсутствуют критерии оценки деятельности налоговых органов по мобилизации дополнительных доходов и, соответственно, основания для определения суммы вознаграждения налоговым органам, что, в свою очередь, порождает возможности для злоупотреблений и недобросовестного поведения налоговых органов по отношению к налогоплательщикам.

Как и в предыдущие годы, законом о федеральном бюджете на 2003 г. утвержден перечень высокодотационных регионов, исполнение бюджетов которых, согласно статье 49 закона, должно обслуживаться органами федерального казначейства. Данный перечень содержит 29 регионов: по сравнению с 2002 г. в перечень не входят Республика Саха, Приморский край и Таймырский автономный округ, а включена Республика Марий Эл.



Количественные характеристики закона о федеральном бюджете

В табл. 17 представлены основные характеристики федерального бюджета на 2003 г. в разрезе финансовой помощи региональным и местным бюджетам.

Таблица 17

Финансовая помощь бюджетам других уровней в законе о федеральном бюджете на 2003 г.

	Мли руб.	% ВВП
Дотации и субвенции	31905	0,24
<i>в том числе:</i>		
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур	14538	0,11
Дотации ЗАТО	7955	0,06
Дотации г. Байконуру	564	0,00
Субвенции ЗАТО на капитальные вложения	4195	0,03
Субвенции ЗАТО на отселение	824	0,01
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО	1000	0,01
Прочие дотации и субвенции	17368	0,13
Дотация г. Сочи	1046	0,01
Дотации бюджетам субъектов Федерации на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия и акцизам на водку и ликероводочные изделия	6000	0,05
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ, переданных в ведение органов местного самоуправления	5000	0,04
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации	4069	0,03
Прочие субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований	1253	0,01
Трансферты из ФФПР	173168	1,33
<i>в том числе:</i>		
Трансферты	173168	1,33
в т.ч. государственная поддержка «северного завоза»	8809	0,07
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций	47011	0,36
<i>в том числе:</i>		
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов	6630	0,05
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей	22213	0,17
Субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством	13820	0,11
Прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций	4349	0,03
Средства Фонда софинансирования социальных расходов	5000	0,04
Средства Фонда регионального развития	25072	0,19
Государственная поддержка дорожного хозяйства	39000	0,30
Средства Фонда реформирования региональных финансов	1300	0,01
Прочие виды финансовой помощи	14240	0,11
<i>в том числе:</i>		
Мероприятия в области регионального развития	14240	0,11
Всего: средства, передаваемые бюджетам других уровней власти	336697	2,58

Источник: закон о федеральном бюджете на 2003 г.

Из представленных данных видно, что общий объем финансовой помощи регионам на 2003 г. планируется в объеме 2,58% ВВП, что несколько меньше, чем сумма, предусмотренная законом о федеральном бюджете на 2002 г. (3% ВВП). При этом основную долю в расходах на финансовую помощь другим уровням власти составляют трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов (60%). Совокупная доля средств, распределяемых в соответствии с формализованной методикой (трансферты из ФФПР и субвенции и субсидии из Фонда компенсаций), составляет около 75% всей финансовой помощи. Из всех видов финансовой помощи регионам по сравнению с показателями, утвержденными в законе о федеральном бюджете на 2002 г., наибольшее падение отмечено по таким статьям (в долях ВВП), как субсидии из Фонда реформирования региональных финансов (78% от показателя 2002 г.), субвенции и субсидии из

Фонда компенсаций (80%), трансферты из ФФПР (82%). На уровне, предусмотренном законом о бюджете на 2002 г., сохраняется финансирование дорожного хозяйства в регионах.

По итогам анализа характеристик закона о федеральном бюджете на 2003 г. в части межбюджетных отношений можно сделать следующие выводы.

1. Изменение пропорций распределения поступлений от федеральных налогов, планируемое на 2003 г., в целом должно привести к более равномерному распределению налоговых доходов между бюджетами различных уровней, что позволит частично компенсировать потери от отмены налога на пользователей автомобильных дорог регионам (путем зачисления некоторых акцизов в региональный бюджет по месту потребления подакцизной продукции), а также получить дополнительные доходы федерального бюджета от централизации акцизов на табачные изделия, база которых неравномерно распределена по территории страны.

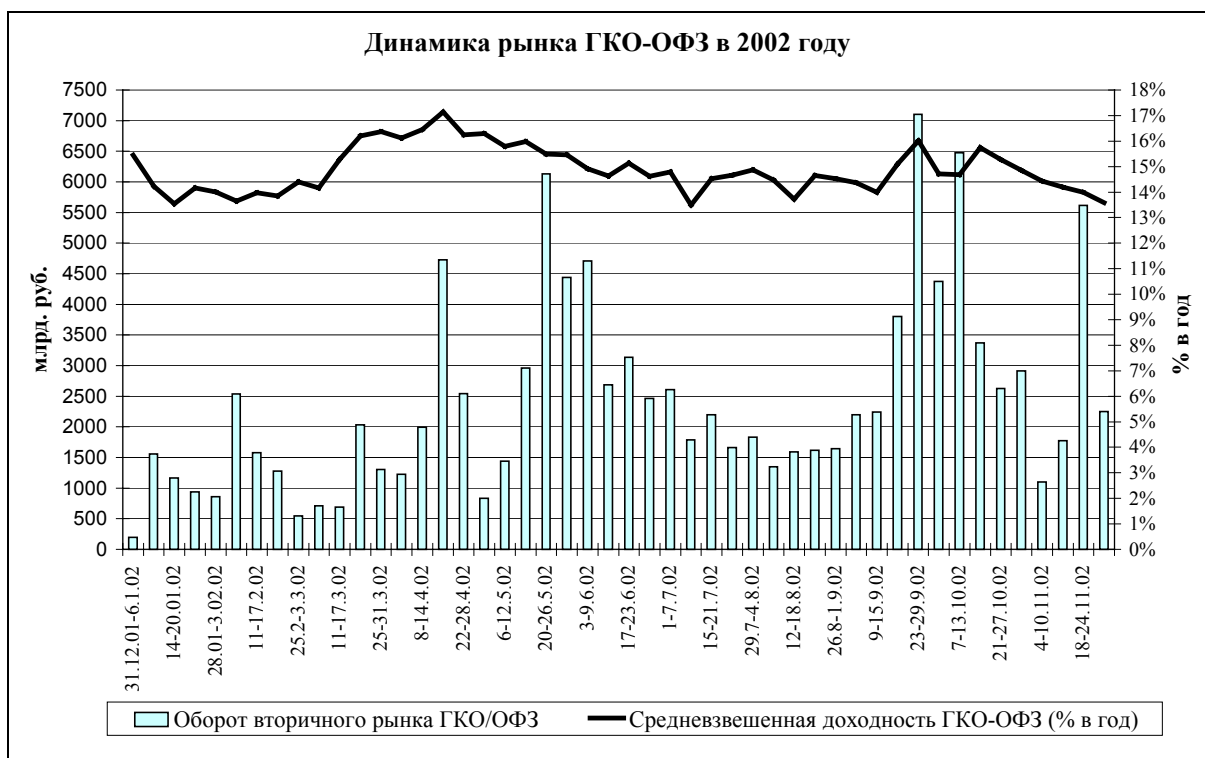
2. Система федеральной финансовой помощи регионам в целом соответствует принципам, заложенным в Программе реформирования бюджетного федерализма до 2005 г. (объемы финансовой помощи и методики ее распределения будут представлены ко второму – третьему чтению), однако наличие в бюджете некоторых видов финансовой помощи регионам вызывает ряд вопросов. Так, в условиях напряженности федерального бюджета вследствие необходимости погашения внешнего долга и потерь от снижения налогового бремени представляется неочевидной необходимость выделения суммы около 20 млрд руб. (суммы, эквивалентной планируемой величине финансового резерва будущего года) на реализацию федеральных целевых программ развития республик Татарстан и Башкортостан.

2.4. Российские финансовые рынки

2.4.1. Рынок государственного долга

Внутренний долг. На начало 2003 г. объем государственного внутреннего долга, оформленного в виде ценных бумаг, составил 654,5 млрд рублей, то есть около 6% ВВП. При этом основная сумма долга (до 90%) состояла из облигаций федерального займа (ОФЗ) с постоянным или фиксированным купонным доходом, а также амортизационных ОФЗ, то есть ценных бумаг со сроком обращения при выпуске более одного года. Доля краткосрочных государственных облигаций (ГКО) не превышала 3%.

Прошедший год характеризуется, в первую очередь, беспрецедентным снижением доходностей при низких, в течение большей части года, объемах торгов (см. *рис. 27*). Номинальная средневзвешенная доходность ГКО–ОФЗ к погашению опустилась до 13,5–14% годовых, тогда как оборот вторичного рынка в отдельные недели опускался ниже 1 млрд рублей. Таким образом, в начале года месячные объемы торгов стали минимальными с весны 1999 г., когда рынок только начал функционировать после кризиса 1998 г.



Источник: ИА «Финмаркет», расчеты ИЭПП.

Рис. 27

В марте–мае 2002 г. средний уровень доходности на рынке внутреннего долга РФ вырос. Средневзвешенная доходность ГКО–ОФЗ к погашению достигла 16,5–17,5% годовых, что являлось максимальным значением с июля–августа 2001 г. При этом необходимо отметить, что с учетом тенденции к снижению темпов инфляции реальная стоимость заимствований на внутреннем рынке в этот период стала положительной и составляла около 3–3,5% годовых.

К середине 2002 г. наблюдался рост объемов торгов. Повышение интереса к ГКО–ОФЗ объяснялось, на наш взгляд, во-первых, снижением текущих темпов инфляции, что сделало инвестиции в облигации при текущих процентных ставках привлекательными. Во-вторых, Министерство финансов РФ увеличило объем доразмещений долговых обязательств (в отдельные дни на доразмещения приходилось до 50% всего оборота вторичного рынка). В-третьих, в апреле на рынке появился новый крупный игрок – Пенсионный фонд РФ.

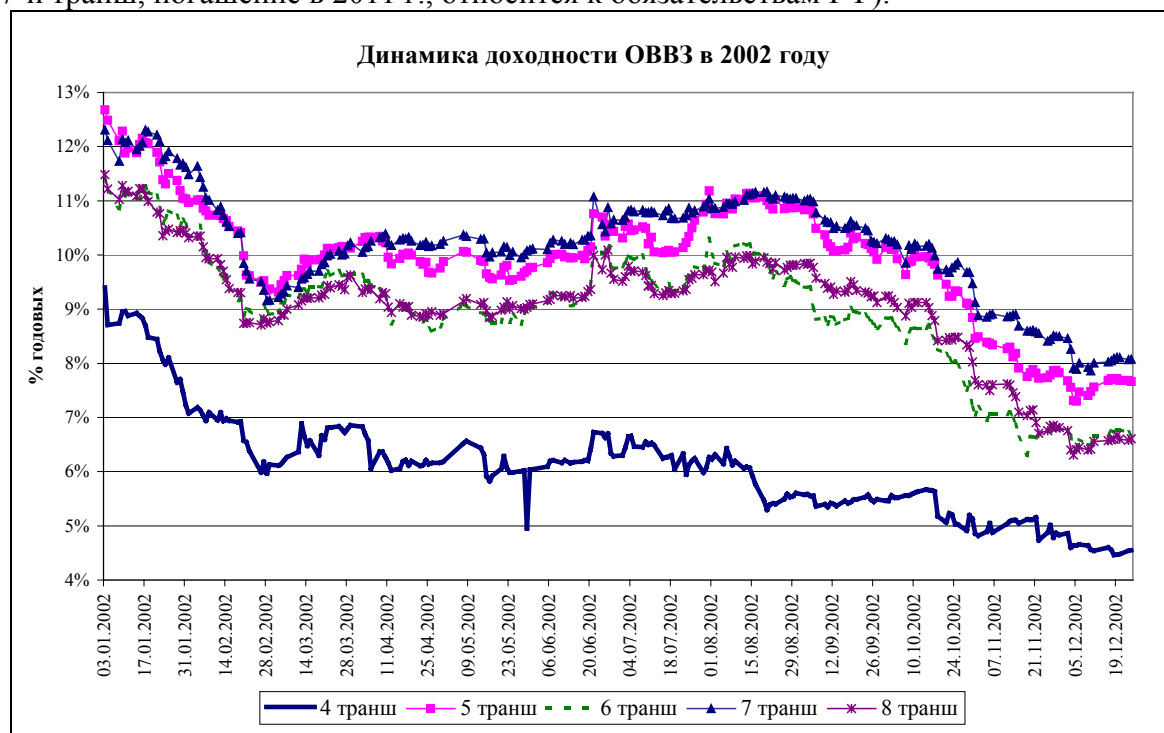
Уже в июне–июле доходности ценных бумаг вновь опустились до исторических минимальных отметок – 13,5–14,5% годовых. Однако необходимо отметить существенную деталь, негативно сказывающуюся на оценке ситуации на рынке, – на протяжении последних месяцев крупнейшим участником рынка стал Пенсионный фонд РФ, обеспечивающий высокий спрос на облигации, тогда как частные инвесторы практически потеряли интерес к данному виду вложений. Ежемесячные планы Пенсионного фонда РФ по инвестированию составляли, по словам его председателя М. Зурабова, более 3,5 млрд рублей.

В целом в 2002 г. Министерство финансов РФ провело 29 аукционов по размещению ценных бумаг. Предложение составило 180 млрд рублей, в том числе 29 млрд руб.

– со сроком погашения 6 месяцев, 19 млрд рублей – до одного года, 26 млрд рублей – до двух лет, 23 млрд руб. – до 3 лет и 95 млрд рублей – от 3 до 10 лет. Суммарный спрос со стороны инвесторов достиг 134,9 млрд рублей, размещено было облигаций на сумму около 86,2 млрд рублей, то есть менее 48% от объема предложенных ценных бумаг. Средневзвешенная доходность на аукционах составила 15,28%. Выручка Министерства финансов РФ достигла 80,9 млрд рублей.

Внешний долг. Суммарный государственный внешний долг РФ (по международной методологии, данные ЦБ РФ) за девять месяцев 2002 г. сократился на 7 млрд долларов США, со 113,5 до 106,5 млрд долларов. Секьюритизированная часть долга сократилась за первые три квартала с 28,8 до 28,0 млрд долларов, в первую очередь, за счет погашения части еврооблигаций, выпущенных в рамках второй реструктуризации задолженности бывшего СССР Лондонскому клубу кредиторов. На протяжении всего года в обращении на рынке находились 6 траншей ОВВЗ и 10 траншей еврооблигаций.

В 2002 г. продолжился быстрый рост котировок всех российских ценных бумаг (см. рис. 28 и 29). В частности, доходность к погашению по ОВВЗ опустилась с 9–12,5% до 4,5–8,0% годовых, а по еврооблигациям – до 3,5–9,5% годовых. Таким образом, доходность от держания долговых обязательств РФ (без учета купонных выплат) достигала 38,2% по еврооблигациям (выпуск с погашением в 2030 г.) и 43,2% по ОВВЗ (7-й транш, погашение в 2011 г., относится к обязательствам РФ).

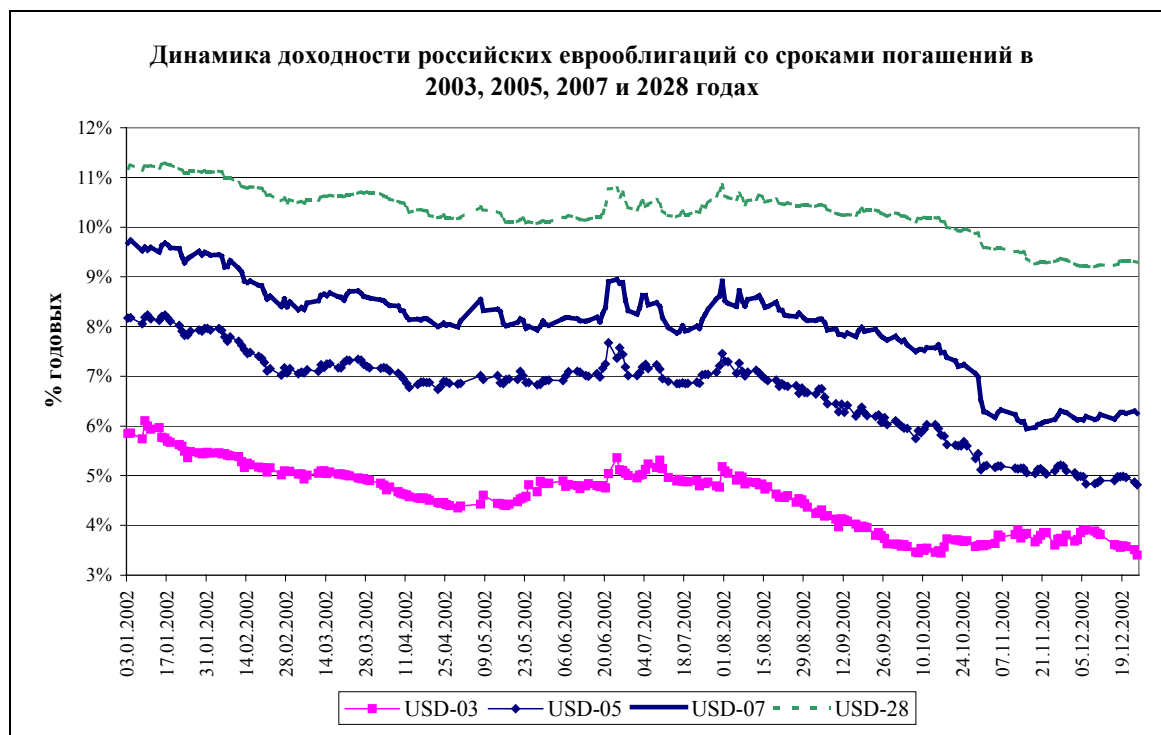


Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 28.

На наш взгляд, такой рост цен российских долговых обязательств объясняется преимущественно ростом спроса на них со стороны международных инвестиционных фондов. Устойчивость экономической ситуации в России, высокие показатели роста экономики на фоне снижающихся темпов роста в мире, снижение вероятности дефолта

по внешнему долгу позволили инвесторам пересмотреть лимиты на российские ценные бумаги в сторону повышения. За год суверенный рейтинг РФ поднялся на несколько ступеней и к концу года находился на уровне BB+ (в национальной валюте) и BB (в иностранной валюте, Standard&Poor's) и Ba2 (Moody's), то есть вплотную приблизился к категории инвестиционных рейтингов.



Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 29.

Необходимо отметить, что в январе–феврале 2002 г. Министерство финансов РФ проводило выкуп ОВВЗ 4-й серии на вторичном рынке, что (совместно с досрочными платежами Банка России Международному валютному фонду) позволило ослабить долговую нагрузку на федеральный бюджет в 2003 г.: В настоящее время премия за дефолт по четвертому траншу ОВВЗ (обязательства бывшего СССР, традиционно рассматриваемые инвесторами как более рискованные; погашение в 2003 г.) оценивается инвесторами в размере 1 п.п. в годовом исчислении, принимая во внимание доходность к погашению еврооблигаций с близким сроком погашения.

Помимо технических факторов (коррекция после периода быстрого роста коррективов), на повышение доходности российских долговых обязательств в марте сказалось воздействие ряда прочих важных обстоятельств. Во-первых, вся позитивная информация о перспективах развития экономики России в 2002 г. была уже учтена в ценах облигаций, равно как и повышение суверенных кредитных рейтингов России крупнейшими международными агентствами. В то же время показатели реального сектора на протяжении последних месяцев 2001 г. и начала 2002 г. имели явно негативный характер. Во-вторых, в марте Министерство финансов РФ, очевидно, не проводило политику выкупа своих обязательств, что снизило совокупный спрос на российские цен-

ные бумаги. Следовательно, можно предположить, что снижение доходности на 1–1,5 п.п. в январе–феврале 2002 г. приходилось на операции выкупа долга, и в марте котировки облигаций вернулись на уровень, соответствующий оценкам риска со стороны инвесторов. В-третьих, в марте появились ожидания скорого повышения ставок со стороны Федеральной резервной системы США, что оказало влияние в сторону повышения ставок по всем долларovým активам.

В апреле 2002 г. на рынке внешнего долга РФ наблюдались противоречивые тенденции. Если доходности еврооблигаций продолжали опускаться на протяжении всего месяца, достигнув исторических минимальных значений, то котировки ОВВЗ двигались в противоположных направлениях. Доходности 4-го и 6-го выпусков ОВВЗ, резко снизившись в самом начале месяца, фактически стабилизировались. В то же время цены 5-го и 7-го траншей остались на уровне марта, либо даже несколько снизились. Такая динамика котировок российских долговых обязательств, по нашему мнению, объяснялась преимущественно отсутствием значимых новостей из России и относительно спокойной ситуацией на развивающихся рынках в целом (сохранение кризисной ситуации в Аргентине уже практически не оказывает влияние на остальные рынки).

В июне–июле 2002 г. на рынке внешних долговых обязательств РФ наблюдалось новое падение котировок ценных бумаг, вызванное, в первую очередь, развитием ситуации в Бразилии. Угроза дефолта по внешнему долгу этой южноамериканской страны, являющейся к тому же крупнейшим эмитентом долговых ценных бумаг, привела к общей переоценке риска инвестиций в облигации развивающихся рынков. Таким образом, рост доходности затронул и российские облигации, несмотря на наличие явных позитивных сигналов (рост золотовалютных резервов и признание Евросоюзом России страной с рыночной экономикой). В частности, за вторую половину июля доходности всех ОВВЗ и еврооблигаций (независимо от срока к погашению) выросли примерно на 1 п.п.

В августе 2002 г. на рынке внешнего долга РФ тенденция к росту доходности прекратилась и сменилась по большинству видов ценных бумаг понижательным трендом. Основными факторами динамики котировок российских долговых обязательств стали повышение суверенного рейтинга России агентством Standard&Poors с В+ до ВВ- (26.07.2002), а также определенное успокоение международных рынков, которое произошло, в том числе под влиянием достижения договоренностей Бразилии и МВФ о выделении пакета финансовой помощи в размере 30 млрд долларов. Кроме того, потенциал негативных ожиданий, связанный с выборами в Бразилии, по-видимому, в октябре–ноябре исчерпал себя до момента кадровых назначений нового президента.

Наиболее значительным событием на рынке российских бумаг в ноябре можно считать объявление Министерством финансов о реструктуризации коммерческой задолженности бывшего СССР на сумму 1,1 млрд долларов в еврооблигации с погашением в 2010 и 2030 гг.



2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

Состояние рынка

Рынок субфедеральных и муниципальных заимствований состоит из двух крупнейших секторов: банковские кредиты и долговые ценные бумаги (облигации). Рыночные инструменты заимствований дополняют ссуды, предоставляемые органами власти вышестоящих уровней, которые не носят рыночный характер. Начав свое формирование еще в 1992 г., рынок субфедеральных и муниципальных заимствований достиг максимума в 1997 г. и после кризиса 1998 г., вызвавшего десятки дефолтов территориальных органов власти, значительно сузился (*табл. 21*).

Объем внутреннего рынка муниципальных и субфедеральных ценных бумаг по состоянию на 1 ноября 2002 г. оценивался в 32,1 млрд рублей, составляя 15% от объема внутреннего рынка государственных ценных бумаг и одну треть от объема рынка корпоративных облигаций.

Вложения коммерческих банков в ценные бумаги городов и регионов составляли на эту дату 17,0 млрд рублей, или около 53% от объема рынка, объем выданных кредитов субфедеральным и муниципальным органам власти – 29,5 млрд рублей. Суммарное финансирование коммерческими банками территориальных органов власти составило, таким образом, 46,5 млрд руб. или менее 1,2% в структуре банковских активов.

Месячный биржевой оборот субфедеральных и муниципальных ценных бумаг к ноябрю 2002 г. составлял 6,2 млрд рублей, основными торговыми площадками выступали СПВБ и ММВБ, постепенно начинает осваивать этот рынок РТС. Спрэд к доходности государственных ценных бумаг и субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в IV квартале колебался в пределах 1–4%. Доходность составляла 13–18% годовых по большинству ценных бумаг, что с учетом темпов инфляции означало крайне низкую реальную процентную ставку.

Наиболее крупными заемщиками на внутреннем рынке (в том числе на рынке облигаций) среди субъектов Федерации стали Москва и Санкт-Петербург. На их долю приходился и основной объем накопленного долга, номинированного в иностранной валюте. Имея кредитный рейтинг, равный суверенному, еврооблигации Москвы на вторичном рынке продавались со спрэдом в 1,0–1,2% к доходности еврооблигаций Российской Федерации, или в пределах 10–11% годовых (в евро). Таким образом, даже для регионов, имеющих формальное право заимствования в иностранной валюте (в соответствии с Бюджетным кодексом оно разрешено регионам, погашающим накопленную валютную задолженность), такое заимствование оказывалось малопривлекательным по сравнению с внутренними займами. В то же время преимуществом внешних займов оказывалась сравнительно большая длительность, а также возможность рассчитывать на сравнительное снижение долговой нагрузки по обязательствам, номинированным в валюте, в случае укрепления реального курса рубля.

В условиях экономического роста и увеличения объема доходных поступлений бюджета регионы достаточно успешно погашали или рефинансировали накопленную задолженность, и новых дефолтов на рынке не возникало. Вместе с тем еще ряд субъектов Федерации не выполнили свои обязательства по выпущенным в 1997–1998 гг. «сельским» облигациям, имеющим срок погашения до трех лет, которые были эмитированы при реструктуризации задолженности регионов перед федеральным бюджетом.

Однако некоторые инвесторы рассматривают дефолт по «сельским» облигациям, как не существенно увеличивающий риски по новым предоставляемым кредитам.

Рост объемов инвестиций со стороны пенсионных фондов, ожидаемый в результате реализации пенсионной реформы, создает предпосылки для значительного повышения спроса на региональные и муниципальные ценные бумаги, как за счет потенциальных инвестиций самих фондов, так и за счет возможного «вытеснения» ими средств инвесторов с иных секторов финансового рынка. В этом же направлении действует тенденция к повышению международного кредитного рейтинга Российской Федерации, подталкивающая и рост кредитного рейтинга территорий. В этих условиях важнейшим вопросом становится способность территориальных органов власти эффективно воспользоваться привлекаемыми ресурсами.

Динамика развития рынка

По итогам 2002 г. консолидированный региональный бюджет был сведен с дефицитом, составившим 44,1 млрд рублей, то есть 2,7% его расходной части, или 0,40% ВВП. Бюджеты субъектов Федерации были сведены с дефицитом почти в 37 млрд рублей (3,0% от расходной части), бюджеты муниципальных образований – с дефицитом 20,5 млрд руб. (2,8% расходной части)¹⁸.

Последний раз дефицит консолидированного бюджета регионов наблюдался в России в 1999 г. Так, в 2000 г. бюджет был сведен с профицитом, составлявшим 0,49% ВВП, а в 2001 г. профицит был равен 0,02% ВВП. Приблизительно равный вклад в рост дефицита бюджета 2002 г. внесло увеличение ссуд, предоставляемых вышестоящими бюджетами, рост чистых заимствований по выпускам ценных бумаг и по кредитам коммерческих банков (табл. 18).

Таблица 18

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (в % к ВВП)

Год	1995	1996	1997	Январь-август 1998	Январь-декабрь 1998	1999	2000	2001	2002
Заимствования субфедеральных и местных органов власти, в т.ч.:	0,38	0,87	1,43	0,71	0,33	0,15	-0,29	-0,04	0,47
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	0,07	0,23	0,66	0,05	-0,09	-0,11	-0,03	0,04	0,12
Субфедеральные (муниципальные) облигации	н.д.	0,16	0,22	0,08	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16
прочие заимствования	0,31	0,48	0,55	0,58	0,43	0,31	0,01	-0,02	0,19
Уменьшение остатков бюджетных счетов	...	0,03	-0,18	0,09	0,02	-0,19	-0,30	-0,05	-0,04
Финансирование дефицита, за счет заимствований и сокращения остатков бюджетных счетов	0,38	0,9	1,25	0,8	0,35	-0,04	-0,59	-0,09	0,38

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

¹⁸ Величина дефицита консолидированного регионального бюджета не равна сумме дефицитов бюджетов регионов и муниципальных образований, поскольку в него не включается объем ссуд регионов муниципальным образованиям, которые учитываются как дефициты муниципальных бюджетов, но не входят в состав дефицита консолидированного регионального бюджета.



По сравнению с 2001 г. отношение дефицита муниципальных бюджетов к их расходной части увеличилось лишь на 0,18%. Возникновение дефицита консолидированного регионального бюджета объясняется исключительно бюджетной политикой субъектов Федерации: профицит в размере 0,98% расходной части бюджетов регионов сменился дефицитом в размере 3,02% расходной части (табл. 19).

Таблица 19

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к величине их расходной части (в %)

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2002 г.	-2,67	-3,02	-2,81
2001 г.	0,12	0,98	-2,63
2000 г.	3,41	3,95	-1,41

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

В 2002 г. в 26 субъектах РФ консолидированный региональный бюджет был исполнен с профицитом, суммарный объем которого составил 10,98 млрд руб., или 2,29% от расходов соответствующих бюджетов. Медианный¹⁹ уровень бюджетного профицита составил 1,6% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее отношение профицита к расходам бюджета было достигнуто в Липецкой области – 11,9%, Еврейском АО – 9,5%, Чеченской республике – 6,6%, Ямало-Ненецком АО – 4,8%, Ленинградской области – 4,5%.

Более 81,5% суммарного профицита обеспечили восемь субъектов Федерации: Ямало-Ненецкий АО (21,2% суммарного профицита, или 2,3 млрд руб.), Краснодарский край (11,8%, или 1,3 млрд руб.), Липецкая обл. (11,6%, или 1,27 млрд руб.), Санкт-Петербург (9,7%, или 1,1 млрд руб.), Ленинградская область (7,5%, или 0,8 млрд руб.), Чукотский АО (7,5%, или 0,8 млрд руб.), Челябинская обл. (6,3%, или 0,7 млрд руб.), Тюменская обл. (6,1%, или 0,7 млрд руб.).

С дефицитом в 2002 г. был сведен консолидированный региональный бюджет 63 субъектов Федерации. Суммарный объем бюджетного дефицита в этих регионах составил 55,1 млрд руб., или 3,78% от величины доходной части их бюджетов.

Медианное значение бюджетного дефицита составило 2,1% доходной части бюджета. Наибольший уровень дефицита наблюдался в Эвенкийской республике – 30,6% доходной части (был профинансирован за счет банковских кредитов), Сахалинской области – 11,5%, Ненецком АО – 8,4%, Воронежской области – 7,5%, Москве – 7,4% и республике Коми – 6,1% (табл. 20).

Более 61% суммарного дефицита было обеспечено 4 субъектами Федерации: Москвой – 40,6% суммарного дефицита, или 22,4 млрд руб., Ханты-Мансийским АО – 9,5%, или 5,2 млрд руб., Московской областью – 6,1%, или 3,4 млрд руб., Красноярским краем – 5,0%, или 2,8 млрд руб. Таким образом, именно политика управления долгом г. Москвы продолжала оказывать наиболее существенное влияние на итоговую картину сбалансированности консолидированного бюджета регионов в целом по стране. Годом ранее, в 2001 г. Москва, сведя бюджет с профицитом в 8,9 млрд руб., обеспечила более 44% суммарного профицита бюджета регионов России.

¹⁹ Среднее значение по выборке.

Таблица 20

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации (в %)**

	Доходы бюджета (тыс.руб.)	Профицит (дефицит) бюджета (тыс. руб)	Профицит (дефицит) к доходам	Привлеченные заемные средства к доходам	Чистое заимствование к доходам	Процентные расходы к доходам	Остатки на бюджетных счетах к доходам	Чистые заимствования к профициту
Центральный федеральный округ								
Белгородская область	12 216 882	-325 092	-2,66	10,42	4,80	6,15	3,62	-180,6
Брянская область	10 323 730	-180 550	-1,75	3,39	2,06	1,44	0,90	-117,7
Владимирская область	13 504 225	48 793	0,36	4,07	1,26	2,92	3,66	349,0
Воронежская область	16 159 220	-1 300 065	-8,05	23,89	8,48	16,14	2,01	-105,4
Ивановская область	10 373 746	-49 791	-0,48	1,28	-0,41	1,71	0,92	86,1
Калужская область	10 050 638	-108 831	-1,08	3,84	1,21	2,86	1,47	-111,4
Костромская область	6 845 743	-58 894	-0,86	8,49	0,61	8,53	1,44	-70,6
Курская область	7 713 682	-168 091	-2,18	5,77	2,45	3,69	1,20	-112,4
Липецкая область	11 944 195	1 270 731	10,64	6,66	-0,70	8,01	11,99	-6,5
Московская область	71 285 558	-3 355 974	-4,71	30,55	9,14	22,56	5,58	-194,2
Орловская область	7 032 636	-231 530	-3,29	5,68	4,77	0,91	2,54	-144,9
Рязанская область	11 210 363	-152 181	-1,36	2,93	1,23	1,83	2,43	-90,6
Смоленская область	8 156 596	-147 301	-1,81	5,65	1,08	4,80	0,88	-59,6
Тамбовская область	9 970 166	-200 157	-2,01	3,22	1,93	1,34	0,42	-96,3
Тверская область	12 650 858	-462 536	-3,66	12,42	7,41	5,56	4,48	-202,5
Тульская область	15 458 952	-545 912	-3,53	7,17	1,90	5,79	0,83	-53,8
Ярославская область	16 298 052	-29 451	-0,18	6,11	-1,32	8,08	1,00	733,0
Москва	281 781 422	-22 392 245	-7,95	11,82	6,23	7,20	5,64	-78,4
Итого	532 976 664	-28 389 077	-5,33	12,88	5,33	8,68	4,60	-100,0
Северо-Западный федеральный округ								
Республика Карелия	9 781 915	-503 278	-5,14	11,64	6,55	5,68	1,83	-127,3
Республика Коми	18 157 028	-1 186 749	-6,54	24,05	8,50	16,73	0,82	-130,0
Архангельская область	14 455 261	-109 292	-0,76	4,99	1,14	4,40	1,16	-150,5
Вологодская область	14 936 510	6 258	0,04	6,29	-0,24	7,02	3,40	-567,3
Калининградская область	9 434 136	-136 702	-1,45	4,87	1,35	3,68	2,00	-93,2
Ленинградская область	18 985 134	818 993	4,31	3,11	-2,60	7,00	5,85	-60,3
Мурманская область	13 003 840	-469 491	-3,61	14,16	7,16	7,24	3,52	-198,2
Новгородская область	5 830 199	-190 401	-3,27	5,04	2,18	3,07	1,42	-66,8
Псковская область	8 202 664	197 986	2,41	4,07	-2,96	8,19	1,51	-122,7
Санкт-Петербург	67 026 698	1 061 370	1,58	18,70	-1,06	22,15	5,27	-66,9
Ненецкий автономный округ	2 643 545	-243 420	-9,21	1,62	0,63	1,02	4,50	-6,8
Итого	182 456 930	-754 726	-0,41	12,75	1,13	12,95	3,63	-273,9



Таблица 20 продолжение

	Доходы бюджета (тыс.руб.)	Профицит (дефицит) бюджета (тыс. руб)	Профицит (дефицит) к доходам	Привлеченные заемные средства к доходам	Чистое заимствование к доходам	Процентные расходы к доходам	Остатки на бюджетных счетах к доходам	Чистые заимствования к профициту
Южный федеральный округ								
Республика Адыгея	5 390 950	72 178	1,34	8,66	2,21	6,46	4,60	164,8
Республика Дагестан	22 882 591	-173 656	-0,76	0,44	0,01	0,44	2,32	-0,8
Республика Ингушетия	6 260 157	-31 672	-0,51	4,31	0,30	4,06	1,46	-60,0
Кабардино-Балкарская Республика	7 711 489	-453 888	-5,89	13,07	4,84	9,14	0,86	-82,2
Республика Калмыкия	3 462 065	-51 561	-1,49	5,92	2,17	4,39	1,38	-146,0
Карачаево-Черкесская Республика	4 917 007	173 353	3,53	4,55	1,28	3,29	6,07	36,3
Республика Северная Осетия-Алания	7 353 791	-40 900	-0,56	8,04	1,65	6,73	4,66	-297,2
Чеченская Республика	7 555 418	466 713	6,18	2,12	0,00	2,12	11,06	0,0
Краснодарский край	50 349 054	1 300 936	2,58	5,41	1,38	4,14	5,10	53,5
Ставропольский край	19 657 429	-417 396	-2,12	8,95	3,47	5,50	4,34	-163,6
Астраханская область	7 896 187	-339 758	-4,30	7,51	3,21	4,47	1,26	-74,7
Волгоградская область	18 244 890	-351 330	-1,93	12,87	2,48	12,03	1,22	-129,0
Ростовская область	34 776 622	105 823	0,30	3,03	0,39	2,98	2,31	127,1
Итого	196 457 650	258 842	0,13	5,86	1,52	4,64	3,57	1155,9
Приволжский федеральный округ								
Республика Башкортостан	44 909 825	-514 003	-1,14	3,98	1,50	3,07	5,36	-131,1
Республика Марий Эл	6 195 871	-191 132	-3,08	8,28	2,72	5,71	0,52	-88,0
Республика Мордовия	9 642 981	-542 595	-5,63	13,89	5,67	8,56	0,73	-100,8
Республика Татарстан	62 499 716	-187 083	-0,30	3,72	-0,61	4,44	1,95	204,7
Удмуртская Республика	17 106 448	-772 546	-4,52	4,75	2,74	2,10	3,54	-60,8
Чувашская Республика	12 322 960	-205 428	-1,67	3,85	2,72	1,37	2,01	-163,2
Кировская область	12 853 073	-323 636	-2,52	5,84	2,36	3,68	0,66	-93,9
Нижегородская область	28 250 894	-395 997	-1,40	15,65	2,58	14,14	4,45	-184,2
Оренбургская область	17 971 704	-290 017	-1,61	4,47	1,67	3,16	1,25	-103,4
Пензенская область	9 848 732	55 669	0,57	1,68	-1,44	3,86	1,84	-254,3
Пермская область	30 244 110	-774 439	-2,56	5,17	3,19	2,14	4,11	-124,4
Самарская область	32 464 002	208 718	0,64	5,33	0,78	4,88	5,56	121,0
Саратовская область	18 711 929	118 511	0,63	6,34	-1,92	9,36	0,44	-302,6

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2002 году
тенденции и перспективы

Таблица 20 продолжение

	Доходы бюджета (тыс.руб.)	Профицит (дефицит) бюджета (тыс. руб)	Профицит (дефицит) к доходам	Привлеченные заемные средства к доходам	Чистое заимствование к доходам	Процентные расходы к доходам	Остатки на бюджетных счетах к доходам	Чистые заимствования к профициту
Ульяновская область	9 319 622	-537 260	-5,76	8,77	6,01	2,95	2,30	-104,3
Коми-Пермяцкий автономный округ	2 452 381	28 772	1,17	1,81	-1,35	3,39	0,54	-115,0
Итого	314 794 248	-4 322 466	-1,37	5,95	1,39	4,96	3,08	-101,5
Уральский федеральный округ								
Курганская область	9 480 396	-42 501	-0,45	3,59	0,61	3,17	0,83	-136,6
Свердловская область	38 609 833	-379 542	-0,98	2,38	-0,47	3,57	1,78	48,0
Тюменская область	29 851 331	665 485	2,23	0,52	-1,69	2,74	5,75	-75,7
Челябинская область	30 615 923	693 010	2,26	1,22	-0,35	1,58	3,76	-15,6
Ханты-Мансийский автономный округ	116 500 471	-5 229 815	-4,49	4,44	1,41	3,18	2,87	-31,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	51 246 923	2 326 058	4,54	12,51	-3,84	17,05	2,92	-84,5
Итого	276 304 877	-1 967 305	-0,71	4,84	-0,38	5,58	3,07	53,6
Сибирский федеральный округ								
Республика Алтай	5 078 798	72 145	1,42	1,21	-1,30	2,75	0,90	-91,2
Республика Бурятия	16 159 292	-813 537	-5,03	29,43	9,16	21,45	0,44	-181,9
Республика Тыва	6 630 974	-90 742	-1,37	2,56	1,49	1,07	0,43	-109,0
Республика Хакасия	5 373 442	-101 136	-1,88	8,95	2,14	7,05	1,16	-113,9
Алтайский край	24 399 905	-83 150	-0,34	3,15	-0,97	4,12	0,57	283,9
Красноярский край	45 649 093	-2 756 977	-6,04	19,63	8,01	12,29	2,29	-132,6
Иркутская область	26 845 721	-740 695	-2,76	7,16	3,11	4,24	2,90	-112,8
Кемеровская область	34 067 810	-155 646	-0,46	5,99	0,32	5,72	2,75	-70,6
Новосибирская область	26 481 996	-1 050 088	-3,97	140,89	10,68	133,20	2,24	-269,2
Омская область	15 934 118	-164 477	-1,03	35,97	2,64	34,84	0,66	-255,9
Томская область	13 737 001	218 908	1,59	23,36	0,19	24,89	2,28	12,1
Читинская область	15 395 419	41 863	0,27	0,31	0,18	0,13	1,71	65,6
Агинский Бурятский автономный округ	1 403 452	24 506	1,75	3,00	3,00	0,00	5,33	171,7
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	4 018 959	-90 507	-2,25	0,00	0,00	0,00	10,60	0,0
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	2 341 159	9 244	0,39	1,07	0,41	0,66	1,23	103,9
Эвенкийский автономный округ	2 322 467	-1 025 234	-44,14	142,03	85,77	86,31	5,40	-194,3
Итого	245 839 606	-6 705 523	-2,73	28,00	4,61	24,42	2,05	-169,1



Таблица 20 продолжение

	Доходы бюджета (тыс.руб.)	Профицит (дефицит) бюджета (тыс. руб)	Профицит (дефицит) к доходам	Привлеченные заемные средства к доходам	Чистое заимствование к доходам	Процентные расходы к доходам	Остатки на бюджетных счетах к доходам	Чистые заимствования к профициту
Дальневосточный федеральный округ								
Республика Саха (Якутия)	35 634 038	-1 332 367	-3,74	10,10	3,07	7,24	2,45	-82,0
Приморский край	26 357 485	82 564	0,31	7,27	0,78	6,67	1,41	248,3
Хабаровский край	23 444 193	-924 339	-3,94	7,41	1,76	5,79	1,83	-44,5
Амурская область	13 107 451	-177 051	-1,35	4,35	1,49	3,14	1,28	-110,4
Камчатская область	10 119 323	-281 694	-2,78	13,08	3,35	10,13	1,25	-120,4
Магаданская область	8 802 916	-49 323	-0,56	4,95	2,74	2,23	2,68	-489,3
Сахалинская область	11 519 640	-221 605	-1,92	11,21	0,04	11,30	1,34	-2,2
Еврейская автономная область	3 447 347	91 710	2,66	0,75	-0,71	1,74	5,07	-26,7
Корякский автономный округ	1 895 213	-246 883	-13,03	16,20	12,09	4,71	0,87	-92,8
Чукотский автономный округ	9 496 626	822 782	8,66	2,63	2,47	0,16	12,21	28,6
Итого	143 824 232	-2 236 206	-1,55	7,96	2,04	6,11	2,58	-131,0
Итого Федеральные округа	1 892 654 207	-44 116 461	-2,33	11,40	2,70	9,45	3,44	-115,7

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Изменение структуры накопленного долга

Величина накопленного долга консолидированного бюджета регионов увеличилась в 2002 г. на 51,1 млрд руб., или на 0,47% ВВП. Практически весь объем увеличения долга был обеспечен ростом внутренней задолженности (то есть задолженности, номинированной в рублях). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 4,2 млрд руб., внутренняя – возросла на 55,3 млрд руб.

При росте задолженности по внутренним ценным бумагам на 17,7 млрд руб. задолженность по ссудам из федерального бюджета и по внутренним банковским кредитам увеличилась на 12,8 млрд руб., по прочим заимствованиям, включая банковские кредиты – на 20,1 млрд руб.

Значительный рост задолженности территориальных органов власти, обеспеченный ростом предложения свободных кредитных ресурсов, обусловлен профицитом федерального бюджета, а также снижением кредитных рисков. С одной стороны, благоприятная конъюнктура позволяет увеличивать объем потенциально эффективных инвестиций в модернизацию объектов общественной инфраструктуры, с другой, создает очевидные риски консервации неэффективной структуры бюджетных расходов в сочетании с финансированием заведомо низкорезультативных инвестиционных проектов, реализуемых в силу корыстной заинтересованности представителей территориальных органов власти.

Процентные расходы

Общая величина процентных расходов территориальных бюджетов составила 178,9 млрд рублей, или более 9,45% доходной части консолидированного бюджета регионов. Расходы на обслуживание долга составили 14,15 млрд руб., или 0,75% от доходной части консолидированных бюджетов. В Эвенкийском АО расходы на обслуживание долга составили угрожающую величину в 30,05% от объема совокупных доходных поступлений консолидированного бюджета (включая трансферты). Во всех остальных регионах расходы на обслуживание долга не превышали 3% от величины бюджетных доходов.

Структура заимствований

Общий объем заимствований консолидированного бюджета регионов в 2002 г. составил 215,8 млрд рублей, из них внешних – 4,7 млрд руб. (получили Санкт-Петербург – 4,674 млрд руб., Калининградская область – 2,4 млн руб.) Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 211,1 млрд рублей. Крупнейшими заемщиками стали: Новосибирская область – 37,3 млрд руб., Москва – 33,3 млрд руб., Московская область – 21,8 млрд руб., Санкт-Петербург – 12,5 млрд руб., Красноярский край – 9,0 млрд руб.

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали регионы с ярко выраженным дефицитом бюджета: Эвенкийский АО, где объем чистых заимствований был сопоставим с размером доходной части бюджета (включая трансферты) – 85,8%, а также Корякский АО – 12,1%, Новосибирская область – 10,7%, Республика Бурятия – 9,1%.

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Москва – 17,5 млрд руб., Московская обл. – 6,5 млрд руб., Краснодарский край – 3,7 млрд руб., Новосибирская обл. – 2,8 млрд руб., Эвенкийский АО – 2,0 млрд руб., Ханты-Мансийский АО – 1,6 млрд руб., Республика Коми – 1,5 млрд руб., Воронежская обл. – 1,4 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 1,0 млрд руб.

В наибольшем степени накопленный долг сократили: Ямало-Ненецкий АО – на 2,0 млрд руб., Санкт-Петербург – на 0,7 млрд руб., Тюменская область – на 0,5 млрд руб., Ленинградская обл. – на 0,5 млрд руб., Татарстан – на 0,4 млрд руб., а также в меньших объемах – Ярославская, Ивановская, Вологодская, Псковская, Пензенская, Саратовская, Свердловская и Челябинская области, Алтайский край, Республика Алтай, Еврейская автономная область и Коми-Пермяцкий автономный округ.

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного бюджета регионов на эмиссию ценных бумаг пришлось 13,8%, на ссуды из федерального бюджета – 11,9%, на прочие заимствования (в первую очередь – банковские кредиты) – 74,2 %.



Таблица 21

Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов в 2002 г. (в %)

	2002 г.			2001 г.		
	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
Всего (млн руб.)	211 135,2	154 077,4	101 206,3	100 803,9	77 432,0	54 113,2
Эмиссия ценных бумаг	13,8	18,3	1,0	15,0	18,4	1,7
Бюджетные ссуды	11,9	16,7	43,1	15,6	20,5	56,5
Иные заимствования	74,2	65,0	56,0	69,4	61,1	41,8

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

В течение 2002 г. суммарные остатки средств на бюджетных счетах региональных и местных бюджетов увеличились в номинальном выражении только на 5,1 млрд руб. (рост на 8,5%), что означает снижение в реальном выражении почти на 7%. Это объясняется как общим повышением напряженности территориальных бюджетов, связанным с ростом расходов по заработной плате в бюджетной сфере, так и повышением качества управления финансовыми ресурсами с переходом на казначейскую систему исполнения бюджета.

Экономический рост, стабильное обслуживание долговых обязательств федеральным правительством, устойчивая бюджетная ситуация привели к повышению международного кредитного рейтинга Российской Федерации до уровня ВВ – шкалы Standard&Poor's, и последующему росту кредитного рейтинга субъектов Федерации, своевременно обслуживающих свой долг (табл. 22).

Таблица 22

Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's

Россия: рейтинги по международной шкале			
Название эмитента	Дата присвоения (последнего изменения)	В иностранной валюте / Прогноз	В местной валюте / Прогноз
Суверенный рейтинг			
Российская Федерация	05.12.2002	ВВ/Стабильный	ВВ+/Стабильный
Рейтинг регионов и муниципалитетов			
Башкортостан	13.11.2001	В/Позитивный	--/--
Вологодская область	04.02.2003	В/Стабильный	--/--
Иркутская область	04.10.2002	В-/Позитивный	--/--
Москва	06.12.2002	ВВ/Стабильный	--/--
Московская область	24.01.2003	В/Стабильный	--/--
Нижегородская область	06.09.1999	<i>Рейтинг отозван</i>	
Ростовская область	31.07.2000	<i>Рейтинг отозван</i>	
Самарская область	21.10.2002	В+/Стабильный	--/--
Санкт-Петербург	06.12.2002	ВВ/Стабильный	ВВ/Стабильный
Свердловская область	14.11.2002	В-/Позитивный	В-/Позитивный
Сургут	20.12.2002	В/Стабильный	В/Стабильный
Татарстан	09.10.2001	ССС+/Позитивный	--/--
Ханты-Мансийский автономный округ	20.12.2002	ВВ-/Стабильный	--/--
Ямало-Ненецкий автономный округ	22.10.2002	В-/Позитивный	--/--

Источник: Standard&Poor's.

Повышение кредитных рейтингов улучшает перспективы привлечения субнациональными органами власти заемных ресурсов. Вместе с тем важной проблемой является эффективность использования заемных средств.

Внутренние облигационные займы

В 2002 г. были зарегистрированы облигационные займы 20 субъектов Федерации и 5 муниципальных образований (по сравнению с 11 региональными и 3 муниципальными займами в 2001 г.). Облигации выпустили: Москва, Санкт-Петербург, Республика Карелия, Республика Башкортостан, Чувашская республика, Республика Саха (Якутия), Республика Коми, Республика Мордовия, Волгоградская, Иркутская, Костромская, Курская, Томская, Тверская, Мурманская, Московская, Белгородская, Сахалинская области, Хабаровский край, Ханты-Мансийский АО, Уфа, Волгоград, Екатеринбург, Нижний Новгород, Южно-Сахалинск (табл. 23).

Крупнейшими эмитентами ценных бумаг стали: Москва – 11,85 млрд руб., или 40,7% общего объема эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, Санкт-Петербург – 7,86 млрд руб., или 27,0%, Ханты-Мансийский АО – 1,33 млрд руб., или 4,6%, Республика Башкортостан – 1,27 млрд руб., или 4,4%.

Таблица 23

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2002 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии (млн. руб.)	Объем эмиссии к общему объему внутренних заимствований (в %)	Доля в общем объеме эмиссии (в %)
Белгородская область	300,0	50,0	1,0
Воронежская область	2,0	0,1	0,0
Костромская область	3,4	0,6	0,0
Курская область	95,5	22,2	0,3
Московская область	2 705,1	12,6	9,3
Тверская область	532,6	33,9	1,8
Москва	11 847,8	35,6	40,7
Республика Карелия	178,7	16,6	0,6
Республика Коми	836,6	19,3	2,9
Архангельская область	15,0	6,7	0,1
Мурманская область	250,0	13,6	0,9
Санкт-Петербург	7 858,8	62,7	27,0
Ставропольский край	4,8	0,3	0,0
Волгоградская область	317,1	14,0	1,1
Республика Башкортостан	1 270,3	100,0	4,4
Республика Марий Эл	7,9	1,5	0,0
Чувашская Республика	254,0	54,7	0,9
Нижегородская область	200,0	4,6	0,7
Свердловская область	92,5	10,7	0,3
Ханты-Мансийский автономный округ	1 331,5	25,7	4,6
Ямало-Ненецкий автономный округ	206,8	6,3	0,7
Иркутская область	257,2	13,7	0,9
Томская область	30,2	1,0	0,1
Республика Саха (Якутия)	450,9	13,0	1,5
Сахалинская область	100,0	7,8	0,3
Итого	29 141,8	13,8	100,0

Источник: расчеты ИЭПШ по данным Минфина РФ.

Темп роста заимствований в форме ценных бумаг отстает от темпов общего заимствований городов и регионов. При увеличении объемов размещения муниципальных и субфедеральных ценных бумаг почти вдвое до 29,1 млрд рублей в 2002 г. по сравнению с 15,1 млрд руб. в 2001 г., доля ценных бумаг в суммарном объеме внутренних заимст-



вований городов и регионов сократилась с 15,0% до 13,8%, что далеко от потенциальных возможностей рынка. Так, текущий объем размещаемых субфедеральных ценных бумаг по отношению к ВВП более чем в три раза уступает уровню 1997 г. (табл. 24).

Таблица 24

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (в % к ВВП)

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19	0,17	0,27
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46	0,23	0,10
Чистое финансирование	0,16	0,22	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16 ²⁰

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

При этом обращает на себя внимание отрицательный баланс между числом эмитентов увеличивающих долг, оформленный в виде ценных бумаг и регионов такую задолженность сокращающих. Лишь в 16 субъектах Федерации эмитенты смогли привлечь через рынок субфедеральных и муниципальных ценных бумаг объем средств, превышающий номинальную стоимость погашаемых облигаций. В их число вошли: Москва – величина заимствований за вычетом расходов на погашение долга по ценным бумагам составила 8,6 млрд руб., Московская обл. – 2,7 млрд руб., Санкт-Петербург – 2,5 млрд руб., Ханты-Мансийский АО – 1,3 млрд руб., Республика Коми – 0,8 млрд руб., Тверская обл. – 0,5 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 0,4 млрд руб., Мурманская обл. – 0,3 млрд руб., Белгородская обл. – 0,3 млрд руб. и др.

В то же время сокращение объема задолженности, оформленной в виде ценных бумаг, наблюдалось в 28 регионах, в том числе – в Омской области – на 0,2 млрд руб., в Волгоградской области – на 0,1 млрд руб., в Новосибирской области – на 0,1 млрд руб. Несмотря на хороший потенциал увеличения объема рынка субфедеральных и муниципальных облигаций, связанный с общим ростом заимствований городов и регионов, его развитие сдерживает сравнительно высокий уровень транзакционных издержек, связанных с осуществлением первичного размещения ценных бумаг. В результате территориями предпочтение отдается банковским займам, а 2/3 объема рынка приходится на Москву и Санкт-Петербург.

На этом фоне продолжается снижение доли ценных бумаг, размещаемых муниципалитетами, в общем объеме эмиссий территориальных органов власти. Так, в 2001 г. по сравнению с 2000 г. доля муниципальных облигаций сократилась почти вчетверо – с 22,6% до 5,9% от общего объема эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг. В 2002 г. она сократилась еще почти вдвое и составила лишь 3,3% (табл. 25).

Таблица 25

Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, тыс. руб.

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2002 г.			
Чистые заимствования	17 696 530	17 153 760	542 770
Привлечение средств	29 141 777	28 169 158	972 619
Погашение основной суммы задолженности	11 445 247	11 015 398	429 849

²⁰ Размер чистого финансирования не равен разнице между выпуском и погашением из-за ошибки округления.

Таблица 25 продолжение

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2001 г.			
Чистые заимствования	6 601 447	6 667 592	-66 145
Привлечение средств	15 123 785	14 226 931	896 854
Погашение основной суммы задолженности	8 522 338	7 559 339	962 999
2000 г.			
Чистые заимствования	- 1 877 328	-2 286 175	408 847
Привлечение средств	13 042 220	10 090 208	2 952 012
Погашение основной суммы задолженности	14 919 548	12 376 383	2 543 165

Источник: Минфин РФ.

За последние четыре года инструменты рынка ценных бумаг для привлечения заимствований использовали лишь 25 субъектов Федерации и 10 городов. На протяжении посткризисного периода ежегодно облигации эмитировали Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская область и г. Волгоград, три последних года – Томская область, республика Коми и г. Екатеринбург (*табл. 26*).

Таблица 26

Эмиссия субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1999–2002 гг.

Эмитенты – субъекты Российской Федерации	Дата регистрации			
	1999	2000	2001	2002
Москва	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*
Волгоградская обл.	*	*	*	*
Томская обл.		*	*	*
Республика Коми		*	*	*
Республика Башкортостан			*	*
Ленинградская обл.			*	*
Иркутская обл.			*	*
Московская обл.				*
Белгородская обл.				*
Тверская обл.				*
Ханты-Мансийский АО				*
Хабаровский край				*
Мурманская обл.				*
Костромская обл.				*
Республика Саха (Якутия)				*
Республика Мордовия				*
Курская область				*
Сахалинская область				*
Ставропольский край			*	
Приморский край		*		
Кабардино-Балкарская республика		*		
Республика Марий Эл		*		
Новосибирская обл.	*			
Муниципальные образования				
Волгоград	*	*	*	*
Екатеринбург		*	*	*
Уфа				*
Нижегород				*
Южно-Сахалинск				



Таблица 26 продолжение

Эмитенты – субъекты Российской Федерации	Дата регистрации			
	1999	2000	2001	2002
Новочебоксарск	*		*	
Кострома	*	*		
Чебоксары	*			
Архангельск	*			
Дзержинский	*			

Источник: Минфин РФ.

В декабре 2002 г. агентством Standard&Poor's рейтинги Москвы и Санкт-Петербурга были повышены практически одновременно с рейтингом Российской Федерации до уровня ВВ и таким образом по-прежнему соответствуют страновому, превысив предкризисный уровень (ВВ-) 1997 г. (см. выше табл. 22).

Следует отметить, что с февраля по декабрь 2002 г. суверенный рейтинг, как и рейтинг Москвы и Санкт-Петербурга увеличился сразу на две ступени (с уровня В+) и теперь лишь две позиции остаются до достижения рейтинга инвестиционного уровня (ВВВ-), который открывает возможности для привлечения средств крупнейших зарубежных институциональных инвесторов.

Несмотря на относительно высокий рейтинг некоторых субъектов Федерации, до сих пор не решены вопросы урегулирования просроченной задолженности по целому ряду ранее выпущенных субфедеральных ценных бумаг. Так, по данным депозитария Росбанка на 1 ноября 2002 г. 19 субъектов Федерации даже не начали расплачиваться по третьему траншу «сельских» облигаций²¹, срок погашения которых наступал еще в 2000–2001 гг. (табл. 27). Еще целый ряд регионов погасил эмитированные сельские облигации лишь частично.

Примечательно, что остатки на счетах регионов, имеющих просроченную задолженность по «сельским» облигациям вполне достаточны для их погашения. Так, объем все еще не погашенных всех трех траншей сельских облигаций Архангельской области составляет 52,27 млн рублей – при остатках на бюджетных счетах области в 168,0 млн руб. к концу 2002 г. Аналогично объем трех траншей не погашенных даже частично сельских облигаций Костромской области составляет 22,08 млн рублей, при бюджетных остатках в 98,7 млн руб.

Таким образом, даже с учетом необходимости для этих регионов осуществить также выплату причитающегося процентного дохода в размере 10% годовых, отказ многих регионов даже от частичного погашения облигаций говорит о слабости института инфорсmenta в отношении заимствований органов власти субфедерального уровня.

Таблица 27

Субъекты Федерации, не приступившие к погашению номинальной стоимости третьего транша «сельских» облигаций субъектов РФ (по состоянию на 1 ноября 2002 г.)

Коми-Пермяцкий АО, Таймырский АО, Усть-Ордынский Бурятский АО, Республика Тыва, Республика

²¹ Сельские облигации были эмитированы в соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса РФ в 1997 году» от 26.02.1997 г. № 224.

Северная Осетия–Алания, Ульяновская область, Приморский край, Курганская область, Псковская область, Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Алтай, Новосибирская область, Эвенкийский АО, Белгородская область, Архангельская область, Курская область, Костромская область, Белгородская область

Источник: депозитарий «Росбанка».

Проблемы совершенствования законодательного регулирования рынка субфедеральных и муниципальных заимствований

Развитие рынка субфедеральных и муниципальных ценных бумаг связано с двумя проблемами, решение которых определит дальнейшее направление и динамику его развития.

Первая проблема связана с сохраняющимся сравнительно высоким уровнем кредитного риска по обязательствам городов и регионов.

С одной стороны, проблема заключена в объективных факторах. К ним относится неустойчивость доходных поступлений муниципальных образований по отчислениям от регулируемых налогов, которые в настоящее время власти субъектов Федерации могут произвольно перераспределять между муниципалитетами сколь угодно часто и в очень широких пределах.

Одновременно неопределенным является и объем расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований. Так, сохраняется практика установления федеральными органами власти «нефинансируемых мандатов». В результате желание территориальных органов власти своевременно оплачивать свои долговые обязательства может войти в противоречие со столь же императивным требованием увеличения социальных выплат, установленных федеральными властями, например – в отношении роста заработной платы работников бюджетной сферы²².

С другой стороны, существует риск и безответственного, «оппортунистического» поведения заемщика. Из-за отсутствия закона о механизмах принудительного взыскания (реструктуризации) просроченной задолженности субъектов Федерации и муниципальных образований, как показывает история рынка «сельских облигаций», инвестор может неопределенно долго безуспешно пытаться реализовать свое право взыскания долга в судебном порядке, и при положительном судебном решении, и наличии у региона необходимых средств.

Однако даже в условиях реализации в полном объеме реформы межбюджетных отношений, призванной обеспечить сбалансированность и устойчивость расходных и доходных полномочий территориальных органов власти²³, и при формировании работающей нормативно-правовой базы взыскания просроченной задолженности, крайне важным остается вопрос об *эффективности* использования привлеченных средств, равно приоритетный как для кредиторов, так и для налогоплательщиков.

Из-за низкой прозрачности и неэффективности системы бюджетных расходов, в том числе – бюджетных инвестиций, риск неэффективного использования заемных

²² Готовящаяся реформа оплаты труда работников бюджетной сферы, связанная с отменой единой тарифной сетки, предполагает предоставление регионам большей автономии в установлении размера заработной платы.

²³ Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584.



средств слишком велик. В этой связи можно с пониманием относиться к требованиям Бюджетного кодекса, устанавливающим жесткие ограничения на заимствования регионов и муниципалитетов, привязанных к объему их собственных доходов, а также почти запретившим внешние заимствования.

В то же время потребность в привлечении значительных инвестиций в объекты территориальной социально-экономической инфраструктуры (дорожное строительство, модернизация инфраструктуры ЖКХ и др.) в условиях низкого уровня реальных процентных ставок на внутреннем рынке создает потребность в проработке вопроса о возможности изменения приоритетов регулирования рынка.

Основным путем противодействия неэффективному использованию заемных средств является совершенствование системы бюджетного планирования, исполнения и контроля, прежде всего – в области капитальных расходов и госзакупок, а также затрат на ЖКХ, относящихся к одной из крупнейших (12,9%) и наименее эффективных статей расходов консолидированного бюджета регионов. Значительные резервы связаны с реформированием механизмов финансирования социальной сферы – здравоохранения, образования, системы социальной поддержки.

Содействовать росту задолженности территориальных бюджетов, имеющим «дырявую» расходную часть очевидно не рационально. Только с повышением эффективности бюджетной политики в области расходов, проведением структурных реформ на региональном и муниципальном уровнях, целесообразным будет переход к ощутимому снижению ограничений на объем заимствований территорий.

В этих условиях может быть предложена схема, при которой регионам и муниципалитетам, реализовавшим четко формализованную программу мер в области реформирования бюджетных финансов, будет предоставлено право на осуществление заимствований в объеме, превышающем на определенную величину действующие ограничения, а также право на выпуск внешних займов²⁴.

2.4.3. Фондовый рынок

В 2002 г. российский фондовый рынок вновь продемонстрировал стабильный рост, несмотря на продолжающиеся внешние негативные тенденции. Незначительные темпы роста экономики США, Японии и ЕС, финансовые и политические кризисы в ряде развивающихся стран, например Аргентине и Венесуэле, не добавляли оптимизма инвесторам. Среди факторов, оказавших поддержку фондовому рынку России, отметим высокие цены на нефтяном рынке, продолжающийся рост российской экономики, своевременное выполнение платежей по внешнему долгу, признание России страной с рыночной экономикой и исключение из черного списка FATF. Дальнейшие шаги по реформированию российского законодательства в соответствии с требованиями рыночной экономики несомненно привлекали инвесторов на российский рынок. Однако нельзя не отметить и ряд негативных факторов. Отсутствие значимых структурных изменений в экономике, таких, как реформа естественных монополий и

²⁴ В качестве основы для выработки методики определения регионов, удовлетворяющих условиям снижения ограничений на объем заимствований, могут быть предложены формализованные критерии, используемые при отборе регионов, претендующих на получение средств Фонда реформирования региональных финансов. См. Постановление Правительства РФ № 301 «Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов» от 8 мая 2002 г.

ЖКХ, реформа госслужбы, а также реформирование банковского и фондового рынков; зачастую непрозрачные схемы корпоративного и финансового управления, значительный вес «политических факторов» при решении экономических споров явились помехой для нормального функционирования рынка корпоративных бумаг.

В 2002 г. российский фондовый рынок продемонстрировал прекрасные результаты на фоне остальных рынков. Так, по итогам года индекс, рассчитываемый Morgan Stanley для российского рынка (MSCI.RU), вырос на 16,2%, в то время как аналогичный индекс для развивающихся рынков (MSCI.EMGLF) снизился на 7,97%, а мировой индекс (MSCI.WRLD) – на 16,94%. В I квартале текущего года индекс РТС сохранил второе место в списке самых быстрорастущих фондовых индикаторов мира, опубликованном инвестиционным банком «Merrill Lynch», пропустив вперед лишь индекс Merval (Аргентина). По итогам года российский фондовый индикатор «потяжелел» более чем на треть (на 38,07%), для сравнения индексы других развивающихся стран: Bovespa (-24,22%), IPSA (-25,11%), IPC (-10,03%), KOSPI (-0,12%), Straits Times (-12,45%); индексы развитых стран: DJIA (-13,14%), NASDAQ (-26,09%), NIKKEI (-16,79%), DAX (-35,64%).

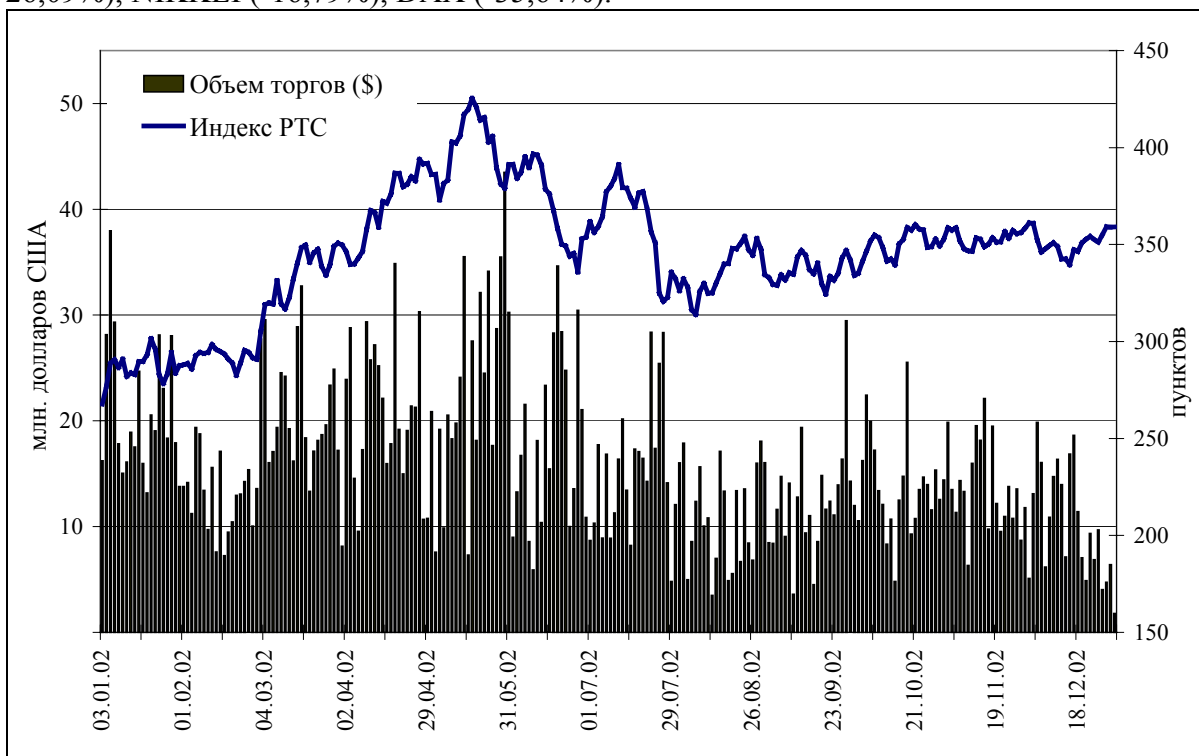


Рис. 30. Динамика российского фондового рынка

За год рост индекса РТС составил 101,1 пункта (38,88%) при объеме торгов около \$3,8 млрд. Отметим, что оборот по сравнению с прошлым годом практически не изменился. При описании динамики индекса РТС за год можно выделить несколько периодов. В январе текущего года фондовый индекс вырос на 10,57%, объем торгов – на 51,48%. В феврале фондовый индикатор практически не изменился (1,12%), объем упал на 41,12%. Далее последовал рост до середины мая. 20 мая рынок вышел на новый



исторический максимум – 425,43²⁵ пункта при месячных объемах торгов около \$450 млн. Отметим, что 30 мая 2002 г. оборот составил \$43,5 млн – годовой дневной максимум. С середины мая начался спад, продолжавшийся до 26 июня, когда индекс снизился на 89,54 пункта до значения 335,89 пункта. Далее последовал новый цикл «повышение–понижение»: к 10 июля индекс РТС вырос до 391,17, а к 6 августа индекс снизился до уровней марта – 313,99 пункта. В августе активность участников на рынке была традиционно низкой: за август объем торгов составил минимальную величину \$239 млн, а 12 августа оборот составил минимальное за год значение \$3,49 млн. До конца ноября на рынке наблюдался медленный повышательный тренд, и к 29 ноября значение индекса составило 361,15 пункта. Более сильному росту индекса воспрепятствовал перенос рассмотрения ключевых законов по реформированию электроэнергетики России на следующий год и тревожные слухи относительно способности «Газпрома» обслуживать громадный объем долга. К концу года индекс несколько снизился и на 31 декабря составил 359,07 пункта.

По итогам года почти все российские «голубые фишки», кроме компаний энергетического сектора, показали положительную динамику. Прошлогодние лидеры роста и в этом году продемонстрировали отличные результаты. Самыми доходными оказались акции «Сибнефти» (176,10%), «Сбербанка» (159,71%) и «ЮКОСа» (74,04%). Меньшее изменение курсовой стоимости показали «Татнефть» (46,55%), «Лукойл» (36,80%), «Ростелеком» (35,69%) и ГК «Норильский никель» (21,97%). Как уже упоминалось, котировки бумаг энергокомпаний в этом году снизились: «Мосэнерго» (-17,07%) и РАО «ЕЭС России» (-20,87%). Среди акций предприятий «второго эшелона» максимальный рост продемонстрировали привилегированные акции «Роснефть–Ставропольнефтегаз» (1587,50%), обыкновенные акции «Роснефть–Ставропольнефтегаз» (863,86%) и привилегированные акции «Тверьэнерго» (548,15%), но активность торгов по этим акциям оказалась очень слабой – с каждой из перечисленных бумаг в 2002 г. было совершено по три сделки. Также следует упомянуть привилегированные акции «Красноярскэнерго» (185,91%), «Славнефти–Мегионнефтегаза» (144,1%) и обыкновенные акции «Оренбургнефти» (104,94%), Челябинского трубопрокатного завода (103,90%) и «Славнефти–Мегионнефтегаза» (103,22%). Прошлогодний лидер – ВАЗ – в этом году вырос лишь на 46,99%.

В общем обороте РТС доля обыкновенных акций РАО ЕЭС по сравнению с 2001 г. несколько снизилась и составила 26,3% (32,86% в 2001 г.), «Лукойла» возросла до 19,31% (16,65%), «Сургутнефтегаза» – до 10,65% (9,02%), стремительно ворвавшийся в прошлом году в пятерку «ЮКОС» сохранил позиции – рост до 10,41% (13,2%), и ОАО «Татнефть» – 5,51% (5,06%). Таким образом, в 2002 г. на бумаги указанных пяти эмитентов пришлось 72,18% (76,91% – в 2001 г.) общего оборота РТС.

В текущем году объем торгов акциями «Газпрома», осуществляемых через терминалы РТС на ФБ «Санкт-Петербург», составил около \$1,01 млрд (около 1,22 млрд акций), всего с бумагами газового концерна было заключено 111,9 тыс. сделок. Рост курсовой стоимости бумаг газового концерна составил 46,8%.

Максимальное количество сделок с акциями, обращающимися в РТС, – около 11,4 тыс было зафиксировано с бумагами РАО ЕЭС, на втором месте – «Лукойл» (6,2 тыс.)

²⁵ Максимальное значение с 6 ноября 1997 г.

По данным РТС на конец декабря пятерка крупнейших по капитализации российских компаний претерпела изменения по сравнению с 2001 г. На первое место вышел ОАО НК «ЮКОС» (\$21 038 млн), за ним следуют ОАО «Газпром» (\$18 039 млн), ОАО «Лукойл» (\$13 099 млн). Прошлогодний лидер ОАО «Сургутнефтегаз» занял лишь четвертое место – (\$11 409 млн), и замыкает список ОАО «Сибнефть» (\$10 478 млн). Отметим также, что доля нефтяных компаний в общей капитализации РТС составляет около 60%. Тот факт, что все крупнейшие российские компании принадлежат к нефтегазовому сектору, является свидетельством продолжающихся структурных искажений в российской экономике, ее направленности на экспорт сырьевых ресурсов. Для сравнения: из компаний, не принадлежащих к нефтегазовому и энергетическому секторам, наибольшей капитализацией обладает ОАО «Сбербанк» – \$3 629 млрд, из «голубых фишек» наименьшую совокупную стоимость акций имеет ОАО «Ростелеком» – \$870 млн, общая доля капитализации «голубых фишек» в общей капитализации РТС составляет около 78%.

Для объяснения приведенной выше динамики котировок бумаг российских эмитентов рассмотрим подробнее следующие группы факторов:

- внутривнутриполитическая ситуация;
- взаимоотношения с международными финансовыми организациями;
- ситуация на международных финансовых рынках;
- рынок срочных контрактов FORTS;
- новости корпораций;
- динамика цен на нефть на мировых рынках.

На первых пяти группах факторов мы остановимся в этом разделе. Последний из них (не по значимости) – динамика цен на нефть на мировых рынках – подробно рассмотрен в разделе «Макроструктура производства» настоящего обзора.

Внутриполитическая ситуация

Следует отметить положительную роль, которую сыграли в успешном развитии российской экономики в целом и фондовых рынков в частности укрепление политической стабильности в стране, неизменный экономический курс правительства, принятие законодательными властями ряда ключевых законодательных актов. Эти слагаемые привели к повышению привлекательности российской экономики для вложений со стороны как отечественных, так и зарубежных инвесторов. 13 сентября Государственная Дума РФ приняла в третьем чтении поправки в ФЗ «О рынке ценных бумаг». Новая редакция Закона призвана сделать фондовый рынок России более прозрачным. Отметим введение понятия «манипулирование ценами», что дает возможность защитить рынок от таких операций. Также Закон ужесточает требования, предъявляемые к содержанию проспекта эмиссии и ежеквартальному отчету эмитента.



Взаимоотношения с международными финансовыми организациями

Обслуживание внешнего долга осуществлялось правительством согласно графику платежей и в полном объеме. Всего в 2002 г. странам-кредиторам, банкам, фирмам и международным организациям, а также в качестве процентов по еврооблигациям было выплачено \$12,5 млрд, в том числе \$6,2 млрд основного долга и \$6,3 млрд в качестве процентных выплат. Объем выплат по внешнему долгу в 2003 г. составит 17,3 млрд долл.

Председатель Правительства РФ Михаил Касьянов подписал 15 ноября 2002 г. Постановление «О внесении изменений в Финансовые условия обмена коммерческой задолженности бывшего СССР, утвержденные Постановлением Правительства РФ № 931 от 29 декабря 2001 г. «Об урегулировании коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими кредиторами»».

В прошедшем году Россия исключена из «черного списка» стран, которые недостаточно сотрудничают в противодействии отмыванию «грязных» денег. Россия попала в «черный список» в июне 2000 г. из-за отсутствия законодательства о противодействии легализации преступных доходов. С этого времени РФ присоединилась к международной конвенции и приняла собственный закон о борьбе с легализацией преступных доходов, создала уполномоченный орган для этой цели – Комитет по финансовому мониторингу, выстроила систему борьбы с отмыванием «грязных» денег и была принята в сообщество международных финансовых разведок группу «Эгмонт».

Повышение суверенных кредитных рейтингов Российской Федерации отражает положительные изменения в экономике РФ, а также растущую уверенность рейтинговых агентств в способности России обеспечить платежи по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга в 2003 г. даже в случае резкого падения мировых цен на энергоносители.

2 мая 2002 г. международное рейтинговое агентство FITCH IBCA повысило долгосрочный рейтинг Российской Федерации по заимствованиям в иностранной и национальной валюте до уровня ВВ-. При этом прогноз долгосрочных рейтингов повышен со стабильного до позитивного. Краткосрочный рейтинг Российской Федерации подтвержден на уровне В.

В декабре международные рейтинговые агентства повысили суверенные рейтинги Российской Федерации. 5 декабря Standard&Poor's объявило о повышении долгосрочных суверенных рейтингов России с ВВ- до ВВ+ по обязательствам в национальной валюте, и с ВВ- до ВВ по обязательствам в иностранной валюте по международной шкале. Таким образом, оценки российской экономики вплотную приблизились к инвестиционным, которые по шкале S&P начинаются с категории ВВВ. По национальной шкале рейтинг России подтвержден на уровне ruAA+. Аналитики агентства отмечают, что взвешенное проведение налоговой политики и совершенствование системы управления долгом исключают возврат к значительному бюджетному дефициту даже при снижении цен на нефть. Новое руководство Банка России способствовало прогрессу в проведении банковской реформы. Однако в 2003 г. Standard&Poor's не планирует дальнейшее повышение рейтингов РФ в связи с грядущими в конце следующего года парламентскими выборами и связанным с этим замедлением структурных экономических реформ.

17 декабря Moody's Investors Service также повысило рейтинг российских обязательств в иностранной валюте в Вa3 до Вa2. Пересмотр рейтингов базировался на оценке финансовых и макроэкономических показателей России, а также данных о проведении структурных реформ, в частности естественных монополий.

Ситуация на международных финансовых рынках

В отличие от российского рынка ситуация на крупнейших мировых площадках складывалась не столь успешно. После терактов 11 сентября США захлестнула волна корпоративных скандалов, связанных с фальсификацией финансовой отчетности ведущих американских компаний, которая негативно сказалась на доверии инвесторов.

К началу июля американские индексы Dow Jones и Nasdaq достигли отметок ниже 8000 и 1300 соответственно. В конце июня под давлением негативных новостей с мировых рынков котировки российских акций, все это время демонстрировавшие завидную устойчивость, также испытали резкое падение. Некоторые европейские индексы снизились до отметок 1997 г. Чтобы стабилизировать ситуацию на рынке, обе палаты Конгресса США в конце июля утвердили новый закон, направленный на борьбу с корпоративным мошенничеством. Эта информация, а также положительные балансовые отчеты ряда крупных компаний, например, «ЗМ», «McDonald's», «DuPont», были исключительно позитивно восприняты инвесторами. На закрытии фондовых торгов в США 24 июля был зафиксирован резкий рост ведущих индексов: Dow Jones повысился на 6,4%, Nasdaq – на 5%, а Standard&Poor's 500 – на 5,7%.

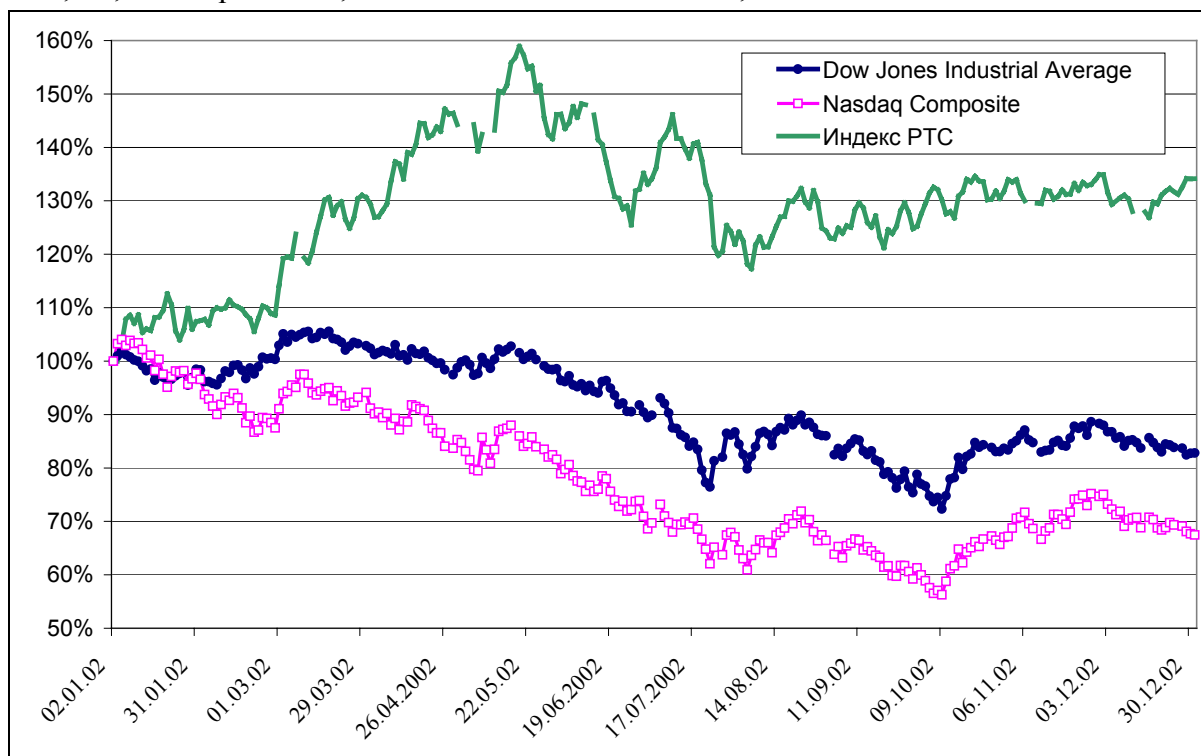


Рис. 31

Однако оптимизма игроков надолго не хватило, и спад на крупнейших мировых торговых площадках продолжился до первой половины октября. По итогам III квартала



индекс DJ продемонстрировал самые слабые показатели с 1987 г. (-17%), индекс Nasdaq потерял около 20%. По итогам торговой сессии 9 октября биржевой индекс Dow Jones снизился до значений ноября 1997 г. (7286,27), а Nasdaq – октября 1996 г. (1114,11). Такую динамику обусловили негативные корпоративные новости, а также неопределенность в отношении военных действий против Ирака. Однако к концу месяца американские фондовые индексы частично отыграли падение. К 23 октября фондовые индексы Dow Jones и NASDAQ выросли до значений 8494,27 (+16,6% от минимума) и 1320,23 (+18,5%) соответственно. В целом за месяц индекс DJ вырос на 11,89%, а NASDAQ – на 12,64%. Повышение котировок активов было вызвано, прежде всего, позитивными финансовыми отчетами крупнейших корпораций. Так, результаты деятельности «Yahoo!», страховой компании «Aetna», а также «IBM», «Microsoft» и «Citigroup» превзошли прогнозы экспертов, а крупнейшая по капитализации компания мира «General Electric» завершила квартал с результатом, который совпал с ожиданиями экспертов. Результаты деятельности крупнейших компаний оказались выше прогнозирувавшихся, что дает основания полагать, что период спада корпоративных прибылей подходит к завершению.

Несмотря на тревожную ситуацию в американской экономике, ФРС США почти весь год держала ставку процента на уровне 1,75%, и только лишь 6 ноября комитет по операциям на открытом рынке ФРС США объявил о снижении учетной ставки сразу на 50 базисных пунктов (прогноз – 25); таким образом, ставка достигла минимального за последние 40 лет уровня – 1,25%. С одной стороны, руководство ФРС признало, что предыдущие меры по выводу экономики из состояния спада были недостаточно эффективными, однако, с другой – продемонстрировало решимость добиваться выхода экономики из кризиса любыми доступными методами. Американский фондовый рынок отреагировал на эту новость ростом фондовых индексов, так как снижение ставки приведет к увеличению объемов потребления и инвестиций. Кроме того, на рост американских индексов повлияли хорошие отчеты таких корпораций как «HP» и «General Electric». По состоянию на 22 ноября индекс DJIA вырос по сравнению с историческим минимумом 09 октября более чем на 20%, а NASDAQ – более чем на 31%. Однако к концу года фондовые индикаторы рынка США DJIA и NASDAQ вновь понизились и на 31 декабря достигли величины 8341,63 и 1335,51 пункта соответственно.

В декабре 2002 г. Европейский центральный банк впервые с ноября 2001 г снизил учетную ставку на 0,5%, до величины 2,75%. ФРС США оставила ключевую процентную ставку на минимальном за 41 год уровне – 1,25%. В своем заявлении FOMC отметил, что риск повышения инфляции и риск дальнейшего ослабления экономики имеют равный вес. Банк Англии также принял решение оставить процентную ставку без изменений – на уровне 4%.

В Азии обстановка на фондовых рынках также не внушала оптимизма. Рост числа проблемных кредитов в Японии создает реальную угрозу банкротства многих крупных кредитных организаций. Индекс токийской биржи NIKKEY-225 упал до минимальных за последние 19 лет значений индекса.

Рынок срочных контрактов FORTS

19 сентября 2002 г. исполнился ровно год с момента запуска торгов на рынке срочных контрактов FORTS. За указанный период оборот этого сегмента фондового

рынка превысил 70 млрд руб.; участники торгов заключили около 420 тыс. сделок; ежемесячный прирост объемов торгов составил около 30%.

В целом по итогам 2002 г. участники срочного рынка заключили 546 тыс. сделок на сумму 94,9 млрд рублей (22 млн контрактов). Среднедневной объем торгов повысился по отношению к 2001 г. в 3,45 раза в рублях до 378 млн рублей и в 3,1 раза в контрактах, что соответствует 87,5 тыс. контрактов в день. Активность участников выросла почти в три раза и составила 2168 сделок в день против 746 сделок в 2001 г. Суммарный объем открытых позиций по стандартным контрактам на конец периода, 31 декабря, достиг 1,191 млрд рублей, 292 тыс. контрактов, и вырос в 2,3 раза в рублях и в 3,5 раза в контрактах (на 29 декабря 2001 г. – 514 млн рублей, 83 тыс. контрактов).

К концу 2002 г. рынок FORTS вышел на новые рубежи. 26 ноября объем торгов составил 795,47 млн руб. (188,5 тыс. контрактов, 3785 сделок), что является максимальным значением за всю историю существования рынка.

16 сентября 2002 г. состоялось исполнение сентябрьских фьючерсных контрактов общим объемом около 194 млн руб. Максимальный объем исполнения за историю площадки FORTS пришелся на фьючерс на курс акций ОАО «Лукойл» – 74,98 млн руб.

15 декабря 2002 г. состоялось исполнение декабрьских фьючерсных контрактов в объеме 209 млн рублей. Максимальное количество контрактов, предъявленных к исполнению, 20 896 на сумму более 88 млн руб., пришлось на фьючерсный контракт на курс акции РАО «ЕЭС России» (EESI – 12,02).

Новости корпораций

В 2002 г. крупнейшие международные рейтинговые агентства отметили положительные изменения в функционировании российских компаний присвоением новых и повышением старых рейтингов. Так, агентство Standard&Poor's повысило рейтинг корпоративного управления оператора связи ОАО «Северо-Западный Телеком» с 5,0 до величины 5,6. Однако в практике корпоративного управления компанией отмечаются негативные особенности, связанные с повышенной концентрацией влияния одного мажоритарного акционера, с его доминирующей ролью в процессе принятия решений, а также с недостаточно развитым механизмом независимого контроля.

Также агентство Standard&Poor's присвоило рейтинг корпоративного управления другому оператору связи ОАО «Уралсвязьинформ» на уровне 6,0.

Самый высокий среди отечественных компаний рейтинг имеет ОАО «Мобильные ТелеСистемы» – 7,4. В своем отчете агентство указывает на то, что по сравнению с большинством российских компаний «МТС» имеет высокие стандарты корпоративного управления, которые соответствуют практике, принятой ведущими международными компаниями. Такая политика является следствием соблюдения требований Комиссии по ценным бумагам и биржам США к компаниям, чьи акции обращаются на Нью-Йоркской фондовой бирже.

Международное рейтинговое агентство Standard&Poor's изменило прогноз рейтинга нефтяной компании «Татнефть» на позитивный со стабильного и подтвердило долгосрочный рейтинг компании на уровне «В-». Рейтинг компании отражает значительный объем экспорта, разумную финансовую политику, существенный размер активов, а также недостаточную диверсификацию деятельности и недостаток перерабатывающих мощностей, большой срок разработки основных месторождений, высокий



уровень краткосрочной задолженности, а также влияние на компанию правительства Татарии. Также агентство Standard&Poog's отметило успехи шестой по величине нефтяной компании России ОАО «Сибнефть» и объявило о присвоении долгосрочного кредитного рейтинга заемщика В+, прогноз: «Развивающийся». Вместе с этим Standard&Poog's присвоило «Сибнефти» кредитный рейтинг по национальной шкале на уровне ruAA.

Также агентство Standard&Poog's повысило долгосрочные кредитные рейтинги нефтяной компании «Лукойл» до ВВ- с В+. Повышение рейтинга связано с лидирующей позицией компании по объемам запасов, добычи и экспорта среди других российских нефтяных компаний. Среди сдерживающих факторов можно отметить высокий уровень средних издержек и значительный размер долга.

Международное рейтинговое агентство Standard&Poog's повысило прогноз рейтингов шести российским банкам, что отражает улучшение экономической ситуации в России.

Многие компании опубликовали результаты своей деятельности, среди которых отметим следующие.

В ноябре РАО ЕЭС обнародовало финансовые результаты в текущем году. Так, чистая прибыль энергохолдинга за 9 месяцев повысилась до 39,98 млрд руб., а чистая прибыль по международным стандартам за первое полугодие выросла до 17,8 млрд руб. Согласно заявлению заместителя председателя правления компании В. Синюгина, сделанному им во время встречи с инвесторами в Бостоне, корпорация также намерена увеличить выплату дивидендов примерно в два раза.

Добыча нефти «Сургутнефтегазом» за 8 месяцев 2002 г. составила 32,15 млн тонн нефти, что на 11,7% превышает аналогичный показатель прошлого года. Объемы производства газа достигли 8,7 млрд кубометров. Объемы бурения возросли почти до 2 млн метров, что на 13% больше объемов бурения за тот же период 2001 г., в том числе объемы разведочного бурения увеличились на 9% и составили 191 тыс. метров. Введено в эксплуатацию 613 новых скважин. ОАО «Сургутнефтегаз» получило лицензию на разработку и добычу Северо-Лабатьюганского участка недр. Согласно действующему законодательству, компания получила лицензию без конкурса после проведения геологоразведочных работ на условиях риска.

Сбербанк представил основные показатели финансовой отчетности банка по российским стандартам за III квартал 2002 г. Рост чистой прибыли по сравнению с прошлым годом составил 95% до величины 28,7 млрд руб. Кроме того, по сообщениям официальных лиц прибыль за 2002 г. может достичь 30 млрд руб., что превышает сделанный ранее прогноз в 27,2 млрд руб., а дивиденды могут вырасти в два раза.

Выручка компании «Сибнефть» по стандартам US GAAP с января по июнь 2002 г. возросла на 19% и составила \$ 1,984 млрд (\$1,663 млрд за аналогичный период прошлого года). Доход до уплаты налога на прибыль, процентов и амортизации составил \$786,1 млн (\$870,5 млн за аналогичный период 2001 г.). Чистая прибыль уменьшилась до \$457,5 млн с \$615,8 млн, полученных в первой половине прошлого года.

В 2002 г. отечественные компании проводили политику, направленную на приобретение новых, в том числе и зарубежных, активов и установление долгосрочных партнерских связей.

ГМК «Норильский никель» приобрело 100% акций крупнейшего российского золотодобывающего предприятия «Полус». В 2002 г. компания должна добыть 25 тонн

золота, что позволит ей получить выручку в размере примерно \$250 млн и прибыль около \$75 млн. ГМК заплатила \$226 млн денежными средствами за 100% акций «Полюса». Кроме покупки отечественных активов, «Норильский никель» активно действует за рубежом. Так, контрольный пакет единственного в США производителя металлов платиновой группы Stillwater Mining Company ГМК приобретает за \$341 млн, из которых \$100 млн будет внесено денежными средствами, а оставшийся \$241 млн – 876 000 унциями палладия.

Торговая компания «Norimet Ltd.», которая является стопроцентной дочерней компанией ГМК «Норильский никель», заключила долгосрочный контракт с американской корпорацией «General Motors» на поставки металлов платиновой группы. С начала 2002 г. «Норильский никель» не поставлял платиноиды на мировой рынок, и заключение договора с одной из ведущих американских компаний позволяет надеяться на улучшение результатов деятельности металлургического холдинга в целом.

Российские компании продолжают выходить на международные рынки и принимают активные меры для улучшения своего имиджа среди зарубежных инвесторов.

После ужесточения SEC требований к достоверности финансовой отчетности компаний, чьи акции торгуются в Америке, 4 сентября «Ростелеком» объявил о пересмотре своей финансовой отчетности за 2001 г. в связи с ситуацией, сложившейся вокруг их бывшего аудитора «Arthur Andersen». В результате повторного аудита, осуществленного компанией «Ernst&Young», ряд финансовых показателей деятельности телекоммуникационной компании был снижен. Однако, скорее всего, компания выиграла от этого шага, так как продемонстрировала деловому сообществу ответственный подход к финансовой информации эмитента.

Управление Великобритании по листингу включило ценные бумаги компании «Лукойл» в официальный список, таким образом, компания получила полный вторичный листинг на Лондонской фондовой бирже. В список были включены все обыкновенные акции компании и американские депозитарные расписки 1-го уровня (ADR-1). Акции будут обращаться на Лондонской фондовой бирже в форме ADR. Цена, по которой 6 августа начали торговаться расписки, составила 55 долл. Как первая российская компания, получившая полный вторичный листинг, «Лукойлу» придется выполнять более жесткие требования, чем те, которые в настоящий момент применяются к нему как к эмитенту ценных бумаг. Новые требования предполагают более полное раскрытие информации о деятельности группы «Лукойл» и предоставление на регулярной основе такой отчетности держателям его ценных бумаг.

В начале февраля на NYSE состоялось размещение американских депозитарных акций (ADS) ведущего в России производителя молочной продукции и соков «Вим-Билль-Данн». Всего компания разместила 10,62 млн ADS по цене \$19,50 за штуку, на общую сумму \$207,1 млн, причем спрос в пять раз превышал предложение. Таким образом, рыночная капитализация компании была оценена американскими инвесторами в размере \$828,4 млн. Это первый крупный листинг российской компании, работающей на рынке основных потребительских товаров. До недавнего времени на NYSE торговались ADS всего четырех российских компаний, три из которых представляли телекоммуникационный сектор, – «Вымпелкома», «Ростелекома», «МТС» и «Татнефти». Несомненно, что успешное размещение ADS компании «Вим-Билль-Данн» положительно сказалось на динамике российского рынка и позволяет надеяться на приток инвестиций в другие акции на отечественных эмитентов.



Президент ОАО «Лукойл» Вагит Алекперов, президент ОАО «Сибнефть» Евгений Швидлер, исполнительный директор ОАО «ТНК» Герман Хан и председатель правления ОАО НК «ЮКОС» Михаил Ходорковский подписали «Меморандум о взаимопонимании по вопросу создания нефтепроводной системы для транспортировки нефти через морской нефтеналивной терминал в районе Мурманска». Строительство Мурманской трубопроводной системы – первый в отечественной истории совместный проект в области транспортировки углеводородного сырья, осуществляемый крупнейшими национальными нефтяными компаниями. Стороны договорились о разработке в возможно короткий срок согласованного варианта Декларации о намерении по проекту. После этого будет принято решение о дальнейшем проектировании, осуществлен выбор оптимального маршрута трубопровода, согласованы основные требования к объектам нефтепроводной системы и подготовлен детальный график реализации проекта.

Одним из ключевых событий декабря стал аукцион по продаже пакета акций НГК «Славнефть», принадлежащего Правительству РФ. До начала аукциона представители Счетной палаты РФ оценивали предполагаемую продажную цену 74,95% пакета акций «Славнефти» в \$3–3,2 млрд. Однако на торгах, состоявшихся 18 декабря, нефтяная компания была продана ТНК и «Сибнефти» за гораздо меньшую сумму – \$1,86 млрд. По заявлению Министра финансов РФ А. Кудрина, приватизация госпакетов акций «Лукойла» и «Славнефти» позволила сформировать финансовый резерв в необходимом объеме.

Однако данное приобретение ухудшило финансовое положение обеих компаний, что отразилось в снижении их рейтингов крупнейшими агентствами. Так, Standard&Poog's пересмотрело прогноз изменения рейтинга «Сибнефти» с «развивающегося» на «негативный» и исключило ТНК из списка CreditWatch, куда компания была помещена 6 декабря 2002 г. с позитивным прогнозом. Рейтинг «Сибнефти» по национальной шкале был понижен с ruAA на ruA+.

Приложение 2

Обзор изменений законодательства, регулирующего вопросы налогообложения в Российской Федерации

Изменения в законодательстве, принятые в конце 2001 г., вступившие в силу в 2002 г.

Федеральные законы

Федеральным законом от 28 декабря 2001 года №179-ФЗ внесены изменения и дополнения в ст. 149 и 164 НК РФ, касающиеся введения в отношении лекарственных средств (включая лекарственные субстанции, в том числе внутриаптечного изготовления), изделий медицинского назначения, а также периодических печатных изданий (за исключением периодических печатных изданий рекламного или эротического характера) НДС по ставке 10%.

Федеральным законом от 29 декабря 2001 года №187-ФЗ внесены изменения и дополнения в часть вторую НК РФ, другие законодательные акты по налогам и сборам. НК РФ дополнен разделом VIII.1 «Специальные налоговые режимы. Система налого-

обложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)»).

Единый сельскохозяйственный налог (ЕСН) вводится в действие законом субъекта Российской Федерации об этом налоге. Перевод организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей на уплату ЕСН производится независимо от численности работников.

Объект обложения – площадь сельхозугодий в собственности, во владении и (или) в пользовании. Налоговой базой признается сопоставимая по кадастровой стоимости площадь сельскохозяйственных угодий. Методика ее определения устанавливается и утверждается Правительством Российской Федерации.

Перевод осуществляется при условии, что доля выручки от реализации сельхозпродукции, произведенной на сельхозугодиях, за предшествующий календарный год в общей выручке составила не менее 70% и означает замену этим налогом совокупности налогов и сборов, подлежащих уплате в соответствии со статьями 13, 14 и 15 Кодекса, за исключением следующих налогов и сборов:

- 1) налога на добавленную стоимость;
- 2) акцизов;
- 3) платы за загрязнение окружающей природной среды;
- 4) налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте;
- 5) государственной пошлины;
- 6) таможенной пошлины;
- 7) налога на имущество физических лиц (в части жилых строений, помещений и сооружений, находящихся в собственности индивидуальных предпринимателей);
- 8) налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения;
- 9) лицензионных сборов;
- 10) страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (уплачиваются в соответствии с законодательством Российской Федерации о пенсионном обеспечении).

Не признаются сельскохозяйственными товаропроизводителями сельскохозяйственные организации промышленного типа (птицефабрики, тепличные комбинаты, зверосовхозы, животноводческие комплексы и другие), определяемые по перечню, утверждаемому законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством Российской Федерации.

Налоговый период данного налога – квартал. Налоговая ставка устанавливается в рублях и копейках с одного гектара сельскохозяйственных угодий. Определено также, что замена нескольких налогов одним не является установлением нового налога, а является спецрежимом.

Федеральным законом от 29 декабря 2001 года №190-ФЗ внесены изменения и дополнения в Закон РФ «О таможенном тарифе» и часть вторую НК РФ.

Определен порядок установления ставок вывозных таможенных пошлин на сырую нефть. В соответствии с ним, в частности, Правительство Российской Федерации осуществляет мониторинг цен на нефть сырую марки «Urals» на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) в целях определения средней цены за период мониторинга (2 месяца).



Ставки вывозных таможенных пошлин устанавливаются Правительством РФ на срок в два календарных месяца и не должны превышать размера предельной ставки пошлины, рассчитываемого следующим образом:

- при сложившейся за период мониторинга средней цене нефти сырой марки «Urals» до 109,5 доллара США за 1 тонну (включительно) – 0%;
- при цене 109,5 – 182,5 доллара США за 1 тонну – 35% от разницы;
- при цене свыше 182,5 доллара США за 1 тонну – в размере, не превышающем суммы 25,53 доллара США и 40% от суммы превышения 182,5 доллара США.

Федеральным законом от 30 декабря 2001 года №195-ФЗ принят Кодекс РФ об административных правонарушениях (КАП РФ).

Этот кодекс регулирует вопросы, связанные с наложением административных штрафов за неуплату налогов (сборов). Согласно главе 3 административный штраф является денежным взысканием и может выражаться в величине, кратной сумме неуплаченных налогов, сборов. Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов, не может превышать трехкратный размер стоимости соответствующего предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов.

Главой 15 установлены размеры штрафов на должностных лиц за нарушения финансового законодательства (налогового, банковского законодательства, законодательства о бухгалтерском учете и отчетности, законодательства о рынке ценных бумаг). Установлены конкретные размеры штрафов за нарушения налогового законодательства, в том числе за непостановку на налоговый учет, нарушение срока постановки на налоговый учет; нарушение установленного срока представления в налоговый орган или орган государственного внебюджетного фонда информации об открытии или о закрытии счета в банке или иной кредитной организации и др. Этой же главой установлены административные штрафы за неисполнение должностными лицами банков обязанностей, связанных с ведением счета налогоплательщика и пр. Главой 16 установлены штрафы за административные правонарушения таможенных правил. Главами 23 и 28 определен порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях налоговыми органами, федеральными органами налоговой полиции, таможенными органами.

Федеральным законом от 31 декабря 2001 года №198-ФЗ внесены изменения и дополнения в НК РФ, некоторые законодательные акты РФ о налогах и сборах. Этим законом уточнена редакция ряда ключевых положений главы 24 НК РФ «Единый социальный налог», в частности, касающихся определения понятий налогоплательщика, объекта налогообложения (увязан с главами «Налог на прибыль», «Подоходный налог с физических лиц», порядком определения налогооблагаемой базы при упрощенной системе и пр.), налоговой базы.

Для индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, налоговая база определена как произведение валовой выручки и коэффициента 0,1.

Уточнены правила применения регрессивной шкалы. В случае, если на момент уплаты авансовых платежей накопленная с начала года величина налоговой базы в среднем на одно физическое лицо, деленная на количество месяцев, истекших в текущем налоговом периоде, составляет сумму менее 2500 рублей, налог уплачивается по максимальной ставке, независимо от фактической величины налоговой базы на каждое

физическое лицо. Такие налогоплательщики не вправе до конца налогового периода использовать регрессивную шкалу ставки налога.

При расчете величины налоговой базы в среднем на одного работника у налогоплательщиков с численностью работников свыше 30 человек не учитываются выплаты в пользу 10% работников, имеющих наибольшие по размеру доходы, а у налогоплательщиков с численностью работников до 30 человек (включительно) – выплаты в пользу 30% работников, имеющих наибольшие по размеру доходы.

При расчете налоговой базы в среднем на одного работника учитывается средняя численность работников.

Для исчисления суммы налога (авансового платежа по налогу) применяемые ставки налога, подлежащего уплате в федеральный бюджет, уменьшаются на ставки тарифа страхового взноса по обязательному пенсионному страхованию, подлежащего уплате в Пенсионный фонд Российской Федерации.

От уплаты налога освобождаются Минобороны РФ, МВД РФ и ряд других силовых ведомств.

Постановления Правительства

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. №915 установлены ставки авансового платежа, уплачиваемого при покупке региональных специальных марок по подакцизным товарам:

- на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 25% включительно – 0,3 рубля за 1 марку;
- на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 25% – 0,8 рубля за 1 марку.

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. №920 утвержден перечень товаров, производимых и (или) реализуемых общественными организациями инвалидов, учреждениями, единственными собственниками имущества которых являются общественные организации инвалидов, и организациями, использующими труд инвалидов (в которых инвалиды составляют не менее 50% общего числа работников и доля их заработной платы в расходах на оплату труда – не менее 25%), в расходы на производство и реализацию которых при исчислении базы обложения налогом на прибыль не могут быть включены средства, израсходованные на обеспечение социальной защиты инвалидов и (или) деятельности общественных организаций инвалидов. В том числе:

- шины для автомобилей;
- охотничьи ружья;
- яхты, катера (кроме специального назначения);
- продукция черной и цветной металлургии (кроме вторичного сырья черных и цветных металлов и метизов);
- драгоценные камни и драгоценные металлы;
- меховые изделия (кроме изделий детского ассортимента);
- высококачественные изделия из хрусталя и фарфора;
- икра осетровых и лососевых рыб;
- готовая деликатесная продукция из ценных видов рыб и морепродуктов;
- ценные бумаги.



Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. №926 утверждены минимальные и максимальные ставки регулярных платежей за пользование недрами.

Конкретный размер регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку, расположенному на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора, определяется Министерством природных ресурсов Российской Федерации в пределах минимальных и максимальных ставок. Ставки установлены в рублях за 1 кв. м. Определены предельные ставки регулярных платежей за пользование недрами: а) в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых; б) в целях разведки полезных ископаемых.

Акты министерств и ведомств в развитие Налогового кодекса РФ

Письмом ГТК от 24 декабря 2001 г. №01-06/50748 разъясняется, что в соответствии со статьей 151 НК РФ при ввозе товаров на таможенную территорию РФ налогообложение производится в зависимости от избранного таможенного режима. При этом, при помещении товаров под таможенный режим временного ввоза применяется частичное освобождение от уплаты налога, а при помещении товаров под таможенный режим выпуска для свободного обращения налог уплачивается в полном объеме. Согласно ст. 78 и 79 Налогового кодекса излишне взысканные или уплаченные суммы налога, сбора могут быть приняты к зачету. Действие названных статей не распространяется на периодические таможенные платежи, уплата которых предусмотрена статьей 72 Таможенного кодекса РФ. Указанные суммы уплачиваются в рамках действия таможенного режима временного ввоза за время нахождения товаров под данным таможенным режимом и не являются излишне уплаченными или взысканными. Таким образом, зачет сумм периодических таможенных платежей, уплаченных за время нахождения товаров под таможенным режимом временного ввоза, при смене указанного режима на таможенный режим выпуска для свободного обращения не предусмотрен ни Налоговым, ни Таможенным кодексами.

Письмом ГТК РФ от 26 декабря 2001 г. №01-06/51165 разъясняется порядок взимания с 1 января 2002 г. НДС при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации отдельных категорий товаров. С 1 января 2002 г. не применяются при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации льготы в отношении:

- лекарственных средств, изделий медицинского назначения, медицинской техники, а также сырья и комплектующих изделий для их производства;
- сырья, материалов и оборудования, закупаемых предприятиями народных художественных промыслов для производства изделий народных художественных промыслов (подпункт 12 пункта 13 Инструкции);
- технологического оборудования (комплектующих и запасных частей), аналоги которого не производятся в Российской Федерации;
- продукции средств массовой информации, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой.

Вместе с тем Федеральным законом от 28.12.2001 г. №179-ФЗ ввоз на таможенную территорию Российской Федерации лекарственных средств, включая лекарствен-

ные субстанции, а также изделий медицинского назначения и периодических печатных изданий (за исключением периодических печатных изданий рекламного или эротического характера) с 01.01.2002 г. подлежит обложению НДС по ставке 10%.

Изменения налогового законодательства, принятые в 2002 г.

Федеральные законы

Федеральным законом от 9 июля 2002 года №83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» вне НК РФ установлен порядок реструктуризации налоговой задолженности организаций отдельной отрасли экономики. Решение о реструктуризации принимает территориальная комиссия с участием кредиторов должника, которая производит расчет показателей финансового состояния должника в соответствии с установленной методикой расчета. В зависимости от показателей финансового состояния должника и в соответствии с базовыми условиями реструктуризации долгов территориальная комиссия определяет соответствующий вариант.

Реструктуризация долгов предусматривает полное списание сумм пеней и штрафов, предоставление отсрочек и рассрочек (на срок не свыше 5 лет) на сумму основного долга и начисленных процентов, а также списание сумм основного долга и начисленных процентов. Размер платы за отсроченную и (или) рассроченную задолженность по платежам в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов составляет 0,5% годовых.

В связи с принятием этого закона внесены соответствующие записи в статью 8 Федерального закона от 31 июля 1998 г. №147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации», согласно которым положения части первой Кодекса не применяются к отношениям, регулируемым Федеральным законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей».

Федеральным законом от 24 июля 2002 года №104-ФЗ внесены изменения и дополнения в часть вторую НК РФ, другие акты законодательства РФ, а также признаны утратившими силу отдельные акты законодательства РФ о налогах и сборах. В частности, НК РФ дополнен главами 26.2 (упрощенная система налогообложения) и 26.3 (единый налог на вмененный доход)²⁶.

Федеральным законом от 24 июля 2002 г. №106-ФЗ внесены дополнения в ст. 7 Закона РФ «О налоге на имущество предприятий». Этими дополнениями установлено, что налог на имущество предприятий, входящих в состав Единой системы газоснабжения РФ, перечисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации пропорционально стоимости этого имущества, находящегося на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и распределяется равными долями в бюджет субъекта РФ и местные бюджеты по месту нахождения имущества. В Москве и Санкт-Петербурге налог перечисляется в бюджеты субъектов РФ без дальнейшего распределения.

Федеральным законом от 24 июля 2002 г. №110-ФЗ внесены изменения и дополнения в часть вторую НК РФ и другие акты законодательства РФ. В частности, урегу-

²⁶ Более подробно о применении упрощенной системы налогообложения и единого налога на вмененный доход см. в разделе, посвященном налогообложению малого предпринимательства.



лирован порядок уплаты НДС и акцизов по реализации руды, лома и аффинажу драг-металлов, операциям с драгоценными металлами и камнями.

В соответствии с внесенными поправками регистрации подлежат лица, совершающие операции с нефтепродуктами, и им выдаются соответствующие свидетельства, в том числе на производство; оптовую реализацию; оптово-розничную реализацию; розничную реализацию. Установлено, что порядок выдачи свидетельства определяется МНС России. В соответствии с новым порядком уплаты акцизов на нефтепродукты, обложению подлежит получение, а также оприходование нефтепродуктов. Причем, суммы начисленного акциза могут быть зачтены в счет обязательств по данному налогу, возникающему у продавцов, в случае, если и продавцами и покупателями выступают лицензированные лица. Зачету не подлежат обязательства, возникающие при приобретении нефтепродуктов у розничных продавцов.

В связи с новой системой обложения был введен механизм работы налоговых постов по осуществлению системы мер налогового контроля за производством и (или) реализацией (передачей) нефтепродуктов.

Урегулирован вопрос, касающийся освобождения налогоплательщиков от налогообложения при реализации подакцизных товаров за пределы территории РФ. Освобождение от налогообложения производится только при вывозе подакцизных товаров за пределы территории РФ в таможенном режиме экспорта. При этом по давальческому сырью освобождение предоставляется при представлении в налоговый орган поручительства банка или банковской гарантии. При отсутствии поручительства банка (банковской гарантии) налогоплательщик обязан уплатить акциз в соответствии с порядком реализации подакцизных товаров на территории Российской Федерации.

Установлены новые ставки акцизов по спирту и спиртосодержащей продукции, табачным изделиям, автомобилям, бензину и др.

В отношении налога на прибыль внесены поправки, связанные с механизмом определения восстановительной стоимости амортизируемого имущества для целей налогообложения в связи с переоценкой (уценкой, дооценкой) основных фондов. Кроме того, установлены пропорции распределения ставки налога на прибыль (24%) между бюджетами различных уровней (сумма налога, исчисленная по ставке 6%, зачисляется в федеральный бюджет; по ставке 16% – в бюджеты субъектов Российской Федерации; по ставке 2% – в местные бюджеты).

Законами субъектов РФ ставка налога может быть понижена (но не ниже 12%) для отдельных категорий налогоплательщиков в отношении налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации.

В НК РФ включен механизм ведения налогового учета бюджетными учреждениями. Установлено, что учет операций по исчислению доходов от коммерческой деятельности и расходов, связанных с ведением этой деятельности, ведется бюджетными учреждениями обособленно от средств целевого финансирования. Налоговая база бюджетных учреждений определяется как разница между полученной суммой дохода от реализации товаров, выполненных работ, оказанных услуг, суммой внереализационных доходов (без учета НДС, налога с продаж и акцизов по подакцизным товарам) и суммой фактически осуществленных расходов, связанных с ведением коммерческой деятельности.

Сумма превышения доходов над расходами от коммерческой деятельности до исчисления налога не может быть направлена на покрытие расходов, предусмотренных за

счет средств целевого финансирования, выделенных по смете доходов и расходов бюджетного учреждения.

Расходы по оплате коммунальных услуг, услуг связи, транспортных расходов по обслуживанию административно-управленческого персонала для целей налогообложения принимаются в пропорции, соответствующей доле средств, полученных от предпринимательской деятельности, в общей сумме доходов (включая средства целевого финансирования). При этом в общей сумме доходов для указанных целей не учитываются внереализационные доходы (доходы, полученные в виде банковских процентов по средствам, находящимся на расчетном, депозитном счетах, полученные от сдачи имущества в аренду, курсовые разницы и др.).

В связи с отменой налога на пользователей автодорог были внесены изменения в Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 г. №1759-1 «О дорожных фондах Российской Федерации». В качестве источников образования территориальных дорожных фондов за счет целевых бюджетных средств, определены: транспортный налог; акцизы на нефтепродукты в размере 50% доходов; земельный налог в размере 100% доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации; поступления от погашения задолженности, образовавшейся на 1 января 2003 г. по налогу на пользователей автомобильных дорог, штрафам и пеням за несвоевременную уплату указанного налога, а также по заключительным расчетам по налогу на пользователей автомобильных дорог за 2002 год; субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации, выделяемые из федерального бюджета на финансирование дорожного хозяйства, и др.

В этой связи в НК РФ включена глава 28, определяющая порядок уплаты транспортного налога.

Объектом налогообложения признаются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы и др. Налоговая база определяется как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах; в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств – как валовая вместимость в тоннах; в отношении других водных судов и воздушных транспортных средств – как единица транспортного средства. Налоговые ставки устанавливаются соответственно в зависимости от мощности двигателя, валовой вместимости или единицу транспортного средства.

Федеральным законом от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» изменена очередность погашения задолженности должника перед кредиторами.

В отличие от ранее действовавшего Закона в соответствии с новым Законом задолженность по обязательным платежам включена в общую (третью) группу. Вместе с тем указанным Законом предусмотрено, что в случае, если должником в период после вынесения арбитражным судом определения о принятии заявления о признании должника банкротом и до открытия конкурсного производства не в полном объеме уплачены обязательные платежи, то требования, не погашенные до принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства, погашаются вне очереди.



Постановления Правительства

Налоговое администрирование

Постановлением Правительства РФ от 17 мая 2002 г. №319 во исполнение статьи 2 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» установлено, что уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим начиная с 1 июля 2002 г. государственную регистрацию юридических лиц является МНС России.

Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. №818 утверждены изменения и дополнения, которые вносятся в постановления Правительства Российской Федерации по вопросам реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, а также задолженности по пеням и штрафам.

Постановления Правительства РФ от 3 сентября 1999 г. №1002, от 8 июня 2001 г. №458 «О порядке и условиях проведения реструктуризации просроченной задолженности (основного долга и процентов, пеней и штрафов) сельскохозяйственных предприятий и организаций по федеральным налогам и сборам, а также по страховым взносам в бюджеты государственных внебюджетных фондов», от 1 октября 2001 г. №699 «О порядке и условиях проведения реструктуризации задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам, имеющимся у организаций по состоянию на 1 января 2001 г.» дополнены, в частности, положением о том, что право на реструктуризацию задолженности реорганизованной организации, предоставленное в соответствии с настоящим Постановлением, сохраняется за правопреемником (правопреемниками) организации.

Внесены изменения и дополнения в постановления Правительства РФ от 6 ноября 2001 г. №765 «О проведении реструктуризации задолженности по налогам и сборам перед федеральным бюджетом, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам федеральных государственных унитарных предприятий, входящих в уголовно-исполнительную систему»; от 25 декабря 2001 г. №890 «О реструктуризации задолженности организаций федерального железнодорожного транспорта по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом».

Налог на прибыль

Постановлением Правительства РФ от 1 января 2002 г. №1 для целей применения статьи 258 НК РФ утверждена Классификация основных средств, включаемых в амортизационные группы. Классификация может использоваться также для целей бухгалтерского учета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 г. №68 утверждены Правила отчисления эксплуатирующими организациями средств в резервы, предназначенные для обеспечения безопасности АЭС на всех стадиях их жизненного цикла и развития. Отчисления в резервы относятся на затраты эксплуатирующих организаций при определении базы обложения налогом на прибыль. Резервы предназначены для финансирования затрат по обеспечению:

- ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности при эксплуатации атомных станций;
- физической защиты, учета и контроля ядерных материалов;
- развития атомных станций;
- вывода из эксплуатации атомных станций и проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности выводимых из эксплуатации объектов.

Постановлением установлены также нормативы отчисления эксплуатирующими организациями средств для формирования резервов:

- в резерв по обеспечению ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности при эксплуатации атомных станций направляется не выше 10% выручки, полученной эксплуатирующей организацией от реализации товаров (работ, услуг), связанных с использованием атомной энергии;
- в резерв по обеспечению физической защиты, учета и контроля ядерных материалов – не выше 1% выручки;
- в резерв по обеспечению развития атомных станций – на основании перечня объектов капитального строительства в соответствии с инвестиционной программой, утверждаемой ежегодно Министерством Российской Федерации по атомной энергии по согласованию с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Федеральной энергетической комиссией Российской Федерации;
- в резерв по обеспечению вывода из эксплуатации атомных станций и проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности выводимых из эксплуатации объектов – 1,3% выручки.

Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2002 г. №92 установлены нормы расходов организаций на выплату компенсации за использование для служебных поездок личных легковых автомобилей. В пределах этих норм такие расходы при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций включаются в состав прочих расходов, связанных с производством и реализацией товаров (работ, услуг).

Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2002 г. №93 установлены нормы расходов организаций на выплату суточных и полевого довольствия. В пределах этих норм такие расходы при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций включаются в состав прочих расходов, связанных с производством и реализацией товаров (работ, услуг). Установлены следующие нормы:

- а) за каждый день нахождения в командировке на территории Российской Федерации – суточные в размере 100 рублей;
- б) за каждый день нахождения в заграничной командировке – суточные в размере согласно приложению (67 долларов в сутки при командировках в США);
- в) ежедневное полевое довольствие, выплачиваемое работникам геологоразведочных и топографо-геодезических организаций, работникам лесоустроительных организаций, старательских артелей и др. (от 50 до 200 рублей в зависимости от района и объектов).

Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2002 г. №748 признано утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2002 г.



№216 «О порядке установления предельной границы колебаний рыночной цены работ (услуг) по освоению природных ресурсов».

Указанное постановление утратило силу в связи с уточнением, внесенным Федеральным законом РФ от 29 мая 2002 года №57-ФЗ в текст п. 6 статьи 261 НК РФ. Согласно новой редакции этого пункта, расходы на приобретение работ (услуг), геологической и иной информации у третьих лиц, в том числе у государственных органов, а также расходы на самостоятельное проведение работ по освоению природных ресурсов принимаются для целей налогообложения в сумме фактических затрат. Уточнение редакции устранило ограничения на право налогоплательщиков принимать к вычету все обоснованные и документально подтвержденные расходы.

Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2002 г. №814 определен порядок утверждения норм естественной убыли при хранении и транспортировке товарно-материальных ценностей. Для целей применения статьи 254 Налогового кодекса Российской Федерации Правительство Российской Федерации определило перечень министерств, которые утверждают нормы естественной убыли, а также установило, что нормы естественной убыли, применяемые для определения допустимой величины безвозвратных потерь от недостачи и (или) порчи товарно-материальных ценностей, подлежат пересмотру по мере необходимости, но не реже одного раза в 5 лет.

Налог на добавленную стоимость

Постановлением Правительства РФ от 17 января 2002 г. №19 в соответствии со статьей 149 части второй НК РФ утвержден перечень важнейшей и жизненно необходимой медицинской техники, реализация которой на территории Российской Федерации не подлежит обложению налогом на добавленную стоимость.

Постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2002 г. №283 для целей применения налоговой льготы по НДС, установленной подпунктом 3 пункта 1 статьи 150 Налогового кодекса Российской Федерации, утвержден перечень материалов для изготовления медицинских иммунобиологических препаратов для диагностики, профилактики и (или) лечения инфекционных заболеваний, ввоз которых на таможенную территорию Российской Федерации не подлежит обложению НДС.

В связи с внесением изменений в статью 149 Налогового кодекса Российской Федерации Постановлением Правительства РФ от 6.09.2002 № 661 внесены изменения в Постановление Правительства РФ от 31 марта 2001 г. №251, касающиеся уточнения перечня предметов религиозного назначения, реализация которых (передача для собственных нужд) освобождается от НДС.

Налогообложение минерально-сырьевого сектора

Постановлением Правительства РФ от 23 марта 2002 г. №180 утверждена новая редакция Положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашений о разделе продукции.

В соответствии со статьей 261 Налогового кодекса РФ постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2002 г. №216 утверждены Правила установления предельной границы рыночной цены работ и услуг по освоению природных ресурсов.

Правила определяют порядок установления предельной границы колебаний рыночной цены работ (услуг) по освоению природных ресурсов, связанных с геологиче-

ским изучением недр, разведкой полезных ископаемых, проведением работ подготовительного характера, а также федеральные органы исполнительной власти, к компетенции которых отнесено установление предельных границ колебания рыночных цен по конкретным видам работ и услуг.

Постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2002 г. №282 в соответствии со статьей 346.2 Налогового кодекса установлены критерии отнесения сельскохозяйственных организаций к сельскохозяйственным организациям индустриального типа. Сельскохозяйственные организации индустриального типа при налогообложении не пользуются льготами, установленными для предприятий сельского хозяйства. К сельскохозяйственным организациям индустриального типа относятся сельскохозяйственные организации (птицефабрики, тепличные комбинаты, зверосовхозы, животноводческие комплексы и другие):

- не использующие сельскохозяйственные угодья для осуществления сельскохозяйственного производства;
- у которых доля кормов, выращенных на сельскохозяйственных угодьях, находящихся в их собственности, владении и (или) пользовании, и использованных для собственного производства животноводческой продукции, составляет менее 20% общего объема использованных кормов.

Акцизы

Постановлением Правительства РФ от 1 октября 2002 г. №723 утверждены общие требования к Порядку и условиям выдачи разрешений на учреждение акцизных складов и Порядку выдачи региональных марок.

Порядок выдачи разрешений на учреждение акцизных складов и условия выдачи разрешений определяются субъектами Российской Федерации по согласованию с Министерством Российской Федерации по налогам и сборам. Разрешение выдается территориальным налоговым органом МНС России. Основным условием выдачи разрешения является наличие у организации лицензии на производство, хранение и поставку произведенной алкогольной продукции или лицензии на закупку, хранение и поставку алкогольной продукции (с указанием местонахождения помещения, предназначенного под акцизный склад).

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации может устанавливать дополнительные условия выдачи разрешения. Сведения о выданных разрешениях отражаются в реестрах разрешений, которые ведутся территориальными налоговыми органами МНС России. Сводный реестр ведет МНС России. Порядок изготовления и приобретения акцизных марок и их цена определяются субъектами Российской Федерации, на территории которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции.

Правила определяют технические характеристики марок (размер, цвет, порядок нанесения на продукцию, меры защиты – штрихкод). Содержание кода и порядок его нанесения определяются МНС России с учетом предложений субъектов о включении в код дополнительной информации. Выдача марок организациям, учредившим акцизные склады, осуществляется территориальными налоговыми органами после внесения авансовых платежей по акцизам на алкогольную продукцию.



В цену марки включаются расходы на ее изготовление, хранение, доставку, НДС и пр. Цена марки не должна превышать 1% налоговой ставки на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта более 25%, предусмотренной статьей 193 НК РФ. Цена марки относится на расходы, принимаемые к вычету при исчислении налога на прибыль.

Налогообложение малого бизнеса

Распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2002 г. №1590-р установлено, что в соответствии со статьей 346.27 НК РФ сведения о кадастровой стоимости земли, используемые при исчислении суммы единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, доводятся до налогоплательщиков территориальными органами Росземкадастра в субъектах Российской Федерации через соответствующие официальные источники информации не позднее 30 ноября текущего календарного года.

Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2002 г. №828 внесены изменения и дополнения в постановления Правительства РФ от 8.02.02 № 92 и от 8.02.02 № 93 и установлено, что нормы этих постановлений с 1 января 2003 г. используются также при применении упрощенной системы налогообложения.

Постановление от 8 февраля 2002 г. №92 распространило на мотоциклы порядок установления норм расходов организаций на выплату компенсации за использование для служебных поездок личных легковых автомобилей, принимаемых к вычету при определении налоговой базы по налогу на прибыль.

Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2002 г. №93 внесло уточнение в порядок отнесения на расходы для целей определения налоговой базы по налогу на прибыль расходов на выплату суточных и полевого довольствия (в пределах установленных норм). Уточнено, что суточные и полевое довольствие не могут быть отнесены на расходы одновременно. На расходы в пределах установленной нормы могут быть приняты либо суточные, либо полевое довольствие.

Акты министерств и ведомств в развитие Налогового кодекса РФ

Налоговое администрирование

Письмом МНС России от 5 марта 2002 г. №ШС-6-14/252 МНС России разъясняет свою позицию по вопросу об отнесении сведений о задолженности налогоплательщика к налоговой тайне.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) налоговую тайну составляют любые полученные налоговым органом сведения о налогоплательщике, за исключением сведений о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения.

Неуплата (несвоевременная уплата) налогов, по мнению МНС России, является налоговым правонарушением (при наличии признаков, установленных статьей 106 Кодекса), или нарушением порядка уплаты налога, установленного законодательством о налогах и сборах. Тем самым сведения о любых нарушениях порядка уплаты налога налогоплательщиком не отнесены к налоговой тайне.

Приказом МНС России от 2 апреля 2002 г. №БГ-3-32/169 утвержден Порядок представления налоговой декларации в электронном виде по телекоммуникационным

каналам связи. Представление налоговой декларации в электронном виде осуществляется по желанию налогоплательщика и при наличии у налогового органа технических возможностей для ее приема и обработки в соответствии со стандартами, форматами и процедурами, утвержденными МНС России.

Письмом МНС России от 26 апреля 2002 г. №ФС-6-10/555 во исполнение ст. 88 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» доведено для сведения и использования в работе Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2002 №251 «О списании задолженности, возникшей в связи с несвоевременной оплатой головным исполнителям и исполнителям работ по государственному оборонному заказу 1994–1999 годов, по пеням, начисленным на 1 января на просроченные налоговые платежи, зачисляемые в федеральный бюджет и во внебюджетные фонды».

В соответствии с Правилами, утвержденными указанным Постановлением, списанию подлежит задолженность по пеням, начисленным на просроченные налоговые платежи, зачисляемые в федеральный бюджет, то есть задолженность по пеням по федеральным налогам и сборам, которые в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет. По тем федеральным налогам, по которым законодательно установлены ставки распределения по уровням бюджетов, списание пеней производится в части задолженности, подлежащей зачислению в федеральный бюджет.

Совместным письмом ЦБ РФ от 2 июля 2002 г. №85-Т и МНС России от 1 июля 2002 г. №24-2-02/252 разъяснены вопросы осуществления расчетов между юридическими лицами наличными деньгами. В частности, разъяснено, что установленный предельный размер относится к расчетам в рамках одного договора, заключенного между юридическими лицами (независимо от количества платежных документов, которыми осуществляются расчеты по этому договору).

Письмом МНС России от 2 июля 2002 г. №ММ-6-09/922 разъясняется, что в соответствии со статьей 83 НК РФ организация подлежит постановке на учет в налоговых органах соответственно по месту нахождения организации, месту нахождения ее обособленных подразделений, а также по месту нахождения принадлежащего ей недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению. При этом согласно п. 2 статьи 23 налогоплательщики – организации обязаны в течение 10 дней письменно сообщить об открытии (закрытии) счетов в налоговый орган, в котором организация состоит на учете по месту своего нахождения, месту нахождения своих обособленных подразделений, а также по месту нахождения принадлежащего ей недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению.

При нарушении этого порядка применяются налоговые санкции, предусмотренные статьей 118 Кодекса.

МНС России в обращении «О государственной регистрации юридических лиц» разъяснило, что с 1 июля 2002 г. во всех территориальных налоговых органах Российской Федерации осуществляется государственная регистрация юридических лиц при их создании, реорганизации, ликвидации, внесении изменений в учредительные документы, внесении изменений, касающихся сведений о юридическом лице, но не связанных с внесением изменений в учредительные документы.

Документы для государственной регистрации могут быть представлены заявителем непосредственно либо направлены по почте с описью вложения.



Непредставление юридическим лицом до 1 января 2003 г. в регистрирующий орган сведений является основанием принятия судом решения о ликвидации такого юридического лица на основании заявления регистрирующего органа.

Приказом МНС РФ от 31 июля 2002 г. №БГ-3-29/404 утверждены Методические рекомендации по порядку наложения ареста на имущество налогоплательщика в обеспечение обязанности по уплате налога, согласованные с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Арест имущества может быть произведен только с санкции прокурора и является временным ограничением права собственности налогоплательщика или налогового агента в целях обеспечения налоговых обязательств.

Арест имущества в качестве способа обеспечения решения о взыскании налога производится при одновременном наличии двух условий:

- неисполнение в установленный срок обязанности по уплате налога;
- наличие достаточных оснований полагать, что налогоплательщик предпримет меры, чтобы скрыться или скрыть свое имущество.

В методических рекомендациях определены основания, свидетельствующие о намерении налогоплательщика или налогового агента скрыться либо скрыть свое имущество, в том числе: наличие на его балансе движимого имущества, в том числе ценных бумаг, денежные средства от реализации которого достаточны для погашения более 25% суммы неуплаченного налога; наличие дебиторской задолженности, по которой не принимается мер к взысканию в установленном законом порядке в течение более одного квартала; размер общей суммы задолженности по налоговым и иным обязательным платежам (с учетом штрафов и пени), в том числе отсроченной (рассроченной) к уплате, превышает 50% балансовой стоимости имущества; систематическое уклонение от явки в налоговый орган; срочная распродажа имущества или переоформление имущества на подставных лиц, участие посреднических фирм в расчетах за продукцию; аккумулярование средств налогоплательщика (плательщика сборов) или налогового агента на счетах других юридических лиц; неисполнение решения налогового органа, вынесенного по результатам налоговой проверки; наличие фактов сокрытия выручки от реализации товаров (работ, услуг) за прошлые налоговые периоды; получение налоговым органом сведений о фактах неуплаты косвенных налогов за прошлые налоговые периоды или о фактах необоснованного возмещения сумм косвенных налогов из бюджета; несовпадение местонахождения имущества организации должника с его юридическим адресом; учреждение нового юридического лица руководителем организации – налогоплательщика и передача имущества налогоплательщика в качестве уставного капитала вновь создаваемой организации и др.

Решение о наложении ареста на имущество принимается руководителем налогового органа либо его заместителем в форме соответствующего постановления. В срок не позднее дня, следующего за днем вынесения постановления о наложении ареста на имущество, постановление направляется в орган прокуратуры, осуществляющий надзор за законностью деятельности соответствующего налогового органа для решения вопроса о санкционировании ареста. Арест имущества производится налоговым органом в срок не позднее 3-х рабочих дней, следующих за днем получения санкции органа прокуратуры. Аресту подлежит только то имущество, которое необходимо и достаточно для исполнения обязанности по уплате налога. Аресту подлежит имущество, балансовая стоимость которого равна указанной в постановлении сумме неуплаченного налога.

Совместным письмом Банка России и МНС России №151-Т; ФС-18-10/2 от 12 ноября 2002 г. разъясняется, что налогоплательщики – организации уплачивают налоги и сборы самостоятельно в безналичной форме со своих банковских счетов, открытых в кредитных организациях, филиалах кредитных организаций, учреждениях Банка России. Налогоплательщики-организации при уплате налогов и сборов не вправе вносить в банки наличные денежные средства для перечисления их на счета по учету доходов соответствующих бюджетов, минуя свои банковские счета, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Налог на доходы физических лиц

Письмом МНС России от 22 января 2002 г. №СА-6-04/60 разъясняется, что статьями 227, 229 главы 23 «Налог на доходы физических лиц», а также подпунктом 4 пункта 1 статьи 23 НК РФ установлена обязанность индивидуальных предпринимателей представлять в налоговый орган по месту своего учета (месту жительства) декларацию по налогу на доходы физических лиц независимо от наличия у них объекта налогообложения.

Письмом МНС России от 4 февраля 2002 г. №СА-6-04/124 разъясняется порядок предоставления социальных налоговых вычетов, установленных статьей 219 главы 23 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс). Кроме того, разъясняется, что социальные налоговые вычеты могут быть предоставлены налогоплательщикам, получавшим в отчетном налоговом периоде доходы, облагаемые налогом по ставке 13 процентов.

МНС России письмом от 22 марта 2002 г. №СА-6-04/341 разъяснил порядок предоставления физическим лицам имущественного налогового вычета, предусмотренного подпунктом 2 пункта 1 статьи 220 Кодекса.

Налогоплательщики, начавшие пользоваться налоговой льготой на основании Закона Российской Федерации от 07.12.91 №1998-1 «О подоходном налоге с физических лиц» и не полностью ею воспользовавшиеся до 1 января 2001 г., имеют право на получение налогового вычета по этому же объекту (квартире или жилому дому) в порядке, установленном НК РФ. При этом произведенные ранее расходы зачитываются при определении налоговой базы.

Вычет предоставляется налогоплательщику на основании декларации по итогам за истекший налоговый период, письменного заявления и документов, подтверждающих право собственности на приобретенный (построенный) жилой дом или квартиру, а также платежных документов, оформленных в установленном порядке, подтверждающих факт уплаты денежных средств налогоплательщиком.

Налог на добавленную стоимость

Письмом МНС России от 23 января 2002 г. №ВГ-6-23/72 доведены изменения и дополнения в перечень государств, в отношении дипломатических представительств которых и их персонала применяется нулевая ставка по налогу на добавленную стоимость.

Для целей реализации положений постановления Правительства РФ от 17.01.2002 №19, которым был утвержден перечень важнейшей и жизненно необходимой медицинской техники, реализация которой на территории Российской Федерации не подлежит



обложению налогом на добавленную стоимость, Минздрав России письмом от 25 марта 2002 г. №2510/2698-02-23 разъяснил методику отнесения отдельных видов медтехники к перечню важнейших и жизненно необходимой медтехники.

Письмом Минфина России от 27 марта 2002 г. №16-00-14/112 разъясняется порядок определения базы НДС при реализации товаров по ценам ниже себестоимости при осуществлении организациями экспортных поставок в рамках межгосударственных соглашений. При реализации товаров (работ, услуг) с учетом дотаций, которые предоставляются бюджетами различного уровня не в счет увеличения доходов организации, а выделяются для возмещения фактических убытков, связанных с применением налогоплательщиком государственных регулируемых цен, налоговая база по налогу на добавленную стоимость определяется как стоимость реализованных товаров (работ, услуг), исчисленная из фактических цен их реализации.

Налог на прибыль

Письмом МНС России от 3 января 2002 г. №ВГ-6-02/1 разъяснен порядок исчисления и уплаты в бюджет авансовых платежей по налогу на прибыль в I квартале 2002 г. и перехода в 2002 г. на определение доходов и расходов по кассовому методу.

Налогоплательщики, уплачивающие ежемесячные авансовые платежи по налогу на прибыль, в I квартале 2002 г. исчисляют сумму ежемесячных авансовых платежей исходя из одной трети от суммы налога, подлежавшей уплате в бюджет за III квартал 2001 г.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет за III квартал 2001 г., определяется на основании Расчетов (налоговых деклараций) налога от фактической прибыли за 9 месяцев и первое полугодие 2001 г. (приложение №9 к Инструкции МНС России от 15.06.2000 №62 «О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль предприятий и организаций»).

Расчеты налога, исходя из фактически полученной прибыли за I квартал, полугодие, 9 месяцев и 2002 г., производятся в соответствии с Налоговой декларацией, утвержденной Приказом Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 07.12.2001 №БГ-3-02/542 (зарегистрирована в Минюсте России, регистрационный №3084 от 17 декабря 2001 г.).

Такой порядок применяют не все организации. В том числе он не применяется организациями, перешедшими на исчисление ежемесячных авансовых платежей исходя из фактически полученной прибыли, бюджетные учреждения, иностранные организации, осуществляющие деятельность в Российской Федерации через постоянное представительство, некоммерческие организации, организации, у которых за предыдущие четыре квартала выручка от реализации не превышала в среднем трех миллионов рублей за каждый квартал, и др.

Что касается возможности применения кассового метода, то в соответствии с пунктом 1 статьи 273 НК РФ организация имеет на это право, если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций (без учета НДС и налога с продаж) не превысила одного миллиона рублей за каждый квартал.

Письмом МНС России от 25 января 2002 г. №ВБ-6-21/87 разъясняется порядок уплаты в бюджет авансовых платежей по налогу на добычу полезных ископаемых в I квартале 2002 г. Налог на добычу полезных ископаемых (далее – налог) и авансовые

платежи по налогу уплачиваются организацией (индивидуальным предпринимателем) в субъекте Российской Федерации, в котором осуществляется добыча полезных ископаемых. В I квартале 2002 г. авансовые платежи по налогу исчисляются как одна треть суммы платежей за пользование недрами и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, начисленных за IV квартал 2001 года и указанных в Расчетах платежей за право на пользование недрами и Расчетах отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, представленных в налоговый орган по месту пользования недрами.

В отношении нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений авансовые платежи по налогу исчисляются как одна треть суммы указанных платежей, а также суммы акциза, начисленного за IV квартал 2001 г. (в доле, пропорциональной объему добытых налогоплательщиком в IV квартале 2001 г. нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений на территории, подведомственной соответствующему налоговому органу).

Лицевой счет по налогу на добычу полезных ископаемых ведется налоговым органом по месту нахождения (месту жительства) налогоплательщика-организации (индивидуального предпринимателя). Информация об уплате авансовых платежей для отражения в лицевых счетах налогоплательщиков поступает от налоговых органов по месту постановки налогоплательщика на учет в качестве налогоплательщика налога на добычу полезных ископаемых.

Указанием Банка России от 28 января 2002 г. №1103-У признано утратившим силу Указание Банка России от 29.06.2000 №810-У «Об учете при налогообложении величины резерва на возможные потери по ссудам», формируемого кредитными организациями в соответствии с требованиями Инструкции Банка России от 30.06.97 №62а «О порядке формирования и использования резерва на возможные потери по ссудам» и определено понятие ссудной и приравненной к ней задолженности для целей применения ст. 292 НК РФ (по предоставленным кредитам, включая межбанковские кредиты; по учтенным кредитной организацией векселям; по суммам, не взысканным по банковским гарантиям; по операциям, осуществленным в соответствии с договором финансирования под уступку денежного требования (факторинга); по средствам, размещенным на корреспондентских счетах в кредитных организациях).

Письмом МНС России от 8 февраля 2002 г. №ВГ-6-02/160 разъясняется порядок уплаты авансовых платежей по налогу на прибыль. Расчеты проиллюстрированы цифровыми примерами. МНС России обращает внимание, что поскольку расчет авансовых платежей производится исходя из квартального авансового платежа за квартал, предшествующий кварталу, в котором производится уплата ежемесячных авансовых платежей, то при введении в действие главы 25 «Налог на прибыль организаций» оснований для начисления пени за несвоевременную уплату ежемесячных авансовых платежей не имеется.

Письмом МНС России от 22 февраля 2002 г. №ВГ-6-02/203 разъяснен вопрос о представлении налоговой отчетности и сроках уплаты налога на прибыль за 2001 г.

Налог на прибыль по итогам за 2001 г. должен быть исчислен на основании расчета (налоговой декларации) налога от фактической прибыли по форме согласно приложению №9 к Инструкции МНС России от 15.06.2000 №62 и прилагаемых к нему справок и расчетов.



Представление расчета и уплата исчисленной суммы налога в соответствующие бюджеты производятся в порядке и в сроки, установленные статьей 8 Закона Российской Федерации от 27.12.91 №2116-1 и пунктом 5 Инструкции №62.

Приказом МНС России от 26 февраля 2002 г. №БГ-3-02/98 утверждены Методические рекомендации по применению главы 25 «Налог на прибыль организаций» части второй НК РФ.

Письмом МНС России от 1 апреля 2002 г. №ВГ-6-02/392а разъяснен порядок уплаты ежемесячного авансового платежа по налогу на прибыль по сроку 15 апреля 2002 г. В соответствии со статьей 286 Налогового кодекса Российской Федерации в течение отчетного периода (квартала) налогоплательщики уплачивают ежемесячные авансовые платежи. Уплата ежемесячных авансовых платежей производится равными долями в размере одной трети подлежащего уплате квартального авансового платежа за квартал, предшествующий кварталу, в котором производится уплата ежемесячных авансовых платежей.

В связи с тем, что к 15 апреля налоговые декларации, подтверждающие сумму квартального авансового платежа за I квартал 2002 г., в налоговые органы не будут представлены, налогоплательщики осуществляют уплату аванса (по сроку 15 апреля) исходя из оперативных данных налогоплательщика о доходах и расходах I квартала 2002 г.

Письмом МНС России от 2.04.2002 №ВГ-6-02/401, Минфина России №01-ММ-17 дано разъяснение о порядке определения налоговой базы и исчисления налога на прибыль в связи с изменениями, внесенными в статью 10 Федерального закона от 06.08.2001 № 110-ФЗ (статья 10 касается прибыли, возникающей в связи с переходом с 1.01.2002 на метод начисления, сумма исчисленного налога от этой налоговой базы подлежит уплате, начиная со второго отчетного периода 2002 г.).

Налогоплательщики в 2002 г. уплачивают налог с этой прибыли не позднее 30 дней со дня окончания полугодия. Уплата производится равными долями в сроки, установленные для уплаты соответствующих квартальных авансовых платежей, то есть не позднее 30 дней со дня окончания соответствующего отчетного периода и не позднее 31 марта 2003 г.

Налогоплательщики, перешедшие на исчисление ежемесячных авансовых платежей, уплачивают налог с этой прибыли равными долями в сроки внесения ежемесячных авансовых платежей по фактически полученной прибыли, начиная со срока уплаты авансовых платежей по итогам первого полугодия 2002 г. и заканчивая сроком уплаты налога на прибыль по итогам 2002 г., то есть не позднее 30 числа каждого месяца, следующего за истекшим месяцем. Последним сроком уплаты для этих налогоплательщиков является 30 января 2003 г.

Единый социальный налог

Письмом МНС России от 4 апреля 2002 г. №СА-6-05/415 разъяснены отдельные вопросы уплаты единого социального налога.

Так, разъяснено, что выплаты и вознаграждения (вне зависимости от формы, в которой они производятся) не признаются объектом налогообложения, если у налогоплательщиков – организаций такие выплаты не отнесены к расходам, уменьшающим нало-

говую базу по налогу на прибыль организаций в текущем отчетном (налоговом) периоде.

Таким образом, выплаты и вознаграждения в виде полной или частичной оплаты товаров (работ, услуг, имущественных или иных прав), предназначенных для физического лица – работника или членов его семьи, в том числе коммунальных услуг, питания, отдыха, обучения в их интересах, оплата страховых взносов по договорам добровольного страхования не подлежат включению в налоговую базу при исчислении единого социального налога, если они не отнесены налогоплательщиками – организациями к расходам, уменьшающим налоговую базу по налогу на прибыль организаций в текущем отчетном (налоговом) периоде.

Письмом МНС России от 7 августа 2002 г. №ШС-6-14/1201 разъясняется, что при решении вопроса о привлечении к налоговой ответственности плательщиков социального налога необходимо руководствоваться судебной практикой.

По мнению МНС РФ, к налоговой ответственности за непредставление расчетов авансовых платежей по единому социальному налогу по ст. 119 плательщик может быть привлечен при нарушении сроков представления расчетов (так как расчет авансовых платежей работодателя основывается на реальных финансовых результатах деятельности налогоплательщика). Вместе с тем, в случае формирования судебной практики, указывающей на необоснованность применения статьи 119 Налогового кодекса Российской Федерации, налогоплательщики могут привлекаться к ответственности по статье 126 Налогового кодекса Российской Федерации за непредставление в установленный срок документов и (или) иных сведений, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации. За это нарушение установлен штраф в размере 50 рублей за каждый непредставленный документ.

Применение ответственности, предусмотренной статьей 122 Налогового кодекса Российской Федерации, за неуплату (неполную уплату) единого социального налога по итогам отчетных периодов является правомерным.

Акцизы

Телефонограммой МНС России от 10 января 2002 г. №БК-6-07/18 разъяснено, что до принятия Постановления Правительства Российской Федерации по вопросу о порядке и условиях выдачи разрешений на учреждение акцизных складов и порядке выдачи региональных специальных марок субъектами Российской Федерации следует руководствоваться требованиями действующих Постановлений Правительства Российской Федерации от 30.12.2000 №1026 и от 27.12.2000 №1023.

Письмом МНС России от 27 февраля 2002 г. №БК-6-07/224 разъясняется механизм работы акцизного склада. Статьей 197 НК РФ хранение алкогольной продукции до ее отгрузки (передачи) покупателям в иных местах, за исключением акцизных складов и транспортных средств при перевозке в режиме транспортировки, запрещается.

Отпуск (передача) алкогольной продукции с акцизного склада организации ее структурному подразделению, не находящемуся под действием режима налогового склада, Налоговым кодексом Российской Федерации не предусмотрен, то есть осуществлен быть не может.

Приказом МНС России от 4 сентября 2002 г. №БГ-3-03/478 (зарегистрирован в Минюсте РФ 17 сентября 2002 г. №3805) во исполнение Федерального закона от



24.07.2002 №110-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации» утвержден Порядок выдачи свидетельств о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, разработанный в соответствии с положениями главы 22 Налогового кодекса Российской Федерации.

Порядок устанавливает правила выдачи свидетельств о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, распространяется на организации и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство, оптовую, оптово-розничную и розничную реализацию нефтепродуктов.

Свидетельство является документом, служащим основанием для принятия к вычету сумм акциза в порядке, установленном главой 22 Налогового кодекса Российской Федерации.

Свидетельство выдается отдельно на каждый вид деятельности сроком на 1 год по следующим видам деятельности:

- производство нефтепродуктов;
- оптовая реализация нефтепродуктов;
- оптово-розничная реализация нефтепродуктов;
- розничная реализация нефтепродуктов.

Решения о выдаче, отказе в выдаче, приостановлении, возобновлении, аннулировании свидетельств о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, принимаются управлениями МНС России по субъектам Российской Федерации, а также Межрегиональной инспекцией МНС России по крупнейшим налогоплательщикам №1 в лице их руководителей (заместителей руководителей).

Этим же приказом утверждены перечень и формы документов, оформляемых при выдаче свидетельства.

Налог на добычу полезных ископаемых

Приказом МНС России от 22 апреля 2002 г. №БГ-3-21/220 (зарегистрирован в Минюсте РФ 23 апреля 2002 г. №3398, доведен до сведения налоговых органов письмом МНС России от 23 апреля 2002 г. №НА-6-21/528) утверждены формы расчета регулярных платежей за пользование недрами и Порядок их заполнения. Регулярные платежи осуществляются в соответствии с разделом V Закона Российской Федерации от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 №926.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются только за те виды пользования, по которым Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 №926 утверждены минимальные и максимальные ставки регулярных платежей за пользование недрами.

Письмом МНС России от 23 апреля 2002 г. №НА-6-21/524 разъясняется порядок расчета при уплате налога на добычу полезных ископаемых коэффициента Кц. Этот коэффициент применяется к налоговой ставке по налогу на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений и позволяет учитывать динамику мировых цен на нефть. Коэффициент применяется в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 08.08.2001 №126-ФЗ и

определяется как отношение среднего за период курса доллара к среднему за этот же период уровню цен нефти марки «Urals».

В соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 №126-ФЗ для расчета коэффициента Кц применяется среднее значение за налоговый период курса доллара США к рублю Российской Федерации, устанавливаемое Центральным банком Российской Федерации (определяется как сумма значений курса доллара США к рублю Российской Федерации, устанавливаемого Центральным банком Российской Федерации за все дни торгов, деленная на количество дней торгов в соответствующем налоговом периоде) и средний за налоговый период уровень цен сорта нефти «Urals» в долларах США за баррель (определяется как сумма средних арифметических цен покупки и продажи на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) за все дни торгов, деленная на количество дней торгов в соответствующем налоговом периоде).

Приказом МНС России от 03.09.2002 № ВГ-3-21/475 внесены изменения и дополнения в Методические рекомендации по применению главы 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» НК РФ.

Письмом МНС РФ направлен для руководства и использования в работе налоговых органов Приказ МНС России от 19.08.2002 №БГ-3-21/448 «Об утверждении формы расчета регулярных платежей за пользование недрами и порядка ее заполнения», зарегистрированный Минюстом России 26.08.2002 №3739. При этом разъяснено следующее.

Если участок недр находится на территории, подведомственной нескольким налоговым органам, недропользователь представляет расчет в один налоговый орган, определяемый Управлением МНС России по субъекту Российской Федерации.

Регулярные платежи за пользование недрами уплачиваются за весь период действия лицензии на определенный вид пользования недрами независимо от фактического проведения работ, связанных с соответствующим видом пользования недрами. Уплата регулярных платежей прекращается на основании справки территориального фонда геологической информации о принятии ими на хранение окончательного отчета о проведении поисково-оценочных или разведочных работ, указанных в лицензии.

Факт открытия месторождения полезных ископаемых устанавливается со дня выдачи свидетельства об установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых в Министерстве природных ресурсов Российской Федерации или в соответствующих случаях в его территориальных органах.

Налогообложение малого бизнеса

Письмом МНС России от 6 февраля 2002 г. №СА-6-05/150 разъясняется, что налогообложение единым налогом на вмененный доход для определенных видов деятельности следует квалифицировать как специальный налоговый режим, предусматривающий замену уплаты совокупности налогов и сборов одним единым налогом.

Письмом МНС России от 2 октября 2002 г. №СА-6-22/1497 разъясняется порядок расчетов налогоплательщиков в 2002 г. по единому налогу на вмененный доход в связи со вступлением в силу Федерального закона от 24.07.2002 №104-ФЗ, отменившего обязанность уплачивать единый социальный налог для организаций, перешедших на уплату единого налога на вмененный доход.



Налогоплательщикам разрешено уменьшать сумму единого налога на вмененный доход, исчисленную за соответствующий налоговый (отчетный) период в 2002 г., на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченных в 2002 г. При этом сумма единого налога не может быть уменьшена более чем на 35%. Сумма переплаты единого налога на вмененный доход в связи с произведенными перерасчетами подлежит зачету или возврату в порядке, предусмотренном статьей 78 НК РФ.

Решение о зачете или возврате сумм излишне уплаченного единого налога на вмененный доход принимается налоговыми органами.

Транспортный налог

Письмом МНС России от 6 ноября 2002 г. №НА-6-21/1704 разъясняется порядок введения в действие главы 28 НК РФ «Транспортный налог». Глава 28 «Транспортный налог» вступает в силу с 1 января 2003 г.

Транспортный налог устанавливается и вводится в действие НК РФ и принятыми законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законами о транспортном налоге.

Для введения транспортного налога с 1 января 2003 г. закон субъекта Российской Федерации должен быть принят и официально опубликован до 1 декабря 2002 г. Законами субъектов Российской Федерации о транспортном налоге должны быть определены следующие элементы налогообложения: налоговая ставка, порядок и сроки уплаты. Закон субъекта Российской Федерации может как устанавливать налоговые льготы, так и не устанавливать их.

Законом субъекта Российской Федерации определяется порядок и сроки уплаты налога. Может быть предусмотрена разовая уплата всей суммы налога по окончании налогового периода либо уплата авансовых (авансового) платежей в течение налогового периода с окончательным перерасчетом налога по окончании налогового периода. В законе субъекта Российской Федерации в обязательном порядке должны быть определены сроки уплаты авансовых платежей, а также срок уплаты оставшейся суммы налога (по перерасчету с учетом уплаченных авансовых платежей) по окончании налогового периода.

Определения и постановления судов

Письмом МНС России от 11 февраля 2002 г. №ШС-6-14/166 доведено до сведения и использования в работе Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.12.2001 №1322/01. Согласно этому Постановлению положение пункта 2 статьи 45 НК РФ, устанавливающее, что обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика, распространяется только на добросовестных налогоплательщиков.

Письмом МНС России от 8 февраля 2002 г. №ШС-6-14/163 доведено для сведения территориальных налоговых органов определение Конституционного суда РФ от 06.12.2001 №257-О. Отмечается, что в силу недостаточного разграничения состава налоговых нарушений пункты 1 и 2 статьи 135 одновременно применяться не могут.

Кроме того, положение части второй статьи 136 Налогового кодекса, предусматривающее взыскание пени, указанных в статьях 133 и 135, в порядке статьи 60 Налогового кодекса, аналогичны положениям, признанным неконституционными Постановлением КС РФ от 17.12.96 №20-П. В силу этого часть 2 статьи 136 НК не может применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Письмом МНС России от 8 апреля 2002 г. №ШС-6-14/436 направлено для сведения и использования в работе Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.01.2002 №2635/01 о рассмотрении иска налогоплательщика об отражении в карточке лицевых счетов платежей, списанных с расчетного счета налогоплательщика, но не поступивших в бюджет по причине отсутствия средств на корреспондентском счете банка.

Решение суда нижней инстанции и Постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Новосибирской области, признавших незаконным бездействие руководителя Инспекции МНС России (неуменьшение налоговой задолженности в лицевом счете налогоплательщика) отменены.

Письмом МНС России от 15 апреля 2002 г. №ШС-6-14/470 направлено для сведения и использования в работе Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.01.2002 №9111/01, в соответствии с которым заявление о признании отсутствующего должника банкротом может быть подано налоговым органом независимо от размера кредиторской задолженности должника.

Верховный суд РФ в определении от 25 июля 2002 г. №КАС 02-361 пришел к выводу о том, что Правительство РФ явно вышло за пределы предоставленных законом полномочий при издании Постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. №8 об изменении размеров пошлин за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, утвержденных Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 12 августа 1993 г. №793.

Верховный Суд Российской Федерации исходил из того, что после выхода НК РФ размер патентных пошлин за совершение юридически значимых действий может быть установлен только федеральным законом, а не актом Правительства Российской Федерации, поскольку эти пошлины имеют все признаки налогового платежа.

Суд признал, что Правительство РФ не вправе было повышать размер установленных законодательством патентных пошлин, поскольку установление федеральных налогов отнесено к исключительной компетенции законодателя, а не к компетенции Правительства РФ. Уплата патентных пошлин предусмотрена законом именно за совершение юридически значимых действий, отвечает всем признакам фискального платежа в отношении соискателей и присутствует в таких налоговых повинностях, как сборы и пошлины (что подтверждается и самим названием платежа).

Решением Арбитражного суда г. Москвы от 13.12.2001 по делу №А40-41151/01-12-241 признано законным решение ГУФТД ГТК России в части запрещения зачета сумм периодических таможенных платежей за время нахождения товаров под таможенным режимом временного ввоза.

МНС РФ письмом от 2 сентября 2002 г. №ШС-6-14/1353 направило для сведения и использования в работе налоговых органов Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 04.06.2002 №11654/01 и Постановление



Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.07.2002 №58/02 по вопросу возмещения НДС по экспортным операциям.

1) ВАС РФ отказал в удовлетворении иска организации о возмещении ей превышения суммы НДС, отнесенного (списанного) на себестоимость приобретенного товара, над суммами налога, исчисленными при последующей реализации этого же товара на экспорт за пределы СНГ. Возникающая в таких случаях разница обычно должна зачитываться в счет предстоящих платежей налогов или возмещаться в 10-дневный срок со дня получения расчета за соответствующий отчетный период.

Отказ мотивирован тем, что местонахождение организации, указанное в учредительных документах, по которым она зарегистрирована и состоит на учете в налоговом органе, не соответствует действительности. Это является основанием о признании регистрации юридического лица недействительной.

Поскольку расчет по налогу должен представляться налогоплательщиком своему налоговому органу, а адрес, указанный в заявлении о возмещении суммы НДС, фактически не является ни местом деятельности налогоплательщика, ни местом расположения его органов, то в возмещении НДС отказано.

ВАС РФ отмечает также, что суды предыдущих инстанций не обратили внимание на факты одновременного создания истца и общества, передавшего ему товар, отсутствия, кроме организации сделок по купле-продаже товара, по поводу которого возник спор, иной деятельности.

2) Президиум ВАС РФ отменил решение об отказе в возмещении из федерального бюджета сумм НДС по товару, отгруженному иностранному покупателю комиссионером на том основании, что в документах по возврату отсутствовала подпись главного бухгалтера.

ВАС РФ обратил внимание на то, что в соответствии с пунктом 6 статьи 169 Налогового кодекса Российской Федерации счет-фактура подписывается руководителем и главным бухгалтером организации либо иными должностными лицами, уполномоченными на то в соответствии с приказом по организации, и заверяется печатью организации. В соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете» руководители организаций могут в зависимости от объема учетной работы вести бухгалтерский учет лично. Поэтому отсутствие подписи главного бухгалтера не является основанием для отказа в возмещении НДС.

Президиум ВАС РФ в своем постановлении от 04.07.2002 №10335/01 отказал налоговой инспекции во взыскании штрафа за несообщение банком об открытии налогоплательщику транзитных валютных счетов для зачисления валютной выручки.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» и Указом Президента России от 14.06.92 №629 «О частичном изменении порядка обязательной продажи части валютной выручки и взимания экспортных пошлин» утверждена инструкция Банка России от 29.06.92 №7.

Согласно Инструкции, юридическому лицу наряду с текущим валютным счетом одновременно и в обязательном порядке открывается транзитный валютный счет для зачисления в полном объеме поступлений в иностранной валюте, в том числе и не подлежащей обязательной продаже.

Таким образом, транзитный валютный счет открывается параллельно текущему валютному счету, независимо от волеизъявления организации, и, следовательно, уве-

домление об открытии текущего валютного счета одновременно свидетельствует и об открытии транзитного валютного счета.

ВАС РФ разъяснил, что оснований для привлечения банка к ответственности, установленной статьей 132 Налогового кодекса Российской Федерации, в таких случаях не имеется.

Законом РСФСР от 19.12.1991 «Об охране окружающей природной среды» (ст. 6) Правительство РФ было уполномочено устанавливать порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (данный Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»). Во исполнение указанного предписания Правительство РФ приняло Постановление от 28.08.1992 №632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» (далее – Постановление).

ОАО «Кольская Горно-Металлургическая Компания» обратилось в Верховный Суд РФ с заявлением о признании незаконным Постановления (в редакции от 14.06.2001), ссылаясь на то, что оно не соответствует действующему законодательству, поскольку неправомерно устанавливает налоговый платеж.

Верховный Суд установил, что плата за загрязнение окружающей природной среды по своей правовой природе обладает всеми признаками налога, перечисленными в статье 8 НК РФ (обязательна, индивидуально безвозмездна, представляет собой отчуждение денежных средств плательщика для финансирования государства).

То обстоятельство, что плата за загрязнение окружающей природной среды относится к федеральным налогам, представители Правительства РФ признали в письменном отзыве на иск (заявление), а также в объяснениях в судебном заседании. Также были приняты во внимание Приложение 2 к Закону «О бюджетной классификации Российской Федерации», где плата за загрязнение окружающей природной среды содержится в разделе налоговых доходов бюджета и имеет код 1050600, что соответствует подгруппе платежей за пользование природными ресурсами группы налоговых доходов, и Приложение 2 к Закону РФ «О федеральном бюджете на 2002 г.», в котором плата за загрязнение окружающей природной среды включена в перечень федеральных налогов и сборов.

При этом все существенные элементы указанного налогового платежа были установлены не федеральным налогом, а постановлением Правительства РФ и нормативными актами федеральных органов исполнительной власти.

Верховный суд удовлетворил заявление ООО «Кольская Горно-Металлургическая Компания», мотивировав свое решение прежде всего тем, что из содержания статьи 17 Налогового кодекса РФ следует, что налог, взимаемый в федеральный бюджет, может считаться законно установленным лишь в том случае, когда непосредственно в самом федеральном законе определены его плательщики и элементы налогообложения, и признал незаконными (недействительными) оспариваемые Порядок и Постановление как не соответствующие ст. 6 НК РФ и нарушающие права заявителя возложением на него уплаты налога, не установленного федеральным законом.

Представители Правительства РФ аргументировали соответствие Постановления действующему налоговому законодательству тем, что в силу статьи 7 Закона от 31.97.1998 «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Феде-



рации» нормативные правовые акты Правительства РФ по вопросам, которые согласно части первой НК могут регулироваться только федеральными законами, действуют впредь до принятия соответствующих федеральных законов.

Верховный Суд, однако, с этим доводом не согласился и указал следующее:

- «В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении №16-П от 11 ноября 1997 г. «По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О государственной границе Российской Федерации», отнесение к ведению Правительства Российской Федерации установления существенных элементов налогового обязательства не соответствует закрепленному действующим законодательством разграничению полномочий между органами законодательной и исполнительной власти. ...

Принимая во внимание, что оспариваемое Постановление и Порядок содержат правовые положения, аналогичные тем, которые были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1997 г. №16-П, суд не вправе признать их законными даже при наличии статьи 7 Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

Суд также отметил, что оспариваемое Постановление Правительства РФ в настоящее время противоречит и Федеральному закону от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», согласно п. 1 ст. 16 которого негативное воздействие на окружающую среду является платным, а формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами. Это положение Верховный Суд счел дополнительным подтверждением вывода о том, что плата за загрязнение окружающей среды может быть установлена только федеральным законом, а не актом Правительства РФ.

Определением Верховного Суда от 04.06.2002 №КАС 02-232 указанное решение оставлено без изменения, а кассационная жалоба Правительства РФ – без удовлетворения.

После этого Правительство РФ направило в Конституционный Суд РФ запрос о проверке конституционности Постановления, утверждая на сей раз, что платежи за загрязнение окружающей среды не являются налоговыми платежами, не обладают необходимыми признаками налоговых обязательств в их конституционно-правовом смысле и, следовательно, не включаются в систему платежей, которые согласно статьям 57 и 75 (часть 3) Конституции РФ должны устанавливаться законом. По мнению заявителя, Постановление было принято в соответствии с конституционными полномочиями Правительства РФ и не нарушает предписаний федеральных законов, а потому – вопреки решению Верховного Суда РФ – подлежит исполнению.

В своем Определении от 10.12.2002 № 284-О по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие Части первой Налогового кодекса Российской Федерации» Конституционный Суд РФ, рассмотрев относящийся к делу нормативно-правовой комплекс, указал:

- «...платежи за негативное воздействие на окружающую среду, как необходимое условие получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, являются обязательными публично-правовыми платежами (в рамках финансово-правовых отношений) за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное на нее влияние в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия. Они носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором. Общие принципы обложения таким сбором, ряд существенных его признаков, а именно плательщики, объект налогообложения – виды вредного (негативного) воздействия на окружающую природную среду, а также в общей форме налоговая база – нормативно допустимые выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и т.д., а также перечень нормативов допустимого негативного воздействия на окружающую среду и их существенные характеристики определены непосредственно федеральным законом. Что же касается порядка определения платы и ее предельных размеров, то федеральный законодатель предоставил право его установления Правительству Российской Федерации.

Предоставление указанного правомочия Правительству Российской Федерации не может рассматриваться как произвольное и ничем не мотивированное. Именно Правительство Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, осуществляя исполнительную власть Российской Федерации, обеспечивает, в том числе посредством издания нормативных правовых актов, проведение в Российской Федерации единой финансовой политики, а также единой государственной политики в области экологии; осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан (в том числе, следовательно, по обеспечению права на благоприятную окружающую среду, что предполагает ее охрану и обеспечение экологической безопасности), осуществляет иные полномочия, возложенные на него федеральными законами, изданными в сфере ведения Российской Федерации и в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункты "б", "в", "е", "ж" части 1 статьи 114 во взаимосвязи со статьей 42, пунктами "в", "е" статьи 71, пунктами "б", "д" части 1 статьи 72, частью 1 статьи 110, статьей 115 и пунктом "а" части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации) (абз. 6–7 пункта 5 мотивировочной части).

Нам представляется слишком общим и потому весьма спорным тот аргумент, что Правительство РФ вправе устанавливать порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия потому, что согласно Конституции РФ Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан (в том числе, следовательно, по обеспечению права на благоприятную окружающую среду, что предполагает ее охрану и обеспечение экологической безопасности)».

В конечном итоге Конституционный Суд, в частности, определил:

- «Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. №632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных



размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 г. №463) – поскольку оно принято Правительством Российской Федерации во исполнение полномочий, предоставленных ему федеральным законом, и предусматривает взимание платежей неналогового характера – сохраняет силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами как не противоречащее Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации» (п.1 резолютивной части);

«Вытекающий из настоящего Определения конституционно-правовой смысл Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" является общеобязательным, что исключает любое иное истолкование данного Постановления правоприменителем, в том числе судами общей юрисдикции» (п. 2 резолютивной части).

Приложение 3

Реформирование налогообложения малого бизнеса

В июле 2002 г. приняты и с 2003 г. вступают в действие новые главы Налогового кодекса, устанавливающие специальные режимы налогообложения малого предпринимательства и вмененного дохода для отдельных видов деятельности. О первых последствиях осуществленной реформы можно будет говорить не ранее чем через год. Однако уже сейчас можно выдвинуть некоторые гипотезы относительно перспектив дальнейшего развития малого предпринимательства и о возможном воздействии данной реформы на налоговые поступления, в том числе по другим налогам и от других предприятий²⁷, а не только малых и применяющих упрощенные режимы.

Для того чтобы анализировать специальный режим налогообложения, необходимо определить, какие цели преследуются введением специального режима.

В разных странах при разработке порядка налогообложения малого предпринимательства ставятся различные задачи, что в значительной степени определяет и различия в применяемых режимах. Цели зависят от условий функционирования малого бизнеса, его вклада в производство ВВП, отраслевой структуры экономики, распространенности в обществе уклонения от налогообложения и конкретных форм уклонения. Кроме того, особенности режимов налогообложения малого предпринимательства в конкретной стране могут возникать в силу специфики законодательства, как налогового, так и неналогового, а также институциональной структуры общества. В тех странах, где малое предпринимательство в силу особенностей структуры производства вносит значительный вклад в ВВП, может преобладать фискальная составляющая, причем направленная на уменьшение уклонения от налогообложения собственно малого бизнеса, поскольку в этом случае вклад малого предпринимательства в налоговые доходы бюджета может быть значительным. В других случаях обстоятельства складываются таким образом, что в силу различных ставок налогообложения доходов от разных источников может возникать стимул для налогоплательщиков получать доходы в тех формах, которые облагаются по более низким ставкам. Часто это легче осуществить на уровне малого предпринимательства, поэтому целью специальных режимов может быть установление правил, жестко регламентирующих отнесение доходов к тому или иному источнику. В некоторых странах задачей является снижение налогового бремени для малого предпринимательства, поскольку существуют определенные виды экономических издержек, которые более чувствительны именно для малых предприятий. Тогда применяются либо пониженные ставки налогообложения малого бизнеса, либо некоторые формы льгот. В ряде случаев для снижения альтернативных издержек уплаты налогов, которые для малого бизнеса выше хотя бы по той причине, что у него не существует внутренней потребности в применении развитой системы бухгалтерского учета, применяются упрощенные режимы, дающие возможность с большей или меньшей погрешностью осуществить оценку обязательств по одним видам налогов и (или) освобождающие от других налогов. В России малое предпринимательство не представляет собой развитый сектор

²⁷ Здесь и далее под предприятием будет пониматься не столько имущественный комплекс, как определено в Гражданском кодексе РФ, сколько юридическое или физическое лицо, легально осуществляющее предпринимательскую деятельность.



экономики, обеспечивающий существенную долю доходов. Незначительная в сравнении со многими другими странами доля малых предприятий и недостаточный их вклад в число занятых, а также неудовлетворительная динамика объема выпуска и инвестиций в малом бизнесе приводят к выводу об относительной невыгодности положения малых предприятий в российской экономике. Так, хотя доля занятых в малом бизнесе выросла за период с 1997 по 2001 г. с 12% до 12,9%, оставаясь при этом небольшой, то доля выпуска снизилась с 8% до 5,6%, а инвестиции в основной капитал упали с 5,4% до 2,7%²⁸. В действительности положение может быть еще худшим: в некоторых случаях средним и крупным предприятиям выгодно для минимизации налоговых обязательств использовать особый порядок налогообложения малого предпринимательства посредством осуществления отдельных сделок через малые предприятия, иногда специально для этой цели созданные. Так, например, действовавший в Москве до 2003 г. порядок налогообложения физических лиц, использующих упрощенную систему налогообложения, являлся весьма необременительным. Особенно выгоден такой режим в том случае, когда расходы, связанные с приобретением товаров, работ, услуг у сторонних организаций, невелики или совсем отсутствуют. Поэтому нередкой являлась практика использования этого режима крупными и средними предприятиями для осуществления платежей по гражданско-правовым договорам вместо найма соответствующих лиц и выплаты им заработной платы (или в дополнение к заработной плате для работников предприятия). В других случаях может быть выгодно завышать затраты на услуги, оказываемые предприятиями, применяющими упрощенные или вмененные режимы. Например, стоимость транспортных услуг, оказанных предприятием, уплачивающим налог на вмененный доход, трудно проверить, в то же время завышение стоимости таких услуг позволяет получить больший вычет из базы налога на прибыль потребителю услуг и не влияет на налоговые обязательства производителя. Таким образом, можно предположить, что суммарные показатели реальных малых предприятий еще ниже, чем показывают данные статистики, если рассматривать официально зарегистрированные малые предприятия. Разумеется, положение малого бизнеса определяется не только налоговыми условиями. Но, тем не менее, влияние налогообложения на размещение ресурсов между отраслями и секторами экономики может быть существенным.

В связи с этим в число приоритетных задач реформы налогообложения малого бизнеса в России, по-видимому, следует включить, во-первых, стимулирование развития малого бизнеса, а во-вторых, снижение уровня уклонения от налогов относительно крупных предприятий с использованием малого предпринимательства. Вторая задача важна не только с точки зрения фискальных задач, она в действительности существенна при создании нормальных конкурентных условий малому бизнесу. При уклонении с использованием сделок между предприятиями с различными правилами определения налоговой базы возможно добиться большего снижения налоговых обязательств, чем при применении какого-либо одного режима, пусть даже и льготного. Но те предприятия, которые действительно являются малыми в том смысле, что для них альтернативные издержки уплаты налогов высоки, не могут воспользоваться такой формой снижения налоговых обязательств и поэтому рискуют оказаться даже в худших конкурентных условиях, чем если бы специальные режимы не применялись в экономике вообще. При этом для достижения задачи более быстрого развития малого предпри-

²⁸ Данные Госкомстата, сборник «Малое предпринимательство в России», 2002 г.

нимательства, формирования конкурентной среды в экономике, стимулирования занятости и самозанятости возможно пойти и на некоторое снижение доходов бюджета от малого предпринимательства, но при условии, что уменьшение налогового бремени будет распространяться только на те предприятия, которые являются действительно малыми. Кроме того, для самых малых предприятий целесообразно разрешить осуществление налогового учета по упрощенной системе.

Основные вопросы, возникающие при разработке специальных режимов для малого предпринимательства, более подробно рассматривались в публикации обзора ИЭПП за 2001 г. Там же были сделаны предположения о приемлемых вариантах ответов на них. Задача данного раздела в том, чтобы проанализировать принятые в 2002 г. новые главы Налогового кодекса, а также некоторые вносившиеся на рассмотрение Государственной Думы законопроекты.

Как отмечалось выше, в свете декларируемых задач реформы главным критерием оценки предложений в области упрощения налогообложения является наличие реального облегчения налогового бремени и издержек уплаты налогов для малых предприятий при отсутствии возможности уклонения от налогов для предприятий, не относящихся к категории малых. К сожалению, большинство предлагавшихся к обсуждению материалов, посвященных реформированию существующей системы, не отвечало высказанному требованию²⁹. Предлагавшиеся системы создавали весьма существенные возможности для уклонения от налогов (в значительной степени эти возможности сохранены и в принятой редакции глав 26.2 и 26.3 Налогового кодекса): например, замаскировать свой бизнес под малое предпринимательство, либо формально разделить предприятие на совокупность малых, либо выделить в составе контролируемой группы предприятий центры прибыли в виде малых предприятий. К созданию больших возможностей уклонения от налогов в предлагавшихся проектах приводила, в первую очередь, крайне широкая сфера применения предлагаемого порядка при отсутствии жестких ограничений на масштабы деятельности предприятий. Перечень допустимых сфер деятельности включал: розничную торговлю, бытовое и транспортное обслуживание, строительство и ремонт, прочие услуги, сельское хозяйство, промышленность, научно-техническая сферу и др. Если оказание услуг населению и розничная торговля являются естественными сферами малого предпринимательства и опасность, с точки зрения уклонения от налогообложения, может представлять дробление предприятий на сеть малых, а также применение разных режимов предприятиями, осуществляющими схожие виды деятельности и принадлежащими одному владельцу, то, в случае оказания услуг предприятиям, возможности для уклонения существенно расширяются. В то же время эти системы не создают серьезных стимулов для развития малого бизнеса в России.

²⁹ Речь идет, в частности, о Пакете законопроектов, подготовленных МНС РФ и МЭРТ РФ, включающем проекты следующих глав Налогового кодекса: Сбор за право торговли; Упрощенная система налогообложения индивидуальных предпринимателей на основе патента; Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности; Упрощенная система налогообложения организаций и индивидуальных предпринимателей, а также проекте федерального закона «О внесении дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации» (в части упрощенной системы налогообложения для субъектов малого предпринимательства), внесенном депутатами Государственной Думы И.Д. Грачевым и О.Г. Дмитриевой (27 июня 2001 г.).



Представляется нецелесообразным включать в число задач, стоящих перед системами налогообложения малого бизнеса, уменьшение уклонения от налогообложения в тех отраслях, где контроль параметров, формирующих налоговую базу, затруднен. В действующей системе налога на вмененный доход и в существующих предложениях эта задача решается путем введения обязательности данного режима для определенных видов деятельности. Такое решение представляется ошибочным и приводит лишь к резкому ограничению масштабов применения упрощенных систем и потерям, возникающим у добросовестных налогоплательщиков. Для видов деятельности, в которых уклонение от налогообложения особенно широко распространено и не поддается выявлению при обычных налоговых проверках, возможно применение минимального вмененного налога, величина которого должна быть существенно меньшей, чем в добровольно выбираемой системе.

Принятые Федеральным законом № 104-ФЗ от 24.07.2002 главы Налогового кодекса 26.2 «Упрощенная система налогообложения» и 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности»³⁰ не свободны от недостатков, свойственных действовавшим до 2003 г. режимам налогообложения малого предпринимательства. Многие положения вводимого этими главами режима налогообложения, не создавая благоприятных условий большинству малых предприятий, нарушают нейтральность налогообложения. Одновременно они предоставляют значительные преимущества тем, кто может создать несколько предприятий, применяющих различные режимы и распределяющих различные виды доходов и затрат между предприятиями с разными режимами так, чтобы снизить налоговые обязательства.

В то же время некоторые критикуемые положения этого порядка налогообложения малого предпринимательства являются вполне приемлемым компромиссом, позволяющим уменьшить уклонение от налогообложения с использованием малых предприятий, не создавая одновременно излишних сложностей тем, кто действительно нуждается в упрощенном учете.

Так, встретившее значительную критику положение о замене единым налогом, взимаемым по результатам хозяйственной деятельности, налога на добавленную стоимость, в числе совокупности налогов, является оправданным, если не определен механизм выявления и наказания злоупотреблений, использующих различия в сроках определения для целей налогообложения доходов и расходов при кассовом методе учета, применяемом при упрощенном режиме, и методе начислений. Например, невозможность быть плательщиками НДС для применяющих упрощенный режим делает невыгодным создание искусственных посредников (или организаций, производящих незначительные изменения в продукции, перепродаваемой предприятиям, использующим ее как фактор производства) для отсрочки уплаты налогов с помощью задержки платежей от лиц, применяющих метод начислений, лицам, применяющим кассовый метод учета.

Ограничение в отношении доли непосредственного участия других организаций в применяющих упрощенную систему (25%) является важным и отчасти смягчающим проблемы с уклонением групп аффилированных лиц, но только отчасти (статья 246.12, п. 3, п/п. 14). Например, два предприятия с разными режимами налогообложения могут принадлежать одному физическому лицу. Возможно и косвенное участие одного лица в

³⁰ Краткое описание этих глав дается выше. Те положения, которые не отражены там или представляют особый интерес с точки зрения налогообложения малого бизнеса, анализируются здесь.

разных организациях, причем доля этого участия может быть значительной. Кроме того, сохраняется возможность получения вместо дивидендов от крупного предприятия доходов через малое предприятие (юридическое или физическое лицо). В то же время, если предприятия даже с большей долей участия не ведут общих видов деятельности и не вступают между собой в сделки, возможности налогового планирования с использованием малых предприятий затруднены. Не исключен и вариант ограничения, снимающий целый ряд проблем, связанных с уклонением от налогообложения и применением режима теми, кому он не предназначен. Для этого при решении вопроса о том, имеет ли право предприятие применять упрощенный режим, следует рассматривать доход и число занятых не только самого претендующего на специальный режим предприятия, но и сумму доходов (а также суммарную занятость) всех предприятий, которые, будучи аффилированными с данным предприятием, вступали с ним в сделки или осуществляли такие же виды деятельности. Это правило действительно сложнее администрировать, чем принятые в Кодексе ограничения, но, во-первых, выигрыш от его принятия заключался бы в возможности упрощения целого ряда других положений режима, а во-вторых, использование разрабатываемой автоматизированной информационной системы МНС РФ должно существенно снизить издержки администрирования.

Ограничение по размеру валового дохода чрезвычайно важно. В главе 26.2 оно установлено в размере 15 млн руб. в год. Этот параметр вызвал, пожалуй, наибольшие дискуссии. Предложения были самые различные, вплоть до отмены ограничения вообще. Правительственные предложения включали первоначально лимит в 10 млн руб. Но с нашей точки зрения это ограничение нельзя рассматривать в отрыве от наличия других ограничений и способности налоговых органов их администрировать. Предел валового дохода в 15 млн руб. для применяющих упрощенный режим можно было бы считать резонным с учетом российских реалий, если бы какие-либо другие правила препятствовали созданию нескольких аффилированных предприятий, все или часть из которых применяют упрощенный режим для минимизации налоговых обязательств. Если такие правила отсутствуют, то предел должен быть установлен таким образом, чтобы использование упрощенного режима для уклонения было менее выгодным. Чем меньше значение дохода, при котором допускается применение альтернативных режимов, тем на меньшие суммы возможно заключить сделки с такими предприятиями, а значит, меньше возможный выигрыш от занижения налоговых обязательств с помощью таких сделок. Создание аффилированного предприятия для целей уклонения сопряжено с издержками, и если эти издержки сопоставимы с потенциальным выигрышем в виде снижения налогов, то результат использования этой формы уклонения снижается. По нашему мнению предел валового дохода при применении упрощенного режима следовало бы для начала установить в 4 млн руб. в год (сумма, в границах которой разрешается освобождение от обязанностей плательщика НДС). Позднее, после выявления и устранения возможных недостатков режима, предел можно было бы увеличить.

Ограничение по численности работников предполагает возможность применения упрощенного режима предприятиями с числом сотрудников до 100 человек (статья 246.12, п. 3, п/п. 15). Трудно представить, что на таких предприятиях не работает профессиональный бухгалтер. Поэтому можно предположить, что такие предприятия будут применять упрощенные режимы не столько с целью упрощения учета, сколько с целью минимизации налогов. Если учесть, что нет достаточных препятствий для вы-



платы заработной платы крупными предприятиями с использованием малых предприятий, данная норма представляется излишне щедрой.

Существенным могло бы быть ограничение в статье 246.12, п. 3, п/п. 16, касающееся стоимости имущества (до 100 млн руб.). Однако речь в этом ограничении идет только об амортизируемом имуществе, то есть основных средствах и нематериальных активах. Если ограничивается размер имущества предприятия для целей применения упрощенных режимов, то более целесообразным является ограничение размера товарно-материальных запасов. Для настоящего малого бизнеса ограничение размера амортизируемого имущества в указанных размерах может оказаться существенным в достаточно редких случаях, а возможным манипуляциям активами с целью уклонения можно воспрепятствовать и другими способами. Кроме того, для определения соответствия предприятия указанному условию потребуются осуществлять оценку остаточной стоимости амортизируемого имущества на конец каждого отчетного периода, то есть надо будет вести учет амортизируемого имущества, что существенно увеличит издержки уплаты налогов для малого предпринимательства. Более того, изменение, внесенное Федеральным законом № 191-ФЗ от 31.12.2002 г., требует определять для указанной цели остаточную стоимость «в соответствии с законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете», то есть предполагает вести дополнительно бухгалтерский учет основных средств. Но именно бухгалтерский учет основных средств является одной из наиболее сложных составных частей учета, причем его учет с двойной проводкой осуществлять легче, чем по книге учета доходов и расходов.

Важным является ограничение права налогоплательщиков произвольно выбирать режимы между упрощенным и общим (статья 346.13 п. 7). В то же время для уменьшения возможностей злоупотреблений срок, после которого можно повторно вернуться к упрощенному режиму, следовало бы увеличить до трех лет. Но в первоначальной редакции этой статьи повторный переход к упрощенному режиму разрешался не ранее чем через два года после возврата к общему, а Федеральным законом № 191-ФЗ от 31.12.2002 было внесено изменение, разрешающее вновь переходить к упрощенному режиму уже через год после прекращения его применения.

Существенным ограничением является то, что «объект налогообложения не может меняться налогоплательщиком в течение всего срока применения упрощенной системы налогообложения»³¹ (статья 346.14 п. 2). Однако сама возможность одновременного существования нескольких упрощенных режимов создает возможности для уклонения от налогообложения, причем налогообложение доходов по низкой ставке делает возможным особенно эффективное применение упрощенных режимов для этой цели. Можно ожидать, что в течение 2003–2004 гг. выплаты заработной платы через такие малые предприятия приобретут массовый характер. По-видимому, говорить об отмене такого режима до 2005 г., когда он должен быть отменен в соответствии с положениями Кодекса, затруднительно, однако важно, чтобы не произошло продление этого порядка на более поздние сроки.

Опасным представляется отсутствие ограничений на применение упрощенных режимов для участников внешнеэкономической деятельности. Возможно, полный за-

³¹ Здесь речь идет не о возможности выбора между упрощенным и общим режимами, а об установленной Кодексом возможности в рамках упрощенного режима выбирать между объектами налогообложения, а именно доходом и доходом, уменьшенным на величину расходов, со ставками налогообложения соответственно 15% и 6%. Право выбирать в качестве объекта доход установлено до 1 января 2005 г.

прет – слишком жесткая мера, но и полное отсутствие ограничений целесообразным назвать нельзя. Во-первых, это может привести к применению таких форм уклонения, которые сопряжены со значительными потерями доходов бюджета (этому особенно могли способствовать недостаточно четкие формулировки в Налоговом кодексе относительно НДС, уплачиваемого при импорте товаров; но нужно отметить, что Федеральным законом № 191-ФЗ от 31.12.2002 г. внесено изменение, препятствующее этому, а именно: освобождение от уплаты НДС не распространяется на НДС, подлежащий уплате в соответствии с Налоговым кодексом при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации (см. статью 346.11 п. 3). Во-вторых, участники внешнеэкономической деятельности, как правило, имеют валютные счета, а в этом случае требуется регулярный профессиональный учет, то есть для таких предприятий выигрыш от применения упрощенного учета существенно снижается, более того, фактически профессиональному бухгалтеру будет удобнее вести полноценный учет с двойной проводкой.

Доходы для целей применения упрощенной системы включают доходы от реализации и внереализационные доходы, определенные в соответствии со статьями 249 и 250 Налогового кодекса. При последовательном применении налога cash-flow типа R³² облагаться должны были бы только реальные потоки денежных средств, то есть поступления средств за товары, работы, услуги должны включаться в базу налога, а полученные кредиты и проценты – нет. Также вычитаться из базы налога должны и выплаты за приобретенные факторы производства, но не должны вычитаться выплаченные проценты и погашение основной суммы займа. Для корректного описания такой базы следовало бы или писать отдельный перечень доходов и расходов для малого бизнеса, или сослаться на соответствующие статьи из главы 25. В последнем случае необходимо учитывать особенности структуры Налогового кодекса РФ, в котором часть доходов от реализации валюты, доходы от предоставления имущества в аренду, плата за предоставление в пользование прав на результаты интеллектуальной деятельности, безвозмездно полученное имущество и некоторые другие виды доходов выделяются в самостоятельную статью «внереализационные доходы» (статья 250). Эта же статья включает полученные проценты. Таким образом, для исключения полученных процентов из налоговой базы следовало бы специально оговорить это правило. Симметричный порядок должен был бы действовать в отношении процентов уплачиваемых, то есть они не должны были бы исключаться из базы налогообложения.

Однако Государственной Думой было принято решение включать полученные проценты в доходы и вычитать уплаченные проценты из налоговой базы в составе рас-

³² Экономистами разработано несколько видов налогов cash-flow, все они являются нейтральными к инвестициям в том смысле, что не искажают предельного инвестиционного решения. Все они имеют свои достоинства и недостатки. Налог Real (R-based) cash-flow, то есть налог на реальные потоки денежных средств, на наш взгляд, лучше всего подходит для целей обложения малого бизнеса. Другие налоги cash-flow – это налог типа RF (real plus financial), облагающий все реальные и финансовые потоки, то есть в базу которого включаются все поступления (выручка, полученные займы, полученные проценты) за вычетом всех выплат (оплаты приобретенных товаров, работ, услуг, погашения задолженности, выплаты процента), и налог типа S, облагающий чистые потоки денежных средств акционерам, то есть выплату дивидендов плюс покупку акций минус стоимость эмиссии новых акций. Последние два налога фактически эквивалентны (в первом случае база налога включает сам налог, а во втором нет, поскольку налог юридически платится предприятием от сумм, выплаченных акционерам). (См. Tax Policy Handbook, IMF, 1995. P. 169).



ходов. Такое решение обеспечивает нейтральность, если помимо процентов в налоговую базу включаются полученные потоки денежных средств и исключаются из нее выплаченные, то есть когда применяется не налог R, а налог RF из группы налогов cash-flow. В этом случае основная сумма кредита должна включиться в базу налогообложения, а при ее выплате она должна уменьшить налоговую базу. Получившийся в результате принятия главы 26.2 Налогового кодекса налог, таким образом, не является налогом cash-flow. Но дело не в дефинициях. Главное преимущество налогов cash-flow, нейтральность к инвестиционным решениям, не возникает при применении нового российского упрощенного режима. Кроме того, этот режим создает преимущества для тех предприятий, которые имеют возможность получить кредиты, перед теми, кто вынужден пользоваться для инвестирования только собственными средствами. А для малого бизнеса особенно важно было бы обеспечить вычитаемость издержек финансирования инвестиций при использовании собственных средств, потому что настоящий малый бизнес нечасто имеет возможность пользоваться заемными средствами. Разумеется, все рассуждения по вопросу нейтральности при применении налога cash-flow имеют смысл при условии отсутствия ограничений на перенос убытков (вопрос о наличии таких ограничений рассматривается дальше).

При этом следует отметить, что в действительности немедленный вычет расходов на основные средства в принятой главе 26.2 предусмотрен не для всех налогоплательщиков. В отношении основных средств, приобретенных до принятия предприятием упрощенного режима, фактически осуществляется амортизация, просто по иным правилам, чем при общем режиме. В отношении основных средств со сроком полезной эксплуатации, не превышающим 3 года, списание осуществляется в течение одного года. Для активов со сроком полезного использования от 3 до 15 лет амортизация осуществляется по нормам 50%, 30% и 20% в первый, второй и третий годы применения упрощенной системы соответственно (статья 346.16, п. 3). Для активов с более длительным сроком службы предусмотрено списание «в течение 10 лет применения упрощенной системы налогообложения равными долями от стоимости основных средств». В результате получается, что немедленного списания нет, и начисляется амортизация, причем, если актив, например, имеет срок службы 16 лет и до принятия упрощенного режима уже эксплуатировался 15 лет, его остаточная стоимость будет списываться еще 10 лет. В этом случае речь идет, скорее всего, о небольших суммах, но учет все равно усложняется. Такой порядок фактически делает «упрощенную» систему довольно сложной для тех, кто применял ранее другой режим, причем с не вполне ясными целями, поскольку намеренное принятие общего режима в момент инвестирования с последующим переходом к упрощенному режиму выгод в смысле сокращения налогов предприятию не приносит. При применении амортизации учет с двойной проводкой легче и порождает меньше ошибок, чем расчет непосредственно исходя из книги учета доходов и расходов. Очевидно, что при таких условиях на тех предприятиях, которые пользуются услугами квалифицированного бухгалтера, будет осуществляться учет с двойной проводкой, а отчетность – предоставляться по установленным «упрощенным формам». При этих обстоятельствах отказ от представления в налоговые органы баланса выглядит нецелесообразным.

Для тех же предприятий, где учет ведут сами собственники, не являющиеся бухгалтерами, данная система чрезвычайно сложна и фактически не снижает издержек по уплате налога. То есть заявленная при разработке данного режима цель не достигается.

Более того, при реализации основных средств предприятиям предлагается осуществить пересчет амортизации за время применения упрощенного режима в соответствии с общим порядком. Фактически выгода для бюджета заключается в пенях, которые при этом возникают. Налоговая база, образующаяся в результате реализации, при этом не меняется. Доход, полученный в результате пересчета, вычитается из налоговой базы, поскольку остаточная стоимость основных средств уменьшается на ту же сумму. По-видимому, эта мера была предложена для противодействия потенциальной возможности списания активов через малые предприятия с последующей их реализацией физическим лицам или иным лицам, не имеющим права вычета из налоговой базы расходов на приобретение основных средств. Если это так, то такую оговорку следовало бы прописать особым образом.

В статье 346.18 описан порядок применения минимального налога по ставке 1% от доходов предприятия для тех, кто выбрал в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов. Эта норма, вообще говоря, имеет оправдание, однако в сочетании с ограничениями на перенос убытков она может быть слишком жесткой. Более того, последующий перенос уплаченного минимального налога хотя и является целесообразной мерой, все же в значительной степени утрачивает свое преимущество, поскольку на него распространяются все жесткие ограничения, действующие в отношении прочих убытков.

Порядок переноса убытков включает те же ограничения, которые действуют в отношении предприятий, применяющих общий режим, и даже для них являются неоправданными. «Убыток не может уменьшать налоговую базу более чем на 30%. При этом оставшаяся часть убытка может быть перенесена на следующие налоговые периоды, но не более чем на 10 налоговых периодов» (статья 346.18 п. 7). О роли переноса убытков в стимулировании инвестиций неоднократно писалось в работах разных авторов, о дестимулирующем влиянии ограничений тоже. Особенно серьезное дестимулирующее влияние ограничения оказывают именно на малый бизнес. Кроме общего ограничения, для применяющих упрощенную систему действует дополнительное ограничение – не принимаются убытки, накопленные при применении общего режима при переходе на упрощенный, и убытки, накопленные при упрощенном режиме при переходе к общему. Первое ограничение вообще непонятно – убыток, возникший за время применения общего режима, выгоднее зачесть именно в рамках общего режима – ставка 24% выше, чем 15%-ная, применяющаяся при упрощенном режиме. Никакой опасности для доходов бюджета от принятия упрощенного режима (кроме тех потерь, которые связаны собственно с применением упрощенного режима) теми, кто ранее применял общий порядок, не прослеживается. Что касается убытков, накопленных при упрощенной системе, – здесь вопрос сложнее. Однако полный запрет переноса убытков при смене режима все равно является слишком жесткой мерой, дестимулирующей развитие предприятия. Возможности налогового планирования, заключающегося в принятии упрощенной системы специально на период инвестирования с целью ускоренного списания, можно ограничить простым способом – убытки, накопленные за время применения упрощенного режима, при переходе к общему порядку капитализировать и списывать в течение ряда лет. Но при этом допустимо ограничение на принятие убытков в случае слияния предприятий, чтобы предотвратить практику торговли убытками.

Запрет переноса убытков – не единственное чрезмерно жесткое ограничение, возникающее при смене режима. Статья 346.25 п. 3 предусматривает пересчет стоимости



основных средств, приобретенных за время применения упрощенной системы, в соответствии с правилами амортизации, действующими для общего режима. Эта мера является необоснованно жесткой и ведет к потерям как для предприятия, так и для общества. Возможности налогового планирования можно ограничить упомянутым выше простым и дешевым способом – убытки, накопленные за время применения упрощенного режима, при переходе к общему порядку капитализировать и списывать в течение ряда лет. Принятый же вариант пересчета будет искусственно сдерживать развитие предприятий, увеличивать издержки ведения учета в тех случаях, когда расширение масштабов предприятия с превышением пороговых значений все равно выгодно, а также увеличивать издержки налоговых органов при проверке правильности начисления налоговой базы. В то же время основные возможности уклонения от налогообложения эта мера все равно не устраняет. Предприятие, которому поставлены такие ограничения, может расширяться за счет создания новой организации, применяющей уже общий режим, а у малого, владеющего основными средствами, – арендовать их. Это приведет к еще большим потерям доходов бюджета, нежели просто при расширении предприятия и переходе на общий режим без каких-либо ограничений.

Имеет смысл еще раз подчеркнуть, что применение налога с альтернативным объектом налогообложения, то есть налога от доходов, по ставке 6%, приведет к массовым уклонениям от налогообложения при выплате заработной платы. Простейшая из схем уклонения такого рода – регистрация работника в качестве индивидуального предпринимателя и заключение с ним гражданско-правового договора вместо выплаты заработной платы. Выплаченные суммы, также как заработная плата и единый социальный налог, вычитаются из базы налога на прибыль. Но при этом вместо выплаты единого социального налога по ставке до 35,6% (если заработная плата работнику выше 100 тыс. руб. и предприятие удовлетворяет ряду условий) возникают небольшие (в 2002 г. – 150 руб. в месяц) платежи в Пенсионный фонд, на величину которых еще и уменьшается сумма единого налога (в пределах 50%, но достичь этих пределов при символических платежах в Пенсионный фонд трудно).

Самая главная потеря для общества, которая может возникнуть из-за принятия такого порядка, – то обстоятельство, что действительно малые предприятия будут облагаться либо по ставке 6% от валового дохода, либо 15% от чистого. Те же, кто имеет возможность создать несколько предприятий специально для манипуляций с налоговой базой, смогут добиться приближения эффективной ставки к ставке в 6% от чистого дохода (если расходы по документам относятся к предприятию, выбравшему в качестве объекта налогообложения доход за вычетом расходов или прибыль, а выручка, превышающая расходы, будет получена предприятием с доходом в качестве объекта налогообложения). То есть малым предприятиям будет еще труднее конкурировать со средними предприятиями, чем при применении всеми без исключения общего режима. Таким образом, основная цель реформы – создание благоприятных условий для малого предпринимательства – не достигается указанными мерами.

Есть еще одно важное обстоятельство, которое имеет смысл отметить. Ставки упрощенных налогов на малый бизнес установлены низкими, возможности для уклонения не устранены, граничные параметры для определения права на применение упрощенных режимов высоки, причем от введения этих налогов пострадают поступления не только налога на прибыль, но и подоходного налога, а также единого социального налога. Потери бюджетных доходов неизбежны как на федеральном, так и на региональ-

ном уровнях. Однако решение о введении этих налогов было принято Государственной Думой, а не региональными и не местными органами власти. В этой ситуации, видимо, было бы целесообразно, чтобы федеральный бюджет принял на себя большую долю ответственности за принятое решение. Так, пониженную ставку налога было бы правильно рассматривать как результат отказа федерального бюджета от своей доли налога. Кроме того, желательно, чтобы большая часть налоговых поступлений, если не все, направлялась местным бюджетам.

Главой 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» Налогового кодекса вводится новый порядок взимания налога на вмененный доход.

Отличия от прежде действовавшего порядка можно рассматривать как позитивные. Те виды деятельности, которые осуществляются преимущественно для реализации продукции другим предприятиям, устранены. Вмененным налогом облагаются, в основном, услуги населению. Это может уменьшить возможности для уклонения от налогообложения посредством завышения затрат за счет закупок услуг у предприятий, облагающихся вмененным налогом. Кроме того, исключены те виды деятельности, где строгий учет является необходимым по причинам, не связанным с налогообложением (например, деятельность по сбору и реализации лома цветных металлов). Более четко прописан порядок определения базы вмененного налога. В то же время сохраняются некоторые неблагоприятные элементы, свойственные вмененному налогообложению вообще. Обязательность налога для определенных видов деятельности приведет к невозможности сопоставления результатов налогообложения этих видов деятельности при применении вмененного и общего режимов, что скажется на корректности определения корректирующего коэффициента K_2 ³³. Применение такого налога скажется на горизонтальной справедливости налоговой системы, поскольку усреднение по натуральным показателям приведет к тому, что предприятия с одинаковыми результатами хозяйственной деятельности окажутся обложены налогами по-разному. Сохраняется возможность для произвола региональных властей при определении налоговой базы, поскольку коэффициент K_2 можно варьировать в весьма широких пределах от 0,1 до 1, а параметры для его расчета определяют региональные власти. При этом может оказаться, что для некоторых предприятий будет установлена фактически индивидуальная база, причем для одних сильно заниженная, для других завышенная, в зависимости от расположения региональных властей и их связей с этими предприятиями. Возможно использование этого коэффициента для создания препятствий входу на рынок новых предприятий, если интерес или контроль в действующем на территории региона бизнесе, облагаемом вмененным налогом, велик у представителей власти.

В связи с этим представляется рациональным применять вмененный налог только к особо малым предприятиям, причем на добровольной основе. Проведенная правительством большая работа по установлению значимых для оценки доходности показателей может в этом случае оказаться весьма полезной для налоговых органов. На основании вмененных методов можно оценивать потенциальную сумму налога для

³³ K_2 – корректирующий коэффициент базовой доходности, учитывающий совокупность прочих особенностей ведения предпринимательской деятельности, в том числе ассортимент товаров (работ, услуг), сезонность, время работы, величину доходов и иные особенности (см. статью 346.27 Налогового кодекса).



предприятий, и в случае существенного отклонения декларируемого результата от проведенной налоговыми органами оценки направлять усилия проверяющих в первую очередь на те предприятия, где отклонение велико. Это позволило бы минимизировать уклонение от налогов, увеличить доходы бюджета и добиться большей справедливости налогообложения.

В заключение представляется важным еще раз вернуться к вопросу статистики, описывающей роль малого предпринимательства в экономике России. Госкомстатом не публикуются данные о добавленной стоимости в секторе малого предпринимательства. Но объем выпуска, численность занятых, количество малых предприятий возрастают не только при развитии реального малого бизнеса, но и при увеличении объема уклонений с использованием малого предпринимательства. Даже показатель добавленной стоимости не является адекватным отражением реального положения дел. Чтобы наблюдать, к каким последствиям приведет принятие нового налогового порядка, следовало бы произвести обследование только малых предприятий, не аффилированных с крупным бизнесом или большим числом других малых предприятий.

Приложение 4

Анализ некоторых результатов реформы подоходного налогообложения

В рамках анализа некоторых результатов реформы подоходного налогообложения в России было проведено исследование, посвященное анализу ключевых проблем функционирования подоходного налога в России и результатов реформы, проведенной в 2000 г.³⁴

Реформа подоходного налога, или налога на доходы физических лиц, как он именуется в новой редакции соответствующей главы Налогового кодекса, была осуществлена в 2000 г. на первом этапе налоговой реформы и заключалась, прежде всего, в установлении плоской единой ставки на уровне, близком к наименьшей предельной ставке ранее действовавшей шкалы, сокращении льгот и упрощении процедур уплаты и сбора налога. Изменения в подоходном налоге были обусловлены необходимостью повысить его роль как в общих налоговых поступлениях, так и в перераспределительных процессах.

Столь радикальная реформа подоходного налога в России проводится впервые, поэтому на данный момент в отличие от зарубежных стран, где подобного рода реформы имели место, практически отсутствует опыт исследований влияния осуществляемых изменений на уровень налогооблагаемых доходов, величину поступлений налога в бюджет и на его роль в процессе перераспределения доходов населения.

К числу наиболее существенных выводов, вытекающих из анализа предреформенной ситуации, можно отнести: подоходный налог играл *небольшую роль в налоговой системе* по причине невысокого среднего уровня доходов населения и, в первую очередь, заработной платы, сложности налогового законодательства и слабости администрирования налога и, как следствие, высокого уровня уклонения от него, обладал *слабой перераспределительной способностью*, вытекавшей из использования различных механизмов уклонения в основном высокодоходными налогоплательщиками. В этой ситуа-

³⁴ Синельников-Мурылев С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога (см. <http://www.iet.ru>).

ции возможность увеличения поступлений налога за счет увеличения предельной ставки налога была ограничена, так как в условиях слабости администрирования это могло привести к увеличению стимулов уклонения от налога. В таких условиях сокращение предельной ставки налога и гармонизация совокупной ставки обложения прибыли предприятий и заработной платы, наряду с усилением администрирования, были, по мнению авторов реформы, призваны стимулировать сокращение сокрытия доходов от налогообложения.

С целью построения теоретических гипотез о воздействии реформы на уровень поступлений подоходного налога использовались модели уклонения от налогообложения типа модели Аллингема–Сандмо. С учетом выводов, сделанных на основе подобных моделей, были сформулированы три основные гипотезы. Во-первых, снижение предельной налоговой ставки должно повлечь за собой увеличение налогооблагаемой базы. Во-вторых, сокращение уклонения, прежде всего среди наиболее обеспеченных налогоплательщиков должно привести к увеличению налогового бремени на них и, как следствие, к увеличению прогрессивности подоходного налога. В-третьих, несмотря на снижение предельной ставки, должно произойти увеличение поступлений.

Нами были исследованы модели зависимости изменения налоговых поступлений и изменения базы подоходного налога в 2000–2001 гг. от изменения средней предельной ставки на основе данных о поступлениях подоходного налога на душу населения в различных регионах России, а также модели, направленные на оценку степени прогрессивности подоходного налога в 2000–2001 гг.

При моделировании поступлений подоходного налога в качестве оценки действительного размера доходов населения, включающей «теневые» доходы, был использован показатель потребительских расходов, так как его изменение оказалось менее коррелировано с изменением средней предельной налоговой ставки, чем изменение доходов. В модели налоговой базы был также использован этот показатель в качестве индикатора автономного реального роста налоговой базы, не связанного с изменением предельной ставки. Прогрессивность подоходного налога оценивалась с помощью трех моделей налоговых поступлений – линейной, квадратичной и логарифмической. Полученные результаты регрессионного анализа позволили сформулировать несколько основных выводов.

Во-первых, в соответствии с гипотезой, основанной на анализе теоретических моделей уклонения от налогообложения, удалось выявить отрицательную связь между показателями налогооблагаемой базы и предельной ставки в результате реализации реформы подоходного обложения в России в 2000–2001 гг. Во-вторых, как и предполагалось с учетом низкой эффективной ставки подоходного налога до реформы, была выявлена отрицательная связь между налоговыми поступлениями и предельной ставкой подоходного налога. В-третьих, результаты оценки показали, что подоходный налог прогрессивен по заработной плате и не прогрессивен по налогооблагаемым доходам. При этом результаты оценки панели для двух лет позволяют говорить о повышении прогрессивности подоходного налога по заработной плате в 2001 г. по сравнению с 2000 г. Похожие выводы могут быть сделаны из анализа индексов прогрессивности Какувани и Масгрейва, которые обнаруживают рост прогрессивности подоходного налога. Как следствие, мы можем говорить о повышении прогрессивности налогообложения заработной платы при невозможности с помощью использованных методов выявить прогрессивность налогообложения доходов, облагаемых налогами, в целом.



Из построенной в исследовании модели налоговых поступлений можно определить, какую роль играл рост фактических доходов населения и рост средней предельной ставки подоходного налога на налоговые поступления. Рост поступлений подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 годом составил 76,4 млрд руб. (или 43,9%). Расчеты по модели показывают³⁵, что за счет изменения ставки налога (с учетом разнонаправленного действия снижения ставки для одних категорий налогоплательщика и повышения для других, а также сокращения уклонения от налога) его поступления выросли примерно на 42 млрд руб., а за счет общего экономического роста в стране и ряда других факторов – на 34 млрд руб. Исследование позволило сформулировать ряд практических рекомендаций по совершенствованию подоходного налогообложения.

Наличие положительной связи между динамикой налогооблагаемой базы и предельной ставки налога дает возможность надеяться на продолжение тенденции легализации доходов, начавшейся в 2001 г. Основными условиями этого, по нашему мнению, могут служить, во-первых, сохранение в течение продолжительного периода времени плоской ставки подоходного налога, во-вторых, повышение эффективности администрирования налога, в том числе за счет законодательного сокращения возможностей уклонения от налога и ужесточения наказания за уклонение. Первое условие является ключевым, так как совершенно очевидным является тот факт, что в первый год существования плоской ставки налога уклонение сократилось на значительную величину, но не перешло из разряда массового явления в разряд редких или исключительных случаев. Во многом это связано с определенной степенью недоверия налогоплательщиков к нововведениям, предполагающих, что после легализации ими доходов последует существенное повышение ставки налога.

Важным фактором, способным повысить действенность второго из названных условий, является то обстоятельство, что при значительном снижении предельной ставки обложения заработной платы применение различных схем для уклонения от налогов, с учетом риска применения санкций за уклонение от налога, должно стать менее выгодным, чем соблюдение закона. Определенный потенциал для снижения уклонения от налогообложения лежит в сфере усиления его администрирования. В этой связи вместо ужесточения режима контроля за осуществлением крупных расходов физическими лицами, что весьма трудно поддается эффективному администрированию, целесообразно создание необходимых правовых инструментов для возможности оценки налоговыми органами базы налогообложения на основе так называемых «внешних признаков» богатства.

Отсутствие однозначного ответа на вопрос о перераспределительном характере подоходного налога в отношении доходов населения свидетельствует о том, что требу-

³⁵ Наличие константы (которая оказалась незначимой) не позволяет нам разложить изменение доходов без остатка по двум факторам: изменению средней предельной ставки подоходного налога и изменению расходов. Для целей анализа вкладов факторов уравнение зависимости изменения налоговых поступлений от изменения потребительских расходов и изменения средней предельной ставки подоходного налога было оценено без константы. Следует отметить, что такой расчет будет в определенной степени условным, поскольку изменение расходов коррелированно с изменением средней предельной ставки (коэффициент корреляции равен 0,24) и коэффициенты, полученные в модели, могут не отражать истинной зависимости изменения налоговых поступлений от изменения расходов и изменения средней предельной ставки налога.

ется разработка и внедрение комплекса мер как по усилению прогрессивности налоговой системы в целом, так и подоходного налога. Применительно к подоходному налогообложению речь, в частности, речь может идти о необходимости отмены регрессивных имущественного налогового вычета и вычета на благотворительность, разработке системы прогрессивного обложения процентных доходов, совершенствовании методов обложения дополнительных выгод работников (*fringe benefits*). В то же время необходимо учесть, что сокращение льгот по уплате подоходного налога может иметь достаточно сильную политическую оппозицию

В перспективе возможно также включение в налогооблагаемую базу выплат за счет бюджетов различного уровня категориального характера. Следует, однако, учитывать, что это может потребовать мобилизации дополнительных бюджетных средств для компенсации сокращения их размера в результате налогообложения. Кроме того, по той части выплат, которые поступают из вышестоящих уровней власти (при том, что подоходный налог поступает в территориальные бюджеты), устранение льгот может потребовать принятия соответствующих решений в области межбюджетных отношений.

Одним из возможных путей повышения прогрессивности подоходного налога может служить повышение необлагаемого минимума. Однако данная мера требует тщательного анализа, с точки зрения возможных бюджетных потерь, и, по-видимому, должна носить поэтапный характер. Кроме того, возникает проблема организации администрирования большого необлагаемого вычета. При наличии нескольких источников доходов требуется осуществить выбор, к какому из источников может применяться такого рода вычет.