

вых). В случае снижения ко времени переговоров с Парижским клубом процентных ставок по российским долговым бумагам (что, как отмечалось, весьма вероятно) для достижения равноценных условий потребуются еще более значительное снижение купонных ставок.

Представляется, что указанные размеры списания долга являются минимально приемлемыми для России. Они позволяют в течение достаточно длительного периода сохранять непроцентные расходы федерального бюджета на минимальном уровне поддержания первичного профицита в период 2000 — 2015 гг. в диапазоне от 1,5 до 3% ВВП и дефицита от 1,5% ВВП до нуля. Даже с учетом ожидаемого облегчения долгового бремени темпы экономического роста, по нашим оценкам, не превысят 4% в год.

При обсуждении условий соглашения с Лондонским клубом многие наблюдатели высказывали мнение, что, во-первых, оно невыгодно России, поскольку предусматривает худшие условия, чем исходные предложения российской стороны, и, во-вторых, что достигнутые условия не гарантируют страну от нового дефолта в будущем. Эти соображения совершенно неосновательны. Очевидно, что переговоры о реструктуризации долга носят характер «торговли», в ходе которой вырабатывается компромисс между позициями должника и кредитора. При этом, как показали теоретические исследования, позиции кредиторов на таких переговорах значительно сильнее: в большинстве ситуаций им удастся добиться условий, при которых должник выплачивает максимум того, что он реально способен заплатить. Что касается «переносимости» долговой нагрузки после реструктуризации, то, на наш взгляд, это будет зависеть от действий российского руководства. В случае проведения энергичных структурных реформ, привлечения в страну инвестиций, сокращения оттока капитала и достижения на этой основе устойчивого экономического роста долг, хотя и будет оставаться тяжелым бременем, вполне может быть выплачен. Если добиться этого не удастся, то новые проблемы с обслуживанием долга в будущем неизбежны, какими бы ни были нынешние условия реструктуризации.

Рассмотренные условия реструктуризации долга бывшего СССР представляются тем компромиссом, который не идеален для обеих сторон, но которому не видно реальной альтернативы. Можно ожидать, что в течение 2000 г. оставшийся советский долг будет реструктурирован на условиях, сходных с рассмотренными.

## Раздел 4

# БЮДЖЕТНО-ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

## ДОХОДЫ БЮДЖЕТА

Одним из результатов кризиса 1998 г. стало понимание острой необходимости изменений в бюджетно-налоговой сфере. Дальнейшее откладывание решений в области структурной реформации налоговой системы могло привести к еще одному витку бюджетного кризиса из-за ограниченности возможностей финансирования бюджетного дефицита как за счет заимствований денежных средств на внешних рынках, так и за счет внутреннего финансирования. Фактически единственным источником финансирования дефицита остались кредиты ЦБ и размещение государственных ценных бумаг в Сбербанке и ЦБ РФ. Чрезмерное использование данных источников немедленно сказалось бы на макроэкономических показателях развития российской экономики после кризиса.

Между тем решение бюджетных проблем является, по сути, основным ориентиром экономического развития страны, в том числе и для представителей МФО, действия которых по предоставлению России очередных кредитов во многом зависят от способности правительства выполнять принятые обязательства по повышению сбора налогов и достижению первичного профицита федерального бюджета.

Формирование проекта бюджета на 1999 г., и прежде всего его доходной части, основывалось на ситуации, сложившейся в результате кризиса 1998 г. При этом осенью 1998 г. оценка последствий кризиса еще была весьма предварительной и формирование бюджета происходило в основном по инерционному принципу. Так, в конце 1998 г., по прогнозам большинства экспертов, в том числе международных финансовых организаций, перспективы развития российской экономики после кризиса были достаточно неутешительными. Прогнозировалось дальнейшее падение ВВП и объемов промышленного производства, потенциал топливной отрасли — традиционного источника доходов бюджета — снижался: мировые цены на нефть к концу 1998 г. составляли 50% от уровня предыдущего года и нефтяная отрасль работала практически с минимальной рентабельностью.

Следующим фактором, повлиявшим на формирование проекта бюджета 1999 г., стала разработка налоговой реформы в конце 1998 г. Основным результатом изменений налоговой системы по плану МНС во главе с Г.Боосом должно было стать снижение уровня налоговой нагрузки на налогоплательщиков, в первую очередь за счет снижения ставок налога на добавленную стоимость и налога на прибыль. По расчетам экспертов МНС, это должно было повлечь за со-

бой расширение налогооблагаемой базы в результате выхода экономических агентов из тени. В этой ситуации на первый план выходила проблема повышения налоговой дисциплины и снижение прироста объемов задолженности в бюджет.

Ход событий в 1999 г. показал, что пессимистические прогнозы развития экономики России не оправдались, а намеченные изменения в налоговой системе были отложены или проведены лишь частично. С другой стороны, существенное влияние на бюджет оказало изменение экономической конъюнктуры как внутри страны, так и за рубежом. Рассматривая исполнение доходной части бюджета в 1999 г., необходимо выделить следующие факторы, в той или иной мере повлиявшие на его исполнение:

- стабилизация и рост экономики России, особенно рост промышленного производства;
- расширение номинальной налогооблагаемой базы за счет инфляционных процессов;
- девальвация рубля и падение его реального курса, что привело к четырехкратному удорожанию импорта в рублевом исчислении и практически двукратному снижению его физических объемов;
- стремительный рост мировых цен на нефть.

### 1. Консолидированный бюджет

При анализе номинального уровня исполнения бюджета в 1999 г. необходимо учитывать тот факт, что изменение общей экономической ситуации, рост промышленного производства и снижение объемов импорта в долларовом эквиваленте привели к расширению налоговой базы в одних секторах экономики и ее уменьшению в других. Как следствие, претерпела изменение структура доходной части бюджета, которая оставалась практически неизменной на протяжении нескольких предыдущих лет. С другой стороны, рост инфляции после августовского кризиса привел к увеличению номинальных доходов бюджета, при этом на структуру доходной части также повлияло различие в динамике потребительских цен, цен производителей продукции и темпов обесценения рубля.

Традиционным инструментом анализа реального изменения бюджетных поступлений является представление доходов бюджета в % к ВВП (табл. 1). В таком измерении суммарный объем доходов консолидированного бюджета в 1999 г. хотя и превысил показатель 1998 г., но практически остался на уровне 1995—1997 гг. Наибольший рост поступлений в бюджет пришелся на налоговые доходы. В 1999 г. они выросли на 2,2 п. п. по сравнению с предыдущим годом, но, сравнивая результаты 1999 г. с докризисным 1997 г., необходимо отметить падение налоговых доходов на 0,7 п.п. Остальной прирост равномерно распределился между неналоговыми доходами и бюджетными фондами.

Таблица 1

### Поступления в консолидированный бюджет РФ (в % к ВВП)

Показатель	1997	1998	1999	Изменение: 1999 в п.п. к	
				1997	1998
Налоговые доходы, в том числе	23,1	20,2	22,4	-0,7	2,2
Налог на прибыль	4,1	3,6	4,9	0,8	1,3
Подходный налог	3,0	2,6	2,6	-0,4	0,0
НДС на внутренние товары	5,7	4,6	4,8	-0,9	0,2
Акцизы на внутренние товары	2,5	2,4	2,3	-0,2	-0,1
Налоги на ВЭД	2,3	2,7	3,6	1,3	0,9
Неналоговые доходы	1,1	1,1	1,7	0,6	0,6
Бюджетные фонды	1,8	1,5	2,2	0,4	0,7
Трансферты	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
<b>Итого доходы</b>	<b>26,4</b>	<b>23,2</b>	<b>26,7</b>	<b>0,3</b>	<b>3,5</b>

Наибольший интерес для анализа представляют налоговые доходы, так как они составляют около 85% всех доходов и служат инструментом фискальной политики государства. Рассматривая отдельно наиболее значимые для бюджета виды налогов, хорошо видно, что рост произошел (в том числе и по сравнению с 1997 г.) только в поступлениях налога на прибыль и суммарных налогах на ВЭД<sup>1</sup>. По остальным налогам, таким как НДС и акцизы на внутренние товары, а также подходный налог, показатели в 1999 г. практически не изменились по сравнению с 1998 г. и оказались ниже уровня 1997 г.

Фактически результаты 1999 г. уже не выглядят безоговорочно положительными. Рост поступлений от налогов на ВЭД в 1999 г. во многом обусловлен введением экспортных пошлин (дополнительные доходы от введения вывозных пошлин составили 0,7% к ВВП), что, в свою очередь, стало возможным только благодаря неожиданному росту цен на энергоносители на мировом рынке. Таким образом, в 1999 г. единственное реальное улучшение показателей поступлений в бюджет было по налогу на прибыль, произошедшее даже после снижения ставки налога на 5 п.п. Отрицательные результаты по остальным налогам говорят о том, что увеличение сбора произошло только в номинальном выражении, другими словами, рост доходов произошел благодаря индексации налоговых платежей из-за инфляционных процессов, а не из-за реального расширения налогооблагаемой базы в результате роста экономики или улучшения работы налоговых органов.

### Структура доходов консолидированного бюджета по отраслям экономики

Анализируя изменение структуры поступлений в консолидированный бюджет по отраслям экономики (табл. 2), можно отметить рост доли промышленности в общем объеме платежей. Этот факт объясняется наблюдавшимся на протяжении 1999 г. ростом промышленного производства. При этом рост произошел, во-первых, благодаря импортозамещению (пищевая отрасль, машиностроение и

<sup>1</sup> Суммарные налоги на ВЭД включают ввозные и вывозные пошлины, а также НДС и акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ.

металлообработка, черная металлургия), во вторых, в экспортноориентированных отраслях (топливная, цветная металлургия, химическая, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная отрасли).

Таблица 2

Структура доходов консолидированного бюджета по отраслям экономики

Отрасли	1998	1999
Всего налоговых доходов	100,0%	100,0%
Промышленность	41,0	45,2
Электроэнергетика	5,7	3,4
Топливная промышленность	11,7	14,4
Черная и цветная металлургия	3,6	5,2
Химическая и нефтехимическая	1,5	2,2
Машиностроение и металлообработка	6,4	6,9
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	1,1	1,7
Строительных материалов	1,2	1,2
Легкая	0,6	0,6
Пищевая	7,5	8,0
Прочие	1,7	1,6
Строительство	6,6	5,8
Сельское хозяйство	1,2	1,2
Транспорт	14,6	15,2
Трубопроводный транспорт	7,9	8,5
Связь	3,2	2,7
Торговля и общественное питание	9,1	9,5
Финансы, кредит, страхование	4,1	3,6
ЖКХ	2,8	2,2
Прочие отрасли	17,4	14,7

Источник: МНС.

Поступления в бюджет от топливной промышленности требуют более тщательного анализа ситуации, в особенности в нефтедобывающей отрасли, в которой ценовая конъюнктура резко изменилась за 1999 г. Средняя экспортная цена российской нефти составила в декабре 161 долл./т, что в три раза превышает показатель конца 1998 г. — 51,9 долл./т.

Стремительный рост мировых цен на нефть начался со 2 кв. 1999 г., и уже в апреле цены достигли максимального уровня 1998 г. Ситуация с ценами на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке с некоторым опозданием повторяла тенденцию мирового рынка. Сравнимая индекс цен производителей по топливной отрасли с индексом потребительских цен, хорошо видно, что до апреля 1999 г. эти показатели практически не различались, но уже с мая рост цен в топливной отрасли опережает ИПЦ, особенно этот разрыв проявился осенью 1999 г. Индекс потребительских цен чаще всего используется как индикатор инфляции, и именно его используют в законе о федеральном бюджете, но в случае анализа доходов бюджета в отраслевом разрезе необходимо учитывать индекс цен производителей по отраслям. При сравнении ИЦП по промышленности в целом и отдельно в топливной отрасли наблюдается аналогичный разрыв между этими показателями, хотя и не такой глубокий (см. рис. 1).

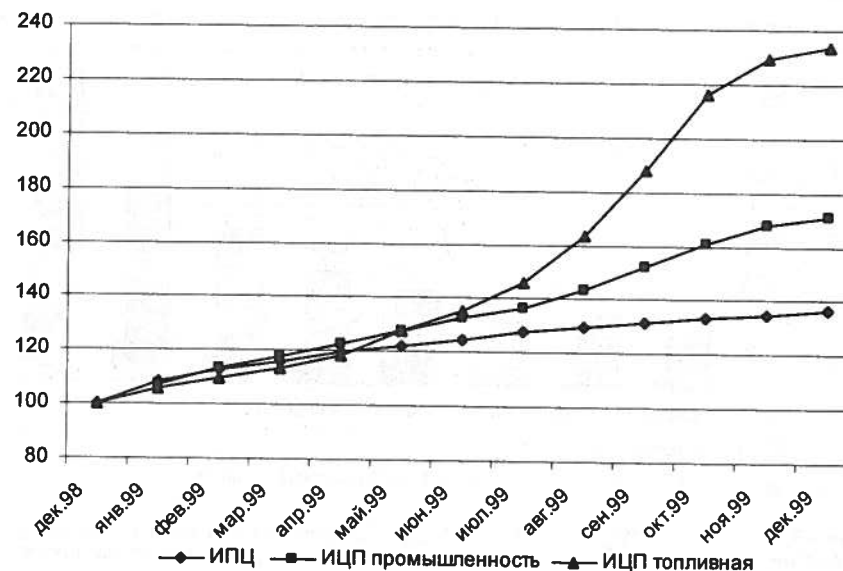


Рис. 1. Индекс потребительских цен (ИПЦ) и индекс цен производителей (ИЦП) топливной промышленности и промышленности в целом (дек. 1998 = 100)

Опережающий рост цен в топливной промышленности по сравнению с промышленностью в целом обусловил значительное увеличение прибыли предприятий ТЭК, в первую очередь в газовой и нефтяной промышленности. Так, прибыль в нефтедобывающей отрасли за 1999 г. составила более 120 млрд руб. против 15 млрд руб. в 1998 г. Соответственно можно было ожидать значительного роста платежей данной отрасли в бюджетную систему РФ. Однако, анализируя динамику общего объема выручки от продажи нефти и рост платежей от нефтедобывающей отрасли в консолидированный бюджет РФ (по данным МНС), можно отметить следующий факт. В 1999 г. поступления в консолидированный бюджет от нефтяных компаний, рассчитанные как доля от валовой выручки от продажи нефти на внутреннем и внешнем рынках, снизились с уровня 26,4% в 1998 г. до 19,0% в 1999 г. (см. рис. 2).

По данным МНС, доля поступлений в консолидированный бюджет в целом от предприятий ТЭК за год составила 26,3%, всего на 1,0 п.п. превысив показатель 1998 г. При этом выросли доли топливной промышленности и трубопроводного транспорта в суммарных налоговых поступлениях и снизилась доля поступлений от электроэнергетики (см. табл. 2). Во многом потери налоговых поступлений произошли вследствие сохранения специфической ставки акциза на нефть. Акциз остался на прежнем уровне 55 руб./т, хотя цена на внутреннем рынке выросла с 391 руб./т в январе до отметки 1000 руб./т в декабре 1999 г.

ных). В случае возникновения во времени перекосов в уровне процентных ставок на рынке облигаций, государство могло бы использовать различные инструменты для регулирования процентных ставок, включая эмиссию облигаций с фиксированной ставкой.

Предположим, что государство планирует в 1999 г. увеличить расходы на социальные нужды. В этом случае оно может столкнуться с необходимостью увеличения налоговых поступлений. Однако увеличение налогов может привести к снижению уровня жизни населения и, следовательно, к снижению спроса на товары и услуги, что приведет к снижению налоговых поступлений.

Поэтому государство должно тщательно продумать меры по увеличению доходов бюджета, не нанося при этом ущерба экономике и социальной стабильности.

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА

ПОЛИТИКА

Важным элементом бюджетной политики является обеспечение устойчивости государственного долга. Для этого необходимо поддерживать баланс между доходами и расходами бюджета.

Одним из способов достижения этой цели является оптимизация структуры расходов бюджета, в частности, сокращение расходов на содержание государственного аппарата.

Также важно обеспечить своевременное исполнение бюджетных обязательств, что способствует поддержанию доверия инвесторов и кредиторов к государству.

В заключение следует отметить, что бюджетная политика является одним из ключевых инструментов государственного управления. Ее эффективность зависит от качества принимаемых решений и способности государства адаптироваться к изменяющимся условиям.

## Глава 9

# ДОХОДЫ БЮДЖЕТА

Одним из результатов кризиса 1998 г. стало понимание острой необходимости изменений в бюджетно-налоговой сфере. Дальнейшее откладывание решений в области структурной реформации налоговой системы могло привести к еще одному витку бюджетного кризиса из-за ограниченности возможностей финансирования бюджетного дефицита как за счет заимствований денежных средств на внешних рынках, так и за счет внутреннего финансирования. Фактически единственным источником финансирования дефицита остались кредиты ЦБ и размещение государственных ценных бумаг в Сбербанке и ЦБ РФ. Чрезмерное использование данных источников немедленно сказалось бы на макроэкономических показателях развития российской экономики после кризиса.

Между тем решение бюджетных проблем является, по сути, основным ориентиром экономического развития страны, в том числе и для представителей МФО, действия которых по предоставлению России очередных кредитов во многом зависят от способности правительства выполнять принятые обязательства по повышению сбора налогов и достижению первичного профицита федерального бюджета.

Формирование проекта бюджета на 1999 г., и прежде всего его доходной части, основывалось на ситуации, сложившейся в результате кризиса 1998 г. При этом осенью 1998 г. оценка последствий кризиса еще была весьма предварительной и формирование бюджета происходило в основном по инерционному принципу. Так, в конце 1998 г., по прогнозам большинства экспертов, в том числе международных финансовых организаций, перспективы развития российской экономики после кризиса были достаточно неутешительными. Прогнозировалось дальнейшее падение ВВП и объемов промышленного производства, потенциал топливной отрасли — традиционного источника доходов бюджета — снижался: мировые цены на нефть к концу 1998 г. составляли 50% от уровня предыдущего года и нефтяная отрасль работала практически с минимальной рентабельностью.

Следующим фактором, повлиявшим на формирование проекта бюджета 1999 г., стала разработка налоговой реформы в конце 1998 г. Основным результатом изменений налоговой системы по плану МНС во главе с Г.Боосом должно было стать снижение уровня налоговой нагрузки на налогоплательщиков, в первую очередь за счет снижения ставок налога на добавленную стоимость и налога на прибыль. По расчетам экспертов МНС, это должно было повлечь за со-

бой расширение налогооблагаемой базы в результате выхода экономических агентов из тени. В этой ситуации на первый план выходила проблема повышения налоговой дисциплины и снижение прироста объемов задолженности в бюджет.

Ход событий в 1999 г. показал, что пессимистические прогнозы развития экономики России не оправдались, а намеченные изменения в налоговой системе были отложены или проведены лишь частично. С другой стороны, существенное влияние на бюджет оказало изменение экономической конъюнктуры как внутри страны, так и за рубежом. Рассматривая исполнение доходной части бюджета в 1999 г., необходимо выделить следующие факторы, в той или иной мере повлиявшие на его исполнение:

- стабилизация и рост экономики России, особенно рост промышленного производства;
- расширение номинальной налогооблагаемой базы за счет инфляционных процессов;
- девальвация рубля и падение его реального курса, что привело к четырехкратному удорожанию импорта в рублевом исчислении и практически двукратному снижению его физических объемов;
- стремительный рост мировых цен на нефть.

### 1. Консолидированный бюджет

При анализе номинального уровня исполнения бюджета в 1999 г. необходимо учитывать тот факт, что изменение общей экономической ситуации, рост промышленного производства и снижение объемов импорта в долларовом эквиваленте привели к расширению налоговой базы в одних секторах экономики и ее уменьшению в других. Как следствие, претерпела изменение структура доходной части бюджета, которая оставалась практически неизменной на протяжении нескольких предыдущих лет. С другой стороны, рост инфляции после августовского кризиса привел к увеличению номинальных доходов бюджета, при этом на структуру доходной части также повлияло различие в динамике потребительских цен, цен производителей продукции и темпов обесценения рубля.

Традиционным инструментом анализа реального изменения бюджетных поступлений является представление доходов бюджета в % к ВВП (табл. 1). В таком измерении суммарный объем доходов консолидированного бюджета в 1999 г. хотя и превысил показатель 1998 г., но практически остался на уровне 1995—1997 гг. Наибольший рост поступлений в бюджет пришелся на налоговые доходы. В 1999 г. они выросли на 2,2 п. п. по сравнению с предыдущим годом, но, сравнивая результаты 1999 г. с докризисным 1997 г., необходимо отметить падение налоговых доходов на 0,7 п. п. Остальной прирост равномерно распределился между неналоговыми доходами и бюджетными фондами.

Таблица 1

### Поступления в консолидированный бюджет РФ (в % к ВВП)

Показатель	1997	1998	1999	Изменение: 1999 в п. п. к	
				1997	1998
Налоговые доходы, в том числе	23,1	20,2	22,4	-0,7	2,2
Налог на прибыль	4,1	3,6	4,9	0,8	1,3
Подходный налог	3,0	2,6	2,6	-0,4	0,0
НДС на внутренние товары	5,7	4,6	4,8	-0,9	0,2
Акцизы на внутренние товары	2,5	2,4	2,3	-0,2	-0,1
Налоги на ВЭД	2,3	2,7	3,6	1,3	0,9
Неналоговые доходы	1,1	1,1	1,7	0,6	0,6
Бюджетные фонды	1,8	1,5	2,2	0,4	0,7
Трансферты	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
<b>Итого доходы</b>	<b>26,4</b>	<b>23,2</b>	<b>26,7</b>	<b>0,3</b>	<b>3,5</b>

Наибольший интерес для анализа представляют налоговые доходы, так как они составляют около 85% всех доходов и служат инструментом фискальной политики государства. Рассматривая отдельно наиболее значимые для бюджета виды налогов, хорошо видно, что рост произошел (в том числе и по сравнению с 1997 г.) только в поступлениях налога на прибыль и суммарных налогах на ВЭД<sup>1</sup>. По остальным налогам, таким как НДС и акцизы на внутренние товары, а также подходный налог, показатели в 1999 г. практически не изменились по сравнению с 1998 г. и оказались ниже уровня 1997 г.

Фактически результаты 1999 г. уже не выглядят безоговорочно положительными. Рост поступлений от налогов во ВЭД в 1999 г. во многом обусловлен введением экспортных пошлин (дополнительные доходы от введения вывозных пошлин составили 0,7% к ВВП), что, в свою очередь, стало возможным только благодаря неожиданному росту цен на энергоносители на мировом рынке. Таким образом, в 1999 г. единственное реальное улучшение показателей поступлений в бюджет было по налогу на прибыль, произошедшее даже после снижения ставки налога на 5 п. п. Отрицательные результаты по остальным налогам говорят о том, что увеличение сбора произошло только в номинальном выражении, другими словами, рост доходов произошел благодаря индексации налоговых платежей из-за инфляционных процессов, а не из-за реального расширения налогооблагаемой базы в результате роста экономики или улучшения работы налоговых органов.

### Структура доходов консолидированного бюджета по отраслям экономики

Анализируя изменение структуры поступлений в консолидированный бюджет по отраслям экономики (табл. 2), можно отметить рост доли промышленности в общем объеме платежей. Этот факт объясняется наблюдавшимся на протяжении 1999 г. ростом промышленного производства. При этом рост произошел, во-первых, благодаря импортозамещению (пищевая отрасль, машиностроение и

<sup>1</sup> Суммарные налоги на ВЭД включают ввозные и вывозные пошлины, а также НДС и акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ.

металлообработка, черная металлургия), во вторых, в экспортоориентированных отраслях (топливная, цветная металлургия, химическая, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная отрасли).

Таблица 2

### Структура доходов консолидированного бюджета по отраслям экономики

Отрасли	1998	1999
Всего налоговых доходов	100,0%	100,0%
Промышленность	41,0	45,2
Электроэнергетика	5,7	3,4
Топливная промышленность	11,7	14,4
Черная и цветная металлургия	3,6	5,2
Химическая и нефтехимическая	1,5	2,2
Машиностроение и металлообработка	6,4	6,9
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	1,1	1,7
Строительных материалов	1,2	1,2
Легкая	0,6	0,6
Пищевая	7,5	8,0
Прочие	1,7	1,6
Строительство	6,6	5,8
Сельское хозяйство	1,2	1,2
Транспорт	14,6	15,2
Трубопроводный транспорт	7,9	8,5
Связь	3,2	2,7
Торговля и общественное питание	9,1	9,5
Финансы, кредит, страхование	4,1	3,6
ЖКХ	2,8	2,2
Прочие отрасли	17,4	14,7

Источник: МНС.

Поступления в бюджет от топливной промышленности требуют более тщательного анализа ситуации, в особенности в нефтедобывающей отрасли, в которой ценовая конъюнктура резко изменилась за 1999 г. Средняя экспортная цена российской нефти составила в декабре 161 долл./т, что в три раза превышает показатель конца 1998 г. — 51,9 долл./т.

Стремительный рост мировых цен на нефть начался со 2 кв. 1999 г., и уже в апреле цены достигли максимального уровня 1998 г. Ситуация с ценами на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке с некоторым опозданием повторяла тенденцию мирового рынка. Сравнимая индекс цен производителей по топливной отрасли с индексом потребительских цен, хорошо видно, что до апреля 1999 г. эти показатели практически не различались, но уже с мая рост цен в топливной отрасли опережает ИПЦ, особенно этот разрыв проявился осенью 1999 г. Индекс потребительских цен чаще всего используется как индикатор инфляции, и именно его используют в законе о федеральном бюджете, но в случае анализа доходов бюджета в отраслевом разрезе необходимо учитывать индекс цен производителей по отраслям. При сравнении ИЦП по промышленности в целом и отдельно в топливной отрасли наблюдается аналогичный разрыв между этими показателями, хотя и не такой глубокий (см. рис. 1).

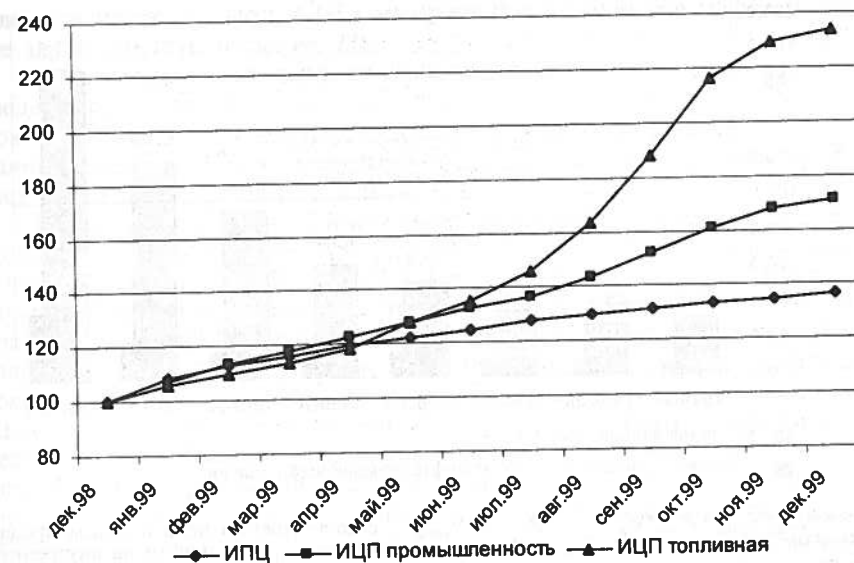
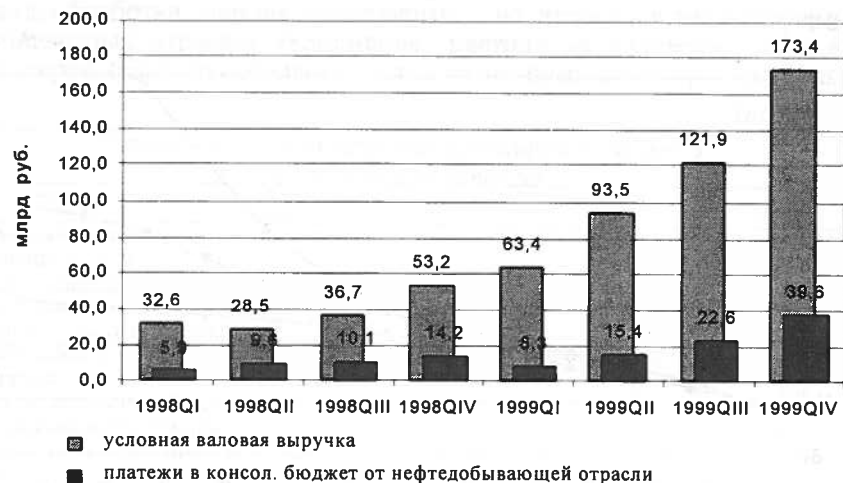


Рис. 1. Индекс потребительских цен (ИПЦ) и индекс цен производителей (ИЦП) топливной промышленности и промышленности в целом (дек. 1998 = 100)

Опережающий рост цен в топливной промышленности по сравнению с промышленностью в целом обусловил значительное увеличение прибыли предприятий ТЭК, в первую очередь в газовой и нефтяной промышленности. Так, прибыль в нефтедобывающей отрасли за 1999 г. составила более 120 млрд руб. против 15 млрд руб. в 1998 г. Соответственно можно было ожидать значительного роста платежей данной отрасли в бюджетную систему РФ. Однако, анализируя динамику общего объема выручки от продажи нефти и рост платежей от нефтедобывающей отрасли в консолидированный бюджет РФ (по данным МНС), можно отметить следующий факт. В 1999 г. поступления в консолидированный бюджет от нефтяных компаний, рассчитанные как доля от валовой выручки от продажи нефти на внутреннем и внешнем рынках, снизились с уровня 26,4% в 1998 г. до 19,0% в 1999 г. (см. рис. 2).

По данным МНС, доля поступлений в консолидированный бюджет в целом от предприятий ТЭК за год составила 26,3%, всего на 1,0 п.п. превысив показатель 1998 г. При этом выросли доли топливной промышленности и трубопроводного транспорта в суммарных налоговых поступлениях и снизилась доля поступлений от электроэнергетики (см. табл. 2). Во многом потери налоговых поступлений произошли вследствие сохранения специфической ставки акциза на нефть. Акциз остался на прежнем уровне 55 руб./т, хотя цена на внутреннем рынке выросла с 391 руб./т в январе до отметки 1000 руб./т в декабре 1999 г.



$УВВ = P_{внеш} * V_{внеш} + P_{внут} * V_{внут}$ , где  $P_{внеш}$  и  $V_{внеш}$  — соответственно цена и объем продаж нефти на внешнем рынке,  $P_{внут}$  и  $V_{внут}$  — цена и объем продаж нефти на внутреннем рынке.

**Рис. 2.** Поступления в консолидированный бюджет РФ от нефтедобывающей отрасли (данные МНС) и условная валовая выручка (УВВ) от продажи нефти (расчет БЭА по данным Госкомстата)

Как уже упоминалось выше, цены на экспортируемую российскую нефть за 1999 г. выросли более чем в 3 раза. В качестве меры регулирования доходов бюджета в соответствии с изменением мировых цен на энергоносители Правительство РФ в 1999 г. начало активно использовать механизм вывозных пошлин на экспортируемую нефть. Отсутствие проработанных методик вело к запаздыванию при введении и изменении пошлин.

Введение экспортных пошлин с начала февраля в размере 2,5 евро за тонну была зафиксировано в Постановлении Правительства от 23 января 1999 г. № 83. При существующем на тот момент достаточно низком уровне цен (средняя цена на экспортируемую нефть в январе составила 64,6 долл./т) доля пошлины составила около 4,4% от цены экспортируемой нефти. В дальнейшем в течение года этот показатель редко превышал первоначальное значение, и только в декабре 1999 г. после увеличения ставки до 15 евро за тонну пошлина стала составлять 9% от экспортной цены на нефть. Таким образом, не происходило увеличение нагрузки на нефтедобывающий сектор, в то время как прибыль компаний экспортеров нефти значительно выросла вследствие роста мировых цен.

Принятое 24 февраля 2000 г. (эффективно со 2 апреля) решение о повышении ставки пошлины на экспорт нефти до 20 евро за тонну означает, что государство собирается выбирать около 20% от условной

прибыли (сверх 70 долл. США издержек<sup>1</sup>) при экспорте нефти в дальнее зарубежье (см. также *гл. 11*).

О том, насколько эффективными оказались на практике вновь введенные экспортные пошлины как мера по наполнению бюджета, можно судить по следующим данным. В *табл. 3* приведен расчет дополнительной прибыли, полученной в 1999 г. экспортерами нефти за счет роста мировых цен на нефть.

В данных расчетах принято предположение о сохранении себестоимости нефти в 1998—1999 гг. в России в долларовом эквиваленте. В действительности себестоимость нефти в 1999 г. в пересчете на доллары США скорее снизилась: произошло сокращение затрат на зарплату, упали цены на промежуточную продукцию внутреннего производства. Все это привело к еще большим объемам прибыли нефтяных компаний. Таким образом, даже основываясь на самых осторожных оценках, в 1999 г. дополнительная прибыль компаний — экспортеров нефти составила порядка 120 млрд руб. Дополнительные доходы бюджета РФ за счет введения экспортных пошлин — около 15,4 млрд руб. Учитывая, что за 1999 г. в дальнее зарубежье было экспортировано нефти на сумму около 321,6 млрд руб., средняя ставка вывозной пошлины на экспорт нефти за пределы стран СНГ составила около 4,8%. Сравнивая данный уровень с величиной импортных пошлин (интервал от 5% до 30%, усредненная ставка около 14%), можно сказать, что сложившаяся в 1999 г. ставка вывозных пошлин на экспорт нефти была не слишком обременительна для экспортеров.

Таблица 3

### Экспорт нефти в дальнее зарубежье

Показатель	1998	1999	Прирост
Экспорт нефти вне СНГ (млрд долл.)	8,8	12,8	4,0
Экспорт нефти вне СНГ (млн т)	117,9	115,7	-2,2
Среднегодовая экспортная цена (долл./т)	74,7	110,8	36,1
Условная валовая прибыль от экспорта нефти (млрд руб.)*	1,7	121,6	119,9
Бюджетные поступления от экспортных пошлин на нефть (млрд руб.)**	0,0	15,4	15,4

\* Условная валовая прибыль от экспорта нефти рассчитана по формуле  $\sum (P_i - P_{с/с}) * V_i * E_{\$/\$}$ ,  $i = \text{январь, ..., декабрь}$ , где  $P_i$  — среднемесячная цена тонны экспортируемой нефти;  $V_i$  — объем экспортируемой за месяц нефти в тоннах;  $P_{с/с} = 70\$$  — условная себестоимость тонны нефти;  $E_{\$/\$}$  — курс руб./\$ на конец месяца.

\*\* Расчет БЭА на основе данных по объему экспорта нефти по месяцам и среднемесячной ставке экспортных пошлин.

<sup>1</sup> Условная себестоимость \$70 за тонну нефти является не точной величиной суммарных издержек нефтяных компаний, включающих в себя текущие издержки на добычу нефти, зарплату, налоги и пр., а, скорее, эмпирически полученным минимальным уровнем цены (по данным 1998 г.), при котором нефтяные компании в состоянии продолжать работу, т.е. фактически условным порогом неприбыльной работы усредненной нефтедобывающей фирмы.



Таким образом, опираясь на приведенные выше расчеты, можно сделать вывод, что потенциал налоговых поступлений от нефтедобывающего сектора экономики не был использован в полной мере. Реакция правительства на существенное улучшение внешнеторговой конъюнктуры была запоздалой, а введенный механизм специфического налогообложения экспорта нефти, как и в случае акцизов на нефть, оказался не в состоянии адекватно реагировать на быстро меняющуюся обстановку на мировом рынке.

#### Уровень собираемости налогов

В текущем году сравнительная оценка исполнения бюджета в реальном выражении затруднена в силу значительного разрыва между динамикой потребительских цен и динамикой цен в остальных секторах экономики (цены производителей промышленной продукции, цены по капитальным вложениям и др.). Недосток исчерпывающей информации о направлении расходования средств не позволяет надежно построить дефлятор для показателей бюджета. В силу отсутствия детальных данных весьма затруднительно сравнивать реальные доходы бюджета за различные периоды. Поэтому ниже использован альтернативный подход, основанный на сравнении доходов и задолженности по налоговым платежам.

На рис. 3 приведена динамика изменения собираемости налоговых платежей в консолидированный бюджет РФ за последние два года. Хорошо видно, что этот показатель (отношение объема собранных налогов к потенциальному<sup>1</sup> уровню сбора налогов на основе данных МНС) имеет выраженную сезонную структуру, которая практически не меняется последние годы. Рост собираемости в декабре обусловлен проводимыми в конце года платежами в бюджет в неденежной форме, в основном через различного вида зачетные схемы<sup>2</sup>. Традиционно высокая собираемость в начале года также объясняется проведением зачетов или операции «целевого финансирования». Но в отличие от зачетов в конце года, когда и поступление в бюджет, и списание задолженности происходит на кассовой основе, результаты «целевого финансирования» в начале года относятся на итоги предыдущего года. При этом списание задолженности по платежам в бюджет происходит на кассовой основе.

<sup>1</sup> В данном случае потенциальный уровень объема налогов рассчитывается как сумма собранных налогов и общей задолженности по налоговым платежам в консолидированный бюджет РФ за рассматриваемый период.

<sup>2</sup> Объем проведенных зачетов в 1999 г. оценивается в январе—марте в 17,2 млрд руб., в декабре — в 6,2 млрд руб.

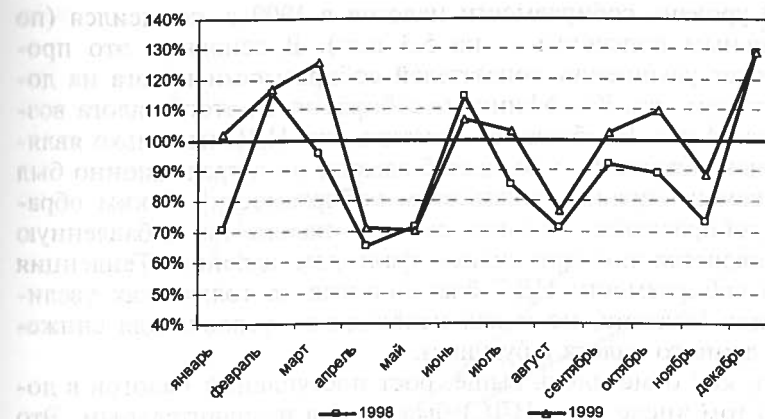


Рис. 3. Собираемость налоговых платежей консолидированного бюджета

Еще одним фактором, искажающим реальную ситуацию с задолженностью в бюджет, является тот факт, что до 1 июля 1999 г. в отчетах МНС по задолженности по налоговым платежам в бюджет публиковался сальдированный объем задолженности с учетом переплаты по налоговым платежам и сборам. Начиная с 3 кв. 1999 г. объем переплаты, или авансовые платежи, был выведен из общей задолженности. На 1 октября 1999 г. объем переплаты по налоговым платежам и сборам достиг 63,6 млрд руб., что составляет около 17% от общего объема задолженности. Таким образом, динамика данного показателя могла существенно влиять на поведение общего объема задолженности в 1999 г. (см. также гл. 12).

Анализируя динамику уровня собираемости налогов в консолидированный бюджет в 1999 г., можно отметить, что, несмотря на относительные успехи в первом квартале, на результаты которого влияют вышеописанные причины, резких изменений по сравнению с предыдущими годами в первом полугодии не произошло (см. табл. 4). Однако начиная с июля собираемость налогов в 1999 г. становится стабильно выше, чем в предыдущие годы. Еще нагляднее эта положительная тенденция проявляется при рассмотрении отдельных видов налогов.

Таблица 4

#### Собираемость налоговых платежей в консолидированный бюджет РФ (в %)

Период	НДС		Налог на прибыль		Акцизы		Налоговые доходы всего	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
1 квартал	77,3	110,0	101,4	120,5	92,2	89,0	91,4	115,6
2 квартал	69,4	77,5	72,6	73,7	77,8	84,3	78,4	80,3
3 квартал	66,5	85,8	85,9	94,4	88,9	85,3	82,0	91,9
4 квартал	84,6	91,6	106,1	92,9	100,9	101,3	97,4	95,5
Год	75,3	89,1	89,8	89,7	90,5	90,7	87,6	92,9

Общий уровень собираемости налогов в 1999 г. повысился (по предварительным подсчетам — на 5,3 п.п.). В основном это произошло за счет улучшения показателей собираемости налога на добавленную стоимость. Коэффициент собираемости этого налога возрос почти на 14 п.п. Необходимо отметить, что НДС не только является основным источником доходов бюджета, но и традиционно был налогом с самым низким показателем собираемости<sup>1</sup>. Таким образом, рост собираемости именно за счет налога на добавленную стоимость является положительным фактором вдвойне. Тенденция повышения собираемости НДС благоприятна не только как увеличение доходов бюджета, но и как необходимое условие для снижения ставки данного налога в будущем.

Однако, как отмечалось выше, рост поступлений налогов в долях ВВП (в том числе и по НДС) был весьма незначительным. Это противоречие можно объяснить тем, что увеличение собираемости скорее отражает рост поступлений от крупных налогоплательщиков. По существующей практике крупнейшие предприятия имеют индивидуальные планы платежей в бюджет, согласованные с налоговыми органами, и объемы налоговых выплат не связаны строго с результатами их хозяйственной деятельности. Таким образом, отмеченный рост собираемости свидетельствует не об улучшении налоговой дисциплины среднего экономического агента, а о способности налоговых органов договариваться с крупными налогоплательщиками.

## 2. Федеральный бюджет

Показателем, косвенно подтверждающим улучшение ситуации с исполнением федерального бюджета, может быть доля фактически исполненного бюджета от запланированного законом «О федеральном бюджете на 1999 год». На рис. 4 показано отклонение исполнения федерального бюджета в части налоговых доходов в 1998—1999 гг. от условного показателя месячного исполнения планового годового налогового задания, равномерно распределенного в течение года (на рис. 4 — пунктирная линия). Налицо заметное улучшение ситуации в 1999 г.: за двенадцать месяцев 1999 г. налоговых платежей собрано на 27,8% больше, чем было определено законом «О федеральном бюджете на 1999 год». В 1998 г. плановое задание было невыполнено на 23,1%. Действительно, исполнение доходной части федерального бюджета в 1999 г. проходило заметно лучше, чем ожидалось. Но во многом причиной такого улучшения стало перераспределение доходов консолидированного бюджета в пользу федерального.

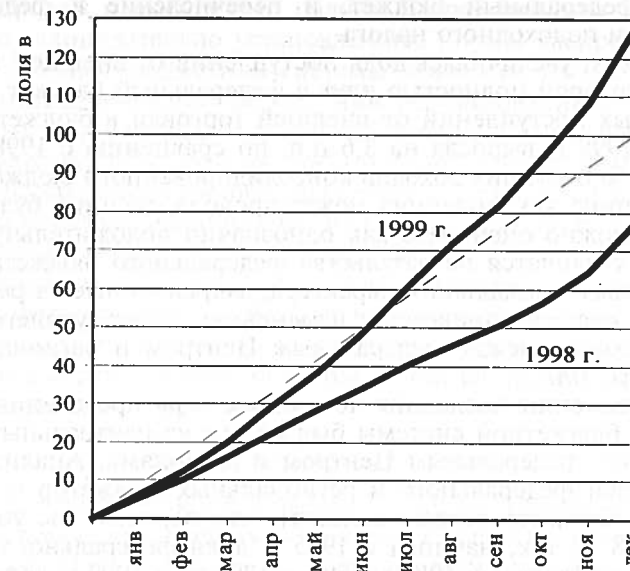


Рис. 4. Налоговые доходы федерального бюджета в % от планового задания (по законам о федеральном бюджете РФ на 1998 и 1999 гг.)

### Распределение доходов между федеральным и региональными бюджетами

При анализе распределения доходов по уровням бюджетной системы в процентах к ВВП (табл. 5), хорошо видно, что повышение доходов консолидированного бюджета в 1999 г. произошло только по сравнению с предыдущим годом, а в целом доходы вернулись на уровень докризисных лет. В то же время объем совокупных доходов региональных бюджетов в прошлом году продолжал снижаться.

Таблица 5

### Распределение доходов по уровням бюджетной системы (в % к ВВП)

Показатель	1995	1996	1997	1998	1999
Доходы консолидированного бюджета	26,5	24,9	26,4	23,2	26,7
Доходы федерального бюджета	13,2	12,0	11,9	10,1	13,6
Совокупные доходы региональных бюджетов	15,2	15,0	16,6	14,7	14,5

Несколько факторов привели к изменению в распределении доходов между уровнями бюджетной системы в 1999 г. Выделим две основные причины.

Во-первых, в начале 1999 г. произошло изменение законодательно установленных пропорций распределения доходов в пользу федерального бюджета, а именно повышение доли НДС, перечис-

<sup>1</sup> См.: Обзор экономической политики в России за 1998 год. Гл. 5.

ляемой в федеральный бюджет, и перечисление в федеральный бюджет части подоходного налога.

Во-вторых, увеличилась доля поступлений от внешней торговли, доходы от которой полностью идут в федеральный бюджет. Так, доля суммарных поступлений от внешней торговли в бюджетной системе РФ в 1999 г. выросла на 3,6 п.п. по сравнению с 1998 г. и составила 16,1% от общих доходов консолидированного бюджета.

В принципе эта тенденция может продолжаться и в будущем, но ее вряд ли можно оценивать как однозначно положительную. В таком случае увеличатся обязательства федерального бюджета по расходным статьям социального характера, закрепленные за регионами, что, в свою очередь, приведет к изменению существующего распределения расходов между федеральным Центром и регионами (подробнее см. *гл. 10*).

На протяжении последних лет вопрос о распределении доходов по уровням бюджетной системы был одним из центральных в отношениях между федеральным Центром и регионами. Анализируя изменение долей федерального и региональных бюджетов в консолидированном бюджете, можно заметить, что перелом наступил после кризиса 1998 г.: так, начиная с 1995 г. доля федерального бюджета постепенно снижалась с 49% до 44% в 1998 г., в 1999 г. доля доходов федерального бюджета резко повысилась и составила более 51% от доходов консолидированного бюджета (*табл. 6*).

**Таблица 6**  
Распределение доходов консолидированного бюджета по уровням бюджетной системы в 1998—1999 гг.\*

Показатель	Федеральный бюджет				Бюджеты территорий			
	Млрд руб.		в % к консолидированному бюджету		млрд руб.		в % к консолидированному бюджету	
	1998 г.	1999 г.	1998 г.	1999 г.	1998 г.	1999 г.	1998 г.	1999 г.
<b>Доходы, в т.ч.</b>	<b>272,9</b>	<b>608,0</b>	<b>43,7</b>	<b>51,4</b>	<b>352,1</b>	<b>574,4</b>	<b>56,3</b>	<b>48,6</b>
Налоговые доходы, в т.ч.	236,0	509,5	43,4	50,8	308,1	493,1	56,6	49,2
НДС	71,8	149,6	58,1	69,4	51,8	65,9	41,9	30,6
Подоходный налог	0,1	19,9	0,1	17,0	71,1	97,0	99,9	83,0
Налог на прибыль	34,9	81,0	36,2	36,8	61,5	138,9	63,8	63,2
Налоги на ВЭД	73,6	161,2	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Акцизы	48,3	80,7	75,9	76,9	15,3	24,2	24,1	23,1
Неналоговые доходы	13,2	43,3	40,1	52,5	19,7	39,2	59,9	47,5
Бюджетные фонды	23,7	55,2	57,3	56,8	17,6	42,0	42,7	43,2

\* Доходы без учета безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней.

Источник: Минфин РФ.

Если рассматривать распределение доходов по уровням бюджетной системы в течение года, необходимо отметить тенденцию к постепенному снижению доли федерального бюджета в общем объеме налоговых поступлений: с 57,3% в январе до 51,4% по итогам года. То же самое наблюдалось и в предыдущие годы. Увеличение доли бюджетов субъектов Федерации в течение года частично можно объяснить возросшей ролью «прочих» местных налогов, прежде всего

налога с продаж и вмененного налога. Вторая причина заключается в том, что законодательно установленные нормы распределения доходов по уровням бюджетной системы относятся только к доходам, поступившим в денежной форме. При использовании тех или иных неденежных форм уплаты налогов (например, при проведении зачетов) соответствующая доля налога в большинстве случаев не учитывается в доходах федерального бюджета и остается в регионах.

Таким образом, наличие отклонения от законодательно установленных норм распределения доходов между уровнями бюджетной системы косвенно свидетельствует о продолжающейся практике неденежных форм платежей в бюджет на региональном уровне. Вместе с тем возможность перераспределять доходы в свою пользу при проведении бюджетных зачетов является одной из причин продолжения подобной практики в регионах.

### Структура федерального бюджета

Итогом развития экономической ситуации в конце 1998 г. стала некоторая коррекция структуры доходной части бюджета, заложенная в законе «О федеральном бюджете на 1999 год». Данные изменения были в основном связаны с предполагаемой реформой налогового законодательства, а также с изменением экономической конъюнктуры в связи с девальвацией рубля. Результатом влияния указанных выше факторов стало принятие закона «О федеральном бюджете на 1999 год», согласно которому структура доходной части федерального бюджета (*табл. 7*) в значительной мере отличалась от структуры в предыдущие годы. Однако, несмотря на предпринятую попытку изменения структуры федерального бюджета, результаты 1999 г. показали, что кардинальных преобразований, предусмотренных законом «О федеральном бюджете на 1999 год», не произошло.

**Таблица 7**  
Структура доходов федерального бюджета РФ в 1998—1999 гг. (%)\*

Показатель	1998 г.	Закон о ФБ 1999 г.	1999 г.	Закон о ФБ 2000 г.
<b>Налоговые доходы, в т.ч.</b>	<b>86,5</b>	<b>84,3</b>	<b>83,8</b>	<b>84,6</b>
Налог на прибыль	12,8	7,6	13,0	8,0
НДС внутренний	26,3	16,2	24,2	21,9
Акцизы внутренние	17,7	17,3	12,7	14,6
Налоги на ВЭД, в т.ч.	27,0	34,4	26,5	34,9
Импортные пошлины	13,4	12,8	7,8	11,0
Экспортные пошлины	—	6,5	6,4	10,6
НДС на импорт	12,1	14,0	11,8	12,9
Прочие налоги	2,7	8,7	7,4	5,3
<b>Неналоговые доходы, в т.ч.</b>	<b>4,8</b>	<b>7,0</b>	<b>7,1</b>	<b>7,8</b>
Доходы от ВЭД	1,7	4,9	5,1	5,1
Бюджетные фонды	8,7	8,7	9,1	7,6
<b>Всего доходов</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* По методологии МВФ.

Основные отличия в структуре налоговых доходов, заложенные в Законе о федеральном бюджете, касались изменения доли НДС на товары и услуги, произведенные на территории РФ (снижение на 10,1 п.п.), и налогов на внешнюю торговлю (увеличение на 7,6 п.п.). Предполагаемое снижение доли НДС было связано с намерениями уменьшить ставку данного налога, а увеличение поступлений от ВЭД должно было произойти вследствие введения вывозных таможенных пошлин и предполагаемого увеличения импорта в рублевом эквиваленте.

Откладывание введения новой ставки НДС, а также увеличение с 1 апреля доли НДС, перечисляемой в федеральный бюджет, до 85% стали причинами, по которым доля НДС в доходах федерального бюджета практически сохранилась на уровне 1998 г.

Практически двукратное сокращение доли налога на прибыль (с 12,8% до 7,6%), предусмотренное законом, по-видимому, основывалось на данных о низком объеме прибыли предприятий по итогам 1998 г. и частично было связано с понижением ставки налога на прибыль на 5 п.п. В результате роста экономики и увеличения доходов компаний ТЭК прибыль предприятий оказалась более высокой, чем можно было ожидать, принимая во внимание результаты 1998 г. По итогам 1998 г. прибыль предприятий составила 239,7 млрд руб., при этом чистая прибыль — сальдо прибылей и убытков — оказалась отрицательной (−34,6 млрд руб.). За 1999 г. прибыль составила 729,3 млрд руб., а чистая прибыль вышла на уровень +576,9 млрд руб. По этой причине предусматриваемого снижения доли налога на прибыль в общем объеме налоговых доходов не произошло, более того, доля налога на прибыль в доходах федерального бюджета выросла, даже несмотря на снижение налоговой нагрузки.

Снижение доли акцизов в доходах бюджета естественным образом было связано со сложившейся практикой установления специфической ставки акциза по основным группам подакцизных товаров (см. гл. 11). Таким образом, произошедшее номинальное удорожание этих товаров не привело к росту налоговых поступлений в реальном выражении.

При подсчете доходов от ВЭД с учетом поступлений, включенных в раздел «неналоговые доходы», суммарные доходы от ВЭД выросли почти на 3 п.п. и составили 31,6% от доходов федерального бюджета. Доля же налоговых поступлений от внешней торговли в 1999 г. снизилась, несмотря на введение экспортных пошлин. Основной причиной недобора поступлений налогов на ВЭД стало сокращение объема импорта, что привело к снижению на 25% объема собранных импортных пошлин по сравнению с планом. Впервые за долгое время ГТК не выполнил задание по сбору ввозных таможенных пошлин. Фактически дополнительные поступления от налогообложения экспортных операций компенсировали снижение доходов бюджета от импортных пошлин.

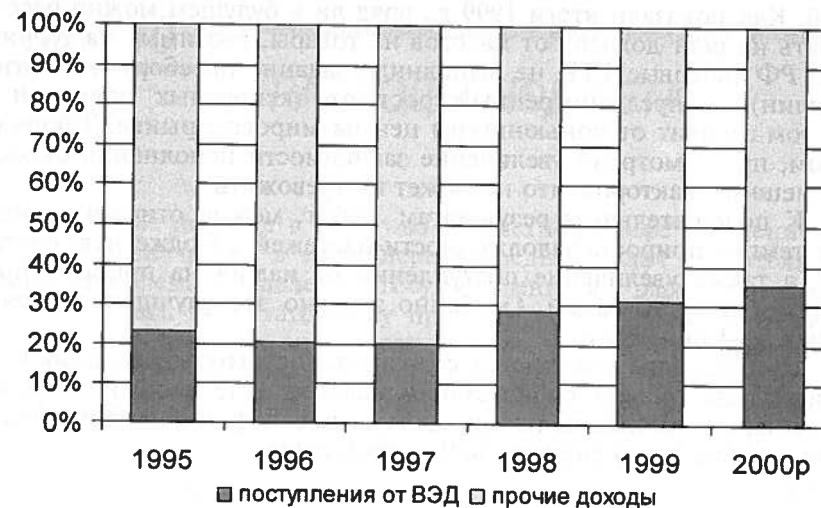


Рис. 5. Доля поступлений от ВЭД в доходах федерального бюджета (в %)

В целом необходимо отметить тенденцию увеличения доли поступлений от ВЭД в общих доходах федерального бюджета на протяжении последних нескольких лет (см. рис. 5). Так, в 1995—1997 гг. доля ВЭД не превышала 20—22%, тогда как в 1999 г. она практически составила 32%, а в законе «О федеральном бюджете на 2000 год» запланировано почти 35% доходов получить от внешнеэкономической деятельности. Дальнейшее усиление зависимости исполнения доходной части федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры является дестабилизирующим фактором, на который следует обратить пристальное внимание.

\* \* \*

Оценивая перспективы исполнения доходной части бюджета в 2000 г., необходимо отметить следующие факторы.

В законе «О федеральном бюджете на 2000 год» предусмотрен рекордно высокий уровень доходов федерального бюджета в процентах к ВВП, который составляет 14,9% к ВВП, что выше уровня 1999 г. на 1,3 п.п. Учитывая тот факт, что уровень доходов консолидированного бюджета ни разу не превышал 27% ВВП, доля региональных и местных бюджетов составит 11—12% ВВП. Дальнейшее перераспределение доходов в пользу федерального бюджета не может не вызвать отрицательной реакции у региональных и местных властей.

Структура доходной части снова, как и в проекте на 1999 г., претерпела некоторые изменения. Опять упор сделан на поступления от внешнеэкономической деятельности, и снижена доля ожидаемых поступлений от внутреннего НДС и налога на прибыль предпри-

ятий. Как показали итоги 1999 г., вряд ли в будущем можно рассчитывать на рост доходов от налогов на товары, ввозимых на территорию РФ (впервые ГТК не выполнило задание по сбору импортных пошлин), а предусмотренный рост от экспортных операций во многом зависит от конъюнктуры цен на мировом рынке. Таким образом, предусмотрено увеличение зависимости исполнения бюджета от внешних факторов, что не может не тревожить.

К положительным результатам 1999 г. можно отнести замедление темпов прироста задолженности платежей в бюджетную систему РФ, а также увеличение поступлений от налога на прибыль предприятий и организаций. Особенно заметно это улучшение проявилось в 3—4 кв. 1999 г.

При условии что удастся сохранить достигнутый во второй половине года уровень собираемости налогов и не произойдет резких негативных изменений на мировом рынке нефтепродуктов, бюджет 2000 г. имеет неплохие шансы на исполнение.

## Глава 10

### РАСХОДЫ БЮДЖЕТА

Наведение порядка в налогово-бюджетной сфере в течение последних лет значилось в числе первоочередных задач правительства. Однако проблема управления государственными расходами долгое время решалась по остаточному принципу: первостепенное внимание уделялось выполнению доходной части и возможностям финансирования дефицита бюджета. Отсутствие последовательной стратегии в области государственных расходов, включающей их постепенное сокращение, рационализацию и обозначение четких приоритетов, приводило к принятию нереалистичных бюджетов и последующему недофинансированию расходных статей. В течение 1996—1998 гг. план по непроцентным расходам, утвержденный Законом о федеральном бюджете, ни разу не был исполнен: в 1996 г. непроцентные расходы были профинансированы на 82,2%, в 1997-м — на 81,5%, в 1998-м — на 75,1%. Исполнение бюджета в этот период характеризовалось общей диспропорциональностью, ряд расходных статей был исполнен лишь на 50 и менее процентов. Острейшей проблемой, в особенности на уровне региональных бюджетов, стал рост задолженности по выплате заработной платы и социальных пособий.

Попытка упорядочения системы государственных расходов была предпринята в середине 1998 г. с утверждением «Программы экономии государственных расходов». Однако в связи с необходимостью немедленного решения иных задач, прежде всего проблемы обслуживания государственного долга, выполнение мероприятий программы шло медленными темпами.

Разработка федерального бюджета на 1999 г. проходила в условиях сложной макроэкономической ситуации, сложившейся после августовского кризиса 1998 г. Прогнозы в отношении поступлений в бюджет были весьма пессимистичными, а возможности внешних и внутренних заимствований близки к нулю. Хотя острота проблемы выплат по внутреннему долгу была снята (путем его принудительной реструктуризации и вследствие реального обесценения), на бюджет ложилось бремя расходов по обслуживанию и погашению внешнего долга, усилившееся в результате девальвации. Существовало несколько подходов к балансированию бюджета: частичный отказ от выплат по внешнему долгу; привлечение кредитов Центрального банка; сокращение непроцентных расходов.

Решение о временном невыполнении обязательств по советскому долгу было принято автоматически: оно было неизбежным, учитывая что после девальвации суммарный объем выплат по внешнему долгу практически сравнялся с объемом федерального бюджета. Дефолт по российскому долгу был бы чреват серьезными санкциями в

отношении России, и Закон о федеральном бюджете предусматривал исполнение обязательств по его обслуживанию и погашению в полном объеме. Для этих целей было разрешено привлекать кредиты Центрального банка (статья 102 Закона о федеральном бюджете).

Что касается уровня непроцентных расходов, то по этому вопросу не было единого мнения. Некоторые специалисты настаивали на кардинальном сокращении непроцентных расходов с целью решения проблем внешнего долга. Одновременно высказывалось мнение о необходимости существенного увеличения уровня расходов, включая индексацию заработной платы, что мотивировалось необходимостью повышения жизненного уровня населения после кризиса. В тех условиях это однозначно подразумевало эмиссионное финансирование. Правительство Е.Примакова не пошло ни по первому, ни по второму пути: никакие меры по их существенному сокращению не предпринимались, но также не шла речь и об их сколько-нибудь значительном увеличении. В Законе о федеральном бюджете непроцентные расходы были зафиксированы на уровне 10,2% по отношению к ВВП, что соответствовало сложившемуся по факту уровню 1998 г.

Тем не менее еще в начале 1999 г. выбор между альтернативами политики расходов оставался неочевидным, что наглядно проявилось в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному собранию. В Послании были определены основные контуры политики в отношении государственных расходов: жесткость при составлении бюджета, освобождение бюджета от непосильных обязательств, продолжение работы по сокращению и рационализации расходных статей бюджета. В то же время обращалось внимание на то, что было бы непростительной ошибкой «идти лишь по пути сокращения расходов». Предлагалось сокращать расходы за счет «сжатия непомерно раздутого бюрократического аппарата», а не «за счет отказа в финансировании работающих людей и действующих учреждений». Здесь явно проявлялась двойственность в подходе к государственным расходам: с одной стороны, стремление к переходу к сбалансированному бюджету, осознание необходимости «жить по средствам»; с другой — опасения в отношении дальнейшего сокращения расходов («этот путь — лестница вниз, в основании которой стоит абсолютное обнищание населения, чреватое социальными взрывами»). Предполагалось также, что в отдельных случаях допустимо прибегать к эмиссионному финансированию: в Послании прямо говорится, что «даже при сокращении бюджетных расходов в 1999 г. не обойтись без денежной эмиссии».

Однако поскольку падение уровня жизни не вызвало «социального взрыва», к середине года позиция правительства в отношении бюджетных расходов стала более определенной. Это нашло отражение в принятом 19 июля 1999 г. совместном Заявлении Правительства РФ и Центрального банка РФ об экономической политике на 1999 г. (см.

Приложение 1 к данному тому Обзора). В Заявлении, подписанном Председателем Правительства С.Степашным и Председателем ЦБ В.Герашенко, отдельная часть была посвящена политике в области расходов и управления расходами. Отмечалось, что «ужесточение налогово-бюджетной политики в 1999 г. и в последующий период будет зависеть в значительной степени от сокращения реальных расходов». В Заявлении были приведены конкретные параметры реализации программы сокращения расходов. Также были указаны сроки перевода отдельных получателей средств федерального бюджета на обслуживание через систему федерального казначейства.

### 1. Консолидированный бюджет

Расходы консолидированного бюджета РФ в 1999 г. составили 1251,4 млрд руб., или 28% ВВП. Уровень расходов консолидированного бюджета, измеренный в долях ВВП, практически не изменился по сравнению с 1998 г.

**Расходы на государственное управление.** Процесс сокращения государственных расходов предполагалось начать с уменьшения затрат на содержание государственного аппарата. Среди всех ветвей власти существовало единодушное мнение о необходимости подобных мер. Однако представители различных ветвей власти по понятным причинам разошлись во взглядах на то, где именно кроются резервы подобного сокращения. Внося поправки к первоначальному проекту бюджета, законодатели предложили сократить расходы на функционирование главы государства — Президента РФ на 30%, при этом уменьшив расходы на функционирование Государственной думы лишь на 3,7%. Накануне принятия проекта федерального бюджета в третьем чтении президент направил в Государственную думу письмо, где выражал категорическое несогласие с подобным решением и предлагал осуществить пропорциональное сокращение расходов на функционирование законодательных и исполнительных органов на 11,5%. Это предложение принято не было, окончательный вариант представлял собой некий компромисс: расходы на функционирование законодательных органов государственной власти были утверждены в предложенном объеме (т.е., сокращены на 3,7% по сравнению с первоначальным вариантом), расходы на функционирование главы государства сокращены на 15%. В общем объеме расходов на государственное управление доля расходов на функционирование главы государства и законодательных органов власти имеет тенденцию к сокращению, при этом возрастает доля расходов на деятельность исполнительных, финансовых и налоговых органов. На уровне субъектов РФ наблюдается сокращение численности чиновников, проходящее в рамках программы экономии государственных расходов. В 1999 г. их число уменьшилось на 78 тыс. человек, что позволило сэкономить 6 млрд руб. Но в целом уровень расходов на государственное управление уменьшился по сравнению с 1998 г. лишь на 0,1 п.п. относительно ВВП (табл. 1).

Таблица 1

## Структура расходов консолидированного бюджета (в % к ВВП)\*

Статьи расходов	1998	1999
Обслуживание государственного долга	4,0	3,6
Расходы целевых бюджетных фондов	1,5	2,1
Сальдо кредитных операций	0,5	0,4
Государственное управление	1,1	1,0
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,6	1,7
Социально-культурная сфера	8,9	8,2
в том числе:		
Образование	3,6	3,3
Здравоохранение	2,4	2,3
Социальная политика	2,4	2,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	3,5	2,7
Расходы на поддержку реального сектора	2,2	2,1
<b>Итого (млрд руб.)</b>	<b>749,4</b>	<b>11251,4</b>

\* По методологии МВФ, т.е. без учета расходов на пополнение гос. запасов и резервов.

**Расходы на социально-культурную сферу.** В 1999 г. произошло значительное сокращение социальных расходов — на 0,7 п.п. по отношению к ВВП. Это сокращение, однако, не явилось следствием глубокого реформирования социальной сферы, направленного на снижение объема платных услуг, предоставляемых государством. В связи с тем что в структуре социальных расходов бюджета (прежде всего в расходах на образование и здравоохранение) значительная доля приходится на оплату труда, отсутствие индексации заработной платы при сохранении прежнего количества занятых автоматически приводит к снижению уровня соответствующих расходов. В 1999 г. оплата труда работников бюджетной сферы не повышалась на законодательном уровне (хотя объем фонда заработной платы все же возрос по сравнению с 1998 г., по-видимому, за счет увеличения рабочего времени и дополнительных выплат), что позволило достичь относительного сокращения расходов на социально-культурную сферу. Подобный способ сокращения расходов представляется бесперспективным, так как существующий на сегодняшний день крайне низкий уровень оплаты работников бюджетной сферы неизбежно потребует индексации, что вновь увеличит нагрузку на бюджет.

В 1999 г. на повестке дня вновь стоял вопрос о переходе к адресным социальным выплатам (см. также *гл. 15* данного Обзора). Отношение к этой проблеме в очередной раз продемонстрировало несогласованность позиций различных ветвей власти. Так, еще 29 июля 1998 г. была принята важная поправка к закону «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», ограничивающая количество граждан, имеющих право на ежемесячное пособие на ребенка, только теми, среднедушевой доход семьи которых не превышает 200% величины прожиточного минимума. Однако поправка должна была вступить в силу лишь после принятия закона о потребительской корзине. В связи с тем что соответствующий закон в 1998 г. принят не был, на начало 1999 г. продолжала действовать предыдущая версия

закон о детских пособиях, дающая право на получение пособия всем гражданам независимо от уровня дохода. К этому моменту задолженность по ежемесячным пособиям на ребенка составляла 25,3 млрд руб. 22 апреля 1999 г. Совет Федерации обратился в Государственную думу с просьбой внести изменения в соответствующий закон, предоставив право на получение пособия только семьям со среднедушевым доходом ниже одного прожиточного минимума. Это предложение было обосновано тем, что число граждан, имеющих среднедушевой доход свыше 200% прожиточного минимума, по официальным данным, составляет лишь 8,7% населения, поэтому принятая в 1998 г. поправка к закону (к тому же так и не введенная в действие) не позволяет эффективно перераспределить средства в интересах наиболее нуждающихся в поддержке.

Ответом Государственной думы стало принятие половинчатых мер: поправка к закону, предложенная Советом Федерации, была утверждена, однако ее действие распространялось лишь на период до вступления в силу предыдущей поправки от 29 июля 1998 г., т.е. до принятия закона о потребительской корзине (он в итоге был принят в ноябре 1999 г.). Помимо этого, Государственная дума приняла дополнения к закону, пополнив список пособий «единовременным пособием к началу учебного года» и увеличив размер ежемесячного пособия до 1 минимального размера оплаты труда вместо прежних 75% МРОТ. Эти дополнения были отклонены Советом Федерации. 20 октября Государственная дума преодолела вето Совета Федерации, однако дополнения не были утверждены Президентом РФ. В начале января 2000 г. Правительство РФ вновь выступило с инициативой о снижении размера среднедушевого дохода, дающего гражданам право на получение пособия, с двух до одного прожиточного минимума.

**Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство.** Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, финансируемые за счет средств территориальных бюджетов, сократились с 3,5% ВВП в 1998 г. до 2,8% ВВП в 1999 г. Тем не менее эта статья расходов все еще является одной из основных для бюджетов территорий (19,2% суммарных расходов). Как и в сфере социальной политики, различные ветви власти занимали противоположную позицию по отношению к жилищно-коммунальной реформе. Так, 31 марта 1999 г. Государственная дума приняла поправки к закону «Об основах федеральной жилищной политики», продлив крайний срок, к которому размеры оплаты жилья и коммунальных услуг населением должны были быть доведены до уровня фактических издержек, на 5 лет (с 2003 до 2008 г.). В 1995 г. этот срок уже продлевался (согласно принятому в 1993 г. закону, переход ЖКХ на самоокупаемость должен был быть осуществлен к 1998 г.). Поправки, принятые Госдумой, были утверждены Советом Федерации, однако отклонены Президентом РФ. Совет Федерации преодолел вето президента и утвердил поправки к закону.

Причины снижения уровня бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в 1999 г. можно подразделить на две группы. Во-первых, сокращение стало возможным благодаря мероприя-

тиям, проводимым в рамках жилищно-коммунальной реформы. Так, доля населения в оплате жилищно-коммунальных услуг постепенно увеличивается (федеральный стандарт на 1999 г. был установлен в размере 60%). В ряде городов начала действовать дифференцированная система оплаты услуг, при которой часть населения оплачивает услуги по себестоимости, а семьи с низким доходом получают субсидии. Вторая группа факторов связана с переключением части нагрузки на предприятия, прежде всего через механизм льгот. Наряду с относительно новой системой субсидий в России продолжает существовать система льгот, причем число граждан, имеющих право на льготы, в 1999 г. резко увеличилось — с 30 до 43 млн чел. (подробнее см. гл. 15 данного Обзора). Затраты на реализацию льгот возложены как на бюджеты, так и на предприятия и организации. Однако уровень покрытия затрат на реализацию льгот за счет бюджетных средств уменьшился с 50% в 1998 г. до 35% в 1999 г., что позволило сократить бюджетные расходы, но привело к росту задолженности перед предприятиями отрасли ЖКХ (предприятия традиционно являются гораздо менее обязательными плательщиками, чем население).

**Расходы на поддержку реального сектора.** Уровень государственных расходов на поддержку реального сектора, учитываемый в консолидированном бюджете по статьям «Промышленность, энергетика и строительство», «Сельское хозяйство и рыболовство» и «Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика», постоянно снижался на протяжении последних лет и остановился в 1999 г. на отметке 2,1% по отношению к ВВП. Однако значительная часть расходов на дорожное хозяйство проходит через целевые бюджетные и внебюджетные фонды. С учетом соответствующих фондов уровень расходов на поддержку реального сектора оценивается в 5,2% по отношению к ВВП.

Большая часть расходов федерального бюджета на промышленность связана с государственной поддержкой угольной отрасли. Эти средства были направлены на проведение работ по ликвидации особо убыточных шахт и разрезов (завершены работы по ликвидации 60 шахт и разрезов, всего в процессе ликвидации находилось 162 объекта), а также на социальные выплаты высвобождаемым работникам (см. также гл. 23 данного Обзора). В 1999 г. на социальные выплаты в связи с ликвидацией предприятий было затрачено 1,7 млрд руб. Прямые бюджетные ассигнования на государственные инвестиции составили 6 млрд руб. Помимо этого, в составе капитальных расходов федерального бюджета на 1999 г. был сформирован *Бюджет развития* в размере 20,8 млрд руб. Средства Бюджета развития предполагалось направлять на долевое финансирование инвестиционных проектов, прежде всего в экспортно-ориентированных и импортозамещающих отраслях. Кроме того, за счет Бюджета развития был сформирован гарантийный фонд под предоставление гарантий Правительства РФ на сумму до 50 млрд руб. Однако, как и в прошлые периоды, Бюджет развития в 1999 г. был профинансирован в минимальном объеме. Созданный по распоряжению правительства 10 марта 1999 г. Российский банк развития пока что не выполняет своей функции агента по осуществлению инвестиций.

## 2. Федеральный бюджет

Определяя приоритеты расходной части бюджета, правительство предложило три основных направления: социальные расходы, национальная оборона и правоохранительная деятельность, поддержка реального сектора. Учитывая крайнюю ограниченность средств, заявление о приоритетных направлениях, включающих, в принципе, все основные статьи расходов федерального бюджета, выглядело достаточно декларативным. В действительности одной из важнейших задач в области бюджетной политики в 1999 г. рассматривалась реалистичность принимаемого бюджета. В Послании Федеральному собранию Президент РФ отметил, что «ответственность за принимаемые государством решения, включая безусловное выполнение бюджетных и других обязательств, — краеугольный камень в современном рыночном хозяйстве». Результаты исполнения федерального бюджета за 1999 г. весьма позитивны: плановое задание по непроцентным расходам федерального бюджета выполнено на 123%. Практически все расходные статьи профинансированы в полном объеме, план по некоторым статьям перевыполнен (табл. 2).

Таблица 2

Исполнение расходной части федерального бюджета в 1999 г., млрд руб.

Показатель	План 1999	Исполнено	% к плану
Суммарные расходы	575,0	664,7	115,6
Обслуживание гос. долга	166,8	162,6	97,4
Непроцентные расходы	408,2	502,1	123,0
Государственное управление	13,7	14,8	107,9
Национальная оборона	93,7	116,1	123,9
Правоохранительная деятельность	51,3	55,4	108,0
Фундаментальные исследования и содействие техническому прогрессу	11,6	11,2	96,2
Социально-культурная сфера	78,1	85,1	108,9
Образование	20,9	20,9	100,4
Здравоохранение	10,2	10,1	99,0
Социальная политика	41,9	49,1	117,3
Расходы на поддержку реального сектора	23,9	26,0	108,9
Промышленность, энергетика и строительство	14,6	16,9	116,0
Сельское хозяйство и рыболовство	9,3	9,1	97,7
Финансовая помощь бюджетам других уровней	43,4	62,1	143,0

При анализе факторов, позволивших достичь столь высокой степени исполнения федерального бюджета, в первую очередь возникает вопрос о наличии инфляционной составляющей. Так, например, в 1995 г. исполнение федерального бюджета в части непроцентных расходов на 95,7% было обусловлено явно заниженными прогнозными темпами инфляции по сравнению со сложившимися по итогам года. На первый взгляд инфляционный эффект в 1999 г. был незначительным: заложенные в бюджет параметры были основаны на 30-процентной инфляции, в реальности индекс потребительских цен составил 36,5%. Однако использования одного лишь индекса потребительских цен для характеристики инфляционных процессов в данном случае явно недостаточно в связи с наблюдавшейся в 1999 г. значи-



тельной дифференциацией в динамике различных индексов цен. Так, темпы роста цен производителей промышленной продукции составили по итогам года 67,3%, цены на реализованную сельхозпродукцию выросли на 91,4%. В целом прогнозные темпы инфляции практически по всем отраслям промышленности, а также сельского хозяйства, строительства и транспорта оказались существенно ниже фактически сложившихся по итогам года, что свидетельствует о наличии инфляционного эффекта в обеспечении высоких доходов бюджета.

Следующей ошибкой прогнозирования является занижение оценки ВВП как в номинальном, так и в реальном исчислении. При этом обращает на себя внимание тот факт, что оценка в 4000 млрд руб., заложенная в Закон о федеральном бюджете, с самого начала подвергалась критике со стороны ряда экономистов как явно заниженная. По-видимому, учитывая жесткую критику по поводу ситуации с исполнением бюджета прошлых лет, правительство решило подстраховаться, используя для расчета предполагаемых доходов заниженные показатели. Отметим, что Закон о федеральном бюджете на 1999 г. впервые пополнился статьями о направлении использования *дополнительных* доходов в случае значительного отклонения объема совокупных поступлений доходов от сумм, установленных Законом (статьи 108 и 134 Закона о федеральном бюджете). В предыдущие годы понятие «отклонение поступлений от запланированных сумм» однозначно трактовалось как недобор доходов, имеющий следствием секвестр расходных статей.

В любом случае, если некоторое занижение оценки ВВП при расчете доходов и соответственно расходов федерального бюджета и имело место, столь высокие значения итоговых показателей (рост валового внутреннего продукта на уровне 3,2%, 8-процентный рост промышленного производства) стали настоящим подарком. Таким образом, наблюдаемый высокий уровень доходов и расходов соответствует макроэкономическим показателям, отличным от заложенных в проект бюджета, в связи с чем не совсем корректно говорить о перевыполнении намеченного плана. Для оценки реального исполнения расходной части бюджета предпочтительнее использование относительных показателей, как, например, расходов в процентах к ВВП.

Расходы федерального бюджета (в % к ВВП)

Статьи расходов	1998		1999		2000 План
	План	Факт	План	Факт	
1	2	3	4	5	6
<b>Суммарные расходы</b>	<b>17,4</b>	<b>14,2</b>	<b>14,4</b>	<b>14,8</b>	<b>16,0</b>
Обслуживание гос. долга	4,4	4,0	4,2	3,6	4,1
Внутреннего	2,9	2,4	1,7	1,6	1,2
Внешнего	1,5	1,5	2,5	2,0	2,9
<b>Непроцентные расходы</b>	<b>13,0</b>	<b>10,2</b>	<b>10,2</b>	<b>11,2</b>	<b>11,9</b>
Государственное управление	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5
Национальная оборона	2,9	2,1	2,3	2,6	2,6
Правоохранительная деятельность	1,5	1,1	1,3	1,2	1,5
Фундаментальные исследования и содействие техническому прогрессу	0,4	0,2	0,3	0,2	0,3

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4	5	6
Расходы на поддержку реального сектора	1,4	0,5	0,6	0,6	0,6
Социально-культурная сфера	2,4	2,1	2,0	1,9	2,3
Финансовая помощь бюджетам других уровней	1,8	1,7	1,1	1,4	1,3
Справочно: ВВП (млрд руб.)	2840	2696	4000	4476	5350

В табл. 3 представлена структура расходов федерального бюджета в процентах к ВВП за 1998—1999 гг. (как запланированная, так и фактически сложившаяся). Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что запланированный на 1999 г. уровень расходов федерального бюджета как в целом, так и по отдельным статьям практически идентичен сложившемуся по итогам 1998 г. Результаты исполнения бюджета 1998 г. были раскритикованы законодательной властью, в частности за диспропорциональность финансирования отдельных статей, что привело к существенному искажению сложившейся структуры расходов по отношению к запланированной в 1998 г. Однако именно эта сложившаяся структура была взята за основу при составлении проекта бюджета на 1999 г. Это лишний раз свидетельствует о том, что политика в области государственных расходов в 1999 г. имела инерционный характер. Основная задача заключалась в принятии реалистичного бюджета и его исполнении. Как было отмечено выше, эта задача была решена: плановое задание бюджета по непроцентным расходам перевыполнено. Если же проанализировать исполнение бюджета в реальном выражении, то результаты будут несколько скромнее. Можно констатировать, что расходы по основным статьям бюджета в реальном выражении профинансированы в объеме чуть ниже намеченного либо в полном объеме, но никак не перевыполнены. Реальное перевыполнение произошло лишь по статьям «Национальная оборона» и «Финансовая помощь бюджетам других уровней» — каждая на 0,3 п.п. по отношению к ВВП.

Использование дополнительных доходов. Неравномерность исполнения отдельных статей федерального бюджета в 1999 г. связана с направлениями использования дополнительных доходов. Хотя «отклонение объема совокупных поступлений доходов от сумм, установленных Законом», в сторону превышения, безусловно, предпочтительнее их отклонения в обратную сторону, эта ситуация ставит перед правительством схожие задачи в плане определения приоритетов. В этом смысле желательное наличие законодательно закрепленных направлений как секвестирования, так и дополнительного финансирования расходных статей, что позволит избежать произвольных и непродуманных действий. Законом о федеральном бюджете на 1999 г. (статья 108) было определено, что 50% поступивших дополнительных доходов должны были быть направлены на обслуживание и погашение государственного долга РФ. Оставшуюся часть в размере 50% предполагалось направить на следующие цели:

- индексация заработной платы работникам бюджетной сферы;
- фундаментальные исследования и содействие техническому прогрессу;

- образование;
- социальная политика.

Однако, как видно из приведенной выше табл. 2, в ходе выполнения бюджета произошло смещение первоначальных приоритетов. Дополнительные доходы вообще не были использованы на обслуживание и погашение долга (хотя по результатам исполнения бюджета, согласно Закону, на эти цели следовало потратить 50% сверхплановых доходов, т.е. около 75 млрд руб.). Основным направлением расходования дополнительных средств стало финансирование национальной обороны. На эти цели было потрачено 22,4 млрд руб. дополнительных доходов. Несмотря на объявление социальных расходов в качестве приоритетных, соответствующие статьи бюджета дополнительно не финансировались (за исключением дополнительных расходов на социальную политику в размере 8,4 млрд руб., в основном на выплату пенсий военнослужащим и пенсий и пособий в правоохранительных органах).

Сверхплановые расходы на финансовую помощь бюджетам других уровней связаны, в первую очередь, с механизмом формирования федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Согласно статье 37 Закона о федеральном бюджете, фонд формировался за счет 14% общего объема налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет (за исключением доходов, контролируемых ГТК), поэтому увеличение трансфертов по сравнению с запланированными происходило автоматически.

**Бюджетная задолженность по оплате труда.** Стремительное нарастание бюджетной задолженности по оплате труда происходило в течение 1998 г. (на конец июля 1998 г. задолженность по заработной плате из-за отсутствия финансирования из бюджетов всех уровней составляла 17,1 млрд руб.). Решение этой проблемы относилось к одному из приоритетных дел правительства. Однако после августа 1998 г. проблема утратила прежнюю остроту вследствие реального обесценения задолженности (рис. 1).

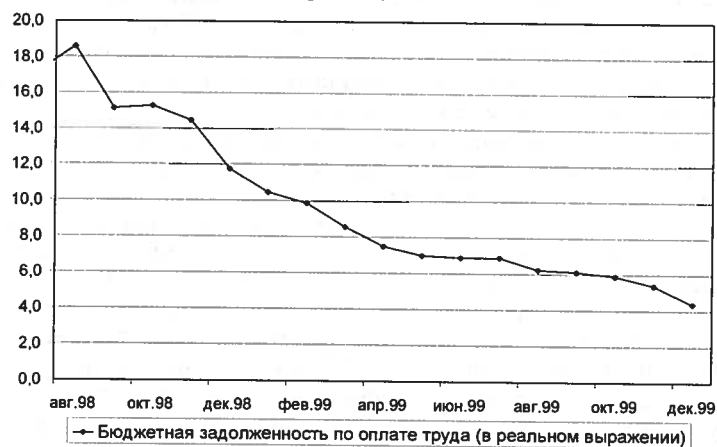


Рис. 1. Бюджетная задолженность по оплате труда в реальном выражении (на конец месяца, в ценах августа 1998 г. по ИПЦ)

Несмотря на номинальный рост в сентябре—октябре 1998 г., в реальном выражении задолженность продолжала сокращаться. Начиная с декабря 1998 г. в связи с начавшимся погашением задолженности ее объем начал уменьшаться и в номинальном выражении. К концу года федеральные власти практически в полном объеме погасили задолженность по выплате заработной платы и даже выплатили дополнительные суммы сверх установленных лимитов 1999 г. по статьям «Национальная оборона» и «Правоохранительная деятельность». Кроме того, дополнительные трансферты бюджетам переводились с целью погашения задолженности по заработной плате региональных властей. Задолженность по заработной плате из-за отсутствия финансирования из территориальных бюджетов в течение 1999 г. сократилась на 7,5 млрд руб. и составила на 01.01.2000 г. 8,3 млрд руб. (из них 6,1 млрд руб. — задолженность работникам социальной сферы).

\* \* \*

Макроэкономическая ситуация 1999 г. существенно ограничивала свободу маневра в определении объема государственных расходов. Необходимость обслуживания и погашения (пусть и частичного) государственного внешнего долга, при практически полном отсутствии новых заимствований, объективно имела следствием поддержание расходов на уровне, обеспечивающем балансирование бюджета и первичный профицит. Однако балансирование бюджета было во многом осуществлено вследствие роста доходов при сохранении текущего уровня расходов, подразумевающего в первую очередь отсутствие индексации заработной платы работников бюджетной сферы. Серьезного реформирования системы государственных расходов, прежде всего социальной сферы, в 1999 г. не производилось. Программа сокращения государственных расходов, принятая в 1998 г., выполняется медленными темпами. В любом случае программа направлена на рационализацию отдельных расходов и не подразумевает значительных реформ в сфере образования, здравоохранения, социальной политики. Продолжающееся падение реальной заработной платы в бюджетном секторе уже поставило на повестку дня вопрос об индексации, что вновь приведет к необходимости увеличения непроцентных расходов. В Законе о федеральном бюджете на 2000 г. социальные расходы увеличены на 0,4 п.п. по отношению к ВВП.

Одним из достижений бюджетной политики 1999 г. стало перевыполнение принятого бюджета. Однако этот результат был связан с рядом неточных прогнозов, а именно заниженных показателей инфляции и темпов роста производства. Поэтому ситуация с исполнением бюджета не может быть охарактеризована как безусловно положительная. Выполнение плана по налоговым доходам в этом случае не обязательно свидетельствует об улучшении их собираемости, а оперативное управление «дополнительными доходами» не отвечает задачам стратегического планирования и определения долгосрочных приоритетов в области государственных расходов.

Проблемы налоговой политики по-прежнему остаются в числе самых трудных проблем экономической политики российского правительства. Анализ процесса реформирования налоговой системы России в последние годы показывает, что итоги реформ сводились, главным образом, к корректировке действующего законодательства и ограничивались попытками приспособить его к складывающимся условиям в стране в ущерб долгосрочным задачам построения стабильной и справедливой налоговой системы. Результатом затягивания решения стратегических задач стал тот факт, что налоговая политика, являясь мощным инструментом стимулирования экономического роста и инвестиций, спустя восемь лет после начала налоговой реформы не позволяет радикально изменить ситуацию и превратить налоговую систему из обслуживающей обязательства государства в систему, адекватную рыночной экономике.

Основные ориентиры налоговой реформы в России на 1999 г. были определены в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному собранию, включая:

- снижение налоговой нагрузки на отечественных товаропроизводителей, предельное упрощение налоговой системы и уменьшение числа налогов;
- стимулирование через конкретные налоги роста прибыли, личных доходов и занятости;
- сокращение теневого оборота и расширение налогооблагаемой базы;
- улучшение налогового администрирования, оптимизацию мер налогового контроля над деятельностью предприятий;
- предоставление субъектам Федерации самостоятельных налоговых источников, сокращение объемов федеральных трансфертов.

Более детальные задачи налоговой политики были сформулированы правительством при подготовке проекта федерального бюджета на 1999 г., а также в Заявлении Правительства РФ и ЦБ РФ об экономической политике на 1999 г. и Мерах по реализации среднесрочной программы структурных реформ<sup>1</sup>. Среди этих задач:

- увеличение доходов бюджета в денежной форме;
- изъятие в бюджет части дополнительной прибыли экспортеров, полученной в результате девальвации рубля с августа 1998 г.;
- снижение ставок прямых налогов и ликвидация неэффективных налогов;
- ликвидация налоговых зачетов и уплаты налогов по индивидуальным соглашениям.

<sup>1</sup> Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 1999 г. № 829. См. также: Приложения 1 и 2 к данному тому Обзора.

Для решения поставленных задач предполагалась реализация следующих основных предложений:

- снижение с 20% до 15% ставки налога на добавленную стоимость при полном зачислении доходов в федеральный бюджет;
- перевод розничной торговли на общий порядок уплаты НДС; возмещение НДС предприятиям, осуществляющим капитальное строительство;
- снижение ставки налога на прибыль до 30% и введение льготы по прибыли, направляемой на инвестиции;
- введение экспортных пошлин на нефть, газ и некоторые другие сырьевые товары;
- введение социально ориентированной шкалы подоходного налога и федеральной ставки налога в 3%;
- индексация специфических ставок акцизов; ставок земельного налога; повышение до 10% налога с продаж.

Очевидно, что анализ и оценку произошедших в 1999 г. изменений налогового законодательства следует производить не только с точки зрения этих конкретных задач, но также и с точки зрения стратегических целей, стоящих перед налоговой системой. Такими целями, как и в предыдущие годы, остаются создание эффективных условий деятельности предприятий и инвесторов, с одной стороны, и сбор налогов, достаточный для снижения дефицита бюджета и решения проблемы государственного долга, — с другой.

Оценка изменений налоговой системы в целом неоднозначна. С одной стороны, налоговая система продолжает оставаться нестабильной, не способствует улучшению инвестиционного климата и по-прежнему перегружена большим количеством налоговых льгот, ставших уже, по сути, легальным методом уклонения от уплаты налогов<sup>1</sup>. Налоговые законы противоречивы, требуют толкования и разъяснения смысла содержащихся в них норм, нагрузка на налогоплательщиков распределена неравномерно. Собираемость налогов<sup>2</sup>, хотя и улучшилась по сравнению с соответствующими периодами прошлого года, продолжает оставаться в среднем на уровне 70%. Около половины потенциальных налогоплательщиков не встают на налоговый учет, представляют нулевые показатели деятельности или вообще не представляют налоговую отчетность.

С другой стороны, практически все поставленные конкретные задачи были выполнены, а некоторые даже перевыполнены. К их числу нужно отнести, прежде всего, выполнение задания по мобилизации доходов «живыми деньгами» (см. рис. 1). Поступление налогов и сборов в 1999 г. в денежной форме было рекордным не только по абсолютным значениям, но и в процентном отношении к ВВП, и в реальном исчислении (см. рис. 2).

<sup>1</sup> Налоговые льготы снижают доходы бюджетной системы в среднем на 20% от их общего уровня.

<sup>2</sup> Процентное отношение реальных поступлений в бюджет к 100-процентной сумме налога, исчисленного к налогооблагаемой базе.

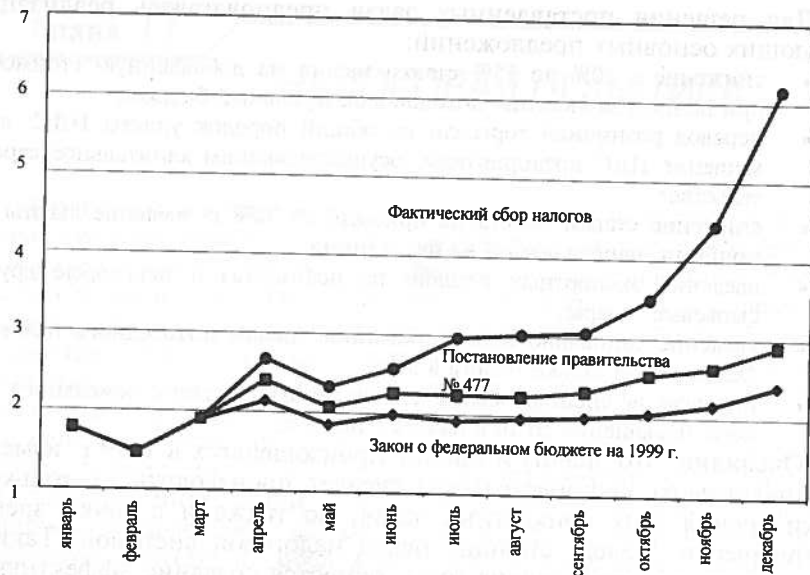


Рис. 1. Выполнение задания по сбору налогов, контролируемых МНС РФ, в федеральный бюджет «живыми деньгами» в 1999 г., млрд руб.

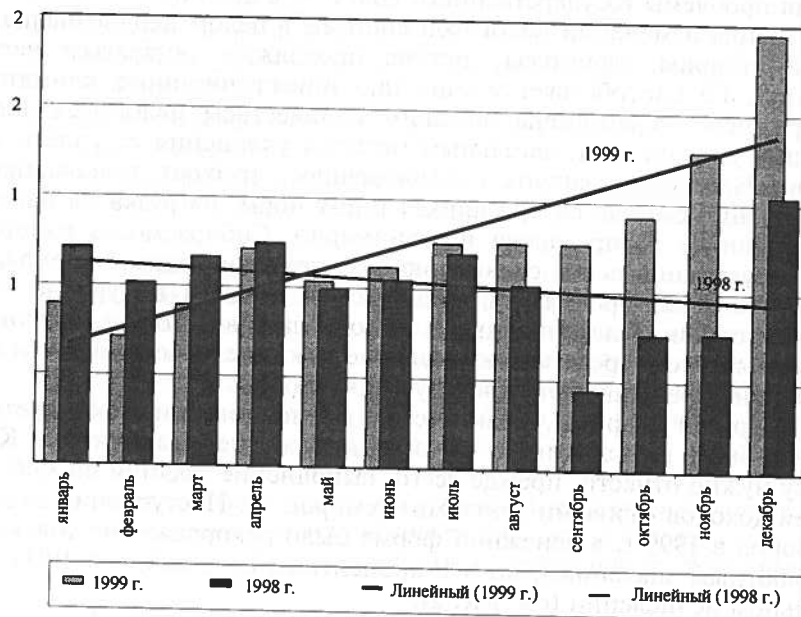


Рис. 2. Поступление налогов «живыми деньгами» в реальном исчислении (в ценах 1998 г.)

Изменения налоговой системы, произошедшие в 1999 г., коснулись практически всех ключевых налогов, как федеральных, так и региональных и местных<sup>1</sup>.

Уже в начале 1999 г. обнаружилось, что во вступившую в действие с 1 января прошлого года общую часть и не подготовленную ко второму чтению специальную часть Налогового кодекса оказалось необходимым вносить дополнения и изменения. Эти изменения коснулись ключевых вопросов налоговой системы, в том числе вступления в действие тех или иных статей кодекса, введения новых налогов<sup>2</sup> и налоговых ставок. Поскольку же рассмотрение и принятие специальной части Налогового кодекса, касающейся условий взимания конкретных налогов, отложено, налоговая реформа в очередной раз пошла по пути корректировки действующих законов.

### 1. Косвенные налоги

**Налог на добавленную стоимость.** Дискуссии относительно основного налога, на который приходится почти половина всех налоговых доходов федерального бюджета, свелись, главным образом, к обсуждению ставок НДС и распределению налога между уровнями бюджетной системы. В начале года правительство согласилось на предложение Минфина установить ставку НДС сначала в 14%, а затем в 15%. Такая ставка была заложена в проект бюджета 1999 г. Одобрение регионами бюджета в первом чтении «стоило» 2 п.п. НДС, которые планировалось направлять в федеральный бюджет — 17% вместо 15%.

Однако необходимость соблюдения требований международных финансовых организаций по погашению внешних долгов не позволила реализовать предложения по снижению ставки НДС ни с 1 марта, ни с 1 июля 1999 г., несмотря на то что Госдума приняла поправки в третьем чтении. Президент отклонил поправки в закон об НДС, и правительство отказалось от снижения ставки НДС ранее 2000 г. и до обеспечения стабильного улучшения собираемости налогов<sup>3</sup>. Напротив, список товаров, облагаемых по льготной ставке 10%, еще более сократился до нескольких наименований продовольственных товаров (с 1 июля 1999 г.), а в федеральный бюджет было решено направлять 85% НДС (с 1 апреля 1999 г.), а не 75% (как в 1998 г.). Не было реализовано и предложение о компенсации НДС, уплачиваемого при приобретении объектов капитального строительства.

Все эти меры, безусловно, способствовали увеличению по сравнению с запланированными как абсолютных сумм поступлений налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет, так и доли

<sup>1</sup> В 1999 г. федеральное налоговое законодательство пополнилось более чем 250 поправками к федеральным законам, законами, постановлениями правительства, письмами и приказами исполнительных органов власти, касающимися налогов.

<sup>2</sup> В марте 1999 г. был подготовлен и принят закон о приостановлении действия Статьи 5 Налогового кодекса, касающейся сроков введения новых налогов. Согласно новым правилам новые налоги могут вводиться не с 1 января года, следующего за годом принятия федерального закона о введении новых федеральных, региональных и местных налогов, а в течение текущего года.

<sup>3</sup> В январе 1999 г. еще на год было также отодвинуто планировавшееся в 1998 г. снижение ввозных пошлин на некоторые товары с 30% до 20%.

НДС в налоговых поступлениях федерального бюджета (более подробно см. гл. 9). Что же касается провозглашенных целей налоговой политики, то очевидно, что принятые изменения коснулись только фискальных интересов государства (увеличения доходной части бюджета за счет расширения списка товаров, облагаемых по более высокой ставке) и налоговой нагрузки на отечественных товаропроизводителей не снизили.

Предложения о снижении ставки налога на добавленную стоимость сопровождались предположениями, что в результате такого снижения стимулы к уклонению от уплаты налога ослабнут, налогооблагаемая база расширится и снижения поступлений в бюджет не произойдет. Однако, как показывает опыт предыдущих лет, снижение налоговых ставок во время налоговой реформы в России не приводило к автоматическому расширению налогооблагаемой базы и увеличению налоговых поступлений в бюджетную систему. Напротив, снижение ставок НДС, налога на прибыль, отмена спецналога и налога на превышение нормативов оплаты труда не сопровождались ни соответствующим ростом инвестиций, ни легализацией теневого бизнеса. Очевидно поэтому, что снижение ставок не может рассматриваться в качестве побудительного мотива для уплаты налогов до тех пор, пока издержки по уклонению от их уплаты ниже, чем сами налоги. В данном случае существуют более сложные зависимости, и необходима разработка комплексных правовых мер и мер экономической и налоговой политики, направленных как на улучшение налогового администрирования, так и на ужесточение наказания за нарушение налогового законодательства.

**Экспортные пошлины.** В течение всего 1999 г. не утихали споры сначала о необходимости введения, а затем об увеличении таможенных (экспортных) пошлин на вывоз нефти. Напомним, что еще в 1998 г. правительство Е.Примакова при подготовке бюджета-99 предложило ввести пошлину на экспорт нефти в размере 10 евро/т. Однако в течение практически всего 1998 г. экспортные цены российской нефти катастрофически падали, нефтяные компании сокращали объемы буровых работ, сворачивали разведку и увольняли рабочих. Поэтому до начала 1999 г. предложения об увеличении налоговой нагрузки на нефтяные компании оставались нереализованными. С начала 1999 г. экспортные цены российской нефти стали расти (в 1999 г. цена на нефть выросла более чем вдвое, см. рис. 3), и правительство вновь вернулось к предложениям ввести экспортные пошлины на нефть.

Компромиссная схема введения экспортных пошлин была зафиксирована в Постановлении Правительства РФ от 23 января 1999 г. № 83 и оказалась следующей. С начала февраля введена ставка в 2,5 евро/т сроком на 6 месяцев. При снижении среднемесячной цены ниже 9,8 долл./баррель вывоз нефти должен осуществляться беспошлинно. При увеличении цены выше 12,3 долл./баррель экспортная пошлина повышается в два раза, и новая ставка в 5 евро/т действует в течение 30 дней. Однако цены продолжали расти, и вновь встал вопрос о возможности увеличения пошлин. В сентябре на встрече представителей нефтяных компаний с правительством была

достигнута договоренность об увеличении пошлины до 7,5 евро/т (а не до 10, как предлагало правительство). Такая ставка, по мнению нефтяных компаний, не увеличивала налоговой нагрузки и не снижала их инвестиционных возможностей. Простые расчеты показывают, что в случае введения ставки в 10 евро/т с октября по декабрь бюджет мог бы дополнительно получить 160 млн долл. Дополнительные средства в данном случае бюджет получил за счет другой договоренности с нефтяными компаниями.

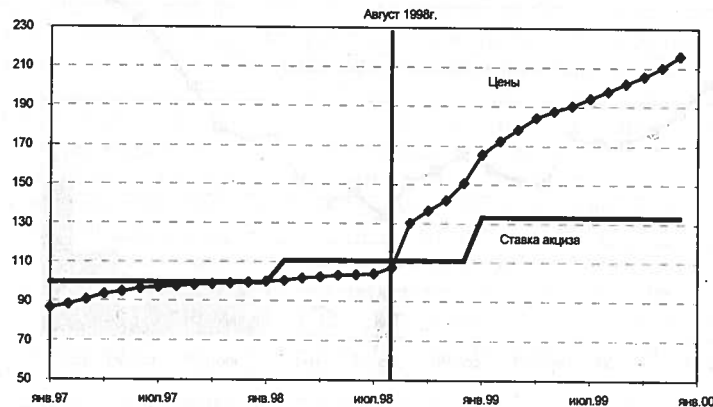


Рис. 3. Экспортные цены и пошлины на российскую нефть

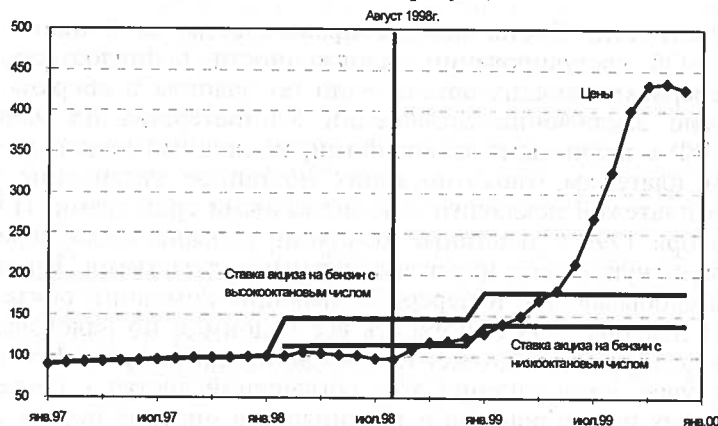
В частности, Постановление правительства от 2 июня 1999 г. № 589 «Об урегулировании задолженности нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих организаций по налогам и сборам» предусматривало заключение соглашений Министерства по налогам и сборам РФ с нефтяными компаниями, имеющими недоимки по налоговым платежам, гарантирующих поэтапное увеличение уплаты текущих платежей исключительно денежными средствами. Поэтапно до 1 ноября 1999 г. нефтяные компании обязаны были перейти на 100-процентную уплату налогов денежными средствами. Кроме того, все нефтедобывающие и перерабатывающие компании обязаны были до 31 декабря 1999 г. погасить все недоимки по налоговым платежам в федеральный бюджет по состоянию на 1 апреля 1999 г.

В случае невыполнения этих соглашений доступ к системе магистральных нефтепроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти за пределы таможенной территории РФ ограничивался в пользу аккуратных налогоплательщиков. К августу 1999 г. Министерство по налогам и сборам РФ подписало 14 соглашений со всеми крупнейшими нефтяными компаниями, и с этого же времени нефтяники выплачивают всю свою ранее накопленную задолженность и все текущие платежи только «живыми деньгами».

**Акцизы.** С 1 января 1999 г. были повышены акцизы практически на все подакцизные товары: на бензин — с 290 и 370 руб. за тонну до 350 и 450 руб. за тонну (в зависимости от октанового числа); на алкогольные напитки — в среднем на 20–25%; на табачные изделия — в среднем на 20%. Однако увеличение ставок акцизов так и не компенсировало послекризисное увеличение цен на эти товары (см. рис. 4). Отрицательный эффект в данном случае дал переход от адвалорного налогообложения (в процентах от стоимости товара) к специфическому (фиксированному платежу в рублях за единицу измерения)<sup>1</sup>. Эффективность акцизов по этим двум товарным группам в результате увеличения ставок акцизов в 1999 г. не только не увеличилась, но даже упала ниже докризисного уровня (см. рис. 5).



а) Алкогольная продукция



б) Автомобильный бензин

Рис. 4. Индексы цен и ставок акциза на алкогольную продукцию и автомобильный бензин (декабрь 1997 г. = 100%)

<sup>1</sup> Напомним, что адвалорные ставки акцизов по алкогольной продукции были заменены рублевыми с января 1997 г., а по бензину — с февраля 1998 г.

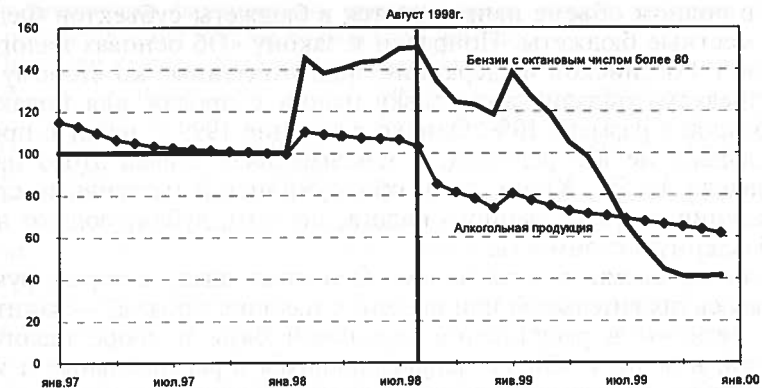


Рис. 5. Эффективность акцизного налогообложения алкогольной продукции и автомобильного бензина (декабрь 1997 г. = 100%)

Снижение эффективности акцизного налогообложения бензина правительство предлагало компенсировать введением единого налога на автозаправочные станции и налога на отдельные виды транспортных средств. Проекты закона «О едином налоге на автозаправочные станции» в течение года неоднократно корректировались и в части налоговых ставок, и по налоговой базе. Различные варианты закона предлагали установить ставку налога в размерах 1500–12000 или 4500–36000 руб. в месяц в расчете на одну колонку в зависимости от ее местонахождения и типа населенного пункта. Расчеты Российского топливного союза показывали, что имеющиеся в России 23 тыс. АЗС способны увеличить доходы бюджета на 15 млрд руб. При этом представители нефтеперерабатывающих предприятий утверждали, что при сохранении оптовых цен розничные цены останутся на том же уровне. Для ограничения роста цен на бензин предлагалось ввести штрафы до 10% балансовой стоимости активов компании, которой принадлежит автозаправочная станция, а также поставить размер налога в прямую зависимость от цены на бензин. Однако, несмотря на эти и другие предложенные правительством меры по снижению налогового давления на цены, Госдума закон не приняла.

Налог на отдельные виды транспортных средств, являющийся, по сути, разновидностью налога на имущество, был введен Федеральным законом №141-ФЗ от 14 июля 1999 г. Напомним, что введение этого налога предполагалось еще первым вариантом Налогового кодекса, но взамен действующего налога с владельцев транспортных средств. В итоге же в связи с принятием нового закона владельцы дорогих автомобилей будут платить два разных налога (в зависимости от мощности и объема двигателя) на один автомобиль.

Частичное перераспределение платежей налога на добавленную стоимость в пользу федерального бюджета для регионов должно было компенсироваться введением налога с продаж и увеличением ставки местного налога на имущество физических лиц, доходы от ко-

торых в полном объеме направляются в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты. Поправки к закону «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», подготовленные ко второму чтению, предусматривали даже ставку налога с продаж для подакцизных товаров в размере 10%. Однако в течение 1999 г. налог с продаж ввели далеко не все регионы, а максимальная ставка этого налога установлена до 5%. Кроме того, обнаружались и негативные стороны введения этого косвенного налога, по сути, дублирующего налог на добавленную стоимость.

Суть проблемы в следующем. Основная идея, которой руководствовало правительство при введении налога с продаж, — заинтересовать регионы в расширении налоговой базы и сборе налоговых платежей, в полном объеме направляющихся в региональные и местные бюджеты. Между тем издержки введения дополнительного налога оказались больше, чем предполагалось. Как известно, налог с продаж более сложен с точки зрения администрирования, чем НДС. Именно поэтому НДС во всех других странах вводится как заменитель налога с продаж. В России же, с одной стороны, налогоплательщикам приходится теперь начислять два разных налога на одну налоговую базу. С другой стороны, налоговые органы вынуждены координировать сбор как федерального НДС, так и регионального налога с продаж. Кроме того, налог с продаж является целевым налогом, поскольку суммы платежей по нему должны направляться на социальные нужды малообеспеченных групп населения. Последнее обстоятельство еще более затрудняет администрирование данного налога.

Что касается налога на имущество граждан, то предлагавшееся повышение ставки с 0,1% до 0,5% или до 1% принято не было. Не прошло и предложение принять в качестве базы налогообложения имущества граждан его рыночную стоимость. Жилые дома, квартиры, дачи, гаражи, строения, помещения и сооружения по-прежнему облагаются налогом в зависимости от их инвентаризационной стоимости, существенно заниженной (в 3—5 раз) по сравнению с их реальной, рыночной ценой. Правда, представительные органы местного самоуправления могут теперь дифференцировать ставки по некоторым критериям (например, по типу использования имущества), однако опять-таки в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости. Переход на налогообложение рыночной стоимости имущества будет возможен только в условиях создания полноценного рынка недвижимости или принятия правительством обязательных стандартов оценки имущества, основанных на рыночной стоимости объектов.

#### **Вставка 1. ЗАТО — внутрироссийские оффшорные зоны**

Не первый год среди политиков и экономистов ведутся дискуссии об отмене финансовой поддержки закрытых административно-территориальных образований, своеобразных внутрироссийских оффшорных зон. Эта тема не раз поднималась на переговорах и с МВФ, и с другими

международными финансовыми организациями, являясь одним из условий предоставления России финансовой помощи.

Правовой статус ЗАТО официально был определен Федеральным законом от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании». Согласно этому закону, закрытым административным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых необходим особый режим функционирования.

Особый режим формирования бюджета ЗАТО состоит в том, что в доходы бюджета ЗАТО зачисляются все налоги и другие поступления с его территории, в том числе федеральные, региональные и местные. Помимо этого, юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах ЗАТО, органами местного самоуправления предоставляются дополнительные льготы по налогам и сборам. Кроме того, из федерального бюджета в регионы, на территории которых находятся ЗАТО, ежегодно перечисляются дотации и субвенции.

По идее, ЗАТО создавались с целью поддержания передовых российских военных технологий и содействия привлечению инвестиций в отечественную науку. С 1992 г. росло количество как ЗАТО (сейчас их несколько десятков), так и предприятий, зарегистрированных в них. Фактически же на сегодняшний день ЗАТО сформировали уже особый рынок — рынок корпоративных и финансовых услуг, основанный на базе налоговых льгот. Льготные территории различаются между собой объемами, сроками и характером налоговых льгот, схемами компенсации НДС, условиям и лицензирования отдельных видов деятельности и т.д. Разработаны соответствующие схемы получения налоговых льгот для малого бизнеса, для крупных предприятий и транснациональных корпораций, реализация которых, по некоторым расчетам, ежегодно изымает из федерального бюджета от 50 до 100 млрд руб.

В 1999 г. Правительство РФ попыталось сократить количество налоговых льгот, в том числе за счет отмены льгот для ЗАТО, однако это удалось лишь частично. Право на получение налоговых льгот имеют теперь только организации, владеющие не менее 90% основных средств и осуществляющие не менее 70% своей деятельности на территориях соответствующих ЗАТО. Кроме того, не менее 70% численности работников таких организаций должны составлять лица, постоянно проживающие на этой территории, и не менее 70% фонда оплаты труда должно выплачиваться работникам, постоянно проживающим на территории соответствующего ЗАТО.

Дальнейшее ограничение предоставленных налоговых льгот ЗАТО предусмотрено в федеральном бюджете на 2000 г. Закон устанавливает полную отмену налоговых льгот для всех ЗАТО (кроме двух) и передачу федеральной части налогов, собираемых на их территории, в федеральный бюджет, что автоматически исключает возможность ЗАТО предоставлять льготы по этим налогам.

## **2. Прямые налоги**

**Налог на прибыль.** С 1 апреля 1999 г. снижена ставка налога на прибыль с 35% до 30% для предприятий и организаций и с 43% до

38% для банков, страховых организаций, бирж, брокерских контор и посреднических операций предприятий. В наибольшей степени это снижение отразилось на доходах бюджетов субъектов РФ, поскольку ставка налога на прибыль, направляемого в федеральный бюджет, снижена в меньшей степени, чем ставка налога, зачисляемого в бюджеты субъектов (2 п.п. против 3 п.п.).

Такое снижение весьма своевременно и облегчает налоговую нагрузку на добросовестных налогоплательщиков. В настоящее время доходы бюджета в значительной степени определяются примерным равенством между прямыми (на прибыль и доходы) и косвенными (НДС и акцизы) налогами. Между тем преобладающая доля косвенных налогов в структуре налоговых платежей, как известно, стимулирует сбережения и тем самым способствует экономическому росту. Снижение ставки налога на прибыль наряду с сохранением завышенных ставок косвенных налогов, безусловно, оправдано в сегодняшних условиях и должно способствовать росту доходов предприятий.

Еще больший эффект роста доходов предприятий в данном случае могло бы дать изменение определения налогооблагаемой базы для расчета налога на прибыль. Налоговая база по этому налогу должна в идеале определяться как разница между доходами, полученными налогоплательщиком за налоговый период, и расходами, связанными с производством и реализацией товаров за этот же период. Такой порядок принят во всех странах с рыночной экономикой и именно такой порядок предусмотрен второй, пока не введенной в действие, частью Налогового кодекса. Он имеет гораздо большее значение, чем установление пониженных ставок налога на прибыль при одновременной строгой регламентации расходов, принимаемых для целей налогообложения. Данная мера действительно могла бы способствовать утере предприятиями стимулов к искусственному занижению прибыли, оптимизации расходов предприятий, выходу производства из тени и стимулированию раскрытия реальной информации о прибыльности или убыточности предприятий.

**Подходный налог.** Девальвация рубля и снижение реальных доходов населения вследствие кризиса 1998 г. обострили необходимость корректировки налогообложения доходов граждан. Первоначальными планами правительства предполагалось увеличение в 3 раза в 1999 г. совокупного годового дохода, облагаемого по минимальной ставке в 12% (с 20 до 60 тыс. руб.). Такое увеличение примерно соответствовало бы динамике цен в 1998 г. и возможной инфляции в 1999 г. Кроме того, планировалось, хотя и в меньшей степени, повышение порога обложения доходов по максимальной 35-процентной ставке со 100 до 180 тыс. руб. Предполагалась также отмена некоторых льгот по подоходному налогу. Дискуссии относительно такого перераспределения налогового бремени «в пользу бедных» окончились увеличением суммы совокупного дохода, облагаемого по минимальной ставке, лишь до 30 тыс. руб. Высокодоходные группы населения стали облагаться по ставке 35% с доходов, превышающих 150 тыс. руб. Кроме того, для самых богатых планировалось введение с 1 января 2000 г. дополни-

тельной 45-процентной ставки налога по доходам, превышающим 300 тыс. руб. в год<sup>1</sup>.

На первый взгляд новая шкала подоходного налога выглядит более либеральной относительно шкалы 1998 г. и заметно облегчает налоговое бремя, особенно для низкооплачиваемых слоев населения. Однако пересчет совокупного дохода по среднему курсу доллара дает совершенно противоположный результат. Реально шкала 1999 г. ужесточила налоговое бремя по всем доходным группам населения, в том числе и для самых бедных. В 1998 г. по ставке в 12% облагались доходы до 2000 долл. в год, а в 1999-м — немногим более 1100 долл. Для высокодоходных слоев населения порог налогообложения по наивысшей ставке реально снизился почти вдвое.

Подходное налогообложение граждан было скорректировано и на 2000 г. Вместо действовавших в 1999 г. шести ставок вводится трехуровневая шкала, повышаются рублевые пороги доходов, облагаемых по низким ставкам. Однако и эта шкала, чтобы не быть более жесткой по отношению к шкале 1998 г., по доходам должна быть скорректирована как для низкооплачиваемых, так и для средних и богатых.

Попытки правительства скорректировать подоходное налогообложение граждан в целом опять-таки ограничились изменением ставок налога на личный доход. Проблема расширения базы налогообложения по-прежнему остается нерешенной. Анализ поступления подоходного налога свидетельствует о том, что база подоходного налога составляет половину фактического совокупного дохода, а средняя ставка подоходного налога остается на уровне немногим более 14%. На практике оказывается, что подоходный налог взимается фактически только с легально начисленной заработной платы. Доходы от собственности (сдача имущества в аренду, продажа недвижимости), а также доходы от частного предпринимательства (индивидуальное строительство, ремонт, репетиторство, бытовые услуги) по-прежнему не попадают в налоговую базу.

В этой связи отметим, что в настоящее время в России уровень дохода, по которому применяется наивысшая ставка налога, существенно ниже, чем в развитых западных странах (см. табл. 1), что, впрочем, также характерно и для других стран с переходной экономикой.

Таблица 1

**Предельная ставка налога на личный доход граждан  
в некоторых странах в 1998 г.**

Страна	Наивысшая налоговая ставка	Доход, облагаемый по наивысшей ставке, долл. в год	Страна	Наивысшая налоговая ставка	Доход, облагаемый по наивысшей ставке, долл. в год
1	2	3	4	5	6
США	40	278 450	Россия	35	8 587
Япония	50	230 592	Россия*	35	6 000
Бельгия	55	65 547	Болгария	40	7 232
Турция	45	59 259	Вьетнам	50	5 695

<sup>1</sup> 45-процентная ставка подоходного налога отменена Федеральным законом и с 207-ФЗ от 25 ноября 1999 г.



Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6
Израиль	50	57 387	Венгрия	42	5 394
Швейцария	13	46 382	Индия	40	5 059
Словакия	42	31 576	Хорватия	35	4 675
Мексика	35	25 492	Румыния	45	3 672
Чехия	40	23 750	Габон	55	2 290
Бразилия	25	19 459	Азербайджан	40	1 850
Польша	44	14 372	Киргизия	40	250
Китай	45	12 077	Эстония**	26	> 582
Украина	40	10 754	Латвия**	25	> 420

\* 1999 г., расчет БЭА.

\*\* Единая ставка налога.

Источник: World Development Indicators, 1999. World Bank.

В 1999 г. изменилось распределение сумм начисленного подоходного налога по уровням бюджетной системы. По доходам, полученным после 1 января 1999 г., 3% суммы налога направляются в федеральный бюджет (ранее подоходный налог в полном объеме направлялся в региональные бюджеты). Данная мера (введенная, кстати, «задним числом») означает, что федеральный бюджет, как и в случае с налогом на добавленную стоимость, получил дополнительный источник налоговых доходов за счет перераспределения налоговых поступлений российских регионов. Между тем частичное перераспределение подоходного налога в пользу федерального бюджета может быть оценено как позитивная мера. С точки зрения справедливости подоходного налогообложения по мере роста индивидуального дохода граждане страны должны отдавать его часть не только региональному правительству, но и в федеральный Центр.

К нереализованным попыткам усилить контроль над доходами налогоплательщиков можно отнести перенос срока введения в действие закона «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым доходам физических лиц». В истекшем году получила подтверждение позиция Министерства РФ по налогам и сборам относительно того, что число сделок, которое должно проверить министерство в случае введения закона в действие, превысит несколько миллионов. Очевидно, что проконтролировать такое количество сделок невозможно, и закон носил бы выборочный характер. Кроме того, другой причиной переноса сроков введения этого закона стали некоторые его нормы. Так, в законе было записано, что в декларации об имуществе не могут значиться наличные деньги, превышающие 1000-кратный размер минимальной оплаты труда, не находящиеся на банковском счете. Очевидно, что потеря доверия населения к кредитным организациям в результате августовского кризиса 1998 г. не позволила бы реализовать это положение.

В итоге же основные положения этого закона были внесены в общую часть Налогового кодекса без указания на сумму произведенных расходов, а сам закон утратил свою силу, по сути, еще не будучи введенным в действие.

**Единый налог на вмененный доход.** В рамках поставленной задачи налоговой реформы вывода доходов из теневого оборота и улучшения налогового администрирования в 1998 г. в налоговую систему России был введен налог на вмененный доход. Предложенный законом о вмененном доходе подход предполагает оценку доходности предприятий на основе косвенных признаков хозяйственной деятельности налогоплательщиков. Напомним, что вменение дохода основано на применении в качестве облагаемой базы дохода, оцениваемого не по бухгалтерской отчетности, а расчетным образом на основе физических параметров (тип населенного пункта, местонахождение налогоплательщика, характер реализуемых товаров и услуг, качество занимаемого помещения и др.). Данный подход в чистом виде в России ранее не применялся.

Первоначально предполагалось, что введение налога на вмененный доход позволит снизить как издержки на проведение проверок налогового законодательства, так и затраты самих предпринимателей на расчеты налоговых платежей. На практике же оказалось, что расчет вмененного дохода очень сложен и во многом определяется субъективными оценками устанавливающих его органов. По мере введения регионами нового налога все более очевидным становится факт, что вменение дохода — мера, пока недостаточно проработанная, и любые непродуманные действия разработчиков регионального законодательства приводят к ошибкам, имеющим весьма серьезные последствия как для предпринимателей, так и для доходов бюджета.

На 1 июля 1999 г. единый налог был введен в 56 регионах, в том числе в 24 из них он вступил в силу с 1 апреля, а в 13 регионах — с 1 июля. По прогнозам Министерства РФ по налогам и сборам, поступление единого налога на вмененный доход в 1999 г. должно было составить 12,5 млрд руб. (в том числе от организаций — 11 млрд руб. и от индивидуальных предпринимателей — 1,5 млрд руб.). Для консолидированного бюджета эти доходы оценивались в 2% всех налоговых доходов, для территориальных — в 3%<sup>1</sup>.

Однако предварительные итоги исполнения бюджета свидетельствуют о том, что контрольная цифра в 10 млрд руб., заложенная в федеральном бюджете на 1999 г., по всей вероятности, выполнена не будет. За 1 кв. 1999 г. в консолидированный бюджет поступило 584 млн руб. этого налога, в том числе в федеральный бюджет — 78 млн руб. На 1 мая 1999 г. сумма уплаченного единого налога составила лишь 664 млн руб., а на 1 октября — 811 млн руб.

Оценить эффективность введения налога на вмененный доход однозначно пока нельзя. В некоторых регионах его введение привело к еще большему распространению коррупции и взяточничества, поскольку, хотя ставка налога в 20% установлена федеральным законом, определение величины облагаемого вмененного дохода находится в компетенции региональных и местных органов власти. На

<sup>1</sup> В течение 1999 г. так и не был введен налог на вмененный доход в Москве, хотя бюджет города предусматривал доходы от этого налога в размере 35 млрд руб.

практике обязательная замена старой системы вмененным доходом оказалась для некоторых предприятий настоящим бедствием — почти во всех регионах, которые ввели налог на вмененный доход, прошли массовые выступления предпринимателей, в четырех регионах начались забастовки, а в Ростове тысяча предпринимателей отказалась от лицензий.

В то же время для некоторых регионов этот налог стал едва ли не основным источником формирования доходов региональных и местных бюджетов. В Краснодарском крае, например, перевод физических лиц на уплату единого налога позволил за 1 кв. 1999 г. собрать 70% налогов, поступивших от индивидуальных предпринимателей за весь 1998 г. В этих регионах, где уже действует налог на вмененный доход, похоже, достигнута цель его введения — налог стали уплачивать предприниматели, ранее находящие различные способы уклонения от уплаты налога.

## Глава 12

РЕСТРУКТУРИРОВАНИЕ  
НАЛОГОВОЙ  
ЗАДОЛЖЕННОСТИ

В 1999 г. правительство продолжало попытки разрешения проблемы задолженности предприятий по налогам и сборам. В целом решения проблемы неплатежей правительство предполагало добиваться за счет реализации мер, сгруппированных по четырем основным направлениям (Заявление об экономической политике на 1999 г., п.50)<sup>1</sup>:

- повышение собираемости налогов;
- полное выполнение обязательств бюджета по расходам;
- повышение доли денежных поступлений в доходах естественных монополий;
- укрепление законодательства о банкротствах.

Правительству удалось несколько уменьшить объем задолженности по налоговым платежам (см. табл. 1). В частности, в 1999 г. налоговыми органами было взыскано из суммы задолженности перед федеральным бюджетом 110 млрд руб. (что составляет примерно 30% от всех налоговых доходов федерального бюджета), а из задолженности по бюджетной системе в целом — 257 млрд руб. Однако на конец 1999 г. общая сумма задолженности предприятий перед федеральным бюджетом все еще составляла 439,1 млрд руб. (перед бюджетной системой в целом — 707,4 млрд руб.), из них 246,7 млрд руб. — задолженность по налогам и сборам (378,2 млрд руб.) и 192,4 млрд руб. — задолженность по пеням и налоговым санкциям (329,2 млрд руб.). Всего задолженность по налогам перед казной имело более 600 тыс. предприятий.

Таблица 1

Задолженность по налогам и сборам в % от поступлений  
в бюджетную систему Российской Федерации

Годы	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты
1994	11,1	19,1	6,6
1995	15,0	18,8	12,2
1996	25,5	32,2	20,6
1997	28,4	37,3	22,0
1998	48,6	82,3	29,0
1999	42,8	68,2	25,1

В целом в решении проблемы задолженности в 1999 г. по-прежнему не доставало последовательности и согласованности действий,

<sup>1</sup> См. Приложение 1 к данному тому Обзора.

остро ощущалось отсутствие единой методологии и продуманного плана работы. Регулирующие документы в этой сфере выпускались, как и прежде, с нарушениями действующего налогового и гражданского законодательства, что затрудняло их применение в реальной действительности.

### 1. Правовая база

Законом «О федеральном бюджете на 1999 год» Правительству РФ было дано поручение определить «порядок и сроки проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам перед федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами». Во исполнение этого поручения 3 сентября 1999 г. правительство приняло Постановление № 1002 «О порядке и сроках проведения в 1999 г. реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом». Указанным постановлением введен новый порядок проведения реструктуризации задолженности по заявлениям предприятий, поданным до 1 января 2000 г. Вместе с тем сохраняются в силе соглашения о реструктуризации задолженности предприятий, заключенные по условиям аналогичных Постановлений правительства № 254 от 5 марта 1997 г. и № 395 от 14 апреля 1998 г., а также отсрочки по уплате задолженности, предоставленные предприятиям по Указу Президента РФ № 65 от 19 января 1996 г. Фактически на начало 2000 г. в стране действовало до десяти принципиально различающихся режимов реструктуризации, и это не считая отсрочек и рассрочек, предоставляемых по линии Министерства финансов.

Также серьезные трудности возникают в связи с установлением различных режимов применения многочисленных правовых документов: а) для разных бюджетных периодов — в зависимости от даты принятия решения об отсрочке, списании, реструктуризации задолженности; б) для задолженностей перед разными уровнями бюджетной системы, внебюджетными и другими фондами; в) для разных секторов хозяйства (оборонный комплекс, аграрный сектор, нефтяной комплекс и т.д.). Все эти «наслоения» регулирующих погашение задолженности правил, режимов и условий фактически привели к формированию нового массива параналогового законодательства, нередко не стыкующегося или прямо вступающего в противоречие с основной нормативной базой налогового и гражданского законодательства.

#### Постановление № 1002

Постановление № 1002, принятое в сентябре 1999 г., отличается от всех предыдущих двумя основными моментами: во-первых, отказом от залога имущества предприятия, и, во-вторых, отказом от идеи о возможности перевода части задолженности предприятия в ликвидную форму (акции, облигации, векселя). Залог имущества оказался лишним бременем как для правительства (все равно в случае срыва графика платежей продавать это имущество некому), так и для предприятий (работы с оформлением залога много, а уверенности в полу-

чении права на реструктуризацию это не прибавляет). Эмиссия ценных бумаг в условиях падения фондового рынка также потеряла всякий смысл; кроме того, для реализации этой идеи пришлось бы внести достаточно серьезные изменения в законодательство о ценных бумагах и об акционерных обществах (запрещающее, в частности, выпускать ценные бумаги для покрытия убытков предприятия).

Постановление № 1002 вместо всех этих обеспечений требует лишь положительного заключения ФСФО (Федеральной службы по финансовому оздоровлению — бывшего ФУДН) или ее территориального органа «о способности организации осуществлять уплату текущих обязательных платежей и процентов за пользование бюджетными средствами своевременно и в полном объеме в течение всего срока погашения задолженности».

В случае первого же нарушения графика платежей или сбоя при уплате текущих налоговых платежей налоговый орган, принявший решение о реструктуризации задолженности, в течение месяца должен (может или обязан? — не ясно) принять решение о прекращении его действия. Затем налоговые органы либо предпринимают меры по принудительному взысканию задолженности, либо совместно с ФСФО инициируют производство по делу о несостоятельности (банкротстве) в арбитражном суде.

Предлагаемая предприятиям схема реструктуризации их задолженности включает в себя два режима: для предприятий, имеющих только задолженность по пеням и штрафам, — рассрочка на 10 лет; и для предприятий, имеющих также и недоимку по налогам, — погашение недоимки в течение первых 6 лет и затем рассрочка для погашения задолженности по пеням и штрафам еще на 4 года.

При этом в первом случае предприятию нужно лишь не срывать графика платежей в течение первых четырех лет — тогда остаток, т.е. 60% суммы задолженности, государство с него окончательно списывает. При втором режиме предприятие также должно не допускать срывов платежей в течение первых четырех лет — и с него списывается вся задолженность по пеням и штрафам, но оно должно полностью погасить свою недоимку по налогам (т.е. если не опережать график, платить рассроченные платежи придется еще 2 года). Разумеется, и в первом, и во втором случае все списания производятся только при условии полного и своевременного внесения всех текущих налоговых платежей.

Налоговому органу дается 10 дней на рассмотрение заявления предприятия на право реструктуризации, затем еще 30 дней дается на подготовку заключения ФСФО и, наконец, еще две недели на вынесение окончательного решения о реструктуризации. Если учесть, что само постановление было опубликовано в «Российской газете» только 11 сентября и предприятию нужна хотя бы неделя на подготовку документов к заявлению, то первые решения о реструктуризации в режиме закона о бюджете на 1999 г. могли быть выпущены не раньше конца ноября 1999 г.

В Постановлении № 1002 содержится также рекомендация одновременно с реструктуризацией задолженности по платежам в фе-

деральный бюджет осуществлять и реструктуризацию по задолженности перед бюджетами субъектов РФ и местных органов власти, придерживаясь при этом, по возможности, порядка, утвержденного указанным постановлением.

Москва, например, приняла за основу порядок реструктуризации по задолженности федерального уровня, но внесла в него более льготные для предприятий поправки. Предусмотрены, во-первых, зачет взаимных требований в случае наличия задолженности со стороны московского бюджета, возможность начисления процентов на отсроченную сумму долга. Кроме того, Москва отказалась от ориентации на ставку рефинансирования Центробанка при определении процента при отсрочке платежей для всех периодов, когда она превышает 24%, и закрепила эту ставку как предельную на весь срок реструктуризации. Особые, еще более льготные условия предусмотрены правительством г. Москвы для предприятий оборонного комплекса и для предприятий легкой и текстильной промышленности.

На федеральном уровне льготы по схемам реструктуризации накопившей задолженности предусмотрены для сельскохозяйственных товаропроизводителей и для предприятий агропромышленного комплекса. Они могут получать рассрочку платежей на срок до пяти лет, уплачивая при этом всего 5% годовых на сумму отсроченного долга.

#### Программа Минфина

Еще одна, самостоятельная программа предоставления налоговых льгот для предприятий-неплательщиков осуществляется параллельно Министерством финансов РФ. По Указу Президента РФ от 19 января 1996 г. отсрочки по уплате налогов предоставлялись на срок до пяти лет и с начислением 30% годовых на непогашенную сумму долга. По Постановлению Правительства РФ от 12 августа 1998 г. № 940 Министерству финансов РФ было разрешено предоставлять отсрочки по уплате налогов (безотносительно наличия у налогоплательщика задолженности перед казной) на срок до шести месяцев, а с 1 января 1999 г. Минфину дано право (Налоговым кодексом, гл. 9) предоставлять рассрочки и отсрочки налоговых платежей на срок до шести месяцев и льготы в виде налоговых кредитов — на сроки от одного до пяти лет.

#### Кредитные организации

В конце 1999 г. Министерством РФ по налогам и сборам был также подготовлен проект постановления о реструктуризации задолженности кредитных организаций. Особенность их положения состоит в том, что банки являются ответчиками не только по своим налогам, но и как налоговые агенты — по «зависшим» у них и неисполненным поручениям на перечисление налоговых платежей по обязательствам клиентов. Предполагается предусмотреть различные порядки погашения по каждому из двух видов задолженности. Кроме того, по закону «О реструктуризации кредитных организаций» банки могут заключать мировые соглашения со своими кредиторами на основе удовлетворения только некоторой договорной части их требований. Однако налоговое обязательство не может быть уменьшено в договорном порядке, и казна не может быть в этом смысле

уравнена с другими кредиторами. АРКО же считает, что в интересах оздоровления банковской системы государство должно пойти на то, чтобы удовлетвориться только частью своих требований. Если же этим путем не попытаться спасти банки, то государство, как и другие кредиторы, может потерять всю сумму налоговой задолженности.

#### Внебюджетные фонды

Федеральный дорожный фонд образован для финансового обеспечения работ, осуществляемых Федеральной дорожной службой (ФДС) РФ. Поэтому задолженность по платежам в этот фонд может погашаться не только в денежной форме, но и «в натуре». Такая возможность предусмотрена принятым в ноябре 1998 г. «Временным порядком погашения задолженности предприятий и организаций по налогам (на реализацию горюче-смазочных материалов и на пользователей автомобильных дорог) в Федеральный дорожный фонд РФ» (и Изменениями № 1 к этому порядку от 19 мая 1999 г.).

Согласно этому временному порядку задолженность (но не текущие платежи) предприятий перед ФДФ может погашаться в виде «поставок материалов, оборудования, техники и иных товаров, выполнением работ, предоставлением услуг, включая транспортные услуги и т.д., по договорам, заключаемым с Дирекцией по централизованным поставкам материально-технических ресурсов ФДС РФ, с органами управления дорожным хозяйством субъектов РФ, а также федеральными органами управления дорожным хозяйством». Суммой погашенной задолженности признается сумма фактической поставки на условиях «франко-станция назначения». НДС на поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги начисляется в обычном порядке. По каждому случаю такой поставки выпускается распоряжение ФДС РФ о проведении товарного зачета.

Регулирование погашения просроченной задолженности по платежам в Пенсионный фонд РФ осуществлялось в соответствии с Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом РФ» от 28 декабря 1998 г. № 1647. В соответствии с этим указом устанавливалось, что задолженность предприятий по платежам перед Пенсионным фондом, не погашенная на 1 октября 1998 г., должна быть погашена в 1999 г., и при этом плательщики, полностью выполнившие свои обязательства по просроченным страховым взносам до 1 апреля 1999 г., получают право на списание 100% суммы пени; выполнившие эти обязательства до 1 июля 1999 г. — 70%; погасившие просрочку до 1 октября 1999 г. получают скидку в размере 50% суммы пени.

Кроме того, в соответствии со ст. II Закона о бюджете Пенсионного фонда на 1999 г. от 30 марта 1999 г. № 56-ФЗ фонд получил право «предоставлять организациям на основе соглашений, заключаемых с плательщиками страховых взносов, рассрочки на погашение сумм недоимок по страховым взносам и начисленной пене, образовавшихся не позднее 1 января 1999 г., сроком на один год», а также «приостанавливать начисление пени на сумму недоимки по страховым взносам в фонд для организаций, заключивших соглашения с фондом о рассрочке платежей, на период действия указанных погашений при условии своевременной уплаты текущих платежей».

Реструктуризация задолженности по платежам в Фонд социального страхования (ФСС) проводилась по правилам, установленным ст. II закона «О бюджете ФСС РФ на 1999 г.» от 30 апреля 1999 г. № 83-ФЗ. Согласно этим правилам реструктуризация предусмотрена только для задолженности, образовавшейся в результате задержек в бюджетном финансировании и оплате работ (услуг) по государственному заказу, а также для сельскохозяйственных организаций и предприятий угольной промышленности.

Порядок реструктуризации состоит в том, что начисленная пеня пересчитывается, исходя из 0,06% от суммы недоимки за каждый день просрочки платежа, а на сумму задолженности заключается соглашение о предоставлении отсрочки по основному долгу на срок до двух лет и по начисленной пене и штрафам — на срок до трех лет после погашения суммы основного долга. При этом обязательным условием является своевременное внесение текущих страховых взносов в течение всего срока действия соглашения.

Реструктуризация задолженности по страховым взносам в Государственный фонд занятости населения РФ (ГФЗН РФ) в 1999 г. проводилась в соответствии с Методическими рекомендациями, утвержденными Министерством труда и социального развития РФ 14 января 1999 г., «О реструктуризации задолженности организаций по страховым взносам в ГФЗН РФ». В соответствии с этими рекомендациями допускается как рассрочка платежей, так и погашение задолженности в неденежной форме (т.е. поставками товаров или услуг безработным гражданам взамен полагающихся им пособий по безработице).

### Налоговое законодательство

Ослаблению платежной дисциплины способствуют и серьезные неувязки и противоречия, имеющиеся в налоговом законодательстве. Среди них необходимо выделить следующие.

1. Согласно главе 9 Налогового кодекса Министерству финансов и финансовым органам на местах фактически дано право отменять налоговые законы для конкретных предприятий. Финорганы могут предоставлять отсрочки, рассрочки по уплате любых видов налогов, а также налоговые кредиты по целому ряду оснований, в том числе и таких субъективных, как «угроза банкротства» (едва ли не любое предприятие в России может быть подведено под эту категорию), «осуществление внедренческой или инновационной деятельности», «предоставление особо важных услуг населению» и т.д. Надо сказать, что такой нормы не допускается в практике ни одной развитой страны; везде налоговые льготы вводятся только законом и носят общий характер и не могут предоставляться «по заявлению» или «по усмотрению» органов исполнительной власти. Налогоплательщик либо выполняет условия, установленные законом, и автоматически получает соответствующую льготу, либо не выполняет этих условий и соответственно остается без всяких льгот. Недопустимой представляется и ситуация, когда контроль за соблюдением налоговых законов возложен на одно (налоговое) ведомство, а санкционирует нарушение этих законов другое ведомство (Минфин и его органы).

При этом даже полного и сквозного учета потерь бюджетной системы по причине предоставления таких льгот не ведется (не разработано даже и методологии такого учета).

2. Пунктом 2.2 статьи 64 Налогового кодекса фактически легализованы налоговые зачеты, при этом не только допускается их проведение без ведома и участия налоговых органов, но и декларировано право налогоплательщика на такой зачет даже без отказа со стороны финорганов (п. 7 ст. 64). Этими нормами Налоговый кодекс узаконил абсолютно недопустимое уравнивание двух принципиально различающихся видов обязательств: беспорного обязательства по уплате налога и обязательства финансирования, оплаты по контракту. Первое основано на законе и только законом может быть изменено или отменено; второе вытекает из договора и зависит от полноты, правильности исполнения договора, соблюдения его сроков, гарантий, уплаты неустоек, других встречных возмещений и т.д.

3. Предлагаемый по схемам реструктуризации порядок погашения задолженности (вначале — суммы налога, затем — пеня и штрафы) противоречит ст. 319 ГК РФ, согласно которой при исполнении денежного обязательства вначале уплачиваются проценты, а затем основная сумма долга.

4. Понятие «недоимки по налогам», принятое в Налоговом кодексе (ст. 11 НК РФ), противоречит ст. 390 ГК РФ, согласно которой денежное обязательство считается выполненным в полном объеме только с учетом уплаты процента в случае несоблюдения срока платежа. Последствия для соблюдения налоговой дисциплины отсюда возникают очень серьезные, поскольку «недоимка» взыскивается налоговыми органами в бесспорном порядке, а применение штрафных санкций возможно только по решению суда, т.е. невозможно без согласия и против воли налогоплательщика.

5. В налоговом законодательстве по-прежнему присутствует понятие «пени» как штрафной санкции, что препятствует ее включению в сумму денежного обязательства неплательщика. Эта же идеология сохраняется и в постановлениях о реструктуризации налоговой задолженности, что выражается в отдельной группировке: а) задолженности по налогу (недоимки) и б) задолженности по пене и штрафам.

Между тем Конституционный суд РФ еще 17 декабря 1996 г. постановил, что «неуплата налога в срок должна быть компенсирована погашением задолженности по налоговому обязательству, полным возмещением ущерба, понесенного государством в результате несвоевременного внесения налога. Поэтому к сумме собственно не внесенного в срок налога законодатель вправе добавить дополнительный платеж — пеню как компенсацию потерь государственной казны в результате недополучения налоговых сумм в срок в случае задержки уплаты налога. Беспорный порядок взыскания этих платежей с налогоплательщика — юридического лица вытекает из обязательного и принудительного характера налога в силу закона». Правда, в случае когда пеня явно превышает разумные пределы (среднерыночную ставку процента), как это в России и бывало, налогоплательщик вправе возражать против беспорного порядка спи-

сания пени — по крайней мере в размере ее превышения сверх нормальной ставки процента.

Таким образом, пени должны закономерно включаться в состав недоимки, что позволит взыскивать ее вместе с суммой недоплаченного налога в бесспорном порядке. Более того, необходимо вообще отказаться от использования термина «пеня»<sup>1</sup> для обозначения компенсации невнесения налога в срок. В Налоговом кодексе в списке понятий (ст. 11) термин «пеня» отсутствует, а в статьях, регулирующих предоставление рассрочек/отсрочек по уплате налога, применяется термин «проценты на сумму задолженности». Правда, авторы НК предполагают сохранить использование термина «пеня» для случаев несанкционированной задержки уплаты налога (ст. 68 НК), но этим только допускаются путаница в понятиях (и причем не в пользу налоговых органов).

6. Неразумной и малообоснованной представляется привязка размера процентов, взимаемых за рассрочку/отсрочку уплаты налога, к ставке рефинансирования Центрального банка. Известно, что эта ставка в условиях России может сильно колебаться (даже днями), и она может неадекватно отражать реальные потери казны от несвоевременной уплаты налога. А это может дать основание для налогоплательщиков (и для судов) возражать против бесспорного порядка взыскания процентов и рассматривать их как штрафные санкции, требующие подтверждения судом. Кроме того, для налогоплательщиков и для налоговых органов искусственно создаются большие объемы счетной работы, связанной с необходимостью постоянно отслеживать изменения ставки Центробанком, пересчетами в случае переотнесения налоговых обязательств на другие налоговые периоды и т.д.

Более правильным было бы установить порядок фиксирования размера процента за неуплату налогов и сборов в срок законом (например, законом о бюджете) на весь финансовый год и не менять его без необходимости возможно более долгое время.

7. В практике реструктуризации часто приходится иметь дело с холдинговыми структурами. При этом головные (материнские) предприятия нередко предлагают взять на себя уплату всей или части налоговой задолженности своих «дочек». Однако действующее законодательство не позволяет этого сделать, поскольку подвергает уплаченную в виде налога сумму двойному налогообложению: как обложенную налогом прибыль головного предприятия и как внереализационный и подлежащий налогообложению доход дочернего предприятия. Разрешающее эту коллизию положение о консолидированных налогоплательщиках в последний момент по непонятным причинам было изъято из Налогового кодекса.

8. В Налоговый кодекс включен целый ряд новых, прогрессивных положений о защите прав налогоплательщиков, расширена прерогатива судов, включено очень важное положение о том, что все сомнения и противоречия в налоговом законодательстве должны непременно толковаться в пользу налогоплательщика. Однако при всей

необходимости этих норм они в нынешней ситуации серьезно нарушили баланс прав не в пользу налоговых органов. Пока это не очень ощущается на практике, поскольку сейчас налоговые органы и налогоплательщики предпочитают соперничать между собой в основном неправовыми средствами: первые злоупотребляют частыми проверками, изъятием документации, арестами банковских счетов и имущества предприятий, а вторые — активно развивают безденежный оборот, черные кассы и использование подставных фирм-однодневок.

Когда же налогоплательщики серьезно возьмутся защищать свои интересы через суды, то налоговые органы очень скоро могут оказаться в весьма тяжелом положении. По опыту западных стран видно, что большинство исков в судах налогоплательщики выигрывают. Причем чаще не по существу дела, а по причине неправомерных или неадекватно резких действий налоговых органов (которые там такими действиями как раз стараются не злоупотреблять). Если эту практику перенести на нашу почву, то неловкие действия одного налогового чиновника (например, по аресту банковского счета торговой фирмы) могут привести к потере всех налоговых поступлений средней налоговой инспекции.

Речь идет о таких ситуациях, как, например, недавний арест налоговой инспекцией банковских счетов авиакомпании «Домодедовские авиалинии», в результате чего были отменены десятки авиарейсов в самые отдаленные районы страны. При этом речь шла о взыскании задолженности по налогам на сумму всего в 16 млн руб., в то время как долг государства перед этой компанией за оказанные ею услуги (перевозки по заказам Минобороны и других силовых структур за последние три года) превышает 200 млн руб.

Адекватные нормы, позволяющие восстановить равновесие сил, в принятой редакции Налогового кодекса отсутствуют. В частности, речь идет о таких мерах, как обязанность налогоплательщиков регистрировать свои предприятия в налоговых органах по месту их фактической деятельности (а не по месту их формального учреждения), режимы корректировки трансфертных цен, игнорирование «притворных» сделок и заведомо коммерчески несостоятельных внешне-торговых операций и т.д.

Примером может служить по сути вполне правильное решение Конституционного суда РФ о том, что моментом исполнения налогового обязательства следует считать сдачу налогоплательщиком в свой банк платежного поручения на перевод денег в казну (конечно, при наличии необходимой суммы на его счете), а не момент зачисления средств на счета казначейства, как этого хотели бы налоговые органы. Результатом была потеря для казны не менее 30 млрд руб. налоговых доходов, зависших в т.н. «проблемных» банках (т.е. банках, у которых лицензия еще не отобрана, но которые уже остались без средств на корсчете и уже лишены возможности осуществлять расчеты «вовне» и все же берутся принимать платежи «к исполнению»). Этого бы не случилось, если бы налоговые органы были

<sup>1</sup> От лат. *poena* — наказание.

своевременно наделены функцией сбора налогов, имели бы право открывать счета для зачисления налогов и могли бы самостоятельно вести для этого отбор наиболее надежных банков (как это и существует во всем мире), а сбор налогов был бы переведен на уплату банковскими чеками (за обеспеченность которых подписавшее их лицо отвечает в уголовном порядке).

\* \* \*

В Заявлении Правительства РФ и Центрального банка РФ об экономической политике на 1999 г. предусмотрены некоторые меры по совершенствованию налоговой политики, включая и внесение необходимых поправок в Налоговый кодекс РФ. Однако в целом они касаются ужесточения налоговых процедур и режимов и, как показывает практика, не могут оказаться эффективными, если одновременно не будут приняты меры, побуждающие предприятия к переводу своего товарно-денежного оборота в сферу легальных расчетов и допускающие их финансовое выживание при условии выполнения всех текущих налоговых обязательств, но вместе с тем и защищающие — причем законным, правовым образом — от возможных произвольных мер по взысканию прошлой налоговой задолженности.

То, что такие опасения обоснованы, показывает факт разрыва заключенных соглашений о согласовании графика налоговых платежей с нефтяными компаниями и Газпромом, имевший место летом 1998 г. в результате смены руководителя налогового ведомства. Позднее, в марте 1999 г., Министерство финансов в своем письме от 10 марта 1999 г. № 05204-04 еще раз указало, что «правоотношения, возникающие в результате проведения реструктуризации задолженности, должны регулироваться законодательством о налогах и сборах». И далее в письме предупреждается, что «поскольку изменение срока уплаты налогов и сборов, его виды, сроки, а также порядок и условия предоставления такового определены главой 9 первой части Налогового кодекса», то без внесения поправок в эту главу «не соответствующим налоговому законодательству» будет признан также и (любой) законодательный акт, иначе трактующий указанные понятия.

Наконец, уже в начале 2000 г. Генеральная прокуратура вновь выступила с протестом против соглашений, заключаемых Министерством по налогам и сборам с предприятиями нефтяного сектора в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 589 (и дополняющим его Постановлением № 18 от 06.01.2000 г.). По этим постановлениям нефтяники должны взять на себя обязательства уплачивать с 1 января 2000 г. все платежи в федеральный бюджет только в денежной форме (т.е. без зачетов любых видов) и к 1 февраля ликвидировать все свои недоимки по налогам — за что они соответственно получают право на рассрочку задолженности по пене и штрафам. Генпрокуратура РФ в своем протесте оспорила этот порядок, указав, что «механизм уплаты налогов и сборов, применяемый министерством, не соответствует требованиям Налогового кодекса РФ».

Таким образом, любое предприятие, вовлеченное в подобные схемы реструктуризации своей налоговой задолженности и считаю-

щее себя затем вполне защищенным от неожиданных действий налоговых властей, вполне рискует однажды попасть под полный набор всех средств принудительного взыскания недоимки даже в случае неукоснительного соблюдения им графика и всех согласованных с налоговым органом сроков платежей. Пока еще ни одно «решение о реструктуризации задолженности», вынесенное налоговыми органами, не прошло серьезной судебной проверки, но сам факт, что оно может быть оспорено прокуратурой или в любой момент может быть отменено как самим налоговым органом, так и любой вышестоящей инстанцией, разумеется, не добавляет популярности таким схемам реструктуризации задолженности.

## 2. Практические мероприятия

На протяжении последних лет правительство испытывало разные средства решения проблемы налоговой задолженности предприятий: налоговые зачеты (в том числе зачетные цепочки) для предприятий, имеющих задолженность бюджета перед ними, отсрочки, списание долга, реструктуризация (в том числе с переводом части задолженности в форму ликвидных долговых обязательств предприятий и эмитируемых ими ценных бумаг) и банкротство. В целом все они показали себя малоэффективными, в первую очередь, из-за требуемых больших объемов счетной и контрольной работы, а также из-за несовершенства правовой базы.

**Налоговые зачеты.** Использовались правительством как форма обхода очередности платежей при недостаточности денежных средств на банковском счете налогоплательщика, установленной ст. 855 ГК РФ (путем открытия специального транзитного счета «недоимщика» в уполномоченном банке). В Заявлении Правительства РФ и Центрального банка РФ об экономической политике на 1999 г.<sup>1</sup> сказано, что «правительство отказывается от применения любых форм налоговых зачетов». Тем не менее скрытые формы зачетов в бюджетной практике по-прежнему имеют место (включая прямо предусмотренные бюджетным законом на 1999 г., например, при финансировании развития виноградарства в южных регионах России, для строительства газопровода в Камчатской области), в особенности на уровне бюджетов субъектов РФ и при погашении задолженности перед государственными и социальными фондами.

**Отсрочки, рассрочки, налоговые кредиты.** Согласно Налоговому кодексу (ст. 63) изменять (отодвигать) сроки уплаты налога имеют право: по федеральным налогам и сборам — Министерство финансов РФ и по региональным и местным налогам и сборам — соответственно финансовые органы субъекта РФ и муниципального образования.

Трудно понять, как эта норма вообще попала в общую часть Налогового кодекса: в соответствии с ней исполнительной власти в

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 19 июля 1999 г. № 829. См. также Приложение 1 к данному тому Обзора.

лице Министерства финансов и финансовых органов дано право «поправлять» налоговые законы в их самой существенной части — сроке внесения налога в казну. При текущих темпах инфляции предоставление отсрочки уплаты налога на 2—2,5 года равносильно полному освобождению налогоплательщика от налога за соответствующий период времени. Кроме того, пунктом 2.2 ст. 64 Налогового кодекса РФ фактически легализуются налоговые зачеты.

Министерство финансов и финансовые органы довольно активно пользуются этим правом, однако отчетность о потерях бюджета по этим причинам (по международной терминологии — «налоговые расходы») не публикуется. В отношении организаций агропромышленного комплекса Правительством РФ было принято специальное постановление (от 2 октября 1998 г. № 1147), согласно которому в рамках установленного лимита право предоставлять отсрочки по уплате федеральных налогов в размере до 20 млн руб. было делегировано также и территориальным налоговым инспекциям (свыше 20 млн руб. — только по решению Министерства финансов РФ).

В 1999 г. из общей суммы задолженности рассрочки и отсрочки были предоставлены на общую сумму в 66,3 млрд руб. (в том числе по федеральному бюджету — 34,5 млрд руб.), из них 35,4 млрд руб. — из задолженности по налогам (17,6 млрд руб.) и 30,8 млрд руб. — из суммы пени и санкций (16,9 млрд руб.).

Из суммы отсроченных платежей по налогам перед федеральным бюджетом по условиям Указа Президента РФ № 65 были предоставлены отсрочки на сумму 409 млн руб., по Постановлению № 254 — на сумму 3282 млн руб., по Постановлению № 395 — на сумму 98,5 млн руб., по Постановлению № 1147 — на сумму 874 млн руб. и по другим решениям — на сумму 1795 млн руб. Кроме того, 9772 млн руб. составили суммы задолженности, отсрочки уплаты которых имели место по решениям арбитражных судов о несостоятельности предприятий.

Отсроченные платежи в федеральный бюджет по начисленным пеням и штрафным санкциям составили на конец 1999 г. 16 924 млн руб., из них по Указу Президента РФ № 65 — 96 млн руб., по Указу Президента РФ № 685 — 4 373 млн руб., по Постановлению № 254 — 1 921 млн руб., по Постановлению № 395 — 41 млн руб., по Постановлению № 1147 — 400 млн руб. и по другим решениям — 10 млн руб. По решениям арбитражных судов по делам о несостоятельности предприятий отсрочки были предоставлены на сумму 7 384 млн руб.

**Списание налоговой задолженности.** В Заявлении Правительства РФ и Центрального банка РФ об экономической политике на 1999 г. сказано, что «правительство ни при каких обстоятельствах не будет проводить налоговую амнистию». Между тем выборочно, в форме отсрочек, реальное списание налоговой задолженности уже проводилось и проводится. Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 9 июня 1998 г. № 576 был произведен пересчет накопленной задолженности предприятий и организаций по пеням, начисленным за просрочку платежей по федеральным налогам и сборам (причем характерно, что для предприятий-налогоплательщиков, уже уплативших такие пени, производство пересчета не предусмотрено).

**Реструктуризация.** За последние три года снижался уровень принятия решений о реструктуризации: 1997 г. — Оперативная комиссия Правительства РФ, 1998 г. — ГНС РФ, при условии заключения договора с РФФИ, и в 1999 г. — МНС РФ, а в случае суммы задолженности менее 20 млн руб. — территориальные налоговые органы. Вместе с тем принятие решений о реструктуризации задолженности организаций, «имеющих стратегическое значение для национальной безопасности государства или социально-экономическую значимость», по-прежнему остается в ведении правительства.

Первоначально реструктуризация налоговой задолженности предприятий предполагала заключение соответствующих соглашений с ними о порядке и сроках выплаты, и их объектом должны были быть в основном предприятия так называемых естественных монополий. Этот порядок сохранен для нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих предприятий, что предусмотрено постановлением Правительства РФ от 2 июня 1999 г. № 589 «Об урегулировании задолженности нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих организаций по налогам и сборам и обеспечении полноты уплаты или налоговых платежей в федеральный бюджет» (соответственно Постановление № 1002 на них не распространяется).

Для остальных предприятий установлено, что они должны, или могут, подать «заявление о предоставлении им права на реструктуризацию», и налоговый орган выносит «решение о реструктуризации задолженности». Нетрудно видеть, что такая процедура в целом не совсем соответствует действующему налоговому законодательству, и Генпрокуратура РФ уже выступала с представлениями по этому вопросу. В точном соответствии с законом налоговые органы в случае неуплаты налога должны применить меры по принудительному взысканию задолженности, вплоть до инициирования в арбитражном суде производства по делу о несостоятельности (банкротстве) предприятия. Сейчас эти меры остаются в силе для предприятий, не подавших заявления о реструктуризации до 1 января 2000 г.

Кроме того, предприятия, уже подавшие заявления на реструктуризацию своей задолженности, часто просто не успевают пройти весь процесс ее оформления в установленные сроки, поскольку каждое из принятых постановлений действует только в течение одного бюджетного периода, а принимались такие постановления всегда со значительными задержками (в 1997 г. — в марте, в 1998 г. — в апреле, а в 1999 г. — даже в сентябре месяце). Работа по оформлению соглашений о реструктуризации требует значительных затрат времени и усилий со стороны государственных органов (в ней задействованы кроме Минфина и Минналогов также ФСФО, РФФИ и Минэкономики), а для предприятий только прямые издержки на подготовку и оформление документов составляют до 5—7% от суммы накопленной задолженности (включая затраты на оценку имущества, оформление договоров залога, выпуск облигаций и т.д.).

Поэтому в 1997 г. до положительного заключения о праве на реструктуризацию были доведены только 19 предприятий, решения о рест-



руктуризации были приняты по 6 из них, бюджет дополнительно получил менее 7 млн руб. В 1998 г. от предприятий поступило 1285 заявлений на реструктуризацию, из них принято к рассмотрению 1231 (с общей суммой задолженности около 3 млрд руб.), положительное решение было вынесено примерно по 300 предприятиям. В 1999 г. решение о реструктуризации успели получить только несколько десятков предприятий.

Реструктуризация, проводимая в соответствии с Постановлением № 1002, предусматривает как отсрочку — в отношении общей суммы задолженности, так и списание — частичное или полное, но только в отношении задолженности по пене и штрафам. В целом Постановление № 1002, несмотря на его некоторые привлекательные стороны, все же не пользовалось популярностью, и до конца 1999 г. предусмотренные им заявления о реструктуризации подали лишь несколько десятков предприятий. Общие ожидания таковы, что либо вскоре грянет всеобщая амнистия, либо выйдет новое постановление о реструктуризации с еще более выгодными условиями (правительство невольно этому способствует, постоянно опаздывая с выпуском очередного постановления и предусматривая в них все более льготные режимы).

**Банкротство.** Практика показала, что шансы государства на получение хотя бы части задолженности предприятий по налогам в случае банкротства весьма незначительны. Если предприятие действующее, то инициирование процедуры банкротства чаще всего грозит остановкой его работы (значит, прекращением всех текущих налоговых платежей), а в результате государство остается перед альтернативой: либо продажа предприятия за бесценок — поскольку на остановленное предприятие покупателей найти трудно, либо перевод предприятия обратно в государственную собственность со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Нынешних владельцев предприятий угроза банкротства также не пугает: они не вкладывали в эти предприятия никаких своих средств (а если и вложили, то давно их с лихвой вернули); в ходе банкротства они получают неплохую возможность вытеснить «лишних» акционеров (и государство, если оно в их числе) и списать накопленные долги перед остальными кредиторами и поставщиками. И если даже предприятие вновь вернется в государственную собственность, они смогут установить столь же взаимовыгодные отношения и с новой администрацией, если сохранят контроль над его товарно-денежными потоками.

\* \* \*

Плохой вывод состоит в том, что правительство оказалось в своего рода порочном кругу, из которого оно не может выйти без существенных финансовых и других потерь. Но и просто разорвать этот круг, объявив общую налоговую амнистию, оно тоже не может, поскольку в этом случае оно серьезнейшим образом испортит свои отношения с предприятиями — исправными налогоплательщиками, которые сейчас несут на себе всю тяжесть налогового бремени. Кро-

ме того, правительство, возможно, не догадывается, что именно накопленная налоговая задолженность является основной причиной того, что с предприятий-должников удается собирать налоговые платежи. Действительно, с одной стороны, государство все же угрожает им банкротством, а с другой — им приходится как-то погашать текущие платежи, чтобы быть в готовности включиться в более приемлемую схему реструктуризации. Можно быть уверенным, что в условиях нынешней ситуации, если бы предприятиям-неплательщикам полностью списали их долги по налогам, они предпочли бы немедленно начать задерживать свои текущие платежи, с тем чтобы вернуться к состоянию прежней налоговой задолженности. К этому решению их подтолкнут, во-первых, несоразмерность действующих ставок налогов и, во-вторых, наличие в налоговом законодательстве невероятно широких «прорех» и нестыковок (например, в регулировании внешнеэкономических связей, в контроле над движением денежных потоков и т.д.).

Хороший же вывод состоит в том, что многие предприятия приноровились работать на грани банкротства, а усилившиеся темпы инфляции позволили им существенно, в разы, уменьшить реальное стоимостное значение нависающей над ними налоговой задолженности. Кроме того, сниженные по Постановлению № 576 (до одной трехсотой в день от действующей ставки рефинансирования Центробанка РФ) размеры пени позволяют рассчитывать, что обесценение накопленной суммы налоговой задолженности будет и дальше обгонять прирост ее численного значения. Для экспортеров выгода оказывается еще более ощутимой: одним долларом валютной выручки они могут покрывать, на конец 1999 г., почти в пять раз большую сумму из своей налоговой задолженности, чем это бы им удалось до августа 1998 г. Некоторые из компаний-нефтеэкспортеров, возможно, уже и сейчас готовы (и могли бы — при наличии желания) полностью погасить числящуюся за ними налоговую задолженность — для них рублевый эквивалент валютной выручки от экспорта нефти вырос по сравнению с началом 1998 г. не менее чем в десять раз. Таким образом, и не делая резких движений, правительство в режиме ожидания, только за счет падения курса рубля, может довести налоговую задолженность до размеров, погашаемых без чрезмерных усилий со стороны налогоплательщиков.

Вместе с тем для предприятий, стремящихся наращивать производство, развивать свою деятельность, накопленная налоговая задолженность составляет серьезное неудобство, она не позволяет им привлекать кредиты, эмитировать дополнительные выпуски ценных бумаг, производить инвестиции. Такие предприятия хотели бы вывести «на поверхность» свою финансовую и торговую деятельность, и они были заинтересованы в реструктуризации своих долгов по налогам, но и в этом случае привлекательность условий реструктуризации для них имеет не главное значение. Более важной для них является уверенность в том, что «на поверхности» они столкнутся с приемлемыми налоговыми ставками, с разумными и понятными прави-

лами и условиями налогообложения и, конечно, с необходимой стабильностью этих правил и ставок.

Таким образом, еще до предложения решений по проблеме налоговой задолженности предприятий правительство должно озаботиться устранением условий, способствовавших ее появлению, иначе эта проблема будет воспроизводиться вновь и вновь. Нужна стройная и целенаправленная налоговая политика (ее сейчас нет), нужна четкая и взаимоувязанная система налогового права (где сейчас царит полный хаос), обеспечивающая реализацию этой политики, и, наконец, необходимо, чтобы государство само прекратило инициировать неплатежи в национальной экономике.

Сейчас имеющихся внешних импульсов к тому, чтобы предприятия вдруг заинтересовались вопросами реструктуризации их налоговой задолженности, явно недостаточно. Правительство же не может решить эту проблему силовым путем, не рискуя наметившимся оживлением в производстве и хозяйственной жизни. Средств налогового воздействия у него не достаточно, а «отключением от трубы» можно напугать только нефтяников и газовиков.

На наш взгляд, серьезные сдвиги в решении проблемы налоговой задолженности могут быть достигнуты только при условии резкого укрепления платежной дисциплины. В первую очередь необходимо обратить внимание на укрепление платежной дисциплины в сфере взимания налогов и сборов, для чего необходимо исключить применение зачетов всех форм и видов, отказаться от практики предоставления индивидуальных отсрочек и рассрочек по уплате налогов, а также устранить раздвоение функций при сборе налогов — когда за налоговый контроль и налоговую дисциплину отвечает одно ведомство (МНС), а за сбор налогов и предоставление льгот и отсрочек по уплате налоговых платежей — другое (Минфин). Наиболее эффективным решением вопроса была бы концентрация всей налоговой работы в Министерстве по налогам и сборам по примеру того порядка, который применяется при уплате таможенных платежей — когда обязанность по оплате таможенных платежей считается исполненной по дате списания соответствующей суммы с банковского счета плательщика (т.е. пеня с этого момента на него не начисляется), но таможенное оформление товара не производится до фактического поступления платежей на счета таможенных органов. Налоговые органы тогда могли бы в полной мере взять на себя ответственность как за осуществление налогового контроля, так и за поддержание платежной дисциплины и за своевременное поступление налоговых средств на счета бюджетов всех уровней и фондов.

## Раздел 5

# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА