

# **Правовые проблемы предоставления органами государственной власти услуг на возмездной основе<sup>1</sup>**

## **1. Общая ситуация: пробелы правового регулирования**

Ответ на вопрос, вправе ли органы государственной власти взимать деньги за оказываемые ими услуги, не столь очевиден, как это может показаться на первый взгляд. В настоящее время нет специальных законов, которые определяли бы статус органов государственной власти и бюджетных учреждений.

Статус учреждений (как бюджетных, так и частных) определяется общими положениями об учреждениях, содержащимися в Гражданском кодексе РФ<sup>2</sup> (ГК РФ), и некоторыми нормами Бюджетного кодекса РФ (БК РФ). Этого недостаточно, чтобы урегулировать вопрос об особенностях оказания платных услуг бюджетными учреждениями, а также о критериях разграничения платных и бесплатных бюджетных услуг<sup>3</sup>.

Что же касается органов государственной власти, то их статус урегулирован правом в еще меньшей степени. Федеральные органы государственной власти функционируют на основании положений, которые утверждаются Правительством РФ, а применительно к силовым ведомствам — Президентом РФ. В положении об органе государственной власти описываются сфера его компетенции, организационная структура, права и обязанности, а также практически всегда содержится указание на то, что он является юридическим лицом. При этом в Гражданском

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

<sup>2</sup> Статьи 120 и 296 ГК РФ. Согласно ст. 120 ГК РФ, учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Согласно ст. 296 ГК РФ, учреждение владеет имуществом на праве оперативного управления.

<sup>3</sup> Частично этот пробел восполняется Бюджетным и Налоговым кодексами. Бюджетный кодекс говорит о наличии у бюджетных учреждений права предоставлять платные услуги по направлению своей основной деятельности, а Налоговый — о необходимости учитывать поступления от оказания платных услуг в качестве налогооблагаемой прибыли бюджетных учреждений.

кодексе РФ не фигурирует такая организационно-правовая форма юридического лица, как «орган государственной власти» (далее — ОГВ), и не предусмотрена никакая иная, помимо «учреждения», организационно-правовая форма, в которой эти органы могли бы функционировать. Согласно ст. 120 ГК РФ учреждения могут создаваться в том числе для осуществления «управленческих функций».

Следовательно, при решении таких вопросов, как привлечение органа государственной власти к ответственности по обязательствам, оказание органом государственной власти платных услуг, налогообложение поступлений от платных услуг, предоставляемых органом государственной власти, возникает необходимость расширительного толкования понятия «бюджетное учреждение», поскольку эта организационно-правовая форма является наиболее близкой по своей сути к органам государственной власти.

При этом различия в статусе ОГВ и бюджетных учреждений лежат не в гражданско-правовой и даже не в бюджетной сфере, а в области административного регулирования. С административно-правовой точки зрения основное отличие органов государственной власти от бюджетных учреждений заключается в выполнении первыми властных функций, которыми не наделяются вторые.

Бюджетное законодательство, как и гражданское, не проводит различий в статусе ОГВ и бюджетных учреждений. В частности, и те и другие подпадают под определение «получатель бюджетных средств», тем и другим Бюджетный кодекс прямо разрешает предоставлять платные услуги.

Так, в ст. 6 БК РФ указано, что получателями бюджетных средств признаются «орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено Бюджетным кодексом».

В этой же статье приводится определение государственных (муниципальных) услуг, согласно которому они представляют собой «услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами *безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления)*». В этой формулировке имеется некоторая неопределенность (неясно, все ли перечисленные через запятую субъекты вправе оказывать услуги на платной основе или только некоторые). Но, учитывая, что бюджетно-правовой статус органов государственной власти и бюджетных учреждений как получателей бюджетных средств уравнивается, а специальных норм, запрещающих органам государственной власти предоставлять платные услуги нет, это определение допустимо толковать расширительно.

Правомерность подобного подхода подтверждается, в частности, тем, что платный характер услуг, предоставляемых органами государственной власти, в ряде случаев прямо устанавливается федеральными законами. К примеру, упоминания о платности выписок из реестров, которые ведутся уполномоченными органами, имеются в ст. 11 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и в ст. 91 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

Однако расширительное толкование определения государственных услуг, допускающее возможность оказания платных услуг органами государственной власти, в перспективе должно приводить к необходимости установить на эти услуги «государственное задание», поскольку в ст. 6 БК РФ прямо указано, что они оказываются «в соответствии с заданием». Нормы, касающиеся установления государственных заданий, являются относительно новыми, они были внесены в БК РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ и вступили в силу с 1 января 2008 г. В связи с этим практика установления заданий пока не получила широкого распространения даже в сфере оказания бесплатных государственных услуг, соответствующие подзаконные акты находятся на стадии разработки и утверждения. При этом очевидно, что в процессе работы над этими актами необходимо будет отразить и вопрос об установлении заданий в отношении платных услуг.

Таким образом, в настоящее время вопрос о праве органов государственной власти на получение внебюджетных доходов законодательством прямо не урегулирован. Право на получение внебюджетных доходов признается за бюджетными учреждениями вообще, а органы государственной власти фактически приравниваются к бюджетным учреждениям.

## 2. Классификация платных услуг, предоставляемых органами государственной власти

Услуги, при оказании которых органы государственной власти вправе взимать плату, можно классифицировать по нескольким критериям. *Во-первых*, их можно разделить на услуги, платный характер которых заложен в положениях:

- федеральных законов;
- актов органов исполнительной власти.

К числу услуг, платный характер которых установлен на уровне федеральных законов, относятся, к примеру, платежи за предоставление выписок из различных государственных реестров.

Так, постановление Правительства РФ от 14 декабря 2004 г. № 773 «Об утверждении правил осуществления платы за предоставление информации о зарегистрированных правах, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме» было принято в соответствии с положениями ст. 11 Федерального закона № 122-ФЗ. Эта статья непосредственно говорит о том, что:

а) за государственную регистрацию прав в соответствии с налоговым законодательством взимается государственная пошлина;

б) за предоставление информации о зарегистрированных правах, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, взимается плата, т.е. регистрирующие органы оказывают организациям и гражданам платные услуги.

Плата за предоставление выписок из государственного лесного реестра взимается на основании ст. 91 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. Однако размер этой платы, как и размер платы за прочие государственные услуги, возмездный характер которых вытекает из федеральных законов, все-таки уста-

навливается не законодателем, а органами исполнительной власти. Статья 91 Лесного кодекса РФ делегировала право установления размера платы за предоставление выписок из лесного реестра Правительству РФ, которое и определило ее размер на уровне 50 руб. за 1 лист формата А4<sup>1</sup>.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предоставление содержащихся в государственных реестрах сведений и документов, а также справок осуществляется за плату, если иное не установлено федеральными законами.

В соответствии с п. 24 Правил ведения ЕГРЮЛ и п. 32 Правил ведения ЕГРИП, утвержденных постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 438, размер платы за предоставление сведений составляет:

- за однократное предоставление открытых сведений в полном объеме — 50 тыс. руб.;
- за однократное предоставление открытых обновленных сведений — 5 тыс. руб.;
- за годовое абонентское обслуживание одного рабочего места — 150 тыс. руб.

На уровне постановлений Правительства РФ также установлен платный характер ряда услуг.

Например, Положение о торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах, утвержденное постановлением Правительства РФ от 27 июня 2005 г. № 401, предусматривает, что финансирование расходов торговых представительств осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых Министерству экономического развития на содержание заграничного аппарата, «а также в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств, получаемых от разрешенных видов деятельности торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах в качестве дополнительных источников финансирования».

Действующее постановление Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 942 «Об утверждении Положения о государственной экологической экспертизе» устанавливает право Минприроды России взимать плату за оказание услуг по проведению экологической экспертизы. При этом на уровне федеральных законов право Минприроды проводить платные экспертизы упоминается только применительно к разработке недр (см. ст. 29 Федерального закона от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»).

Упоминания о платном характере услуг, предоставляемых органом государственной власти, отсутствуют и в действующей редакции Федерального закона от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции». В ст. 9 этого Закона говорится о том, что в составе милиции общественной безопасности могут создаваться «подразделения милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел», порядок создания, реорганизации и ликвидации которых определяется министром внутренних дел Российской Федерации. И только на уровне подзаконных актов появляются

---

<sup>1</sup> См. также приказ МПР РФ от 31 октября 2007 г. № 282 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра».

указания о том, что услуги этих подразделений платные. К примеру, об этом говорится в постановлении Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 589 «Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации», а также в приказе МВД РФ от 2 сентября 2005 г. № 716 «Об утверждении Типового положения об управлении (отделе) вневедомственной охраны при МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации». Таким образом, платность услуг вневедомственной охраны введена по инициативе исполнительной власти без санкции законодателя.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- поскольку такие действия законом прямо не запрещены, установление платного характера услуг, предоставляемых ОГВ, на уровне Правительства представляется формально правомерным;
- вопрос об объеме полномочий каждого конкретного органа решается высшим исполнительным органом при утверждении положения об органе государственной власти. В этом положении Правительство может прописать практически любые права, обязанности и полномочия этого органа, включая право предоставлять государственные услуги на платной основе;
- при отсутствии законодательных указаний на стоимость услуг, предоставляемых органами государственной власти, Правительство вправе определять, изменять, индексировать их стоимость самостоятельно или делегировать эти полномочия непосредственно органу, предоставляющему платные услуги.

*Во-вторых*, услуги, предоставляемые органами государственной власти, можно классифицировать в зависимости от характера платы, взимаемой за их оказание. С этой точки зрения можно выделить услуги:

- оказание которых сопровождается уплатой сбора или пошлины, установленных налоговым или таможенным законодательством;
- оказание которых сопровождается уплатой квазипошлины (квазисбора);
- предоставляемые органами государственной власти на конкурентной основе, размер платы за оказание которых зависит в том числе от спроса и от рыночной стоимости аналогичных услуг, предоставляемых частными организациями.

Первым отличительным признаком *услуг, оказание которых сопровождается уплатой сбора или пошлины, установленных налоговым или таможенным законодательством*, является их монопольный характер. Только орган государственной власти вправе совершить юридически значимое действие, одним из условий которого является уплата сбора или пошлины. Вторым отличительным признаком — отсутствие связи между размером сбора и «себестоимостью» предоставляемых услуг. К примеру, размер пошлины за рассмотрение дела судом не зависит от его сложности и длительности. И наконец, третий признак — это закрепление сбора или пошлины непосредственно в тексте Налогового (НК РФ) и (или) Таможенного (ТК РФ) кодексов.

К числу *квазисборов (квазипошлин)* в настоящее время можно отнести платежи, которые отвечают всем признакам сбора как фискального платежа, однако не фигурируют в тексте НК РФ и (или) ТК РФ. Зачастую логику разграничения сборов-пошлин и квазисборов (квазипошлин) проследить трудно. Например, получение платных выписок из различных реестров является обязательным услови-

ем совершения целого ряда юридически значимых действий. В частности, без выписки из реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним невозможно заключить сделку по купле-продаже объекта недвижимости. При этом предоставление таких выписок по нормам НК РФ пошлиной не облагается. Вместо этого соответствующие платежи установлены ст. 11 Федерального закона № 122-ФЗ.

Можно привести и другой пример: ст. 333.30 НК РФ устанавливает размеры государственной пошлины «за совершение уполномоченным федеральным органом исполнительной власти действий по официальной регистрации программы для электронных вычислительных машин, базы данных и топологии интегральной микросхемы». При этом сборы за выдачу патента на изобретения, полезные модели и промышленные образцы в числе пошлин в этой статье НК РФ почему-то не упоминаются. Логика в подобном разделении сборов за регистрацию программ для ЭВМ и патентоспособных разработок отсутствует, поскольку и в том и в другом случае:

- документы, подтверждающие исключительные права, выдает один и тот же орган (Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент));
- регистрация прав преследует одну и ту же цель — подтвердить исключительные права разработчика объекта интеллектуальной собственности;
- размер платежа не варьирует в зависимости от стоимости патентуемого (или регистрируемого) объекта интеллектуальной собственности.

Более того, практически во всех нормативных актах, за исключением НК РФ, платеж за регистрацию патентоспособных разработок именуется не иначе как пошлина<sup>1</sup>. Однако, не будучи упомянутым в гл. 25.3 НК РФ, с формально-юридической точки зрения этот платеж пошлиной не является. В частности, в бюджетной классификации<sup>2</sup> и законах о федеральном бюджете он отражается в числе «неналоговых поступлений» федерального бюджета<sup>3</sup>.

По нашему мнению, в перспективе большинство квазисборов и квазипошлин (далее — квазипошлины) следует инкорпорировать в состав НК РФ, поскольку по своей сути они носят фискальный характер (взимаются за совершение юридически значимых действий, которые не могут быть совершены никаким другим лицом, кроме ОГВ, их уплата является обязательным условием совершения этих действий). Следовательно, их установление другими актами противоречит нор-

<sup>1</sup> Например, этот термин используется в ст. 1249 ГК РФ, согласно которой «за совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на изобретение, полезную модель, промышленный образец или селекционное достижение, с государственной регистрацией программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральной микросхемы, товарного знака и знака обслуживания, с государственной регистрацией и предоставлением исключительного права на наименование места происхождения товара, а также с государственной регистрацией перехода исключительных прав к другим лицам и договоров о распоряжении этими правами, взимаются соответственно патентные и иные пошлины».

<sup>2</sup> См. приказ Минфина РФ от 24 августа 2007 г. № 74н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (в ред. от 9 октября 2008 г.).

<sup>3</sup> Поступления от регистрации патентов именовались пошлинами в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», однако отражаются в числе неналоговых доходов. Например, Министерство здравоохранения и социального развития РФ является главным администратором по такому виду доходов, как «пошлины за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров» (код 055 1 13 01210 01 0000 130).

мам НК РФ, согласно п. 5 ст. 3 которого «ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом».

Единственный случай, когда квазипошлины могут быть сохранены в качестве неналоговых платежей, — это когда их размер целесообразно дифференцировать в зависимости от объема оказанных услуг. В такой ситуации сложно найти унифицированную стоимость услуги, которая может быть принята за основу при закреплении соответствующей пошлины в тексте НК РФ.

Например, ФНС России лицензирует все виды деятельности, связанные с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции<sup>1</sup>. При этом в процессе лицензирования взимается не только сбор за выдачу лицензии, но и «плата за проведение обследования организации»<sup>2</sup> налоговым органом. Если сбор за выдачу лицензии в настоящее время зафиксирован в тексте НК РФ<sup>3</sup>, то плата за обследование организации в Кодекс не включена, поскольку ее размер целесообразно увязать с объемом работы, который налоговому органу необходимо провести в каждом конкретном случае.

Взаимосвязь между стоимостью государственных услуг и размером платы за их оказание может проследиваться и при проведении различных экспертных работ. К примеру, постановление Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 942 «Об утверждении положения о государственной экологической экспертизе» устанавливает право Минприроды России взимать плату за оказание услуг по проведению экологической экспертизы. «Прейскурант» на услуги по экспертизе недр установлен, в частности, в приложениях к постановлению Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение».

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», постановление Правительства РФ от 9 июля 1998 г. № 727 «О лицензировании деятельности по производству, хранению и обороту этилового спирта, изготовленного из всех видов сырья, спиртосодержащей и алкогольной продукции», постановление Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1344 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непивевой продукции», а также иные акты.

<sup>2</sup> См. постановление Правительства РФ от 9 июля 1998 г. № 727 «О лицензировании деятельности по производству, хранению и обороту этилового спирта, изготовленного из всех видов сырья, спиртосодержащей и алкогольной продукции».

<sup>3</sup> Согласно ст. 333.33 НК РФ в числе видов государственной пошлины, взимаемой «за совершение прочих юридически значимых действий»: пошлина за государственную регистрацию основного технологического оборудования для производства этилового спирта и (или) алкогольной продукции составляет 5 тыс. руб. за единицу основного технологического оборудования; пошлина за следующие действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием, за исключением действий, связанных с лицензированием производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, составляет за: рассмотрение заявления о предоставлении лицензии — 300 руб., за предоставление лицензии — 1 тыс. руб., за переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, — 100 руб.; за государственную регистрацию наименований этилового спирта и спиртосодержащих растворов из непивевого сырья, этилового спирта из пищевого сырья, алкогольной и алкогольсодержащей пищевой продукции и другой спиртосодержащей продукции, спиртосодержащей парфюмерно-косметической продукции (средств) — 1 тыс. руб.

Третий вид платных услуг, предоставляемых органами государственной власти, а именно *услуги, предоставляемые на конкурентной основе*, радикально отличается от первых двух. Основным отличием является отсутствие обязательности покупки соответствующих услуг у органа государственной власти и наличие у потребителя выбора между их приобретением у органа государственной власти или в частном секторе.

К числу услуг, предоставляемых ОГВ на конкурентной основе в настоящее время, можно, в частности, отнести:

- информационно-консалтинговые услуги торговых представительств (пользователи этих услуг в принципе могут провести исследование зарубежных рынков и поиск новых партнеров самостоятельно);
- услуги вневедомственной охраны, предоставляемые подразделениями МВД России (потребитель может обратиться к частным охранным агентствам).

Вопрос о целесообразности сохранения за ОГВ функций по предоставлению на платной основе услуг, которые могут предоставлять другие хозяйствующие субъекты, не имеет однозначного решения и зависит от специфики этих услуг. Наделение органов государственной власти полномочиями по оказанию платных услуг представляется оправданным в тех случаях, когда ввиду социальной значимости этих услуг государство считает необходимым повысить их доступность за счет их предоставления по регулируемым ценам. К примеру, предоставление услуг по вневедомственной охране позволяет решить ряд социально значимых задач, таких, как широкое использование организациями и гражданами специальных охранных устройств, повышение ответственности органов внутренних дел за охраняемое имущество и в конечном счете снижение числа правонарушений. В тех случаях, когда предоставление тех или иных услуг ОГВ наряду с субъектами частного сектора признается оправданным, полномочия по определению их стоимости целесообразно сохранить за соответствующими ОГВ, поскольку стоимость услуг зависит от таких изменчивых факторов, как спрос и конкуренция.

### **3. Бюджетный учет и использование поступлений от платных услуг**

В настоящее время бюджетный учет и порядок использования поступлений от платных услуг четко не урегулированы. Действующие нормы Бюджетного кодекса, переходных положений Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, законов о федеральном бюджете, а также бюджетной классификации и некоторых подзаконных актов, регламентирующих учет и порядок использования указанных поступлений, довольно запутанны и противоречивы.

В частности, ст. 41 Бюджетного кодекса, посвященная вопросам отражения доходов бюджета, была изменена в 2007 г. Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». В ее новой редакции (п. 5 ст. 41 БК РФ) доходы бюджетных учреждений от платных услуг, безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности отнесены к числу неналоговых доходов общего покрытия (т.е. подлежащих зачислению в бюджет в полном объеме). Однако

фактически данное положение не действует, поскольку для его вступления в силу согласно п. 11 ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ требуется принятие специального федерального закона, «определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг...».

Насколько нам известно, разработка этого федерального закона в настоящее время даже не ведется. А до тех пор пока он отсутствует, фактически действует прежний порядок учета и расходования доходов бюджетных учреждений и органов государственной власти от платных услуг. Согласно п. 11 ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «бюджетное учреждение на основании закона (решения) о бюджете вправе использовать на обеспечение своей деятельности полученные им средства от оказания платных услуг... на основании документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором указываются источники образования и направления использования указанных средств и устанавливающие их нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (муниципальные правовые акты), а также положения устава бюджетного учреждения». Практика применения этих норм показывает, что главные распорядители, как правило, просто утверждают предложения по расходованию внебюджетных средств, поступающие от их получателей, без установления существенных ограничений по направлениям использования поступлений от платных услуг. Таким образом, по общему правилу доходы от платных услуг предоставляемых бюджетными учреждениями и органами государственной власти, остаются в их полном распоряжении.

Отличие по сравнению с положением, существовавшим до внесения изменений в БК РФ, является лишь возможность установления законом (решением) о бюджете исключений из общего правила, по которому поступления от платных услуг остаются в распоряжении бюджетных учреждений и органов государственной власти. Так, и Закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» содержит ст. 6, посвященную особенностям использования средств, получаемых федеральными бюджетными учреждениями.

В Законе от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» этой статьей было установлено, что средства, поступающие «подразделениям федеральной противопожарной службы в соответствии с договорами по охране от пожаров организаций, а также подразделениям органов внутренних дел в соответствии с договорами по охране имущества юридических и физических лиц и предоставлению иных услуг, связанных с обеспечением охраны и безопасности граждан, после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и после возмещения материальных затрат, связанных с охраной от пожаров организаций, убытков в связи с кражами и иными обстоятельствами, обусловленными условиями договоров, подлежат перечислению в федеральный бюджет». А в Законе от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год...» исключение из общего правила о сохранении поступлений от платных услуг в распоряжении бюджетных учреждений установлено только для подразделений вневедомственной охраны органов внутренних дел.

Этой же ст. 6 и в бюджете на 2008 г., и в бюджете на 2009 г. установлено, что «федеральные государственные заграничные учреждения», к числу которых можно отнести, например, дипломатические и торговые представительства, вправе самостоя-

тельно использовать доходы, «получаемые ими от разрешенных видов деятельности... в качестве дополнительного источника финансового обеспечения выполнения их функций сверх бюджетных ассигнований».

Таким образом, несмотря на то что перечисленные виды доходов имеют одну и ту же экономическую природу, порядок их использования почему-то оказывается различным.

Кроме того, возможность установления различных режимов учета в бюджете и соответственно расходования доходов от платных услуг, оказываемых различными ОГВ, связана с отсутствием их четкого отграничения от других неналоговых доходов бюджета. Согласно п. 3 ст. 41 БК РФ перечень неналоговых доходов бюджета не является исчерпывающим и помимо прямо перечисленных в статье включает «иные доходы». В классификации доходов бюджетов<sup>1</sup> предусмотрен общий код ст. 130, объединяющий «доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства». Определение содержания термина «компенсация затрат государства» в классификации не приводится, а с лингвистической точки зрения любые доходы ОГВ, которые являются законными представителями государства, от оказания услуг можно признать «компенсацией затрат государства». При этом цитировавшиеся выше нормы п. 5 ст. 41 БК РФ, равно как и переходные положения Федерального закона № 63-ФЗ, на «компенсацию затрат государства» не распространяются, что позволяет рассматривать их в качестве доходов бюджета общего покрытия. Учитывая, что в соответствии с п. 6 ст. 20 БК РФ «единый для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечень статей и подстатей доходов бюджетов утверждается Министерством финансов Российской Федерации», решение об изъятии в бюджет тех или иных внебюджетных доходов ОГВ может быть принято и на подзаконном уровне. Для этого достаточно квалифицировать их не в качестве доходов от платных услуг, а, скажем, в качестве компенсационных выплат.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- в настоящее время отсутствует единообразный порядок бюджетного учета и использования поступлений от платных услуг, предоставляемых различными ОГВ;
- решение вопроса о том, считать ли внебюджетные доходы тех или иных ведомств доходами общего покрытия или оставлять их в распоряжении данного ОГВ, не всегда имеет явное логическое обоснование и может определяться политическими причинами.

#### **4. Проблема налогообложения поступлений от платных услуг**

В настоящее время законодательство не дает четкого ответа на вопрос о том, должны ли облагаться налогами доходы органов государственной власти от оказания платных услуг. В частности, Налоговый кодекс РФ ничего не говорит о порядке обложения налогом доходов, получаемых органами государственной власти, однако содержит общие нормы, касающиеся налогообложения деятельности

---

<sup>1</sup> См. приказ Минфина РФ от 25 декабря 2008 г. № 145н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

бюджетных учреждений. Согласно ст. 321.1 НК РФ налогоплательщики — бюджетные учреждения обязаны вести раздельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования и за счет иных источников<sup>1</sup>. При этом налоговая база бюджетных учреждений определяется как разница между полученной суммой дохода от реализации товаров, выполненных работ, оказанных услуг, суммой внереализационных доходов (без учета налога на добавленную стоимость, акцизов по подакцизным товарам) и суммой фактически осуществленных расходов, связанных с ведением коммерческой деятельности.

Нормы БК РФ также говорят о том, что поступления от оказания платных услуг бюджетными учреждениями должны облагаться налогами, правда без уточнения того, о каких именно налогах идет речь. Так, ст. 41 БК РФ относит к неналоговым доходам бюджетов в том числе «доходы от платных услуг, оказываемых *бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов*, предусмотренных законодательством о налогах и сборах». А поскольку органы государственной власти в бюджетных правоотношениях фактически приравнены к бюджетным учреждениям, это положение ст. 41 НК РФ следует толковать расширительно и распространить его действие на случаи получения соответствующих доходов органами государственной власти.

На необходимость уплачивать налоги с внебюджетных доходов органов государственной власти указывает и ст. 6 Закона от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов». Как уже указывалось выше, доходы от оказания услуг органами внутренних дел и федеральной противопожарной службой зачисляются в бюджет «*после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей*». Это означает, что законодатель в целом признает необходимость уплачивать налоги с доходов от этих видов услуг.

Однако в подзаконных актах и решениях судов имеются также примеры непризнания органов власти налогоплательщиками по налогу на прибыль. Так, согласно постановлению Президиума ВАС РФ от 21 октября 2003 г. № 5953/03 по делу № А06-1033У-13/02, а также принятому на его основе письму Минфина РФ от 28 июля 2005 г. № 03-03-04/1/105 доходы органов внутренних дел от услуг по вневедомственной охране подлежат освобождению от уплаты налога на прибыль, поскольку они носят *целевой характер и не могут быть признаны доходами в смысле*, придаваемом им Налоговым кодексом РФ.

В рассматриваемом налоговом споре инспекция ФНС России исходила из того, что отдел органа внутренних дел, имея статус юридического лица (как и территориальные подразделения многих других ОГВ), должен рассматриваться в качестве налогоплательщика, получающего доход от реализации услуг по договорам с юридическими и физическими лицами. По мнению инспекции, услуги вневедомственной охраны по обеспечению безопасности имущества собственников не относятся к услугам, возложенным на государственные органы (или органы местного самоуправления), исполнение которых — исключительное полномочие данных государственных органов в этой сфере деятельности, и не финансируются из бюджета. Получаемая за охрану имущества плата не относится к средствам целевого бюджетного финансирования.

Высший арбитражный суд не согласился с позицией инспекции, мотивировав свое решение следующим образом:

---

<sup>1</sup> Иными источниками — доходами от коммерческой деятельности признаются доходы бюджетных учреждений, получаемые от юридических и физических лиц по операциям реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав, и внереализационные доходы.

«...В п. 14 [ст. 251 НК РФ] указано, что при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества, полученного в рамках целевого финансирования... Исходя из ст. 35 Федерального закона «О милиции» финансирование милиции осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, средств, поступающих от организаций на основе заключенных в установленном порядке договоров, и иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Положением о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 589, предусмотрено, что содержание вневедомственной охраны осуществляется за счет специальных (внебюджетных) средств, поступающих по договорам от собственников. При этом расходование средств на содержание подразделений вневедомственной охраны осуществляется по утвержденной в установленном порядке смете доходов и расходов по нормам и нормативам, применяемым в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Основываясь на этом, суд сделал вывод, что «Законом «О милиции» предусмотрен особый способ целевого финансирования вневедомственной охраны за счет средств, получаемых от организаций и граждан за оказанные им платные услуги».

Представляется, что этот вывод суда не соответствует нормам ни налогового, ни бюджетного законодательства. В частности, непонятно, почему в таком случае в качестве целевого финансирования не рассматриваются доходы всех бюджетных учреждений, к примеру полученные от предоставления платных образовательных и медицинских услуг. Возможность получения этих доходов точно так же указана в нормативных актах, определяющих статус соответствующих учреждений, поступления точно так же расходуются на «содержание» этих учреждений, причем эти доходы отражаются в составе бюджетных доходов и фиксируются в смете. Соответственно не усматривается никакой разницы между полученными по договору за оказание охранных услуг доходами органа внутренних дел и, к примеру, доходами вуза от обучения студентов на платной основе.

Более того, освобождение от налогообложения доходов ОГВ от платных услуг, предоставляемых на конкурентной основе, создало бы неоправданные преимущества по сравнению с частными организациями, занятыми теми же видами деятельности. По нашему мнению, такие доходы ОГВ должны и впредь облагаться всеми налогами, установленными в отношении соответствующего вида деятельности, как это и предусмотрено действующим бюджетным законодательством.

В отличие от доходов ОГВ от платных услуг, предоставляемых на конкурентной основе и используемых на содержание ОГВ в широком смысле этого понятия, поступления от квазипошлин в силу их компенсационного характера, по нашему мнению, должны быть приравнены к целевому финансированию и освобождены от налогообложения.

\* \* \*

Как показал проведенный анализ законодательства, статус органов государственной власти как участников гражданских, бюджетных и налоговых отношений специальными нормами не урегулирован. Поскольку все ОГВ на основании положений, утвержденных Правительством, действуют в статусе юридических лиц,

на отношения с их участием распространяются положения ГК РФ, БК РФ и НК РФ о бюджетных учреждениях, если иное прямо не предусмотрено законом. В том числе это касается и права ОГВ наравне с другими бюджетными учреждениями предоставлять услуги на платной основе, поскольку это соответствует целям их деятельности и разрешается нормативными или правоустанавливающими документами (положениями о конкретном ОГВ).

Однако в бюджетном законодательстве отсутствуют нормы, позволяющие четко ответить на следующие вопросы:

- Какие именно нормативные или правоустанавливающие документы могут санкционировать предоставление платных услуг органом государственной власти?
- На основании каких критериев проводится разграничение платных и бесплатных услуг?
- Каким должен быть порядок формирования цен на эти услуги?
- Каким должен быть порядок учета и расходования поступлений от платных услуг?

В частности, в настоящее время отсутствует единообразный подход к вопросу об использовании доходов от платных услуг, оказываемых различными ОГВ. По общему правилу доходы от платных услуг бюджетных учреждений вообще и органов власти в частности используются получателями на обеспечение своей деятельности. Однако из этого правила имеются исключения. Например, согласно Закону «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» доходы подразделений вневедомственной охраны органов внутренних дел подлежат перечислению в федеральный бюджет.

Таким образом, порядок предоставления платных услуг ОГВ требует дополнительного урегулирования.

По нашему мнению, регулирование должно варьировать в зависимости от типа предоставляемых услуг, а также от типа платежей, взимаемых за их оказание. Исходя из этого можно выделить:

- услуги, оказание которых сопровождается уплатой сбора или пошлины, установленных налоговым или таможенным законодательством (основными чертами которых являются монополия ОГВ на оказание услуги, обязательность уплаты сбора или пошлины при совершении юридически значимых действий, установление их размера непосредственно в НК РФ или ТК РФ, отсутствие связи между размером сбора или пошлины и стоимостью услуги, полное зачисление сбора или пошлины в федеральный бюджет);
- услуги, оказание которых сопровождается уплатой квазипошлин. Эти платежи делятся на две подгруппы: квазипошлины с унифицированным размером (например, плата за выписки из реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, ЕГРЮЛ, ЕГРИП и т.д.) и квазипошлины с индивидуально дифференцируемым размером (например, плата за проведение экспертизы, являющейся обязательным условием получения лицензии). В целом характеристики пошлин и квазипошлин совпадают. Основным отличием квазипошлин от пошлин является то, что они не установлены НК РФ. Квазипошлины с индивидуально дифференцируемым размером отличаются от пошлин еще и тем, что их размер зависит от объема и затрат на оказание услуг ОГВ;

- услуги, предоставляемые органами государственной власти наравне с субъектами частного сектора, размер платы за оказание которых зависит в том числе от спроса и от рыночной стоимости аналогичных услуг, предоставляемых частными организациями (например, услуги вневедомственной охраны МВД России, информационно-консалтинговые услуги торговых представительств и т.д.).

В перспективе целесообразно перенести квазипошлины с фиксированным размером в НК РФ, так как от прочих пошлин они ничем не отличаются и необходимость в их обособленном регулировании отсутствует.

Квазипошлины, размер которых зависит от объема услуг, выполненных ОГВ, инкорпорировать в НК РФ нецелесообразно, так как они предназначены для покрытия издержек на предоставление услуг. Однако, учитывая, что квазипошлины взимаются за осуществление действий, входящих в исключительную компетенцию органов государственной власти, право их взимания и размер (или алгоритм расчета их размера) должны устанавливаться на уровне Правительства. По этим же причинам поступления от квазипошлины целесообразно освободить от налогообложения.

Предоставление органами государственной власти услуг наравне с субъектами частного сектора можно разрешить лишь постольку, поскольку:

- услуги непосредственно связаны с функциями ОГВ, осуществляемыми на бесплатной основе, и при этом четко отграничены от них;
- это не отвлекает ресурсы от основной деятельности, а является дополнительным источником ее финансирования в условиях недостатка бюджетных средств;
- услуги имеют положительные экстерналии, т.е. несут дополнительные выгоды не только их непосредственному получателю, но и обществу в целом (например, такими экстерналиями для услуг вневедомственной охраны является снижение числа правонарушений).

Таким образом, перечень услуг, которые органам государственной власти разрешается предоставлять наравне с субъектами частного сектора, целесообразно устанавливать на правительственном уровне. Однако право устанавливать цены на них можно передать и органам, которые их оказывают, поскольку на рынке соответствующих услуг существует конкуренция, не позволяющая существенно завязать их стоимость. Во избежание диспаритета в условиях деятельности по сравнению с организациями частного сектора, занятыми теми же видами деятельности, доходы ОГВ от этих услуг следует облагать налогом на прибыль.

Направления использования доходов от различных по характеру платных услуг органов государственной власти также должны быть дифференцированы:

- доходы от услуг, облагаемых сбором или государственной пошлиной (в том числе от услуг, облагаемых в настоящее время квазипошлиной, после их перевода в состав налоговых доходов), должны оставаться доходами бюджета общего покрытия. Поощрение органов власти к повышению этих доходов возможно за счет использования стимулирующих выплат на индивидуальном уровне;
- доходы от услуг, облагаемых квазипошлинами, размер которых зависит от объема услуг, выполненных ОГВ, в силу компенсационного характера этих доходов должны оставаться в распоряжении соответствующих органов госу-

дарственной власти. Направления использования этих доходов лучше определять в составе бюджетной сметы, что позволит более жестко контролировать направления их расходования;

- поступления от услуг, предоставляемых органами государственной власти на конкурентной основе, могут расходоваться по аналогии с поступлениями от платных услуг прочих бюджетных учреждений, т.е. оставаться в распоряжении получателя доходов и расходоваться по смете внебюджетных доходов (по крайней мере, до тех пор, пока не будет принят специальный закон, регламентирующий порядок использования внебюджетных доходов бюджетных учреждений).

# **Тенденции развития высшего профессионального образования в Российской Федерации<sup>1</sup>**

## **1. Некоторые тенденции развития высшего образования в 1990-е годы**

Традиционно считается, что высокий уровень образования — как общего, так и профессионального — является важнейшим преимуществом советской системы. Это утверждение было довольно справедливо для условий индустриального общества. В Советском Союзе удалось решить по крайней мере две сложнейшие задачи. Во-первых, быстро преодолеть неграмотность и обеспечить в начале 70-х годов прошлого века средним образованием большинство населения. Во-вторых, создать систему высшего профессионального образования (ВПО), соответствующую сложившейся в стране индустриальной модели и обеспечивающую преимущественно решение оборонных задач и развитие связанных с ВПК фундаментальных отраслей науки. В общем можно утверждать, что уровень образования в СССР был выше, чем в странах аналогичного уровня экономического развития (среднедушевого ВВП)<sup>2</sup>. Это было одно из очень важных преимуществ советской системы.

После краха коммунизма и начала процессов либерализации общественной жизни можно было предположить, что относительно более высокий уровень образования станет важным фактором экономического роста, точнее, решения задач догоняющего развития, сокращения разрыва с наиболее развитыми странами мира. Вполне можно было обеспечить «подтягивание» экономического развития до уровня накопленного «человеческого капитала», т.е. использование имеющегося потенциала для ускоренной структурной и экономической трансформации. Однако была и другая возможность — деградация «человеческого капитала» до уровня среднеразвитой страны.

1990-е годы действительно стали периодом бурного развития процессов образования: быстро росло число высших учебных заведений и их филиалов, численность обучающихся в них студентов, увеличивалась численность профессорско-препо-

---

<sup>1</sup> Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Вопросы образования». (2007. № 3).

<sup>2</sup> См.: *Гайдар Е.* Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.

давательского состава. Одновременно происходила либерализация сектора ВПО — разгосударствление системы образования, появление негосударственных вузов, допущение платности образования в государственных вузах. К 2000 г. число высших учебных заведений увеличилось на 86%, численность студентов в них — на 72, а профессорско-преподавательского состава (ППС) — на 25% (табл. 1).

Таблица 1

**Развитие высшего образования в 1990-е годы  
(1990 г. = 100%, если не оговорено иное)**

Год	1992	1998	1999	2000
Число вузов	103,3	176,1	180,8	185,9
Численность студентов	95,5	130,3	147,5	171,6
Выпуск специалистов	104,4	123	136,1	156
Численность ППС	1993 = 100%	114,4	121,7	125,5

Примечание. Рассчитано по: Образование в Российской Федерации-2005: Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

В 2000 г. доля негосударственных вузов составила 37%, в них обучалось 10% общего числа студентов. В настоящее время доля негосударственных вузов достигла почти 40%, а студентов и преподавателей в них — порядка 17%.

Однако этот количественный рост не сопровождался повышением качества образования. Напротив, скорее следует говорить о его снижении. Во-первых, быстрее всего росло число студентов на заочной форме обучения, где качество заведения хуже, чем на очной (рис. 1). Во-вторых, росло число филиалов вузов — к



Источник. Образование в Российской Федерации-2007: Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

*Рис. 1. Численность студентов вузов  
(всего и по формам обучения — очной и заочной)*

2005 г. на 660 государственных вузов приходилось 1376 филиалов, а на 430 негосударственных — 326 филиалов. В-третьих, наблюдалось резкое увеличение численности студентов в сравнении с численностью профессорско-преподавательского состава (и как следствие рост нагрузки на одного преподавателя).

Необходимо отметить, что быстрый рост негосударственного сектора ВПО и филиальной сети вузов решал весьма нетривиальную социальную задачу: в условиях резкого снижения территориальной мобильности молодежи высшее образование «пошло» к потребителю, создавая или расширяя сеть высшей школы в регионах. Однако столь быстрое наращивание количественных параметров не могло не отразиться негативно на качестве высшего образования.

В табл. 2 показано место Российской Федерации в рейтингах по отдельным параметрам экономического и социального развития. По образованию Россия пока выглядит вполне прилично, по состоянию здравоохранения — значительно хуже. А индекс развития человеческого потенциала<sup>1</sup> в России более или менее соответствует ее среднему ВВП. Однако, по некоторым оценкам, уровень образования уже не отвечает в полной мере уровню экономического развития. Другими словами, ни о каком весомом образовательном преимуществе говорить уже не приходится. И если не принять серьезных мер в ближайшее время, даже немногие имеющиеся преимущества могут сойти на нет.

Таблица 2

**Место России в рейтингах  
социально-экономического развития**

Рейтинги и показатели	Место России в мировых рейтингах (2000—2005)
Индекс конкурентоспособности:	64
— World Economic Forum	79
Среднедушевой ВВП (по ППС)	55—60
Индекс человеческого развития (UNDP)	60—62
В том числе:	
— ожидаемая продолжительность жизни	115
— образование	30

Было бы ошибкой считать, что нынешний кризис социальной сферы является просто результатом кризиса советской системы. Это верно лишь отчасти. *Главная же проблема состоит в том, что природа этого кризиса отражает кризис всей индустриальной системы.* Нынешняя модель социального государства (а следовательно, и модель развития «человеческого капитала») находится в глубоком кри-

<sup>1</sup> Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) состоит из трех равнозначных компонентов:

- *дохода*, определяемого показателем валового внутреннего продукта (валового регионального продукта) по паритету покупательной способности (ППС), долл.;
- *образования*, определяемого показателями грамотности (с весом в 2/3) и доли учащихся среди детей и молодежи в возрасте от 7 до 24 лет (с весом в 1/3);
- *долголетия*, определяемого через продолжительность предстоящей жизни при рождении (через ожидаемую продолжительность жизни).

зисе. Она была основана на принципиально другой демографической и социальной ситуации (растущее население, преобладание сельского населения, не охваченного системой социальной поддержки).

*Страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития «человеческого капитала», получит мощное преимущество в постиндустриальном мире.*

## **2. Политическое признание образования в качестве ключевого фактора развития страны, национального приоритета**

В начале второго посткоммунистического десятилетия в обществе и политической элите России стало нарастать понимание приоритетности развития «человеческого капитала» вообще и образования в частности. Начиная с 2000 г. сфера образования получает признание в качестве приоритетной, эта тема сквозной нитью проходит через ключевые политические документы времен президентства В. Путина. Об этом говорится:

- в программе «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (до 2010 г.);
- Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. (2001 г.)
- решениях Госсовета 2001 и 2005 гг.
- Президентском Послании Федеральному Собранию 2004 г. (фактически приоритет образования определен рабочей группой под руководством И. Шувалова в 2003—2004 гг.);
- заявлении В. Путина 5 сентября 2005 г. о выделении приоритетных национальных проектов.

Таким образом, с 2000 г. делаются попытки конституировать переход России в информационное (постиндустриальное) общество и обеспечить становление экономики знаний.

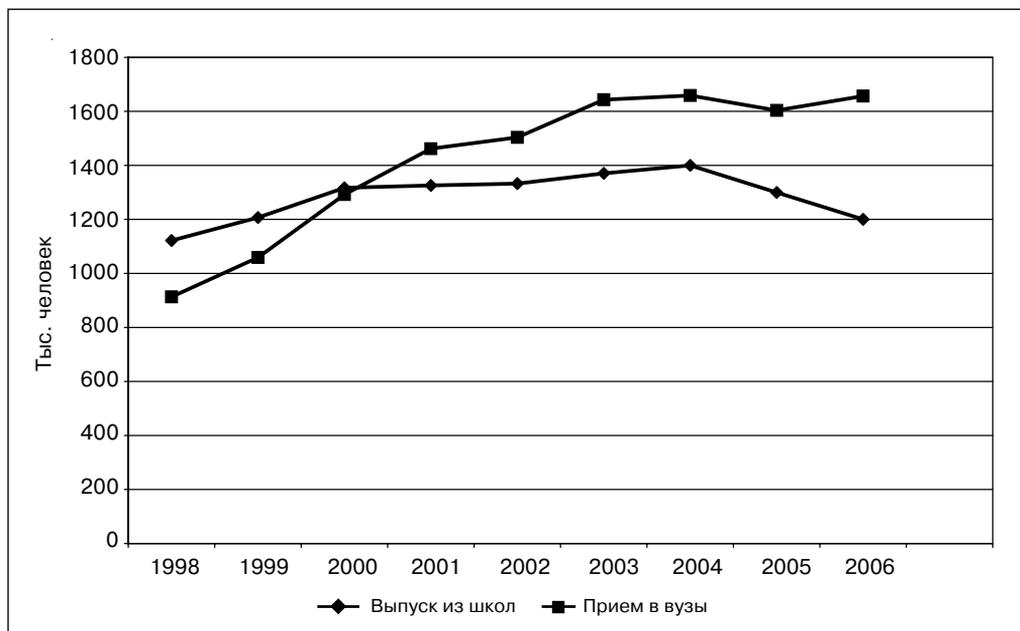
То, что образование стало одним из национальных приоритетов, имело принципиальное политическое значение. На протяжении всего посткоммунистического развития России общественное мнение и различные группы интересов требовали от властей определиться с долгосрочными приоритетами социально-экономического развития страны. Под ними подразумевался перечень отраслей промышленности, которые государство должно было бы стимулировать при помощи бюджетных и налоговых мер, поддерживать и защищать от иностранной конкуренции. Однако решения такого рода были невозможны по ряду причин как текущего, так и стратегического характера.

Выделение образования, здравоохранения, строительства доступного жилья и развития села в качестве приоритетных фактически означает начало нового этапа в российской экономике и политике, — этапа, который уже не связан с решением задач преодоления коммунистического наследия, а основывается на позитивной повестке дня — на необходимости решения новых задач, отражающих реалии современного мира.

Как было подчеркнуто в Президентском Послании 2004 г., «результативность реформ в этой сфере сегодня следует измерять по показателям качества образова-

ния, его доступности и его соответствия потребностям рынка труда». Качество, доступность и эффективность становятся, таким образом, ключевыми ориентирами соответствующих преобразований, как это было заложено уже в Долгосрочной программе Правительства РФ 2000 г., решениях Госсовета 2001 г. и Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. Во-первых, независимо от имущественного положения родителей выпускники средней школы должны иметь возможность поступать в вузы в соответствии с уровнем их знаний. Во-вторых, надо стремиться к тому, чтобы оптимизировать взаимоотношения системы профессионального образования и рынка труда, поскольку необходимо адекватное прогнозирование потребностей в разных специалистах. В-третьих, содержание образования должно соответствовать самым высоким мировым требованиям, для чего нужны адекватные времени образовательные стандарты.

Задача обеспечения доступности высшего образования как такового в настоящее время решена: практически каждый выпускник общеобразовательной школы поступает в вуз. Более того, прием в вузы превышает, и значительно, выпуск из общеобразовательных школ (рис. 2).



Источник. Росстат. Россия в цифрах.

Рис. 2. Выпуск из школ и прием в вузы

Другое дело, на поступление в какое высшее учебное заведение могут претендовать дети из разных социальных слоев и групп населения (рис. 3).

Кроме того, следует учитывать, что уровень знаний, которые получит ребенок, окончивая школу, к сожалению, теперь во многом зависит от имущественного положения его родителей. Это определяется уже тем, какая школа или даже детский сад будут доступны семье в самом начале образовательного пути ребенка. Исследования показывают, что дети из семей с низким ресурсным потенциалом, даже окончивая вуз, как правило, не получают ни ожидаемого дохода, ни соци-

ального статуса, ибо им были доступны далеко не лучшие вузы страны и не самые престижные специальности<sup>1</sup>.

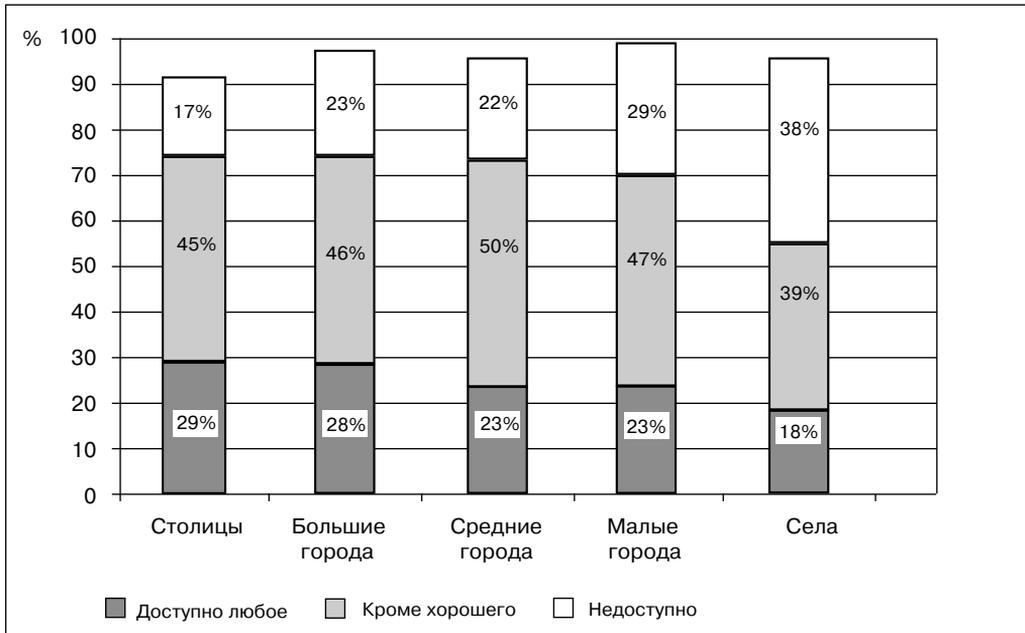


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Доступно ли для вас высшее образование?»<sup>2</sup>

Вопросы взаимоотношений системы высшего образования и рынка труда в последние годы обращают на себя все большее внимание. Обычно эти отношения описываются весьма просто: значительная часть выпускников вузов не работает по полученной специальности. Это рассматривается как признак неэффективности сложившейся системы высшего образования, и соответственно ставится задача преодолеть указанный дисбаланс. Между тем проблема значительно сложнее. В настоящее время в России насчитывается более 7,3 млн студентов (для сравнения: в 1992 г. их было 2,7 млн). Фактически произошел переход к всеобщему высшему образованию. Но всеобщее образование может быть только (или преимущественно) общим, а не профессиональным. Странно было бы требовать, чтобы выпускник общеобразовательной школы, прошедший профильное обучение, шел учиться дальше исключительно по полученному профилю, а тем более шел бы по этому профилю работать. В новой ситуации обучение в вузе — это выбор прежде всего профиля будущей деятельности. Но эту новую ситуацию пытаются уложить в старое русло сложившихся специальностей. При сниженной территориальной и образовательной мобильности молодежи добиться сколько-нибудь заметного улучшения ситуации при такой постановке вопроса вряд ли удастся. Необходимо переходить к принципиально иной модели высшего образования.

<sup>1</sup> См.: Аврамова Е. Доступность высшего образования и перспективы позитивной социальной динамики // Доступность высшего образования в России. М.: НИСП, 2004.

<sup>2</sup> См.: Дубин Б.В. и др. Доступность высшего образования: социальные и институциональные аспекты // Доступность высшего образования в России. М.: НИСП, 2004.

Вопрос взаимоотношений системы высшего образования и рынка труда имеет и еще одну крайне важную плоскость. Социологические исследования середины и конца 1990-х годов показывали, что высшее образование работника рассматривается работодателем как необязательный или даже негативный фактор<sup>1</sup>. Но уже в 2003—2004 гг. работодатели почти в 80% случаев<sup>2</sup> выдвигали его как императивное требование к работнику, причем даже при занятии тех должностей, которые такого уровня образования не требовали (рис. 4).

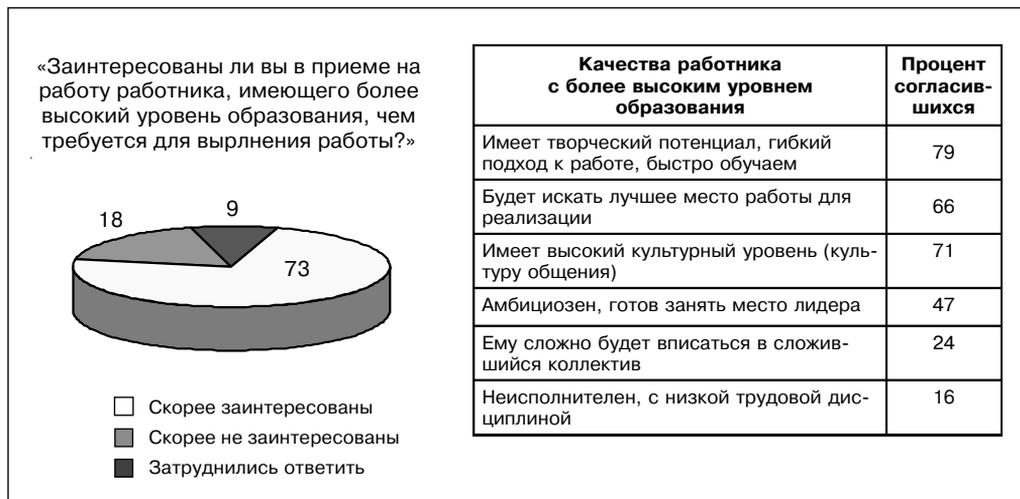


Рис. 4. Отношение руководителей к работникам, имеющим более высокий уровень квалификации, чем требуется (*overqualified*)<sup>3</sup>

Одновременно начинает нарастать недовольство работодателей качеством высшего образования. И здесь проявляется основное противоречие: система высшего образования, за немногими исключениями, ориентируется в своей деятельности на спрос государства и населения, которые далеко расходятся со спросом работодателей. Именно государство и население в основном платят за образование. Государство, оплачивая подготовку бюджетных студентов, прежде всего должно быть заинтересовано в подготовке специалистов для бюджетной сферы: учителей, врачей, библиотекарей и т.п., а также государственных и муниципальных служащих, специалистов, обеспечивающих реализацию федеральных целевых программ, национальную безопасность, поддержание основных инфраструктур. В силу того что во многих из этих сфер деятельности заработная плата низкая (прежде всего это относится к бюджетной сфере), государство вынуждено заказывать подготовку большего числа специалистов, чем это реально требовалось бы при нормализации ситуации в бюджетных отраслях. Кроме того, следует учитывать, что во многих регионах педагогические вузы до последнего времени традиционно были единственными высшими учебными заведениями. Следовательно, в условиях снижения территориальной мобильности молодежи заполнялись бюджетные отделения

<sup>1</sup> Опрос рекрутинговых агентств г. Москвы. М.: ГУ-ВШЭ, 1999.

<sup>2</sup> Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС Пресс, 2006.

<sup>3</sup> См.: Мониторинг экономики образования «Рынок труда и профессиональное образование — каков механизм сотрудничества?» // Информационный бюллетень. 2007. № 8 (31).

этих доступных вузов. В 2005 г. в вузах отраслевой специализации «Образование» обучалось более 1 млн 950 тыс. студентов, при том что в российских школах было занято 1 млн 594 тыс. учителей.

В случае если обучение платное, выбор вуза определяется населением в зависимости от престижности вуза, факультета, специальности и материальных возможностей семьи. Немаловажным фактором во многих случаях является минимизация затрат, связанных с проживанием ребенка в другом городе, поэтому нередко выбирается ближайший из возможных вузов. При росте в последние годы платы за обучение в государственных вузах наметился рост контингентов в частных вузах, где обучение стало в среднем дешевле, чем в государственных (см. далее). Приоритеты населения в выборе специальности мало ориентированы на долговременные потребности экономики и социальной сферы, они обусловлены скорее конъюнктурой сегодняшнего дня (рис. 5).

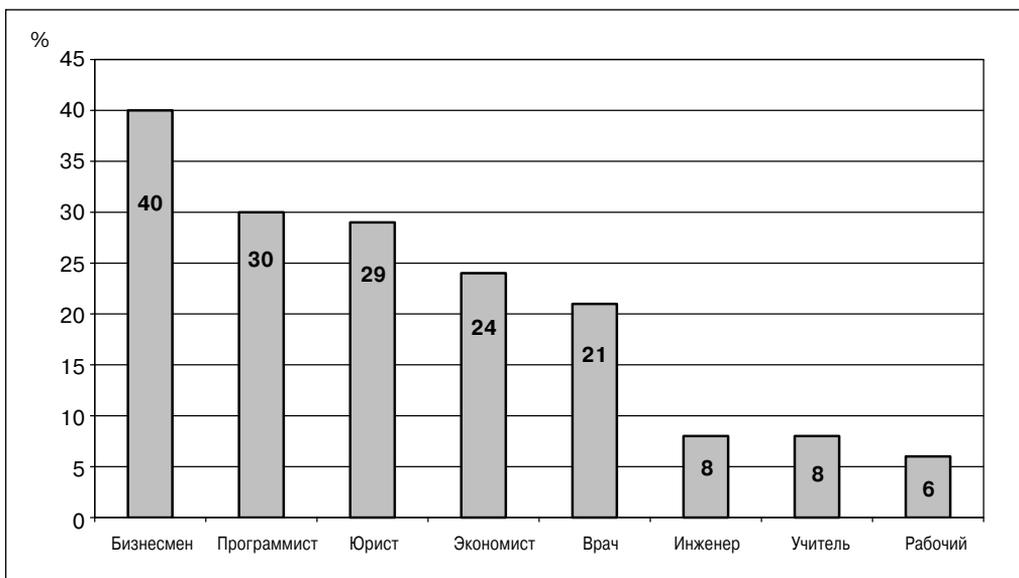


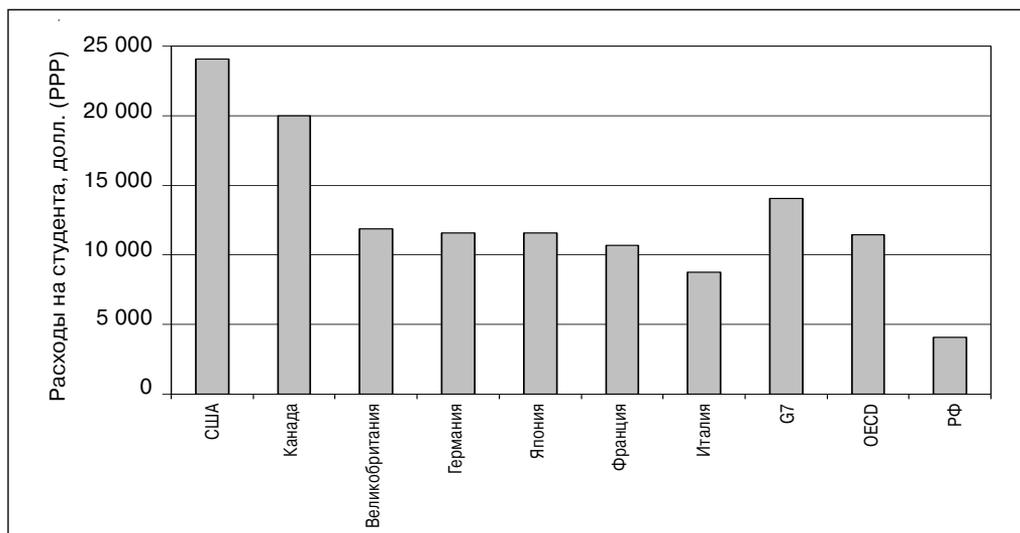
Рис. 5. Наилучшее занятие, профессия для молодого человека (ответы лиц 15–35 лет)<sup>1</sup>

В складывающихся условиях следует выделить две группы задач (или действий), решение которых необходимо для достижения поставленных целей модернизации образования: с одной стороны, выделение дополнительных бюджетных ресурсов на повышение оплаты труда и усиление действенности стимулирования работников этой сферы, с другой — осуществление институциональных (и структурных) реформ. Две названные группы задач неотделимы друг от друга. Было бы политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу при игнорировании другой. Однако риски такого развития событий весьма существенны — за последние годы наблюдается заметный рост финансовых вливаний при дефиците институциональных реформ.

<sup>1</sup> См.: Дубин Б.В. и др. Доступность высшего образования: социальные и институциональные аспекты.

Рост финансирования без структурных реформ может дать даже отрицательные результаты. Более высокая зарплата приведет не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех преподавателей, которые давно потеряли квалификацию и не смогут лучше учить, даже если им поднять зарплату в сто раз. Увеличение расходов на оборудование может обернуться тем, что закупаться оно будет по завышенным ценам и далеко не то, которое действительно необходимо для учебных классов и лабораторий.

Между тем риск опережающего решения финансовых задач по сравнению с институциональными реформами весьма велик. Тому есть несколько причин. Во-первых, сектор высшего образования действительно недофинансирован, что особенно наглядно видно при сравнении с расходами на высшее образование в странах ОЭСР (рис. 6): по отношению к средним расходам по этим странам в расчете на 1 студента расходы в российском высшем образовании составляют чуть более 40% (по паритету покупательной способности). В значительной мере усиленное финансирование российской высшей школы на протяжении последних шести лет носило компенсационный характер. Во-вторых, у государства существует большой объем свободных финансовых ресурсов, связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. В-третьих, в обществе и политической элите существует стремление эти деньги потратить, т.е. налицо спрос на финансовые вливания, тогда как спрос на институциональные реформы минимален.



Источник. Education at Glance 2005. OECD, 2005.

Рис. 6. Расходы на обучение в вузах в странах ОЭСР и России (в сопоставимых ценах)

Вместе с тем позитивным результатом последних восьми лет стало формирование своего рода *реформаторского консенсуса* относительно необходимых высшему образованию институциональных преобразований. Интенсивные дискуссии, начатые в конце 1990-х годов, привели к выработке концепции модернизации образования, которая признается практически всеми сторонниками реформ. Иными словами, дискуссия в настоящее время поляризовалась: она ведется не внутри реформаторского сообщества, а между сторонниками серьезных институциональных преобразований и сторонниками сохранения статус-кво на том основании,

что российская (советская) система образования является лучшей в мире. Разумеется, и в последнем случае необходимость некоторых реформ не отрицается, но при сохранении базовых принципов существующей модели.

В данном случае очевидно существенное отличие ситуации в образовании по сравнению со здравоохранением. В реформе здравоохранения идет интенсивная дискуссия внутри реформаторского сообщества, многие важнейшие вопросы модернизации этой отрасли остаются непонятными. И именно отсутствие реформаторского консенсуса, а отнюдь не противостояние ему сторонников традиционной советской модели здравоохранения является здесь основным препятствием для проведения институциональных реформ.

Столь разительное различие ситуации в вопросах модернизации образования и здравоохранения объясняется рядом факторов. Во-первых, демографические и социальные сдвиги, характерные для постиндустриального общества, затронули в гораздо большей степени именно здравоохранение. Традиционная модель финансирования этого сектора основывалась на бюджетном перераспределении ресурсов от более молодых к более пожилым (и соответственно от более здоровых к нуждающимся в медицинской помощи). Теперь, в постиндустриальном мире, ситуация стала иной, и бюджетная нагрузка на сферу здравоохранения быстро нарастает, требуя принятия нестандартных решений. Напротив, бюджетное давление со стороны традиционных форм образования (школьного и вузовского) в результате демографического кризиса относительно сокращается, тогда как быстро растущие объемы поствузовского образования опираются на корпоративные и частные деньги и не предъявляют требований к бюджету. Тем самым несколько облегчается поиск новой институциональной модели в образовании.

Во-вторых, если применительно к здравоохранению в мире сегодня нет очевидно успешной модели, которая могла бы стать примером для подражания, то в образовании можно говорить о наличии явно конкурентоспособной модели.

Существует достаточно объективный критерий оценки конкурентоспособности высшего образования — интернациональный спрос на университеты в той или иной стране. По этому критерию доминирует англо-американская модель, на которую приходится порядка 40% международного потока студентов. Это касается перетока студентов не только из развивающегося мира, но и из континентальных стран Европы. Причем указанный переток происходит даже в тех странах, которые справедливо гордятся своими многовековыми традициями университетского образования. Так, Х. Зиберт замечает о немецкой высшей школе: «Мне бы очень хотелось получить результаты обследования, сколько сыновей и дочерей немецких политиков, рьяно защищающих статус-кво нашей системы высшего образования, зачислены в элитные университеты США и Великобритании. Наша университетская система организована административно-плановомерно... Устройство высшей школы напрямую ведет в прошлое»<sup>1</sup>.

### 3. Финансовые проблемы модернизации образования

Как видно из сравнения данных по России и по странам ОЭСР, образование является сильно недофинансированным сектором и, можно предположить, будет оставаться таковым на протяжении достаточно продолжительного времени. Однако недостаточность финансирования в определенной мере может компенсировать

<sup>1</sup> Зиберт Х. Эффект кобры. СПб.: СПбГУ экономики и финансов, 2003. С. 191—192.

роваться адекватными институциональными решениями. Поэтому главные вопросы при обсуждении финансовых проблем образования не «сколько?» (хотя это тоже важно), но «как?» и «кого?». Какими должны быть финансируемые государством организации и используемые здесь инструменты финансирования?

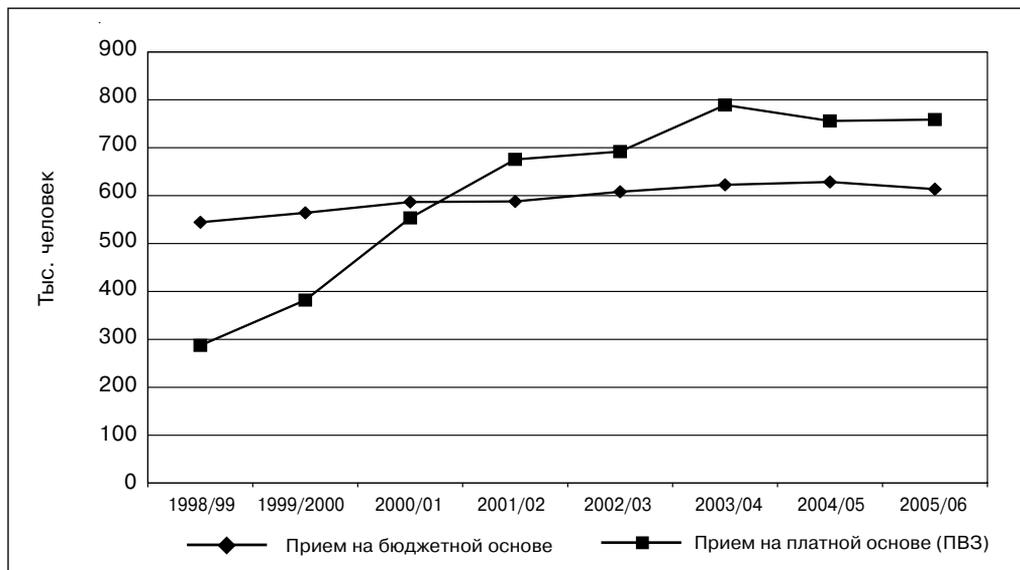
С 2001 г. в России наблюдается существенный рост бюджетных расходов на образование. В 2001 г. прирост расходов федерального бюджета составил по отношению к 2000 г. 43% в текущих ценах, в 2002 г. по отношению к 2001 г. — 49%, затем идет постепенное замедление темпов роста, однако в 2005 г. (после Послания Президента) начинается новый подъем — прирост расходов по отношению к 2004 г. достиг 32%, в 2007 г. (год фактического развертывания национальных проектов) по отношению к 2006 г. — 38%.

В 2008 г. расходы выросли значительно меньше — на 23%. Таким образом, в 2001—2008 гг. объявление образования приоритетом или обеспечивало только компенсаторный рост расходов после значительных спадов (1998—1999 гг.), или было следствием политических решений в рамках избирательного цикла.

Впрочем, «затухающая кривая» расходов на образование может быть объяснена не только особенностями политического цикла. С одной стороны, компенсационные выплаты за прошлые периоды подошли к завершению примерно к 2004 г. С другой — у части политической элиты существует понимание нецелесообразности раздувания бюджетных выплат без начала осуществления внятной концепции институциональных реформ.

К тому же быстрый рост бюджетных расходов на образование породил ряд новых проблем, которые ранее никак не прогнозировались.

Рост бюджетных расходов в последние годы начал ломать сложившуюся модель развития системы вузовского образования — форсированный рост платных контингентов, позволявший частично компенсировать за счет платных студентов острую нехватку бюджетных средств и получать экономию от масштаба (рис. 7).



Источник. Образование в Российской Федерации-2007. Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

Рис. 7. Прием в государственные вузы на бюджетной и платной основе

В последние годы быстрое наращивание бюджетных расходов в расчете на 1 студента-бюджетника начинает ограничивать доступ к высшему образованию населения тех регионов, где среднедушевые доходы растут существенно меньшими темпами по сравнению с ростом указанных расходов. В среднем по России доступный населению уровень платы за обучение составил в 2007 г., по нашим расчетам, 45 тыс. руб., а средняя цена платного обучения превысила 54,5 тыс. руб. (рис. 8).

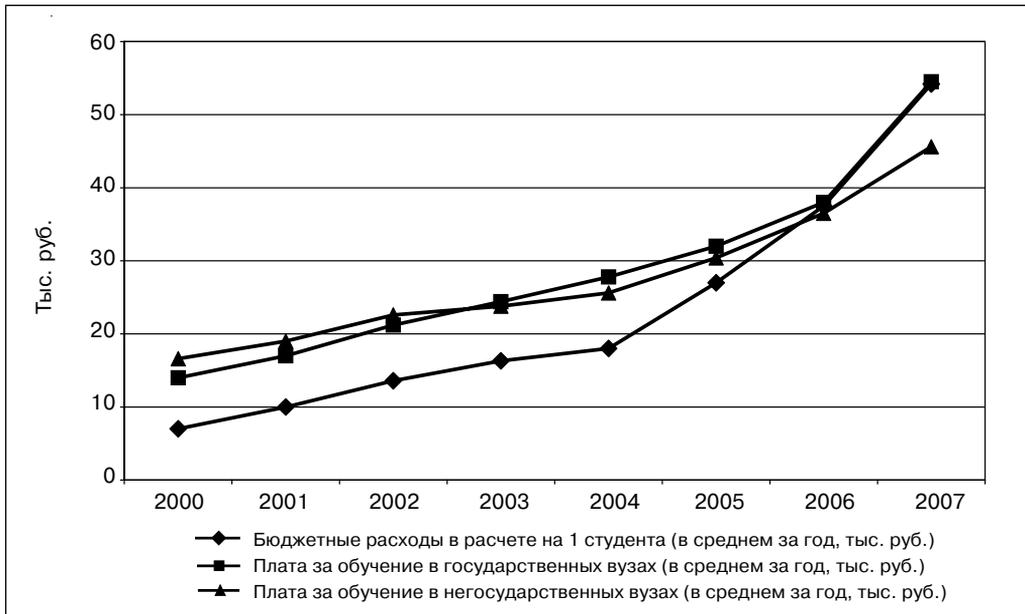


Рис. 8. Бюджетные расходы на 1 студента-бюджетника и плата за обучение в государственных и негосударственных вузах

Таким образом, фактически прекратилось субсидирование обучения бюджетных студентов за счет платного контингента (этот вывод верен только по отношению к средним показателям). Кроме того, в условиях массового (всеобщего) стремления к высшему образованию и слабой способности граждан идентифицировать качественное образование (предпочтение диплома образованию) можно ожидать переключения значительной части спроса на более дешевые и менее качественные программы негосударственных вузов (в них плата за обучение в среднем почти на 20% ниже, чем в государственных вузах). Тем самым рост бюджетного финансирования может иметь оборотной стороной снижение качества высшего образования для значительного числа студентов вузов.

Выходом из этой ситуации может стать или снижение доступности высшего образования (что ударит прежде всего по низко- и среднедоходным группам населения и является политически неприемлемым), или ускоренное развитие образовательного кредитования.

Серьезной проблемой становится отсутствие внятных и логически взаимосвязанных принципов финансирования государственных вузов. В программных документах по модернизации образования декларируется необходимость перехода к нормативно-подушевому принципу финансирования учебных заведений. На

практике же в настоящее время переплетаются четыре модели финансирования, и нормативно-подушевой принцип среди них никак не просматривается.

Во-первых, традиционные контрольные цифры приема, устанавливаемые вузам, с соответствующим финансированием, а также сметное финансирование программ развития учебных заведений. Во-вторых, специальное финансирование федеральных университетов, которым устанавливаются повышенные нормативы финансирования без прозрачных, четко установленных принципов их определения, причем до сих пор не определены ни программы развития этих вузов, ни их функции в системе высшего образования. В-третьих, особый случай представляет собой целевое финансирование Высшей школы менеджмента при Санкт-Петербургском университете, на развитие которой в трехлетнем бюджете на 2008—2010 гг. выделено 8 млрд руб. В-четвертых, конкурсное финансирование инновационных проектов вузов, которое практикуется с 2006 г. Получается, что федеральные университеты (и, возможно, системообразующие вузы) должны финансироваться по нормативу в зависимости от числа студентов, а инновационные вузы — в зависимости от результатов реализации их инновационных программ, т.е. одни за количество, а другие за качество программ.

Из сказанного также следует, что новые учебные заведения пока являются новыми лишь по форме, поскольку не несут реально новых институциональных решений. Исключение составляют Московская школа управления, которая изначально строится как частная, не предполагающая никаких бюджетных вливаний, а также инновационные вузы, но последние финансируются по-новому лишь в пределах инновационной программы. Такая ситуация посылает разнородные сигналы образовательному сообществу и только провоцирует элементарный лоббизм. Между тем принципы финансирования должны быть прозрачны и понятны вузовскому сообществу, а также основным потребителям его услуг, включая работодателей.

#### **4. Институциональные проблемы модернизации образования**

За последние несколько лет были приняты законы, формирующие базовую институциональную конструкцию модернизации образования. Прежде всего это законы об автономных учреждениях, о целевом капитале (endowment), о едином государственном экзамене, о всеобщем среднем образовании. В ближайшее время, по-видимому, будет принят закон о переходе на уровневую модель высшего образования.

Однако фундаментальной проблемой в области образования является то же, что и в других сферах экономической и социальной жизни, — разрыв между принятием нормативного акта и его практической реализацией. Принятые законы пока в основном остаются на бумаге, а образовательное сообщество крайне скептически относится к перспективам и самой целесообразности использования новых правовых и организационных форм.

Типичным примером служит переход вузов в форму автономных учреждений. Крайне осторожное отношение к ним со стороны большей части образовательного сообщества связано не только с его, так сказать, природным консерватизмом, нежеланием менять что-либо в привычном укладе жизни. Последнее справедливо лишь отчасти. Главной же проблемой остается существующее недоверие к власти и принимаемым ею решениям.

Одним из наиболее серьезных поводов для сомнений является опасение лишиться имущественного комплекса, находящегося в оперативном управлении вуза. По букве Закона (ч. 11 ст. 5 Закона «Об автономных учреждениях») это невозможно. Но есть Закон, а есть его трактовки. И сейчас государство (учредитель) вправе изъять у вуза имущество, которое используется неэффективно или не по назначению. Пока этого не делается. Переход же вузов в форму автономных учреждений (АУ), выделение особо ценного имущества таит подспудные риски и вопросы, проблематизируя, обнажая противоречивость сложившейся ситуации. Основным аргументом перехода вузов в форму АУ является следующий: бюджетные учреждения будут выполнять исключительно государственные функции и финансироваться строго по смете для выполнения указанных функций. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет, и распоряжаться ими будет законодатель, т.е. указанные доходы совершенно необязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал. При этом у тех, кто считает целесообразной передачу внебюджетных средств в бюджет, особенно от платной образовательной деятельности, есть «веский» аргумент, что заработаны они на основе использования государственной собственности. Но тогда возникает вопрос: а что изменится при переходе вуза в форму АУ, ведь имущество и здесь остается государственным? Таким образом, через некоторое время государство может потребовать арендную плату за то, что оно начнет считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет все то, что позволяет вузу получать дополнительные доходы за счет обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента (а этот процесс не за горами в силу демографических причин) такие опасения могут стать вполне ощутимой реальностью. При этом особенно могут пострадать сильные вузы, где доля внебюджетных средств существенно выше (рис. 9).

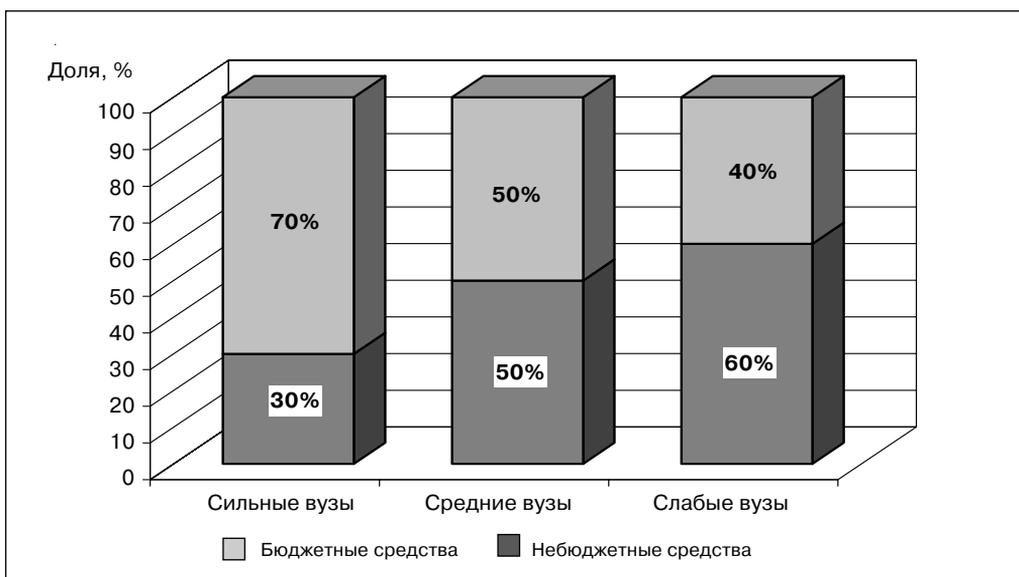


Рис. 9. Бюджетные и внебюджетные средства в различных российских вузах

Многие проблемы в этом преобразовании удалось бы решить, если бы государство смогло убедительно развеять указанные опасения образовательного сообщества.

Никак не менее остро стоит вопрос о переходе к двухуровневой модели образования («Болонской модели»). В вузовском общественном мнении доминирует представление о новой модели как о дани западноевропейской моде. Решение о присоединении к Болонскому процессу было принято в тот период, когда отношения России с ЕС устойчиво развивались и даже шла речь о формировании общего экономического пространства, которое естественно было бы дополнить единым образовательным пространством. Сейчас эти надежды ушли в прошлое, и многие искренне не понимают, зачем нам разделение привычного пятилетнего обучения на два уровня. При этом вступление в Болонский процесс воспринимается именно как обязательство перейти на двухуровневую схему «бакалавриат—магистратура». Решение этой задачи, если рассматривать ее отдельно, справедливо воспринимается как чрезвычайно сложное в условиях преобладающей у нас пятилетней подготовки. Однако, и это надо подчеркнуть, в принципе эта задача решается, она неспецифична для России: большие отличия от двухуровневой схемы «бакалавриат—магистратура» имеют такие обладающие развитыми системами высшего образования страны, как Франция и Германия, в них сопротивление унификационным процессам также достаточно сильно.

Вместе с тем для Евросоюза важнейшим является не столько единство структуры подготовки студентов по схеме «бакалавриат—магистратура», сколько введение единых жестких требований к качеству образования, наличие прозрачных критериев качества для всех стран-участников и обеспечение его эффективного контроля. В странах ЕС хорошо понимают выгоды от интеграции, связанные с обеспечением мобильности студентов и преподавателей, концентрацией ресурсов, повышением эффективности их использования. В этом контексте ведущую роль играют два элемента Болонского процесса — развитие модульной структуры образовательного процесса и создание единой системы зачетных единиц (кредитов), которые должны обеспечить как возможность для гибкого выстраивания образовательных траекторий, так и единые измерители качества полученных знаний.

В России руководители вузов особых выгод в Болонском процессе не видят и считают, что затраты на преобразования не окупятся в ближайшей перспективе: студенческая мобильность даже на внутрироссийском уровне будет сдерживаться экономическими причинами, равно как и обучение российских граждан в европейских университетах. Тот небольшой поток студенчества, который в настоящее время направляется в Европу, увеличится незначительно, а приток в Россию студентов из европейских стран будет сдерживаться в первую очередь языковыми проблемами и условиями проживания в общежитиях российских вузов. Соответственно особых стимулов к реализации требований Болонской конвенции, кроме административного давления, у большинства вузов нет.

Переход на новую модель имеет смысл только в том случае, если он сопровождается серьезным изменением программ и принципов организации бакалавриата и магистратуры. Бакалавриат становится элементом всеобщего и общего высшего образования, спрос на которое в стране в настоящее время очевиден (об этом достаточно убедительно свидетельствует устойчивое превышение численности поступающих в вузы над выпускниками средних школ (см. рис. 2). В нем предполагается наличие широких специальностей при доминировании бюджетного финансирования. Напротив, в магистратуре речь идет об узкой специализации и

целевом финансировании (частном, корпоративном, государственном). Целевой характер магистратуры делает возможным решить пресловутую задачу «работы выпускника по специальности» — точно выбрать сферу своей деятельности практически невозможно для семнадцатилетнего человека за пять-шесть лет до выпуска, но вполне возможно при поступлении взрослого человека в двухлетнюю магистратуру.

Между бакалавриатом и магистратурой желателен период практической работы, что предполагает дальнейшее реформирование военного призыва. Специальности на первой и второй ступенях совсем не обязаны совпадать — главным условием поступления в магистратуру должно быть не специальность в бакалаврском дипломе, а способность поступающего сдать необходимые экзамены. Соответствующим образом следует реорганизовать и программы обоих уровней — они не должны быть обрывочными и искусственно разделенными, а носить законченный характер. В частности, уже бакалаврская программа должна включать адекватную практику по получаемой специальности.

Только при таком подходе к двухуровневой модели она перестанет восприниматься как уступка ЕС. Ведь на самом деле эта модель предопределяется нашими внутренними потребностями, необходимостью резко повысить гибкость высшего образования, усилить его способность реагировать на быстро меняющиеся социальные и технологические вызовы постиндустриальной эпохи.

Вместе с тем нельзя не учитывать и весьма серьезные проблемы, которые связаны с переходом на новую модель для многих вузов. Нередко в качестве основного аргумента против перехода на двухуровневую модель указывается, что общее ограничение бюджетного приема на магистерские программы по сравнению с выпуском из бакалавриата ударит по финансовому благополучию вузов. Представляется, однако, что это далеко не главная причина: даже сохранение доходов (при росте бюджетного финансирования это вполне реально) заставило бы вузы сопротивляться, поскольку разделение всех высших учебных заведений на те, которые имеют магистратуру, и те, которые ее лишены, привело бы к переформатированию всего пространства высшего образования в России и к явному снижению статуса многих вузов. Открытая дифференциация вузов может негативно повлиять и на восприятие реформы населением. Поэтому основная проблема носит политико-социальный характер. Кроме того, переход на двухуровневую систему требует серьезной методической работы, переработки практически всех программ и учебных планов, к чему преподавательский корпус российской школы в большинстве своем не готов не в последнюю очередь в силу того, что средний возраст российской профессуры близок к пенсионному, а это уже социальная причина.

Таким образом, для дальнейшего реформирования высшего образования в условиях роста финансового благополучия данной сферы необходимо искать уже не столько экономические (хотя они тоже нужны!), сколько социальные компенсирующие меры.

*Стародубровская И.*

## **Пермский парадокс (по мотивам Пермского экономического форума)<sup>1</sup>**

Я никак не могу понять, почему в Перми либерализм есть, а бережливости нет.

*Из выступления М. Гришанкова, депутата ГД РФ на III Пермском экономическом форуме*

Статья написана по результатам дискуссий, проходивших на IV Пермском экономическом форуме. Пермский форум является тематическим и проводится ежегодно в сентябре уже в течение нескольких лет. В 2008 г. форум был посвящен городской проблематике. Естественно, в центре внимания были вопросы стратегии развития региональной столицы — города Перми. И хотя обсуждение проводилось в докризисный период и с тех пор ситуация достаточно сильно изменилась, это, как представляется, не обесценило значимость затрагивавшихся вопросов. Проблемы и вызовы, с которыми сталкиваются города во всем мире, в том числе и в России, носят стратегический характер. Колебания экономической конъюнктуры могут влиять на приоритетность тех или иных аспектов, на темпы решения возникающих задач, но не способны изменить их природу.

Что такое подготовка эксперта к экономическому форуму? Беглый анализ собранной статистики, с которой обычная проблема: данные из относительно достоверных источников безнадежно устарели, а более свежая информация недостаточно надежна. Просмотренные «по диагонали» социологические опросы. Несколько бурных обсуждений в городской администрации и с коллегами-экспертами<sup>2</sup>. На комплексное научное исследование это явно не тянет, для подготов-

---

<sup>1</sup> Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Экономическая политика» (2008. № 5).

<sup>2</sup> Хотелось бы выразить глубокую признательность всем, кто участвовал в обсуждении представленных здесь идей, чьи информация и размышления помогли в подготовке этой работы. Огромная благодарность моим коллегам Евгению Турунцеву, Маргарите Славгородской, Алексею Хрусталеву, с которыми мы вместе готовились к форуму и обсуждали связанные с этим проблемы. Формированию моей позиции способствовали также интереснейшие дискуссии в администрации города Перми, в которых принимали участие Надежда Кочурова, Лариса Колобова, Антонина Галанова, Роман Чепкасов, Антон Галэта и другие работники администрации. Отдельное спасибо руководителю администрации г. Перми Аркадию Кацу, общение с которым существенно обогатило мое понимание проблем города.

ки серьезной статьи проведенного анализа, очевидно, недостаточно. А вот подумать о сложившейся ситуации желание возникло, особенно после дискуссий на форуме, где мне пришлось (точнее было бы сказать, выпала удача) вести «круглый стол» «Пермь — альтернативы городского развития». Поэтому не научная работа, а размышления, предположения, гипотезы — словом, эссе. Это о форме. Теперь о названии.

## **Почему парадокс, или Если все так хорошо, то почему же все так плохо?**

С точки зрения традиционно применяемых критериев город Пермь никак нельзя назвать неуспешным. Среди городов-миллионников Приволжского и Уральского федеральных округов Пермь — один из явных лидеров в экономическом развитии и по уровню доходов: второе место по среднемесячной заработной плате и инвестициям на душу населения (после Казани и Екатеринбурга соответственно), уже несколько лет — устойчивое первое место по бюджетным доходам на душу населения. Но экономика не единственное, чем может гордиться город. В среде интеллигенции у него уже давно сложился имидж центра демократических свобод, столицы гражданского общества. Об этом ярко и эмоционально говорили участники «круглого стола». При этом численность населения продолжает падать.

Зададимся вопросом: а является ли это реальной проблемой? Продолжает падать численность населения в Самаре и Уфе. До последнего времени сокращалось население Челябинска и Нижнего Новгорода. Что кроме психологического шока от потери Пермью статуса миллионника может вызывать в этом процессе столь серьезную озабоченность?

Тем не менее более детальный анализ показывает, что основания для беспокойства есть. На численность населения города влияют два основных фактора: естественное движение населения (разница между числом родившихся и числом умерших) и миграция. Для всех городов-миллионников Поволжья и Урала характерна естественная убыль населения: умирает больше, чем рождается. И по этому показателю положение Перми далеко не самое плохое, ситуация в Самаре и Нижнем Новгороде много хуже.

Однако в некоторых из рассматриваемых городов с определенного момента численность жителей стабилизируется или начинает расти. Достаточно устойчиво увеличивается население Казани и Екатеринбурга. Похоже, в последнее время стабилизируется число жителей Нижнего Новгорода и Челябинска. В условиях естественной убыли населения это означает, что миграционный приток в город достаточен для того, чтобы компенсировать не только численность уезжающих, но и превышение смертности над рождаемостью.

Действительно, если посмотреть на показатели, характеризующие миграционные процессы, выяснится, что практически во всех поволжских и уральских городах-миллионниках с первой половины 2000-х годов с большей или меньшей интенсивностью происходит миграционный прирост населения. Во всех... кроме Перми, где сальдо миграции до сих пор колеблется вокруг нулевой отметки<sup>1</sup>. Причем

---

<sup>1</sup> Справедливости ради необходимо отметить, что еще более негативная ситуация до середины 2000-х годов по этому показателю складывалась в Уфе. Данные второй половины 2000-х годов из разных источников различаются, поэтому сделать однозначный вывод о развитии ситуации в этом городе достаточно сложно.

это не значит, что население города отличается редкой стабильностью. По озвученным на форуме данным городской администрации, из Перми ежегодно уезжает около 8 тыс. человек. Точной информации о том, кто эти люди, нет. По данным социологических опросов, в наибольшей мере настроена на выезд молодежь в возрасте от 21 до 23 лет. По ощущениям уезжают лучшие, из города вымывается элита. Самый парадоксальным образом вроде бы один из наиболее успешных городов оказывается непривлекательным для жизни.

В чем причины подобной ситуации? Этот вопрос подробно обсуждался как на самом форуме, так и в ходе его подготовки. Было сформулировано два возможных диагноза, причем оба были озвучены в выступлении на форуме руководителя администрации г. Перми Аркадия Борисовича Каца.

## **Диагноз 1: обычный город**

Одна из обсуждавшихся на форуме причин состоит в том, что в постсоветский период город не смог перетянуть на себя функции, формально либо неформально позволяющие ему претендовать на особый статус. Пермь не центр федерального округа, как Екатеринбург и Нижний Новгород, и не национальный центр, как Казань. Пермь — просто обычный город.

Надо сказать, что тезис небесспорный. С одной стороны, особый статус — это не только привилегия, но и вызов: более разнообразны функции, более высоки ожидания, которым надо соответствовать, с другой — не все рассматриваемые нами города-миллионники имеют подобный статус. Наверное, интереснее всего было бы сравнить Пермь с Челябинском — тоже «обычным» городом, не имеющим особых административных привилегий, тем более что мне в Челябинске приходилось реализовывать несколько проектов, так что город известен, что называется, не по наслышке.

Прежде чем перейти к сухому языку цифр, несколько глубоко личных впечатлений о двух городах. Мне кажется, что Челябинск (во всяком случае, его центральные районы) производит впечатление более цельной, сложившейся городской среды, чем Пермь. В целом Челябинск гораздо более компактен, его площадь значительно (в 1,65 раза) меньше Перми. В двадцати минутах ходьбы от центра — большой и уютный парк, в четверти часа езды — лесопарковая зона. А в самом центре — пешеходная улица Кировка, магазины, открытые террасы кафе. Центр достаточно чистый и зеленый, широкие магистрали, большие площади, уютные скверы.

Однако это еще не все. Важно, что городская среда Челябинска — со своим характером, настроением, стилем. Например, малая скульптура для оживления городского пейзажа используется сейчас во многих российских городах, в том числе и в Перми. Но, наверное, не многие образцы этого жанра могут поспорить со стоящей в начале челябинской пешеходной улицы, рядом со зданием областного Законодательного собрания, фигурой ходока-крестьянина, в недоумении чешущего затылок при взгляде на гигантский фолиант Конституции. Это сразу создает настроение мягкой и доброй иронии, которое не отпускает на протяжении всей прогулки по Кировке. А скульптурный парад продолжается. Вот прямо посреди улицы вольготно расположился верблюжий караван. Неудивительно, ведь верблюд — герб Челябинска. Перед зданием банка восседает нищий, лысина которого отполирована многочисленными прикосновениями (наверное, на счастье или к деньгам). А висящая на доме доска, издали принимаемая за мемориальную,

вдруг оказывается высунувшейся из стены головой фотографа с фотоаппаратом. Создание пешеходных улиц в российских городах все больше становится модой, городская скульптура также уже давно общераспространенное явление. Но вот формирование такого позитивного эмоционального фона, по моим впечатлениям, большая редкость и удача.

Но дело не ограничивается Кировкой. Здание Челябинского университета — уменьшенная, почти игрушечная копия университета Московского — напомнило мне Оттаву. Там административные здания в центре города похожи на собранные из кубиков «Лего» достопримечательности тех стран, откуда приехали мигранты в Канаду: лондонский парламент, французский замок Луары. И вообще Челябинск вызывает неожиданные и парадоксальные ассоциации с канадскими городами. Один мой знакомый, вернувшись из командировки в Челябинск, заметил, что вечерняя Кировка напомнила ему Монреаль.

Все эти позитивные впечатления<sup>1</sup> вовсе не означают, что Челябинск — это город без проблем. Острых вопросов более чем достаточно. Некоторые отдаленные от центра города промышленные кварталы вполне могут послужить декорацией к фильму ужасов (заметьте, выражение не мое, а мэра Челябинска Михаила Юревича<sup>2</sup>). Если ветер дует с металлургического комбината, возникает желание надеть противогаз. А протекающая по городу река Миасс с определенного момента состоит только из промышленных стоков. Но все это не отменяет вывода, сделанного выше: ощущение цельности городской среды в городе присутствует и сознательно поддерживается городскими властями. Одним из анонсируемых на ближайшее время градостроительных проектов является благоустройство набережной, на которую выходит противоположный от центральной площади конец Кировки. Подобную политику власти высоко оценивают жители — в ходе недавнего социологического опроса (подробно о нем — немного ниже) почти три четверти челябинских студентов согласились с тем, что облик города в последнее время изменился в лучшую сторону. Сравнивая свой город с Екатеринбургом, респонденты также указывали, что Челябинск выигрывает по архитектурному облику и уровню благоустройства центра города.

В отличие от Челябинска Пермь вызывает ощущение разорванности, несформированности, «несшитости» городского пространства. И даже сложно сказать, с чем это связано. Может быть, с непропорционально огромной, «негородской» центральной площадью, застроенной мрачными бетонными коробками административных зданий и торговых центров. Может, с упомянутой в эпиграфе отсутствующей набережной, в поисках которой упираешься в идущую вдоль реки железную дорогу и с этой точки имеешь возможность наблюдать унылые заводские трубы на другом берегу. Но вполне возможно, что это перенос на ткань города впечатления дифференцированности, разобщенности, по выражению одного из экспертов — «распараллеленности» городского социума.

---

<sup>1</sup> Повторюсь еще раз — эти ощущения сугубо субъективны. На других людей Челябинск производит совершенно иное впечатление. Так, в первом номере журнала «Новый мир» за 2008 г. был опубликован очерк Сергея Костырко «Пейзаж Челябинь», автор которого видит в городе смесь мрачного советского символизма и ужаса индустриальной деградации, воспринимая Челябинск в нынешнем его виде как «все еще не прочитанный до конца иероглиф “советского”».

<sup>2</sup> На «деловом завтраке» в челябинской редакции «Российской газеты» мэр Челябинска, характеризуя итоги реструктуризации экономики города в 90-е годы, в частности, сказал: «Многие заводы потеряны безвозвратно. На их месте сейчас либо торговые комплексы открыты, либо пустующие здания просто брошены — там можно фильмы ужасов снимать» (<http://www.polit74.ru/chel/detail.php?ID=19290>).

И хотя подобные явления в определенной мере характерны для любого крупного города, пермская ситуация, как отмечали участники форума, все же достаточно нестандартна. Пожалуй, наиболее ярко охарактеризовала ее известный географ Наталья Зубаревич: «Структура экономики Перми, как тяжелопромышленная, очень оборонная, создала некую ауру городской среды. Ее в немалой степени и очень позитивно порушило исторически печальное событие — эвакуация многих питерцев в Пермь, создавшая уникальный градус культуры и внутренней интеллигентской среды. Этот многослойный город уникален, когда наверху супермобильное, суперадаптивное население, а внизу очень пролетарская основа — тяжелая для модернизации, плохо объединяющаяся в микросоциумы, без которых города нет, и абсолютно равнодушная к городской среде»<sup>1</sup>.

Подобная расчлененность не может не оказывать влияние на порождаемые городом ощущения. Центральный ресторан Перми носит название «Живаго» (считается, что Юрий Андреевич Живаго провел свои последние дни в городе, прообразом которого в романе Пастернака была именно Пермь), в одном из его залов висят оригиналы писем Б. Пастернака. Для сравнения — наиболее известный ресторан Челябинска еще с советских времен носит название «Уральские пельмени», а в Магадане, где в свое время тоже побывало немало творческой интеллигенции, есть ресторан «Зеленый крокодил». Небольшие пермские частные гостиницы отличаются ультрасовременным дизайном и почти европейским комфортом. И при этом — грязь и гололед на улицах, постоянное ощущение строительной площадки в центре города, некоторый общий дух неблагоустроенности и дискомфорта.

Но это, как уже сказано, личные впечатления и эмоции. Обратимся теперь к более объективной информации. Так получилось, что в Перми и Челябинске почти одновременно — в мае—июне 2008 г. — были проведены социологические исследования отношения молодых людей к городу, в котором они проживают, и их миграционных планов<sup>2</sup>. Сам факт практически параллельного изучения данной проблемы в двух городах является знаменательным — именно молодежь представляет собой наиболее мобильный социальный слой, готовый «голосовать ногами», предпочтения которого во многом будут определять будущее российских городов. Исследования охватывали несколько различных возрастных групп и использовали разные социологические методики, поэтому их количественные результаты напрямую несопоставимы. Однако они позволяют выделить некоторые общие качественные тенденции, характерные для восприятия молодежью своего города.

В первую очередь опросы подтвердили, что трудности жизни в крупных городах во многом схожи. В Челябинске молодые люди в ходе глубинных интервью выделили три основные проблемы: трудоустройство, жилье и экология. Более массовый опрос привел к некоторому расширению круга данных проблем, несколько изменив его по существу. Наряду с уже отмеченными проблемами, связанными с жильем, работой, экологией, в перечень волнующих более 50% опро-

<sup>1</sup> Цитаты приводятся по тексту стенограммы Пермского экономического форума.

<sup>2</sup> В Челябинске исследование проводилось информационным социологическим центром «Зырянов и партнеры» и состояло из глубинных интервью 96 студентов выпускных курсов челябинских вузов и анкетного опроса 1001 студента старших курсов челябинских вузов, в основном в возрасте 20—23 года. В Перми исследование проводилось социологической компанией «Пермский омнибус». Был проведен анкетный опрос молодежи трех возрастных групп: 14—17, 18—23 и 24—30 лет. Опрос проводился в основном по месту жительства.

шенных вошли проблемы преступности и материального достатка. В Перми результаты во многом аналогичны: первые три места отданы проблемам жилья и социально-бытовых условий, безопасности и обеспечения достойного уровня жизни. Причем миграционные настроения определяются в первую очередь жилищными проблемами и низким уровнем безопасности.

А дальше начинаются нюансы, важные с точки зрения более детальной оценки состояния городской среды. Хотя жилищные трудности поставлены на первое место молодежью и в том, и в другом городе и высокие цены на жилье являются универсальной проблемой, челябинские респонденты отмечают, что жилье в городе дешевле, чем в крупных мегаполисах. И это, судя по всему, отражает объективную картину: по информации городской администрации, в Челябинске самое дешевое жилье среди городов-миллионников. Да и общая ситуация в городе с жильем неплохая: из года в год устойчиво растет ввод жилых домов, обеспеченность жильем на душу населения приближается к лидеру по этому показателю среди уральских и приволжских городов-миллионников — Казани.

В Перми положение гораздо хуже. Ввод жилья осуществляется существенно более низкими темпами, обеспеченность жильем — одна из наименьших среди городов-конкурентов (ниже — только в Уфе). И при этом, как и в других крупных городах, наблюдаются признаки стагнации жилищного рынка. Когда в условиях остроты проблемы жилья (потенциальный спрос), высоких доходов населения (реальный спрос) и относительно низкого уровня предложения рынок оказывается насыщен, возникает вопрос о степени адекватности реакции экономики на рыночные сигналы. А неадекватность здесь может быть вызвана в первую очередь высокой степенью монополизации жилищного рынка. Вопрос, естественно, требует дальнейшего изучения. Но на то и эссе, чтобы выдвигать предположения, пусть и недостаточно проверенные и обоснованные. Заметим, кстати, что в Челябинске механизм удержания цен на жилье городская администрация видит именно в демонополизации предложения.

Что касается проблемы безопасности, то, хотя она и актуальна в обоих городах, создается впечатление, что в Перми ее звучание более тревожно. В Челябинске вопрос безопасности оказывается несколько отодвинут на второй план остротой экологических проблем. Опять же, судя по статистическим данным, объективная ситуация в нем несколько лучше. Если Пермь является безусловным лидером по показателям преступности на душу населения среди всех приволжских и уральских городов-миллионников (хотя в последнее время положение несколько улучшается), Челябинск занимает в данном перечне одно из самых низких мест (но при этом преступность продолжает расти).

Что касается субъективного восприятия респондентами ситуации с безопасностью, то и в том, и в другом городе оно оказывается во многом полярным. Одна часть респондентов считает, что значимость данных вопросов сильно преувеличена и на самом деле ситуация не столь драматична, другая же рассматривает вопросы безопасности как одни из наиболее острых, во многом определяющих решения о дальнейшей жизненной стратегии. При этом отсутствие безопасности воспринимается как комплексное, нелинейное явление, несводимое к показателям преступности: небезопасно жить самому, вести бизнес, рожать детей, которые в силу качества социальной среды с высокой степенью вероятности могут приобщиться к алкоголю и наркотикам.

В заключение анализа нашего первого диагноза обратим внимание еще на одну проблему — имидж города. Можно предположить, что формирование имиджа

обычного города — задача более сложная, чем города с особым административным статусом. Если снова вернуться к сопоставлению Перми и Челябинска, то можно считать, что в активе Челябинска — образ индустриальной мощи (ассоциация с «танкоградом» или дымящей заводской трубой в зависимости от эмоционального фона) и челябинский хоккейный клуб «Трактор»<sup>1</sup>. Последний фактор челябинская администрация активно задействует в формировании образа города, прилагая значительные усилия для развития массового спорта. Если бы был объявлен конкурс на звание спортивной столицы российской провинции, Челябинск вполне мог бы побороться за одно из первых мест. Для более локального «потребления» внутри города и Уральского региона активно раскручивается имидж Челябинска как города без пробок. И хотя пока подобный имидж не полностью соответствует действительности, городские власти вкладывают значительные силы и средства в его практическое подкрепление. И не без успеха.

Нельзя сказать, чтобы Пермь была городом совсем уж неизвестным, но эта известность тоже достаточно парадоксальна. Все более популярными становятся дягилевские балетные сезоны. Но... в Европе. В России о них знают немногие. А памятник пермскому уроженцу Дягилеву работы Эрнста Неизвестного стоит в гимназии имени Дягилева, пугая первоклашек. Один из самых модных на сегодняшний день писателей — пермяк Алексей Иванов. Пермь древних времен в его произведениях — край загадочный, мистический, притягательный своей необычностью. Но многие ли сейчас читают модных писателей...

А вот в массовом сознании имидж Перми до последнего времени был совершенно не сформирован. То ли Пермь, то ли Пенза — все одно медвежий угол. Насколько я знаю, была идея, обыграв образ пермского периода, сделать в городе парк динозавров. Я попросила своего семнадцатилетнего сына поговорить с его приятелями-студентами, какие ассоциации вызывает выражение «пермский период». Так вот, выражение «пермский период» вызывает ассоциации с Пермью и никакой дополнительной смысловой нагрузки для не сильно обремененной знаниями современной молодежи не несет. Так что, судя по всему, динозавры не помогут, тем более что, будем откровенны, в пермский период их и не было.

Но я не случайно оговорила в начале предыдущего абзаца — имидж не был сформирован до последнего времени. Страшная авиакатастрофа, случившаяся в городе на следующий день после экономического форума, не только стала трагедией для многих его жителей, но и нанесла тяжелейший ущерб имиджу города. Как это ни печально, подобные факты, не имея прямого отношения к городу как таковому, тем не менее являются серьезнейшими источниками формирования негативного эмоционального восприятия территории.

Некоторое время назад в Иркутске я попыталась обсудить, почему удивительное архитектурное богатство города — уникальная городская деревянная застройка, потрясающие образцы сибирского барокко — так слабо используется в «раскрутке» городского имиджа, и услышала в ответ: а у нас уже сложился имидж — Байкал и самолеты падают. К сожалению, Перми угрожает аналогичная ситуация. Только без Байкала.

Но вернемся к экономическому форуму. Наряду с диагнозом «обычный город», была высказана и еще одна гипотеза о том, почему город теряет людей.

<sup>1</sup> Пермский футбольный клуб «Амкар» выступает в российской премьер-лиге и также мог бы использоваться для формирования лица города. Однако в отличие от «Трактора», который однозначно ассоциируется с Челябинском, то, что этот клуб является пермским, никак не следует из его названия и неизвестно широкой публике.

## **Диагноз 2: «им овладело беспокойство, охота к перемене мест»**

Второй диагноз — особая мобильность пермского населения. По словам одного из экспертов, пермяки — «лучше упакованные в современной жизни люди», более свободные, самостоятельные, легкие на подъем, ответственные за свое будущее. И там, где житель Самары или Екатеринбурга, пусть и недовольный своими перспективами, поворчит и останется на месте, пермяк поедет за лучшим будущим в Питер, в Москву, за границу. Этот тезис в последнее время высказывается столь часто, что стал уже общим местом, а потому, наверно, еще более нуждается в проверке.

Детальное изучение миграционных процессов в крупных городах, необходимое для подтверждения либо опровержения этого тезиса, выходило за рамки моих возможностей при подготовке к форуму. Поэтому ограничусь лишь данными тех же социологических опросов, о которых говорилось выше. Если рассматривать сопоставимый возрастной интервал, доля желающих уехать из Перми — около 30%, из Челябинска — почти 40%. Из этих сорока более половины стремятся в столичные города и за границу, остальные хотят вернуться в то место, откуда они родом. Хотя, как уже говорилось выше, количественные оценки напрямую плохо сопоставимы и включение в опрос как коренных челябинцев, так и иногородних не могло не повлиять на результаты, можно смело утверждать, что на уровне пожеланий и стремлений молодежь Перми ненамного мобильнее, чем молодежь Челябинска<sup>1</sup>.

Поэтому вполне возможно, что Пермь не больше теряет населения, а меньше привлекает. Из тысячи случайно выбранных для проведения опроса студентов челябинских вузов лишь около половины оказались коренными челябинцами, более трети относятся к уроженцам Челябинской области, примерно 12% — выходцы из других стран и регионов. И значительная часть приезжих, особенно из сельской местности, хочет остаться в Челябинске. Аналогичные данные по Перми мне неизвестны. Но, по словам уже цитировавшейся выше Натальи Зубаревич, в редкоселенных территориях потенциал стягивания людей в городской центр заведомо меньше, и то, что может вытянуть Пермь из своего региона, несопоставимо, например, с Краснодаром. Но это все опять же предположения, вопрос явно нуждается в дальнейшем и очень серьезном изучении. И строить здесь политику на основе непроверенных стереотипов, наверно, было бы неправильно.

Теперь о самой политике, которая предлагается в связи с повышенной мобильностью пермского населения. Ей была посвящена большая часть выступления главы администрации города. Основная идея — не стремиться удержать активное население в городе, а позиционировать Пермь как город возможностей, как стартовую площадку для дальнейшей карьеры. Поэтому люди должны приезжать в Пермь с перспективой перейти затем на следующие ступени роста, возможно, в каком-то другом месте, а самореализовавшись, возвращаться в город на высокие, статусные должности и на протяжении всей жизни не терять связи с

---

<sup>1</sup> Это подтверждают и результаты глубинных интервью, в соответствии с которыми более 60% коренных челябинцев планируют остаться в городе, около 30% — уехать в другие города и менее 10% сомневаются и пока еще не приняли решения. В среде студентов, приехавших учиться из области, наблюдается несколько иная картина: более 50% собираются закрепиться в Челябинске, около 15% — переехать в другие крупные города, более 20% сомневаются и только 10—12% собираются вернуться к себе в областной город.

городом, сохранять здесь жилье, бизнес, контакты, при этом принося во внешний мир позитивный имидж Перми и превращая личные успехи в городской имиджевый ресурс.

Надо сказать, что эксперты достаточно прохладно отнеслись к подобной трактовке городской политики, хотя и отдали должное ее оригинальности. Основной риск, к которому апеллировали участники «круглого стола», — концентрируясь на мигрантах, город забывает о собственных жителях. Вот несколько типичных высказываний, прозвучавших в ходе оживленной дискуссии по этому вопросу.

*«Кто является субъектом стратегии, о которой вы говорите? Это что, такой прогрессистский проект “сверху”? И что означает предложенная вами стратегия для людей, которые не собираются уезжать и будут сопротивляться до последнего, не уезжая отсюда? И как их успешность совпадает с вашей стратегией? Вот о чем нужно разговаривать».*

*«Что хочет Пермь? Насколько я слышу, все направлено куда-то вовне. Мне кажется, что в этом ошибка. Потому что самих жителей в городе не видят. Кто сейчас живет здесь — нам не важно. Нам важно, чтобы к нам кто-то приехал. И даже не важно, чтобы они остались здесь жить. Поживут три—пять лет, а дальше пусть приезжают новые».*

*«То, что предлагается, — это оболочка стратегии, а внутри есть три разные стратегии. Первая стратегия — это город, в котором хорошо своим, и это означает, что человек, который приехал к нам, совпал с нами на три года и, для того чтобы быть успешным, должен чуть-чуть стать пермяком. Или это город, в котором хорошо всем. Или это город, в котором хорошо чужим, такое тоже возможно».*

Пожалуй, в наиболее концентрированном виде общие опасения высказала президент фонда «Институт экономики города» Надежда Косарева: ориентируясь на временщиков, власть создает отчужденную среду для населения города, которое отсюда не уезжает, а если и соберется уезжать, то именно из-за такой стратегии. Этот парадоксальный вывод, безусловно, заслуживает того, чтобы к нему прислушаться.

## **Дай миллион?!**

Отвлечемся еще на некоторое время от дискуссий на форуме и попробуем посмотреть на проблему, так сказать, «с высоты птичьего полета». Я начала свои рассуждения с того, что, если ориентироваться на традиционные критерии, Пермь выглядит достаточно успешным городом. А на какие критерии мы, собственно, должны ориентироваться? Какие процессы позволяют нам говорить, что Пермь развивается успешно в рамках страны, мира, современной цивилизации?

На прошлом экономическом форуме городская администрация давала на этот вопрос достаточно однозначный ответ — критерием успеха пермской стратегии является возвращение городу статуса миллионника. Теперь позиция гораздо более осторожная. Попытаемся разобраться, можно ли измерять успех города ростом численности его жителей.

На самом деле ответ на этот вопрос зависит от того, в какой логике мы рассматриваем будущее города. В условиях индустриальной эпохи количественные измерители вполне подходили для оценки качественных процессов, во многих случаях между «больше» и «лучше» можно было ставить знак равенства. Растущее количество все более крупных заводов, создающих либо преобразующих под свои

нужды жизненное пространство; все большие массы работников, участвующие в производственном процессе; все более крупные скопления людей в одном месте для обеспечения работниками этих заводов. Собственно, во многом именно так формировались и жили так называемые старопромышленные города, назначение которых сводилось в первую очередь к обслуживанию производства. В том числе и Пермь. Именно к этому толкала их логика индустриализма<sup>1</sup>.

Но времена меняются. И во второй половине XX в. на Западе многие индустриальные центры стали испытывать глубокие кризисные явления. На фоне дорожающей рабочей силы, борьбы за экологию и энергетических кризисов 70-х и 80-х годов основные промышленные производства в развитых странах стали выводиться в государства «третьего мира». Города оставались без своей экономической базы. В этой ситуации их перспектива могла быть двояка: либо превращение в город-призрак, либо радикальное обновление всех сторон городской жизни.

Показателен в связи с этим пример Питтсбурга — металлургической столицы США. В отдельные годы там производилось до 50% американской стали. Другие производства не играли никакой существенной роли, жизнь в созданном в 30-х годах университете еле теплилась. При этом город оказался на грани экологической катастрофы, находиться в нем без респиратора становилось все труднее.

После закрытия металлургических заводов население города сократилось более чем вдвое: с 1950 по 2000 г. число жителей снизилось с 677 до 335 тыс. человек. Но при этом город активно реализовывал планы по модернизации городского центра, развитию транспортной инфраструктуры, завершению вывода экологически вредных предприятий, рекультивации городской среды в целом. В результате Питтсбург занимает высокие места в различных рейтингах качества жизни: входит в десятку самых чистых американских городов, находится на 13-м месте по привлекательности для молодых специалистов и, наконец, в 2007 г. оказывается первым в одном из ведущих рейтингов комфортности проживания (в оценке учитывались такие факторы, как стоимость жизни, безопасность и культурная среда).

Естественно, неправильно было бы считать, что все городские проблемы успешно решены. В городе сохраняется высокий уровень бедности. По некоторым данным, все еще актуальны вопросы загрязнения воздушного бассейна. Не все проекты обновления городских районов можно считать успешными. Но тем не менее нельзя не признать, что качество городской среды подверглось принципиальным изменениям.

Не менее радикально изменилась и экономическая база. В городе активно развиваются высокотехнологичные производства, в том числе робототехника, ядерная энергетика, передовые медицинские технологии. Крупнейшим работодателем стал образовательный кластер — в городе функционирует несколько известных университетов. Сейчас по доле занятых в экономике образование вполне конку-

---

<sup>1</sup> Хочется привести две очень любимые мною цитаты, характеризующие эту эпоху глазами как современников, так и потомков. «Мы идем к невиданно-объективной демонстрации вещей, механизированных толп и потрясающей открытой грандиозности, не знающей ничего интимного и лирического» (*Гастев А.* О тенденциях пролетарской культуры // Пролетарская культура. 1919. № 9—10. С. 45). «То было время громадных марширующих колонн, грандиозных собраний, гигантских спортивных состязаний и масштабных театральных представлений, равно как и массового производства в промышленности и масштабных строительных форм в архитектуре» (*Peukert Detlev J.K.* The Weimar Republic: the Crisis of Classical Modernity. L.: Penguin Books, 1991. P. 161).

рентоспособно с металлургической промышленностью 50 лет назад. Кроме того, Питтсбург является одним из ведущих центров корпоративного управления. В нем расположены центры восьми корпораций, входящих в перечень 500 самых крупных, по данным журнала «Форчун», и еще семи корпораций из тысячи крупнейших. Город входит в десятку американских метрополий с наиболее благоприятными условиями для развития бизнеса.

При этом численность населения города, имеющая негативный тренд с 1950-х годов, и сейчас продолжает падать. К началу 2008 г. она составила уже 313 тыс. человек, и с высокой степенью вероятности можно предположить, что к 2010 г. в городе будет проживать не более 300 тыс. жителей.

Об опыте Питтсбурга на «круглом столе» рассказал мой коллега Алексей Хрусталев. Но многие вопросы так и остались без ответа. Можно ли считать Питтсбург успешным городом в условиях сокращающегося населения? И был ли он более успешен тогда, когда его население приближалось к 700 тыс. (заметьте, даже тогда существенно не дотягивая до миллиона), либо сейчас, когда его привлекательность для жизни значительно возросла? И наконец, что из всего этого следует для Перми?

Пермь, как и другие российские старопромышленные города, пока не ощущает серьезного дискомфорта от своей производственной специализации. Именно традиционная промышленность позволяет городу удерживать те лидирующие позиции в инвестициях, заработках, бюджетных доходах, о которых говорилось выше. И городские лидеры не видят ни особого конфликта между традиционной и новой экономикой, индустриальным и постиндустриальным трендом развития города, ни прямой связи между характером экономической базы и оттоком молодежи. Но так ли это?

Вернемся к результатам социологических опросов. Очевидно, что решение о жизни в родном городе либо об отъезде принимается как некая результирующая причин, которые удерживают человека на родине, и стимулов, которые влекут его в другие места. В пермском опросе данные факторы не подвергались специальному рассмотрению. Поэтому нам снова придется обратиться к данным по Челябинску, тем более что они достаточно показательны. В своем городе людей удерживает круг общения (родственники, друзья), жилье и работа. А вот уезжать их заставляет стремление к более интересной, разнообразной, творческой жизни, дающей большие возможности для самореализации. Основные стимулы — высокооплачиваемая работа, причем по специальности; больше возможностей для профессионального роста и самореализации; более высокое качество жизни; более высокий уровень культуры, в том числе позитивное восприятие нового и прогрессивного, то есть профессиональная сфера и культурная среда играют принципиально важную роль в решении об отъезде из города.

Возникают вопросы: может ли старопромышленный город обеспечить те потребности молодежи, которые сейчас, не находя удовлетворения, заставляют ее искать новые места для приложения своих сил? достаточно ли для этого просто улучшить работу городской администрации, уделять больше внимания качеству городской среды, предоставлять более разнообразные услуги? Хотя нельзя отрицать, что все эти меры способны дать определенный положительный эффект, тем не менее представляется, что вряд ли они способны радикально решить проблему в целом. Индустриальная база городской экономики частично напрямую определяет важнейшие параметры городской среды (например, плохую экологию), ча-

стично воздействует на нее через формирование требований к массовым работникам, так называемым синим воротничкам. И эти требования, к сожалению, не предполагают ни высокого культурного уровня, ни заинтересованного отношения к своему городу, ни отсутствия вредных привычек. По удачному выражению Ольги Вендиной, «индустриальная экономика — это экономика дешевого человека»<sup>1</sup>, не предполагающая крупных вложений в его образование и культуру. Поэтому стандарты экологии, безопасности, благоустройства в старопромышленном городе при прочих равных условиях всегда будут ниже, чем в городе постиндустриальном.

Готова ли молодежь мириться с этими проблемами? В рамках челябинского опроса респондентам задавали два вопроса: «Каким бы вы лично хотели видеть Челябинск в будущем?» и «В каком направлении, скорее всего, Челябинск реально будет развиваться?» Так вот молодые люди хотели бы видеть свой город центром развития науки и образования, современных управленческих, консалтинговых и финансовых услуг, центром экологических инноваций, наконец, центром развития культуры и досуга. А в реальности почти 60% предполагает, что Челябинск останется центром металлургии и машиностроения, хотя желали бы его таким видеть менее 20% опрошенных. Вот такой впечатляющий разрыв. При этом обследование показало, что выпускники вузов и на практике не стремятся идти работать на промышленные предприятия, предпочитая им другие сферы занятости. В своем городе или в чужом.

Теперь о возможности эволюционного перехода. Собственно, и на нынешнем, и на предыдущем экономическом форуме в Перми много говорили о задачах развития новой экономики в городе. Планы здесь весьма масштабные: новые отрасли промышленности с высокой добавленной стоимостью, кластеры образования и здравоохранения, привлечение центров крупных корпораций и многое другое. Но возможно ли бесконфликтное развитие всех этих сфер в условиях старопромышленного города? Совершенно неожиданный ответ на этот вопрос был получен в ходе «круглого стола», когда его участникам предложили обсудить проект под интригующим названием «Город N».

Суть проекта в следующем. Крупная энергетическая компания, стремясь укрепить свои долгосрочные конкурентные преимущества, обсуждает перспективы комплексного развития непроектируемых, постиндустриальных видов деятельности — исследований и разработок, обучения персонала и т.п. Естественно, возникает вопрос о выборе места, где могли бы разместиться корпоративный центр принятия решений и вся эта многообразная поддерживающая этот процесс деятельность. Собственно, подобного рода активность во многом и формирует экономическую базу постиндустриальных городов. Так вот по совокупности критериев, которые для себя определила компания в таких сферах, как социокультурный профиль территории, транспортная доступность, экология, безопасность, другие характеристики городской среды, наконец, отношения власти и бизнеса, не подошел ни один из 22 субъектов Федерации и пяти городов-миллионников, где эта компания работает. Соответственно возник проект города N — компактного городского образования, созданного специально под цели корпоративного развития.

Но дело сейчас не в самом проекте — его идеология на форуме подверглась серьезной критике, поскольку, по мнению участников «круглого стола», идея кор-

<sup>1</sup> Вендина О. Гипноз роста // Эксперт Урал. 2008. № 25. С. 14.

поративного города давно себя исчерпала<sup>1</sup>. Основная проблема в том, что, имея достаточно широкий выбор, компания не нашла комфортного места для развития постиндустриальных видов деятельности среди существующих городов. И это заставляет задуматься о том, насколько возможно преодоление индустриального прошлого естественным, бесконфликтным, эволюционным путем.

Мне нравится, когда какую-либо проблему, в том числе и выбор между индустриальным и постиндустриальным сценариями развития, можно представить наглядно, в виде зрительного образа. И этот образ снова связан у меня с Челябинском. Практически посреди современного города, в излучине реки, стоит электрометаллургический завод. Он чудовищно загрязняет атмосферу, создает вокруг себя «лунный» пейзаж. На заводе работают 10 тыс. человек. И пока этот завод стоит в центре города, Челябинску, каким бы формально успешным он ни был, никогда не вырваться за рамки индустриальной эры, не стать органичной частью современной цивилизации. И пусть вопрос о выводе этого предприятия за пределы города — это вопрос не сегодняшнего и даже не завтрашнего дня, в какой-то момент городу придется решать, что для него важнее — количество или качество, 10 тыс. рабочих мест или возможность скачка в постиндустриальное будущее.

Но вернемся к тому вопросу, в котором мы пытались разобраться в этой небольшой главе. Является ли численность населения города, ее рост или снижение показателем успешности городского развития? Наверное, города, существующие в индустриальной логике, просто обречены измерять свой успех «числом, а не умением»: количеством населения, объемами производства, ростом новых районов и т.п. Ситуация с постиндустриальными городами иная. Ресурс, за который они конкурируют, — высокопрофессиональные, активные люди, те, кого все чаще называют креативным классом, — в любом случае не является массовым и не измеряется по головам. Поэтому для подобных городов показатели качества жизни, комфортности, привлекательности для профессионалов оказываются важнее, чем количественные критерии. Описание города Питтсбурга в энциклопедии<sup>2</sup> содержит ссылки на 5–6 пользующихся доверием рейтингов различных аспектов качества жизни и бизнес-климата, в которых город занимает достаточно высокие места, и именно это считается критерием его успешного развития.

## Вместо выводов: бремя власти

В этом эссе гораздо больше вопросов и меньше ответов, чем, наверное, хотелось бы управленцам-практикам. Как строить будущее города, на какие цели ориентироваться, какие пути выбирать — это в любом случае ответственность городской власти. И проделанной работы явно недостаточно, чтобы давать какие-либо комплексные рекомендации о том, какой должна быть стратегия города. Но несколько замечаний на эту тему хотелось бы сделать.

Обсуждение на форуме показало, что простого, очевидного, «быстродействующего» ключа к решению проблем Перми не просматривается. Конкурентные преимущества города можно наращивать только постепенно, кирпичик к кирпичику, «набором непростых, многослойных мер» (опять слова Натальи Зубаревич). В число

<sup>1</sup> По удачному выражению известного урбаниста Вячеслава Глазычева, это «мертворожденный труп дохлого человека».

<sup>2</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Pittsburgh,\\_Pennsylvania](http://en.wikipedia.org/wiki/Pittsburgh,_Pennsylvania)

этих мер должны входить и обеспечение определенных (пусть для начала не столь высоких, как хотелось бы) стандартов предоставления базовых муниципальных услуг, и изменение архитектурного облика города, и имиджевая политика.

Но при этом необходимо помнить, что политика есть искусство возможного. В выступлении главы городской администрации на форуме один слайд из 30 был посвящен тому, что было названо базовыми ценностями превращения Перми в город возможностей, к числу которых были отнесены:

- комфортная пространственная организация;
- современная система образования;
- качественное здравоохранение;
- культура;
- высокий стандарт безопасности;
- благоустройство;
- комфортные места общего пользования;
- доступность жилья в различных сегментах рынка;
- внутригородские коммуникации.

Очевидно, что содержание одного этого слайда способно сформировать программу деятельности администрации на долгие годы, и неочевидно, что ее в принципе возможно полностью выполнить. Но даже если городские власти считают все эти цели достижимыми, необходимо выработать систему определения приоритетов и последовательность действий. Все-таки искусство управления — это постоянное разрешение конфликта между безграничными потребностями и ограниченными ресурсами.

Теперь о ресурсах. У меня создалось впечатление, что городская администрация не до конца использует те из них, которые возникают на основе взаимодействия с местным сообществом и порождаются доверием населения к власти. Здесь ситуация также достаточно парадоксальна. Власти и Пермского края, и города Перми известны как высококвалифицированные управленцы, использующие наиболее передовые управленческие технологии, в том числе и заимствованные из частного сектора. Но при этом специфика высокопрофессиональных подходов остается во многом непонятной для жителей, власть пока не всегда умеет говорить с городским социумом на одном языке. А ведь если рассматривать эту проблему в логике корпоративного управления, население — это и акционер компании под названием «город», и его клиент. Весьма важные для любой корпорации действующие лица.

И наконец, необходимо признать, что стратегическое развитие — это всегда выбор из альтернативных подходов, содержательных развилки и, выбирая один из возможных вариантов, мы неизбежно что-то приобретаем и что-то теряем, получаем одни преимущества и отказываемся от других. Как говорят англичане, нельзя одновременно съесть пирог и оставить его целым. И тяжелое бремя власти — этот выбор делать.

# Раздел III

---

## **Налоговая политика**



## **Оценка результатов налоговой реформы в России: сравнительный анализ<sup>1</sup>**

### **Введение**

Цель работы состоит в том, чтобы изучить влияние налоговой реформы, проводимой в России после 1999 г., на налоговые сборы и на поведение налогоплательщиков. Макроэкономические данные и данные микроэкономических обследований используются в работе для оценки различных аспектов налоговой реформы. На основе данных, находящихся в открытом доступе, на уровне стран и предприятий проводится сравнение России с другими странами, включая страны с переходной экономикой в СНГ и Восточной Европе.

Если говорить более конкретно, мы проводим сравнительный анализ тенденций в налоговых усилиях (определяемых как отношение налоговых сборов к ВВП) и собираемости налогов, в поведении предпринимателей-налогоплательщиков в отношении налогообложения (например, какую долю доходов торговые фирмы скрывают от налоговых инспекций), а также в восприятии налоговой системы и налоговой администрации предпринимателями в течение 1999—2005 гг. Хотя существуют эмпирические исследования, в которых внимание сосредоточено на отдельных аспектах российской налоговой реформы (например, о реформе подоходного налога с физических лиц см.: Синельников-Мурылев и др., 2003), а также общие оценки результатов налоговой реформы, основанные на анализе данных по России, исследований о влиянии российской налоговой реформы на налоговые усилия, об эффективности взимания НДС или о восприятии налоговой системы в России по сравнению с другими странами, насколько нам известно, не проводилось. Наша цель состоит в том, чтобы приступить к заполнению этого пробела в литературе. Исходя из нашего анализа можно сделать вывод, что результаты применения различных методов в целом согласуются: налоговая реформа оказала лишь незначительное влияние на собираемость налогов и на отношение налогоплательщиков к налоговой системе.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

## Данные

Подробное описание используемых данных и их источников представлено в табл. 1 Приложения. Кроме того, там приведено краткое описание основных переменных, которые рассматривались в работе. Однако требуется пояснение в отношении определения доли налоговых поступлений в ВВП. Как и другие исследователи, включая Берда (Bird et al., 2008), мы использовали данные базы Статистики государственных финансов (СГФ) Международного валютного фонда (МВФ).

Как это ни удивительно, в МВФ имеются две несовместимые между собой базы статистических данных. Одну базу данных, записанную на CD-ROM, можно приобрести у МВФ, а с другой — ознакомиться в Интернете (МВФ, 2008). Данные последней очень похожи на данные, содержащиеся в Показателях всемирного развития (ППР) (World Development Indicators (WDI)), представленных в Интернете (2008). В соответствии с Руководством по статистике государственных финансов<sup>1</sup> «доход от налогов формируется из обязательных отчислений в государственный сектор. Некоторые обязательные отчисления, такие, как штрафы, пени и большинство отчислений в фонды социального страхования, не включаются в объем налоговых доходов» (С. 47). Госсектор определяют как «сектор, включающий субъекты, исполняющие государственные функции в качестве основного вида их деятельности». Однако существуют значительные расхождения между данными СГФ, представленными в Интернете, данными СГФ на CD-ROM МВФ и данными некоторых других источников. В частности, данные СГФ в сети Интернет значительно отличаются от данных Министерства финансов РФ (все данные в процентах от ВВП; данные по отчислениям в фонды социального страхования исключены) (табл. 1)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> [http://dw.mof.go.th/foc/Document/finance\\_state/fpo/GFSM2001.pdf](http://dw.mof.go.th/foc/Document/finance_state/fpo/GFSM2001.pdf)

<sup>2</sup> Стоит подчеркнуть один факт относительно российских данных, используемых в настоящем исследовании. Речь идет о российских налоговых поступлениях с учетом НДС, полученных в 2005 г. от нефтяной компании ЮКОС в результате аудиторских проверок за предыдущие годы. Дополнительные сборы составляли 0,64% ВВП России (Назаров, 2008. С. 39). Если эту сумму исключить из данных за 2005 г., эффективность принятых Россией мер в отношении налогов, в том числе НДС, за этот период существенно изменится. В то же время даже если игнорировать эти суммы за 2005 г., необходимо включать их в данные за предыдущие годы. Большая часть данных о налоговых поступлениях, особенно по развитым странам в последующие годы, основана на методе начислений. В большинстве случаев как кассовый метод, так и метод начислений демонстрируют аналогичные показатели, но это не относится к России 2005 г. Однако данные, которыми мы располагаем, не делают поправок на дополнительные налоговые начисления компании ЮКОС за 2005 г. Если бы мы сделали такую поправку, то должны были бы рассмотреть также случаи необычных налоговых начислений, имевших место в других странах. В конце концов, мы решили представить наши данные без учета корректировки на дополнительные налоговые начисления компании ЮКОС. Таким образом, наша оценка по поступлениям от НДС в 2005 г. в России в виде доли в ВВП составляет 6,8% вместо 6,2%, что имело бы место, если бы мы исключили расчеты по ЮКОСу. Соответственно в 2005 г. доля общего объема налоговых сборов в ВВП России, которую мы используем, составляет, по нашим оценкам, 26,62% вместо 25,98%. Заметим, что, хотя эти коррективы являются важными для оценки собираемости налогов и эффективности НДС за 2005 г. и некоторые предыдущие годы, они имели незначительное влияние на регрессионные коэффициенты, которые представлены ниже.

Таблица 1

Источник	Налоговые поступления	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Министерство финансов РФ	Консолидированный бюджет	28	27,7	23,9	22,9	22,2	24,3
	Федеральный бюджет	10,2	12,5	12,7	12,0	10,9	13,3
База данных СГФ в Интернете (МВФ)	Государственный бюджет	13,7	15,8	13,7	13,4	13,3	16,6
База данных на CD-ROM (МВФ)	Государственный бюджет	24,21	25,62	23,89	22,65	23,35	26,62

*Источники:* данные Минфина РФ; Российская экономика в 2007 г.: тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2007 (<http://www.iet.ru/en/russian-economy-in-2007-issue-29.html>); данные базы СГФ (МВФ) из Интернета (2008). Данные базы СГФ на CD-ROM (МВФ) рассчитаны на основе данных о налоговых сборах в национальной валюте, имеющихся на CD-ROM IMF, и данных по ВВП в национальной валюте из Показателей всемирного развития (WDI) (2008).

Представляется, что несоответствие возникает в основном из-за того, что из данных базы СГФ из Интернета исключена значительная часть региональных налоговых поступлений. Данные на CD-ROM гораздо ближе к информации российского Министерства финансов. По этой причине мы решили использовать данные МВФ на CD-ROM. В целях увеличения числа наблюдений для регрессионных оценок мы использовали другие источники данных, когда данных CD-ROM было недостаточно (например, информацию из публикации [Stepanyan, 2003] для ряда стран с переходной экономикой). Кроме того, для тех стран, где разрыв между данными МВФ на CD-ROM и в Интернете был не очень большой, мы использовали данные из последнего источника, чтобы заполнить недостающие значения в первом источнике.

## Налоговые усилия

Налоговые усилия (tax effort), определяемые как доля налоговых сборов в ВВП, являются важной характеристикой налоговой системы страны. Развитые страны демонстрируют в среднем более высокую степень налоговых усилий, чем развивающиеся страны. Этот факт может свидетельствовать либо о более высокой способности развитых стран собирать установленные законодательством налоги, либо о более высокой готовности населения развитых стран принять высокую налоговую нагрузку, либо о том и другом. Как правило, в экономической литературе по налоговым усилиям основное внимание уделяется собираемости налогов, а не готовности населения принять высокую налоговую нагрузку<sup>1</sup>. Таким образом, традиционные подходы к анализу налоговых усилий состоят в том, чтобы оценить следующую регрессию:

$$\frac{TR}{GDP} = \beta_0 + \beta_1 \frac{GDP}{POP} + \beta_2 \frac{AG}{GDP} + \beta_3 \frac{TRADE}{GDP} + \beta_4 \frac{\Delta POP}{GDP} + \varepsilon, \quad (1)$$

<sup>1</sup> Недавний обзор литературы по налоговым усилиям представлен в (Bird et al., 2008). Более подробный обзор можно найти в предварительной версии той же работы (см. Bird et al., 2006).

где  $TR$  — общий объем налоговых поступлений в данном году,  $GDP$  — объем валового внутреннего продукта (ВВП) в долларах США 2000 г.<sup>1</sup>,  $POP$  — численность населения,  $AG$  — добавленная стоимость в сельском хозяйстве,  $TRADE$  — сумма экспорта и импорта, а  $DPOP$  — рост численности населения. ВВП на душу населения можно рассматривать в качестве оценки уровня государственного управления в стране и способности ее налогоплательщиков платить налоги. Роль торговли в экономике, которую мы далее для краткости называем открытостью экономики, важна, поскольку налоги в торговой деятельности, как правило, легче собирать по сравнению с другими налогами, например, такими, как налог на прибыль и НДС внутри страны. В сельскохозяйственном секторе налоги собирать труднее, чем в других секторах экономики. Наконец, в странах с быстрым ростом населения налоговым администрациям, возможно, трудно отслеживать новых налогоплательщиков (Vahl, 2003). По этим и некоторым другим причинам ожидается, что степень налоговых усилий будет положительно зависеть от ВВП на душу населения, а также от открытости экономики, а высокая доля сельского хозяйства и рост населения в стране будут негативно сказываться на степени налоговых усилий.

Мы подчеркиваем, что из-за концентрации внимания на аспекте собираемости налогов нужно быть осторожными при интерпретации результатов регрессии (1). В частности, более высокая степень налоговых усилий, которая проявляется в положительном отклонении соответствующего показателя страны от регрессионной оценки, полученной с помощью (1), необязательно означает наличие более эффективной налоговой системы или более эффективного налогового администрирования, так как спецификация (1) не отражает ни законодательно зафиксированной налоговой нагрузки, ни снижения благосостояния, связанного с налогом-обложением. Это означает, что страна с очень эффективной налоговой системой и эффективным налоговым администрированием может характеризоваться низким уровнем налоговых усилий просто потому, что ее население предпочитает иметь относительно небольшой государственный сектор. И наоборот, страна с высоким уровнем налоговых усилий может собирать налоги неэффективным образом. Тем не менее существуют исследования, в которых показано, что в более развитых странах обычно более высокая степень налоговых усилий, а факторы, определяющие эту степень, подробно изучены в литературе.

Как правило, уравнение (1) оценивается с помощью обычного метода наименьших квадратов (МНК). Такой подход может быть не вполне адекватным в особенности из-за значительной обратной зависимости между налоговыми мерами и ВВП на душу населения. Эту проблему трудно решить, потому что не имеется подходящих инструментов. Кроме того, в уравнении (1), возможно, имеется систематическая ошибка в связи с возможным отсутствием некоторых переменных, влияющих на обе стороны уравнения. Например, степень налоговых усилий и объем ВВП на душу населения в стране могут зависеть от качества работы институтов (институционального качества). Можно добавить качество институтов в правую часть уравнения (1), но такой подход создает еще один канал для обратной зависимости, так как качество институтов в стране может частично опреде-

---

<sup>1</sup> Результаты регрессий с использованием ВВП на душу населения по паритету покупательной способности очень близки к результатам с использованием ВВП на душу населения в постоянных долларах США. Мы решили использовать последний показатель, поскольку другие переменные в наших регрессиях рассчитаны на основе ВВП на душу населения в постоянных долларах США, а не по паритету покупательной способности.

ляться степени налоговых усилий для финансирования с целью повышения качества институтов. Мы вернемся к этому вопросу позже.

Несмотря на эти трудности, регрессии, аналогичные уравнению (1), были широко использованы в литературе, и мы также предпримем попытку их применить, учитывая определенные ограничения. Мы будем использовать более свежие и более полные данные, чем те, которые встречаются в литературе по налоговым усилиям, при этом особое внимание будет уделено странам с переходной экономикой. Мы также добавим некоторые очевидно экзогенные переменные в уравнение (1), что позволит значительно улучшить статистические характеристики наших оценок. Кроме того, мы приводим оценку регрессии степени налоговых усилий за несколько разных лет, что позволяет сравнить степень налоговых усилий в России и в других странах до и после налоговой реформы в России 2000—2001 гг.

Стандартные регрессии по налоговым усилиям не обладают хорошими статистическими характеристиками. Однако знаки коэффициентов в основном соответствуют нашим ожиданиям (табл. 2 Приложения). Рассматривая отклонения в этих регрессиях (табл. 3 Приложения), мы обнаруживаем, что в России степень налоговых усилий была выше, чем в среднем по другим странам, т.е. отклонения в России позитивны на протяжении всего периода. Заметим, однако, что степень налоговых усилий в России, увеличившись за период налоговой реформы 2000—2001 гг., в 2005 г. была лишь незначительно выше уровня 1999 г.

Интересный вопрос заключается в том, как налоговые усилия в России отличаются от усилий в других странах с переходной экономикой и отличается ли степень налоговых усилий в странах с переходной экономикой от этого показателя в других странах. Среди прочих факторов относительно низкая степень налоговых усилий в странах с переходной экономикой может быть связана с ограниченными возможностями их налоговых администраций и установившейся традицией уклонения от уплаты налогов. Для оценки степени налоговых усилий в России по сравнению с другими странами с переходной экономикой мы добавляем в стандартную регрессию фиктивную переменную, принимающую значение 1 для стран с переходной экономикой и 0 — для других стран. В этих расширенных регрессиях коэффициенты фиктивных переменных для стран с переходной экономикой всегда имеют отрицательное значение, хотя они и не являются статистически значимыми, кроме как в регрессиях за 1999 г. и для средних значений за 1999—2005 гг., где эти коэффициенты статистически значимы на уровне 10% (табл. 4 Приложения). Это означает, что степень налоговых усилий в странах с переходной экономикой была в целом аналогична или, может быть, чуть меньше, чем в других странах. (Аналогичный подход показывает, что степень налоговых усилий в странах СНГ незначительно отличалась от других стран с переходной экономикой в рассматриваемый период.)

Степень налоговых усилий в России в этот период была выше, чем в других странах с переходной экономикой, особенно в 2000 и 2001 гг. (см. регрессионные отклонения, представленные в табл. 5 Приложения). Частично это может быть следствием значительных налоговых поступлений от российского нефтяного сектора<sup>1</sup>. В целом налоговые реформы в России, судя по всему, не имели существенного влияния на налоговые усилия.

<sup>1</sup> Заметим, однако, что включение показателя добычи нефти (стоимость добытой нефти на душу населения или соотношение стоимости добытой нефти к ВВП) на правой стороне уравнения (1) не приводит к статистически значимому коэффициенту. Это может быть связано с тем, что в разных странах используются различные механизмы получения нефтяных доходов.

Стандартные регрессии для уровня налоговых усилий, описанные выше, учитывают только небольшой диапазон характеристик, которые могли бы повлиять на этот показатель в разных странах. Как уже упоминалось выше, характеристики стран, используемые в стандартных регрессиях уровня налоговых усилий, отражают в основном способность государства собирать налоги, т.е. действенность налоговых рычагов. В работе (Bird et al., 2008) делается попытка добавить фактор спроса (т.е. степень готовности населения принять более высокую налоговую нагрузку) в переменные регрессии для расчета степени влияния институционального качества на степень налоговых усилий, утверждая, что население будет готово принять более высокую налоговую нагрузку только в странах с достаточно хорошими институциональными характеристиками<sup>1</sup>. В частности, [Bird et al.] включают такие характеристики, как «борьба с коррупцией» и «открытость и подотчетность», разработанные Всемирным банком, в обычный набор переменных уравнения регрессии<sup>2</sup>.

Хотя в их регрессиях положительное влияние этих институциональных переменных на уровень налоговых усилий является статистически значимым, эти результаты ненадежны, так как существует возможность обратной связи между институциональным качеством и степенью налоговых усилий. Инструменты, которые [Bird et al.] использовали для решения этой проблемы (фиктивная переменная, отражающая то, что законодательная система страны основана на английском подходе, и переменная, отражающая степень этнической раздробленности страны), не отвергаются стандартными тестами пригодности инструментов регрессий, но те же инструменты являются довольно слабыми в нашей регрессии. Как известно, применение слабых инструментов приводит к значительным потенциальным систематическим ошибкам, особенно в небольших выборках при двухэтапной оценке по методу наименьших квадратов (Murray, 2006). (Заметим, однако, что мы используем данные за период, отличающийся от того, который использовали [Bird et al.]). Кроме того, когда мы используем те же инструменты в регрессиях с нашими данными и включаем фиктивные переменные для стран с переходной экономикой, а также некоторые дополнительные независимые переменные (см. ниже), коэффициенты при качестве институтов становятся статистически незначимыми.

Поскольку включение переменных, отражающих качество институтов в регрессии для оценки степени налоговых усилий, создает технические трудности, связанные с возможным наличием обратной связи, и найти надлежащие инструменты для этих переменных проблематично, мы предпочитаем другой подход. Мы задаем вопрос: какие сравнительно неизменные характеристики влияют на степень налоговых усилий в стране? После испытания различных переменных, включая и те, которые используют [Bird et al.], мы выбрали два фактора, которые являются особенно ста-

---

В одних странах применяется налог на природные ресурсы, в то время как в других используется роялти, который не включается в налоговые доходы. Россия собирает большую часть своих налоговых поступлений от нефтяного сектора с помощью налога на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлины. Оба этих источника, по-видимому, включены в используемые нами данные по налоговым поступлениям России.

<sup>1</sup> Можно также утверждать, что качество государственных институтов может сказаться на собираемости налогов («стороне предложения» налоговых усилий). Например, страна, где налоговые инспекторы коррумпированы, может столкнуться с трудностями при сборе налогов.

<sup>2</sup> [Bird et al., 2008] рассматривали эффективность налоговых мер в Латинской Америке, поэтому они применяли также фиктивные переменные для Латинской Америки.

тистически важными: географическую широту страны и долю населения, исповедующего протестантскую веру. Одно из преимуществ использования таких переменных в регрессиях состоит в том, что они являются явно экзогенными по отношению к налоговой системе. Хотя, возможно, коэффициенты этих переменных трудно интерпретировать, так как они предположительно влияют и на «сторону спроса», и на «сторону предложения» налоговых усилий, но можно утверждать, что в результате применения этих переменных можно обеспечить более точное сравнение степени налоговых усилий в различных странах, поскольку эти регрессии делают поправку на неизменные характеристики страны.

Регрессии степени налоговых усилий с применением этих дополнительных переменных представлены в табл. 6 Приложения. Интересно, что широта страны и доля протестантов в целом статистически более значимы, чем обычные переменные, для расчета степени налоговых усилий. Результаты наших регрессий свидетельствуют о том, что в России степень налоговых усилий достигла пика в 2001 г., но к 2005 г. она вернулась примерно к тому же уровню, какой был до налоговой реформы (табл. 7 Приложения). Мы приходим к выводу, что налоговая реформа 2000—2002 гг. не привела к существенному изменению степени налоговых усилий в России. Одна из причин этого может быть в том, что осуществление налоговой реформы и рост цен на нефть наряду с другими факторами привели к бюджетному профициту и менее острой необходимости для правительства в целом и для налоговых служб в частности повышать собираемость налогов. Другой причиной, конечно, могло быть сознательное решение правительства снизить налоговое бремя на экономику.

## Оценки эффективности НДС

Регрессии степени налоговых усилий, представленные выше, не позволяют учитывать налоговые ставки, хотя налоговые ставки, очевидно, имеют важное значение для уровня налоговых усилий. Предположительно налоговые ставки отражают в основном «сторону спроса» налоговых усилий<sup>1</sup>. Таким образом, включая налоговые ставки в качестве независимых переменных в регрессии степени налоговых усилий, мы сможем лучше отразить «сторону предложения» налоговых усилий или, другими словами, способность налоговых органов собирать налоги, а не готовность населения принимать определенные налоговые ставки. Эта способность собирать налоги, как правило, называется в экономической литературе эффективностью налогообложения (см. исследования, которые рассматриваются ниже)<sup>2</sup>.

Большинство исследований по налоговой эффективности были посвящены анализу НДС. Но даже в отношении НДС имеется очень мало эмпирических исследований факторов, определяющих эффективность НДС и его собираемости в разных странах. Одной из возможных причин такого положения является труд-

<sup>1</sup> Налоговые ставки могут также оказывать влияние на «сторону предложения», поскольку при прочих равных государству, возможно, будет проще собрать налог, если его ставка ниже.

<sup>2</sup> Конечно, налоговые сборы выше среднего уровня могут быть осуществлены неэффективным образом. Например, нежелание налоговой администрации возмещать НДС законным экспортерам может поднять сборы по НДС, по крайней мере в краткосрочной перспективе, но это нельзя считать эффективной системой сбора НДС. Тем не менее этот термин является общепринятым.

ность в получении надежных и полных данных, особенно в отношении объема налоговых сборов. Хотя некоторые источники предоставляют данные по сборам налогов на потребление и налогов с оборота, единственной базой данных, содержащей существенные данные по сборам НДС, является база Статистики государственных финансов (СГФ) МВФ. Но даже эта база далеко неполная, и зачастую ее данные отличаются от других оценок и даже от предыдущих публикаций СГФ. В нашем анализе мы используем данные СГФ, когда это возможно. Если эти данные отсутствуют, мы применяем усредненные оценки из других источников (см. табл. 1 Приложения) для справок по источникам данных по НДС, объемам его сборов и ставкам.

В одной из более ранних работ по этому вопросу [Bogetic и Xassan, 1993] использовали межстрановые данные выборки по 34 странам за 1988 г. для оценки факторов, определяющих эффективность налогообложения НДС, измеряемую долей поступлений НДС в ВВП. Они пришли к выводу, что помимо позитивного эффекта ставок НДС сборы по этому налогу были в среднем выше в странах, использующих единую ставку НДС, применяемую к относительно широкой базе. Это не особенно удивительно, но этот результат ненадежен, потому что число наблюдений слишком мало.

Подход на основе межстрановых данных используется также в [Ebrill et al., 2001] для изучения того, что они называют *S*-эффективностью, которая измеряется как натуральный логарифм поступлений от НДС в виде процентной доли частного потребления<sup>1</sup>. На основе выборки от 40 до 89 стран в зависимости от спецификации они получили следующие результаты. Во-первых, в то время как *S*-эффективность НДС положительно зависит от ставки, эластичность этой зависимости статистически значимо меньше единицы (значение коэффициента равно 0,7). Этот результат может быть обусловлен тем, что повышенные ставки НДС обычно соответствуют более узкой налоговой базе НДС, или тем, что сбор НДС сталкивается с большими трудностями для налоговой администрации при превышении стандартной ставки. Эффективность сборов НДС была также выше в странах, имеющих большую долю внешней торговли в ВВП, вероятно, потому, что НДС на импорт легче собирать, чем на других этапах цепочки НДС, и, кроме того, в некоторых странах имеют место задержки возмещения НДС по экспорту. Возможно также, что доля торговли в ВВП коррелирует с качеством государственных институтов в стране (например, как это имеет место в наших данных), а качество государственных институтов влияет на качество налогового администрирования. [Ebrill et al.] также установили, что эффективность НДС позитивно связана, хотя и слабо, с длительностью применения системы НДС в стране, что, возможно, отражает опыт налоговой администрации, а также приемлемость НДС для налогоплательщиков. Существенным негативным фактором, определяющим эффективность НДС, был уровень неграмотности в стране. Неграмотность, однако, может быть эндогенным по отношению к НДС показателем, если поступления НДС составляют значительную часть всех налоговых поступлений в стране. Наконец, региональные фиктивные переменные были статистически незначимы, кроме положительных коэффициентов для группы малых островных стран.

В отличие от упомянутых выше исследований [Aizenman и Jinjarak, 2005] использовали панельные данные выборки по 44 странам за период с 1970 по 1999 г.

---

<sup>1</sup> Неясно, однако, соответствуют ли годы изменения данных по поступлениям от НДС годам изменения других переменных в регрессиях [Ebrill et al.] (авторы отмечают, что они используют «поступления от НДС... за последний год». С. 12).

для оценки факторов, определяющих эффективность НДС и рассчитываемых как сборы НДС, отнесенные к ставке НДС, умноженной на конечное потребление, или как сборы НДС, отнесенные к ставке НДС, умноженной на ВВП. По их результатам эффективность НДС положительно зависит от ВВП на душу населения, степени урбанизации, открытости торговли и политической стабильности. Эффективность НДС негативно связана с долей сельского хозяйства в экономике.

К сожалению, эти результаты основаны на весьма сомнительных данных и предположениях. В частности, два ряда ключевых данных представляются ошибочными. Например, данные по поступлениям НДС взяты из базы данных Университета штата Мичиган, где они совмещены с данными по другим налогам на потребление. Очевидно, что поступления от всех налогов на потребление могут отличаться от поступлений от НДС.

Возможно, более серьезной проблемой в данном исследовании является предположение о том, что ставка НДС в странах, включенных в выборку, на протяжении всего периода оставалась такой же, как в 2003 г. Это предположение, очевидно, не соответствует действительности. В России стандартная ставка НДС изменялась несколько раз со времени его введения в 1992 г., особенно если принять во внимание специальный налог, который действовал в 1994—1995 гг. Ставки НДС изменялись с течением времени и в некоторых других странах. Учитывая, что ставка НДС, безусловно, является ключевым компонентом эффективности НДС, мы не можем сильно доверять результатам расчетов [Aizenman и Jinjarak].

Аналогично [Aizenman и Jinjarak] мы используем панельные данные для оценки эффективности НДС. В отличие от них, однако, мы используем данные по фактическим ставкам НДС, собранным из различных источников. Наша выборка стран также на 50% больше, чем у них. Кроме того, мы применяем различные регрессионные методы: обычный метод наименьших квадратов, метод постоянных эффектов (*fixed effects*), а также метод межгрупповых эффектов (*between effects*) (табл. 8 Приложения).

Мы используем две различные зависимые переменные в нашей регрессии: (1) доля поступлений НДС в ВВП и (2) отношение поступлений НДС к объему конечного потребления, умноженному на единую ставку НДС (мы обозначим эту переменную как *VAT\_EFF*). Мы используем следующие спецификации для двух базовых регрессий:

$$\frac{VAT}{GDP} = \beta_0 + \beta_1 \cdot VAT\_rate + \beta_2 \cdot \left( \frac{EXP - IMP}{GDP} \right) + \beta_3 \cdot \frac{AG}{GDP} + \varepsilon, \quad (2)$$

$$VAT\_EFF = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot VAT\_rate + \gamma_2 \cdot OPENNESS + \gamma_3 \cdot \frac{AG}{GDP} + \varepsilon, \quad (3)$$

где  $(EXP - IMP)$  — торговый баланс. Эта переменная должна иметь отрицательный коэффициент, так как экспорт является частью ВВП, а импорт не является. В то же время в большинстве стран вводится НДС на импорт, а экспорт освобождается от этого налога. Следуя [Ebrill et al.], спецификация для второй зависимой переменной включает важность торговли в экономике, т.е. ее открытость (доля экспорта и импорта в ВВП). Открытость используется вместо торгового баланса, поскольку конечное потребление уже представляет потенциальную базу НДС и нет необходимости корректировать ее в зависимости от торгового баланса.

Помимо базовых регрессий (2) и (3) мы также рассматриваем регрессии с переменными качества институтов (либо меру соблюдения норм права, либо меру борьбы с коррупцией), которые внесены в правую часть уравнения в регрессиях с постоянными эффектами<sup>1</sup>.

Результаты базовых регрессий (2) и (3), оцененные обычным методом наименьших квадратов, методом постоянных эффектов (с поправкой на корреляцию между группами и с фиктивными переменными для каждого года) и методом межгрупповых эффектов, представлены в табл. 9 Приложения.

Кроме того, результаты регрессий, оцененных обычным методом наименьших квадратов, а также методом межгрупповых эффектов, которые включают те же неизменные по времени показатели по странам, которые мы использовали в регрессиях налоговых усилий (географическая широта и доля протестантов среди населения), представлены в табл. 10 Приложения. Результаты регрессий методом постоянных эффектов с включением переменных, отражающих качество институтов, приведены в табл. 12 Приложения. Отклонения от этих регрессионных оценок приведены соответственно в табл. 11 и 13 Приложения.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что после финансового кризиса 1998 г. поступления от НДС в России были выше, чем в среднем в наших регрессиях, хотя эффективность НДС упала ниже среднего уровня в трех спецификациях в 2004 г. и в одной спецификации в 2005 г. Другой важный момент состоит в том, что, так же как в регрессиях для налоговых усилий, пик эффективности НДС в России был достигнут в 2001 г., а затем эффективность снизилась, что позволяет предположить, что налоговая реформа не имела долговременных последствий. (Эффективность в некоторых спецификациях регрессий НДС также является высокой в 2005 г., что предположительно объясняется главным образом дополнительными налоговыми поступлениями от компании ЮКОС.)

Другие результаты приводятся в краткой форме.

Регрессии обычным методом наименьших квадратов:

1.1. Ставка НДС в большой степени и позитивно связана с показателем доли НДС в ВВП в регрессии (2), но коэффициент эластичности (при среднем значении ставки НДС) меньше единицы. Этот же эффект наблюдается в регрессиях эффективности НДС (3), где ставка НДС имеет статистически значимый отрицательный коэффициент<sup>2</sup>.

1.2. Доля сельского хозяйства в ВВП является негативным фактором по отношению к эффективности НДС.

1.3. Соотношение торгового баланса к ВВП имеет отрицательный коэффициент в регрессиях (2). Открытость имеет положительный коэффициент в регрессиях (3).

---

<sup>1</sup> Потенциальная эндогенность мер качества институтов в отношении сборов НДС вряд ли является проблемой в регрессиях с постоянными эффектами, потому что базовые значения показателей качества институтов являются частью постоянных эффектов. В то же время колебания переменных качества институтов из года в год, видимо, не будут существенно затронуты колебаниями поступлений от НДС.

<sup>2</sup> Если бы НДС был структурирован и администрировался идеальным образом как налог на потребление с единой ставкой и полным охватом потребления, зависимая переменная в регрессии (3) всегда составляла бы единицу и ставка НДС как независимая переменная имела бы нулевой коэффициент. Тот факт, что ставка НДС имеет отрицательный коэффициент в регрессии (3), показывает, что эффективность НДС снижается при увеличении ставки НДС. Согласно этому результату эластичность поступлений НДС также меньше единицы по отношению к ставке НДС в регрессии (2).

1.4. Доля протестантов в общей численности населения и географическая широта положительно связаны с эффективностью НДС, хотя широта и не всегда является статистически значимым показателем.

1.5. Если доля протестантов и географическая широта включены в регрессии, то ни качество институтов, ни фиктивные переменные, соответствующие странам СНГ и переходным экономикам, не являются статистически значимыми.

Результаты 1.1—1.4, конечно, соответствуют нашим ожиданиям. Результат 1.5 указывает на то, что широта и доля протестантов в достаточной степени коррелируют с качеством институтов, делая последнее статистически незначимым. Например, в 2000 г. коэффициент корреляции между мерой борьбы с коррупцией и географической широтой составлял 0,47, а соотношение между мерой борьбы с коррупцией и долей протестантов — 0,49.

Регрессии методом постоянных эффектов:

2.1. В отличие от регрессий по методу наименьших квадратов ставка НДС не является статистически значимой в регрессии (3), хотя она по-прежнему имеет отрицательный коэффициент. Это может иметь место в связи с тем, что ставка НДС в той или иной стране не изменяется достаточно часто для того, чтобы иметь статистически значимый эффект при оценке по методу постоянных эффектов. (Заметим, что этот коэффициент определяет эффект второго порядка ставки НДС. Эффект первого порядка находит свое отражение в определении эффективности НДС.)

2.2. Как и прежде, доля сельского хозяйства в ВВП оказывает негативное влияние на эффективность НДС.

2.3. Открытость уже не является статистически значимым фактором в базовом уравнении, но становится значимым, когда качество институтов включается в регрессии.

2.4. Качество институтов становится (слабо) значимым (заметим, что мы не можем использовать широту и долю протестантов в регрессиях, оцениваемых методом постоянных эффектов) и имеет ожидаемый знак.

Оценки по методу межгрупповых эффектов в основном аналогичны результатам метода наименьших квадратов.

## **Микропоказатели воздействия налоговой реформы на налогоплательщиков-предпринимателей**

Выше мы рассматривали макроэкономические показатели, используемые для оценки эффективности российской системы налогообложения по сравнению с налогообложением других стран с переходной экономикой. Перейдем к исследованию показателей качества налоговой среды, в которой функционируют компании в России, СНГ и странах Восточной Европы, рассчитанных на основании Глобального обзора деловой среды (WBES), проведенного на уровне отдельных компаний в различных странах в 1999—2000, 2002—2003 и 2005 гг. Мы будем сравнивать, насколько налоговые ставки и налоговое администрирование воспринимаются как проблема; доли доходов фирм, которые они скрывают от налоговых органов; взятки налоговым инспекторам и доли доходов от продаж, выплачиваемые в качестве взяток. Данные WBES за 2000 г. и за 2002—2003 и 2005 гг. не являются полностью сопоставимыми, так как формулировки вопросов несколько изменились между 2000 и 2002 гг. Однако эти изменения были относительно незна-

чительными, и, по нашему мнению, на основании этих данных можно с достаточной степенью надежности проводить межвременные сопоставления. Кроме того, мы можем сравнить Россию с другими странами с переходной экономикой в каждом из этих периодов, чтобы выяснить, изменилась ли относительная ситуация в России в результате налоговой реформы.

Формулировки вопросов обзора WBES за 2000 г. по соответствующим переменным представлены в табл. 14 Приложения. Переменные в обзорах за 2002—2003 гг. и 2005 г. по сути те же, что и в обзоре WBES 2000 г. Однако ответы на пункты «проблема: высокие налоги» и «проблема: меры налогового администрирования и налоговое администрирование» имеют диапазон от 0 до 4 в обзоре за 2002—2003 гг. и 2005 г. вместо от 1 до 4 в обзоре за 2000 г. Кроме того, в WBES 2005 г. переменная «объем взяток» представлена как конкретное число, а не интервал; вместо вопроса о доле продаж, скрытых от налоговых органов, задается вопрос о доле официально задекларированных продаж; вместо вопроса о размерах взяток налоговым инспекторам задан вопрос «требовались ли/ожидались ли подарки или неофициальные платежи (для налогового инспектора)?», ответ на который закодирован либо как 0, либо как 1.

Таблицы 15, 16 и 17 Приложения содержат средние показатели и стандартные отклонения в ответах на все вопросы обзоров для всей выборки и отдельно по России, странам СНГ и странам Восточной Европы с переходной экономикой. Кроме того, мы представляем результаты тестов (*p*-значения) статистической значимости различий средних значений по выборкам компаний из России и из других стран. Как всегда при работе с данными опросов по поводу коррупции, ответы на три последних вопроса в таблице следует интерпретировать с большой осторожностью, поскольку трудно определить, насколько отличается готовность респондентов из разных стран правдиво отвечать на вопросы такого рода.

Восприятие российскими фирмами высоких налогов как проблемы разительно изменилось по сравнению с восприятием представителей компаний в других странах. Если до налоговой реформы компании России воспринимали высокие ставки налогов как более серьезную проблему, чем фирмы в других странах, включая фирмы стран СНГ и Восточной Европы, то ситуация резко изменилась в период после реформы. Обзоры WBES и за 2002—2003 гг., и за 2005 г. подтверждают, что российские фирмы воспринимают высокие налоги как значительно меньшую проблему, чем фирмы из других стран.

Эти изменения были гораздо менее значительны в отношении налогового регулирования и налогового администрирования. Изначально, как и в отношении высоких налогов, в России предприниматели рассматривали эту проблему более серьезно, чем в других странах. По результатам опроса за 2002—2003 гг. представления об этой проблеме в России были аналогичны тем, которые имели место в СНГ, но не были так оптимистичны, как в Восточной Европе. К 2005 г., однако, эти показатели вернулись в свое дореформенное состояние. Налоговое регулирование и администрирование вновь представляют более серьезную проблему для компаний в России, чем в других странах.

Учитывая явное улучшение в налоговой среде, но сохраняющиеся проблемы в области налогового регулирования и администрирования, тенденции в сфере коррупции вряд ли будут однозначны. Так это и отражается в наших данных. Что касается доли доходов от продаж, которые приходится тратить на взятки (так называемый взяточный налог), показатели России незначительно изменились в обзорах WBES между 2000 и 2005 гг., хотя наблюдалось некоторое улучшение в обзоре 2002—2003 гг. Если какие-то изменения и произошли, так это в том, что

разница между «взяточным налогом» в России и странах Восточной Европы стала более статистически значимой в 2005 г., чем это было в 2000 г., хотя средняя ставка «взяточного налога» резко сократилась во всем мире.

В то время как «взяточный налог» отражает общее состояние коррупции, скрытые доходы от продаж и «платеж для решения налоговых вопросов» более тесно связаны с налоговой реформой. Здесь также в 2002—2003 гг. имели место некоторые улучшения, но к 2005 г. Россия вернулась на позицию с более низким рейтингом, хотя абсолютная доля скрытых от налогообложения доходов от продаж в российских фирмах несколько снизилась по сравнению с обзором WBES 2000 г.

Результаты по «платежам для решения налоговых вопросов» являются, возможно, наиболее неожиданными с точки зрения сравнения показателей России со странами Восточной Европы. Как до, так и особенно после налоговой реформы российские предприниматели более редко сообщали о необходимости таких платежей, чем восточноевропейские. Кроме того, возможно, в результате снижения налоговых ставок российские компании, которые платили больше (для «решения налоговых проблем»), чем их коллеги из СНГ, по оценкам обзора WBES за 2000 г., стали платить немного меньше, чем предприниматели стран СНГ, по данным обзора WBES за 2005 г.

## Выводы

Наше исследование показывает, что налоговая реформа в России существенно не изменила ее позиции по сравнению с другими странами в отношении налоговых усилий и эффективности НДС. Эти показатели достигли пика в 2001 г., но затем вернулись в основном к дореформенным уровням. Однако следует еще раз повторить, что и налоговые усилия, и эффективность НДС не являются информативными показателями эффективности деятельности правительства и уровня благосостояния. Как уже отмечалось, степень налоговых усилий может быть низкой из-за нежелания страны применять высокие ставки налогообложения, а эффективность НДС может быть высокой, поскольку экспортеры не получают возмещения НДС в установленные сроки или им не позволяют делать законный зачет по НДС. В этом смысле микроэкономические данные обзоров WBES могут быть более информативным показателем оценки успеха налоговой реформы. Эти данные представляют собой несколько смешанную картину. С одной стороны, высокие налоги и жесткие меры налогового администрирования уже не воспринимаются российскими налогоплательщиками-предпринимателями как серьезные проблемы и показатели по взяткам и по скрытым от налоговых органов доходам от продаж улучшились в период с 2000 по 2005 г., с другой — по большинству этих показателей налоговый климат в России остается по-прежнему хуже, чем в восточноевропейских странах.

## Источники

Налоговая реформа в России: проблемы и решения: В 2 т. // Научные труды ИЭПП. 2003. № 67.

*Aizenman J., Jinjark Y.* The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence // NBER Working Paper Series. Working Paper. 11539. August 2005.

*Ayyagari M., Demirgüç-Kunt A., Maksimovic V.* What Determines Protection of Property Rights? An Analysis of Direct and Indirect Effects // World Bank Policy Research Working Paper. 3940. June 2006.

*Bird R.M.* Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency. ITP Paper 0306. International Tax Program. *Joseph L. Rotman School of Management. University of Toronto.* June 2003.

*Bird R.M., Gendron P.* Is VAT the Best Way to Impose a General Consumption Tax in Developing Countries? ITP Paper 0602. Institute for International Business, University of Toronto. Toronto, Ontario. March 2006.

*Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B.* Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries // CREMA Working Paper. 2006. N 2004—21. <http://ssrn.com/abstract=662081>.

*Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B.* Tax Effort in Developing Countries and High Income Countries: The Impact of Corruption, Voice and Accountability // *Economic Analysis & Policy.* 2008. 38(1): 55—71.

*Bogetic Z., Hassan F.* Determinants of Value-Added Tax Revenue: A Cross-Section Analysis / / Policy Research Working Papers. WPS 1203. October 1993.

*Ebrill L., Keen M., Bodin J., Summers V.* The Modern VAT. International Monetary Fund. Washington DC, 2001.

Global Indirect Tax Rates. Deloitte, 2006. [www.deloitte.com/dtt/article/0,1639,sid%253D2959%2526cid%253D5031,00.html](http://www.deloitte.com/dtt/article/0,1639,sid%253D2959%2526cid%253D5031,00.html).

GFS database. Subject: Taxes. <http://imf.org/external/datamapper/index.php?db=GFS>, IMF, 2008.

International Country Risk Guide. PRS Group Inc. ICRG. 2006.

*Iwaskiw W.R.* Lithuania: A Country Study. Washington: GPO for the Library of Congress, 1995.

*La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R.* The Quality of Government // *Journal of Law, Economics, & Organization.* 1999. 15(1): 222—279.

*Mertens J., Tesche J.* VAT Revenues in the Russian Federation: The Role of Tax Administration in Their Decline // *Public Budgeting and Finance.* 2002. 22:87—113.

*Murray M.P.* Avoiding Invalid Instruments and Coping with Weak Instruments // *Journal of Economic Perspectives.* 2006. 20(4): 111—132.

Revenue Statistics 1965—2006. P.: OECD, 2007.

*Stepanyan V.* Reforming Tax Systems: Experience of Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union // IMF Working Paper. 2003. WP/03/173.

*Summers V.P., Sunley E.M.* An Analysis of Value-Added Taxes in Russia and Other Countries of the Former Soviet Union // IMF Working Paper. 1995. WP/95/1.

VAT Rates Applied in the Member States of the European Community. European Commission. Taxation and Customs Union. DOC. 2441/2008. Brussels, Belgium, 2008.

World Development Indicators Online Database. WDI Online, 2008. <http://www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.html>.

## Приложение

Таблица 1

## Описание и источники макроэкономических данных

Переменная	Описание, источники
Доля в ВВП налоговых поступлений от НДС	Поступления от НДС в виде процента от ВВП. Большинство значений были рассчитаны на основе данных о поступлениях по НДС в местной валюте баз данных Статистики государственных финансов (СГФ; Government Finance Statistics, GFS) (см. IMF, 2008) и ВВП в единицах местной валюты базы данных сайта Всемирного банка WDI Online, 2008. огда данные СГФ не были недоступны, доли НДС в ВВП были рассчитаны как средние показатели на основе следующих источников: (1) Bird and Gendron, 2006; (2) Mertens and Tesche, 2002; Deloitte, 2006; (3) European Commission, 2008; (4) Stepanyan, 2003; (5) Summers and Sunley, 1995.
Ставка НДС	Стандартная ставка НДС (в процентном выражении), в данный год или на большую часть года. Источники: (1) Bird and Gendron, 2006; (2) Deloitte, 2006; (3) European Commission, 2008; (4) Stepanyan, 2003; (5) Summers and Sunley, 1995.
Налоговые поступления как доля в ВВП	Налоговые поступления как доля в ВВП. Источники: база данных СГФ МВФ и база данных Всемирного банка WDI Online, 2008.
Доля сельскохозяйственного сектора в ВВП	Добавленная стоимость в сельском хозяйстве, в процентном отношении к ВВП. Источник: база данных Всемирного банка WDI Online, 2008.
ВВП на душу населения	ВВП на душу населения, в долларах США 2000 г. Источник: база данных Всемирного банка WDI Online, 2008.
Прирост населения	Прирост населения. Источник: WDI база данных.
Открытость	Соотношение экспорта и импорта в долях ВВП. Источник: база данных Всемирного банка WDI Online, 2008.
Доля конечного потребления в ВВП	Доля конечного потребления в ВВП. Источник: база данных Всемирного банка WDI Online, 2008.
Протестанты	Доля населения, исповедующего протестантскую религию. Источник: La Porta et al., 1999; данные по Литве из: Iwaskiw, 1995.
Контроль над коррупцией	Показатель контроля над коррупцией. Диапазон от 1 (высокий уровень коррупции) до 6 (низкий уровень коррупции). Источник: ICRG, 2006.
Степень соблюдения закона	Показатель силы и беспристрастности судебной системы и уровень законопослушности. Диапазон от 1 (низкий уровень соблюдения закона) до 6 (самый высокий уровень соблюдения закона). Источник: ICRG, 2006.
Географическая широта	Географическая широта страны от 0 до 1. Источник: Ayyagari et al., 2006.

Таблица 2

**Стандартные регрессии степени налоговых усилий, 1999—2005 гг.**  
(Зависимая переменная: *Налоговые поступления/ВВП*)

Переменная \ Год	1999	2000	2001	2003	2005	1999—2005 гг. (средние значения)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
С/х сектор/ ВВП	-0,075 (0,061)	-0,049 (0,070)	-0,086 (0,062)	-0,059 (0,088)	-0,199* (0,112)	-0,071 (0,058)
ВВП на душу населения (1000 долл.)	0,262** (0,101)	0,402*** (0,090)	0,328*** (0,086)	0,241*** (0,080)	0,267*** (0,097)	0,242*** (0,079)
Прирост населения	-2,328*** (0,684)	-1,774*** (0,660)	-1,389** (0,573)	-2,792*** (0,808)	-1,960* (0,990)	-2,679*** (0,491)
Доля экспорта и импорта в ВВП	0,018 (0,015)	0,018 (0,015)	0,013 (0,015)	-0,008 (0,017)	-0,021 (0,014)	0,000 (0,015)
Наблюдения	105	98	104	102	78	130
Скорректированный коэффициент детерминации	0,359	0,432	0,400	0,367	0,410	0,397

Примечание. Уровень значимости оценок коэффициентов: \*\*\* — 1%; \*\* — 5%; \* — 10%; стандартные погрешности — в скобках.

Таблица 3

**Отклонения стандартных регрессий степени налоговых усилий,  
1999—2005 гг. (табл. 2)**  
(Страны с переходной экономикой, 1999—2005 гг.)

Страна \ Год	1999	2000	2001	2003	2005	1999—2005 гг. (средние показатели)
	Албания	—	—	—	-1,475	-0,747
Армения	—	—	—	-6,946	-5,864	-6,666
Азербайджан	-2,648	-2,403	-2,058	—	—	-3,557
Белоруссия	3,957	18,012	17,955	12,131	13,255	9,340
Болгария	0,304	-1,286	-0,562	-0,013	2,470	-1,160
Камбоджа	—	—	—	-6,927	-2,938	-5,063
Китай	-10,556	-9,757	-9,142	-9,995	-12,458	-10,732
Хорватия	8,805	3,797	2,609	5,590	3,594	4,371
Чехия	-6,218	-2,102	-2,879	-1,140	-1,868	-2,953
Эстония	-7,199	-2,690	-1,982	-1,824	-2,263	-3,316
Грузия	-6,964	-5,664	-4,382	-11,174	-4,518	-9,230
Венгрия	1,506	3,867	4,365	0,795	2,032	2,526
Казахстан	-7,014	0,635	0,738	-0,250	5,820	-0,471
Киргизия	-2,473	-3,864	-2,266	—	—	-3,810
Латвия	-7,489	-7,458	-6,986	-4,022	-4,147	-6,441

Окончание табл. 3

1	2	3	4	5	6	7
Литва	—	-1,206	-0,480	-2,851	-3,303	-3,005
Македония	—	—	—	—	—	—
Молдавия	2,003	3,226	4,470	0,472	4,236	1,045
Монголия	-5,575	-2,307	-0,056	8,324	—	1,655
Польша	-2,870	-4,364	-1,876	-1,888	-2,850	-3,283
Румыния	-3,782	-5,597	-9,271	-3,966	-4,435	-6,181
Россия	1,159	5,043	6,805	1,308	2,152	1,931
Сербия	—	—	—	—	—	-1,589
Словакия	-2,861	-1,685	-3,398	-3,031	-3,588	-3,376
Словения	0,044	0,900	1,894	1,561	-0,031	0,662
Таджикистан	-3,526	-3,134	-7,881	-3,182	—	-4,170
Туркменистан	3,436	8,309	—	—	—	7,775
Украина	-8,728	-6,815	-0,071	-2,030	0,391	-4,353
Узбекистан	13,595	11,478	8,926	—	—	10,042
Вьетнам	0,289	0,256	2,934	4,452	—	2,509

Таблица 4

**Регрессии степени налоговых усилий с фиктивными переменными  
для стран СНГ и других стран с переходной экономикой в 1999—2005 гг.  
(Зависимая переменная: доля налоговых поступлений в ВВП)**

Год Переменная	1999	2000	2001	2003	2005	1999—2005 гг. (средние показатели)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
С/х сектор/ ВВП	-0,056 (0,063)	-0,043 (0,075)	-0,084 (0,067)	-0,031 (0,096)	-0,174 (0,128)	-0,051 (0,062)
ВВП на душу населения (1000 долл.)	0,201* (0,107)	0,392*** (0,099)	0,325*** (0,094)	0,216*** (0,081)	0,238** (0,111)	0,204** (0,082)
Прирост населения	-3,253*** (0,764)	-1,993* (1,044)	-1,450* (0,857)	-3,487*** (1,137)	-2,664 (1,744)	-3,385*** (0,623)
Доля экспорта и импорта в ВВП	0,029 (0,018)	-0,019 (0,017)	-0,014 (,017)	-0,006 (0,018)	-0,018 (0,017)	0,005 (0,017)
Переходная экономика	-4,382* (2,318)	-,712 (2,604)	-,268 (2,341)	-2,576 (2,225)	-2,139 (3,333)	-3,223* (1,857)
Наблюдения	105	98	104	102	78	130
Скорректированный коэффи- циент детерминации	0,386	0,432	0,400	0,379	0,416	0,412

Примечания. Уровень значимости оценок коэффициентов: \*\*\* — 1%; \*\* — 5%; \* — 10%; стандартные погрешности — в скобках.

Таблица 5

**Отклонения регрессий степени налоговых усилий  
с фиктивными переменными для стран СНГ  
и других стран с переходной экономикой (табл. 4)  
(Зависимая переменная: доля налоговых поступлений  
в ВВП, 1999–2005 гг.)**

Страна \ Год	1999	2000	2001	2003	2005	1999–2005 гг. (средние показатели)
Албания	—	—	—	–0,296	0,218	–0,366
Армения	—	—	—	–6,447	–5,487	–5,742
Азербайджан	0,032	–2,014	–1,892	—	—	–1,599
Белоруссия	4,453	18,182	18,039	12,874	13,625	10,284
Болгария	1,438	–1,498	–0,566	0,671	2,786	–0,477
Камбоджа	—	—	—	–5,475	–1,378	–2,790
Китай	–7,519	–9,308	–8,954	–8,301	–11,659	–8,644
Хорватия	11,843	3,835	2,659	6,881	4,545	5,851
Чехия	–4,251	–1,828	–2,802	0,282	–0,910	–1,442
Эстония	–6,485	–2,598	–1,889	–0,739	–1,566	–2,206
Грузия	–6,130	–5,715	–4,338	–1,038	–4,591	–8,652
Венгрия	2,283	4,097	4,491	1,488	2,955	3,859
Казахстан	–6,325	0,866	0,866	0,972	7,150	1,049
Киргизия	–0,006	–3,579	–2,138	—	—	–2,146
Латвия	–6,182	–7,321	–6,875	–3,003	–3,539	–5,226
Литва	—	*1,183	–0,378	–1,837	–2,843	–1,830
Македония	—	—	—	—	—	—
Молдавия	2,841	3,214	4,528	0,981	4,471	1,809
Монголия	–3,951	–2,129	0,066	9,869	—	3,291
Польша	–0,347	–4,125	–1,745	–0,440	–1,768	–1,557
Румыния	–1,682	–5,436	–9,226	–3,160	–3,902	–5,051
Россия	2,681	5,348	6,954	2,680	2,698	3,405
Сербия	—	—	—	—	—	–2,587
Словакия	–1,077	–1,475	–3,289	–1,720	–2,707	–1,947
Словения	2,518	1,280	2,064	3,193	1,234	2,610
Таджикистан	–1,350	–2,870	–7,743	–1,860	—	–2,453
Туркменистан	5,524	8,614	—	—	—	9,747
Украина	–7,873	–6,887	–0,28	–1,543	0,668	–3,666
Узбекистан	16,707	11,884	9,094	—	—	12,076
Вьетнам	2,859	0,646	3,102	5,968	—	4,399

Таблица 6

**Регрессии степени налоговых усилий  
с дополнительными переменными, 1999—2005 гг.  
(Зависимая переменная: Налоговые поступления/ВВП)**

Переменная \ Год	1999	2000	2001	2003	2005	1999—2005 гг. (средние показатели)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
С/х сектор/ ВВП	-0,048 (0,058)	-0,043 (0,064)	-0,046 (0,056)	-0,045 (0,083)	-0,118 (0,111)	0,033 (0,060)
ВВП на душу населения (1000 долл.)	-0,073 (0,123)	0,075 (0,110)	-0,022 (0,092)	-0,027 (0,084)	-0,005 (0,135)	-0,058 (0,078)
Прирост населения	-2,249*** (0,715)	-0,597 (0,935)	-0,928* (0,525)	-1,402 (1,062)	-1,198 (1,479)	-2,223*** (0,642)
Доля экспорта и импорта в ВВП	0,030* (0,017)	0,025* (0,013)	0,027** (0,012)	0,011 (0,014)	-0,001 (0,017)	0,017 (0,012)
Переходная экономика	-6,223** (2,731)	-3,613 (2,770)	-4,665* (2,613)	-3,740 (2,544)	-4,340 (3,548)	-5,550** (2,137)
Географическая широта	13,754** (5,446)	19,557*** (5,813)	18,534*** (5,055)	16,457*** (4,923)	17,261** (6,945)	17,261*** (4,247)
Доля исповедующих протестанство	0,1150*** (0,042)	0,0980*** (0,032)	0,109*** (0,031)	0,118*** (0,031)	0,102** (0,044)	0,121*** (0,030)
Наблюдения	101	95	101	98	76	124
Скорректированный коэффи- циент детерминации	0,512	0,566	0,573	0,541	0,553	0,577

Примечание. Уровень значимости оценок коэффициентов: \*\*\* — 1%; \*\* — 5%; \* — 10%; стандартные погрешности — в скобках.

Таблица 7

**Отклонения регрессий степени налоговых усилий  
с дополнительными переменными (табл. 6)  
(Страны с переходной экономикой, 1999—2005 гг.)**

Страна \ Год	1999	2000	2001	2003	2005	1999—2005 гг. (средние показатели)
	1	2	3	4	5	6
Албания	—	—	—	0,491	0,458	0,628
Армения	—	—	—	-3,917	-3,688	-3,954
Азербайджан	0,198	-1,781	-0,832	—	—	-1,463
Белоруссия	4,718	16,731	16,525	12,279	13,017	9,275
Болгария	2,864	1,831	1,091	2,412	3,915	1,137
Камбоджа	—	—	—	-2,774	-0,296	0,265
Китай	-6,333	-7,612	-6,163	-6,987	-8,886	-6,674
Хорватия	11,973	6,547	4,819	7,936	5,982	7,226
Чехия	-3,743	-1,652	-2,011	-0,144	-0,848	-1,375
Эстония	-14,203	-10,574	-10,895	-9,988	-9,876	-11,701

Окончание табл. 7

1	2	3	4	5	6	7
Грузия	-4,243	-3,039	-2,667	-7,500	-2,544	-6,490
Венгрия	1,921	2,782	2,995	1,415	1,608	2,228
Казахстан	-5,144	0,392	0,786	0,744	6,183	0,747
Киргизия	-0,739	-3,985	-2,098	—	—	-2,794
Латвия	-7,686	-9,138	-8,996	-4,722	-5,012	-7,258
Литва	—	-1,355	-1,172	-2,241	-3,033	-2,379
Македония	—	—	—	—	—	—
Молдова	2,986	3,215	3,687	,869	3,596	1,271
Монголия	-4,984	-3,597	-1,653	6,515	—	0,961
Польша	0,036	-3,284	-0,581	-0,081	-1,003	-0,914
Румыния	-1,845	-4,894	-8,455	-2,114	-2,950	-4,488
Россия	1,784	2,848	5,304	1,137	2,549	2,083
Сербия	—	—	—	—	—	—
Словакия	-1,376	-1,905	-3,933	-3,358	-3,802	-2,998
Словения	5,051	3,822	5,059	5,107	3,558	4,930
Таджикистан	-1,608	-3,548	-7,996	-3,315	—	-3,337
Туркменистан	5,252	7,685	—	—	—	8,584
Украина	-7,335	-6,246	-0,263	-0,523	1,073	-3,389
Узбекистан	16,305	11,553	9,377	—	—	11,719
Вьетнам	6,151	5,207	8,072	8,758	—	8,161

Таблица 8

## Базовые регрессии показателей эффективности НДС

Переменная	НДС/ВВП	НДС_EFF	НДС/ВВП	НДС_EFF	НДС/ВВП	НДС_EFF
	Обычный метод наименьших квадратов		Метод постоянных эффектов		Метод межгрупповых эффектов	
Метод оценки	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ставка НДС	0,284*** (0,033)	-0,983*** (0,260)	0,260*** (0,061)	-0,286 (0,541)	0,252*** (0,050)	-1,332*** (0,307)
(Экспорт-импорт)/ВВП	-,061*** (0,018)	—	-0,036 (0,027)	—	-0,118*** (0,024)	—
Открытость	—	0,074*** (0,022)	—	0,004 (0,050)	—	0,139*** (0,033)
С/х сектор/ВВП	-0,100*** (0,017)	-0,628*** (0,111)	-0,137*** (0,018)	-0,583*** (0,208)	-0,134*** (0,027)	-0,668*** (0,140)
Наблюдения	493	492	493	492	493	492
Страны	66	65	66	65	66	65
Коэффициент детерминации	0,435	0,417	0,338	0,193	0,438	0,504

Примечания. Регрессии обычного метода наименьших квадратов и метода постоянных эффектов включают годовые фиктивные переменные и коррекцию на корреляцию между группами (странами) и на гетероскедастичность (робастные стандартные погрешности); стандартные погрешности — в скобках; коэффициенты постоянных эффектов и годовых фиктивных переменных не показаны; уровень значимости оценок коэффициентов: \*\*\* — 1%; \*\* — 5%; \* — 10%.

Таблица 9

**Отклонения регрессий показателей эффективности НДС  
(табл. 8, Россия)**

Год	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1992	2,464	30,576	1,971	26,955	3,822	39,300
1993	0,480	9,123	-0,173	5,760	1,409	13,951
1994	-1,351	-1,925	-1,875	-8,183	-1,044	1,514
1995	-1,054	-1,801	-1,356	-5,790	-1,209	-1,202
1996	0,169	5,030	-0,311	0,465	-0,006	4,675
1997	-0,236	1,643	-0,523	-2,431	-0,343	1,986
1998	-0,816	-6,176	-1,322	-9,943	-825	-6,935
1999	0,623	4,830	0,068	1,784	1,280	2,688
2000	0,658	8,194	0,019	5,675	1,525	7,691
2001	0,989	12,044	0,510	8,710	1,266	9,950
2002	0,294	5,184	0,053	3,160	0,726	5,145
2003	0,657	8,223	0,392	8,056	1,050	7,324
2004	-0,009	3,040	-0,168	3,407	0,710	4,789
2005	0,071	6,006	0,002	5,325	1,437	10,537

Таблица 10

**Регрессии показателей эффективности НДС по методу наименьших квадратов  
и методу межгрупповых эффектов с дополнительными переменными**

Переменная	НДС/ВВП	НДС_EFF	НДС/ВВП	НДС_EFF
Метод оценки	Обычный метод наименьших квадратов		Метод межгрупповых эффектов	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ставка НДС	0,223*** (,035)	-1,387*** (0,254)	0,221*** (0,051)	-1,627*** (0,348)
Экспорт-импорт	-0,059*** (0,018)	—	-0,079*** (0,023)	—
Открытость	—	0,067*** (0,018)	—	0,089** (0,037)
С/х сектор/ВВП	-0,076*** (0,017)	-4,73*** (0,117)	-0,085*** (0,026)	-0,498*** (0,143)
Доля исповедующих протестантизм	0,009** (0,004)	0,089*** (0,032)	0,010 (0,008)	0,078 (0,058)
Географическая широта	2,87** (1,21)	14,381 (9,782)	1,463 (1,423)	14,203 (10,584)
Наблюдения	492	491	492	491
Страны	65	64	65	64
Коэффициент детерминации	0,491	0,467	0,471	0,493

Примечания. Все регрессии включают годовые фиктивные переменные и коррекцию на корреляцию между группами (странами) и на гетероскедастичность (робастные стандартные погрешности); стандартные погрешности — в скобках; коэффициенты постоянных эффектов и годовых фиктивных переменных не показаны; уровень значимости оценок коэффициентов: \*\*\* — 1%; \*\* — 5%; \* — 10%.

Таблица 11

**Отклонения регрессий эффективности НДС  
(табл. 10, Россия)**

Год	(1)	(2)	(3)	(4)
1992	2,843	44,877	3,517	42,404
1993	0,363	48,864	1,065	12,435
1994	-1,172	40,268	-1,091	0,276
1995	-0,932	39,222	-1,266	-2,612
1996	0,132	41,169	-0,157	2,308
1997	-0,269	42,357	-0,379	-0,289
1998	-0,859	42,891	-0,997	-8,642
1999	0,532	42,429	0,617	1,377
2000	0,552	44,472	0,787	6,464
2001	0,868	42,055	0,810	8,346
2002	0,199	44,382	0,387	3,614
2003	0,202	48,332	0,644	5,229
2004	-0,369	50,411	0,285	2,626
2005	-0,207	52,619	0,935	8,293

Таблица 12

**Регрессии показателей эффективности НДС по методу постоянных эффектов  
с переменными институционального качества**

Переменная	НДС/ВВП	НДС_EFF	НДС/ВВП	НДС_EFF
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ставка НДС	0,215*** (0,053)	-0,504* (0,272)	0,226*** (0,058)	-0,421 (0,270)
Экспорт-импорт	-0,044* (0,023)	—	-0,048** (0,022)	—
Открытость	—	0,1050*** (0,024)	—	0,1030*** (0,024)
С/х сектор/ВВП	-0,168*** (0,045)	-1,070*** (0,204)	-0,154*** (0,046)	-0,985*** (0,201)
Борьба с коррупцией	0,136** (0,068)	0,915* (0,482)	—	—
Степень соблюдения закона	—	—	0,109 (0,071)	1,168** (0,574)
Наблюдения	410	409	410	409
Страны	58	57	58	57
Коэффициент детерминации	0,361	0,286	0,357	0,287

Примечания. Регрессии по методу постоянных эффектов включают годовые фиктивные переменные и коррекцию на корреляцию между группами (странами) и на гетероскедастичность (робастные стандартные погрешности); стандартные погрешности — в скобках; коэффициенты постоянных эффектов и годовых фиктивных переменных не показаны; уровень значимости оценок коэффициентов: \*\*\* — 1%; \*\* — 5%; \* — 10%; коэффициент детерминации — «внутренний» (within).

Таблица 13

**Отклонения регрессий эффективности НДС  
(табл. 12, Россия)**

Год	(1)	(2)	(3)	(4)
1992	2,798	28,480	2,789	28,735
1993	0,853	11,912	0,855	12,600
1994	-1,379	-4,771	-1,387	-4,0374
1995	-0,733	-1,211	-0,731	-0,334
1996	0,296	5,720	0,159	5,266
1997	0,117	3,397	-0,059	2,602
1998	-0,621	-4,802	-0,736	-5,148
1999	0,651	5,473	0,516	4,983
2000	0,710	10,662	0,557	9,910
2001	1,170	14,592	1,004	13,892
2002	0,632	8,446	0,470	7,619
2003	0,844	12,528	0,673	11,374
2004	0,172	7,668	0,116	7,313
2005	0,479	11,301	0,407	10,801

Таблица 14

**Микроэкономические переменные  
в обзорах WBES 2000 г., 2002—2002 гг. и 2005 г.**

Обзор WBES 2000 г.	
Переменная	Вопросы/варианты ответов обзора
1	2
Проблема: высокие налоги	Пожалуйста, оцените по четырехбалльной шкале, насколько проблематичны различные нормативные требования для работы и развития вашего бизнеса (пожалуйста, не выбирайте более 4 препятствий как «серьезные»): Высокие налоги 1 2 3 4
Проблема: меры налогового регулирования и администрирования	См. выше. Меры налогового регулирования и администрирования: 1 2 3 4
Взятки (взяточный налог)	Какой в среднем процент от доходов фирмы, как правило, неофициально платят государственным должностным лицам фирмы, похожие на вашу? 1 — 0%; 2 — менее 1%; 3 — 1 ~1.99%; 4 — 2~9.99%; 5 — 10~12%; 6 — 12,01~25%; 7 — более 25%. (Для расчета средних показателей используются средние точки интервалов. Последнее значение принимается как 30%.)

Окончание табл. 14

1	2
Скрытые доходы от продаж	<p>Признавая трудности, с которыми многие предприятия сталкиваются при соблюдении налоговых нормативов, какой процент общего объема доходов от продаж, по вашим оценкам, типичная фирма в вашей отрасли не включает в официальную отчетность?</p> <p>а) Нулевой 1;          б) 1—10% 2;          в) 11—20% 3;          г) 21—30% 4;          д) 31—40% 5;          е) 41—50% 6;          ж) Более 50% (укажите ___ %) 7.</p> <p>(Для расчета средних показателей используются средние точки интервалов. Последнее значение принимается как 55,5%.)</p>
Плата за «решение» налоговых вопросов	<p>Приходится ли фирмам, аналогичным вашей, производить дополнительные платежи представителям государственных структур по поводу «решения» налоговых вопросов?</p> <p>1 — всегда;          2 — в большинстве случаев;          3 — часто;          4 — иногда;          5 — редко;          6 — никогда.</p>
<b>Обзор WBES 2002—2005 гг.</b>	
<b>Переменная</b>	<b>Вопросы/варианты ответов обзора</b>
Проблема: налоговые ставки	<p>Пожалуйста, сообщите, если любой из следующих вопросов представляет проблему для работы и развития вашего бизнеса. Если имеется проблема, оцените ее степень по четырехбалльной шкале:</p> <p>0 — нет проблем;          1 — незначительная проблема;          2 — проблема среднего уровня;          3 — серьезная проблема;          4 — очень серьезная проблема</p>
Проблема: налоговое администрирование	<p>Нет проблем — 0          Степень препятствия — 1 2 3 4</p>
Взятки (взяточный налог)	<p>Мы слышали, что предприятиям иногда приходится делать подарки или неофициальные платежи государственным должностным лицам, чтобы «все было сделано» в отношении таможенных пошлин, налогов, лицензий, правил, услуг и т.д. Какой в среднем процент годового объема продаж составляют такие расходы для такой фирмы, как ваша? ___ %</p>
Скрытые доходы от продаж (100 — процент в ответе на вопрос обзора справа)	<p>Признавая трудности, с которыми многие предприятия сталкиваются при соблюдении налоговых нормативов, какой процент общего объема продаж вы бы охарактеризовали как типичный для включения в отчетность для налоговых целей? ___ %</p>
Плата за «решение» налоговых вопросов	<p><i>Общий вопрос:</i> Сколько в среднем дней в прошлом году было потрачено на проверки и обязательные встречи с должностными лицами каждого из следующих учреждений в связи с вашим бизнесом? И какие в связи с этим были затраты?          — Налоговая инспекция.</p> <p><i>Дополнительный вопрос:</i>          Требовались ли неофициальные платежи/подарки?          Да — 1;          Нет — 2.</p>

Таблица 15

**Сравнение средних показателей обзоров WBES 2000 г.  
(1999—2000 гг.)**

	Все страны, кроме России		Россия		Страны СНГ, кроме России		Восточная Европа	
	Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/ наблюдения	Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/ наблюдения	Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/ наблюдения	Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/ наблюдения
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Проблема: высокие налоги (шкала: 1—4)	3,22 (0,000)	1,01 9192	3,71 —	0,70 521	3,58 (0,001)	0,83 1229	3,33 (0,000)	0,93 1507
Проблема: меры налогового регулирования и администрирования (шкала: 1—4)	2,73 (0,000)	1,05 8978	3,22 —	0,97 519	3,06 (0,002)	1,06 1228	2,79 (0,000)	1,04 1517
Взятки, % продаж	2,88 (0,006)	5,34 4993	3,82 —	5,25 253	5,93 (0,000)	7,17 657	3,26 (0,132)	4,43 693
Скрытые доходы, % продаж	14,93 (0,000)	19,06 7654	19,78 —	19,20 481	15,01 (0,000)	18,88 1088	14,61 (0,000)	18,42 1071
Плата за «решение налоговых вопросов» (шкала 1) (всегда) — 6 (никогда)	4,66 (0,000)	1,63 4917	5,25 —	1,18 506	4,79 (0,000)	1,47 1139	5,36 (0,079)	1,12 1345

Таблица 16

**Сравнение средних показателей обзоров WBES 2002—2005 гг.  
(2002—2003 гг.)**

	Все страны, кроме России		Россия		Страны СНГ, кроме России		Восточная Европа	
	Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/ наблюдения	Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/ наблюдения	Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/ наблюдения	Среднее значение/ степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/ наблюдения
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Проблема: налоговые ставки (шкала: 0—4)	1,97 (0,000)	1,36 22 424	1,57 —	1,10 500	1,73 (0,004)	1,12 2616	1,85 (0,000)	1,10 3027
Проблема: налоговое администрирование (шкала: 0—4)	1,72 (0,846)	1,37 22 271	1,71 —	1,13 497	1,73 (0,769)	1,11 2561	1,40 (0,000)	1,14 2968
Взятки, % продаж	1,98 (0,000)	5,23 14 945	1,43 —	2,50 471	2,02 (0,000)	3,81 2497	1,26 (0,178)	2,50 471

Окончание табл. 16

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Скрытые доходы от продаж, % продаж	24,77 (0,000)	31,40 15 527	18,04 —	24,55 427	18,38 (0,799)	26,35 2457	14,29 (0,003)	21,71 2672
Плата за «решение» налоговых вопросов (1 — да, 0 — нет)	0,64 (0,000)	0,48 1351	0,46 —	0,50 495	0,46 (0,77)	0,50 2472	0,65 (0,000)	0,48 2755

Таблица 17

**Сравнение средних показателей обзоров WBES  
2002—2005 гг. (2005 г.)**

	Все страны, кроме России		Россия		Страны СНГ, кроме России		Восточная Европа	
	Среднее значение/степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/наблюдения	Среднее значение/степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/наблюдения	Среднее значение/степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/наблюдения	Среднее значение/степень значимости оценки (p-value)	Стандартное отклонение/наблюдения
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Проблема: налоговые ставки (шкала: 0—4)	1,72 (0,000)	1,25 16 729	1,55 —	1,05 587	1,69 (0,002)	1,09 3409	1,83 (0,000)	1,13 4465
Проблема: налоговое администрирование (шкала: 0—4)	1,44 (0,000)	1,21 16 661	1,65 —	1,04 585	1,45 (0,000)	1,11 3370	1,48 (0,000)	1,15 4454
Взятки, % продаж	0,881 (0,013)	3,46 15 083	1,07 —	1,67 556	1,43 (0,000)	2,92 3162	0,77 (0,000)	2,21 4081
Скрытые доходы от продаж, % продаж	12,90 (0,008)	22,10 16 091	15,55 —	23,45 569	8,80 (0,000)	17,79 3334	10,47 (0,000)	17,9 4283
Плата за «решение» налоговых вопросов (1 — да, 0 — нет)	0,64 (0,000)	0,48 14 194	0,42 —	0,49 541	0,46 (0,114)	0,50 3204	0,70 (0,000)	0,46 (4013)

Соколов И., Синельников С.,  
Трунин И.

## Нужна ли в России реформа НДС?<sup>1</sup>

В последние годы не замолкают дискуссии о реформе налога на добавленную стоимость, причем они активизировались в связи с разработкой долгосрочной стратегии социально-экономического развития России. Некоторые предлагают снизить ставку налога, более радикальные «реформаторы» рассматривают возможности замены НДС на налог с продаж либо перехода к взиманию НДС на основе балансового метода<sup>2</sup>.

Критики действующей системы взимания НДС ссылаются на некоторые недостатки налога и сложности с его администрированием, которые делают его неэффективным не только в России, но и в других странах. В первую очередь речь идет о проблемах с возмещением НДС и обоснованием налоговых вычетов, что в некоторых случаях является препятствием для выхода российских компаний на внешний рынок, а также об использовании различных схем незаконной минимизации налога, уклонения от налогообложения и даже прямого незаконного субсидирования из бюджета.

Критики НДС указывают и на другие его отрицательные стороны, например на то, что относительно высокие издержки по его администрированию ложатся преимущественно на плечи налогоплательщика (по данным исследования, проведенного в странах ОЭСР, распределение издержек между налоговыми органами и налогоплательщиком составляет 1:5<sup>3</sup>), а также на то, что широкие масштабы использования схем уклонения от уплаты НДС при импорте создают неравные условия конкуренции для законопослушных импортеров, что приводит к уходу «в тень» всего этого сектора.

---

<sup>1</sup> Положения настоящей статьи частично были опубликованы в статье: Трунин И. Нужна ли отмена НДС в России? (анализ проблемы с учетом долгосрочного прогноза устойчивости бюджетной системы) // Вопросы экономики. 2008. № 9.

<sup>2</sup> В настоящее время применяется фактурный метод исчисления НДС, согласно которому уплате в бюджет подлежит разница между начисленной за период (квартал) величиной НДС на реализуемую налогоплательщиком продукцию («исходящий» НДС) и суммой заплаченного НДС при приобретении необходимых для его деятельности товаров, работ, услуг («входящий» НДС). В случае когда величина «входящего» НДС превышает сумму «исходящего» налога, налогоплательщик вправе получить возмещение налога в размере произведенной переплаты. Исчисление НДС на основе балансового метода будет рассмотрено ниже.

<sup>3</sup> The Value Added Tax: Experience and Issues // Background paper prepared for the International Tax Dialogue Conference on VAT. Rome, 2005. March 15–16.

Очевидно, что проблемы с администрированием НДС существуют, однако не следует забывать и о том, что НДС выполняет важную фискальную функцию<sup>1</sup> и, являясь менее подверженным конъюнктурным колебаниям мировых цен на природные ресурсы, нежели другие основные налоги (налог на прибыль, НДС, ЕСН), способен обеспечивать стабильность всей системы государственных финансов в долгосрочной перспективе, не говоря уже о том, что стабильность особо актуальна в условиях финансового кризиса. А потому любые шаги по реформированию налога должны быть тщательно просчитаны с точки зрения потенциальных выгод и издержек.

## Как все начиналось?

В течение последних 45 лет в системе налогов на потребление применение НДС существенным образом расширилось, практически вытеснив налог с продаж. Так, если в 1965 г. только в трех странах ОЭСР был введен НДС, то в настоящее время его применяют уже в 29 из 30 стран ОЭСР (исключение составляют США).

Надо сказать, что переход к НДС отчасти стимулировали интеграционные процессы в Европе — разнородные и трудносопоставимые модели каскадных налогов с продаж были заменены унифицированным НДС. В условиях глобализации экономики и развития международной торговли введение НДС, позволяющего облагать международные поставки в соответствии с принципом страны назначения, в наибольшей степени позволяло сохранить логику налогообложения потребления. Однако существовали и другие мотивы перехода к НДС:

во-первых, введение НДС позволяет более тесно увязать суммы его поступления с эффективностью производства по сравнению с налогом с продаж<sup>2</sup>, а также в наименьшей степени искажает потребительский выбор, чем одноступенчатые или каскадные налоги с продаж;

во-вторых, НДС имеет более широкую базу обложения, так как им облагаются не только розничные продажи, но и все непроемственные покупки предприятий, в которых предприятия выступают конечными потребителями, в том числе работы, выполненные самим предприятием для собственных нужд;

в-третьих, массовый переход к НДС был осуществлен в период значительного расширения государственных расходов, когда стало ясно, что для удовлетворения растущих социальных потребностей общества необходимо либо значительно повысить ставки налогов на доход, либо искать новый источник бюджетных доходов, который, с одной стороны, являлся бы устойчивым во времени и обеспечивал равномерные поступления в бюджет в течение года, а с другой — мобилизовывал

---

<sup>1</sup> В 2007 г. его доля в общих налоговых поступлениях в бюджет расширенного Правительства Российской Федерации превысила 23,2%, а в совокупных доходах федерального бюджета составила более 29%.

<sup>2</sup> В базу каскадных налогов с продаж, которые взимались в европейских странах, часто входили капитальные вложения, что включало сумму уплаченного налога в стоимость основных средств, которая впоследствии возмещалась через амортизацию (такой порядок действовал в Бельгии, Франции, ФРГ, Италии и Нидерландах). Налог на добавленную стоимость, уплаченный при осуществлении капиталовложений, предусматривает его полное возмещение, как и при приобретении иных товаров и услуг, что обеспечивает его нейтральность по отношению к выбору между потреблением и инвестированием.

в бюджет значительные суммы. Выбор был сделан в пользу налогообложения потребления;

в-четвертых, техника взимания НДС обеспечивает сбор налога на всех стадиях производства, что способствует поддержанию устойчивых объемов поступлений налога независимо от конъюнктурных колебаний динамики оборота розничной торговли, внешних шоков и поведения отдельных категорий налогоплательщиков (проблема уклонения от налога). Дело в том, что налоговая база НДС обычно определена настолько широко, что ее изменения напрямую зависят лишь от динамики роста национальной экономики, в то время как структурные сдвиги и внешние факторы обладают ограниченным влиянием.

По мере распространения границ использования НДС<sup>1</sup> увеличивалась доля поступлений в бюджеты стран ОЭСР от НДС и налогов с продаж (табл. 1). При этом обращает на себя внимание тенденция сокращения доли всех налогов на потребление за счет относительного снижения поступлений от акцизов и других специфических налогов.

Таблица 1

## Структура налоговых поступлений в странах ОЭСР, %

Группы налогов	Год				
	1965	1975	1985	1995	2005
Налог на доходы физических лиц	26,2	29,8	29,7	27,1	24,6
Налог на доходы организаций	8,8	7,6	8,0	8,0	10,3
Взносы на социальное страхование	17,6	22,0	22,1	24,7	25,6
Налоги на оборот	1,0	1,3	1,1	0,9	0,8
Налоги на имущество	7,9	6,3	5,2	5,5	5,6
Налоги на потребление	38,4	32,8	33,7	32,4	31,9
В том числе НДС и налоги с продаж	13,6	14,5	16,4	17,7	18,9

Источник. ОЭСР. Revenue Statistics 1965—2006.

Однако, несмотря на широкую популярность НДС в мире, почти во всех странах ОЭСР наблюдалось эволюционное движение по пути усложнения системы администрирования НДС, главным образом за счет использования тех или иных налоговых преференций (освобождений и пониженных ставок налога), что в конечном счете приводило к сокращению налоговых поступлений, возрастанию расходов на администрирование и рисков собираемости НДС. Очевидно, что зависимость НДС от налоговых вычетов и возмещений делает его более уязвимым в плане рисков администрирования, чем подоходный или налог на розничные продажи. Так, предприятия, которые платят больший «входящий» НДС по сравнению с «исходящим», имеют право на возврат средств. К таким предприятиям относятся, как правило, компании на низших уровнях передела или экспортеры. Предъявление фальшивых (фиктивных) требований к возмещению НДС может повлечь хищение денежных средств из бюджета, что усиливает роль аудита документов, представляемых на возврат налога.

<sup>1</sup> По данным Международного бюро налоговой документации (IBFD), в 2004 г. НДС применяли 135 стран мира.

Оценка реальных размеров потерь для бюджета от применения различных схем уклонения от уплаты НДС или его возмещения носит в основном экспертный характер, только в Великобритании ежегодно подсчитывается размер потерь доходов в результате несоблюдения законодательства по НДС. Там составляется расчет потенциальных налоговых сборов по НДС (VAT Theoretical Tax Liability, VTTL) на основе национальных данных о потреблении, которые впоследствии сравниваются с фактическими поступлениями НДС для определения разрыва в поступлениях НДС (VAT tax gap). Величина данного разрыва за период с 2002 по 2007 г. колеблется в пределах от 12,4 до 16,1% VTTL. В других европейских странах ведутся менее строгие расчеты, которые свидетельствуют о том, что потери от неуплаты НДС в результате мошенничества составляют около 10% общего объема поступлений налога.

В связи с этим борьба с мошенничеством в сфере НДС строится на основе компромисса между сокращением бремени администрирования налога и минимизацией риска ложного возмещения. Последний может быть уменьшен путем предоставления налоговым инспекторам большего времени для проверки обоснованности возмещения НДС, однако в этом случае задержка налоговых возмещений наносит финансовый ущерб добросовестным налогоплательщикам в виде ухудшения их ликвидности и снижения конкурентоспособности.

## Цена снижения ставки НДС до 12%

Проблемы администрирования НДС и резкое снижение доходов от налога (в 2006 г.) на фоне благоприятной конъюнктуры мировых сырьевых рынков, относительно быстрого экономического роста и увеличения налоговых поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации стали аргументом для обоснования необходимости снижения базовой ставки НДС до уровня 12—13% с одновременной ликвидацией пониженной ставки НДС<sup>1</sup>. Предполагается, что данная мера позволит существенным образом повысить инвестиционную активность предприятий обрабатывающего сектора экономики и будет способствовать инновационному развитию производств с высокой добавленной стоимостью на территории страны.

Несомненно, снижение ставки НДС при неопределенности положительных эффектов для населения и бизнеса приведет к сокращению доходов федерального бюджета.

В связи с тем что выгоды от снижения ставки будут распределены обратно пропорционально величине эластичности реагирования субъектов хозяйствования на рынке, в среднесрочном периоде общая сумма экономии по налогу может быть разделена между населением и бизнесом в некой сложившейся исходя из эластичностей спроса и предложения пропорции, индивидуальной для рынка каждого товара, однако в более отдаленной перспективе выгоды от снижения НДС получат преимущественно потребители, так как эластичность предложения будет стремиться к бесконечности.

---

<sup>1</sup> Минэкономразвития России предлагает снизить ставку налога с 18 до 12%, что, по мнению замминистра С. Воскресенского, станет важнейшим шагом к выстраиванию такой налоговой системы, «где налоги будут браться не на этапе инвестиций и производства, а на этапе, когда налогоплательщики уже начинают зарабатывать деньги» // Эксперта. 2008. 28 апр.

С учетом этих обстоятельств нами были рассмотрены три модельных сценария в динамике на 3 года (при этом было сделано допущение, что эластичность рынков в среднесрочном периоде остается неизменной):

1-й сценарий предполагает, что в результате снижения ставки НДС до 12% цены снизятся на величину снижения ставки (всю выгоду от снижения ставки получают потребители. Такая ситуация характерна для рынков совершенно эластичного предложения или неэластичного спроса);

2-й сценарий предполагает, что цены останутся без изменений (рынки совершенно эластичного спроса или неэластичного предложения), а весь выигрыш от снижения ставки НДС получат производители;

3-й сценарий предполагает, что цены снизятся на половину величины снижения ставки, т.е. на 3% (т.е. выгоды от снижения ставки потребители и производители разделят между собой поровну).

Следовательно, алгоритм расчета бюджетных последствий от снижения ставки налога можно для рассмотренных сценариев описать следующим образом.

Для 1-го сценария уместно предположить, что дополнительных финансовых ресурсов у предприятий напрямую не появится, но зато по мере снижения ставки НДС экономия домохозяйств вследствие снизившихся розничных цен выразится в увеличении расходов в соответствии с предельной склонностью к потреблению (эффект мультипликатора потребления). Дополнительные расходы продуцируют прирост ВВП, который стимулирует прирост индуцированных инвестиций. В нашем случае предполагается, что часть созданного в течение первого года применения новой ставки НДС ВВП будет использована на финансирование инвестиций уже во втором году, что в свою очередь обеспечит создание дополнительного ВВП.

Получается общий прирост ВВП уже во втором и последующих годах будет равен совокупному приросту ВВП вследствие действий мультипликаторов потребительских и инвестиционных расходов.

Следовательно, с точки зрения бюджетных последствий снижение ставки НДС приведет к прямым потерям бюджета на величину выпадающих доходов от НДС и к росту поступлений по налогу на прибыль, единому социальному налогу и налогу на доходы физических лиц в результате перераспределения совокупного прироста ВВП.

Для 2-го сценария алгоритм расчетов практически аналогичен. Так, в случае получения выгод от снижения ставки непосредственно предприятиями у последних вырастет показатель прибыли при неизменности остальных элементов цены. Дополнительная прибыль исходя из сложившейся структуры управления финансовыми ресурсами предприятия будет распределена на цели потребления (увеличение зарплаты, рост фонда потребления) и цели инвестиционной деятельности (прирост основного капитала), какая-то часть средств останется нераспределенной. В конечном счете увеличение фонда оплаты труда спродуцирует дополнительный спрос и прирост ВВП через мультипликатор потребительских расходов. В части инвестиционных ресурсов они также с временным лагом в год обеспечат прирост ВВП.

3-й сценарий в равной степени объединяет элементы двух вышеописанных алгоритмов.

Исходя из вышесказанного снижение ставки НДС будет иметь следующие последствия для бюджетной системы:

- прямые потери федерального бюджета на величину потенциальных доходов от НДС;
- прирост поступлений по налогу на прибыль организаций, ЕСН и НДФЛ.

Оценка прямых потерь бюджета от снижения поступлений от НДС (табл. 2) выполнена при допущениях:

- доля доходов от НДС на импорт, полученных от налогообложения по ставке 10%, составляет порядка 7,5% общей величины поступлений НДС от импорта;
- доля доходов от НДС на внутренние операции, уплачиваемого по ставке 18%, составляет около 95% общего объема доходов от НДС;
- при расчетах в качестве базы экстраполирования поступления НДС на внутреннюю реализацию использовались без учета доходов от НК «ЮКОС»;
- структура налоговой базы, основания применения вычетов и освобождений остаются на уровне 2007 г.

Расчеты проводились до наступления кризиса, но они дают представление о последствиях снижения ставки НДС в условиях нормального развития экономики. В настоящее время использовавшиеся данные прогнозов на 2009—2011 гг. устарели. Однако авторы не видят необходимости изменять информационную базу расчетов, поскольку полученные оценки показывают последствия для бюджетной системы снижения ставки после выхода экономики из кризиса.

Таблица 2

**Оценка прямых потерь бюджетных доходов вследствие перехода на единую ставку НДС в 2009—2011 гг.**

Единая ставка НДС, %	% ВВП	2009 г.	2010 г.	2011 г.
		Млрд руб.		
10	-2,56	-1 316,9	-1 513,1	-1 729,7
12	-1,84	-949,3	-1 090,8	-1 246,9
15	-0,77	-398,0	-457,3	-522,7
17	-0,06	-30,4	-34,9	-39,9
ВВП, млрд руб.		51 475	59 146	67 610

*Источник.* Расчеты авторов.

Однако снижение ставки НДС повлечет не только прямые потери бюджета на величину потенциальных доходов от НДС, но и прирост поступлений по налогу на прибыль, единому социальному налогу и налогу на доходы физических лиц вследствие увеличения объемов реализации производителей (или сферы торговли) и расширения налоговой базы этих налогов.

С учетом этих обстоятельств потери бюджета были оценены в рамках трех модельных сценариев распределения бремени уплаты НДС между потребителями и производителями, описанных выше.

Кроме того, для всех сценариев были сделаны следующие допущения:

1. Согласно проведенным расчетам, порядка 77% всех высвободившихся вследствие снижения ставки НДС средств домохозяйств будет израсходовано внутри страны и тем самым обеспечит прирост российского ВВП. Условимся, что оставшиеся сэкономленные средства выводятся из оборота, формируя сбережения населения.

2. Принимая во внимание сложившуюся структуру ВВП (табл. 3), можно заключить, что расширение налоговой базы по налогу на прибыль, ЕСН и НДС будет эквивалентно не всему приросту ВВП, а лишь той его части, которая соответствует таким элементам ВВП, как «официальная оплата труда наемных работников» (в среднем 34% прироста ВВП) и «чистая прибыль экономики и чистые смешанные доходы» (в среднем 31% прироста ВВП).

Таблица 3

**Структура ВВП по видам первичных доходов  
в 2002—2007 гг., %**

Показатель	Год					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100
В том числе:						
• официальная оплата труда наемных работников	35,2	35,8	34,3	32,0	32,2	33,7
• скрытая оплата труда наемных работников	11,5	11,3	11,7	11,8	11,9	11,9
• чистые налоги на производство и импорт	17,0	16,0	16,9	19,7	20,0	18,9
• потребление основного капитала	7,8	7,2	6,4	6,0	4,8	4,5*
• чистая прибыль экономики и чистые смешанные доходы	28,5	29,7	30,7	30,5	31,1	30,9

\* Оценка.

Источник. Росстат.

3. Согласно подсчетам на основании данных Росстата, порядка 20% всей чистой прибыли предприятия направляют на инвестиции в основной капитал. Предположим, что оставшиеся 80% будут направлены на финансирование текущей деятельности с учетом формирования запаса ликвидности: порядка 42% всей чистой прибыли будет израсходовано на увеличение оплаты труда наемных работников (включая отчисления на социальное страхование) и дивидендную политику, а оставшиеся средства будут направлены на создание резервов ликвидности в виде вложений в финансовые активы, в том числе денежные средства на расчетных счетах, и на уплату иных налогов вследствие расширения объемов производства.

4. В течение 2009—2011 гг. значение мультипликатора потребительских расходов остается неизменным и принимается равным 2,27, в свою очередь прирост ВВП вследствие мультипликационного эффекта инвестиций равняется 0,32 коп. на каждый вложенный в предыдущем году рубль инвестиционных средств.

5. Уровень собираемости НДС в рассматриваемый период остается неизменным.

Результаты расчета последствий снижения ставки НДС до 12% для бюджетной системы страны в период 2009—2011 гг. представлены в табл. 4—6.

Таблица 4

**Сценарий 1. Последствия снижения ставки НДС с 18 до 12%  
для доходов бюджетной системы России**

Показатель	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Выпадающие доходы бюджета в результате снижения ставки НДС	-949,3	-1,84	-1090,8	-1,84	-1246,9	-1,84
Объем израсходованных домохозяйствами средств внутри российской экономики	731,0	1,42	839,9	1,42	960,1	1,42
Величина мультипликатора потребительских расходов	2,27					
Величина прироста совокупного ВВП:	1659,28	3,22	1930,81	3,26	2231,86	3,30
• вследствие дополнительного спроса домохозяйств	1659,3		1906,6		2179,5	
• вследствие увеличения инвестиционных расходов (32 коп. на каждый вложенный рубль инвестиций)	—		24,2		52,4	
Прирост официальной оплаты труда наемных работников (включая отчисления на социальное страхование):						
• 34% прироста ВВП	564,2	1,10	656,5	1,11	758,8	1,12
Прирост прибыли до налогообложения в экономике:						
• 30% прироста ВВП	497,8	0,97	579,2	0,98	669,6	0,99
Прирост инвестиций в основной капитал (20% чистой прибыли предприятия)	75,7	0,15	88,0	0,15	101,8	0,15
Дополнительные поступления в бюджет от налогов:						
Налог на прибыль	119,5	0,23	139,0	0,24	160,7	0,24
ЕСН*	105,5	0,20	122,8	0,21	141,9	0,21
НДФЛ	59,6	0,12	69,4	0,12	80,2	0,12
НДС**	106,2	0,21	123,6	0,21	142,8	0,21
<b>Чистое изменение налоговых поступлений в бюджет вследствие снижения ставки НДС</b>	<b>-558,5</b>	<b>-1,09</b>	<b>-636,1</b>	<b>-1,08</b>	<b>-721,3</b>	<b>-1,07</b>

\* В сценарных расчетах эффективная ставка ЕСН зафиксирована на уровне 23%, что соответствует данным 2007 г.

\*\* Эффективная ставка НДС к ВВП за период 2000—2007 гг. составляла в России 6,4%.

Источник. Расчеты авторов.

Таблица 5

**Сценарий 2. Последствия снижения ставки НДС с 18 до 12%  
для доходов бюджетной системы России**

Показатель	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Выпадающие доходы бюджета в результате снижения ставки НДС	-949,3	-1,84	-1090,8	-1,84	-1246,9	-1,84
Прирост чистой прибыли в распоряжении предприятий	721,5	1,40	829,0	1,40	947,6	1,40
Прирост инвестиций в основной капитал (20% чистой прибыли предприятия)	168,4	0,33	196,0	0,33	226,6	0,34
Объем израсходованных домохозяйствами средств внутри российской экономики	233,3	0,45	268,1	0,45	306,5	0,45
Величина мультипликатора потребительских расходов	2,27					
Величина прироста совокупного ВВП:	529,64	1,03	662,49	1,12	812,28	1,20
• вследствие дополнительного спроса домохозяйств	529,6		608,6		695,7	
• вследствие увеличения инвестиционных расходов (32 коп. на каждый вложенный рубль инвестиций)	—		53,9		116,6	
Прирост официальной оплаты труда наемных работников (включая отчисления на социальное страхование):						
• 34% прироста ВВП	180,1	0,35	225,2	0,38	276,2	0,41
Прирост прибыли до налогообложения в экономике:						
• 30% прироста ВВП	158,9	0,31	198,7	0,34	243,7	0,36
Дополнительные поступления в бюджет от налогов:						
Налог на прибыль	266,0	0,52	309,5	0,52	357,7	0,53
ЕСН*	33,7	0,07	42,1	0,07	51,6	0,08
НДФЛ	19,0	0,04	23,8	0,04%	29,2	0,04
НДС**	33,9	0,07	42,4	0,07	52,0	0,08
<b>Чистое изменение налоговых поступлений в бюджет вследствие снижения ставки НДС</b>	<b>-596,7</b>	<b>-1,16</b>	<b>-673,0</b>	<b>-1,14</b>	<b>-756,3</b>	<b>-1,12</b>

\* В сценарных расчетах эффективная ставка ЕСН зафиксирована на уровне 23%, что соответствует данным 2007 г.

\*\* Эффективная ставка НДС к ВВП за период 2000—2007 гг. составляла в России 6,4%.

Источник. Расчеты авторов.

Таблица 6

**Сценарий 3. Последствия снижения ставки НДС с 18 до 12%  
для доходов бюджетной системы России**

Показатель	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Выпадающие доходы бюджета в результате снижения ставки НДС	-949,3	-1,84	-1090,8	-1,84	-1246,9	-1,84
Прирост чистой прибыли в распоряжении предприятий	360,7	0,70	414,5	0,70	473,8	0,70
Прирост инвестиций в основной капитал (20% чистой прибыли предприятия)	122,1	0,24	142,0	0,24	164,2	0,24
Объем израсходованных домохозяйствами средств внутри российской экономики	482,1	0,94	554,0	0,94	633,3	0,94
Величина мультипликатора потребительских расходов	2,27					
Величина прироста совокупного ВВП:	1094,46	2,13	1296,70	2,19	1522,07	2,25
• вследствие дополнительного спроса домохозяйств	1094,5		1257,6		1437,6	
• вследствие увеличения инвестиционных расходов (32 коп. на каждый вложенный рубль инвестиций)	—		39,1		84,5	
Прирост официальной оплаты труда наемных работников (включая отчисления на социальное страхование):						
• 34% прироста ВВП	372,1	0,72	440,9	0,75	517,5	0,77
Прирост прибыли до налогообложения в экономике:						
• 30% прироста ВВП	328,3	0,64	389,0	0,66	456,6	0,68
Дополнительные поступления в бюджет от налогов:						
Налог на прибыль	306,6	0,60	355,2	0,60	408,8	0,60
ЕСН*	69,6	0,14	82,4	0,14	96,8	0,14
НДФЛ	39,3	0,08	46,6	0,08	54,7	0,08
НДС**	70,0	0,14	83,0	0,14	97,4	0,14
<b>Чистое изменение налоговых поступлений в бюджет вследствие снижения ставки НДС</b>	<b>-463,7</b>	<b>-0,90</b>	<b>-523,6</b>	<b>-0,89</b>	<b>-589,2</b>	<b>-0,87</b>

\* В сценарных расчетах эффективная ставка ЕСН зафиксирована на уровне 23%, что соответствует данным 2007 г.

\*\* Эффективная ставка НДС к ВВП за период 2000—2007 гг. составляла в России 6,4%.

Источник. Расчеты авторов.

Таким образом, результаты анализа последствий снижения ставки НДС для доходов бюджетной системы России указывают, что снижение ставки НДС до уровня 12% влечет при крайних сценариях распределения бремени НДС между покупателями и производителями (1-м и 2-м) потери в налоговых поступлениях в пределах 1,08—1,14% ВВП. В случае 3-го сценария, когда бремя уплаты НДС

распределяется поровну между покупателями и производителям, бюджетные потери от снижения ставки будут минимальными — порядка 0,9% ВВП.

Следовательно, снижение ставки НДС до 12% повлечет для бюджета довольно ощутимые потери, при этом итоги воздействия снижения ставки НДС на повышение деловой активности и ускорение инвестиционных процессов в российской экономике отнюдь не однозначны.

## **Бюджетные последствия замены НДС налогом с продаж**

В качестве способа устранения недостатков НДС предлагается его замена налогом с продаж (НСП). Налог с продаж предлагается в качестве альтернативы НДС по той причине, что он якобы традиционно считается крайне простым в администрировании как для государства, так и для налогоплательщиков. Однако с практической и теоретической точек зрения все выглядит не совсем так. Нельзя не признать, что, хотя налоговые органы при администрировании НДС вынуждены контролировать значительный круг налогоплательщиков, основной объем доходов все-таки обеспечивает сравнительно небольшое количество организаций (в российских условиях крупнейшие налогоплательщики обеспечивают до 80% доходов бюджета от НДС). В отличие от НДС налог с продаж взимается только на стадии конечного потребления, а следовательно, налоговым органам придется перестраивать свою работу так, чтобы контролировать уплату налога сотнями тысяч розничных торговых точек. Потенциальные возможности уклонения от налогообложения, а также риски для бюджета возрастают, причем этот рост пропорционален размеру налоговой ставки — выгоды от уклонения при сравнительно высокой налоговой ставке (на уровне 15—20%) значительно превышают издержки от возможных санкций за нарушение законодательства.

Другое достоинство НДС заключается в том, что обязательства по его уплате применительно к каждому товару распределены между различными налогоплательщиками на разных этапах производственно-коммерческого цикла. В результате даже при уклонении на каком-то этапе этого цикла бюджет получает доли налога, уплачиваемые на остальных этапах. В случае налога с продаж уклонение одним налогоплательщиком означает потерю для бюджета всей суммы налога.

Одновременно возникнет необходимость в реформе режимов налогообложения для малого предпринимательства, в создании правил разграничения продаж товаров и услуг для целей конечного потребления и производственных целей и т.д. Дело в том, что по логике взимания налога на стадии конечного потребления товары (работы, услуги), которые приобретаются для осуществления предпринимательской деятельности, следует исключать из перечня налогооблагаемых благ. Однако для пресечения возможности предпринимателей использовать свой статус при приобретении товаров (работ, услуг) для личных, не связанных с предпринимательской деятельностью целей можно организовать администрирование НСП для предпринимателей по аналогии с «экспортной» схемой администрирования НДС: индивидуальные предприниматели, как и прочие физические лица, независимо от целей приобретения товаров и услуг уплачивают налог с продаж, однако при последующей продаже купленных товаров (работ, услуг) конечному потребителю также предъявляют к оплате этот налог. При этом в бюджет должна перечисле-

ляться разница между «входящим» и «исходящим» НДС. Если же предприниматели будут продавать свою продукцию другим предпринимателям или организациям для производственных целей, то они по итогам налогового периода могут рассчитывать на получение возмещения. Такая система ничем не отличается от системы взимания НДС, и не случайно в большинстве стран мира налог с продаж постепенно модифицировался в НДС.

Другими словами, введение «простого и понятного» налога с продаж возможно только со значительными издержками для налогоплательщиков, созданием специальной системы администрирования, которая позволяла бы разграничить продажи одних и тех же товаров конечному покупателю и промежуточному перепродавцу, а также возможному каскадному эффекту, когда реализация одного и того же товара облагается налогом несколько раз.

Следовательно, замена налога на добавленную стоимость налогом с продаж является крайне сомнительной мерой и в условиях глобализации мировой экономики и роста вовлеченности России в мировые экономические отношения. Действительно, отсутствие НДС не создает необходимости в поддержании системы возмещения НДС из бюджета экспортерам. Однако в этом случае не облагаются и импортируемые товары, что по сравнению с применением НДС, предполагающим налогообложение экспорта по нулевой ставке, в подавляющем большинстве стран мира предоставляет конкурентные преимущества импортным товарам. В отсутствие правил территориальности, гармонизированных с иными странами, возникает сложная ситуация с налогообложением работ и услуг в трансграничных операциях. В то же время наличие каскадного эффекта позволяет предположить, что даже взимание налога с продаж только на стадии розничной реализации не позволит полностью освободить экспорт от косвенных налогов.

Одно можно сказать наверняка — крупные российские корпорации, функционирующие в России, деятельность которых не связана с производством в значительных масштабах потребительских товаров или товаров для внутреннего рынка, крайне заинтересованы в отмене НДС. С одной стороны, это позволит им значительно снизить свои налоговые платежи в бюджет, в краткосрочном периоде практически не неся бремени уплаты нового налога с продаж, а с другой — будет способствовать снижению прочих издержек, связанных с возмещением НДС при экспорте, с налогообложением постоянно растущего импорта, появлению возможности не уплачивать налог при реализации и приобретении услуг, местом реализации которых в соответствии с действующим налоговым законодательством признается территория Российской Федерации. Неудивительно, что наличие значительных ресурсов позволяет этим сторонникам отмены НДС разными способами вовлекать в число своих союзников все больший круг лиц, включая сотрудников органов государственной власти. Вместе с тем такая позиция не только не основана на разумных экономических соображениях, но и способна нанести серьезный вред экономике страны в долгосрочной перспективе.

Для того чтобы реально оценить последствия замены НДС налогом с продаж, необходимо сначала рассчитать объем «выпадающих» доходов, а затем оценить возможные поступления при различных ставках НДС в условиях экономических показателей 2009 г. с учетом того влияния, которое может оказать отмена НДС на уровень деловой активности в экономике.

Следуя вышеописанной логике вычисления «выпадающих» доходов бюджета при снижении ставки НДС до 12% на основе 3-го сценария, по нашим оценкам,

«выпадение» доходов бюджета в результате отмены НДС с учетом их частичной компенсации дополнительными поступлениями по другим налогам может составить порядка 4,1—4,3% ВВП в условиях 2009 г. (на 2009 г. поступления НДС были запланированы на уровне 6,4% ВВП).

Для того чтобы оценить, какая доля «выпадающих» доходов может быть компенсирована за счет введения НСП, необходимо прежде всего определить объект налогообложения. Так, например, при подсчетах возможных поступлений от НСП, сделанных в 2006 г. экспертами Финансовой академии<sup>1</sup>, объект налогообложения был значительно расширен по сравнению с ранее применявшейся в России моделью НСП. Помимо расходов домохозяйств на конечное потребление (приобретение всех без исключения товаров, работ, услуг) были включены расходы организаций, не уменьшающие базу налога на прибыль, а также государственные расходы на закупку товаров и оплату услуг сторонних организаций. На наш взгляд, подобное определение объекта налогообложения является не совсем удачным.

Во-первых, обложение налогом с продаж расходов государственных (муниципальных) закупок фактически означает перераспределение бюджетных средств между уровнями бюджетной системы страны. Более того, налог с продаж является механизмом обложения факта конечного потребления, но при осуществлении государственных (муниципальных) закупок органы власти являются лишь формальными конечными потребителями. На деле государство (местная власть) выступает не конечным потребителем, а промежуточным звеном в производственно-коммерческой цепи доведения товаров (работ, услуг) до населения, а потому эти закупки объектом обложения НСП быть не должны.

Что касается расходов организаций на финансирование конечного потребления работников, то они осуществляются либо за счет средств фонда социального страхования (путевки в детские лагеря, в санатории и пр.), либо из чистой прибыли организаций (оплата коммунальных услуг, питания, отдыха, обучения и пр. в интересах работников) и тогда считаются доходом, полученным работниками в натуральной форме, т.е. облагаются налогом на доходы физических лиц. Другими словами, здесь нет реализации товаров, работ, услуг, а потому объектом обложения налогом с продаж данные операции быть не могут.

На наш взгляд, в целях расширения налоговой базы налога с продаж по сравнению с прежней моделью можно в качестве объекта обложения НСП рассматривать только операции по реализации физическим лицам за наличные средства и безналичный расчет (в том числе с использованием банковских карт) всех товаров (работ, услуг). Исключение из объекта обложения целесообразно для сделок с недвижимым имуществом и операций по приобретению ценностей (драгоценные металлы и камни, антиквариат, предметы искусства и т.п.), способных сохранять свою стоимость в течение длительного периода, так как они не являются предметами конечного потребления, а выполняют функции валового накопления в экономике. Следуя той же логике, из перечня облагаемых налогом товаров необходимо исключить операции с финансовыми активами (ценные бумаги, валюта, депозиты, займы, страховые технические резервы, паи и пр.).

Так как базой предлагаемого НСП служит стоимость реализуемых физическим лицам конечных товаров (работ, услуг), приблизительно оценить ее величину можно

<sup>1</sup> Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Сопоставление НДС и налога с продаж», 2006 // [http://www.taxreform.ru/th\\_nsp.html](http://www.taxreform.ru/th_nsp.html)

через расходы домашних хозяйств на конечное потребление, уменьшенные на величину стоимости продуктов и услуг, поступивших в натуральной форме (в качестве оплаты труда или произведенных домашними хозяйствами для собственного потребления), и сумму чистых покупок товаров и услуг, сделанных за рубежом<sup>1</sup>. Из результатов расчетов (табл. 7) видно, что за 2003—2007 гг. налогооблагаемая база НСП составила бы в среднем 91—92% всех расходов домашних хозяйств на конечное потребление, т.е. в 2009 г. была бы равна порядка 22 800 млрд руб.

Таблица 7

## Оценка налоговой базы НСП

	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	млрд руб.	% к итогу								
Расходы домашних хозяйств на конечное потребление	6 540,1	100,0	8 405,6	100,0	10 590,0	100,0	12 880,9	100,0	15 815,5	100,0
Из них:										
стоимость товаров и услуг, поступивших в натуральной форме	446,2	6,8	538,2	6,4	633,3	6,0	718,3	5,6	787	5,0
чистые покупки товаров и услуг, сделанные за рубежом	205,3	3,1	301,3	3,6	327,7	3,1	287,6	2,2	323,2	2,0
Налоговая база НСП	5 888,6	90,1	7 566,1	90	9 629,0	90,9	11 875,0	92,2	14 705,3	93,0

Источники: Росстат; расчеты авторов.

Иными словами, лишь в случае установления ставки НСП, равной 10%, полученные доходы попадают в интервал ожидаемых потерь от отмены НДС (4,4% ВВП), т.е. могут компенсировать его.

Однако для этого необходимо сделать практически невероятное допущение о 100%-й собираемости налога. Фактическая собираемость налога с продаж по итогам 2002 г. составила 30%. Этот уровень можно рассматривать в качестве первого сценария расчетной собираемости НСП. Второй сценарий будет соответствовать собираемости НДС, рассчитываемой как отношение фактических доходов от НДС к теоретической сумме налога, исчисленной на основе показателей социально-экономической статистики. В соответствии с расчетами это значение составляет приблизительно 57% в среднем за 2003—2007 гг.<sup>2</sup> Оценка потенциально возможных поступлений в условиях экономических показателей 2009 г. для различных ставок налога с продаж представлена в табл. 8.

<sup>1</sup> Чистые покупки товаров и услуг, сделанные за рубежом, — статистический показатель, рассчитываемый как разница между покупками резидентов за рубежом и покупками нерезидентов на территории России.

<sup>2</sup> При этом надо оговориться, что сумма налога, исчисленная на основании данных социально-экономической статистики о показателях, составляющих налоговую базу, не означает, что налог в подобных объемах даже теоретически может поступить в бюджет. Среди причин этого необходимо выделить как методологию расчета статистических показателей, так и особенности налоговой системы.

Таблица 8

**Поступления налога с продаж в зависимости  
от различных ставок налога**

	База налога	Ставка налога		
		10%	8%	5%
Поступления от нового НСП, млрд руб.:	22 800			
• при расчетной собираемости 30%		684	547	342
• при расчетной собираемости 57%		1 300	1 040	650
Поступления от нового НСП, % ВВП:	44,3			
• при расчетной собираемости 30%		1,3	1,1	0,7
• при расчетной собираемости 57%		2,5	2,0	1,3
Выпадающие доходы от отмены НДС (3-й сценарий), % ВВП		4,2		
Сальдо поступающих и «выпадающих» доходов, % ВВП:				
• при расчетной собираемости 30%		-2,9	-3,1	-3,5
• при расчетной собираемости 57%		-1,7	-2,2	-2,9
<i>Справочно:</i> поступления от старого НСП, взимавшегося в России до 2004 г., % ВВП		0,5		

*Источник.* Расчеты авторов.

Как видно из расчетов, поступления доходов от введения нового НСП в условиях 2009 г. в зависимости от ставки и уровня расчетной собираемости варьировали бы от 0,7 до 2,5% ВВП. В то же время введение налога с продаж даже с 10%-й ставкой не способно сократить разрыв в доходах («выпадающие» доходы), который составил бы в этом случае 1,7—2,9% ВВП.

При этом для обеспечения указанного в таблице уровня поступлений НСП необходимо сделать плательщиками нового налога все организации и предприятия розничной торговли независимо от используемого специального налогового режима, а также взимать налог с продаж со всех товаров, работ и услуг, потребляемых населением, включая те, которые в настоящее время не облагаются НДС. Поэтому в реальности потери бюджетной системы от замены НДС на налог с продаж, вероятнее всего, окажутся существенно выше расчетных.

## **Бюджетные последствия перехода к взиманию НДС на основе балансового метода**

В 2007 г. широко обсуждалась возможность перехода к так называемому методу прямого счета для исчисления налога на добавленную стоимость<sup>1</sup>. Этот метод заключается в отказе от используемого в настоящее время фактурного метода исчисления НДС и применении в целях налогообложения балансовых данных о

<sup>1</sup> В октябре 2007 г. в Минфин России Координационным советом предпринимательских союзов России (КСПСР) было направлено письмо с концепцией (набором предложений) изменения системы начисления налога на добавленную стоимость.

прибыли и фонде оплаты труда налогоплательщика как составляющих добавленной стоимости в целях налогообложения. В результате в случае перехода к прямому счету предлагается облагать созданную каждым налогоплательщиком за отчетный период добавленную стоимость как сумму ее отдельных элементов — прибыли, фонда оплаты труда, единого социального налога и уплачиваемых налогов на производство.

Теоретически основным достоинством данного способа взимания является отсутствие механизмов возмещения ранее уплаченного НДС, что позволяет существенно упростить администрирование налога. Однако это возможно только в случае изменения правила территориальности уплаты налога.

В настоящее время в России, как и в большинстве стран — торговых партнеров России, при взимании НДС применяется принцип страны назначения, когда от НДС освобождается экспорт и облагается импорт. Переход к обложению созданной на территории страны добавленной стоимости (прямой метод) без каких-либо возмещений НДС предусматривает необходимость применения принципа страны происхождения, когда налогом облагается экспорт и освобождается импорт. Сами по себе оба принципа налогообложения НДС работают эффективно до тех пор, пока государства-контрагенты не начнут применять разные принципы при взаимной внешней торговле. Иначе товар, экспортируемый из первой страны во вторую, будет облагаться НДС в обоих государствах. А обратный экспорт, напротив, не будет облагаться НДС ни в одном из них. Данное обстоятельство существенным образом ухудшит конкурентные позиции отечественных товаров, экспортируемых за рубеж. При этом необходимо учитывать то, что согласно среднесрочному прогнозу социально-экономического развития России ожидается существенное сокращение сальдо экспортно-импортных операций (в перспективе до нулевого значения), а значит, бюджет может вообще не получить выгод от перехода на принцип страны происхождения.

Осознавая невозможность безубыточного изменения правила территориальности взимания НДС в России, создатели концепции изменения системы начисления налога на добавленную стоимость применяют дуалистический подход, сводящийся к тому, что для предприятий внутреннего рынка возмещение НДС не потребуется, в то время как для экспортеров предполагается сохранить существующий порядок возмещений из бюджета НДС, входящий в стоимость покупных материалов и комплектующих в составе экспортной продукции. Но если сейчас возмещение осуществляется на основании входящих счетов-фактур, то в концепции счета-фактуры использовать не планируется, а «правильность вычета и возмещения определяется контрактами, инвойсами (банковскими документами), товаросопроводительными документами, таможенными декларациями и калькуляциями». Если в России при устоявшемся порядке администрирования процесс возмещения отличается крайней длительностью, то в предлагаемом в концепции варианте экспортерам доказывать обоснованность своих прав на возмещение налога можно будет только в судебном порядке, так как для налоговых инстанций калькуляции и входящие счета без выделенных сумм НДС не являются основанием для однозначных выводов о суммах уплаченного НДС.

Таким образом, во-первых, главное достоинство метода прямого счета в концепции сведено на нет, причем предлагаемый вариант возмещения НДС экспортерам еще более ухудшит и без того проблемную ситуацию.

Во-вторых, следует отметить, что при зачетно-фактурной схеме НДС взимается как разница между исходящим и входящим налогами, уплаченными на разных этапах одного производственно-коммерческого цикла движения продукта, что

позволяет осуществлять встречный контроль за полной его оплатой. При прямом методе согласно концепции использование счетов-фактур не предусматривается, значит, возможность встречных проверок будет отсутствовать, а полнота уплаты НДС ставится в зависимость от качества проведения проверок расчета налогооблагаемой базы по прибыли и ФОТ.

В-третьих, переход на прямой метод предполагает преимущественное упразднение системы зачетов и возмещений налога из бюджета, в связи с чем встает вопрос о судьбе существующей в настоящее время возможности возмещения НДС по приобретенным инвестиционным товарам. Очевидно, что отмена данного возмещения означает удорожание инвестиций на величину ставки налога, причем предоставление возможности включения сумм уплаченного НДС на инвестиционные товары в расходы текущего периода существенным образом не повлияет на итоговый эффект.

В-четвертых, несмотря на то что косвенный характер налога сохранится, определение налоговых обязательств будет осуществляться в процентах (величина ставки) к объектам прямого налогообложения — прибыли и ФОТ, а следовательно, НДС фактически станет прямым налогом для плательщиков. Более того, налогоплательщик получит возможным образом управлять величиной своих обязательств по НДС, маневрируя показателями прибыли и ФОТ. Существует вероятность, что это обстоятельство приведет к стимулированию возврата к «серым» схемам по зарплате в целях уклонения от уплаты уже двух налогов (ЕСН и НДС), а также к попыткам сокрытия величины налогооблагаемой прибыли (например, через активное ведение «фиктивных работ или услуг, оказываемых со стороны фирм-однодневок»).

В-пятых, в концепции в добавленную стоимость не включен такой ее элемент, как налоги на производство (земельный налог, транспортный налог, налог на имущество), а следовательно, реальная добавленная стоимость будет облагаться налогом не в полной мере.

В-шестых, в предлагаемой концепции импорт выводится из обложения, а ведь НДС на импорт отличается высокой собираемостью и существенен для бюджета страны. Более того, поступившие иностранные товары без НДС получают ощутимые конкурентные (ценовые) преимущества перед отечественными аналогами.

В-седьмых, предлагаемую КСПСР методику невозможно применить при исчислении налога налоговым агентом, так как он не владеет информацией о прибыли, фонде заработной платы и т.д. по совершаемой операции.

И наконец, необходимо учитывать то обстоятельство, что при всех сложностях администрирования НДС в его сегодняшнем виде налогоплательщики и налоговые органы уже обладают набором навыков исчисления, уплаты НДС и контроля за исполнением налогового законодательства. Введение другой схемы его взимания создаст необходимость выработки и апробации совершенно новых подходов как к исполнению налогового законодательства, так и к налоговому администрированию. В результате дополнительные административные издержки на первых порах будут нести и бизнес, для которого усложняется отчетность, и ФНС.

Таким образом, и отсутствие положительного международного опыта<sup>1</sup>, и представленные выше аргументы позволяют утверждать, что указанная в концепции схема реформирования НДС едва ли будет способствовать повышению эффективности взимания налога в России и не может всерьез рассматриваться в качестве возможной меры совершенствования налоговой системы страны.

---

<sup>1</sup> Прямой метод применяется в единственной из развитых стран мира — в Японии и действует в качестве специального режима для малых предприятий.

В целях обеспечения комплексной оценки налоговых последствий перехода на балансовый метод взимания НДС спрогнозируем величину поступлений налога по предлагаемому методу в экономических условиях 2009 г., для этого из величины созданной за год добавленной стоимости в стране необходимо вычесть фонд оплаты труда, величину прибыли и налогов на производство в тех видах деятельности и секторах экономики, которые по закону освобождены от уплаты НДС (ст. 149 НК РФ).

Согласно налоговой статистике (табл. 9) наибольшие суммы освобождений приходятся на деятельность финансового сектора экономики и касаются следующих операций:

- осуществление банками банковских операций (за исключением инкассации) (подп. 3 п. 3 ст. 149 НК РФ);
- оказание услуг по страхованию, со страхованию и перестрахованию страховыми организациями, а также по негосударственному пенсионному обеспечению негосударственными пенсионными фондами (подп. 7 п. 3 ст. 149 НК РФ);
- реализация долей в уставном (складочном) капитале организаций, паев в паевых фондах кооперативов и паевых инвестиционных фондах, ценных бумаг и инструментов срочных сделок (подп. 12 п. 2 ст. 149 НК РФ);
- предоставление займов в денежной форме, а также оказание финансовых услуг по предоставлению займов в денежной форме (подп. 15 п. 3 ст. 149 НК РФ).

Таблица 9

**Расчет НДС, недополученного вследствие освобождений  
от налогообложения финансовой деятельности**

Код льготы в соответствии со статьями НК РФ	Стоимость реализованной продукции, работ, услуг				НДС, недополученный вследствие освобождений			
	2004 г.		2005 г.		2004 г.		2005 г.	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу
<b>Финансовая деятельность, всего</b>	<b>7 921,5</b>	<b>92,2</b>	<b>11 750,3</b>	<b>93,2</b>	<b>775,1</b>	<b>91,0</b>	<b>994,7</b>	<b>91,6</b>
подп. 12 п. 2 ст. 149 НК РФ	5 282,4	61,5	8 002,1	63,5	493,5	57,9	555,7	51,2
подп. 3 п. 3 ст. 149 НК РФ	2 220,9	25,8	3 252,2	25,8	220,8	25,9	369,6	34,1
подп. 7 п. 3 ст. 149 НК РФ	357,5	4,2	394,2	3,1	53,6	6,3	55,9	5,2
подп. 15 п. 3 ст. 149 НК РФ	60,7	0,7	101,8	0,8	7,2	0,8	13,5	1,2
Всего освобождений по ст. 149 РФ	8 594,5	100,0	12 605,7	100,0	851,6	100,0	1 085,4	100,0

Источник. Форма 1-НДС, ФНС России.

Другим сектором, деятельность которого в принципе не признается объектом налогообложения НДС (подп. 4 п. 2 ст. 146 НК РФ), является сектор государственного управления. Более того, отдельно в Налоговом кодексе оговорены операции, осуществляемые органами государственной власти и местного самоуправления, которые выводятся из-под налогообложения:

- оказание услуг уполномоченными на то органами, за которые взимается государственная пошлина, все виды лицензионных, регистрационных и патентных пошлин и сборов, таможенных сборов за хранение, а также пошли-

ны и сборы, взимаемые государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами при предоставлении организациям и физическим лицам определенных прав (подп. 17 п. 2 ст. 149 НК РФ);

- выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджетов, а также средств Российского фонда фундаментальных исследований, Российского фонда технологического развития и образующих для этих целей в соответствии с законодательством Российской Федерации внебюджетных фондов министерств, ведомств, ассоциаций; выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ учреждениями образования и научными организациями на основе хозяйственных договоров (подп. 16 п. 3 ст. 149 НК РФ).

Ограниченность статистических данных не позволяет вычлнить добавленную стоимость, создаваемую по всем видам деятельности, освобождаемым от уплаты НДС в соответствии со ст. 149 НК РФ, однако репрезентативность расчетов останется достаточно высокой, даже если рассмотреть финансовый сектор, доля которого в общей сумме освобождений от НДС составляет более 91%, и сектор государственного управления, деятельность которого полностью выведена из-под обложения налогом.

Итак, согласно проведенным расчетам, добавленная стоимость, создаваемая в этих секторах и подлежащая освобождению, составляет в среднем за 2004—2005 гг. порядка 16,6% добавленной стоимости по экономике в целом.

Следовательно, можно рассчитать величину поступлений НДС при переходе к балансовому методу в экономических условиях 2009 г. с допущением, что доля добавленной стоимости, создаваемая в секторах финансовой деятельности и государственного управления и подлежащая освобождению, сохранится по-прежнему на уровне 16,6%, а доля остальных освобождений составит не более 10% величины добавленной стоимости, создаваемой в финансовом секторе.

В связи с тем что из величины добавленной стоимости в расчете были исключены основные освобождаемые категории операций и виды деятельности, уровень собираемости налога должен характеризовать величину возможной недоимки по платежам НДС в федеральный бюджет, а значит, в соответствии с оценками Минфина для действующего НДС должен быть порядка 90%. Расчет представлен в табл. 10.

Таблица 10

**Последствия перехода на балансовый метод взимания НДС  
для доходов бюджетной системы РФ в условиях  
экономических показателей 2009 г.**

Показатель	
1	2
Добавленная стоимость в основных ценах (без учета скрытой оплаты труда) принимается равной 74% ВВП, млрд руб.	38 090
Освобождаемая ДС финансового сектора, % общей величины ДС	4,2
Освобождаемая ДС сектора государственного управления, % общей величины ДС	12,4
Освобождаемая ДС, создаваемая в прочих секторах экономики (10% от ДС финансового сектора), %	0,42

Окончание табл. 10

1	2
Налоговая база при взимании балансовым методом, млрд руб.	31 538
Уровень собираемости налога, %	90
Объем поступлений в бюджет:	
• по налоговой ставке 18%, млрд руб.	5 109
• по налоговой ставке 12%, млрд руб.	3 406
Справочно: ожидаемые поступления НДС в бюджет в 2009 г., млрд руб.	3 271
Справочно: прогноз ВВП в 2009 г., млрд руб. (заложенный в Закон о федеральном бюджете на 2009 г. в первоначальной редакции)	51 475

Столь высокие значения поступлений объясняются несколькими обстоятельствами.

Во-первых, по причине отсутствия необходимых статистических данных из общей величины добавленной стоимости не была устранена та ее часть, которая создается налогоплательщиками, применяющими специальные налоговые режимы и также освобождаемыми от уплаты НДС.

Во-вторых, при балансовом методе из налоговой базы не вычитаются инвестиционные расходы, которые согласно ст. 39 НК РФ не относятся к операциям реализации и не подлежат обложению НДС.

В-третьих, при переходе на прямой метод добавленная стоимость, производимая на экспорт, подлежит обложению налогом, а стоимость импортируемых товаров, наоборот, не включается в состав налоговой базы НДС. По прогнозам Минэкономразвития России (август 2008 г.), в 2009 г. чистый экспорт запланирован на уровне 7,7% ВВП. Следовательно, данная сумма при прямом методе созданной добавленной стоимости включается в налоговую базу, а при зачетно-фактурном методе уменьшает ее через систему возмещений и вычетов. Принимая во внимание, что НДС на ввозимые на территорию страны товары в 2009 г. запланирован в бюджете на уровне 1403,25 млрд руб. (2,7% ВВП), из которых порядка 70% впоследствии принимается к вычету, а сумма заявленных требований по возмещению НДС, по которым было принято в 2005—2007 гг. положительное решение, в среднем составляла 3,5—3,6% ВВП (в условиях 2009 г. это эквивалентно 1830 млрд руб.), можно считать, что разница в поступлениях НДС, обусловленная использованием разных правил территориальности взимания НДС, оценивается приблизительно в 1,4 трлн руб. в условиях 2009 г. Следовательно, если бы при сохранении зачетно-фактурной схемы взимания налога в 2009 г. применялся принцип взимания налога по месту происхождения товаров (работ, услуг), то сумма поступлений в бюджетную систему увеличилась бы до 4,7 трлн руб.

## Что надо делать

Существующие проблемы с задержками получения экспортерами возмещения НДС из бюджета, с широким распространением «серых» схем возмещения, несомненно, наносят ощутимый урон федеральному бюджету и требуют скорейшего преодоления. Однако, на наш взгляд, очевидным является и тот факт, что реше-

ние насущных проблем администрирования НДС не должно осуществляться с помощью кардинального реформирования налога.

Следует признать, что меры, принимавшиеся в области отдельных частных задач совершенствования налогового законодательства, вне единого системного подхода, который был принят за основу в 2000 г., при написании гл. 21 Налогового кодекса, привели к тому, что эффективность некоторых положений налогового законодательства о налоге на добавленную стоимость в ряде случаев является сомнительной, а иногда законодательство об НДС создает прямые препятствия для налогоплательщиков по ведению бизнеса. Все это накладывается на общие проблемы, заключающиеся в отсутствии традиций как налогового администрирования, так и исполнения налогового законодательства, специфике судебной системы и системы надзора за исполнением налоговыми органами своих обязанностей в области налогового контроля, невозможности по различным причинам принимать решения на основании критериев разумности и соразмерности.

Необходимо также признать, что с учетом применяемой в России ставки НДС и особенностей российской экономики (высокая доля экспорта, низкий уровень институционального развития, высокая доля теневого сектора и т.д.) доходы бюджета от НДС превышают прогнозный уровень, рассчитанный на основании ряда объективных факторов. Это означает, что в ближайшее время вполне возможно принятие мер, которые могут привести к некоторому снижению бюджетных доходов от налога на добавленную стоимость, но обеспечат значительное повышение его эффективности и нейтральности, снижение издержек для налогоплательщиков, связанных с исполнением налогового законодательства.

Прежде всего необходимо решить следующие задачи.

1. Упорядочение и упрощение получения возмещения НДС в условиях использования нулевой ставки и в прочих случаях. В частности, для подтверждения факта экспорта необходимо установить единственный признак — пересечение товаром таможенной границы России, исключив впоследствии требование документа, подтверждающего поступление экспортной выручки, или наличия контракта исключительно с иностранным покупателем. Особое внимание следует уделить порядку применения нулевой ставки при налогообложении услуг, связанных с экспортом (например, при транспортировке товаров трубопроводным транспортом с учетом особенностей оформления подобной транспортировки в отношении различных товаров и применении периодического временного декларирования, а также при транспортировке экспортируемых товаров железнодорожным транспортом).

2. Систематизация различных положений Налогового кодекса в части НДС и устранение имеющихся внутренних противоречий. В странах, использующих НДС, для большинства налогоплательщиков, не совершающих сложных операций, этот налог является одним из самых простых в исчислении и уплате. Необходимо стремиться к тому, чтобы это было так и в России. Для этого следует изменить правила оформления счетов-фактур, унифицировать правила, относящиеся к получению права на налоговый вычет в различных ситуациях, применению освобождений от налогообложения, уточнить многие формулировки Кодекса, которые могут быть истолкованы неоднозначно и создают прямые проблемы как для налогоплательщиков, так и для налоговых органов.

3. Повышение эффективности работы контролирующих органов. Сюда относится налаживание эффективного взаимодействия налоговых и таможенных органов, создание системы контроля, основанной на современных методах оценки

рисков уклонения от налогообложения, неизвестных налогоплательщикам и применяемых исключительно налоговыми органами, повышение уровня ответственности сотрудников налоговых органов при расширении их прав, в том числе прав по вынесению решения на основании профессионального суждения о соответствии действий налогоплательщика духу и букве налогового законодательства, снижение коррупции в государственных органах и совершенствование системы регистрации налогоплательщиков.

Если результатом всех вышеназванных действий, которые вполне могут повлечь снижение доходов бюджетной системы в краткосрочной перспективе, будет реальный рост эффективности и нейтральности налоговой системы и системы налогового контроля, то это единственный вариант развития событий, при котором подобное снижение доходов является оправданным. Значительный мультипликативный эффект, связанный с улучшением системы налогового администрирования, а также налоговой системы в целом, позволит не только упорядочить налоговую нагрузку на экономических агентов, но и решить целый ряд задач в иных областях, например даст возможность внедрить иные налоги, препятствием для взимания которых является неподготовленность налоговых органов. Речь идет в первую очередь о налогообложении добавочного дохода при добыче углеводородного сырья, а также о налогообложении недвижимости, а кроме того, это будет способствовать существенному повышению собираемости основных налогов и росту финансовой устойчивости бюджетной системы России в долгосрочной перспективе.

## **Налоговая политика по отношению к российскому нефтяному сектору<sup>1</sup>**

Нефтяной комплекс является базовым в экономике России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета страны. В статье рассматриваются основные проблемы налоговой политики государства по отношению к российскому нефтяному сектору, анализируются результаты проведенной налоговой реформы и возможные меры по дальнейшему совершенствованию налогообложения данного сектора.

Налоговая политика государства по отношению к минерально-сырьевому сектору экономики оказывает значительное влияние на распределение доходов от добычи минерально-сырьевых ресурсов и принятие решений об инвестициях. При этом, как показывает мировой опыт, создание эффективной системы налогообложения минерально-сырьевого сектора является весьма сложной задачей. Система налогообложения данного сектора, как правило, рассматривается как концептуально отличная от системы налогообложения в других секторах экономики, поскольку в нем формируются значительные рентные доходы и существуют необычные инвестиционные риски. Рентные платежи при добыче минерально-сырьевых ресурсов, как правило, определяются дополнительным доходом с месторождения после того, как все производственные издержки, включая «нормальную» норму прибыли с капиталовложений, возмещены. Основной принцип здесь заключается в том, что собственник природных ресурсов (чаще всего государство) должен получать большую часть этого дополнительного дохода. В то же время добывающей промышленности присущи определенные риски, несколько отличные по размеру и характеру от рисков в других секторах экономики, связанные с проведением поисково-разведочных работ, высоким уровнем капиталоемкости, большим временным разрывом между осуществлением затрат и производством, а также значительными колебаниями цен на минеральное сырье.

Государства, как правило, стремятся создать налоговые системы, которые соответствуют следующим основным требованиям: обеспечивают поступление государству большей части рентных доходов, генерируемых в минерально-сырьевом секторе, особенно в периоды высоких цен на его продукцию; могут эффективно

---

<sup>1</sup> Отдельные положения статьи были опубликованы в: *Бобылев Ю.* Реформу надо продолжать // Нефть России. 2008. № 1.

администрироваться, требуют небольших затрат на сбор налогов и предоставляют минимум возможностей для уклонения от их уплаты; максимизируют реальный объем доходов путем обеспечения поступлений уже в первые годы производства; изымают сверхприбыли при реализации проектов, характеризующихся чрезвычайно низкими затратами; являются нейтральными и стимулируют экономическую эффективность. В то же время мировая практика еще не выявила идеального, применимого во всех случаях налогового режима для минерально-сырьевого сектора, поэтому, основываясь на некоторых общих принципах, налоговая политика государства по отношению к данному сектору в каждой конкретной стране учитывает ее особенности, приоритетные социально-экономические цели развития и существующие ограничения<sup>1</sup>.

Реформа налогообложения минерально-сырьевого сектора экономики России была направлена на формирование новой структуры налоговой системы, которая, с одной стороны, обеспечивала бы получение государством природной ренты, генерируемой в минерально-сырьевом секторе, с другой — сохраняла бы достаточные стимулы для инвестиций в его развитие. Система налогообложения минерально-сырьевого сектора, действовавшая в России вплоть до 2002 г., не могла считаться эффективной с точки зрения достижения указанных целей. Данная система основывалась на четырех специальных налогах, предназначенных для изъятия природной ренты: платежах за пользование недрами, отчислениях на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизах и экспортных пошлинах на минеральное сырье<sup>2</sup>.

Применение в российском нефтяном секторе широко используемых в мировой практике стандартных адвалорных налогов, основанных на цене реализации нефти, столкнулось с проблемой трансфертного ценообразования. В ходе рыночных реформ в России были сформированы 13 вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), объединяющих предприятия по добыче и переработке нефти и реализации нефти и нефтепродуктов. Впоследствии число ВИНК фактически сократилось до 9, поскольку небольшие ВИНК были поглощены крупными нефтяными компаниями. На долю ВИНК в настоящее время приходится около 90% всей добычи и переработки нефти в стране. В результате применения нефтяными компаниями трансфертных (внутрикорпоративных) цен цена нефти, которая использовалась для исчисления налогов при добыче нефти, существенно отличалась от ее реальной рыночной цены.

Трансфертные цены, по которым ВИНК покупали нефть у своих дочерних нефтедобывающих предприятий, как правило, устанавливались исходя из целей

---

<sup>1</sup> *Baunsgaard Th.* A Primer on Mineral Taxation. Washington: IMF, 2001; *Garnaut R., Clunies Ross A.* Taxation of Mineral Rents. Oxford: Clarendon Press, 1983; *Goss Chr.* Petroleum and Mining Taxation. Gower, 1986; *Johnston D.* International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts. Tulsa: PennWell Publishing Co, 1994; *Nellor D.* Taxation of Mineral and Petroleum Resources. Tax Policy: Handbook. Washington: IMF, 1995. P. 237—241; *World Fiscal Systems for Oil.* N.Y.: Barrows, 1994; *World Petroleum Arrangements, 1997.* N.Y.: Barrows, 1997; *Otto J. et al.* Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society. Washington: The World Bank, 2006; *Джонстон Д.* Международный нефтяной бизнес: налоговые системы и соглашения о разделе продукции. М.: Олимп-Бизнес, 2003; *Бобылев Ю.* Реформирование налогообложения минерально-сырьевого сектора. М.: ИЭПП, 2001; *Он же.* Опыт стран СНГ в налогообложении добывающей промышленности // Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы. М.: ИЭПП, 2004. С. 431—450.

<sup>2</sup> См.: *Бобылев Ю.* Налогообложение в минерально-сырьевом секторе // Налоговая реформа в России: анализ первых результатов и перспективы развития. М.: ИЭПП, 2002. С. 153—221.

минимизации налогообложения на уровне, близком к уровню текущих затрат добывающего предприятия. В результате цена, по которой исчислялись и уплачивались налоги в нефтедобыче (платежи за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налог на прибыль и др.), оказывалась значительно ниже и экспортной, и рыночной цены нефти на внутреннем рынке. В 2000—2001 гг. трансфертные цены, по нашим оценкам, составляли примерно 50—60% реальных рыночных цен на нефть. В то же время в стране отсутствовали работоспособная правовая система, позволяющая четко определять базу налогообложения в случаях применения трансфертных цен, и развитые механизмы биржевой торговли, цены которой могли бы служить базой для налогообложения.

Вместе с тем преобладание в действовавшей системе налогообложения налогов на объемы добычи и валовой доход оказывало сильное регрессивное воздействие. Основная часть налоговых платежей в этих условиях фактически не зависела от финансовых результатов деятельности предприятий. Негативные последствия регрессивной налоговой структуры становились особенно очевидными при падении мировых цен на минеральное сырье. Именно такая ситуация наблюдалась в 1998 г. По расчетам Всемирного банка, в 1998 г. (в период до девальвации рубля) при резком снижении мировых цен на нефть и падении рентабельности производства уровень налоговых изъятий в нефтяном секторе достиг 99% чистого дохода.

Повышение эффективности системы налогообложения минерально-сырьевого сектора и ее приведение в соответствие с мировой практикой требовали достаточно кардинального реформирования данной системы. Основным содержанием налоговой реформы в минерально-сырьевом секторе российской экономики явилось введение в налоговую систему Российской Федерации с начала 2002 г. нового налога — налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который заменил действовавшие до этого платежи за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть.

Концепция НДПИ заключалась в замене трех действовавших платежей одним единым (недифференцированным) налогом, обеспечивающим налоговые поступления государству на уровне, соответствующем суммарной величине уплачиваемых в бюджет ресурсных платежей. Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ вторая часть Налогового кодекса РФ была дополнена гл. 26 «Налог на добычу полезных ископаемых», а также внесены соответствующие поправки, связанные с введением этого налога, в другие законодательные акты Российской Федерации. Ставки НДПИ были установлены по видам полезных ископаемых в рублях на единицу измерения добытого полезного ископаемого (для нефти, а впоследствии также для природного газа) либо в процентах от стоимости добытых полезных ископаемых.

Установленные налоговые ставки были определены на основе средних фактических ставок платы за пользование недрами и половины действовавших ставок отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы; по нефти утвержденная ставка налога учитывала также величину акциза. Первоначальная величина ставки НДПИ при добыче нефти была рассчитана на основе средневзвешенной цены реализации нефти на внутреннем и внешнем рынках, т.е. ее величина учитывала не получавшиеся до этого бюджетом ресурсные платежи с части цены экспортируемой нефти, превышавшей трансфертную цену реализации нефти.

Ставка НДПИ при добыче нефти корректируется с учетом уровня мировых цен на нефть и изменения валютного курса рубля путем применения специально-

го коэффициента Кц (табл. 1). Применение такого коэффициента позволяет обеспечить прогрессивность налога на добычу нефти, ставка которого установлена в абсолютном выражении.

Таблица 1

## Ставка НДС при добыче нефти в 2002—2007 гг.

Показатель	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Базовая ставка НДС при добыче нефти, руб./т	340	340	347	419	419	419
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц)	$(Ц - 8) \times P/252$			$(Ц - 9) \times P/261$		

Обозначения: Ц — средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals, долл. США за баррель; P — среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком РФ.

*Источники:* Налоговый кодекс РФ; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 151-ФЗ; Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ; Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

Введение НДС позволило значительно повысить бюджетную эффективность налоговой системы, нейтрализовать негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования, приблизить российскую систему налогообложения к мировым стандартам. В то же время введенная единая специфическая ставка НДС была рассчитана преимущественно на применение в средних условиях и не учитывала объективных различий в условиях добычи нефти, обусловленных горно-геологическими характеристиками месторождений, их расположением, а также стадией разработки.

Недостатки единой ставки НДС обусловили поиск вариантов дифференциации ставки налога в зависимости от горно-геологических и географических факторов, характеризующих реальные условия добычи нефти. В 2006 г. Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 151-ФЗ система налогообложения добычи нефти была дополнена новыми элементами. Основными изменениями, вступившими в силу с 1 января 2007 г., являются следующие.

1. Введен понижающий коэффициент Кв, применяемый к базовой ставке НДС, характеризующий степень выработанности запасов нефти на участке недр. Коэффициент Кв применяется при степени выработанности начальных извлекаемых запасов участка недр от 0,8 до 1, рассчитывается по определенной формуле и изменяется от 1 (при степени выработанности 0,8) до 0,3 (при степени выработанности 1 и более).

2. При разработке новых нефтяных месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края установлена нулевая ставка НДС до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр при неперевышении срока разработки запасов 10 лет либо в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи с даты государственной регистрации лицензии.

3. Установлена нулевая ставка НДС при разработке месторождений сверхвязкой нефти.

Принятые изменения направлены на стимулирование разработки истощенных и новых нефтяных месторождений. Дифференциация НДС с учетом выработанности запасов позволяет продлить сроки разработки истощенных месторождений и повысить уровень нефтеизвлечения. Продление эксплуатации истощенных месторождений обеспечивает дополнительные поступления как НДС (взимаемого по пониженной ставке), так и других налогов (налог на прибыль, экспортные пошлины и т.д.). Снижение ставки НДС для новых нефтяных месторождений позволяет стимулировать освоение Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, создать базу для будущих доходов государственного бюджета.

В то же время принятые поправки предусматривают, что льготы по НДС на новых и выработанных месторождениях могут быть получены лишь при применении прямого метода учета количества добытой нефти на участке недр, т.е. учета добытой нефти на отдельном лицензионном участке с помощью специальных измерительных приборов (средств, устройств). Применительно к выработанным месторождениям данное положение существенно ограничивает область применения налоговой льготы, поскольку на большинстве выработанных месторождений (лицензионных участков) не существует прямого учета добычи нефти.

В предыдущие годы необходимость прямого учета добытой нефти по лицензионным участкам отсутствовала, поэтому такой учет принимаемыми техническими решениями не предусматривался (можно отметить, что основная часть эксплуатируемых в настоящее время систем добычи и транспортировки нефти была создана еще во времена СССР). Учет добытой нефти осуществляется на специальном коммерческом узле учета на выходе из установки подготовки нефти, куда поступает нефть с нескольких лицензионных участков.

С 2002 г. поправками к Закону РФ «О таможенном тарифе», утвержденными Федеральным законом № 126-ФЗ, были установлены предельные размеры вывозных таможенных пошлин на нефть и сам механизм определения предельной ставки экспортной пошлины в зависимости от уровня мировой цены на нефть. В 2004 г. порядок расчета предельной ставки экспортной пошлины на нефть был изменен, установлена более прогрессивная шкала для расчета предельной ставки экспортной пошлины (табл. 2). С ростом мировой цены на нефть доля налоговых изъятий прогрессивно растет (до 65% с каждого дополнительного доллара экспортной выручки при цене свыше 25 долл./барр.). Введение данного механизма обеспечило как необходимую прогрессивность, так и предсказуемость налоговой нагрузки.

Таблица 2

**Предельные ставки экспортной пошлины на нефть  
в 2002—2007 гг.**

Мировая цена на нефть марки Urals	Ставка пошлины, долл./т	
	2002 — 31 июля 2004 г.	1 августа 2004—2007 г.
До 15 долл./барр.	0	0
От 15 до 20 долл./барр.	$0,35 \times (Ц - 15) \times 7,3$	$0,35 \times (Ц - 15) \times 7,3$
От 20 до 25 долл./барр.		$12,78 + 0,45 \times (Ц - 20) \times 7,3$
Свыше 25 долл./барр.	$25,53 + 0,4 \times (Ц - 25) \times 7,3$	$29,2 + 0,65 \times (Ц - 25) \times 7,3$

*Источники:* Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ; Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

В середине 1990-х годов российская налоговая система была дополнена режимом налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП). В условиях нестабильности налогового и инвестиционного законодательства в России, отсутствия достаточно длительной положительной инвестиционной истории соглашения о разделе продукции рассматривались прежде всего в качестве механизма привлечения крупных прямых иностранных инвестиций в нефтегазовый сектор экономики.

Система налогообложения при выполнении СРП может быть определена как специальный налоговый режим, при котором устанавливается особый порядок уплаты налогов и платежей, а взимание ряда налогов и платежей заменяется разделом произведенной продукции между государством и инвестором. Определение параметров и условий раздела продукции, обеспечивающих государству изъятие природной ренты, а инвестору — приемлемую норму прибыли, является ключевым вопросом переговоров по заключению СРП. Режим СРП позволяет обеспечить инвестору стабильный налоговый режим в течение всего периода реализации инвестиционного проекта, а также индивидуальный подход к проектам разработки конкретных месторождений полезных ископаемых.

Базовым законодательным актом, регулирующим применение режима СРП, явился Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Впоследствии была принята специальная глава Налогового кодекса РФ, регулирующая применение данного режима: гл. 26.4 «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции».

В настоящее время в России действует три соглашения о разделе продукции: «Сахалин-1», «Сахалин-2» (Сахалинская область) и Харьгинское (Ненецкий АО). Все три соглашения относятся к месторождениям углеводородов и заключены еще до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» и принятия гл. 26.4 Налогового кодекса РФ, т.е. фактически реализуются на условиях, предусмотренных самими соглашениями.

При общности принципиальных подходов к налогообложению финансовые условия реализации действующих в России проектов СРП имеют существенные особенности. Так, условия раздела продукции в действующих в России проектах СРП характеризуются следующими параметрами (табл. 3).

Таблица 3

#### Раздел прибыльной нефти по соглашениям о разделе продукции

«Сахалин-1»		«Сахалин-2»		Харьгинское месторождение	
Внутренняя норма прибыли, %	Доля государства, %	Внутренняя норма прибыли, %	Доля государства, %	Внутренняя норма прибыли, %	Доля государства, %
Менее 17,5	15	Менее 17,5	10	Менее 17,5	47,7
17,5—28,0	50	17,5—24,0	50	17,5—20,0	52,9
Более 28,0	70	Более 24,0	70	20,0—25,0	63,4
				Более 25,0	73,8

Источник. Минэнерго России.

Система СРП, однако, не получила в России сколько-нибудь существенного развития. На наш взгляд, это обусловлено определенными недостатками данной системы, связанными с индивидуализацией условий соглашений по конкретным

проектам. В условиях недостаточной квалификации и коррупции государственных служащих это может приводить к получению инвестором необоснованно выгодных условий реализации проекта и как следствие к потере государством определенной части доходов от разработки месторождений. Добыча нефти по трем действующим проектам СРП в 2006 г. составила 1,1%, в 2007 г. — 2,8% общероссийской добычи.

Введение налога на добычу полезных ископаемых позволило упростить налоговую систему и приблизить ее к мировым стандартам. Установление же для нефти специфической ставки налога на добычу позволило преодолеть большую часть негативных налоговых последствий трансфертного ценообразования. Преимуществами такого подхода являются простота администрирования, а также повышение гибкости налогообложения, так как ставка данного налога непосредственно зависит от уровня мировых цен на нефть, который определяет основные доходы нефтепроизводителей. Важным элементом реформирования налогообложения нефтяного сектора явилось также законодательное установление предельных размеров вывозных таможенных пошлин на нефть, изменяющихся в зависимости от уровня мировых цен.

Анализ структурных изменений в налоговой системе в результате реформы свидетельствует о приближении российской системы налогообложения нефтяного сектора к современным международным стандартам. С точки зрения международной практики введенный налог на добычу полезных ископаемых выполняет функции роялти — платежа собственнику ресурсов (государству) за право разработки запасов. Роялти является весьма распространенной формой налогообложения добычи полезных ископаемых. Этот платеж легко администрируется и может рассматриваться как базисный вид систематического платежа, обеспечивающий более ранние по времени и более стабильные финансовые поступления государству, чем платежи с доходов. В то же время стандартная фиксированная ставка роялти — негибкий налоговый инструмент. С целью повышения гибкости налогообложения в мировой практике используются скользящие шкалы роялти, а также модифицированные формулы расчета роялти, позволяющие при установлении налоговой ставки учесть влияние определенных факторов.

Наиболее существенным отличием российской системы налогообложения нефтяного сектора с точки зрения международной практики служит наличие экспортных пошлин. Другие существенные особенности российской системы налогообложения состоят в том, что ставка НДС для нефти является специфической, а ее дифференциация в зависимости от условий добычи носит крайне ограниченный характер. Дифференциация ставки данного налога в настоящее время фактически ограничивается режимом налоговых каникул для месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции и применением понижающего коэффициента на месторождениях с высокой степенью выработанности, где использование данной льготы серьезно ограничено требованием прямого учета добычи нефти на соответствующем участке недр.

Оценка влияния налоговой реформы на распределение доходов в нефтяном секторе российской экономики может быть произведена на основе разработанной в ИЭПП имитационной модели нефтяного сектора. В нефтяной сектор включены нефтедобывающая и нефтеперерабатывающая отрасли промышленности и часть торговли и сбыта, которая занимается экспортом нефти и нефтепродуктов и сбытом нефтепродуктов на территории Российской Федерации. Результаты расчетов по имитационной модели нефтяного сектора, характеризующие структуру распределения валового дохода и налоговую нагрузку на сектор в 2000—2007 гг., приведены в табл. 4 и 5.

Таблица 4

**Распределение валового дохода нефтяного сектора  
в 2000—2007 гг.**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Выручка, всего, млрд долл.	53,10	54,18	60,04	77,56	106,83	158,40	200,33	232,71
Капитальные и операционные затраты, млрд долл.	25,69	29,99	33,14	39,81	44,33	49,72	56,78	67,42
Налоги, всего, млрд долл.	14,82	16,91	21,28	28,35	47,05	86,52	118,16	136,29
НДПИ, млрд долл.	2,49	3,19	7,88	10,45	16,15	30,19	38,70	44,31
Экспортная пошлина, млрд долл.	3,93	5,62	5,46	8,67	17,75	37,63	55,24	61,01
Другие налоги, млрд долл.	8,40	8,10	7,93	9,23	13,15	18,69	24,23	30,97
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, млрд долл.	12,60	7,28	5,62	9,40	15,44	22,16	25,39	29,00
Капитальные и операционные затраты, % к выручке	48,4	55,4	55,2	51,3	41,5	31,4	28,3	29,0
Налоги, всего, % к выручке	27,9	31,2	35,4	36,6	44,0	54,6	59,0	58,6
Чистый доход предприятий, % к выручке	23,7	13,4	9,4	12,1	14,5	14,0	12,7	12,5

*Источник.* Расчеты ИЭПП.

Как показывают расчеты, реформа налогообложения привела к радикальному перераспределению доходов, генерируемых в нефтяном секторе, в пользу государства. Доля налогов в валовом доходе нефтяного сектора в рассматриваемый период повысилась с 27,9% в 2000 г. до 58,6% в 2007 г. При этом в структуре налоговых платежей нефтяного сектора резко повысилась роль НДПИ и экспортных пошлин: удельный вес НДПИ (до 2002 г. — платежей за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть) в налоговой структуре повысился с 16,8% в 2000 г. до 32,5% в 2007 г., удельный вес экспортных пошлин в 2007 г. достиг 44,8%. В целом удельный вес специальных налогов (налогов, уплачиваемых только предприятиями нефтяного сектора) повысился с 46,5% в 2000 г. до 81,6% в 2007 г. Доля всех видов налогов в чистом доходе, определяемом как валовой доход за вычетом капитальных, операционных и транспортных затрат, повысилась с 54% в 2000 г. до 82,5% в 2007 г.

Соответственно значительно сократилась доля предприятий нефтяного сектора в валовой выручке и чистом доходе. Доля чистого дохода, остающегося в распоряжении предприятий, снизилась с 46% в 2000 г. до 17,5% в 2007 г., а по отношению к выручке — с 23,7 до 12,5%.

Таблица 5

**Основные показатели налоговой нагрузки  
на нефтяной сектор в 2000—2007 гг.**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Выручка, млрд долл.	53,10	54,18	60,04	77,56	106,83	158,40	200,33	232,71
Чистый доход, млрд долл.	27,42	24,19	26,90	37,75	62,49	108,68	143,55	165,29

Окончание табл. 5

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Налоги, всего, млрд долл.	14,82	16,91	21,28	28,35	47,05	86,52	118,16	136,29
Специальные налоги, млрд долл.	6,89	11,10	15,55	21,44	37,57	72,27	98,85	111,18
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, млрд долл.	12,60	7,28	5,62	9,40	15,44	22,16	25,39	29,00
Налоги на 1 т нефти, долл./т	45,85	48,58	56,05	67,28	102,56	184,08	245,92	277,40
Доля чистого дохода в выручке, %	51,6	44,6	44,8	48,7	58,5	68,6	71,7	71,0
Доля налогов в выручке, %	27,9	31,2	35,4	36,6	44,0	54,6	59,0	58,6
Доля налогов в чистом доходе, %	54,0	69,9	79,1	75,1	75,3	79,6	82,3	82,5
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, % к чистому доходу	46,0	30,1	20,9	24,9	24,7	20,4	17,7	17,5

Источник. Расчеты ИЭПП.

Реформа налогообложения нефтяного сектора, рост объемов производства и экспорта нефти и нефтепродуктов и повышение мировых цен на них привели к значительному увеличению доли сектора в доходах государственного бюджета. Доля нефтяного сектора в доходах консолидированного бюджета страны повысилась с 18,6% в 2001 г. до 29,6% в 2007 г., по отношению к ВВП размер налоговых платежей нефтяного сектора увеличился с 5,5 до 10,6%.

Таким образом, проведенная реформа системы налогообложения нефтяного сектора позволила значительно повысить бюджетную эффективность российской налоговой системы и приблизить ее к мировым стандартам. В то же время проведенные изменения не решили всех проблем построения эффективной системы налогообложения нефтяного сектора. Введенная налоговая система, основанная на единой специфической ставке НДС, не учитывала объективных различий в условиях добычи нефти, обусловленных горно-геологическими характеристиками месторождений, их расположением, а также стадией разработки. В результате ухудшалась экономика добычи нефти на месторождениях с повышенными затратами, стимулировались выборочный отбор наиболее эффективных запасов и досрочное прекращение разработки истощенных месторождений. Одновременно осложнялся ввод в разработку новых месторождений с повышенными затратами, особенно в неосвоенных регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой.

Темпы роста добычи нефти при этом существенно снизились. Если в 2002—2004 гг. прирост добычи нефти, включая газовый конденсат, достигал 8,9—11% в год, то в 2005—2007 гг. он составил лишь 2,1—2,2% в год. При этом в 2007 г. добыча нефти в России без учета добычи по проектам СРП увеличилась лишь на 0,4%. В 2008 г. впервые за последние годы в России наблюдалось снижение добычи нефти (на 0,6%).

Рост производства и экспорта нефти в перспективе возможен лишь при условии углубленной разработки эксплуатируемых нефтяных месторождений и активном освоении новых месторождений, разработка которых в большинстве случаев сопряжена с повышенными капитальными, эксплуатационными и транспортными затратами. Вовлечение таких месторождений в разработку требует совершенствования действующей системы налогообложения, проведения специальной нало-

говой политики, обеспечивающей необходимые стимулы для инвестиций в добычу нефти.

Ухудшение условий добычи обуславливает необходимость снижения налоговой нагрузки при освоении новых нефтяных месторождений с повышенными затратами, применения на них льготных либо более гибких налоговых режимов. Это позволит вовлечь такие месторождения в разработку, что обеспечит дополнительную добычу нефти и дополнительные налоговые поступления.

Рассмотрим возможные направления налоговой политики по отношению к нефтяному сектору.

**Снижение ставки НДС за счет изменения формулы расчета коэффициента, учитывающего динамику мировых цен на нефть.** Стимулировать развитие нефтяного сектора позволяет снижение общей ставки НДС при добыче нефти. В условиях роста затрат на добычу целесообразно повышение не облагаемого НДС ценового минимума в формуле расчета коэффициента  $K_{ц}$ , учитывающего динамику мировых цен на нефть. Это ведет к относительному снижению величины коэффициента  $K_{ц}$  и соответственно применяемой ставки налога. Кроме того, сохранение базовой ставки НДС на неизменном уровне (419 руб./т) в условиях наблюдающейся достаточно значительной инфляции обеспечивает снижение ставки НДС в реальном выражении. В 2008 г. было принято решение об изменении формулы расчета коэффициента  $K_{ц}$  за счет повышения не облагаемого НДС ценового минимума с 9 долл./барр. до 15 долл./барр. По нашим расчетам, за счет изменения формулы расчета коэффициента  $K_{ц}$ , а также инфляции ставка НДС в реальном выражении в 2009 г. снижается примерно на 25—32% по отношению к 2007 г. (в зависимости от уровня мировой цены на нефть). Такое снижение ставки НДС уменьшит налоговую нагрузку на нефтяной сектор, позволит нефтяным компаниям получить в свое распоряжение дополнительные финансовые ресурсы, повысит доходность инвестиций в освоение новых месторождений, будет стимулировать более углубленную разработку истощенных месторождений.

Дополнительное (по сравнению с реализованным) снижение ставки НДС целесообразно осуществлять лишь в тех случаях, в которых это необходимо, а именно лишь для отдельных регионов и категорий месторождений, характеризующихся повышенными затратами на разработку. Снижение ставки НДС должно быть дифференцированным, т.е. разным для разных категорий месторождений.

Основная часть добычи нефти в России осуществляется на вполне прибыльных уже эксплуатируемых месторождениях (капиталовложения на них уже осуществлены, а поздняя стадия добычи еще не наступила). В настоящее время нет явных оснований для дополнительного значительного снижения налоговой нагрузки на эти месторождения.

Необходимость дополнительного снижения ставки НДС явно существует лишь на выработанных и на значительной части новых месторождений, освоение которых требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат.

Применительно к выработанным месторождениям проблема должна быть решена путем распространения применения понижающего коэффициента  $K_{в}$  на все выработанные месторождения (путем отмены требования прямого учета добычи нефти).

Применительно к новым месторождениям проблема может быть решена путем введения «налоговых каникул» или понижающих коэффициентов к ставке НДС

для определенных регионов (в том числе континентального шельфа) и категорий месторождений (мелкие месторождения).

Решение же всех проблем путем радикального снижения общей ставки НДС приведет к неоправданному снижению налоговой нагрузки на прибыльные эксплуатируемые месторождения и резкому сокращению налоговых поступлений.

**Расширение возможностей применения льготы по НДС при добыче нефти на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов.** В настоящее время возможности применения установленных льгот по НДС, прежде всего понижающих коэффициентов к ставке НДС на выработанных месторождениях, существенно ограничены требованием применения прямого метода определения (учета) количества добытой нефти в его действующей трактовке. Реализация технических мероприятий по обеспечению прямого учета добычи нефти на выработанных месторождениях в большинстве случаев экономически неэффективна, что не позволяет применять на них установленную льготу по НДС, ведет к преждевременному прекращению эксплуатации месторождений и потере нефти в недрах.

С начала 2007 г. вступили в действие поправки к гл. 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» Налогового кодекса РФ по льготам по НДС (Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 151-ФЗ), устанавливающие налоговые льготы для истощенных и новых нефтяных месторождений, получение которых недропользователями обусловлено требованием прямого учета добываемой нефти на соответствующем лицензионном участке. Данными поправками для истощенных месторождений со степенью выработанности запасов более 80% к ставке НДС предусмотрено применение специального понижающего коэффициента  $K_v$ .

Однако, как отмечалось выше, в настоящее время в большинстве случаев прямым методом учитывается нефть, добытая на нескольких лицензионных участках и прошедшая первичную обработку, т.е. обезвоженная и очищенная от примесей. Объем добычи нефти по отдельным лицензионным участкам фактически определяется косвенным методом (расчетным путем с использованием данных замеров на различных стадиях движения добытой нефти (нефте содержащей жидкости) от скважины до коммерческого узла учета).

Организация прямого учета добытой нефти непосредственно на лицензионном участке требует значительных затрат. Применительно к старым месторождениям реализация технических мероприятий по организации прямого учета добычи нефти непосредственно на лицензионном участке в большинстве случаев экономически неэффективна. В результате получение льготы оказывается возможным лишь в отдельных случаях. В 2007 г. объем добытой нефти, облагаемый НДС с применением понижающего коэффициента  $K_v$ , составил лишь 28,4% всего объема добычи нефти на месторождениях со степенью выработанности запасов более 80%.

Отмена требования прямого учета добытой нефти и предоставление возможности применения льгот по НДС на основе использования действующей системы определения (учета) количества добытой нефти по отдельным участкам недр позволят распространить данные льготы на все выработанные месторождения, что обеспечит продление сроков их эксплуатации, дополнительную добычу нефти и дополнительные налоговые поступления.

Это позволит также обеспечить применение льготы по НДС («налоговые каникулы») на новых мелких месторождениях Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции и других регионов (освоение таких месторождений при отсутствии льгот по НДС в большинстве случаев экономически неэффективно).

Вместе с тем необходимо отметить, что при использовании в налоговых целях действующей системы учета количества добытой нефти у нефтедобывающих предприятий возникают определенные стимулы к максимизации размера получаемой льготы путем манипулирования при распределении объема добытой нефти по отдельным лицензионным участкам. В связи с этим важной задачей государственных органов должно стать обеспечение необходимого контроля за достоверностью такого учета.

**Расширение применения механизма «налоговых каникул» по НДС.** В настоящее время для стимулирования освоения новых нефтяных месторождений выбран механизм «налоговых каникул» по НДС, который распространяется на месторождения Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции. При этом установлены два критерия предоставления льготы по НДС: объем накопленной добычи нефти (25 млн т) и определенный временной период (10 или 15 лет в зависимости от вида лицензии на пользование недрами).

Установление двух критериев предоставления льготы по НДС имеет определенные основания. Если в качестве критерия предоставления льготы установить только объем добычи, то на небольших месторождениях льгота может распространяться на весьма длительный период (вплоть до применения льготы по НДС в течение всего периода разработки для мелких месторождений).

Если же в качестве критерия установить только срок применения нулевой ставки, то это создаст сильные стимулы к форсированию добычи нефти в первые годы разработки, что будет приводить к снижению уровня конечного нефтеизвлечения. Установление же «потолка» накопленной добычи нефти в размере 25 млн т, при достижении которого действие налоговой льготы прекращается, не создаст стимулов к излишнему форсированию добычи на достаточно крупных месторождениях.

В то же время на относительно небольших месторождениях, добыча нефти на которых в первые 10 лет при нормальных темпах разработки будет существенно меньше 25 млн т, наличие таких критериев создает сильные стимулы к форсированию их разработки с целью освобождения от налога максимального количества добываемой нефти. В результате сокращаются налоговые поступления государству и снижается уровень конечного нефтеизвлечения.

Как показывают расчеты на основе разработанной в ИЭПП имитационной модели разработки типового нефтяного месторождения в Восточной Сибири, введение «налоговых каникул» и коэффициента  $K_v$  позволяет обеспечить необходимую доходность инвестиций в освоение месторождений региона: при долгосрочной мировой цене нефти сорта Urals 60 долл./барр. и выше внутренняя норма доходности инвестиций превышает 20% (табл. 6).

Таблица 6

**Внутренняя норма доходности инвестиций при разработке типового нефтяного месторождения в Восточной Сибири, %**

Налоговый режим	Цена нефти Urals, долл./барр.			
	40	60	80	100
1. Действующая налоговая система при отсутствии льгот по НДС	4	11	16	22
2. Действующая налоговая система с учетом «налоговых каникул» и коэффициента $K_v$	11	23	33	44

Источник. Расчеты ИЭПП.

Вместе с тем кроме Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в России существуют другие регионы, освоение нефтяных месторождений в которых связано с повышенными производственными затратами. К таким регионам относится, в частности, Тимано-Печорская нефтегазовая провинция.

Как показывают расчеты на основе имитационной модели разработки типового нефтяного месторождения, снижение ставки НДС за счет увеличения налогооблагаемого НДС ценового минимума с 9 долл./барр. до 15 долл./барр. повышает доходность проектов разработки месторождений в Тимано-Печорской провинции, однако является недостаточным для обеспечения необходимой доходности инвестиций. Для этого требуется применение дополнительных мер налогового стимулирования в форме «налоговых каникул» по НДС или понижающего коэффициента к ставке налога. Результаты расчета внутренней нормы доходности инвестиций при разработке типового нефтяного месторождения в Тимано-Печорской провинции приведены в табл. 7.

Таблица 7

**Внутренняя норма доходности инвестиций при разработке типового нефтяного месторождения в Тимано-Печорской провинции, %**

Налоговый режим	Цена нефти Urals, долл./барр.			
	40	60	80	100
1. Действующая налоговая система	5	10	13	17
2. «Налоговые каникулы» по НДС:				
5 лет	8	17	26	34
6 лет	11	22	33	45
7 лет	13	27	40	52
3. Понижающий коэффициент к ставке НДС:				
0,7	10	17	24	29
0,6	11	20	28	34
0,5	13	23	31	38

*Источник.* Расчеты ИЭПП.

По нашим расчетам, необходимая доходность инвестиций в разработку месторождений Тимано-Печорской провинции при долгосрочной цене нефти Urals 60 долл./барр. (в реальном выражении) обеспечивается при продолжительности налоговых каникул по НДС в размере 6 лет с момента начала добычи нефти либо при применении понижающего коэффициента к ставке НДС в размере 0,5–0,6.

Учитывая, что минимально необходимый период для осуществления первоначальных инвестиций и подготовки месторождения к добыче составляет 1 год, продолжительность «налоговых каникул» для месторождений Тимано-Печорской провинции должна быть установлена в размере 7 лет с даты государственной регистрации лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых.

Применительно к лицензиям на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи полезных ископаемых продолжительность налоговых каникул должна быть установлена в размере 12 лет с даты государственной регистрации лицензии.

**Применение понижающих коэффициентов к ставке НДС для отдельных регионов и континентального шельфа.** Альтернативой «налоговым каникулам» может быть введение понижающего коэффициента к ставке НДС, применяемого при разработке новых месторождений определенных регионов и континентального шельфа в течение всего периода их разработки. Значение такого коэффициента может быть определено расчетным путем исходя из требования обеспечения необходимой доходности инвестиций в освоение нефтяных месторождений соответствующей территории (зоны шельфа). Например, для Тимано-Печорской провинции величина данного коэффициента, как было показано выше, может составлять 0,5—0,6. Освоение месторождений континентального шельфа требует установления существенно более низкой ставки налога (вплоть до нулевой).

Применение понижающего коэффициента к ставке НДС имеет ряд существенных преимуществ по сравнению со схемой налоговых каникул, в большей степени ориентировано на соблюдение интересов государства.

Во-первых, уплата НДС при таком подходе осуществляется с самого начала добычи нефти, а не носит отложенный характер. При пересмотре в течение срока реализации проекта общей ставки НДС в сторону понижения (например, путем дальнейшего увеличения не облагаемого НДС ценового минимума) снижение налоговых поступлений государству в целом за период реализации проекта при применении понижающего коэффициента будет относительно меньшим, чем при применении налоговых каникул, поскольку в первом случае в течение первых лет добычи налог уплачивается по «полной» ставке, во втором же случае снижение ставки может распространяться на все платежи по данному налогу (если пересмотр ставок произведен в период действия «налоговых каникул»).

Во-вторых, такой подход не создает стимулов к форсированию добычи нефти в первые годы разработки месторождений с целью освобождения от налога максимального количества добытой нефти. Таким образом, он не оказывает искажающего влияния на поведение недропользователей, профиль добычи и уровень нефтеизвлечения.

В-третьих, при таком подходе стимулируется более углубленная разработка месторождений, поскольку величина НДС на поздних стадиях добычи здесь оказывается меньше, чем при применении схемы «налоговых каникул».

В-четвертых, по сравнению со схемой «налоговых каникул» такой подход предоставляет меньший выигрыш инвестору и больший выигрыш государству в случае более высоких цен на нефть.

В-пятых, такой подход технически проще: «налоговые каникулы» задаются тремя параметрами (два срока действия «налоговых каникул» в зависимости от вида лицензии на пользование недрами и дополнительное ограничение на объем накопленной добычи нефти), а понижающий коэффициент — одним (величина коэффициента).

Такой коэффициент применим для всех видов лицензий (как на разведку и добычу, так и на геологическое изучение и добычу) и для месторождений на разной стадии освоения (как для подготовленных к разработке или находящихся на начальной стадии добычи, так и для не подготовленных к разработке).

Для месторождений континентального шельфа, разработка которых характеризуется наиболее высокими капитальными и эксплуатационными затратами в расчете на тонну добытой нефти, ставка НДС должна быть минимальной. В ряде случаев, однако, даже нулевая ставка НДС не обеспечивает необходимой доходности инвестиций. Так, как показывают расчеты по имитационной модели разработки типового нефтяного месторождения на Северном континентальном

шельфе, для расположенных здесь месторождений применение даже нулевой ставки НДС при цене нефти 60 долл./барр. позволяет обеспечить доходность инвестиций лишь на уровне 10% (табл. 8).

Обеспечить эффективную разработку таких месторождений позволяет лишь установление для добываемой на них нефти нулевой ставки экспортной пошлины. В этом случае разработка таких месторождений будет эффективной даже при применении НДС с понижающим коэффициентом 0,5.

Таблица 8

**Внутренняя норма доходности инвестиций при применении понижающих коэффициентов к ставке НДС при разработке нефтяного месторождения на континентальном шельфе, %**

Показатель	Цена нефти Urals, долл./барр.			
	40	60	80	100
1. Действующая налоговая система		1,3	5,4	8,4
2. НДС = 0	4,1	10,4	15,1	19,0
3. НДС с коэффициентом 0,5; экспортная пошлина = 0	12,9	21,6	28,1	33,4

*Источник.* Расчеты ИЭПП.

**Применение понижающих коэффициентов к ставке НДС для отдельных категорий месторождений.** Наряду с территориальными понижающими коэффициентами целесообразно введение понижающих коэффициентов к ставке НДС для отдельных категорий месторождений, разработка которых сопряжена с повышенными производственными затратами. К таким месторождениям относятся мелкие нефтяные месторождения, разработка которых, как правило, характеризуется повышенными капитальными и эксплуатационными затратами в расчете на тонну добытой нефти и при общем налоговом режиме экономически неэффективна.

Как показывают расчеты, если для Тимано-Печорской провинции продолжительность «налоговых каникул» должна составлять в среднем 6 лет с момента начала добычи нефти, а понижающий коэффициент к ставке НДС — 0,5–0,6, то для мелкого месторождения при цене нефти Urals 60 долл./барр. внутренняя норма доходности 15% достигается лишь при продолжительности «налоговых каникул» в размере 9 лет с момента начала добычи и при понижающем коэффициенте к ставке НДС в размере 0,2. Внутренняя же норма доходности в размере 20% при цене нефти 60 долл./барр. достигается лишь при нулевой ставке НДС (табл. 9).

Таблица 9

**Внутренняя норма доходности инвестиций при разработке мелкого нефтяного месторождения в Тимано-Печорской провинции, %**

Налоговый режим	Цена нефти Urals, долл./барр.			
	40	60	80	100
1	2	3	4	5
1. «Налоговые каникулы» по НДС:				
8 лет		12	25	36
9 лет		15	27	38

Окончание табл. 9

1	2	3	4	5
10 лет		16	29	39
2. Понижающий коэффициент к ставке НДС:				
0,3		13	22	30
0,2	1	15	25	34
0,1	3	17	28	37
3. Нулевая ставка НДС	5	20	31	41

Источник. Расчеты ИЭПП.

Понижающий коэффициент к ставке НДС для мелких месторождений на первом этапе может быть введен для ограниченного круга таких месторождений (например, для месторождений с начальными извлекаемыми запасами нефти до 5 млн т) и в определенных географических границах (например, для отдельных регионов на территории Волго-Уральской нефтегазовой провинции, характеризующейся истощением запасов крупных и средних месторождений).

Данная мера позволит вовлечь в разработку мелкие месторождения, что обеспечит дополнительную добычу нефти и дополнительные налоговые поступления. В «старых» нефтедобывающих регионах вовлечение в эксплуатацию таких месторождений позволит также поддержать занятость.

Предоставление налоговых льгот для мелких месторождений предпочтительнее в форме понижающего коэффициента к ставке НДС. Как отмечалось выше, такой подход имеет ряд преимуществ по сравнению со схемой налоговых каникул.

**Применение вывозной таможенной пошлины на нефть.** Реформирование экспортной пошлины на нефть является чрезвычайно серьезной экономической мерой, требующей комплексного подхода, включая оценку макроэкономических и микроэкономических последствий таких действий. Экспортная пошлина на нефть играет весьма серьезную фискальную роль, являясь одним из важнейших источников доходов государственного бюджета. Кроме того, экспортные пошлины поддерживают разрыв между внутренними и мировыми ценами на нефть и нефтепродукты. В случае отмены экспортных пошлин внутренние цены на нефтепродукты повысятся на величину отменяемых пошлин, поскольку именно такой уровень внутренних цен будет обеспечивать равную эффективность поставок на внутренний и внешний рынки. Рост внутренних цен на нефтепродукты может оказать негативное влияние на российских потребителей (промышленность, транспорт, сельское хозяйство, население), привести к снижению конкурентоспособности и прибыльности хозяйственной деятельности в отдельных секторах экономики, сокращению налоговых поступлений от этих секторов. Наряду с повышением внутренних цен возможно увеличение экспорта нефти и нефтепродуктов, поскольку с отменой экспортных пошлин повышается эффективность экспорта и становятся эффективными более затратные транспортные схемы, что может привести к сокращению физических объемов предложения нефтепродуктов на внутреннем рынке.

В случае отмены экспортных пошлин возможен также негативный эффект для нефтеперерабатывающей промышленности, поскольку при росте внутренней цены на нефть на величину таможенной пошлины рентабельность российской нефтепереработки, как показывают расчеты, резко снижается, не обеспечивается при-

емлемая экономическая эффективность подотрасли. Сохранение приемлемой рентабельности нефтепереработки требует поддержания внутренних цен на нефть на уровне ниже мировых, что обеспечивается применением экспортной пошлины.

Существенным недостатком порядка установления экспортной пошлины на нефть, действовавшего вплоть до последних месяцев 2008 г., являлся значительный временной разрыв в динамике мировой цены на нефть и ставки экспортной пошлины. Фактически применявшаяся в каждый данный момент ставка пошлины отражала уровень мировой цены на нефть, сложившийся в среднем 3 месяца назад (разница между серединой периода, на который устанавливалась ставка пошлины, и серединой соответствующего периода мониторинга мировой цены на нефть составляла 3 месяца).

В результате наблюдались существенные колебания в уровне налоговой нагрузки на экспорт нефти. Так, если за период 2005—2007 гг. величина экспортной пошлины составляла в среднем 40,1% по отношению к мировой цене на нефть, то месячные значения данного показателя колебались в диапазоне от 23,9% в марте 2005 г. до 58,6% в октябре 2006 г. Особенно высокая налоговая нагрузка складывалась в условиях падения мировых цен на нефть, когда цены на нефть и выручка нефтяных компаний снижались, но продолжала действовать ставка пошлины, установленная на основе наблюдавшихся за несколько месяцев до этого высоких мировых цен на нефть.

Таким образом, изменение налоговой нагрузки существенно отставало от изменения доходов нефтяных компаний, а в условиях резкого снижения цен налоговая нагрузка оказывалась чрезмерно высокой. Для придания большей гибкости такому налогу, как экспортная пошлина на нефть, в конце 2008 г. был осуществлен переход к установлению ставки данной пошлины не один раз в два месяца, а ежемесячно. Это сократило лаг между изменением цены на нефть и изменением ставки пошлины, синхронизировало изменение доходов нефтяных компаний и налоговой нагрузки.

Для тех случаев, когда введение «налоговых каникул», понижающего коэффициента к ставке НДС или установление нулевой ставки данного налога не позволяет обеспечить необходимую экономическую эффективность новых проектов по добыче нефти (например, для месторождений на Северном континентальном шельфе), следует рассмотреть вопрос о снижении или установлении нулевой ставки экспортной пошлины на нефть применительно к объемам добычи нефти по таким проектам. Такое решение не окажет влияния на уровень внутренних цен на нефть, поскольку будет распространяться на относительно небольшие (в масштабах страны) объемы добытой нефти.

**Налогообложение дополнительного дохода.** Принципиально новым элементом российской системы налогообложения добычи нефти может стать налог на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД). НДД является формой специального налога на природную (ресурсную) ренту, который в последние десятилетия получил распространение в зарубежных странах, включая такие страны, как Великобритания, Норвегия, Австралия. Концепция НДД получила воплощение в форме проекта специальной главы части второй Налогового кодекса РФ, подготовленной правительством в 1998—2002 гг.

НДД имеет ряд явно выраженных преимуществ по сравнению с НДС. В отличие от налога на добычу НДС основан на показателях дополнительного дохода и *P*-фактора, объективно отражающих реальную экономическую эффективность разработки конкретного месторождения. НДД непосредственно учиты-

вает горно-геологические и географические условия добычи углеводородов, так как напрямую связан с показателями прибыльности месторождения (дополнительным доходом и  $P$ -фактором). НДД учитывает изменение горно-геологических условий добычи в процессе эксплуатации месторождения, т.е. его истощение (по мере истощения месторождения снижается дополнительный доход и размер налога). НДД стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений, поскольку налог не взимается вплоть до полной окупаемости капитальных затрат, а последующее налогообложение соответствует показателям доходности. В случае высокоэффективных проектов применение НДД обеспечивает прогрессивное изъятие ресурсной ренты в пользу государства; одновременно создаются условия для реализации низкоэффективных проектов.

В то же время данный налог является существенно более сложным с точки зрения налогового администрирования, практического контроля за достоверностью налоговых расчетов. Это создает потенциальные возможности занижения производителями своих налоговых обязательств и как следствие уменьшения доходов государственного бюджета. Система НДД, как налоговая система, основанная на определении дополнительного дохода и  $P$ -фактора, потенциально может стимулировать инвестора к завышению затрат при реализации проекта. При повышении затрат сокращаются размер налогооблагаемого дохода и налоговые обязательства инвестора; снижается также значение  $P$ -фактора и применяемая ставка налога. Большое значение в связи с этим имеет квалифицированность государственного контроля за затратными параметрами реализации проекта и его объективность (отсутствие коррупции).

Введение и порядок исчисления НДД, на наш взгляд, должны соответствовать следующим основным принципам.

Введение НДД целесообразно только для новых месторождений. На старых (разрабатываемых) месторождениях, как правило, отсутствует необходимый для применения НДД учет доходов и затрат в разрезе отдельных лицензионных участков. Кроме того, на разрабатываемых месторождениях инвестиции в большинстве случаев уже осуществлены, поэтому отсутствует необходимость их налогового стимулирования. Под новыми месторождениями следует понимать все месторождения, разработка и добыча нефти на которых будут начаты после принятия главы Налогового кодекса об НДД. Поскольку на большую часть неосвоенных месторождений лицензии уже выданы, не следует ограничивать применение НДД только месторождениями, лицензии на разработку которых будут выданы после введения закона в действие. Налоговые обязательства по уплате НДД по каждому лицензионному участку должны определяться отдельно.

Налоговая база НДД должна определяться как стоимость добытых и реализованных углеводородов, уменьшенная на величину затрат по производству и реализации продукции (за вычетом амортизации), производственных капитальных вложений и невозмещенных затрат предыдущего налогового периода. Расчетные вычитаемые затраты, невозмещенные в предыдущем налоговом периоде, должны индексироваться с учетом инфляции, а расходы на выплату процентов, выплачиваемые по кредитам и займам, полученным на цели, связанные с производством и реализацией продукции, не должны вычитаться при расчете налоговой базы НДД.

Налоговая ставка должна определяться значением  $P$ -фактора, рассчитываемого как отношение накопленного дохода от добычи и реализации углеводородов к накопленным капитальным и эксплуатационным затратам на их добычу. Накоп-

ленный доход, на основе которого определяется значение  $P$ -фактора, не должен уменьшаться на величину НДС. В то же время все остальные налоги и обязательные платежи при расчете накопленного дохода должны вычитаться.

Целесообразно сокращение числа градаций шкалы НДС. В правительственном проекте главы Налогового кодекса по налогу на дополнительный доход от добычи углеводородов предложена шкала налога, состоящая из шести градаций (табл. 10). Большое число градаций данной шкалы создает дополнительные стимулы к завышению расходов, так как в результате не только уменьшается налоговая база, но и снижается ставка налога (из-за уменьшения значения  $P$ -фактора). Особенно сильные стимулы к завышению расходов создаются около пороговых значений  $P$ -фактора, так как небольшое увеличение  $P$ -фактора приводит здесь к значительному увеличению налогового обязательства.

Таблица 10

**Ставки налога на дополнительный доход  
от добычи углеводородов**

$P$ -фактор ( $t - 1$ )	Ставка ( $t$ ), %
Свыше 1,00 до 1,20	15
Свыше 1,20 до 1,30	20
Свыше 1,30 до 1,40	30
Свыше 1,40 до 1,50	40
Свыше 1,50 до 2,00	50
Свыше 2,00	60

*Источник.* Проект главы Налогового кодекса РФ.

Единая налоговая ставка, в отличие от прогрессивной, не создает таких стимулов, однако она не позволяет учесть разнообразие горно-геологических и географических условий разработки российских нефтяных месторождений, т.е. различия в экономической эффективности проектов (в случае высокоэффективных проектов это будет приводить к недополучению государством значительной части ресурсной ренты).

Возможным решением, на наш взгляд, может быть введение шкалы НДС, состоящей из четырех градаций, как, например, в варианте, представленном в табл. 11.

Таблица 11

**Ставки налога на дополнительный доход  
от добычи углеводородов**

$P$ -фактор ( $t - 1$ )	Ставка ( $t$ ), %
Свыше 1,00 до 1,20	15
Свыше 1,20 до 1,50	30
Свыше 1,50 до 2,00	45
Свыше 2,00	60

*Источник.* ИЭПП.

Следует, однако, отметить, что при применении любой ступенчатой шкалы ставки НДС возникает нежелательный затратный эффект, связанный со скачкообразным изменением ставки налога. В этих условиях недропользователю может оказаться выгоднее сделать дополнительные инвестиции (т.е. любым способом увеличить затраты), чем платить налог по значительно более высокой ставке. В целях избежания такого эффекта для расчета ставки налога целесообразно использовать непрерывную зависимость ставки налога от  $P$ -фактора, описываемую той или иной формулой. В этих целях, на наш взгляд, может быть использована формула, представленная в табл. 12.

Таблица 12

**Ставки налога на дополнительный доход  
от добычи углеводородов**

$P$ -фактор ( $t - 1$ )	Ставка ( $t$ ), %
Свыше 1,00 до 2,00	$100 - 100/P (t - 1)$
Свыше 2,00	60

*Источник.* ИЭПП.

Предлагаемая формула достаточно проста и легкоинтерпретируема: величина  $100/P$  в данной формуле соответствует доле инвестора в дополнительном доходе (данная доля обратно пропорциональна значению  $P$ -фактора), величина  $100 - 100/P$  — доле государства. Получаемые по данной формуле значения ставки налога достаточно близки к предложенным выше табличным значениям. Например, при значении  $P$ -фактора 1,20 ставка налога равна 16,7%, при  $P$ -факторе 1,50 — 33,3%, при  $P$ -факторе от 1,80 до 2,00 — 44,4–50%.

Однако и в этом случае сохраняются определенные стимулы к увеличению затрат, поскольку их рост ведет к снижению значения  $P$ -фактора и соответственно ставки налога. С другой стороны, это может стимулировать дополнительные инвестиции в более углубленную разработку эксплуатируемого месторождения, в частности применение различных методов увеличения нефтеотдачи пластов.

В качестве специального налогового режима НДС может быть применен на месторождениях континентального шельфа. Освоение таких месторождений характеризуется чрезвычайно высокими затратами и не может быть осуществлено в условиях действующей налоговой системы. Как показывают расчеты по имитационной модели разработки типового нефтяного месторождения на Северном континентальном шельфе, при действующей налоговой системе не обеспечивается необходимая доходность инвестиций в разработку таких месторождений: при мировой цене на нефть 60–80 долл./барр. внутренняя норма доходности составляет 1–5%.

Снижение ставки НДС (вплоть до 0) повышает норму доходности, однако не позволяет сделать такой проект инвестиционно привлекательным. Замена НДС на НДС (при ставках НДС, соответствующих версии законопроекта 2002 г.) также не позволяет обеспечить необходимую доходность инвестиций в разработку таких месторождений. Обеспечить необходимую доходность инвестиций при разработке месторождений на континентальном шельфе позволяет применение НДС при установлении нулевой ставки экспортной пошлины на нефть (табл. 13).

Таблица 13

**Внутренняя норма доходности инвестиций при применении НДД  
при разработке нефтяного месторождения на континентальном шельфе, %**

Налоговый режим	Цена нефти Urals, долл./барр.			
	40	60	80	100
1. Действующая налоговая система		1,3	5,4	8,4
2. Налог на дополнительный доход (2002 г.)	5,5	10,5	13,8	16,0
3. Налог на дополнительный доход (2002 г.); экспортная пошлина = 0	13,4	19,6	24,2	28,0

*Источник.* Расчеты ИЭПП.

Налог на дополнительный доход предполагает применение для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть (в противном случае использование НДД неэффективно, поскольку при этом создаются возможности для занижения налогоплательщиками своих налоговых обязательств путем реализации добытой нефти по заниженным ценам). Определение рыночных цен на нефть связано, однако, с рядом серьезных проблем, обусловленных структурой нефтяного сектора российской экономики и отсутствием развитой инфраструктуры рынка. Российский рынок сырой нефти характеризуется высокой концентрацией добычи и переработки нефти в рамках ВИНК и доминированием трансфертных цен, которые не могут служить базой для налогообложения.

В то же время до формирования в стране развитого рынка сырой нефти для целей исчисления налогов могли бы применяться справочные (расчетные) рыночные цены на нефть, определяемые по специальной методике на основе мировых цен на нефть. Учитывая, что цена на нефть на свободном внутреннем рынке (сегмент рынка, на котором нефть реализуется не по трансфертным ценам) фактически определяется ее мировой ценой, справочная цена нефти для целей налогообложения может рассчитываться на основе цены российской нефти Urals на мировом (европейском) рынке за вычетом действующей таможенной пошлины на нефть и затрат на транспортировку нефти на экспорт.

Введение НДД позволяет обеспечить дифференциацию налоговой нагрузки и создать необходимые условия для освоения новых нефтяных месторождений с повышенными производственными затратами. Вместе с тем переход к такому налогообложению требует создания условий, прежде всего решения проблемы определения и применения для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть и организации учета и контроля доходов и затрат при добыче нефти в разрезе месторождений (лицензионных участков).

## **Проблемы стимулирования малого бизнеса в рамках особых режимов налогообложения: теория и практика<sup>1</sup>**

### **Цели налоговой политики в отношении малого бизнеса**

В течение уже долгого времени в России на повестке дня стоит разработка государственной политики в отношении субъектов малого предпринимательства. Одним из ее важнейших компонентов является налоговая политика. Казалось бы, законодательство учло многие пожелания малого бизнеса: в России доступ к особым режимам для малого предпринимательства определяется набором правил, который можно считать одним из самых свободных в мировой практике. При этом действует несколько режимов (номинально два — упрощенная система налогообложения и система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, однако в рамках упрощенной системы предусмотрены три режима), причем налоговые обязательства, определяемые в соответствии с этими режимами, для большинства налогоплательщиков должны быть существенно ниже, чем при налогообложении в рамках общего режима. Три режима, предусмотренные упрощенной системой налогообложения (налоги с объектами налогообложения «доходы», «доходы, уменьшенные на величину расходов», а также упрощенная система налогообложения на основе патента, применяемая индивидуальными предпринимателями), являются добровольно выбираемыми. Налог на вмененный доход обязателен для лиц с определенными характеристиками, если введен решениями представительных органов муниципальных районов, городских округов, законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга<sup>2</sup>, но база налога при

---

<sup>1</sup> Отдельные положения статьи были опубликованы в: *Шкробела Е.* Налогообложение малого бизнеса в России: проблемы и перспективы решения. М.: ИЭПП, 2008.

<sup>2</sup> Введен с 1 января 2006 г. в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах». Ранее налог вводился законами субъектов Российской Федерации.

ставке 15% установлена относительно низкой<sup>1</sup>, и в некоторых случаях предприятиям тех видов деятельности, для которых налог предусмотрен, выгодно дробление бизнеса ради применения вмененного налога. Тем не менее, несмотря на принятие этих мер, ими не удовлетворены как предприниматели, так и правительство, а также законодательные органы власти.

Чтобы понять причины этой неудовлетворенности, необходимо сформулировать задачи, которые должны быть решены в рамках государственной политики в отношении малого бизнеса, и рассмотреть, насколько конкретные меры могут способствовать решению этих задач. На основании анализа опыта других стран можно определить, какие действия в отношении малого предпринимательства целесообразно осуществить в дальнейшем.

Разнообразие специальных режимов налогообложения малого бизнеса в различных странах в значительной степени определяется различием целей, которые преследуются при разработке таких режимов. Цели зависят от условий функционирования малого бизнеса, его вклада в производство ВВП, отраслевой структуры экономики, распространенности в обществе уклонения от налогообложения и конкретных форм уклонения. Кроме того, особенности режимов налогообложения малого предпринимательства в конкретной стране могут возникать из-за специфики законодательства, как налогового, так и неналогового, а также институциональной структуры общества.

Если малое предпринимательство в силу особенностей структуры экономики вносит значительный вклад в ВВП, то может преобладать фискальная составляющая, причем направленная на уменьшение уклонения от налогообложения собственником малого бизнеса, поскольку в этом случае вклад малого предпринимательства в налоговые доходы бюджета может быть значительным. В других случаях обстоятельства складываются таким образом, что в силу различия ставок налогообложения доходов от разных источников может возникать стимул для налогоплательщиков получать доходы в тех формах, которые облагаются по более низким ставкам. Часто такое изменение формы получения дохода легче осуществить на уровне малого предпринимательства, поэтому целью специальных режимов может быть установление правил, жестко регламентирующих отнесение доходов к тому или иному источнику<sup>2</sup>. Вполне рациональной с точки зрения эффективного размещения ресурсов в экономике при определенных условиях может быть и задача снижения налогового бремени для малого предпринимательства, поскольку существуют такие виды экономических издержек, которые особенно чувствительны именно для малых предприятий.

Одно из важнейших условий рациональности такой политики заключается в том, чтобы снижение налогов не было избыточным, т.е. чтобы экономия на налогах примерно соответствовала корректируемым издержкам. В этом случае могут применяться пониженные ставки налогообложения малого бизнеса или некоторые формы льгот<sup>3</sup>. В ряде случаев для снижения альтернативных издержек уплаты

<sup>1</sup> Отметим, что как база, так и налоговые обязательства могут оказаться высокими для отдельных налогоплательщиков.

<sup>2</sup> Например, в некоторых Скандинавских странах для малого бизнеса, особенно для предпринимателей без образования юридического лица, ограничивалось отнесение доходов на доходы от капитала, облагаемые по более низким ставкам, чем доходы от труда (Taxation and Small Business. OECD. 1994).

<sup>3</sup> Важно также, чтобы эти льготы распространялись только на тех лиц, у которых действительно в силу малого масштаба и короткого срока деятельности указанные издержки относительно высоки.

налогов, которые для малого бизнеса выше хотя бы по той причине, что у него не существует внутренней потребности в применении развитой системы бухгалтерского учета, применяются упрощенные режимы, дающие возможность с большей или меньшей погрешностью осуществить оценку обязательств по одним видам налогов и (или) освобождающие от других налогов.

Особое внимание следует обратить на такую цель, как создание преимуществ для малого бизнеса (коррекция издержек, о которой шла речь в предыдущем абзаце, направлена на выравнивание условий, а не на создание преимуществ). Эта цель довольно спорная, поскольку может стимулировать функционирование предприятий с масштабом деятельности ниже минимально эффективного. Подробнее этот вопрос рассмотрен ниже.

Наличие большого числа малых предприятий в экономике может сопутствовать ряду привлекательных характеристик экономики и общества (таких, как высокая мобильность трудовых ресурсов, значительная численность самостоятельных и самодостаточных граждан и т.п.).

Иногда целью особой налоговой политики в отношении малого бизнеса является снижение не столько издержек собственно малого бизнеса, сколько барьеров вхождения в рынок. Политика, проводимая в отношении новых предприятий, не всегда бывает успешной, поэтому она может быть заменена политикой для малых предприятий. Вновь создающиеся независимые предприятия на начальном этапе часто бывают малыми, поэтому они оказываются охваченными этой политикой. Хотя новые предприятия на первый взгляд легко идентифицировать, в ряде случаев возможны перерегистрация юридических лиц и новое получение преимуществ. Кроме того, в разных случаях развитие предприятий происходит по разной траектории, поэтому формально установленный срок, в течение которого предприятие считается «новым», может не вполне четко отражать промежуток времени, в течение которого уже действующие в отрасли более крупные предприятия имеют преимущества перед недавно созданным. Поддержка малого бизнеса, если она не может быть использована более крупными предприятиями, может снижать издержки вхождения в рынок и способствовать уменьшению рыночной власти уже действующих фирм, способствуя тем самым развитию конкуренции. Однако эти же характеристики экономики и рынков могут проявляться и в том случае, когда существует потенциальная возможность с разумными издержками создать и вести собственный бизнес.

Серьезную проблему представляет и воздействие мер государственной политики на выбор малым бизнесом сфер деятельности и соотношения используемых факторов производства. Если решения в отношении малого предпринимательства заключаются преимущественно в предоставлении льгот без учета того, как конкретные льготы влияют на выбор предпринимателей, то возможно избыточное стимулирование одних видов деятельности или одних факторов производства в ущерб другим. Кроме того, неудачно разработанная политика в отношении малого предпринимательства может не способствовать конкуренции, а, напротив, воздвигать дополнительные барьеры вхождения в отрасль. Это происходит в том случае, если уже функционирующим фирмам легче воспользоваться льготами, чем вновь входящим, и выгоды, которые можно получить от использования льгот, распределяются не в пользу новых, а также самых мелких предприятий.

Часто целью особого налогообложения малого бизнеса является уменьшение масштабов его уклонения от налогообложения. Эта цель может быть совместимой с задачей упрощения учета. Однако следует иметь в виду, что наличие альтерна-

тивных способов определения налоговых обязательств и возможность легкого выбора между ними могут стимулировать уклонение от налогообложения крупного и среднего бизнеса посредством заключения определенных сделок между предприятиями с разными системами учета.

## **Субсидии малому бизнесу в рамках модели конкурентной экономики Вальраса**

Если рассмотреть в качестве основы для анализа теоретическую модель конкурентной экономики, то при выполнении ее предпосылок в отсутствие государственного вмешательства никаких причин для применения специальных мер в отношении малого бизнеса нет. Более того, любое вмешательство, обусловленное исключительно масштабами производства, может принести обществу только потери. При любой технологии существует минимальный эффективный размер производства, когда впервые достигается минимум средних издержек. Если какими-либо стимулирующими мерами поддерживать объем выпуска выше или ниже диапазона выпуска, при котором средние издержки минимальны, складывается неэффективное по Парето равновесие.

В модели конкурентной экономики Вальраса равновесие соответствует Парето-эффективному размещению и достигается при выполнении ряда условий, при этом цены продукции равны предельным издержкам, а предельные издержки в долгосрочном равновесии отрасли совпадают со средними. В такой идеальной экономике в тех видах деятельности, в которых минимальный эффективный размер производства мал, функционируют предприятия малого масштаба, в других, в зависимости от технологии, масштаб предприятий больше.

Отметим, что, если выполнены условия модели Вальраса, субсидирование предприятий малого масштаба (включая налоговые льготы, которые эквивалентны субсидиям по экономическим последствиям) приведет к отклонению от этого результата и к возникновению чистых потерь общества.

Действительно, предположим, что предприятия малого масштаба на конкурентном рынке получают некоторую субсидию. Это означает, что определены условия, при которых предприятие признается малым. Даже если предоставляется субсидия в фиксированной сумме, которая не искажает соотношение используемых ресурсов и не влияет на условия максимизации прибыли предприятия, возможность получения большей прибыли на таких предприятиях привела бы к перемещению ресурсов на эти предприятия с предприятий, не удовлетворяющих условиям признания предприятия малым. Это могло бы происходить в разных формах: за счет перемещения ресурсов из отраслей, минимальный эффективный размер производства в которых выше критерия малого предприятия, или за счет дробления предприятий таким образом, чтобы удовлетворять критерию. Выбор формы зависит от того, будут ли потери от изменения масштаба деятельности выше или ниже предоставляемой субсидии. И в том, и в другом случаях возникают искажения и издержки производства (суммарные, включая общественные, т.е. предоставленную субсидию; частные же издержки предприятия снижаются) растут. В итоге даже такая субсидия не является паушальной, поскольку зависит от параметров, которые предприятие может выбирать.

Важен также вопрос, как определяется масштаб малого предприятия: например, если по объему выпуска — будет возникать стимул создавать предприятия с

меньшим объемом выпуска, чем аллокационно эффективный; если по численности занятых — будет стимул к изменению капиталовооруженности. Любой из используемых критериев приводит к искажениям; к искажениям (при определенных обстоятельствах меньшим) приводит и сочетание критериев. Отметим, что расширение границ признания предприятия малым эту проблему не решает, а только переводит ее на другой уровень. Более того, если граница признания предприятия малым такова, что на налоговые льготы могут рассчитывать не только самые мелкие предприятия, то выгода от дробления (по меньшей мере юридического) может возникать и у относительно крупных предприятий, а это может привести к гораздо большим потерям общества.

Но не только условия предоставления налоговых льгот и субсидий обычно зависят от характеристик деятельности предприятий, но и величина их определяется теми или иными финансовыми или физическими показателями, что приводит к дополнительным искажениям.

Таким образом, в модели конкурентной экономики Вальраса субсидии и льготы, зависящие от масштаба производства, порождают только потери общества. В реальной экономике ситуация значительно сложнее, но анализ потерь (в том числе и тех, которыми сопровождается предоставление различных льгот в реальной экономике), возникающих в идеальной экономике, позволяет выявить их причины.

Поскольку способов отнесения предприятий к малым и правил расчета налоговых обязательств таких предприятий существует много, вопрос о размере потерь общества при тех или иных формах налоговой политики может рассматриваться только после конкретизации условий предоставления льгот. Если задать способ отнесения предприятия к имеющим право на льготы и зависимость снижения налоговых обязательств от выбора предприятием определенных параметров, то расчет потерь составит несложную микроэкономическую задачу.

Здесь следует сделать оговорку: реальная экономика не является экономикой Вальраса, некоторые формы льгот приносят не только потери, но и выгоды. Об этом пойдет речь ниже, но следует иметь в виду, что при решении задачи о потерях целесообразно принять некоторые допущения относительно выгод от проводимой политики, если нет возможности оценить такие выгоды.

## **Издержки, связанные с уплатой налогов в реальной экономике: провалы рынка и государства**

Из того что равновесие на полном множестве конкурентных рынков Парето-эффективно, не следует, что любая конкретная рыночная экономика достигает Парето-эффективного размещения. Условия первой теоремы общественного благосостояния могут не удовлетворяться, и, следовательно, рыночная экономика может не быть эффективной, т.е. фирмы и потребители могут не быть ценополучателями (если на некоторых рынках наличествует монопольная власть, цены не будут отражать предельные издержки), рынки могут не быть полными, могут не быть в равновесии. Решения, принимаемые на неравновесных рынках, не имеют единого множества относительных цен, поэтому индивидуальные предельные оценки будут различными, а размещение — неэффективным. Деятельность государства также влияет на функционирование экономики.

Несовершенства рынка, необходимость защиты государства и прав личности и собственности граждан, а значит, наличие государства и потребности в ресурсах для его функционирования приводят к результату, отличному от результата в экономике Вальраса. В реальности масштаб производства может влиять на издержки предприятия, причем неблагоприятным для малого бизнеса образом. Кроме того, есть еще дополнительные причины, например, социального характера, в силу которых обществу выгодно, чтобы возможность осуществления предпринимательской деятельности самостоятельно или силами малых групп лиц была более доступной для граждан.

Все же анализ модели экономики Вальраса задает некоторую точку отсчета, позволяющую увидеть, какие именно несовершенства желательно скорректировать с помощью особой политики, выбрать форму политики (политика необязательно должна быть налоговой, более того, во многих случаях неналоговая политика может с меньшими издержками привести к желаемому результату), сформулировать ее цели и идентифицировать потенциальных получателей выгод проводимой политики.

Какие именно несовершенства рынка и государства могут быть скорректированы при осуществлении налоговой или неналоговой политики в отношении малого бизнеса? Насколько такая политика бывает успешной в достижении целей? Какие издержки она порождает?

В числе издержек, которые могут быть выше для малого предпринимательства, прежде всего следует отметить издержки финансирования бизнеса. Для малого предпринимательства заемные средства обычно труднодоступны, ставки по кредитам, как правило, выше. Это связано с асимметрией информации на финансовых рынках, причем сбор информации в случае малых масштабов инвестиций может быть невыгоден кредитору. Кроме того, имущества, которое могло бы служить в обеспечение кредита, у малых предприятий часто недостаточно. В то же время собственных средств, особенно у начинающих деятельность лиц, также недостаточно. Налоговая система обычно усугубляет эту диспропорцию.

Ограниченная доступность кредитов вынуждает малый бизнес при финансировании инвестиций полагаться в первую очередь на собственные средства. В то же время обычный режим налогообложения капитала создает преимущества для финансирования из заемных средств, что ставит малое предпринимательство в неравные условия по сравнению с крупным и средним бизнесом. Для коррекции этого эффекта возможны меры как налогового, так и неналогового характера, причем в случае налоговых мер вследствие различного минимального эффективного масштаба производства в разных видах деятельности важно избегать избыточных налоговых преференций малому предпринимательству. В этом случае наиболее точным по воздействию корректирующим инструментом был бы один из способов, позволяющих обеспечить хотя бы частичный вычет альтернативных издержек финансирования из собственных средств. Такие способы тоже сопряжены с определенными издержками, например, может усложняться администрирование, кроме того, в любом случае использование этого подхода только по отношению к малому бизнесу было бы льготой, а вопрос издержек, связанных с льготами, обсуждался выше (причем это не исключает возможности того, что выгоды превысят издержки).

Еще одно важное обстоятельство, служащее доводом для разработки особых режимов налогообложения малого бизнеса, — более высокие удельные издержки,

связанные с уплатой налогов и, в частности, с налоговым учетом (compliance costs<sup>1</sup>). Речь в этом случае идет об издержках, связанных с затратами денег, времени, а также психологических. Для малого бизнеса выше альтернативные издержки ведения учета, поскольку крупный и средний бизнесы ведут бухгалтерский учет не только для целей налогообложения, но и в управленческих и иных целях. Даже если налоговый и бухгалтерский учет на крупных предприятиях разделены, данные бухгалтерского учета используются при определении налоговых обязательств. Однако для малого бизнеса потребность в данных бухгалтерского учета для целей, отличных от расчета налоговых обязательств, обычно ниже. Поэтому альтернативные издержки, связанные с уплатой налогов, для малого бизнеса еще выше по сравнению с крупным и средним бизнесом.

На относительных издержках бизнеса в зависимости от его масштаба может сказываться и деятельность государственных учреждений и организаций, причем эффект может проявляться как в росте издержек, так и в их снижении. Например, развитие инфраструктуры часто может принести большую выгоду крупному бизнесу, чем малому. В то же время коррумпированные органы власти могут предоставлять преимущества отдельным предприятиям за вознаграждение относительно небольшое для крупного бизнеса, но непропорционально большое для малого. Информацию, относящуюся к деятельности государственных учреждений и существенную для бизнеса, легче получить крупному бизнесу, чем мелкому. Более того, получение информации, даже общедоступной и бесплатной или почти бесплатной, в любом случае сопряжено с издержками для того, кто ее ищет. Причем эти издержки в большинстве случаев являются фиксированными. Например, изменения в налоговом законодательстве могут требовать изменения характера оформления сделок или порядка ведения бухгалтерского учета отдельных хозяйственных операций. Но получение информации об изменениях и о правильном оформлении документов в новых условиях потребует однократных усилий, а использованы результаты будут при производстве и реализации продукции в существенно различных объемах. Кроме того, малый бизнес часто нуждается в защите со стороны государства, в том числе и особенно прав собственности, в большей степени, чем крупный: крупный в состоянии понести издержки для защиты частным порядком, а для малого бизнеса они могут быть чрезмерно высокими. Если органы власти не обеспечивают этой защиты, малый бизнес может пострадать непропорционально сильно, хотя крупная собственность привлекает больше желающих незаконно получить ее часть и в этом смысле выгода от эффективной деятельности правоохранительных органов и судебной системы у крупных предприятий и их владельцев может быть больше.

Риски также труднее преодолеваются отдельным малым бизнесом, чем крупным: крупному бизнесу легче диверсифицировать свою деятельность, малый же бизнес может привести к разорению даже временное ухудшение конъюнктуры.

### **Задача снижения барьеров вхождения в рынок**

Перечисленные выше особые, связанные с масштабом издержки приобретают особую значимость в ситуации, когда речь идет о начале хозяйственной деятельности и вхождении в рынок. Выше уже говорилось о проблемах малого бизнеса при получении средств для финансирования, однако эти проблемы еще больше

---

<sup>1</sup> Taxation and Small Business. OECD, 1994.

усугубляются в начале деятельности, когда предпринимателю требуется финансировать как одноразовые, так и постоянные издержки. У предприятия нет сложившейся репутации, часть затрат, которые оно должно понести, носит необратимый характер и не может быть предметом залога, перспективы бизнеса являются неясными, а получение информации об этих перспективах затратно, даже если возможно. Для инвестора вложения в такой бизнес сопряжены с такими значительными рисками, что частные инвесторы обычно отказывают в предоставлении средств в этой ситуации.

В то же время очень часто, несмотря на недостаточность средств, высокие риски, издержки начального этапа и даже налоговые диспропорции, инновационная деятельность осуществляется именно малым бизнесом. Известно большое число примеров, когда принципиально новые продукты начинали осваивать энтузиасты-одиночки или небольшие группы энтузиастов, достигшие потом значительных успехов в своем бизнесе. Разумеется, часто такая деятельность сопровождалась неудачами. И конечно, далеко не все инновации начинаются с малого бизнеса. При некоторых допущениях монополия может иметь большие стимулы к инновациям, а крупные фирмы имеют больше возможностей для НИОКР<sup>1</sup>. Одни эмпирические исследования выявляют непропорционально большую долю малого бизнеса в инновации<sup>2</sup>, другие показывают высокую долю расходов на НИОКР у самых мелких и самых крупных предприятий<sup>3</sup>. В ряде работ зависимость расходов на НИОКР от размера фирмы подвергается сомнению. Тем не менее даже если вклад малого бизнеса в этот процесс меньше в количественном выражении, устранение излишних барьеров на пути лиц, готовых осуществить нечто новое, может принести только выгоду. Вопрос в том, в какой степени общество готово разделять такие риски.

Малое предпринимательство играет особую роль как один из факторов конкуренции на рынке труда со стороны нанимателей рабочей силы. При наличии малых предприятий и, что весьма существенно, потенциальной возможности с разумными издержками открыть собственное предприятие снижается рыночная власть покупателей на рынке труда. Это обстоятельство делает особенно важным устранение препятствий к созданию и функционированию малого предпринимательства в зонах так называемых градообразующих предприятий. Отметим, что эти эффекты могут сказываться даже в том случае, если значительного роста спроса на труд не возникает: важна потенциальная возможность участия работников в малом бизнесе.

Наличие рыночной власти на рынках готовой продукции обусловлено барьерами вхождения в отрасль. Устранение барьеров способствует конкуренции. Часто новый участник рынка некоторого продукта или производитель субституттов имеющейся продукции (в том числе качественно новых продуктов) начинает деятельность как малый предприниматель. Коррекция издержек малого предпринимательства может служить не только увеличению числа малых предприятий — наиболее успешные новички могут быстро достичь масштабов, не позволяющих отнести их к малым, — но и устранению части барьеров для вхождения в отрасли, где в той или иной степени наблюдается рыночная власть. Впрочем, можно рас-

<sup>1</sup> См.: Хэй Д., Моррис Д. Теория организации промышленности. В 2-х томах. М.: Республика, 1992. Т. 2. С. 305—316.

<sup>2</sup> См. там же. С. 316—317.

<sup>3</sup> См. там же.

смагивать и обратное влияние: устранение барьеров вхождения в отрасль может способствовать росту малого предпринимательства (при небольшом минимальном эффективном размере производства в данной отрасли). Здесь следует подчеркнуть, что в некоторых случаях устранение барьеров, особенно неоправданно установленных законодательством, может способствовать целям развития малого предпринимательства более действенным образом, чем налоговая или финансовая поддержка.

Особенно значима рассмотренная выше причина, которая часто выдвигается в качестве обоснования льгот и особых режимов для малого бизнеса, — это необходимость снижения барьеров вхождения в рынок. В этом случае, как уже говорилось, очень важна коррекция издержек, но в то же время компенсации должны быть временными и должны стимулировать предприятие к последующему переходу на общий режим налогообложения (если применяются особые режимы). При этом особенно существенно, чтобы преференциями не могли воспользоваться те предприятия, для которых они не предназначены, иначе поставленная цель не будет достигнута. Более того, предприятия, уже действующие на рынке, а также более крупные, если для них не устранена возможность тем или иным способом получать выгоду от специальных режимов, в некоторых случаях (в частности, в случае системы налогообложения малых предприятий, принятой в России) могут получить большие выгоды, чем начинающие и действительно малые предприятия. В таком случае барьеры входа в отрасль не снижаются, а повышаются, т.е. достигается результат, противоположный поставленной цели.

Следует также отметить, что ни простое увеличение числа малых предприятий, ни увеличение оборотов на малых предприятиях не являются рациональными целями. При значительных льготах ради их использования может происходить дробление малого бизнеса, что порождает рост статистических показателей как числа, так и оборотов малых предприятий. Кроме того, рост этих показателей может быть увеличен дестимулированием развития бизнеса: если увеличение масштабов деятельности приводит к резкому и значимому для предприятия снижению льгот, предприятие может сделать выбор не осуществлять инвестиции в развитие, хотя в отсутствие льгот оно было бы заинтересовано в таком проекте.

Кроме того, важно подчеркнуть, что выгодность режимов для малого бизнеса не может быть проверена посредством опроса предпринимателей и руководителей организаций о выгодности действующих режимов. Если совокупность режимов создает для действующих предприятий преимущества перед «новичками», опрос может показать удовлетворенность именно потому, что ограничение конкуренции приводит к сверхнормальной прибыли и является выгодным для уже действующих предприятий. Этот эффект усиливается при аффилированности действующих предприятий между собой или с крупным бизнесом. В таких случаях возможно возникновение у группы аффилированных предприятий рыночной власти, что делает их льготы неоправданными с точки зрения общества, но крайне выгодными с их собственной точки зрения.

Дополнительно можно отметить, что даже не входящие в подобные группы предприятия могут воспринимать льготный режим как выгодный для себя, сравнивая свое положение с положением при применении общего режима налогообложения при прочих равных условиях без учета того обстоятельства, что их положение в равновесии может ухудшаться, несмотря на льготы по сравнению с положением других предприятий на том же рынке.

Кроме того, если целью является снижение барьеров для конкуренции, важно определить не только и не столько то, какие выгоды создает налоговая система

для уже действующих участников рынка, сколько то, как она влияет на решения потенциальных участников. При этом опрос потенциальных предпринимателей невозможен по причине невозможности их идентификации и поскольку они принимают решение о неучастии в бизнесе исходя из информации о возможных посленалоговых доходах «новичков» бизнеса (на основе опыта предшественников), а не о собственно налоговых характеристиках. Наличие статистики о появлении новых предприятий, не аффилированных с уже действующими могло бы помочь определить, входят ли в рынок новые предприятия, но такой статистикой мы не располагаем.

Рассмотрим, насколько система налогообложения малого предпринимательства в России соответствует цели снижения издержек вхождения в рынок. Чтобы показать, что эта цель не всегда достигается при действующей совокупности налоговых режимов, следует понять, что вхождение в рынок может быть облегчено за счет налоговых мер в том случае, когда для нового предприятия уменьшается отношение совокупных налоговых обязательств к налоговым обязательствам находящихся в аналогичном положении или принимающих аналогичное дополнительное инвестиционное решение действующих предприятий<sup>1</sup>.

Чтобы пояснить это соображение, предположим, что в некоторой (достаточно изолированной) местности действуют 20 предприятий одной отрасли. Пусть ставка налога на их доход составляет 50%. Допустим, что принято решение снизить ставку до 40%, но при этом вводится дополнительная льгота, распространяющаяся только на половину этих предприятий и снижающая отношение налоговых обязательств к доходу до 20%. При этих обстоятельствах, если у облагаемых по ставке 40% предприятий нет каких-то иных преимуществ (например, в издержках), они, скорее всего, будут вынуждены покинуть бизнес, несмотря на снижение ставки, т.е. для предприятий важное значение имеет не только абсолютная величина налогов, но и относительная, причем последняя даже важнее. Теперь предположим, что некий предприниматель рассматривает вопрос о вхождении в этот рынок. Если он не удовлетворяет условиям, позволяющим попасть в группу с эффективной ставкой 20%, то ему нецелесообразно пытаться войти в рынок.

Что происходит в случае, когда применяется много режимов с разными налоговыми базами (что наблюдается в российской практике) и нет механизмов, в достаточной степени ограничивающих выбор режима налогообложения предприятиями группы? Допустим, есть предприятие, занимающееся торговлей. Если в местности, в которой оно осуществляет деятельность, применяется вмененный налог, то можно разделить данное предприятие на отдельные фирмы, одна из которых осуществляет мелкооптовые продажи и облагается в рамках общего режима или упрощенного с объектом налогообложения «доходы за вычетом расходов», а остальные (или большая их часть) достаточно мелки, чтобы подлежать налогообложению вмененным налогом<sup>2</sup>, и заняты розничной торговлей. В этом случае оптовая фирма может продавать розничным продукцию по ценам существенно ниже цен конечных продаж, так что разница превышает затраты, связан-

<sup>1</sup> В этом случае корректнее было бы говорить об эффективных налоговых ставках. Поскольку решение о вхождении в рынок принимает собственник капитала, речь должна идти об эффективной налоговой ставке обложения доходов от использования капитала для вновь входящих в рынок и для действующих на рынке предприятий.

<sup>2</sup> Налог на вмененный доход является обязательным для предприятий, удовлетворяющих определенным условиям, но часто можно добиться, чтобы эти условия были удовлетворены, особенно при искусственном дроблении предприятий, фактически выбирая вмененный режим.

ные с продаж. Иначе говоря, продажа осуществляется по цене ниже на  $x$  руб., чем цена, по которой товар продавался бы независимому лицу. Тогда на эту сумму  $x$  уменьшается налоговая база оптового предприятия, а у розничного налоговые обязательства не меняются. Величина  $nx$ , где  $n$  — количество реализованного через такие предприятия за налоговый период товара, составит чистое уменьшение налоговой базы. Если оптовое предприятие применяет общий режим и облагается по ставке 20%, то  $0,20 nx$  — сумма, на которую уменьшатся доходы бюджета и налоговые обязательства (т.е. издержки) рассматриваемой группы предприятий. При этом для транспортировки можно использовать транспортное предприятие, тоже облагаемое налогом на вмененный доход (если в данной местности он применяется к таким предприятиям). У него, напротив, имеет смысл приобретать услуги по завышенной цене. На сумму завышения снизится налоговая база предприятия на общем режиме, а налоговые обязательства транспортного предприятия не изменятся. Если при этом еще заключить гражданско-правовые договоры с физическими лицами, зарегистрированными как индивидуальные предприниматели, вместо того чтобы нанимать их в штат, можно существенно уменьшить затраты на рабочую силу.

Понятно, что от таких схем потери бюджета могут быть немалыми, но предположим, что мы готовы на них пойти ради снижения барьеров вхождения в отрасль. Однако новое предприятие, действительно малое, будет зарегистрировано как одно лицо и будет платить налог по какому-то из доступных режимов, но только по одному, без экономии на сделках между предприятиями с разными режимами, т.е. издержки, включающие суммы налоговых обязательств, будут у него на единицу продукции выше, чем у группы предприятий, уже действующих в отрасли. Таким образом, множественность режимов со значительными и разнообразными льготами может не уменьшать, а увеличивать издержки, связанные с вхождением в отрасль, особенно если нет действенных ограничений на применение разных режимов аффилированными предприятиями, действующими на одном рынке или вступающими между собой в сделки.

## **Проблемы перехода к обычному налоговому режиму**

Если задачей применения особых режимов является снижение барьеров вхождения в отрасль, то возникает связанная с этой задачей цель стимулирования предприятий к расширению, если минимальный эффективный размер производства в отрасли выше, чем установленные границы, дающие право или обязывающие применять специальные режимы.

Как уже отмечалось выше, само наличие ограничений на применение режима, сопряженного с льготами, может дестимулировать расширение предприятий за пределы этих ограничений. При этом увеличение пороговых значений не решает проблему, а в некоторых случаях даже усугубляет ее. И часть рациональных целей введения особых режимов при широких возможностях доступа к ним не достигается.

В тех случаях, когда государственная поддержка осуществляется только в отношении узкого круга предприятий, например особо малых по критериям дохода и занятости (особенно если эта поддержка значительна или если несколько различных видов помощи, например налоговые и неналоговые, осуществляются в

отношении одного и того же круга лиц), развитие предприятий может быть серьезно дестимулировано. Выход из статуса получателей помощи приводит в этом случае к резкому снижению чистого дохода собственников предприятия, и стремление сохранить статус может приводить к дроблению бизнеса или к сохранению малых масштабов деятельности. Эта проблема не решается расширением круга реципиентов одновременно по всем формам поддержки. Напротив, установление разных критериев для разных видов помощи способствует более плавному изменению чистого, скорректированного на риск дохода и не препятствует развитию. Здесь важно определить круг лиц, наиболее нуждающихся в том или ином виде поддержки, и набор мер, корректирующих именно то несовершенство рынка или государства, от которого эти лица несут потери. При этом помощь не должна быть чрезмерной в том смысле, что она не должна существенно превышать потери, которые требуется скорректировать. Слишком щедрая помощь ограниченному кругу лиц приводит к серьезным аллокационным искажениям и может препятствовать поставленным задачам, особенно с учетом возможности злоупотребления.

Не менее серьезные проблемы возникают в том случае, когда круг реципиентов помощи чрезмерно широк. При этих обстоятельствах не происходит коррекции относительных издержек, поскольку помощь оказывается и тем, у кого они относительно небольшие. В этом случае не достигаются ни аллокационные, ни распределительные цели политики. Более того, часто для получения статуса лица, имеющего право на помощь, требуется понести издержки, которые легче осуществить более крупному предприятию. Тогда относительные издержки снизятся в большей степени у тех, у кого они были более низкими и до осуществления политики помощи. Будет достигнут результат, противоположный поставленной цели. Этот эффект особенно серьезно проявляется при множественности проводимых политик поддержки малого предпринимательства, особенно, как будет подчеркнуто ниже, в случае множественности специальных налоговых режимов.

Кроме того, понятия крупного, среднего и малого предприятия не являются универсальными везде. Предприятие некоторого масштаба может быть мелким для Москвы, т.е. служить там одним из многих конкурентов на рынке. В то же время в отдаленном от центра населенном пункте предприятие такого же масштаба способно стать местным монополистом, особенно когда транспортные издержки слишком высоки, чтобы аналогичную продукцию доставлять из других местностей для реализации по более низким ценам. К тому же этот монополист может оказаться монополистом при закупках некоторых товаров в данном регионе и препятствовать возникновению конкурентов, особенно мелких.

Для того чтобы не возникало потерь, связанных с наличием ограничений, могут быть предусмотрены особые стимулирующие меры, обеспечивающие плавность перехода. Но во всяком случае сам факт перехода порога и принятия общего режима налогообложения не должен порождать дополнительных издержек, связанных с таким переходом.

Большой плавности перехода способствует прежде всего отсутствие избыточных (в смысле, предложенном выше, т.е. превышающих корректируемые издержки, связанные с масштабом деятельности) преимуществ, связанных со специальными режимами. Если расширение масштабов влечет одновременно и утрату льгот, и снижение издержек, выбор при умеренных льготах будет сделан в пользу расширения. На уровне, ограничивающем доступ к режиму, почти неизбежно будет наблюдаться повышенная концентрация предприятий, но если это увеличение концентрации невелико, им можно пренебречь.

Могут быть и дополнительные меры, обеспечивающие плавность перехода, например постепенное увеличение ставки (эта мера связана с рядом проблем, поскольку администрирование прогрессивных налогов на доходы корпораций вызывает дополнительные сложности), компенсация некоторых затрат, связанных с переходом, возможно, в виде налогового кредита, неналоговое содействие предпринятиям, перешедшим на общий режим.

Стимулирование предприятий к переходу на общий режим налогообложения действующий в России порядок также не обеспечивает. Напротив, при применении упрощенного режима с объектом налогообложения «доходы за вычетом расходов» переход к общему режиму требует выполнения сложных правил перерасчета амортизации и остаточной стоимости основных средств, причем с уплатой пени. В остальных случаях такая процедура не требуется, но разница в величине налоговых обязательств велика настолько, что часто будет выгоднее зарегистрировать еще одно предприятие, разделить деятельность прежнего с новым, но не расширять действующее (более того, как показано выше, это может привести к дополнительной экономии на налогах).

Отметим, что для контроля выполнения этих двух функций следовало бы не только следить за численностью малых предприятий и предприятий, применяющих вмененное налогообложение, но и фиксировать вступление в рынок новых лиц, не аффилированных с действующими предприятиями, и переход малых предприятий в разряд более крупных, а также определять число переходов от специальных режимов к общему режиму налогообложения в результате достижения (превышения) пороговых значений.

Опрос предпринимателей относительно их удовлетворенности режимом не может дать ответа на вопросы о необходимости корректировки издержек, связанных с выполнением налогового законодательства, и тем более о влиянии на барьеры вхождения в рынок. Действующие предприятия, разумеется, будут желать еще большего снижения налогов, причем, если они отмечают относительно низкую посленалоговую доходность своих инвестиций, большинство из них видят причину этого в высоких налогах, а не в возможности других, более крупных предприятий с большим эффектом использовать льготу. Что же касается барьеров, то действующие предприятия их так или иначе преодолели, более того, они не заинтересованы во вхождении в рынок новых конкурентов. Опросить же тех, кто, возможно, рассматривал бы в иных условиях перспективу создания собственного бизнеса, не представляется возможным. В таких случаях, как отмечалось выше, ориентируются скорее на успешный или неуспешный опыт других лиц, а не на характеристики налоговых законов.

Статистика перехода малых предприятий к основному режиму налогообложения, особенно дифференцированная по отраслям, могла бы способствовать оценке качества мер, направленных на снижение барьеров входа и содействие развитию нового бизнеса.

## **Решение задачи снижения уклонения от налогообложения**

Не исключена ситуация, что некоторый бизнес, принадлежащий одной группе лиц, управляемый одними и теми же менеджерами и фактически функционирующий как единое предприятие, в целом не удовлетворяет критериям численности

или оборота, позволяющим применять режим налогообложения для малого бизнеса, но юридически подразделяется на группу малых предприятий, к которым вполне применим специальный режим. Это дробление может быть более или менее искусственным. К примеру, некая городская фирма представляет собой сеть небольших торговых точек, принадлежащих одному владельцу. Если в какой-то части города появился конкурент, причем малый, его можно вытеснить с рынка, временно снизив цены в окрестных торговых точках. Кроме того, если применяется вмененный налог, базу которого могут корректировать местные (региональные) власти с помощью поправочных коэффициентов, то может оказаться, что в результате сговора предпринимателей и властей эти коэффициенты будут установлены к выгоде действующего предприятия. Для этого даже необязательна коррумпированность властей — достаточно, чтобы они опирались на информацию, представляемую местными ассоциациями предпринимателей, а там влияние нашего монополиста, скорее всего, окажется весьма значительным. Если такое предприятие имеет возможность использовать льготный режим, то его потенциальные конкуренты не отважатся даже на попытку войти в рынок.

Кроме того, всякий раз, когда мы в пределах одной экономики одновременно применяем разные налоговые базы для предприятий разных масштабов или видов деятельности, появляются возможности для уклонения от налогообложения путем некоторых сделок между предприятиями с разной налоговой базой. Если у одного предприятия расходы уже приняты к вычету, а у другого еще не включены в базу налогообложения, то суммарные налоговые обязательства снижаются, причем в большей степени, чем если бы применялся только один из режимов. Подобного можно достичь посредством регистрации нескольких налогоплательщиков, фактически принадлежащих одним и тем же владельцам с различной базой налогообложения, и заключения между ними сделок, иногда фиктивных. Например, предприятие, применяющее обычный режим, заключает договор, в котором завышен объем транспортных услуг, оказываемых предприятием, применяющим упрощенный режим. У покупателя стоимость услуг уменьшит базу налогообложения, а у продавца не повлияет на величину налога, пока не будет перейден порог выручки. Или предприятие, которое применяет упрощенную систему налогообложения, позволяющую относить на текущие расходы приобретение основных средств, зарегистрировав еще одно малое предприятие, выбравшее в качестве базы валовой доход, может предоставить ему часть основных средств для осуществления деятельности. А оно уже будет продавать произведенную с их помощью продукцию и получать выручку, которая в этом случае облагается по более низким ставкам, установленным так, что вычет расходов на оборудование не предусмотрен. Предприятие, применяющее учет по методу начисления, с помощью взаимозависимого с ним предприятия с кассовым методом учета может также отсрочить уплату налогов. Достаточно просто осуществить ее с задержкой. Все время, пока оплата не будет произведена, сумма, на которую уменьшится налоговая база одного предприятия, не будет включена в базу другого.

Одни из названных способов вполне легальны, другие, как в случае завышения объема услуг, противозаконны, но трудно выявляются. И все они имеют общие черты. Снижение налоговых обязательств происходит главным образом не у тех предприятий, которые применяют специальный режим, а у других, так что при разработке специальных режимов нельзя не учитывать, как они могут повлиять на уплату других налогов. Хотелось бы особо отметить: все эти схемы и многие им

подобные практически не могут применить предприятия, являющиеся действительно очень малыми. Если им трудно вести даже обычный учет, то тем более не по средствам осуществлять налоговое планирование, регистрируя несколько фирм с разными режимами налогообложения. А значит, они будут платить более высокие налоги, чем те, кому они могли бы составить конкуренцию.

Приведенные примеры показывают, что при отсутствии определенных ограничений упрощенный режим налогообложения могут применять с наибольшей выгодой относительно крупные предприятия, для которых он не предназначен. И хотя часто утверждают, что, если даже бюджет потеряет в доходах, потери будут возмещены за счет развития малого бизнеса, можно видеть, что многие малые предприятия могут оказаться в менее выгодном положении, чем средние и крупные, использующие специальные режимы для снижения налогов. Потери экономики, вызванные применением множественных льготных специальных режимов с неточной идентификацией налогоплательщиков, их применяющих, не компенсируются выгодами, связанными с достижением поставленной цели, более того, в итоге можно оказаться дальше от поставленной цели, чем до введения специальных режимов.

Один из важнейших вопросов, который возникает при принятии решения о налогообложении малого бизнеса (а также о любой политике в отношении малого бизнеса): какой именно бизнес является малым? Ответ на этот вопрос, разумеется, зависит от тех целей, которые преследует разрабатываемая политика. Скажем, если задача состоит только в том, чтобы добиться регистрации и хотя бы какого-то налогообложения труднооблагаемого бизнеса, именно такой бизнес и должен быть отнесен к «малому» или «микробизнесу» для целей налогообложения. Если задача состоит в снижении издержек, связанных с уплатой налогов, и издержек администрирования, круг лиц, относящихся к малому бизнесу, окажется иным. Например, при решении вопроса о пороге регистрации в качестве плательщика НДС следует принимать во внимание указанные издержки и искать такую величину порога, при которой потери от недоплаченного налога не превысят этих издержек.

В случаях когда речь идет не о налоговых льготах, а об иных формах государственной поддержки, пороговые значения выбранных критериев могут быть существенно выше. Во-первых, избранная политика может быть направлена на коррекцию таких несовершенств рынка и государства, которые затрагивают более широкий круг лиц, чем относительно высокие издержки, связанные с исполнением налогового законодательства. Во-вторых, процедура получения помощи иная, чем в случае налогообложения: реципиент, обращаясь за помощью, доказывает свое право на нее. Если же налоговая льгота используется неправомочно, доказывать это надлежит, как правило, налоговым органам. А одна из причин применения специальных режимов как раз и заключается в высоких издержках контроля малых предпринимателей по сравнению с получаемыми дополнительными налоговыми доходами. В-третьих, иные формы поддержки могут быть единовременными, поэтому выгода от их применения может не превышать издержек, связанных с дроблением бизнеса ради их получения. Налоговая льгота, получаемая постоянно, создает такой стимул.

Обычно критерии, используемые для определения права на льготы для малого бизнеса или обязанности применения специальных режимов для уменьшения последствий уклонения от налогообложения, включают оборот, численность за-

нятых, характеристики собственников, а кроме того, величину активов налогоплательщика и некоторые иные параметры<sup>1</sup>.

Наличие большого числа параметров, применяемых для определения налогоплательщиков, которые имеют право или должны применять специальные режимы, нерационально, если целью является упрощение налогообложения и/или администрирования. В этом случае сама проблема отнесения налогоплательщика к целевой группе будет решаться со значительными издержками.

Однако, как правило, сложно ограничиться одним критерием, не внося в налоговую систему дополнительных искажений и несправедливости. В одних отраслях при значительных оборотах может быть относительно малой прибыль (например, в торговле при высокой конкуренции), в других — малая стоимость активов может сопровождаться высокими доходами (скажем, в консалтинговом бизнесе). Не всегда масштабы бизнеса адекватно характеризуются и численностью занятых. Обычно как численность занятых, так и оборот используются в качестве критерия.

Очень важен такой параметр, как характеристики собственников. Во многих странах упрощенные режимы применяют только к индивидуальным предпринимателям, семейному бизнесу или партнерствам физических лиц. В некоторых случаях может быть ограничено и использование наемных работников. Такие ограничения имеют достаточно рациональные основания, хотя, конечно, вопрос рациональности зависит от поставленных целей.

Если задачей является упрощение учета для тех, у кого обычный налоговый учет вызывает относительно высокие издержки, то доводом в пользу применения к юридическим лицам и предпринимателям, имеющим наемных работников, общего режима служит тот факт, что расчет обязательств по налогам на заработную плату и взимаемым у источника налогам на доходы работников уже требует определенной квалификации. В этом случае определение доходов от предпринимательской деятельности представляет некоторое усложнение, но не столь существенное, поскольку технически эти расчеты ненамного сложнее расчетов, связанных с заработной платой.

Как уже отмечалось выше, главная проблема может заключаться в интерпретации налогового законодательства, связанного с налогообложением доходов юридических лиц. В этом вопросе сложности действительно более существенные, чем в налогообложении заработной платы. Налогоплательщики с малыми масштабами бизнеса и малыми доходами могут опасаться претензий налоговых органов в части, например, неверного вычета некоторых видов расходов. Издержки судебной защиты своих прав могут быть для них запредельно высокими. Снижение ставки отчасти может решить эту проблему — если налогоплательщик не уверен, что некоторые вычеты не вызовут возражений, он может не рисковать, уменьшая налоговую базу, поскольку по сравнению с более крупным бизнесом он получает экономию за счет налоговой ставки. В то же время мелкие налогоплательщики конкурируют между собой, и при жесткой конкуренции проблема интерпретации законов все равно может сохраниться. Информационное содействие мелким налогоплательщикам, упрощение общего налогового режима, доступность комментариев к налоговому законодательству отчасти смягчают проблему. Однако рациональным может быть и применение упрощенных режимов к некоторым

---

<sup>1</sup> *Bird R.M., Wallace S.* Is It Really So Hard to Tax the Hard-to-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes. Prepared for a Conference on The Hard to Tax Sector, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies Stone Mountain. Georgia. 2003. May 15—16. Revised; December 2003. P. 19.

юридическим лицам — вопрос в степени упрощения и его формах, а также в характеристиках лиц, к которым такие режимы применяются.

Другая возможная задача использования специальных режимов — поощрение регистрации наиболее мелкого бизнеса. Его легализация также, вероятно, не требует для своего решения применения специальных режимов к юридическим лицам. Такой бизнес может осуществляться в форме индивидуального предпринимательства или семейного бизнеса партнерства (товарищества).

Еще одна из возможных задач — уменьшение сокрытия доходов от налогообложения уже зарегистрированными лицами, точнее, уменьшение потерь доходов бюджета от такого уклонения. Применение вмененных режимов в этом случае может быть оправданным, если контроль правильности исчисления налоговой базы по общим правилам затруднен. Однако если нет возможности контролировать правильность определения налоговых обязательств, то часто нет возможности и контролировать соответствие пороговым значениям, используемым для идентификации налогоплательщиков, обязанных или имеющих право применять специальный режим. В некоторых случаях это несложно, если, например, критерием является наличие определенного количества физических объектов, используемых для предпринимательской деятельности. Если наличие у лица, оказывающего транспортные услуги, не более 20 автомобилей<sup>1</sup> требует применения вмененного налога, как в России, то в принципе различение налогоплательщиков кажется несложным. Однако если вмененный налог низок, то возникает стимул к дроблению средних предприятий на несколько мелких, что может приводить к существенным потерям доходов бюджета. Кроме того, если такое предприятие оказывает услуги юридическому лицу, облагаемому по общим правилам, то база налога на прибыль покупателя уменьшается на стоимость оказанных услуг, а налоговые обязательства плательщика вмененного налога не меняются<sup>2</sup>. В последнем примере нетрудно видеть, что если вмененный налог применяется только к индивидуальным предпринимателям, то подобное дробление предприятий становится невозможным, хотя оказание услуг юридическим лицам все еще создает возможности для уклонения от налогов.

В связи с изложенным выше понятно, что крайне важным является также вопрос о взаимозависимости предприятия, претендующего на специальный режим налогообложения (если режим позволен юридическим лицам, но не только в этом случае), налоговую льготу или иную форму государственной поддержки, с другими предприятиями.

Отметим, что аффилированность может предполагать разные случаи, при которых нарушение обязательств контрагентов маловероятно. В Налоговом кодексе

---

<sup>1</sup> См. п. 2 ст. 356.26 НК РФ: «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (далее в настоящей главе — единый налог) может применяться по решениям представительных органов муниципальных районов, городских округов, законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в отношении следующих видов предпринимательской деятельности:

...

5) оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, имеющими на праве собственности или ином праве (пользования, владения и (или) распоряжения) не более 20 транспортных средств, предназначенных для оказания таких услуг».

<sup>2</sup> Невозможность вычета НДС у покупателя снижает выгодность этой схемы, но не решает проблему полностью.

РФ учтен случай участия в предприятии, претендующем на упрощенный режим налогообложения, других предприятий в доле, превышающей 25%<sup>1</sup>. Но этого может быть недостаточно. Например, не учтен случай, когда другому предприятию принадлежит предприятие, облагаемое налогом на вмененный доход; не принимается во внимание возможность, что несколько предприятий принадлежат одному и тому же лицу или группе лиц; никак не учитывается возможность создания близкими родственниками предприятий, вступающих между собой в сделки.

Решение проблемы учета аффилированных лиц в случае малого бизнеса не может быть полным и одновременно достаточно простым. Если принять во внимание, что проверка аффилированности может требовать значительных издержек, то задача выработки правил, которые не стимулировали бы дробление бизнеса и уклонение от налогообложения, но при этом давали бы возможность ограничить применение специальных режимов только «истинно» малым бизнесом, не порождая при этом таких издержек для налоговых органов и бизнеса, которые превысили бы выгоду от пресечения нарушений, является нетривиальной. Одно из простых решений проблемы состоит в том, чтобы либо применять специальные режимы только к индивидуальному и семейному бизнесу, либо установить пороговые значения критериев на таком низком уровне, чтобы дробление предприятий на мелкие стало невыгодным даже для среднего бизнеса. В последнем случае проблемой аффилированности можно пренебречь, хотя наличие у одного владельца, например, сети мелких торговых палаток, применяющих особые режимы с низким налогообложением, не является желательным<sup>2</sup>.

Другое решение состоит в том, чтобы, применяя режимы для более широкого круга лиц с более высокими пороговыми значениями, ограничить их использование для взаимозависимых предприятий. Отметим, что проблема связана не только с налогообложением: в Европейском союзе странам-членам рекомендовано учитывать взаимозависимость при осуществлении политики помощи среднему и малому бизнесу.

Практические примеры учета взаимозависимости при определении малого бизнеса для целей налогообложения чаще всего исчерпываются тем, что специальные режимы применяются только к предпринимателям — физическим лицам или

<sup>1</sup> См. п. 3 ст. 346.12 НК РФ: «Не вправе применять упрощенную систему налогообложения:

...

14) организации, в которых доля участия других организаций составляет более 25 процентов. Данное ограничение не распространяется на организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 процентов, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25 процентов, на некоммерческие организации, в том числе организации потребительской кооперации, осуществляющие свою деятельность в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 июня 1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации», а также хозяйственные общества, единственными учредителями которых являются потребительские общества и их союзы, осуществляющие свою деятельность в соответствии с указанным Законом (в ред. Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 101-ФЗ)».

<sup>2</sup> Выше рассматривался вопрос конкуренции вновь входящего в рынок бизнеса и уже действующего и роль специальных режимов в этом случае. Здесь целесообразно отметить, что такой владелец торговых палаток может быть одним из олигополистов на рынке розничной торговли в некоторой местности, и использование им специальных режимов может увеличивать его преимущество перед новыми торговыми предприятиями. Таким образом, вместо поощрения создания новых малых предприятий можно получить увеличение барьеров входа в отрасль.

семейному бизнесу и при этом нередко без наемных работников или с существенными ограничениями. В этом случае налогообложение происходит на уровне физического лица и соответствие доходов и иных показателей критериям определяется при подаче им декларации.

Не требуется также учитывать взаимозависимость в тех случаях, когда вмененный налог является минимальным. Напротив, его часто распространяют вообще на всех налогоплательщиков.

Если режим применяется к физическим и юридическим лицам, но пороговые значения доступа к режиму малы, то дробление предприятий ради применения специальных режимов может быть невыгодным, поэтому при низких порогах доступа проверка аффилированности может быть излишне затратной процедурой.

Отметим, что ситуация одновременного использования в экономике многих специальных режимов, причем с высокими порогами доступа, является российской спецификой. Поэтому те меры, которые могут быть необходимыми для снижения уклонения в России, не являются обязательными и даже желательными в других странах.

### **Критерии отбора предприятий, подпадающих под особый налоговый режим: зарубежный опыт**

Примеры учета зависимости при определении малого бизнеса, которые заслуживают изложения, по приведенным выше причинам не вполне пригодны для России, но некоторые из применяемых правил могут быть успешно использованы в сочетании с другими.

Хотя в Великобритании и не используются специальные режимы, однако там применяется сниженная ставка налога на доходы корпораций для малого и среднего бизнеса, а также некоторые льготы. При этом установлены пороговые значения прибыли, дающие право на использование этих преимуществ («lower relevant maximum amount» (нижняя целевая максимальная величина) и «upper relevant maximum amount» (верхняя целевая максимальная величина)). Ставка 20% применяется для предприятий, имеющих прибыль ниже, чем «lower relevant maximum amount», т.е. 300 тыс. фунтов в год. Для тех, чья прибыль находится в диапазоне от 300 тыс. до 1,5 млн фунтов, ставка постепенно повышается до «нормальной» по правилу «предельной льготы». Однако нам в данном случае интересно, что сами пороговые значения должны быть пересчитаны для компании, если она имеет связанные (associated) компании за отчетный период, а именно значения соответствующих целевых максимальных величин делятся на  $(1 + \text{количество связанных компаний})$ . Под связанными компаниями понимаются такие, которые либо контролируются одна другой, либо обе находятся под контролем одного и того же лица. Однако если одна из таких компаний не осуществляла предпринимательской деятельности или не имела продаж в течение отчетного периода, она не учитывается как связанная компания при осуществлении данного расчета<sup>1,2</sup>.

Однако такой подход является вполне удовлетворительным в Великобритании, поскольку налоговая база у компаний определяется одинаково и речь идет только о применении сниженной ставки. В России проблема заключается не только в том, что некоторые фирмы могут получить налоговые льготы, не предназначен-

<sup>1</sup> <http://www.hmrc.gov.uk/budget2007/bn04.htm>

<sup>2</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga\\_19880001\\_en\\_2#pt1-pb3-11g13](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880001_en_2#pt1-pb3-11g13)

ные им по замыслу. Важно также, что порядок определения налоговой базы различен для разных предприятий, причем вычет сумм сделки одним из предприятий необязательно влечет включение этих сумм в налоговую базу другого. Например, возможно обложение по упрощенной системе налогообложения на основе патента (т.е. в фиксированной сумме, причем очень небольшой) лица, зарегистрированного как индивидуальный предприниматель, не привлекающего наемных работников и оказывающего услуги по уборке служебных помещений<sup>1</sup>. При этом сумма патента невелика, а пороговое значение такое же, как для предприятий, применяющих упрощенный режим и имеющих до 100 человек занятых, а именно 15 млн руб. за 9 месяцев года и 20 млн руб. по итогам года. Разумеется, трудно представить выплату таких сумм одному лицу за уборку помещений, но оформление человека как предпринимателя вместо найма на работу вполне возможно. И такой пример не единственный.

Кроме того, даже если наличествует включение в налоговую базу другого лица, ставки для некоторых режимов по сумме сделки могут различаться столь существенно, что может быть выгодно использовать режимы для малого бизнеса с целью минимизации налоговых платежей. Можно рассмотреть пример работника, заключающего гражданско-правовой договор вместо договора найма и уплачивающего 6% налога с доходов, в то время как с заработной платы были бы уплачены подоходный налог работником и единый социальный налог работодателем.

Для справки приведем краткую информацию о рекомендуемых Европейской комиссией для членов ЕС правилах определения малого и среднего бизнеса и о новом определении малого бизнеса, применяемом Европейской комиссией с 1 января 2005 г.<sup>2</sup> Отметим, что определение не относится к налоговым вопросам — оно применяется для установления статуса предприятия в отношении государственной помощи малому и среднему бизнесу. Кроме того, рекомендуемые пороговые значения численности и финансовых показателей являются максимальными. Государства — члены ЕС, Европейский инвестиционный банк и Европейский инвестиционный фонд могут устанавливать более низкие значения критериев, если желают адресовать меры особой категории малых и средних предприятий<sup>3</sup>.

Пороговые значения включают численность персонала, годовой оборот и годовой баланс (первый показатель обязательный, из последних двух предприятие может выбирать, т.е. необходимо удовлетворять показателю численности и хотя бы одному из двух оставшихся).

Микропредприятия должны иметь штат не более 10 человек, а их оборот или баланс на должны превышать 2 млн евро. Малые предприятия должны иметь штат не более 50 человек и оборот или баланс не более 10 млн евро. Еще раз напомним, что это рекомендуемые максимальные величины и что рациональное применение налоговых льгот предполагает гораздо более низкие пороговые значения.

Новое определение малого бизнеса от 1 января 2005 г. включает 3 различные категории предприятий. Каждая соответствует типу взаимоотношений, которые предприятие имеет с другими. «Это различие необходимо для получения ясной

<sup>1</sup> См. подп. 35 п. 2 ст. 346.25.1 НК РФ.

<sup>2</sup> The new SME definition, User guide and model declaration. European Commission, [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/sme\\_definition/sme\\_user\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf)

<sup>3</sup> Ibid. P. 8.

картины экономического положения предприятия и исключения тех, которые не являются истинными малыми и средними предприятиями»<sup>1</sup>.

Предприятие может рассматриваться как полностью автономное, партнер другого предприятия или связанное с другими предприятиями. В зависимости от того, какой категории соответствует предприятие, ему для полного соответствия критериям необходимо к собственным показателям прибавить показатели своих партнеров или связанных предприятий.

Предприятие рассматривается как автономное, если оно полностью независимо, т.е. нет участия других предприятий в его собственности, если не участвует в других предприятиях или если доля капитала или право голоса в другом предприятии или других предприятий в данном не превышает 25%<sup>2</sup>.

Если у предприятия несколько инвесторов, каждый с долей менее 25%, то оно может оставаться автономным, если эти инвесторы не являются связанными лицами. Если инвесторы связаны, то предприятие может признаваться партнером или связанным в зависимости от конкретных обстоятельств<sup>3</sup>.

Предприятие признается партнером другого предприятия, если доля одного в капитале другого или право голоса больше 25%, но меньше 50%.

В этом случае показатели, установленные для отнесения предприятия к малому и среднему бизнесу, пересчитываются: к собственным показателям предприятия прибавляются показатели партнеров, умноженные на долю участия каждого. Партнеры партнеров при этом не принимаются во внимание, если сами не являются партнерами или связанными лицами с рассматриваемым предприятием.

Если 25% или более капитала или прав голоса предприятия контролируется государственными органами (в совокупности, если таких органов несколько), то предприятие не считается малым и средним. Причина такого условия в том, что государственное владение может давать такому предприятию некоторые преимущества, особенно финансовые, по сравнению с теми, кто финансируется частным собственным капиталом. Кроме того, расчет данных о персонале и финансовых показателях государственного органа не отражает корректным образом его масштабы<sup>4</sup>.

Связанные предприятия формируют группу предприятий посредством прямого или косвенного контроля большинства прав голоса предприятия другим предприятием или через возможность осуществлять доминирующее влияние на предприятие.

Два или более предприятий связаны, когда они имеют следующие взаимоотношения:

- одно предприятие владеет большинством прав голоса акционеров или членов в другом;

<sup>1</sup> Ibid. P. 11.

<sup>2</sup> Для некоторых инвесторов есть исключения, их доля может превышать 25%, и предприятие при этом может считаться автономным. Например, государственные инвестиционные корпорации, венчурные компании, «бизнес-ангелы», университеты и некоммерческие исследовательские центры, институциональные инвесторы, в том числе фонды регионального развития, автономные местные органы власти с бюджетом меньше 10 млн евро и населением меньше 5 тыс. человек. Если такие инвесторы не связаны друг с другом и каждый имеет долю, не большую 50%, то предприятие может считаться автономным, но при условии, что каждый инвестор имеет только права акционера и не может влиять на менеджмент предприятия. (ibid. P. 18.)

<sup>3</sup> Ibid. P. 17 (см. также пример на с. 29 указанного документа).

<sup>4</sup> Исключением являются те же инвесторы, что и для автономных предприятий, например, университеты или автономные местные власти: если их доля не больше 50%, предприятие не теряет статуса малого и среднего предприятия (ibid. P. 20).

- одно предприятие имеет право назначать или снимать большинство административных, управленческих или контролирующих органов другого;
- контракт между предприятиями или положение в меморандуме или статьях ассоциации одного из предприятий дает ему право осуществлять доминирующее влияние на другие;
- одно предприятие может по соглашению выполнять единоличный контроль над большинством прав голоса акционеров или членов другого<sup>1</sup>.

Важно, что если предприятия связаны между собой и владеют долей в рассматриваемом предприятии, то их доли учитываются в совокупности.

Все 100% показателей связанных предприятий должны добавляться к показателям предприятия, претендующего на статус малого или среднего, чтобы установить, удовлетворяет ли оно пороговым значениям определения.

В ЕС обычно сразу известно, что предприятие связано, так как в большинстве государств-членов по закону от него требуется вести консолидированный учет или оно включено в консолидированный учет другого предприятия.

Если консолидированный учет не ведется и предприятие, с которым связано претендующее на статус малого или среднего, также связано в цепь с другими предприятиями, следует прибавить 100% показателей всех этих связанных предприятий к показателям рассматриваемого предприятия<sup>2</sup>.

Если у связанного предприятия есть партнеры, то к его показателям добавляются соответствующие доли показателей этих партнеров, а показатели самого связанного предприятия учитываются на 100%<sup>3</sup>.

Если несколько предприятий, владеющих долями в рассматриваемом предприятии, связаны между собой, то их доли учитываются совместно, даже если доля каждого меньше 25%. Если их общая доля больше 50%, то показатели каждого из них учитываются на 100%.

Для целей предотвращения злоупотреблений предусматривается, что если указанные в предыдущем абзаце предприятия связаны не только непосредственно, но и через одно или более предприятий, то они рассматриваются как связанная группа и их показатели учитываются совместно<sup>4</sup>. Также при расчете показателей предприятия принимаются во внимание и отношения между предприятиями через физических лиц, если предприятия связаны с физическим лицом и действуют на том же рынке или смежных рынках<sup>5</sup>.

Отметим еще раз, что приведенные рекомендации Европейской комиссии не относятся к вопросам налогообложения, поэтому применяются высокие пороговые значения (максимальные, как указывалось выше; для конкретной политики они могут быть существенно снижены). Кроме того, схема, применяемая в ЕС, на наш взгляд, слишком сложна для того, чтобы применять ее с единственной целью и для единственного вида государственной политики. Если подобные правила были бы приняты для определения малого и среднего бизнеса в российском законодательстве (в Законе о «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»), то они могли бы быть использованы и для налогообложения.

---

<sup>1</sup> Ibid. P. 22.

<sup>2</sup> Ibid. P. 23.

<sup>3</sup> Ibid. P. 29.

<sup>4</sup> Ibid. P. 50.

<sup>5</sup> Ibidem.

\* \* \*

Вопрос о том, имеет ли смысл вводить особые правила налогообложения для малого бизнеса и какой порядок налогообложения выбрать, если особые правила все-таки решено ввести, в значительной мере связан с представлениями общества о желательности содействия малому бизнесу, и политическая составляющая в этом вопросе чрезвычайно велика. Однако при обсуждении этой проблемы и при анализе результатов принятого решения (и соответственно рекомендаций по его совершенствованию, реформированию или отмене) возникают важные вопросы, которые могут быть рассмотрены в рамках экономической теории.

Задача выбора такой политики в отношении малого предпринимательства, которая будет рациональной с точки зрения соотношения выгод и издержек, требует серьезного теоретического исследования. Эмпирический анализ такой политики по ряду причин затруднен, но он возможен при условии систематического сбора надлежащих данных. Выбор таких данных требует также предварительного теоретического анализа. Принятая в России система особых режимов является результатом чрезмерно сильного влияния политических факторов и характеризуется нечеткостью целей, значительными издержками и невысоким уровнем выгод для общества.

Таким образом, использование множественных режимов налогообложения нецелесообразно, поскольку в этом случае расширяются возможности уклонения от налогообложения как тех предприятий, для которых эти режимы разрабатывались, так и тех, для которых они по замыслу не предназначены. Причем это распространяется даже на режимы, используемые в обязательном порядке (при выполнении определенных условий), т.е. специально созданные для пресечения уклонения. Эти потери не являются оправданными, поскольку ни одна из рациональных целей использования специальных режимов не выполняется в достаточной мере. В то же время совокупность действующих режимов крайне выгодна мелкооптовой и розничной торговле и предприятиям, оказывающим некоторые виды услуг, особенно уже закрепившимся на рынке. Отметим, что эти группы предприятий настаивают на сохранении порядка, но с расширением доступа к «упрощенным» режимам и с разрешением регистрироваться в качестве плательщика НДС.

В связи с этим в перспективе целесообразно отказаться от множественности специальных налогов, сохранив два.

1. Для предпринимателей без образования юридического лица, не имеющих наемных работников и не оказывающих услуги другим предприятиям, можно применять либо налог, аналогичный патенту или вмененному налогу, либо налог с оборота (налог, аналогичный упрощенной системе с объектом налогообложения «доходы»). При этом возникает проблема, как поступать с доходами, полученными от организаций, если услуги им все же были оказаны. Мы полагаем, что специальный режим должен распространяться только на заявленную основную деятельность, причем исключительно на те операции, которые выполнены в интересах конечного потребителя. Если же заключается договор с предприятием, т.е. оформляется сделка, дающая право этому предприятию вычесть из налоговой базы осуществленные расходы, доход, полученный предпринимателем, применяющим специальный режим, должен декларироваться и облагаться в обычном порядке в соответствии с правилами гл. 23 «Налог на доходы физических лиц» и гл. 24 «Единый социальный налог» Налогового кодекса РФ. При этом ограничение в

20 млн руб. для такой деятельности является чрезмерно щедрым. Однако при применении патента проверить его выполнение затруднительно. Но если будет сделан выбор в пользу налога с оборота, то ограничение необходимо установить, причем оно должно быть ниже действующего в настоящее время.

Вопрос о том, какие виды деятельности следует включить в облагаемые таким налогом, зависит от выбора режима. Но в любом случае это должны быть виды деятельности, обложение которых иным способом затруднительно (например, мелкий ремонт бытовой техники), или в крайнем случае виды деятельности, преимущественно осуществляемые лицами, для которых обычный или даже упрощенный учет трудноосуществим. Следует отметить также, что составление перечня видов деятельности, облагаемых в таком режиме, является непростой задачей, требующей обсуждения, согласования и не имеющей однозначного решения.

2. Для более крупных предприятий, юридических и физических лиц, имеющих наемных работников, в идеале целесообразно использовать общий порядок налогообложения при условии снижения издержек, связанных с исполнением налогового законодательства. Если перейти к годовому отчетному периоду, применять амортизацию в составе укрупненных групп, оказывать малому бизнесу консультационные услуги (безвозмездно или на льготных основаниях, в совокупности это может быть дешевле потерь от чрезмерно льготных режимов, вдобавок сопряженных с дополнительными возможностями уклонения от налогообложения) в части применения налогового законодательства, ведения учета, использования бухгалтерских программ и т.п., то применение общего режима может быть вполне реалистичным. Вместе с тем упрощение общего порядка налогообложения — вопрос согласования мнений различных ветвей власти, и определить сроки, в которые он может быть решен, а также прогнозировать степень упрощения практически невозможно.

В связи с этим целесообразно введение для малых предприятий налога на реальные денежные потоки. Отметим, что применение вместо налога на реальные денежные потоки действующей в настоящее время упрощенной системы налогообложения с объектом налогообложения «доходы за вычетом расходов» не является рациональным решением.

Кроме того, применение данного режима должно сопровождаться адекватными правилами идентификации налогоплательщика, учитывающими аффилированность.

## Воздействие двойного налогообложения на финансовые решения предприятия<sup>1</sup>

Система налогообложения доходов представляет собой сложную совокупность законов, описывающих правила определения и перечисления в бюджет налогов от дохода, полученного из разных источников физическими и юридическими лицами, резидентами и нерезидентами. Однако хотя формально юридические лица являются плательщиками налога, с экономической точки зрения платят его в конечном счете только физические лица, поскольку доход юридических лиц — это доход их владельцев. Основу понятия дохода физического лица (индивидуума) составляет так называемый доход из всех источников (всеобъемлющий доход, *comprehensive income*). Последний теоретически определяется (определение Хэйга и Саймонса) как сумма рыночных стоимостей реализованных в потреблении прав собственности плюс изменение стоимости запаса прав собственности между началом и концом рассматриваемого периода<sup>2</sup>.

В связи с этим возникают логичные вопросы: почему применяется налогообложение доходов (прибыли) организаций? какова его роль? И если такое налогообложение является все же целесообразным, почему наряду с налогообложением прибыли большинство стран применяют еще и дополнительное налогообложение при ее распределении? Налогообложение и прибыли, и дивидендов приводит к повторному налогообложению одних и тех же доходов, если не осуществлены некоторые специальные меры по устранению (снижению) повторного налогообложения, которые разные авторы называют системой интеграции налогов на доходы индивидуумов и корпораций (*integration of personal and corporate income taxes*)<sup>3</sup> или системой взаимодействия налогов (*interaction system*; в этом случае интеграцией называют частный случай взаимодействия налогов)<sup>4</sup>.

Некоторые страны, например США, не применяют систем интеграции, т.е. в дополнение к налогу на прибыль облагают налогом и дивиденды при их распре-

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по материалам исследования, опубликованного в: Анисимова Л., Малинина Т., Шкробела Е. Налог на прибыль организаций. Основные проблемы и направления совершенствования. М.: ИЭПП, 2008.

<sup>2</sup> Atkinson A., Stiglitz J. Lectures on Public Economics. McGraw-Hill, 1980.

<sup>3</sup> John R.K. Integration of Personal and Corporate Income Taxes: Advantage and Disadvantages. Tax Policy Handbook. IMF, 1995. P. 149—151.

<sup>4</sup> Cooper G.S., Gordon R.K. Taxation of Legal Persons and their Owners. In Tax Law Design and Drafting, ed. V. Thuronyi. IMF, 1998. Vol. 2. Ch. 19.

делении. Такая система налогообложения дивидендов называется классической. Кроме классической системы и интеграции налогообложения разных видов есть и иные формы налогового порядка для дивидендов. А именно в ряде стран дивиденды от налогообложения в некоторых случаях освобождены, т.е. доход облагается только налогом на прибыль<sup>1</sup>. У этого метода (как, впрочем, и у других) есть достоинства и недостатки.

Из сказанного видно, что рассмотрение вопроса о порядке налогообложения дохода, распределяемого в виде дивидендов, окажется неполным, если не затронуть причин, по которым вообще взимается налог на доходы юридических лиц (налог на прибыль). Собственники предприятия получают доход от его деятельности в двух формах — в виде дивидендов и в виде прироста стоимости капитала.

Если отказаться от налога на прибыль и взимать налог на доход, полученный от инвестиций, на уровне физического лица, потребуются достаточно сложные расчеты той части дохода, которая остается нераспределенной, т.е. прироста капитальной стоимости активов. На практике приросты капитальной стоимости активов также облагаются, но не в момент начисления, а по факту реализации этих приростов. Это приводит как у некоторых лиц, так и в среднем к значительной отсрочке возникновения налоговых обязательств по сравнению с моментом возникновения дохода и соответственно к обесценению реальной стоимости уплаченных налогов. Поэтому эффективная ставка налогообложения прироста капитальной стоимости активов в среднем значительно ниже номинальной. Основными причинами такого порядка налогообложения являются сложность определения нереализованных приростов капитальной стоимости, частые колебания стоимости активов и возможный недостаток ликвидных средств у инвестора, который по этой причине может быть вынужден реализовать часть своих активов для уплаты налога. Можно также добавить, что текущую цену многих активов невозможно более или менее достоверно установить, пока сделки с ними заключаются между взаимосвязанными лицами.

Отметим также, что при режиме обложения только реализованных приростов капитала инвесторы могут укрывать доход от обложения, позволяя держать их активы корпорациям, свободным от налогообложения. Например, рассмотрим индивидуума, который может получить доход непосредственно или на не облагаемую налогом корпорацию, которой он владеет. Предположим, что во втором случае начисленный доход не является объектом налогообложения. Стоимость акций корпорации, которыми владеет инвестор, растет на величину начисленного дохода, остающегося в корпорации. При условии что правительство взимает налог с прироста капитала только по мере реализации, а не по мере начисления, инвестор получает отсрочку платежа налога на начисленный доход до момента своего выхода из корпорации, т.е. налог будет платиться только при возникновении у владельца необходимости в деньгах и вследствие этого продажи или выкупа акций либо получения дивидендов. Следовательно, в связи с отсутствием налогообложения корпоративного дохода увеличивается возможность избежать налогообложения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Эту ситуацию не следует определять как интеграцию, во-первых, поскольку освобождение распространяется на отдельные случаи, а во-вторых, при этом не принимаются в расчет индивидуальные предельные ставки конечных получателей дивидендов. Например, в некоторых странах применяется классическая система с освобождением от налогообложения определенных видов распределения дохода.

<sup>2</sup> *Rosen H.S.* Public Finance (5th edition). Irwin/McGraw-Hill, 1998. P. 401.

Есть еще ряд важных причин, почему организации (корпорации) облагаются налогом на прибыль.

Компании получают выгоду от функционирования общественного сектора в экономике (например, от уровня образования в обществе, а следовательно, и от более высокой квалификации работников или от уровня здравоохранения), от деятельности государственных институтов (например, инфорсмент контрактов), а также от созданной в обществе инфраструктуры (дороги, коммуникации). Развитие общественного сектора, инфраструктуры, обеспечение деятельности институтов требуют от общества издержек. Кроме того, предприятие, если оно не участвует в этих затратах, может использовать общественные блага в количестве, превышающем общественно оптимальное. Но при этом налоги, которые платит предприятие<sup>1</sup>, вообще говоря, не соответствуют тем выгодам, которые оно получает<sup>2</sup>. Важным преимуществом является также сама возможность ограниченной ответственности по обязательствам. «Ограниченная ответственность за возможность раздела собственности и переуступки долей этой собственности более чем компенсирует недостатки, связанные с налогообложением»<sup>3</sup>. Общество, предоставляющее эту возможность инвесторам, по-видимому, может найти целесообразным потребовать долю в полученных от этих инвестиций доходах, причем при отсутствии двойного налогообложения дивидендов эта доля не взимается. Возможно, при точном установлении денежного эквивалента такой выгоды было бы целесообразным двойное налогообложение дивидендов (которое и практикуется во многих странах, в частности в России), но не искажающим оно могло бы быть только при точном соответствии ставки дополнительного налога указанным выгодам, оценить которые не представляется возможным.

Приведенные соображения могли бы послужить серьезным доводом с позиций аллокационной эффективности в пользу не только налогообложения прибыли (доходов корпораций), но и двойного налогообложения дивидендов, поскольку часть налога на прибыль можно рассматривать не как собственно налоговый платеж, а как компенсацию за услуги государственного сектора. Однако поскольку определение точного соответствия получаемых выгод и сумм налога невозможно при приемлемых издержках, этот довод является по меньшей мере спорным.

Налог на корпорации может быть также эффективным методом обложения ренты, получаемой от невоспроизводимых факторов производства, таких, как предпринимательская способность, земля и природные ресурсы<sup>4</sup>. Обложение ренты, которая представляет собой доход факторов, превышающий нормальную прибыль, аллокационно эффективно, поскольку не искажает инвестиционных и финансовых решений в бизнесе. В некоторых странах правительство является собственником земли; налог на ренту от использования земли в этом случае служит платежом роялти за право использования земли.

Рента измеряется как выручка за вычетом вмененных издержек производства. Вмененные издержки включают расходы на оплату труда, сырья и материалов, а также издержки использования капитала. Издержки капитала включают эконо-

---

<sup>1</sup> Аргумент в принципе относится к любому предпринимательству; при других формах организации бизнеса данная проблема решается на уровне налогообложения физических лиц.

<sup>2</sup> *Rosen H.S. Public Finance (5th edition). P. 401; Mintz J. The Corporation Tax: A Survey // Fiscal Studies. 1995. Vol. 16. No. 4. P. 25.*

<sup>3</sup> См.: *Шарп У.Ф., Александер Г.Дж., Бейли Дж.В. Инвестиции. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 339.*

<sup>4</sup> *Mintz J. The Corporation Tax: A Survey. 1995. P. 35; Kay J. Tax Policy: A Survey // The Economic Journal. March 1990. P. 28.*

мическую амортизацию и издержки финансирования инвестиций, в том числе как издержки привлечения заемных средств (процентные платежи), так и альтернативные издержки финансирования за счет акционерного капитала. Сложность заключается в корректном определении экономических издержек.

В дополнение к этому можно сказать, что налог на прибыль является существенным источником доходов бюджета, причем особенно важным в переходных экономиках.

При довольно высоких издержках определения и взыскания налога на прибыль он имеет ряд преимуществ как источник налоговых доходов. Как уже отмечалось выше, количество предприятий значительно меньше, чем индивидуумов-налогоплательщиков, отношения предприятий между собой документально оформляются, поэтому контроль за правильностью исчисления налогов и их уплаты проще, чем в случае налогообложения физических лиц.

Еще одним аргументом в пользу налогообложения прибыли могут служить соображения диверсификации налоговой системы. В то время как налоговая система, включающая большое число налогов, не удовлетворяет соображениям простоты и прозрачности, ограничение числа налогов одним или двумя снижает стабильность налоговых поступлений и упрощает уклонение от налогообложения.

Если общество предпочитает взимать налоги с полного (всеобъемлющего) дохода индивидуумов, а не с потребления, то следует установить налогообложение всех составляющих дохода. Он складывается из дохода от труда (заработная плата, жалованье, премии, блага, предоставляемые фирмой своим работникам) и из дохода от капитала (дивиденды, процент и прирост стоимости капитала). Как уже отмечалось выше (и более подробно будет обсуждаться в разделе, посвященном обзору международного опыта), одной из самых сложных проблем является определение начисленного прироста стоимости капитала.

Исходя из приведенных выше рассуждений, нераспределенную прибыль желательно на уровне корпорации облагать по соображениям как нейтральности, так и справедливости. Однако эти рассуждения не относятся к распределяемой прибыли. По мнению Дж. Минца, дивиденды можно было бы вычитать из базы налога на доход корпораций, если такой доход полностью облагается на уровне индивидуума. Он рассматривает следующий концептуальный<sup>1</sup> порядок определения базы налога на корпорации:

«Выручка от реализации на начисленной основе минус текущие издержки (оплата труда работников и расходы на сырье и материальные затраты) минус экономическая амортизация активов минус выплаченные дивиденды.

Чтобы получить в результате полный подоходный налог, при обложении налогом на корпорации компании должно быть позволено вычитать экономические

---

<sup>1</sup> Отметим, что, описывая этот порядок, автор руководствуется принципиальными соображениями корректного с экономической точки зрения способа определения базы налога на доход, не принимая в данном случае во внимание различие в издержках администрирования и в наличии возможностей уклонения от налогообложения при взимании налога у источника выплат и у конечного получателя дохода, т.е. описанная автором система является не практическим предложением, а скорее основой для сравнения корректной с экономической точки зрения базы и практических способов ее расчета. Ниже в той же работе автор приводит доводы в пользу удержания налога у источника выплат даже в случае распределенной прибыли. Разумеется, при этом для обеспечения нейтральности и справедливости необходима коррекция налоговых обязательств в виде одной из систем устранения двойного налогообложения дивидендов с обеспечением обложения полученного дохода по предельной ставке конечного получателя.

издержки износа, процентные платежи и другие издержки, понесенные в производственном процессе. Это требует индексации прибыли по инфляции, а также переоценки стоимости активов для расчета экономической амортизации»<sup>1</sup>.

Таким образом, в теории исключение из налогооблагаемой базы налога на прибыль выплаченных дивидендов при условии, что вместо этого будет осуществляться их эквивалентное налогообложение на уровне физических лиц и что весь капитал принадлежит отечественным инвесторам, не будет оказывать влияния на объем налоговых поступлений.

Но вычет дивидендов может приводить к снижению объема налогов, собираемых от прямых иностранных инвестиций. Налог на доходы корпораций (включающий в налогооблагаемую базу дивиденды) может служить налогом на начисленный акционерам, в том числе иностранцам, доход, взимаемый у источника.

Здесь следует отметить, что взимание налога у источника (с включением дивидендов) может на практике повышать налоговые поступления за счет не только иностранных, но и отечественных инвесторов. Число юридических лиц существенно меньше, чем физических, поэтому контроль правильности начисления налога на уровне предприятия требует меньших усилий налоговых органов. Таким образом, отказ от налога на прибыль и налогообложение всех доходов на уровне физических лиц были бы труднореализуемыми и сопровождались искаженными оценками стоимости дохода и, возможно, масштабным уклонением от налогообложения.

Но далее возникает другой вопрос: зачем взимается налог на дивиденды в дополнение к налогу на прибыль?

Одна из причин заключается в том, что большинство стран, применяющих налогообложение дивидендов (с интеграцией или без), имеют налог на доходы физических лиц с прогрессивной шкалой, причем самые высокие предельные ставки налога на доход физических лиц обычно выше ставки налога на доходы корпораций. Введение налогообложения дивидендов, особенно в случае интеграции, позволяет приблизить ставку налогообложения таких доходов к индивидуальной предельной ставке инвестора. В настоящее время в России используется плоская шкала налогообложения, и этот довод не может иметь существенного значения в обсуждении вопроса о налогообложении дивидендов в России.

Вторая причина взимания налога на дивиденды заключается в том, что многие международные соглашения об устранении двойного налогообложения предусматривают зачет налога, уплаченного в стране — источнике дохода в виде дивидендов и процентов в счет налоговых обязательств инвестора, возникающих в стране его резидентства. Если освободить от налогообложения дивиденды, полученные резидентами таких стран, то они в любом случае подвергнутся налогообложению на родине инвестора. При наличии зачета налога, уплаченного в стране-источнике, налогообложение распределяемой прибыли увеличивает эффективную ставку налогообложения, с точки зрения инвестора, только в том случае, когда сумма налога, уплаченного в стране-источнике, превышает его налоговые обязательства в стране, где он является резидентом. Разумеется, есть и иные виды международных соглашений об устранении двойного налогообложения, а с некоторыми странами такие соглашения могут отсутствовать. Однако наличие налога на дивиденды делает более сильной позицию страны на переговорах: если налог отменен в одной из стран для всех инвесторов, то второй стороне нет смысла идти

---

<sup>1</sup> *Mintz J. The Corporation Tax: A Survey. P. 27.*

на уступки и освобождать от налогообложения полученные на ее территории доходы.

Третья причина взимания налога на дивиденды заключается в том, что освобождение от налогообложения дивидендов не всегда приводит к снижению эффективной ставки налога от капитала по сравнению с относительно совершенными системами интеграции. Более того, при полном освобождении дивидендов эффективная ставка в ряде случаев может быть даже выше.

### **Увеличение эффективной ставки налогообложения доходов от капитала, полученных при финансировании из собственных средств. Выбор способа финансирования из собственных средств. Воздействие двойного налогообложения на финансовые решения фирмы**

Первое последствие двойного налогообложения доходов, полученных инвесторами в виде дивидендов, — увеличение эффективной ставки налогообложения доходов от капитала. Поскольку для того чтобы в конечном счете образовались доходы от сбережений, следует получить доходы от капитала, приобретенного на эти сбережения, рост эффективной ставки налогообложения влияет и на решения о сбережениях, и на предельную доходность инвестиций, снижая при прочих равных объем инвестиций. Однако такой подход в значительной мере является упрощенным, особенно в современном глобальном мире. Разные формы инвестирования приводят к разным налоговым последствиям, поэтому сбережения могут принимать просто иную форму, а инвестиции в реальный капитал могут финансироваться из разных источников, и итоговая отдача от инвестиционного портфеля может измениться мало. Однако в открытой экономике даже в том случае, когда объем сбережений остается неизменным, рост эффективной ставки налогообложения доходов, получаемых в виде дивидендов, может приводить при прочих равных к снижению инвестиций за счет выбора инвесторами для инвестирования своих средств других стран.

Также в принципе в некоторых случаях может возникать отказ от корпоративной формы предприятия, хотя вопрос о степени влияния налогообложения на этот выбор является спорным: преимущества корпоративной формы и наличие возможностей налогового планирования за счет выбора способов финансирования с разными эффективными ставками позволяют предположить, что это влияние не является значительным.

Различия в эффективных ставках налогообложения дохода, полученного в виде дивидендов, и дохода, полученного в виде приростов капитальной стоимости активов или процента, создают стимулы для корпораций, во-первых, удерживать нераспределенную прибыль, во-вторых, увеличивать финансовый рычаг, в-третьих, использовать помимо дивидендов иные способы выплаты денежного дохода.

Причины искажений в принятии решений на корпоративном уровне заключаются в том, что при налогообложении доходов корпораций (в России при налогообложении прибыли организаций) доходы, полученные инвесторами в разных формах, облагаются по-разному. Самый высокий уровень налогообложения обычно применяется к доходам, выплаченным в форме дивидендов, особенно в странах,

применяющих классическую систему налогообложения доходов корпораций<sup>1</sup>. Доход, полученный инвесторами в виде процентов, облагается по более низким ставкам, во-первых, потому, что выплаты процента вычитаются из базы налога на доходы корпораций (налога на прибыль), во-вторых, в некоторых странах доходы в виде процентов облагаются по более низким ставкам, чем обычный доход. Кроме того, проценты можно получать, не только непосредственно приобретая облигации корпораций, но и используя финансовых посредников, которые могут иметь налоговые льготы. Также может снижать ставку налогообложения процентов использование зарубежных финансовых посредников из тех юрисдикций, где применяются сниженные ставки (в частности, в офшорах). Доходы, полученные в виде прироста капитальной стоимости, также облагаются по сниженным ставкам по нескольким причинам. Во-первых, такие доходы облагаются не по начислению, а по факту реализации, что приводит к отсрочке возникновения налоговых обязательств. Во-вторых, в ряде стран используют льготный режим налогообложения приростов капитальной стоимости. Иногда сниженные ставки используются для всех приростов капитальной стоимости, иногда для долгосрочных приростов (одна из причин — стремление исключить из налоговой базы инфляционную составляющую роста цен активов).

Альтернативой выплатам дивидендов может быть выплата доходов посредством обратного выкупа акций (такую практику иногда ограничивают законами, причем неналоговыми), а также финансирование из заемных средств взамен эмиссии акций или получение доходов посредством удержания нераспределенной прибыли. Эти варианты получения дохода имеют отличия, в частности, в сроках реализации дохода. Обратный выкуп акций приводит к получению денег инвесторами в период выкупа. Финансирование из заемных средств рассчитано на денежные выплаты в будущих периодах и в этом смысле аналогично выплатам дивидендов из прибыли, полученной от инвестиций. В силу этого сходства при финансировании из заемных средств особую роль играет такая форма налогового планирования, как практика недостаточной капитализации. Она наблюдается тогда, когда с целью сокращения налоговых обязательств займы осуществляются у собственных акционеров (или у аффилированных с ними лиц, что в конечном счете означает выгоду тех же акционеров). Для ограничения такой практики используются различные правила, препятствующие недостаточной капитализации (*thin capitalization rules*). Удержание нераспределенной прибыли приводит к получению начисленного дохода, который можно обратить в денежную форму, реализовав акции.

На первый взгляд удержание нераспределенной прибыли не представляет проблемы — средства, оставшиеся в распоряжении фирмы, направляются на инвестиции, при этом растет рыночная капитализация фирмы, что устраивает инвесторов. Однако если удержание прибыли становится значительным, могут возникать проблемы. Прежде всего малые выплаты дивидендов в периоды роста фондовых рынков действительно являются политикой, устраивающей инвесторов, однако в

<sup>1</sup> Классическая система налогообложения корпораций предполагает налогообложение доходов корпораций и повторное налогообложение распределяемых доходов налогом на доходы физических лиц или особым налогом на дивиденды. В настоящее время многие страны применяют при сохранении повторного налогообложения различные смягчающие меры, которые могут включать применение к дивидендам сниженных ставок в сравнении со ставками для обычных доходов или сокращение налоговой базы (обложение определенной доли дивидендов, например 50%). Вопрос о том, относить ли такие системы к классическим или частично интегрированным, решается авторами разных публикаций различным образом.

периоды падения рынков ранее выплачивавшиеся дивиденды, как показывает опыт, вызывают сглаживающий эффект. Например, в конце 2002 г. те компании из входящих в S&P 500, которые выплачивали дивиденды в первые девять месяцев года, выиграли в сравнении с компаниями, не выплачивавшими дивидендов, 2250 базисных пунктов<sup>1</sup>. Отметим также, что удержание прибыли часто сопровождается и ростом финансового рычага. При этом решения об инвестировании принимаются менеджерами, а не конечными инвесторами, а интересы менеджеров не всегда совпадают с интересами собственников фирмы и могут приводить к неэффективной аллокации капитала. При малых выплатах дивидендов и удержании прибыли менеджеры стремятся добиться роста капитализации (для того чтобы собственники были удовлетворены результатами), но нередко этот результат является только видимостью роста. Более того, в некоторых случаях для достижения цели поддержания рыночной стоимости акций искусственно завышается прибыль в отчетности<sup>2</sup>.

Однако следует учитывать и иной эффект: налогообложение доходов корпораций в целом и налогообложение дивидендов в частности капитализируется в цене акций, вызывая снижение их стоимости<sup>3</sup>. В этом случае доход инвестора (того, который приобрел акции после введения налога) в равновесии выравнивается с учетом премии за риск с доходами от других инвестиций.

Следует отметить также, что уменьшение удержания прибыли и увеличение выплаты дивидендов могут иметь благоприятное влияние на корпоративное управление за счет увеличения дисциплины менеджеров, усиления контроля со стороны рынков капитала (причина в том, что выбор направления реинвестирования при выплатах дивидендов осуществляют конечные инвесторы).

Интеграция (взаимодействие) налогообложения доходов физических и юридических лиц помогает смягчить многие из указанных проблем. В наибольшей степени из практически применимых методов<sup>4</sup> интеграции задаче приближения эффективной ставки налогообложения доходов, полученных в виде дивидендов, к номинальной предельной ставке конечного инвестора, а также задаче сглаживания расхождений в эффективных ставках доходов от инвестиций, получаемых в разных формах, отвечают системы вменения. Суть систем вменения заключается в том, что при получении прибыли корпорации рассчитывается налог на прибыль, при выплате дивидендов определяется налог на дивиденды, при декларировании доходов у конечного инвестора устанавливаются налоговые обязательства по налогу на доходы физических лиц, но реально в бюджет уплачивается не арифметическая сумма этих налоговых обязательств, а величина, формируемая с учетом налоговых обязательств, определенных на разных стадиях. Обычно физическому лицу предоставляется налоговый кредит (сумма, принимаемая к зачету в счет персональных налоговых обязательств), зависящий от величины налога на дивиденды (кредит может составлять полную сумму налога на дивиденды или его

<sup>1</sup> *Berner R.B.* Benefits from eliminating the double-taxation of dividends. (Forum on Emerging Issues) // *Business Economics*. 1/1/2003.

<sup>2</sup> Например, в нашумевшем случае корпорации «Энрон».

<sup>3</sup> *Auerbach A.* Taxation and Corporate Financial Policy in Alan Auerbach and Martin Feldstein // *Handbook of Public Economics*. 2003. Vol. 3.

<sup>4</sup> Полная интеграция, обеспечивающая во всех случаях налогообложение доходов по предельной ставке конечного инвестора, на практике неосуществима по причинам невозможности с разумными издержками получать необходимую информацию и осуществлять администрирование.

часть). Порядок определения конечных сумм к уплате по налогу на дивиденды и по налогу на прибыль корпораций может быть различным.

## Выбор финансовой структуры фирмы

Выбор оптимальной финансовой структуры фирмы предполагает минимизацию издержек финансирования инвестиций в условиях налогообложения.

Обычный подход при таком анализе заключается в исследовании финансового тождества фирмы и потока выплат инвесторам посредством метода возмущений (пертурбаций), заключающегося в рассмотрении изменений в потоке выплат инвесторам при небольших изменениях в финансовой структуре фирмы на один период. При росте потока выплат физическим лицам в результате некоторой пертурбации делается вывод о выгодности данного изменения и о целесообразности продолжения данной политики.

Мы будем сравнивать денежные потоки акционерам, предполагая, что они имеют возможность повлиять на политику фирмы. Денежные потоки кредиторам будут рассматриваться для того, чтобы рассчитать необходимые изменения денежных потоков акционерам в следующем периоде, после произведенного малого отклонения от существующей финансовой политики<sup>1</sup>.

Введем следующие обозначения:

1.  $P_t$  — валовая прибыль предприятия (выручка за вычетом переменных издержек или, иначе говоря, прибыль до вычета издержек капитала);
2.  $B_t$  — стоимость на начало периода задолженности, проценты по которой подлежат вычету из базы налогообложения (облигации, обращающиеся на финансовых рынках<sup>2</sup>);
3.  $b_t$  — стоимость на начало периода задолженности, проценты по которой не подлежат вычету из базы налогообложения при заимствовании на инвестиционные цели;
4.  $\theta_t$  — акционерный капитал на начало периода;
5.  $\tau$  — ставка налога на прибыль организаций;
6.  $\phi$  — ставка налога на доходы физических лиц, действующая в отношении процентного дохода, кроме кредитов банков;
7.  $\varphi$  — эффективная ставка налога на прирост стоимости капитала (приведенная к текущему периоду ставка налога при реализации акций в будущем; определить данную ставку для конкретного лица не представляется возможным, она может быть рассчитана только в среднем; в данном случае она выбирается условно, известно только, что она ниже  $\tau$ );
8.  $\phi_d$  — эффективная ставка налога на дивиденды (при выплате непосредственно физическим лицам ставка была бы обычной ставкой физического лица, но в случае взаимного владения акциями нескольких предприятий ставка возрастала в силу обложения дивидендов, полученных предприятием, каждый раз по ставке 15%);

<sup>1</sup> Здесь мы следуем Аткинсону и Стиглицу (*Atkinson A., Stiglitz J. Lectures on Public Economics*. P. 128–148).

<sup>2</sup> Сюда же следует отнести задолженность по кредитам банков в том случае, когда она направлена на иные цели, кроме инвестиционных; понятно, что при необходимости привлечения банковских кредитов долг будет оформлен на те цели, на которые вычет процента разрешен, однако если сумма долга превышает сумму таких расходов или если условия кредита не допускают такой возможности, то предельная единица кредита будет использована без вычета процента.

9.  $D_t$  — дивиденды, выплачиваемые за период;
10.  $r_B$  — ставка процента по вычитаемым из базы налога заемным средствам;
11.  $r_b$  — ставка процента по банковским кредитам, выплачиваемым предприятием;
12.  $I_t$  — инвестиции за период;
13.  $A_t$  — подлежащая вычету для целей налогообложения амортизация (она не повлияет на результат, поскольку начисляется при любом варианте финансирования, поэтому ее можно было бы опустить);
14.  $CG_t$  — прирост капитальной стоимости активов физических лиц за период;
15.  $\rho$  — норма дисконтирования рассматриваемого (в каждом конкретном случае) репрезентативного физического лица.

Введем ряд упрощающих положений. Предположим, что все акции принадлежат физическим лицам (это далеко не так, но поскольку мы ввели эффективную ставку налогообложения дивидендов, то можно сделать такое допущение). Кроме того, будем считать, что все вклады физических лиц в банках направляются на предоставление кредитов предприятиям.

Будем также полагать, что банки весь полученный от предприятий процентный доход направляют на выплату дивидендов владельцам банков (физическим лицам) и выплату процентов вкладчикам (тоже физическим лицам), причем проценты вкладчикам не превышают лимита, после которого возникает налогообложение полученной выгоды в виде процентов, т.е. выплаты банков физическим лицам равны поступлениям за вычетом уплаченных налогов.

Нетрудно видеть, что данное усложнение возникает в силу различий в налогообложении предприятий производственной сферы и банков — в ином случае можно было бы объединить их в один сектор организаций и рассматривать выплаты из сектора организаций сектору физических лиц.

Отметим также, что при сделанных допущениях в каждый момент сумма средств индивидуумов, хранящаяся на депозитах в банках, должна совпасть с суммой кредитов, выданных банками предприятиям.

Теперь можно рассмотреть, как изменения в финансовой структуре могут повлиять на совокупные выплаты предприятий акционерам при условии, что решение об инвестициях в реальные активы остается неизменным.

Сначала рассмотрим ситуацию, когда последняя единица инвестиций финансируется без учета инвестиционной льготы (допустим, что льгота уже использована).

Выпишем финансовое тождество фирмы:

$$\begin{aligned} P_t(1 - \tau) + \tau A_t + (B_{t+1} - B_t) + (b_{t+1} - b_t) + (\theta_{t+1} - \theta_t) = \\ = D_t + I_t + r_B(1 - \tau)B_t + r_b b_t \end{aligned}$$

Левая часть тождества отражает источники средств, полученных за период, — прибыль после налогообложения с учетом разрешенного вычета налоговой амортизации, прирост задолженности за период (как с разрешенными к вычету процентами, так и с запрещенными), а также средства, полученные за счет дополнительной эмиссии акций за период (если выражение отрицательно, это означает обратный выкуп акций). Правая часть отражает расходование средств: выплату дивидендов, инвестиции, выплату процентов с учетом их вычета из базы налогообложения (если вычет процента не разрешается, то  $(1 - \tau)$  следует заменить на 1; если вычитается часть процентных выплат, то третье слагаемое в правой части

нужно умножить на долю процентных выплат, разрешенных к вычету), погашение ссуд.

Для тех лиц, кому (от кого) поступают денежные средства от предприятия, потоки доходов будут следующие:

а) акционерам (после налогообложения)  $Y_t^D = D_t(1 - \phi) - (\theta_{t+1} - \theta_t) - \phi CG_t$ ;

б) кредиторам, для процента которых предусмотрен вычет из налоговой базы предприятия (до налогообложения на уровне кредиторов)  $Y_t^B = r_B B_t - (B_{t+1} - B_t)$ ;

в) кредиторам, для процента которых предусмотрен вычет из налоговой базы предприятия (после налогообложения)  $Y_t^B = r_B B_t(1 - \phi) - (B_{t+1} - B_t)$ ;

г) кредиторам, для процента которых не разрешается вычет из налоговой базы предприятия (до налогообложения на уровне кредиторов)  $Y_t^B = r_b b_t - (b_{t+1} - b_t)$ .

В реальности держателями облигаций, обращающихся на открытых рынках, могут быть (и часто бывают) банки и иные институциональные инвесторы. В данном случае сделанное упрощение не повлияет на результат для акционеров промышленных предприятий, поскольку для определения изменений в их потоках денежных средств важно, сколько они выплачивают заемщикам, а не суммы, которые поступают физическим лицам после уплаты налогов. Пункт в) приведен здесь для того, чтобы в дальнейшем обсудить норму дисконта акционеров.

Предположим, что ставки остаются неизменными и экономические агенты не ожидают их изменения.

Первое возмущение, которое будет рассмотрено, — это уменьшение на единицу одновременно выплат дивидендов и эмиссии акций. Последнее эквивалентно увеличению рыночной стоимости акционерного капитала на единицу (при условии равновесия в экономике), и поэтому за счет снижения выплат дивидендов произойдет уменьшение потока денег физическим лицам на  $(1 - \phi)$ , а за счет прироста капитальной стоимости активов увеличение потока на  $(1 - \phi)$ . Положение держателей облигаций не ухудшается, а для акционеров возникает чистый выигрыш в размере  $(\phi - \phi)$ . Обычная мировая практика обложения прироста капитальной стоимости — взимание налога по факту реализации, поэтому эффективная ставка налога на прирост капитальной стоимости всегда ниже ставки налога на дивиденды. Отсюда известный парадокс финансовой политики корпораций — выплата дивидендов, несмотря на неблагоприятные налоговые последствия. Как уже упоминалось, применяются законодательные меры налогового и неналогового характера, препятствующие этой практике, есть также гипотеза о том, что дивиденды являются благоприятным сигналом инвесторам. Кроме того, при увеличении доли долгового финансирования возрастают риски банкротства<sup>1</sup>, что может приводить к росту процента, выплачиваемого фирмой по заемным средствам.

Отметим, что при наличии законодательных ограничений на обратный выкуп акций возможна выплата средств сектору физических лиц посредством приобретения у них другой фирмы на сумму, на которую иначе были бы выплачены дивиденды. Это также приведет к росту стоимости поглощающей фирмы, а получатели денег выплатят налог с прироста капитальной стоимости своих акций с момента

<sup>1</sup> *Boadway R., Bruse N., Mintz J. Taxes on Capital in Canada: Analysis and Policy. Canadian Tax Paper. Canadian Tax Foundation. 1987. No 80.*

их приобретения, т.е. с дохода (прироста стоимости богатства), начисленного ранее, что также приводит к меньшим суммарным налоговым обязательствам, чем в случае выплаты дивидендов.

Приведенные выше рассуждения справедливы в любой экономике, где эффективная ставка налогообложения прироста капитальной стоимости активов ниже, чем ставка налога на дивиденды. Однако для России до принятия нового порядка налогообложения (т.е. гл. 25 Налогового кодекса РФ) это могло быть еще более существенным в силу того обстоятельства, что обложение дивидендов было не просто двойным, но кратным, т.е. каскадным при каждом переходе дивидендов от предприятия к предприятию. Кроме того, часто акциями российских предприятий юридически владеют не физические лица, а организации, расположенные в офшорах, и реализация акций в этом случае не всегда отслеживается российскими налоговыми службами, что также может приводить к уменьшению выгод от выплат дивидендов. Более того, нередки случаи, когда выплаты крупным собственникам осуществляются не посредством распределения дивидендов, а посредством различных схем перевода прибыли (например, за счет завышения расходов на некоторые виды услуг, трансфертного ценообразования и т.д.) на счета иных организаций, расположенных в налоговых убежищах, схем «обналичивания денег», при некоторых обстоятельствах за счет финансирования части их расходов под видом производственных и т.д. Во всяком случае проблема финансирования текущих расходов за счет получения дивидендов, вероятно, не является актуальной для крупных российских собственников. Однако важно отметить, что наличие значительной разницы в налоговых последствиях в приведенном случае могло приводить к большему стремлению уменьшить выплаты дивидендов, чем в странах с меньшими диспропорциями в налогообложении (например, где устранено двойное налогообложение). В то же время следует отметить, что, например, в США действует двойное налогообложение дивидендов, но дивиденды платятся гораздо более активно, чем в России.

После снижения ставки налога на дивиденды в России (сначала после реформы<sup>1</sup> она составляла 6%, сейчас — 9%, причем взимается с разности выплаченных и полученных предприятием за период дивидендов) наблюдался рост выплачиваемых дивидендов. Причин для этого достаточно много, и снижение налогообложения дивидендов может быть одной из них. Однако и предельная ставка подоходного налога снизилась до 13%, что должно было привести также к снижению эффективной ставки для прироста капитальной стоимости активов. В то же время улучшение ожиданий относительно стабильности экономики понижающим образом влияло на норму дисконтирования, что могло увеличивать эффективную ставку прироста капитальной стоимости. Во всяком случае если эффективная ставка налогообложения прироста капитальной стоимости активов для инвесторов, имеющих возможность влиять на финансовую политику фирмы, выше 9%, возможно увеличение выплат дивидендов с одновременным ростом эмиссии акций.

Далее будем полагать, что эмиссия акций за период неотрицательна (т.е. все возможности ее снижения исчерпаны независимо от причин, по которым это невозможно или нежелательно).

Следующее возмущение, которое будет рассмотрено, — это рост на единицу дивидендов и заемных средств в текущем периоде и изменения в следующем периоде ровно настолько, чтобы к концу периода финансовая структура фирмы

<sup>1</sup> Принятия в 2001 г. вступившей в силу с 2002 г. гл. 25 Налогового кодекса РФ.

вернулась к тому положению, которое было до пертурбации. Это означает, что в следующем периоде фирме придется увеличить выплаты основной суммы и процентов и для осуществления этих выплат на ту же величину увеличить дивиденды.

Сначала будем полагать, что фирма эмитирует облигации, обращающиеся на финансовых рынках. В этом случае выплачиваемые проценты вычитаются из налоговой базы и, следовательно, во втором периоде предстоит выплатить в связи с ростом задолженности всего  $1 + r_B(1 - \tau)$ , именно на эту сумму фирме предстоит уменьшить выплаты дивидендов.

Рассмотрим изменения для инвесторов в результате этих действий.

Период	Потоки акционерам	Потоки держателям облигаций
1	$(1 - \phi_d)$	-1
2	$-(1 - \phi_d)(1 + r_B(1 - \tau))$	$1 + r_B(1 - \tau)$

Решить, является ли указанное действие выгодным, можно, только рассмотрев приведенную стоимость денежных потоков акционерам.

Рассматриваемые изменения в политике выгодны, если

$$1 - \phi_d \geq \frac{1}{1 + \rho} (1 - \phi_d)(1 + r_B(1 - \tau)),$$

что эквивалентно  $\rho \geq r_B(1 - \tau)$ .

Результат очевидным образом зависит от нормы дисконтирования, используемой акционерами. Если дополнительные средства, полученные в виде дивидендов, предполагается направить на текущее потребление, то  $\rho$  определяется межвременными потребительскими предпочтениями акционеров. Однако такая ситуация маловероятна для определяющих решения акционеров крупных фирм, а для небольших фирм маловероятна эмиссия акций, обращающихся на открытых рынках.

Если же при определении нормы дисконта исходить из альтернативных возможностей инвестирования средств, то результат зависит от того, какие возможности есть у инвестора. Если это обычные депозиты в банке, то, несмотря на освобождение от налогообложения в пределах установленного лимита, ставка относительно низка и замена личных заимствований корпоративными маловероятна. Если в качестве альтернативы выбираются корпоративные облигации, то  $\rho = r_B(1 - \phi)$ , и рассматриваемая политика выгодна, если  $\phi < \tau$ . Интересно, что до реформы подоходного налогообложения (до вступления в силу гл. 23 Налогового кодекса РФ) предельная ставка подоходного налога составляла 30%, после реформы — 13%, что меньше действовавшей до 1 января 2002 г. ставки налога на прибыль (35%) для предприятий, не имеющих льгот. После изменений в налогообложении прибыли на качественном уровне соотношение для таких предприятий сохранилось ( $13\% < 24\%$ ). Это говорит о том, что при указанных обстоятельствах было выгодно (если принимать в расчет только налоговые последствия) замещать частные заимствования корпоративными. Однако наличие множественных льгот, в том числе и региональных, а также налоговых убежищ могло приводить к изменению знака в соотношении ставок до реформирования подоходного налога, а в ряде случаев и после него, до вступления в действие гл. 25 Налогового кодекса РФ. Иная ситуация была в период до дефолта 1998 г., когда наблюдалась высокая

доходность освобожденных от налогообложения ГКО. В этом случае для тех, кто рассматривал в качестве альтернативы вложения в ГКО, должно было выполняться соотношение  $\rho > r_b(1 - \phi)$ , если только требуемая инвесторами доходность  $r_b$  не была слишком высока.

Несколько отличные результаты мы получим, если рассмотрим выплату дивидендов за счет роста заимствований, проценты по которым не вычитаются из налоговой базы предприятия.

В этом случае во втором периоде фирме предстоит выплатить в связи с ростом задолженности всего  $1 + r_b$  и на эту сумму предстоит уменьшить выплаты дивидендов.

Рассмотрим изменения для инвесторов в результате этих действий.

Период	Потоки акционерам	Потоки кредиторам
1	$(1 - \phi_d)$	-1
2	$-(1 - \phi_d)(1 + r_b)$	$1 + r_b$

Рассмотрим приведенную стоимость денежных потоков акционерам.

Рассматриваемые изменения в политике выгодны, если

$$1 - \phi_d \geq \frac{1}{1 + \rho} (1 - \phi_d)(1 + r_b),$$

что эквивалентно  $\rho \geq r_b$ .

Опять, как и в предыдущем случае, результат зависит от  $\rho$ , но теперь сравниваемая с  $\rho$  ставка процента по заемным средствам не уменьшается на величину налога, который экономится фирмой за счет вычета из налоговой базы заемных средств. При сохранении справедливости приведенных выше рассуждений относительно величины  $\rho$  выполнение неравенства и соответственно выгодность замены личных заимствований корпоративными становится менее вероятным, по крайней мере, если банковские кредиты не обходятся существенно дешевле, чем заимствования посредством эмиссии.

Отметим, что в связи с изменениями в порядке вычета процентов при налогообложении предприятий, а также изменениями в налогообложении финансовых посредников, для которых теперь установлена такая же ставка налогообложения, как и для предприятий промышленности, выгодность политики одновременного увеличения дивидендов и заимствований определяется неравенством

$$\rho \geq r_b(1 - \tau),$$

причем при  $\rho = r_b(1 - \phi)$  получаем, что данная политика выгодна, поскольку  $\phi = 13\%$ , а  $\tau = 24\%$  (не меньше 20% при наличии региональных льгот).

В том случае, когда  $\rho$  меньше, чем ставка процента, выплачиваемого фирмой по заемным средствам (в первом случае умноженная на  $(1 - \tau)$ ), должно наблюдаться сокращение выплачиваемых фирмой дивидендов и уменьшение корпоративных заимствований.

Если бы в России на момент реформы существовали развитые финансовые рынки и в финансовой структуре фирм наблюдались бы значимые доли средств из разных источников, то изменения в налоговых ставках, описанные выше, должны

были бы приводить к колебаниям в финансовой структуре фирм. Однако поскольку собственные средства составляли значительную долю в источниках финансирования предприятий (в 2001 г. — 49,4%, в 2002 г. — 48%), а выплаты дивидендов были минимальны, говорить о возможном сокращении выплат дивидендов, сопровождающемся сокращением использования заемных средств, не имеет смысла, по крайней мере для дореформенного периода. Не исключено, однако, что высокая стоимость заимствований для предприятий в сочетании с относительно низкими нормами доходности по альтернативным вложениям для кредиторов привела к равновесию, близкому к границе минимума заемных средств.

Однако рассматривать данную тенденцию как исключительно благоприятную нельзя. В гл. 25 Налогового кодекса РФ не предусмотрены достаточные меры против практики недостаточной капитализации, поэтому не исключено, что в настоящее время мы наблюдаем начало тенденции в направлении такой политики предприятий.

Тем не менее описанное выше соотношение ставок (даже если оно существенно) не может быть единственной причиной сложившейся финансовой структуры российских предприятий. Мы рассматривали финансовую структуру фирмы в предположении неизменности выбора инвестиций в реальные активы,  $I_r$ . При доступности заемных средств выбор исключительно собственных средств в качестве источника финансирования может сложиться только в том случае, если  $I_r$  не больше, чем сумма доступных собственных средств. Если стоимость запланированных инвестиций превышает величину доступных собственных средств, изменение финансовой структуры фирм станет необходимым условием осуществления инвестирования. Однако на объем реальных инвестиций также может влиять налоговая политика в силу изменения ожидаемой посленалоговой доходности рассматриваемых инвестиционных проектов.

## Международная практика налогообложения дивидендов

Рассмотрим, как распространялась интеграция налогообложения во второй половине XX в., а также как происходил отказ от нее в последние годы.

Германия впервые ввела интеграцию близкого к современному типа в 1953 г.<sup>1</sup>, приняв уникальную систему с разделением ставок (при такой системе распределяемая прибыль корпораций облагается по меньшим ставкам, чем нераспределенная). В этом случае интеграция осуществляется на корпоративном уровне. В числе причин применения интеграции фигурировала потребность в оживлении рынка акций и увеличении интереса инвесторов к немецким корпорациям. Однако система разделения ставок имела определенные недостатки, в том числе следующие: преимущество для долгового финансирования в сравнении с финансированием из собственного капитала (свойственное еще в большей степени классической системе) с сопутствующим смещением финансовых решений; недостаточные стимулы для мажоритарных акционеров распределять прибыль (суммарная ставка налогообложения все еще составляла более 50%); снижение в результате удержания прибыли желания миноритарных акционеров инвестировать с сопутствующим сокращением участия в инвестициях небогатых слоев населения;

<sup>1</sup> Brauner Y. Integration in an Integrating World // SSRN. Feb. 2005.

различие в налоговых требованиях для инкорпорированного и неинкорпорированного бизнеса.

Начиная с 1 января 1977 г. Германия начала применять систему полного вменения, интеграцию на уровне акционеров, которая по предположениям должна была уменьшить отмеченные нежелательные последствия<sup>1</sup>. Применение вмененного кредита снижало эффективные налоговые ставки для дохода от немецких инвестиций в немецкие корпорации. Однако результат такой интеграции был меньше ожидаемого, во всяком случае, значительная часть улучшений могла быть объяснена сопутствующим снижением эффективных налоговых ставок. Вместе с тем политика немецкого правительства в прочих вопросах не была достаточно последовательной, и это могло уменьшить воздействие более совершенного режима интеграции. Вмененный кредит не распространялся на иностранных инвесторов. Их продолжали облагать налогом, удерживаемым у источника по ставкам действующих международных налоговых соглашений. Однако наличие обязательств проведения недискриминирующей налоговой политики перед другими странами — членами ЕС и необходимость выполнения этих обязательств вынудили Германию допустить при определенных условиях в отношении инвесторов из других стран применение возмещения налога на корпорации, равное вмененному кредиту. Это возмещение предоставлялось преимущественно при условии удержания у источника налога по ставке 25%, что означало, что дискриминация была ослаблена, но не устранена.

В 2001 г. в рамках реформы корпоративного налогообложения система вменения в Германии была отменена и страна вернулась к классической по существу системе<sup>2</sup>. В настоящее время применяется налог на доходы корпораций с плоской ставкой 25%. При этом взимается удерживаемый у источника налог 20% в отношении дивидендов, выплачиваемых резидентам и нерезидентам. По новому режиму дивиденды, полученные немецкими компаниями и филиалами нерезидентных компаний от немецких и иностранных дочерних предприятий, освобождены от налогообложения. Это является результатом введения освобождения в связи с участием (сопоставимого с полным вычетом полученных дивидендов) для всех межкорпоративных отечественных или иностранных дивидендов. Закон не налагает для освобождения в связи с участием требований ни на минимальную долю владения, ни на период владения. Дивиденды, распределяемые немецкими дочерними компаниями материнским компаниям ЕС, освобождены от удерживаемого у источника налога, если участие составляет 10% или более и если страна ЕС, где расположена материнская компания, предоставляет на взаимной основе освобождение немецким акционерам корпораций, владеющим по меньшей мере 10% собственности корпорации. Применяются переходные правила (до 2019 г.) от прежней системы вменения к новому режиму, согласно которым в определенных случаях корпорации могут получать возмещение налога на доход корпораций при распределении прибыли<sup>3</sup>. Для (немецких) индивидуальных акционеров применяется фактически система со сниженной (половинной) ставкой, т.е. с 50%-м освобождением дивидендов. Отметим, что кроме налога на доходы корпораций в Германии взимается и дополнительный налог (tax surcharge 5,5%), а также trade tax

<sup>1</sup> Ibidem; *Chua D., King J.* The Mechanics of Integration. Tax Policy Handbook. IMF, 1995. P. 151—155.

<sup>2</sup> Вопрос об отнесении такой системы к классической или к разновидности частичной интеграции, как уже отмечалось, является дискуссионным.

<sup>3</sup> Worldwide Corporate Tax Guide. Ernst & Young, 2005.

(налог на коммерческую деятельность). Последний взимается муниципалитетами по ставке от 13 до 20,5% в зависимости от муниципалитета и вычитается из базы налога на доход корпораций как 13–20,5% в зависимости от муниципалитета<sup>1</sup>. В работе Браунера<sup>2</sup> отмечается, что «никакие детальные объяснения или исследования не сопровождали эти изменения, хотя предполагалось, что это результат трудности адаптации вменения к международному предпринимательству и сложившегося мнения о сложности системы».

Франция использовала классическую систему до 1965 г., а затем ввела систему с частичным вменением, предоставляя акционерам налоговый кредит на половину суммы дивидендов (*avoir fiscal*). Исходная основная цель этой реформы состояла в стимулировании развития фондового рынка. Вторая важная причина состояла в том, что высокая ставка налога на корпорации во Франции по сравнению с другими основными европейскими странами стимулировала французов инвестировать в зарубежные корпорации и удерживала иностранцев от инвестиций во французские корпорации. Результатом была низкая оценка французских корпораций, что делало их незащищенными от иностранных поглощений. Реформа 1965 г. эффективно снизила корпоративный налог на распределяемую прибыль до уровня, сравнимого с уровнем конкурентов Франции (главным образом, Германии).

Франция, являясь одним из основных сторонников интеграции, распространила интеграцию и на иностранцев посредством международных налоговых соглашений. К концу 1990-х гг. стало видно, что при экономической глобализации и суммы вмененного кредита, распространенные на иностранцев, и сборы уравнительного налога<sup>3</sup> значительно выросли, а административные издержки стали существенными. Высокие административные издержки, с одной стороны, и неприятие производством уравнительного налога — с другой, создали давление в пользу реформ, в результате с 2001 г. Франция начала постепенно снижать налоговое бремя для корпораций<sup>4</sup>, ставки вмененного кредита и, наконец, отменила кредит в 2004 г. Система вменения была заменена на систему сниженного вдвое налога на дивиденды, удерживаемого у источника, без распространения льгот на иностранных инвесторов<sup>5</sup>.

Британская система налогообложения корпораций ввела свой метод интеграции в 1972 г.<sup>6</sup> Это была система вменения, в которой корпорации должны были платить усовершенствованный налог на корпорации (УНК) на распределяемую прибыль. Этот УНК предоставлялся как кредит акционерам и при этом вычитался из совокупных налоговых обязательств корпорации по налогу на доходы корпораций, который взимался отдельно. Несмотря на сильную оппозицию, консерва-

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>2</sup> Brauner Y. Integration in an Integrating World // SSRN. Feb. 2005.

<sup>3</sup> Equalization tax (*prûcompte*) — дополнительный налог на распределение дивидендов корпорациями, применяемый для того, чтобы гарантировать, что распределяемая прибыль обложена налогом. О воздействии налога на стимулы к инвестированию и уклонению от налогообложения см., например: Serro K., Liedenpohja J.Y. Effects of Equalization tax on Multinational Investments and Transfer Pricing, [http://en.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/k337.pdf](http://en.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/k337.pdf)

<sup>4</sup> <http://www.internationaltaxreview.com/?Page=10&PUBID=35&ISS=12621&SID=469219&TYPE=20>

<sup>5</sup> Worldwide Corporate Tax Guide. Ernst & Young. 2005.

<sup>6</sup> Система усовершенствованного налогообложения корпораций подробно изложена во многих публикациях. Cooper G.S., Gordon R.K. Taxation of Legal Persons and their Owners in Tax Law Design and Drafting, ed. V. Thuronyi. IMF, 1998.

тивное правительство продвигало эту реформу по соображениям эффективности, полагая, что она должна устранить хорошо известные искажения налога на корпорации и оживить рынки капитала. Эти цели в целом не были достигнуты главным образом из-за того, что другие, не связанные с этой реформой меры оказывали противоположное воздействие. Великобритания оказалась фактически лидером обратной тенденции, отменив закон с 1999 г., существенно снизив предоставляемый кредит и практически аннулировав большинство выгод интеграции для иностранцев.

Италия приняла полную систему вменения в 1977 г. преимущественно из соображений эффективности. С 2004 г. она заменила свою систему вменения на (почти полную) систему освобождения дивидендов. Декларируемые причины этой реформы состояли в давлении остальных членов ЕС на основании недискриминационности (принципа свободного перемещения капитала в ЕС) и сложности системы вменения<sup>1</sup>.

Финляндия запоздала с принятием интеграции из-за некоторых особых структурных характеристик ее рынка и роли налогообложения корпораций до 1980 г. В 1990 г. она ввела полную систему вменения и, следовательно, существенно снизила ставку налога на корпорации. Вопреки ожиданиям, что вмененный кредит будет расширен через границы, это было сделано только ограниченно и через некоторые налоговые соглашения<sup>2</sup>. Другие соглашения предусматривали только снижение или устранение удерживаемого у источника налога на дивиденды, что являлось полумерой в расширении интеграции через границы. Способ вменения оказался затруднительным координировать с другими странами. Однако в 2002 г. финский Верховный административный суд запросил Европейский суд (*European Court of Justice*), является ли это несовершенное распространение системы вменения через границу нарушением финских обязательств перед ЕС. Финское правительство ожидало проигрыша этого дела (что и произошло) и было готово согласиться с анализом и предложениями реформ, включающих отмену системы вменения и замену ее системой сниженных ставок на дивиденды<sup>3</sup>.

Норвегия, хотя она и не является членом ЕС, имела схожий опыт внедрения системы вменения. Она ввела систему вменения в 1992 г., причем, как и во многих других странах (см., например, выше изложение французского опыта), эффекта, заметно превышающего эффект снижения эффективных ставок, отмечено не было<sup>4</sup>. Европейская ассоциация свободной торговли (*European Free Trade Association*), выступавшая в качестве консультанта по судебному делу, нашла норвежский налог на дивиденды, удерживаемый у источника, дискриминирующим. Было проиграно судебное дело. Норвежское правительство, как и финское, предсказало этот исход и предложило отменить систему вменения и заменить ее системой, в основе которой — сниженная ставка налога на дивиденды. Несколько других стран — европейских, таких как Ирландия и Бельгия, и неевропейских, таких, как Япония и Сингапур, — заменили вменение разными версиями частичной (или полной) системы освобождения дивидендов от налога.

Как отмечается в следующем разделе, у стран — членов ЕС часто были внешние (по отношению к этим странам, но внутренние по отношению к ЕС) причины для отказа от интеграции налогов на доходы индивидуумов и корпораций

<sup>1</sup> Brauner Y. Integration in an Integrating World // SSRN. Feb. 2005.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.

посредством систем вменения. Однако другие страны, такие, как Австралия, также пошли по пути частичного отказа от вменения. В Австралии акционеры — резиденты австралийских компаний могут получить налоговый вмененный кредит, если полученные дивиденды признаются франкированными<sup>1</sup>. Дивиденды, выплаченные австралийскими компаниями-резидентами, франкированы с вмененным кредитом в той мере, в которой австралийский налог на доход был уплачен корпорацией по полной ставке налога на доход корпораций в отношении распределяемого дохода<sup>2</sup>. Кредиты могут переноситься на будущее у корпораций-получателей и возмещаться индивидуальным акционерам. При использовании кредита дивидендов восстанавливается до валовой на величину франкирующего кредита, исходя из этой валовой суммы определяются налоговые обязательства, которые затем уменьшаются на принимаемый к зачету франкирующий кредит. В некоторых случаях может получить вычет получатель нефранкированных портфельных дивидендов (но такое возмещение утрачивается, если компания имеет убыток за год получения дивидендов). При выплатах нерезидентам взимается налог в 30%, удерживаемый у источника. В некоторых случаях дивиденды могут быть освобождены от этого налога (например, если этот распределяемый доход был получен как дивиденды, освобожденные по правилам контролируемой иностранной компании, этот доход кредитует счет иностранных дивидендов, который компания декларирует и с которого платит дивиденды). Австралийские компании, получающие дивиденды, могут получить иностранный налоговый кредит, равный меньшей из сумм налогов, уплаченной за рубежом и причитающейся к уплате австралийского налога на доход из иностранного источника (такой кредит называется иностранной налоговой льготой).

Как принятие вменения разными странами, так и его отмена рядом стран в начале XXI в. были тенденциями, но не общим правилом. Когда большинство европейских стран и их торговых партнеров принимало интеграцию, другие страны сохраняли классическую систему. В США ряд исследователей выступили активными сторонниками интеграции, причем в качестве основных доводов выступали соображения эффективности, но реализовать эти рекомендации не удалось: с одной стороны, существенную роль сыграли опасения потери доходов бюджета, с другой — не было уверенности, что интеграция будет поддержана широкими слоями населения, поскольку она воспринималась ими как льгота для богатых, без налогообложения получающих выплаты от корпораций<sup>3</sup>. Кроме того, неоднозначно воспринимались рекомендации и корпоративным сектором: выше (в отношении Германии) говорилось, что двойное налогообложение дивидендов

<sup>1</sup> Дивиденды в Австралии могут рассматриваться как полностью франкированные, частично франкированные или нефранкированные. «Франкированные» означает, что дивиденды сопровождаются налоговым кредитом, который фактически представляет собой налог, уже уплаченный компанией. Большинство компаний платят налоги и, следовательно, могут передать своим акционерам франкированные дивиденды. «Полностью франкированные дивиденды» означает, что полная сумма дивидендов сопровождается налоговым кредитом по ставке, применяемой к компании. Некоторые вычеты (в том числе убытков прошлых лет) уменьшают налоговую базу текущего года, поэтому не на всю сумму выплаченных дивидендов распространяется полный налоговый кредит. В этом случае часть дивидендов полностью франкирована, а часть нефранкирована (т.е. к ним не применяется кредит). Такое сочетание дивидендов называют частично франкированными (National Australia Bank Group. Dividend Imputation (Australia), <http://www.nabgroup.com/0,,32875,00.html>).

<sup>2</sup> Worldwide Corporate Tax Guide. Ernst & Young, 2005.

<sup>3</sup> Одна из причин такого восприятия заключается в том, что корпорацию оценивают как отдельное лицо.

стимулирует удержание нераспределенной прибыли. В результате могут существенно расходиться интересы миноритарных акционеров, с одной стороны, и мажоритарных акционеров и менеджмента — с другой. Однако в США приняли систему сниженного налога на дивиденды, уравнив его с налоговой ставкой для приростов капитальной стоимости и установив на уровне 15% (для квалифицированных, т.е. удовлетворяющих определенным условиям, дивидендов, получаемых физическими лицами — резидентами<sup>1</sup>; в остальных случаях применяется ставка 30%, если она не снижена международными соглашениями). Сниженная ставка применяется также к дивидендам, выплачиваемым большинством иностранных корпораций. Декларируемые цели этой реформы — экономические стимулы и рост (посредством получения среди прочего выгод эффективности от интеграции).

В Нидерландах против интеграции действовали те же причины. При этом важную роль сыграло наличие мажоритарных иностранных акционеров в больших голландских корпорациях. Предоставление вмененного кредита всем акционерам не рассматривалось из-за исключительных потерь доходов и нежелания передать реальные выгоды фактически иностранной казне. В то же время распространение интеграции только на акционеров-резидентов привело бы к дискриминации иностранных акционеров, представляющих собой большую группу инвесторов<sup>2</sup>. В настоящее время в Нидерландах стандартная ставка удерживаемого у источника налога на дивиденды составляет 25%. При освобождении в связи с участием (*participation exemption*) дивиденды, выплачиваемые компаниями-резидентами другим компаниям-резидентам, как правило, освобождены от налогообложения. Дивиденды от акций или сертификатов на долю в прибыли освобождены от налога на дивиденды, уплачиваемого у источника, если распределяются квалифицированным (удовлетворяющим определенным условиям) лицам в других государствах — членах ЕС. В момент распределения материнская компания должна владеть непрерывно в течение года по меньшей мере 25% (10% для материнских компаний из Германии, Греции и Великобритании) номинального оплаченного акционерного капитала агента, удерживающего налог у источника, а также акций или сертификатов на долю в прибыли, из которой осуществляется распределение. Если в момент распределения реципиент с 25%-й долей владел ею меньше года, распределение может быть все же освобождено от налога, удерживаемого у источника, если эта доля сохраняется в течение года, включая последующий промежуток времени. Однако в этом случае требуется, чтобы дочернее предприятие гарантировало выплату удерживаемого у источника налога, если требование о продолжительности периода владения не будет выполнено. Кроме того, введен критерий права голоса, который применяется только к распределениям в определенные страны (например, в Великобританию)<sup>3</sup>.

## Причины тенденции к отказу от интеграции

Как уже отмечалось выше, вторая половина XX в. характеризовалась широким распространением интеграции налогообложения. При этом разрабатывались различные методы интеграции, некоторые из них довольно близко приближали ре-

<sup>1</sup> Deloitte International Tax and Business Guides, <http://www.deloittetaxguides.com/>

<sup>2</sup> Brauner Y. Integration in an Integrating World, [http://taxprof.typepad.com/taxprof\\_blog/files/Brauner.doc](http://taxprof.typepad.com/taxprof_blog/files/Brauner.doc).

<sup>3</sup> Worldwide Corporate Tax Guide. Ernst & Young, 2005.

зультат к полной интеграции. Самые совершенные из практически применимых методов — методы вменения — использовались в разных вариантах разными странами с большей или меньшей степенью приближения к полной интеграции налогов на доходы. Складывалась тенденция распространения методов вменения в мировой практике. США, которые долгое время применяли классическую систему, обсуждали несколько вариантов интеграции налогов (в конечном счете их классическая система была скорректирована посредством снижения ставок для физических лиц — резидентов<sup>1</sup>). Однако в самом конце XX в. и в начале XXI в. имел место резкий отказ ряда стран от систем вменения в интеграции налогообложения. Страны, которые использовали считавшиеся совершенными методы интеграции, отказались от них, перейдя к двойному налогообложению дивидендов, правда, со сниженной ставкой налога в сравнении с налогом на доходы физических лиц<sup>2</sup>.

В данном разделе мы рассмотрим предполагаемые причины (официально причины изменений комментировались крайне редко) новой тенденции и обсудим, в какой мере они могут быть значимыми в российском случае.

Вероятно, основной причиной такого поворота в тенденции налогообложения является расширение международного обмена в сочетании со сложившимися традициями налогообложения доходов от капитала, поступающих из-за рубежа или выплачиваемых зарубежным инвесторам, и с усилением давления со стороны зарубежных стран или международных организаций, направленного на устранение дискриминации иностранных инвесторов в сравнении с отечественными<sup>3</sup>. Особенно сильное такое давление было в ЕС, где правила гармонизации налогообложения предполагали отсутствие дискриминации.

В 2001 г. Европейский суд<sup>4</sup> постановил в связи с делом *Hoechst Metallgesellschaft* (иск предъявлен в 1998 г.), что Закон Великобритании об усовершенствованном налогообложении корпораций и дивидендах между группами дискриминирует нерезидентные в Великобритании материнские компании. Следовательно, Высокий суд Великобритании должен был вынести решение в пользу компаний, требующих, чтобы налоговая и таможенная служба Ее Величества компенсировала им уплаченный усовершенствованный налог на доходы корпораций<sup>5</sup>. Также в 1995 г. Европейский суд постановил, что система вменения не должна существовать, так как непредоставление налогового кредита неевропейским акционерам было дискриминирующим. Это решение, как и другие, вынесенные судом, привело к тому, что сохранение независимых систем налогообложения корпораций, основанных на резидентстве, стало затруднительным для стран ЕС<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Deloitte International Tax and Business Guides, <http://www.deloittetaxguides.com/>

<sup>2</sup> Отметим, что вопрос об отнесении таких систем к классическим или частично интегрированным неоднозначен. С одной стороны, такой порядок далек от идеальной интеграции, при которой каждый конечный инвестор облагается по собственной предельной ставке, с другой — дивиденды облагаются по более низким ставкам, чем если бы к ним применялись отдельно налоги на доходы корпораций и на доходы физических лиц, каждый по общим ставкам.

<sup>3</sup> *Brauner Y.* Integration in an Integrating World, [http://taxprof.typepad.com/taxprof\\_blog/files/Brauner.doc](http://taxprof.typepad.com/taxprof_blog/files/Brauner.doc)

<sup>4</sup> The Chartered Institute of Taxation. Technical. Practical Implications of *Hoechst Metallgesellschaft*. August 23, 2001, <http://www.tax.org.uk/showarticle.pl?id=413>

<sup>5</sup> International Tax Review. Imputation Tax Credits Challenged Before ECJ. September 2004, <http://www.internationaltaxreview.com/?Page=10&PUBID=35&ISS=12597&SID=470388&TYPE=20>

<sup>6</sup> <http://www.springerlink.com/content/mw9r8475n5380854/fulltext.pdf>

Похоже, что начиная с 2002 г. ни одна европейская страна ни имела системы, которая предоставляла бы налоговый кредит на корпоративном уровне; только Германия имела систему «разделения ставок», в которой распределенная прибыль облагалась налогом по ставке ниже, чем для нераспределенной прибыли. Страны, готовившиеся к присоединению к ЕС, должны были изменить налогообложение дивидендов, чтобы оно было совместимо с системами, применяемыми в ЕС, и с действующими в ЕС правилами недискриминации<sup>1</sup>.

Остановимся на вопросе дискриминации подробнее. Почему она возникает в случае применения систем интеграции, основанных на вменении? Одна из главных причин заключается в том, что по принятым в международной практике правилам страны имеют право на доход от инвестиций в свою страну из-за рубежа и на остаточную часть дохода от инвестиций своих резидентов за рубежом, причем эти правила исходят из допущения наличия классической системы налогообложения. Устранение (точнее, смягчение) двойного налогообложения при международных инвестициях достигается посредством заключения взаимных (двусторонних) соглашений между государствами. Чаще всего (хотя бывают и исключения) налог на дивиденды, уплаченный в стране, являющейся источником дохода, принимается к зачету в стране резидентства инвестора. Наличие двойного налогообложения для зарубежных инвесторов на уровне страны-источника (т.е. налогообложение дивидендов в дополнение к налогу на доходы корпораций) позволяет этой стране получить доходы бюджета, причем в случае, когда наличествует соглашение со страной резидентства инвестора, а ставка налога на дивиденды не превышает персональную предельную ставку инвестора, взимание налога на дивиденды не влияет на конечные обязательства инвестора, а значит, и на его решение об инвестициях. А именно если налог на доходы корпораций в соответствии с международными соглашениями не принимается к зачету в счет налоговых обязательств инвестора, а налог на дивиденды кредитует его налоговые обязательства, то при ставках, например, 15% по налогу на дивиденды в стране-источнике и 30% по налогу на доход инвестора в стране его резидентства (налогу на доход корпораций или налогу на доход физического лица в зависимости от статуса инвестора) в конечном счете будет уплачен налог на доходы корпораций в стране-источнике, а также налог от доходов в виде дивидендов по ставке 30%. Вопрос заключается только в том, как налог на доходы в виде дивидендов будет распределен между бюджетами стран. В случае когда налог на дивиденды взимается в стране-источнике, ее бюджет получит 15% от дивидендов в дополнение к налогу на доходы корпораций, а у страны резидентства инвестора возникнут остаточные требования в отношении налога на этот доход. Если же страна-источник не взимает налога на дивиденды (или предоставляет налоговый кредит, исчерпывающий налог на дивиденды, который, в свою очередь, не принимается к зачету в стране резидентства инвестора), вся сумма в 30% от распределяемых дивидендов поступит в казну страны резидентства инвестора. Более того, если некоторое государство в одностороннем порядке отказывается от налога на дивиденды для иностранных инвесторов, это ухудшает его переговорные позиции при заключении международных соглашений.

Если страна, являющаяся источником дохода, применяет вменение, то итог, во-первых, зависит от того, примет ли страна резидентства инвестора к зачету

<sup>1</sup> <http://www.cceol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=343CBD0D-6054-4EF9-A8B6-208361A40C87>

налог на дивиденды, который не был фактически уплачен, а был только рассчитан, но рассматривается в качестве уплаченного по результатам применения налогового кредита. Если страна резидентства инвестора принимает к зачету только фактически уплаченный налог, то в этом случае отказ от взимания с иностранного инвестора налога на дивиденды по существу является трансфертом из бюджета страны-источника в бюджет страны резидентства инвестора. Во-вторых, отказ иностранным инвесторам в налоговом кредите позволяет получить дополнительные доходы в бюджет без значительного риска потери инвестора в том случае, когда большинство стран применяют налогообложение дивидендов, выплачиваемых за рубеж, в дополнение к налогу на доход корпораций. Поскольку последнее справедливо, отмена налога на дивиденды для иностранных инвесторов или распространение на них налогового кредита является фактически односторонней уступкой.

В случае когда страна в одностороннем порядке принимает решение о зачете уплаченных за рубежом налогов, она тоже может проигрывать — во-первых, в этом случае в двустороннем налоговом соглашении могут не быть учтены такие же правила для ее инвесторов в страну, с которой соглашение заключено, во-вторых, это означает стимулы для инвестиций за рубеж за счет собственного бюджета. Но главное в этом случае то, что инвестор из страны, применяющей вменение, в страну с классической системой (или со сниженными ставками) облагается по более высоким эффективным ставкам, чем если бы он инвестировал внутри страны, причем большая часть налогов направляется в иностранный бюджет.

В течение длительного времени страны, применяющие вменение, взимали дополнительные налоги на дивиденды для иностранных инвесторов, заключая двусторонние соглашения об устранении двойного налогообложения. Отметим, что для инвестора в зарубежную экономику в таких случаях эффективная налоговая ставка при прочих равных была выше, чем для инвестора в отечественную экономику в стране, применяющей вменение, т.е. дискриминация наличествовала, причем и для инвестиций за рубеж, и для инвестиций из-за рубежа.

Отсутствие дискриминации означает выполнение двух правил нейтральности: нейтральность импорта капитала и нейтральность экспорта капитала. Нейтральность импорта капитала означает, что налоги для инвестиций в данную страну для отечественных и иностранных инвесторов приводят к одинаковым налоговым последствиям. Нейтральность экспорта капитала означает, что инвесторы за рубеж облагаются так же, как и отечественные инвесторы.

Отметим, что при применении классической системы, или системы со сниженными ставками налога на дивиденды, выполняются как нейтральность к импорту, так и нейтральность к экспорту капитала.

Значительную роль в тенденции отказа от интеграции сыграл ЕС. Еще в 1966 г. экспертная группа рекомендовала расширение вмененного кредита на иностранный доход, и в 1975 г. Европейская комиссия предложила директиву, которая никогда не была принята и отозвана в 1990 г., гармонизировать налог на корпорации в Европе через систему частичного вменения. Исследование 1970 г., однако, рекомендовало комиссии предпочесть классическую систему как основу для налоговой гармонизации ЕС в силу ее нейтральности и простоты. Хотя никакой из вышеприведенных советов не имел силы закона, последний подход фактически преобладал в судебной практике Европейского суда (*European Court of Justice*), достигнув кульминации в решении по делу *Manninen*, которое фактически запретило использование системы вменения, если она не распространяется в полной мере через границы, т.е. если инвесторам из-за рубежа не предоставляются экви-

валентные условия. Этот подход, основывающийся на логике отсутствия дискриминации, был существенным фактором в тенденции отхода от вменения.

Страны, не входящие в ЕС, однако, тоже оказались подверженными данной тенденции. Частично сохранено вменение в Австралии, Канаде, но налоговый кредит существенно снижен. Мексика и Новая Зеландия продолжают использовать систему вменения.

Есть три типа распределения, относящихся к интегрированным системам: освобождение дивидендов (дивиденды не включаются в доход акционера), система вменения (акционер получает кредит в отношении корпоративных и персональных налоговых обязательств) и вычет дивидендов (когда корпорации, выплачивающей дивиденды, предоставляется кредит на сумму налога на дивиденды в отношении налога на корпорации). Тенденция заключалась в движении от вменения к освобождению дивидендов. Следующие страны в настоящее время имеют частично или полностью интегрированные системы: Австрия, Австралия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Португалия, Испания, Сингапур, Швеция и Великобритания<sup>1</sup>.

Таким образом, основной причиной отказа от вменения, вероятно, является неспособность государств одновременно выполнить требования недискриминации и найти способ согласовать порядок распределения налоговых доходов при инвестициях за рубеж или из-за рубежа. Современные соглашения об устранении двойного налогообложения не позволяют распределить эти доходы в случае применения вменения таким образом, чтобы удовлетворялись условия и отсутствия дискриминации, и представления о справедливости распределения налоговых доходов между бюджетами разных стран.

В настоящее время международные обязательства стран о недискриминации сделали невозможным использование вменения, почти искоренили его в Европе. Распространяя выгоды интеграции только на отечественные инвестиции в отечественные корпорации, страны нарушили бы свои международные обязательства. Эти обязательства имеют большее значение в ЕС, чем в других странах, поскольку в ЕС они представляют собой структурное основание в построении единого рынка. Именно в ЕС наличие международных обязательств оказало в среднем наибольшее влияние на изменение правил налогообложения доходов от капитала.

Технический характер обязательств о недискриминации внес вклад в отмену большинством стран вменения и в принятие системы сниженных ставок, которая успешно поддерживает нейтральность к экспорту и импорту капитала, хотя и за счет более высоких ставок и для отечественных, и для иностранных инвестиций. Двумя непосредственными результатами этих более высоких ставок могут быть некоторые потери эффективности и рост стимула получить преимущество от возможности отсрочки за счет удержания нераспределенной прибыли.

Однако только эта причина не может объяснить внезапность и распространенность политики ухода от вменения. Номинально только системы Финляндии (2003) и Норвегии (2004) были официально признаны неприемлемыми, в то время как большинство европейских стран начали свои реформы раньше. Более того, Европейский суд только недавно начал распространять свою активную деятельность

---

<sup>1</sup> *Handley J., Maheswaran K. A Capital Asset Pricing Model for an Integrated Tax System. University of Melbourne. January 2005, <http://wwwdocs.fce.unsw.edu.au/banking/seminar/2005/IntegratedCAPM-Handley&Maheswaran.pdf>*

на налоговые проблемы, а недискриминационные положения не изменялись много лет и технически могли использоваться в течение многих лет для давления на страны, использующие вменение, с тем чтобы они или расширили вменение через границы, или отменили. Но этого не происходило, потому что не было достаточной заинтересованности других стран вынуждать страны, использующие вменение, изменять их политику — импортирующие капитал страны собирали свою долю налога так или иначе, а экспортирующие капитал страны пытались решить некоторые ситуации на уровне взаимных соглашений с важными контрагентами. Эти попытки в общем случае были не очень успешными; иногда страны, например Франция, разрабатывали определенные механизмы для распространения выгод своей системы вменения на иностранцев в попытках привлечь инвестиции. Эти попытки, однако, были скорее исключением из правил.

Другое объяснение описанного выше развития событий состоит в том, что до конца 1990-х гг. международные инвестиции не были достаточно велики, чтобы страны отказывались от того, что они рассматривали как желательную политику (вменение).

Когда страны осознали, что одностороннее распространение выгод интеграции на иностранные инвестиции и иностранных инвесторов означает трансферт в иностранную казну, они просто сохранили вменение как чисто внутреннюю политику.

Для стран, способных противостоять давлению с требованием исключить дискриминацию, интеграция для отечественных инвесторов, не распространяющаяся на иностранных инвесторов, все еще остается выбором, позволяющим получить выгоды от большей аллокационной эффективности в сочетании с получением причитающихся по международным традициям доходов бюджета. Однако есть причины, по которым такие страны все же сближают свой порядок налогообложения с тем порядком, который имеет место в большинстве развитых стран: даже в исключительно отечественных последствиях сферы вменения страны, применяющие вмененную систему, могут не выигрывать. Их инвесторы сталкиваются в других странах, даже до применения отечественной налоговой системы, с налогами более высокими, чем совокупная эффективная ставка на отечественные инвестиции, и они собирают более высокие налоги от иностранцев, чем от своих отечественных инвесторов, следовательно, отталкивают таких (особенно портфельных) иностранных инвесторов. Отметим, что последнее обстоятельство возникает в результате капитализации налогов в стоимости акций — возникает перемещение налогового бремени от инвесторов в страны с высокими налогами на инвесторов в страны с низкими налогами.

\* \* \*

Для определения порядка налогообложения, предпочтительного для России, необходимо решить ряд вопросов. Первый из них касается выбора целей. Что является приоритетом: аллокационная эффективность или возможность получить больше налогов от дивидендов? Второй вопрос: насколько Россия связана международными обязательствами недискриминирующего налогообложения? В настоящее время правила для иностранных и российских инвесторов различаются (в части ставок), и это не создает серьезных международных проблем. Если использовать дифференцированный подход к отечественным и иностранным инвесторам, то возможно применение вменения и одновременно наличие сильной

переговорной позиции, т.е. решение аллокационных вопросов может быть осуществлено без односторонней уступки причитающихся России по международным правилам налоговых доходов странам, которые применяют классическую систему, или систему с налогообложением дивидендов по сниженным ставкам. Третий вопрос связан с перспективами изменения налогообложения доходов физических лиц: если законодатели не откажутся от намерения сохранить плоскую шкалу с низкой ставкой налогообложения и не расширять спектр льгот по налогу на прибыль организаций, то интеграция в принципе может быть достигнута посредством освобождения от налогообложения дивидендов, полученных от отечественных организаций отечественными конечными инвесторами, т.е. система зачета уплаченных на других этапах налогов не требуется именно потому, что ставка уплачивается единой и не стоит задача обложения по индивидуальной предельной ставке, отличной от ставок остальных налогоплательщиков. Но следует принимать во внимание, что льготы предприятиям и освобождение дивидендов в сочетании приводят к тому, что доходы от некоторых видов инвестиций освобождаются от налогообложения вообще, т.е. расширение перечня льгот при таком подходе может привести к выплатам дивидендов, которые не пройдут налогообложения ни налогом на прибыль, ни налогом на доходы физических лиц, что не является желательным ни по аллокационным, ни по распределительным соображениям. Четвертый вопрос, ответа на который в настоящее время быть не может: насколько устойчива сложившаяся в настоящее время в международной практике тенденция. Есть прецеденты, когда стратегическое взаимодействие между странами приводило к неэффективному размещению и было преодолено посредством международной кооперации, например, в вопросах таможенной политики. Если в будущем (возможно, ближайшем) будет организовано такое взаимодействие государств в вопросах налоговой политики, которое позволит использовать систему вменения, получая разумную долю доходов бюджета от международных инвестиций, возникнут дополнительные и весьма веские доводы в пользу принятия такой политики.

## Влияние асимметрии налогового законодательства в части несовершенной налоговой компенсации убытков на инвестиционные решения предприятий<sup>1</sup>

Инвестирование связано с риском. Существует неопределенность в отношении будущих доходов, инфляции, налоговых условий в будущие периоды. Кроме того, при существовании возможности банкротства облигации фирмы являются рискованной активом и риск зависит от суммы эмиссии. Налоги влияют на восприятие инвесторами риска, так что важно определить степень воздействия налогов на оценку рискованных инвестиций.

Можно выделить следующие виды инвестиционных рисков, взаимосвязанных между собой<sup>2</sup>.

- *Риск дохода* связан с неопределенностью относительно будущего дохода.
- *Капитальный риск* возникает в результате неопределенности относительно будущей экономической амортизации (неопределенного физического и морального износа, возможности преждевременного выхода из строя капитальных активов при неопределенных издержках замены изношенного капитала).
- *Финансовый риск* возникает в результате неопределенности относительно будущих расходов на проценты по займам. Финансовые облигации, имеющиеся у инвесторов, могут быть рискованными, так как фирмы могут оказаться неспособными выплатить основной долг и проценты по ссудам. Инвесторы, следовательно, требуют более высокой ставки процента по облигациям, принимая во внимание риск невыплаты ссуд и процента и любых связанных с банкротством издержек.
- *Риск инфляции* является результатом неопределенности относительно будущих темпов инфляции, которые определяют будущий доход и стоимость замены активов.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по материалам исследования, опубликованного в: Анисимова Л., Малинина Т., Шкробела Е. Налог на прибыль организаций. Основные проблемы и направления совершенствования. М.: ИЭПП, 2008.

<sup>2</sup> Mintz J. The Corporation Tax: A Survey // Fiscal Studies. 1995. Vol. 16. No. 4. P. 56.

- *Риск, связанный с необратимостью.* Поскольку капитал может быть необратимым (будучи однажды введенным в эксплуатацию, он уже не может использоваться для других целей), неопределенность увеличивается для тех инвесторов, для которых существенно время реализации проекта (которые не могут отложить инвестиции до получения дополнительной информации относительно их прибыльности).
- *Политический риск* является результатом неопределенности государственной политики, например налоговых ставок, возможности национализации.

Важный аспект налоговой политики при рассмотрении риска — какой порядок налогообложения установлен для понесенных убытков. Если конструкция налога предусматривает налоговое возмещение для понесенных убытков по той же ставке, по которой облагается прибыль (от данного инвестиционного проекта), т.е. полную налоговую вычитаемость убытков, правительство разделяет риск с инвесторами. Обычно речь не идет о возможности каких-либо выплат при убыточных инвестициях. Возможность получить вычет связана с предоставлением права суммировать прибыли и убытки от разных видов деятельности и переносить убытки на другие периоды, т.е. суммировать их с прошлыми или будущими прибылями для целей налогообложения. Полная вычитаемость возникает при совпадении налоговых ставок и индексации переносимых убытков. Возможна несовершенная вычитаемость убытков, или частичное возмещение.

В действующих системах налога на доходы корпораций убытки возмещаются только частично. Правительства могут позволять перенос убытков в прошлые или на будущие налоговые периоды на ограниченный срок (вперед иногда убытки переносятся без ограничения срока, например, в Великобритании, Германии<sup>1</sup>). Когда текущие годовые убытки переносят в прошлое, возмещается налог, определенный для суммы убытков, в пределах уплаченных в течение обусловленного числа прошлых лет сумм налога на доход корпораций. Когда убытки переносят на будущие периоды, убытки вычитаются из налогооблагаемой прибыли, получаемой в течение обусловленного числа будущих лет. Однако при переносе убытков на будущие периоды корректировка на ставку процента не производится, т.е. в смысле текущей стоимости возмещение является частичным даже при бесконечном сроке переноса вперед.

Компенсация убытков снижает в первую очередь риск дохода. Риск капитала снижается при установлении допустимой величины налоговой амортизации и прочих списаний, например, инвестиционных налоговых кредитов, которые должны быть достаточно большими, чтобы налоговая система субсидировала восстановительные издержки инвестирования. Увеличению финансовых рисков препятствует вычитание издержек заимствования из налогооблагаемого дохода. Однако некоторые издержки банкротства не могут вычитаться, поскольку превышают любой возможный доход. Когда налог полностью индексируется на инфляцию, налоги не влияют на риск, связанный с неопределенностью темпов инфляции. Без индексации налоги влияют на инфляционный риск, с которым сталкиваются фирмы. Поскольку затраты осуществляются раньше момента реализации, инфляция увеличивает налогооблагаемую прибыль предприятия особенно значительно для фирм с длительным циклом производства. При этом реальная стоимость за-

<sup>1</sup> *Krelove R. Taxation and Risk Taking. Tax Policy Handbook. International Monetary Fund, 1995. P. 55–58.*

долженности может снижаться, что также в отсутствие индексации не учитывается при налогообложении. Результат зависит от финансового рычага фирмы.

Политические решения, принимаемые правительствами, могут воздействовать на рискованность инвестиций. Даже если налоговые изменения прогнозируемы, они повлияют на выбор фирмой сроков инвестирования, что определит изменение издержек финансирования в сравнении с ситуацией, когда налоговых изменений не происходит. Неопределенность относительно будущей налоговой политики увеличивает рискованность инвестиций и как следствие издержки капитала.

Влияние компенсируемости убытков на инвестиционные решения может рассматриваться на разном уровне сложности. Вначале для наглядности проиллюстрируем его простым числовым примером, тем более что примеры, аналогичные ему, часто фигурируют в работах, посвященных налоговой компенсируемости убытков<sup>1</sup>. Далее мы дополним этот пример расчетами более общего вида.

Предположим, что некоторому лицу, не склонному к риску, предложена игра со следующими правилами. Он выбирает одну сторону монеты («орел» или «решка»)<sup>2</sup>. Затем монету бросают, и игрок получает 1 руб., если верхняя сторона монеты совпала с выбранной, а при несовпадении 1 руб. выплачивает. Если индивидуум, как мы допустили, не склонен к риску, он откажется принять участие в этой игре. Чтобы привлечь его, нужно сделать условия такими, чтобы математическое ожидание выигрыша было положительным, причем при заданной ставке в игре оно должно быть тем больше, чем больше его мера несклонности к риску.

Предположим, что для участия в рассматриваемой игре ему достаточно, чтобы в случае выигрыша он получал 1,5 руб., а в случае проигрыша платил 1 руб. Теперь введем налогообложение. Пусть налог составляет 50% выигрыша, причем полностью возмещается в случае проигрыша (либо непосредственно выплачивается компенсация, что, кстати, встречается в налоговых системах, правда, на особо оговоренных условиях, либо за счет суммирования для налоговых целей убытков от игры с доходами от других источников, либо за счет права переноса убытка на будущее с индексацией). После налогообложения выигрыш становится 0,75 руб., а проигрыш — 0,5 руб. Но если в такой ситуации упомянутый индивидуум удвоит ставки, выигрыш составит 1,5 руб., а проигрыш — 1 руб., т.е. столько, сколько было до введения налога. А этот вариант игры был для него приемлемым. Таким образом, он удвоит ставку, т.е. увеличит вложения в рискованные активы. Государство же в этом случае получит доход или понесет потери одновременно с инвестором и в тех же соотношениях. Другими словами, государство играет роль неголосующего участника (в случае фирмы — неголосующего акционера фирмы): оно имеет право на определенную долю в доходах и в той же мере несет убытки в случае неудачи в игре (или в бизнесе).

Теперь изменим пример. Пусть вводится тот же налог, но убытки не компенсируются налоговой системой. Это означает, что при выигрыше игроку достанет-

<sup>1</sup> *Gravelle J.* The Economic Effect of Taxing Capital Income. The MIT Press, 1994. P. 127—128; *Chua D.* Loss Carryforward and Loss Carryback. Tax Policy Handbook. International Monetary Fund, 1995. P. 141—142. Пример в более общем виде на русском языке в кн.: *Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект-Пресс, 1995. Примеры в этих работах отличны от приведенного, но иллюстрируют ту же закономерность. Рассмотренный пример представляется более наглядным, хотя и слишком упрощенным.

<sup>2</sup> См.: *Шкробела Е.В.* Некоторые вопросы налогообложения доходов факторов производства в России. Налоговая реформа в России: проблемы и решения // Научные труды ИЭПП. 2003. № 67Р. С. 253.

ся только 0,75 руб., а в случае проигрыша он должен заплатить 1 руб. Математическое ожидание выигрыша становится отрицательным. Очевидно, что в этом случае не склонный к риску индивидум откажется от участия в игре. В терминах рассматриваемой нами проблемы это означает, что часть инвестиций, которые могли бы быть выгодными в отсутствие налогообложения, после введения несимметричной к прибылям и убыткам системы налогообложения не будут осуществлены.

Отметим, что в приведенном примере влияние асимметрии сказывается как на величине риска, так и на ожидаемой доходности проекта. С учетом того, что риски возрастают, премия за риск должна стать больше, т.е. ожидаемая доналоговая доходность инвестиций должна быть выше, чем в отсутствие налогообложения, чтобы инвестиционный проект был реализован.

Проводились оценки влияния несовершенной компенсации убытков на предельные эффективные налоговые ставки. Одна из первых работ такого рода была выполнена для канадской экономики, результаты опубликовали в 1985 г., но здесь мы используем изложение результатов в работе 1998 г.<sup>1</sup> Дж. Минц ввел понятие степени компенсируемости убытков, которая определяется как отношение оцененной дисконтированной стоимости убытков, возмещенных посредством переноса на будущее или в прошлое, к сумме убытков<sup>2</sup>. Эта величина была различной для фирм с разной частотой получения убытков, кроме того, была особенно низкой для фирм, которые имели мало убытков в прошлом, но начинали значительные инвестиционные проекты или просто только начинали деятельность<sup>3</sup>.

Здесь необходимо учесть, что в Канаде практикуются довольно значительные инвестиционные стимулы, имеющие форму инвестиционного налогового кредита, разрешения к вычету из налоговой базы амортизации по высоким нормам и пр. При этом перенос убытков разрешается и на будущее, и в прошлое. До 1983 г. убытки в прошлое разрешалось переносить на 1 год, а на будущее — на 5 лет, после 1983 г. перенос в прошлое разрешен в пределах 3 лет, а на будущее — 7 лет. В результате те фирмы, которые имеют возможность использовать перенос убытков в прошлое, находятся в выигрышном положении в сравнении с теми, кто может переносить убытки только на будущее. К последним относятся, в частности, фирмы, начинающие значительные по масштабу инвестиционные проекты. Это находит выражение в относительно высоких положительных предельных эффективных налоговых ставках для последних<sup>4</sup>. При этом для фирм, имеющих возможность все или значительную часть убытков перенести в прошлое, предельные эффективные налоговые ставки в Канаде для исследованных отраслей за исследованный период являлись отрицательными. Для предприятий, часто являющихся убыточными, предельные эффективные налоговые ставки также для большинства исследованных отраслей являлись отрицательными, но были выше, чем для тех, кто имел возможность все разрешенные вычеты использовать немедленно.

Работы, посвященные влиянию переноса убытков на предельные эффективные ставки, выполнялись также для Великобритании и США. Акценты в этих

<sup>1</sup> *Mintz J.* An Empirical Estimate of Corporate Tax Refundability and Effective Tax Rates // *The Quarterly Journal of Economics.* 1988. Vol. 103. No. 1. Feb. P. 225—231.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 225.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 227.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 230.

работах были сделаны на различные вопросы. Так, в работе Ауэрбаха и Потербы<sup>1</sup> не только показано то, что к несовершенной налоговой компенсации убытков особо чувствительны стимулы к осуществлению новых инвестиций и использованию задолженности, но и рассмотрено влияние несовершенной компенсации на инвестиции с разным сроком полезного использования: дестимулирующий эффект наблюдался в большей мере для инвестиций в оборудование и в меньшей мере — для инвестиций в здания и сооружения<sup>2</sup>. Кроме того, в работе выявлено, что число фирм, вынужденных использовать перенос убытков на будущее (в отличие от не имеющих убытка или имеющих возможность перенести убыток в прошлое), составляет большую долю от числа фирм в отрасли, чем их капитализация в суммарной капитализации отрасли<sup>3</sup>. Это говорит о том, что несовершенная компенсация убытков в большей степени подавляет инвестиционные стимулы небольших по масштабу предприятий.

Отметим, что результаты исследований, выполненных для США и Канады, нельзя непосредственно применить к России. Для США и Канады сравнивается возможность переноса убытков в прошлое с переносом убытков на будущее. Если в первом случае степень компенсируемости убытков равна единице, то во втором она зависит от того, в какие годы после убыточного какая часть убытка принималась к вычету, а также от величины нормы дисконтирования. В России компенсируемость убытков для всех фирм меньше единицы, однако для тех, кто может принять к вычету убыток в ближайшем налоговом году, она выше, чем для тех, кто вынужден переносить убыток на более долгий срок. Ниже приводятся примеры расчета нормы компенсации для разных значений нормы дисконтирования и разных сроков принятия убытков к вычету (норма компенсации схожа с показателем степени компенсируемости, рассчитанным Минцем, но этот показатель считался в среднем по отрасли для оценочных данных). Однако то обстоятельство, что отрасли с более высокими рисками, а также предприятия, начинающие деятельность или крупные инвестиционные проекты, вынуждены платить более высокие налоги, вполне распространяется и на российскую ситуацию.

При недостаточной налоговой компенсируемости убытка ожидаемая доходность от связанных с риском инвестиций (а такими являются все инвестиции в производство) может оказаться слишком низкой, чтобы обеспечить требуемую инвестором доходность с учетом премии за риск, и даже отрицательной. Для крупных предприятий, имеющих возможность диверсифицировать риски, проблема менее значима, поскольку убытки одного инвестиционного решения могут компенсироваться прибылями от других инвестиций, в том числе и для целей налогообложения. Другими словами, они обычно имеют возможность суммировать прибыли с убытками для целей налогообложения в текущем налоговом периоде, т.е. фактически полностью компенсировать налоговый убыток от одного из проектов, если в целом предприятие для целей налогообложения неубыточно. Для предприятий, имеющих рыночную власть, вероятность оказаться в каком-либо периоде убыточными также невелика. Если предприятие имеет возможность получать избыточную прибыль (монопольную), что часто наблюдается в отраслях с высокой концентрацией, возможность получения как экономического убытка, так и налогового существенно снижается.

<sup>1</sup> *Auerbach A., Poterba J. Tax Loss Carryforwards and Corporate Tax Incentives // NBER Working Paper. March 1986. No 1863.*

<sup>2</sup> *Ibid. P. 36, 39, 43.*

<sup>3</sup> *Ibid. P. 10.*

В то же время даже довольно крупные предприятия, особенно монопродуктовые, могут получать убытки в результате изменения рыночной конъюнктуры. Особенно вероятно возникновение временных убытков в тех видах деятельности, где ценообразование соответствует конкурентной или квазиконкурентной модели. Крупное предприятие может, например, оказаться ценополучателем, даже будучи единственным в экономике, если эта экономика открыта и конкуренция осуществляется на международных рынках.

Однако у мелких и средних предприятий возможности диверсификации меньше. Это значит, что именно для них стимулирующий эффект отсутствия ограничения на перенос убытков для целей налогообложения может оказаться заметным. Таким образом, описанная ситуация создает преимущества крупному диверсифицированному бизнесу перед конкурентами меньшего масштаба.

Что происходит при ограничении на перенос убытков? На какие инвестиции оно влияет и каким образом? Для ответа на этот вопрос рассмотрим выбор инвестора при наличии рисков активов.

Для расчета последствий различных видов налоговой компенсации убытков не существует общей модели. При полной налоговой компенсации убытков для определения ожидаемого дохода после налогообложения в каком-либо периоде не требуется знать доходы других периодов. Если же используется перенос убытков в прошлое или на будущее, то требуется информация о доходах за прошлые и будущие периоды.

Обозначим ставку налога на доход через  $\tau$ .

Введем понятие нормы налоговой компенсации убытка  $\alpha$ . Это приведенная к текущему периоду сумма всех сокращений налоговых обязательств за все периоды, возникших в результате убытка текущего периода, деленная на величину полной компенсации.

Пусть в некотором периоде  $t$  получен чистый доход до налогообложения величины  $x_t$ . Если он отрицателен, то налогоплательщик в данном периоде получает убыток.

Сумма налога, уплачиваемого при положительном  $x_t$ , если в прошлых периодах не было не принятых к вычету убытков, равна  $\tau x_t$ .

Если предположить, что при отрицательном доходе налогоплательщику выплачивается компенсация в полном объеме по ставке налога, равная  $\tau|x_t|$ , то он также платит налог в размере  $\tau x_t$ , но уже отрицательный. В этом случае налог симметричен по отношению к убыткам и норма компенсации равна 1.

Сразу следует оговорить, что такая форма компенсации убытков не применяется на практике: она привела бы к возможности совершения трудновывяемых злоупотреблений. При переносе убытков в прошлое компенсация возникает, но в пределах сумм налога, уплаченных ранее за фиксированное число  $n$  предшествующих лет (обычно 1—3 года). В этом случае, если сумма налоговых обязательств за  $n$  предшествующих лет превышает произведение текущего убытка на ставку налога, компенсация является полной, т.е. налог для таких фирм также симметричен и норма компенсации равна 1. Такая практика сокращает доходы бюджета, однако отметим, что злоупотребления в этом случае гораздо менее вероятны: действительно, платить несколько лет положительные налоги ради того, чтобы затем получить не превышающую их компенсацию, нерационально. Кроме того, наличие доходов в прошлом является сигналом, что фирма ориентирована на прибыль, а не на удовлетворение потребностей владельца. Пожалуй, единственное злоупотребление, которое в этом случае можно вообразить, возникает, если фир-

ма, ранее прибыльная, прогнозирует в будущем убытки и планирует ликвидацию предприятия или вида деятельности. В этом случае возникает выгода от завышения расходов и получения компенсации. Многие страны предпочитают смириться с такой возможностью ради того, чтобы обеспечить приближенное к симметричному налогообложению доходов добросовестных налогоплательщиков.

Если налогов, выплаченных в прошлые периоды, недостаточно для покрытия текущего убытка, то остаток убытка переносится в будущее, т.е. его можно принять к вычету из налоговой базы будущих периодов. В этом случае норма компенсации будет меньше 1, поскольку сокращение налоговых обязательств в будущем, вызванное текущим убытком, следует дисконтировать. Результат зависит от того, какая доля убытка переносится на будущее, какова норма дисконтирования, а также в течение каких периодов убыток принимается к вычету. При переносе на будущее при каждом потоке доходов, включающем убыточные периоды, доля налоговой компенсации убытка будет своя, но меньше 1.

Если налоговым законодательством разрешено переносить убытки только на будущее, то норма компенсации всегда меньше 1 (разумеется, кроме случая индексации убытков при переносе). Допустим, что норма дисконтирования равна  $r$ . Тогда, даже если всю сумму текущего убытка будет возможно принять к вычету в ближайшем налоговом периоде, приведенная стоимость будущего сокращения налоговых обязательств равна  $\frac{\tau|x_t|}{(1+r)}$ , т.е. в этом случае норма компенсации  $\alpha = \frac{1}{(1+r)}$ .

Таким образом, в ситуации вычета убытка в полном объеме в ближайшем периоде норма компенсации совпадает с дисконт-фактором. При норме дисконтирования 15%  $\alpha \approx 0,87$ , при норме дисконтирования 10%  $\alpha \approx 0,91$ .

Если же в ближайшем налоговом периоде можно принять к вычету только часть убытка, а остальной убыток вычитается позднее, то результат зависит от того, какая доля убытка в каком периоде вычитается. Для иллюстрации предположим, что половина убытка вычитается в ближайшем налоговом периоде, а еще половина — через один период. Тогда приведенная стоимость будущего сокращения налоговых обязательств составит  $\tau|x_t| \cdot \left( \frac{1}{2(1+r)} + \frac{1}{2(1+r)^2} \right)$ , или  $\alpha = \left( \frac{1}{2(1+r)} + \frac{1}{2(1+r)^2} \right)$ . При рассмотренных нормах дисконтирования 15 и 10% норма компенсации составит соответственно  $\alpha \approx 0,81$  и  $\alpha \approx 0,87$ .

Могут быть и более заметные снижения нормы компенсации: чем меньшая доля убытка принимается к вычету в ближайшем налоговом периоде и чем позже будет принят к вычету остаток убытка, тем меньше  $\alpha$ . При этом заметим, что для получения этой компенсации фирма должна получить прибыль. Злоупотребления в этом случае практически исключены: фактически это означает расчет налоговых обязательств накопленным итогом за несколько периодов. Единственный рассматриваемый вид злоупотреблений при таком налоговом режиме — это так называемая торговля убытками, т.е. практика фиктивных сделок между убыточными и прибыльными фирмами ради снижения совокупных налоговых обязательств.

В законодательстве некоторых стран вводятся ограничения на принятие убытков при слиянии убыточных и прибыльных фирм, однако значимость такого рода

слияний является спорной и соответственно оспори́ма выгода от таких ограничений. Во-первых, эти ограничения так же дестимулируют рисковые инвестиции, как и такие же ограничения для фирмы, продолжающей функционировать. Во-вторых, они ставят в неравное положение фирмы диверсифицированные и специализированные. Однако специализированные фирмы могут по ряду причин быть более эффективными, особенно в случае небольшого размера бизнеса, и целесообразность их дискриминации трудно обосновать. Наконец, в случае взаимных экстерналий слияние фирм приводит к Парето-улучшению<sup>1</sup>, и создание препятствий для такой практики не в интересах общества.

Более того, практику слияния прибыльных фирм с убыточными необязательно рассматривать как злоупотребление: результат с точки зрения налогообложения достигается тот же, который был бы, если бы эти предприятия с самого начала составляли единое юридическое лицо. Если же мы рассматриваем деятельность одной фирмы, то вообще никакие злоупотребления с помощью переноса убытков не являются рациональными. Однако следует отметить, что многие страны вводят разного рода ограничения на суммирование прибылей и убытков при слиянии или реорганизации фирм<sup>2</sup>.

На практике могут встречаться траектории доходов, при которых норма компенсации убытка существенно снижается. Например, если у фирмы чередуются прибыльные и убыточные периоды в силу специфики деятельности, может оказаться, что фактически она в состоянии принять убыток к вычету только в ближайшем периоде. Конечно, такое чередование доходов крайне маловероятно, но вполне возможны ситуации, когда доходы зависят, например, от климатических факторов, и тогда может быть несколько прибыльных и несколько убыточных лет подряд.

Как и при простом переносе убытков на будущее, расчет результатов в каждом конкретном случае возможен только при рассмотрении всей траектории доходов за число лет, соответствующее максимальному сроку, в течение которого согласно налоговому законодательству можно переносить убытки на будущее. Поэтому какой-либо общей формулы нет. Но для целей иллюстрации предположим, что прибыльные и убыточные периоды чередуются и что прибыль последующего периода в 1,5 раза превышает убыток предыдущего. Отметим, что при норме дисконтирования 15% такой проект является приемлемым и в отсутствие налогообложения, и при полной компенсации налогового убытка, и при переносе убытков на будущее. Какой же будет в этом случае норма компенсации при ограничении на принятие убытка 30%<sup>3</sup> от прибыли? Мы сможем каждый раз принять к вычету в ближайшем периоде только 45% текущего убытка, а в дальнейшем вычет этого убытка станет невозможным, так как будущим прибыльным периодам будут предшествовать новые убыточные. Тогда при норме дисконтирования 15%

$$\alpha = \frac{0,45}{1,15} \approx 0,39, \text{ а при норме дисконтирования } 10\% \alpha = \frac{0,45}{1,1} \approx 0,41. \text{ Такой про-}$$

<sup>1</sup> *Varian H.* Microeconomic Analysis. W.W. Norton & Company, 1992. P. 433—439.

<sup>2</sup> *Burns L., Krever R.* Taxation of Income from Business and Investment. Tax Law Design and Drafting. IMF, 1998. С. 619, 921—923; *Vanistendael F.* Taxation of Corporate Reorganization. Tax Law Design and Drafting. IMF, 1998. С. 895—924.

<sup>3</sup> Именно такое ограничение было предусмотрено российским налоговым законодательством до 2006 г.

ект будет отвергнут при норме дисконтирования 15% и близок к предельному при норме дисконтирования 10%.

Отметим еще раз, что если рассматриваемый проект не является единственным и в периоды, когда он приносит убыток, остальные проекты доходны, то общий финансовый результат каждого периода может быть положительным и тогда норма налоговой компенсации в отношении данного проекта составит 1, т.е. низкая норма налоговой компенсации является не правилом, а скорее исключением.

Другой пример, когда норма компенсации убытков может быть существенно ниже 1, это ситуация, когда убытки накапливаются в течение нескольких лет или когда в первый год (первые годы) после убыточного прибыль мала и возрастает только существенно позднее. Если мы компенсируем убыток только на третий год, то  $\alpha \approx 0,66$  при норме дисконтирования 15% и  $\alpha \approx 0,75$  при норме дисконтирования 10%.

Низкая норма налоговой компенсации убытков может дестимулировать некоторые предприятия к вложению в рисковые активы. Если же налоговый порядок симметричен по отношению к прибыли и убыткам (т.е. в случае понесенных убытков отрицательная сумма налога в том или ином виде возмещается налогоплательщику), риски инвестирования с введением такого налога не только не растут по сравнению с безналоговой ситуацией, но и снижаются в отношении тех же самых инвестиций, поскольку государство в этом случае разделяет часть указанных рисков, т.е. налог с полной налоговой компенсацией потерь приводит к увеличению вложений в рисковые активы, причем соответствующая ставке налога часть выигрыша от таких инвестиций достается государству как неголосующему акционеру инвестирующего предприятия. Это стимулирует развитие новых производств, инновационную деятельность, способствует привлечению прямых иностранных инвестиций.

Из приведенных расчетов нетрудно видеть, что заметное сокращение доходов бюджета после отмены ограничения на принятие убытков прошлых периодов в размере 30% налоговой базы маловероятно: для большинства фирм оно не влияет на результат или влияет незначительно, поэтому и изменение налоговых доходов от таких фирм будет мало или вообще не возникнет. Если фирма относительно велика и располагает достаточным капиталом, она, вероятно, постарается диверсифицировать свою деятельность, особенно в случае неполной компенсации убытков, т.е., осуществляя проекты, связанные с повышенным риском, она за счет комбинации видов деятельности получит высокую норму компенсации убытков. Мера может быть существенной для предприятий преимущественно небольших, осуществляющих деятельность, связанную с риском, например инновационную. Другими словами, налоговый режим, предусматривающий ограничение на перенос убытков на будущее в процентах от налоговой базы будущих периодов, можно рассматривать как дестимулирующий рисковые инвестиции по меньшей мере на предприятиях, осуществляющих единственный вид деятельности.

Влияние нормы налоговой компенсации убытков на ожидаемую доходность от инвестиций и на риск можно увидеть из следующего выражения<sup>1</sup>. Пусть  $A_0$  —

<sup>1</sup> Налоговая компенсация убытков здесь вводится в модификацию модели, предложенной в статье: *Stiglitz J.E. The Effects of Income, Wealth, and Capital Gains Taxation on Risk-Taking // The Quarterly Journal of Economics. 1969. Vol. 83. No 2. P. 263—283; Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. С. 135.*

богатство экономического агента в начальном периоде,  $a$  — доля богатства, инвестируемого в некоторый рисковый актив, доходность которого является случайной величиной  $x$ . Пусть остальная часть богатства инвестируется в безрисковый актив с фиксированной доходностью  $r$ . Тогда итоговое богатство  $A$  экономического агента будет равно

$$A = A_0[a(1 + x) + (1 - a)(1 + r)] = A_0[1 + ax + (1 - a)r].$$

Рассмотрим для упрощения выкладок случай, когда  $r = 0$ . Результат в этом случае отличен от результата при  $r > 0$ , но качественно является схожим и позволяет получить наглядную иллюстрацию воздействия налога на решения экономических агентов. Далее мы рассмотрим, какие отличия возможны при  $r > 0$ .

Итак, при  $r = 0$  итоговое богатство в отсутствие налогообложения дохода равно

$$A = A_0[a(1 + x) + (1 - a)] = A_0[1 + ax].$$

При симметричном по отношению к убыткам налогообложении по ставке  $\tau$  итоговое богатство примет вид

$$A = A_0[1 + a(1 - \tau)].$$

Рассмотрим сначала случай, когда инвестор нейтрален к риску (часто используемое в случае фирмы допущение). В этом случае при сделанных допущениях инвестиции в рисковый актив будут осуществляться, если математическое ожидание итогового богатства  $E(A) \geq A_0$ . Нетрудно видеть, что и в отсутствие налогообложения, и при симметричном налоге это эквивалентно  $E(x) \geq 0$ , т.е. должно быть выполнено неравенство:

$$\int_{-\infty}^{\infty} xp(x)dx \geq 0$$

или

$$\int_0^{\infty} xp(x)dx + \int_{-\infty}^0 xp(x)dx \geq 0.$$

Теперь предположим, что норма налоговой компенсации убытка,  $\alpha < 1$ . Тогда

$$E(A) = A_0 + a[(1 - \tau) \int_0^{\infty} xp(x)dx + (1 - \alpha\tau) \int_{-\infty}^0 xp(x)dx],$$

где  $p(x)$  — плотность распределения случайной величины  $x$ .

Поскольку коэффициент при правом, отрицательном интеграле больше, математическое ожидание первоначально приемлемого проекта с нулевой ожидаемой доходностью становится меньше.

При неполной налоговой компенсации убытков проект будет приемлемым для инвестора, если:

$$(1 - \tau) \int_0^{\infty} xp(x)dx + (1 - \alpha\tau) \int_{-\infty}^0 xp(x)dx \geq 0.$$

Эквивалентным образом это выражение можно записать как

$$(1 - \tau) \int_{-\infty}^{\infty} xp(x)dx + (\tau - \alpha\tau) \int_{-\infty}^0 xp(x)dx \geq 0,$$

или

$$E(x) \geq \frac{\tau(\alpha - 1)}{1 - \tau} \int_{-\infty}^0 xp(x)dx > 0.$$

То есть теперь даже для нейтрального к риску инвестора требуется строго положительная ожидаемая доходность рискового проекта для того, чтобы он оказался приемлемым. Отметим, что требующаяся доходность возрастает с уменьшением нормы налоговой компенсации убытков.

Принятые допущения не позволяют определить равновесную долю вложений в рисковый актив  $a$ . Она может иметь значение в том случае, когда безрисковый актив имеет положительную доходность: в этом случае от  $a$  будет зависеть, будет ли итоговый финансовый результат убытком или прибылью при каждом значении  $x$ . В этом случае рисковый проект может быть не отвергнут полностью, а просто уменьшена доля инвестируемых в него средств. Равновесное значение  $a$  (такое, при котором ожидаемое богатство равно  $A_0$ ) положительно зависит от  $\alpha$ , т.е. чем выше налоговая компенсация убытков, тем большую долю богатства налогоплательщик будет инвестировать в рисковый актив.

В нашем примере доля  $a$  была введена также для того, чтобы рассмотреть случай инвестора, не склонного к риску. Воспользуемся примером из книги Э. Аткинсона и Д. Стиглица «Лекции по экономической теории государственного сектора»<sup>1</sup>. В книге предполагается, что инвестором является индивидуум. Однако этот результат можно в определенной мере распространить и на фирму. Во-первых, конечными инвесторами являются в любом случае индивидуумы, и даже если принимающие решения на предприятии менеджеры нейтральны к риску, альтернативные издержки финансирования инвестиций могут определяться предпочтениями конечных инвесторов, возрастая с ростом риска. Во-вторых, крупные фирмы в меньшей степени рискуют оказаться в ситуации, когда суммарные убытки будут значительными или когда их нельзя будет в полной мере принять к вычету в ближайшие налоговые периоды, поскольку инвестиции таких фирм обычно диверсифицированы. А мелкие фирмы обычно имеют небольшое число владельцев, часто самостоятельно управляющих фирмой или посвященных в детали инвестиционных решений. И в этом случае можно допустить, что принимающее решение лицо не склонно к риску.

Будем полагать, что экономический агент максимизирует ожидаемую полезность итогового богатства, выбирая долю  $a$  вложений в рисковый актив. Итоговое богатство  $A$  при нулевой доходности рискового актива равно  $A_0(1+ax)$ , т.е. агент выбирает  $a$  так, чтобы получить  $\max_a U[A_0(1+ax)]$ .

Рассмотрим, как изменится доля вложений в рисковый актив отдельного налогоплательщика и экономики в целом с введением симметричного налога на доход. Обозначим выбираемую (оптимальную) в отсутствие налогообложения вели-

<sup>1</sup> Stiglitz J.E. The Effects of Income, Wealth, and Capital Gains Taxation on Risk-Taking // P. 263–283; Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. С. 139.

чину  $a$  через  $a^*$ . Предположим теперь, что правительство вводит пропорциональный налог по ставке  $\tau$  так, что доходность рискового актива становится равной  $x(1 - \tau)$ , и что эта ставка применяется ко всем величинам, в том числе и тогда, когда индивидuum получает убыток ( $x < 0$ ). Если индивидuum может увеличить  $a$  до  $a^*/(1 - \tau)$ , то он может гарантировать себе в точности тот же уровень итогового богатства при каждом возможном исходе (для  $x$ ), который он получил бы в отсутствие налогообложения<sup>1</sup>, т.е. доля вложений в рисковый актив не склонного к риску экономического агента при симметричном налогообложении возрастает. Отметим, что дисперсия богатства при новом оптимальном выборе будет такой же, как и при выборе  $a^*$  в отсутствие налогообложения. В этом смысле частное принятие риска сохранится неизменным. Если мы говорим о фирме, то государство в этом случае играет роль неголосующего акционера, разделяя с инвестором прибыли и убытки в одинаковой мере. Но доля вложений в рисковые активы на уровне экономики в целом возрастает, и возрастает, таким образом, общественный риск. При этом, разумеется, доход бюджета от данного предприятия является случайной величиной.

Рассмотрим графическую иллюстрацию для этого случая, если случайная величина  $x$  может принимать только два значения. Пусть возможны два состояния общества — «хорошее» (1) и «плохое» (2). На рис. 1 линия  $ST$  представляет собой бюджетное ограничение налогоплательщика<sup>2</sup>. Если индивидuum владеет только безрисковым активом ( $a = 0$ ), то он находится в точке  $S$ , одной и той же до и после введения налога. Если же все богатство вложено в рисковый актив ( $a = 1$ ), то индивидuum до введения налога находится в точке  $T$  в отсутствие налога, а с введением налога точка, отражающая положение индивидуума при  $a = 1$ , сдвигается от  $T$  к  $T'$ .

Так как выбор остается по-прежнему  $P$ , доля, инвестированная в рисковый актив, растет в  $1/(1 - \tau)$  раз в сравнении с предыдущим значением ( $ST'$  составляет  $(1 - \tau)$  длины  $ST$ ). Общественное (социальное) принятие риска, следовательно, возрастает в результате налогообложения; с другой стороны, если мы принимаем  $a(1 - \tau)$  как характеристику частного принятия риска, он не меняется.

Другая графическая иллюстрация, представленная на рис. 2, выполнена для случая, когда налоговая компенсация убытка нулевая ( $\alpha = 0$ ). В этом случае линия бюджетного ограничения поворачивается вокруг точки  $S$ . Можно показать, что при фиксированной ставке налога доля вложений в рисковый актив возрастает с ростом нормы налоговой компенсации убытков. Обозначим через  $x(\alpha)$  доходность актива  $x$  после налогообложения при норме компенсации убытков  $\alpha$ . Налогоплательщик максимизирует  $x$  по  $a$   $E\{U[A_0(1 + \hat{x})]\}$ .

Условие первого порядка имеет вид  $A_0 E[U'(\cdot)\hat{x}] = 0$ . Оно выполняется тождественно в оптимуме, если нет ограничений на выбор  $a$ . Продифференцируем тождество по  $a$  и получим

$$E[U'(\cdot) \frac{\partial \hat{x}}{\partial \alpha} + U''(\cdot) a \hat{x} \frac{\partial \hat{x}}{\partial \alpha} + U'' \hat{x}^2 \frac{\partial a}{\partial \alpha}] = 0.$$

<sup>1</sup> Доля  $a$  может превышать 1, особенно в случае фирмы, но, разумеется, для оптимального выбора в этом случае требуется отсутствие ограничений на заимствование.

<sup>2</sup> Речь идет обо всей линии, а не только об отрезке  $ST$ , если нет ограничений на заимствования и на продажу с коротких позиций.

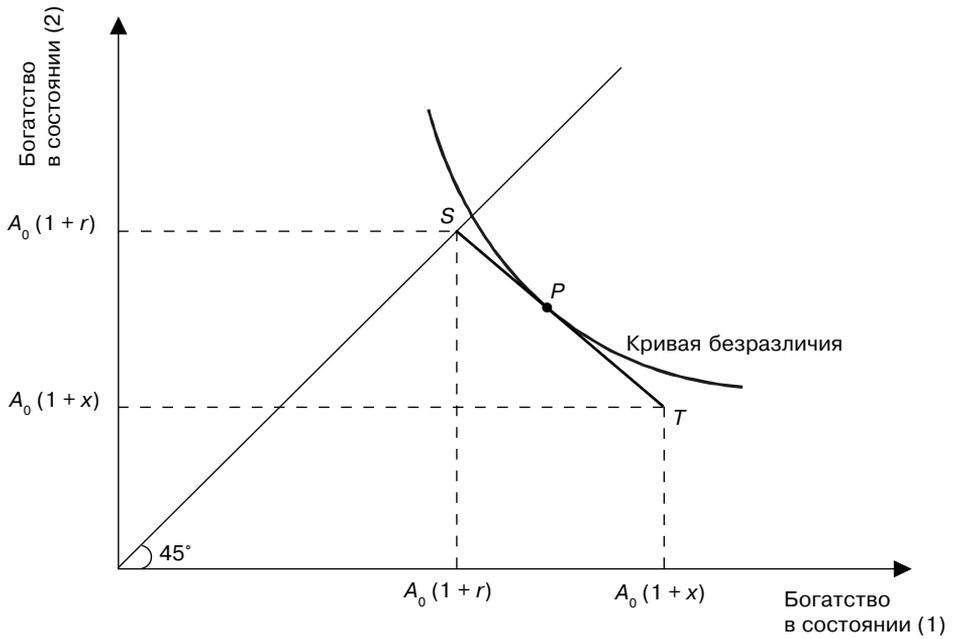


Рис. 1. Воздействие налога на доход при нулевой доходности безрискового актива и полной компенсации убытка

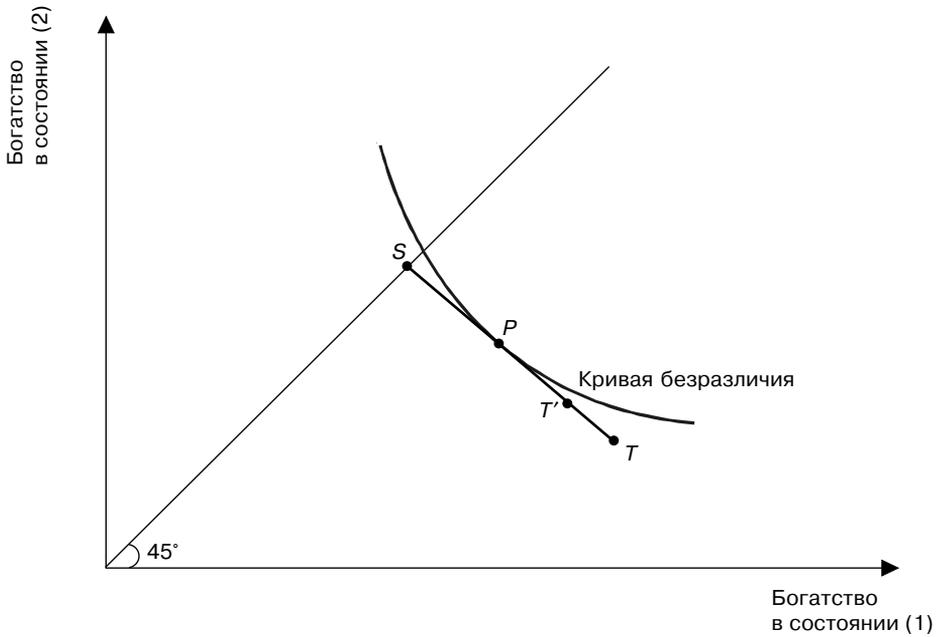


Рис. 2. Воздействие налога на доход при нулевой доходности безрискового актива в отсутствие компенсации убытка

После преобразования условие примет вид

$$E\{[U'(\cdot) + U''(\cdot)a\hat{x}]\frac{\partial\hat{x}}{\partial\alpha}\} + E[U''\hat{x}^2]\frac{\partial a}{\partial\alpha} = 0.$$

Для не склонного к риску агента  $U' > 0$ ,  $U'' < 0$ . При этом если  $\hat{x} < 0$ , то  $\frac{\partial\hat{x}}{\partial\alpha} > 0$ , а при неотрицательном доходе после налогообложения  $\frac{\partial\hat{x}}{\partial\alpha} = 0$ . Поэтому первое слагаемое преобразованного условия положительно. Но тогда для выполнения равенства второе слагаемое должно быть отрицательным. Поскольку вторая производная функции полезности для не склонного к риску агента отрицательна, а квадрат дохода положителен, условие выполнено только при  $\frac{\partial a}{\partial\alpha} > 0$ .

Такой же результат можно получить и для случая ненулевой доходности безрискового актива<sup>1</sup>.

Однако если говорить о сумме инвестиций в рисковый актив, может быть получен несколько иной результат. Доля рисковых активов в портфеле не склонного к риску инвестора растет с ростом налога на доход (прибыль) при условии, что налог предусматривает полную вычитаемость убытков и при нулевой отдаче безрискового актива. В случае когда отдача безрискового актива ненулевая, результат зависит от эластичности спроса на рисковый актив по богатству. А именно если эластичность спроса на рисковый актив по богатству отрицательна, рост налога увеличивает уровень спроса на рисковый актив и, наоборот, уменьшает при положительной эластичности<sup>2</sup>.

Налоговая система с неполной вычитаемостью убытков может существенно увеличивать издержки риска, связанного с инвестированием. В этом случае стимулируются рисковые инвестиции.

Отметим, что даже если на уровне фирмы была бы достигнута полная налоговая компенсация убытков, это еще не гарантировало бы компенсации убытков для индивидуумов. Кроме того, обычно в налоговом законодательстве предусмотрены ограничения на суммирование убытков по некоторым видам деятельности с прибылями из других источников, причем на уровне как индивидуумов, так и фирмы, например, когда трудно различить, является ли рассматриваемый вид деятельности средством получения дохода или замаскированным под производственную деятельность чьим-то личным потреблением. Отметим также, что налоговая база часто превышает экономическую прибыль, поскольку не все виды издержек разрешены к вычету. Поэтому при росте нормы налоговой компенсации убытков государство в любом случае не будет разделять с инвестором риски в равной мере.

До сих пор речь шла о влиянии несовершенной налоговой компенсации убытков на поведение предприятий при наличии вероятности получения убытка в будущем. Однако наличие убытков в прошлых периодах или в текущем периоде при несовершенной компенсации убытка также может повлиять на принятие решений, причем различным образом при симметричном и асимметричном налогообложе-

<sup>1</sup> Stiglitz J.E. The Effects of Income, Wealth, and Capital Gains Taxation on Risk-Taking. P. 263—283; Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. С. 158.

<sup>2</sup> См.: Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. С. 147—150; Myles G.D. Public Economics. Oxford: University Press, 1995. P. 216—217.

нии. Например, если предприятие получило убыток из-за изменения конъюнктуры рынка, то перед ним может стоять выбор: пойти на изменения производства, связанные с технологией, управлением, качеством или ассортиментом продукции, или, например, сократить производство. При решении о реорганизации в первые периоды прибыль возможна небольшая и несовершенная компенсация убытка, полученного в текущем (или прошлом) периоде, может привести к тому, что данный проект будет отвергнут. Если будет решено сократить производство, то можно говорить об отрицательных инвестициях на данном предприятии.

Отметим также, что убыток, возникший в каком-либо периоде, должен быть профинансирован, т.е. расходы, превышающие прибыль текущего периода, оплачиваются или за счет заимствований, или за счет нераспределенной прибыли прошлых периодов<sup>1</sup>. Если убыток покрывается за счет заимствований, то при ограничении вычета убытка прошлых лет долей текущей прибыли может оказаться сложным вычесть убыток из-за того, что налогооблагаемая прибыль уменьшится на сумму выплачиваемых процентов. Если же предприятие покрывает убыток из собственных средств, то альтернативные издержки финансирования вообще не принимаются к вычету. Невозможность уменьшить налоговую базу на часть убытка приведет к еще большему сокращению средств, остающихся в распоряжении предприятия после налогообложения. Последствием может быть неблагоприятное с точки зрения роста инвестиций изменение поведения предприятия.

\* \* \*

Институт экономики переходного периода неоднократно обращал внимание на проблему существенной асимметрии налогообложения прибыли предприятий и приводил доводы в пользу отмены ограничения в 30% прибыли текущего периода на принятие к вычету из налоговой базы убытков прошлых лет<sup>2</sup>. Оно было отменено Федеральным законом от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах». Отмена вступила в силу с 1 января 2007 г. В 2006 г. в соответствии с этим же Законом действовало ограничение в 50%, не применяемое в свободных экономических зонах.

До 2009 г. сохранялось аналогичное ограничение для предприятий, применяющих упрощенную систему налогообложения (ст. 346.18 Налогового кодекса РФ), причем для них это ограничение было еще более существенно, чем для применяющих общий режим налогообложения, в силу следующих причин:

- во-первых, вычет расходов на основные средства и нематериальные активы они обязаны осуществлять более быстрыми темпами, чем при амортизации по правилам гл. 25 НК РФ;

<sup>1</sup> Возможны случаи, когда осуществленные в текущем периоде расходы оплачиваются в будущем налоговом периоде. При этом возникает задолженность перед поставщиками, поэтому данный случай также предполагает финансирование из заемных средств. Аналогично задолженность возникает в том случае, когда покупатель в текущем периоде оплатил продукцию, отгрузка которой будет осуществлена в следующем периоде.

<sup>2</sup> См.: Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформы. М.: ИЭПП, 2000. Гл. 2; Анисимова Л.И., Шкробела Е.В. Совершенствование налогообложения прибыли предприятий. М.: ИЭПП, 2000. Разд. 4.7 (работа выполнена при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)); Налоговая реформа в России: проблемы и решения // Научные труды ИЭПП. 2003. № 67; Гл. 3 и 5; Шкробела Е. Реформирование налогообложения прибыли // Экономический рост: после коммунизма: Материалы международной конференции. М., 2002.

- во-вторых, к ним применяется минимальный налог, который уменьшает не налоговые обязательства, а только налоговую базу будущих периодов.

В среднем потери бюджета от отмены ограничения не должны быть значительными, поскольку оно затронуло только часть предприятий и инвестиционных проектов. Но в то же время эти проекты могут быть весьма существенными для развития экономики России. При этом произойдет выравнивание условий для разных предприятий. Еще раз подчеркнем, что злоупотребления в этом случае не имеют смысла. Однако суммирование убытков от одних видов деятельности с прибылями от других в текущем периоде может приводить к злоупотреблениям, например, когда такая убыточная деятельность не направлена на получение прибыли, а фактически маскирует личное потребление.

Введение переноса убытков в прошлое мы полагаем для России преждевременным. Некоторые возможности злоупотреблений в этом случае сохраняются, и, прежде чем вводить эту меру, следует добиться совершенствования выявления налоговых нарушений. Главная проблема заключается в том, что в этом случае требуется возмещение из бюджета, поэтому существует опасность намеренных действий, направленных на получение компенсации. Однако если будут приниматься меры, направленные на стимулирование инвестиций, в частности налоговые льготы, такой перенос может иметь смысл рассмотреть прежде других мер. Еще одно ограничение, которое мы в этой статье практически не обсуждали, — это ограничение по срокам переноса убытков, а именно право переносить на будущее полученный убыток в течение не более 10 лет. Последнее ограничение имеет ряд преимуществ с точки зрения административного удобства, а при действующих темпах инфляции приведенная стоимость непогашенного остатка убытка снижается настолько, что продление срока практически не оказало бы влияния на норму компенсации.

В связи с этим мы считаем оправданными устранение ограничения в 30% на принятие к вычету убытков прошлых лет и сохранение при этом действующего (см. ст. 283 НК РФ) максимального срока переноса убытков в 10 лет. Однако для предприятий, применяющих упрощенную систему налогообложения, целесообразно рассмотреть меры, приводящие к большей

## **Сравнительный анализ судебной практики развитых стран и России по противодействию злоупотреблению правом со стороны налогоплательщика<sup>1</sup>**

### **Введение**

И для России, и для многих других стран серьезную проблему создает стремление налогоплательщиков уменьшить сумму подлежащего уплате налога путем осуществления операций, которые формально соответствуют закону, однако вряд ли соответствуют духу налогового законодательства и (или) намерению законодателя (не говоря уже о фискальных интересах государства). Именно о таком способе уменьшения суммы налога, называемом также уходом от налогообложения (англ. tax avoidance)<sup>2</sup>, ведется речь в настоящей работе.

Естественно, от законодателя нельзя требовать, чтобы он предвидел все возможности ухода от налогообложения и не допускал их. Более того, даже если законодатель попытается серьезно приблизиться к выполнению этого требования, то ему вряд ли это удастся без ущерба для решения других задач налогового законодательства (например, обусловленных политическими соображениями). А ведь уже хотя бы из-за того, что налоговое законодательство постоянно усложняется (в том числе опять-таки ради пресечения возможностей ухода), могут возникать и новые лазейки. Налоговое право как раз та отрасль, где даже в странах общего права принят огромный объем законодательных и ведомственных актов. Интересно, что наиболее подробные и тщательно проработанные законодательные положения приняты именно в странах общего права (таких, как Австралия, Канада, США)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

<sup>2</sup> Не путать с уклонением от уплаты налога (англ. tax evasion) — занижением суммы подлежащего уплате налога незаконными методами (International Tax Glossary. IBFD. 2005. P. 29—30, 157).

<sup>3</sup> Tax Law Design and Drafting. Vol. 1; International Monetary Fund, 1996; Victor Thuronyi, ed. Ch. 2. Legal Framework for Taxation (Frans Vanistendael). P. 20. <http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch2.pdf>

Наконец, как вообще провести четкую границу между допустимой налоговой оптимизацией и подлежащим пресечению уходом от налогообложения? В связи с этим огромное значение приобретает то, как вопрос о таком разграничении решается судами. При этом не столь существенно, идет ли речь о юрисдикциях общего или романо-германского права. Законодатель может постараться оказать содействие судам в выполнении этой миссии, введя норму, прямо говорящую о недопустимости злоупотребления правом в целях обхода налогового законодательства, о приоритете для целей налогообложения экономического содержания операции перед ее юридической формой. Естественно, подобные неизбежно расплывчатые нормы оставляют судам значительную свободу усмотрения.

В настоящей работе проводится сравнительный анализ судебной практики по вопросам пресечения ухода от налогообложения в развитых странах и России.

## Германия

Именно в германском налоговом законодательстве, как отмечается в литературе, содержится, «пожалуй, самая сильная из законодательно установленных норм, направленных на борьбу с уходом от налогообложения». Действенность и высокая степень предсказуемости применения этой нормы обусловлены, в частности, ее активным применением на протяжении длительного периода<sup>1</sup>.

При этом заметим, что далее в той же работе именно Германия названа в качестве примера страны, где степень охвата и частота налоговых проверок чрезвычайно высоки<sup>2</sup>.

Общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, содержится в параграфе 42 Германского налогового кодекса. Этот параграф признает недействительными налоговые последствия любых юридических схем, которые представляют собой злоупотребление правом — *Rechtsmissbrauch*. Налогоплательщики не могут организовывать свои операции так, чтобы манипулировать их экономической сутью или исказить ее. Такое манипулирование или искажение является уходом от налогообложения и нейтрализуется доктриной злоупотребления правом или, применительно к налоговому праву, более специальной концепцией злоупотребления правовыми конструкциями — *Gestaltungsmisbrauch*<sup>3</sup>.

Параграф 42 озаглавлен «Злоупотребление правовыми конструкциями». Он требует, чтобы налогоплательщик уплачивал налог в соответствии с истинной экономической сущностью операций, а не в соответствии с используемой для них искусственной формой. Согласно параграфу 42:

(1) налоговый закон не может быть обойден путем злоупотребления правовыми конструкциями;

<sup>1</sup> *Thuronyi V. Rules in OECD Countries to Prevent Avoidance of Corporate Income Tax. P. 5.* <http://www.mof.go.jp/english/soken/jst2002p3.pdf>

<sup>2</sup> *Ibid.* P.15.

<sup>3</sup> Здесь и далее в настоящем разделе, посвященном Германии, использована информация из источника: *Prebble J. and others. Abus de Droit and the General Anti-Avoidance Rule of Income Tax Law: A Comparison of the Laws of Seven Jurisdictions and the European Community.* («Section 42(1) of the Abgabenordnung (German Federal Code of Tax Procedure) — Abuse of Law in Tax Cases (With Dennis Becher and Viktoria Preusker) // Working Paper Series, Working Paper. 2008. No. 56. Centre for Accounting, Governance and Taxation Research. School of Accounting and Commercial Law Victoria University of Wellington. P. 5—9. <http://www.victoria.ac.nz/sacl/CAGTR/workingpapers/WP56.pdf>

(2) часть 1 подлежит применению, поскольку ее применение прямо не исключается законом.

Параграф 42 не определяет, в чем именно заключается злоупотребление правовыми конструкциями. Согласно толкованию германских судов эта концепция включает несколько элементов. Чтобы представлять собой злоупотребление правовыми конструкциями или злоупотребление правом, избранная налогоплательщиком схема должна быть прежде всего не адекватной существу операции, а поведение налогоплательщика необъективным. Для определения (не)адекватности нужно ответить на вопрос, стала ли бы объективная третья сторона при тех же обстоятельствах и с той же экономической целью, что и данный налогоплательщик, действовать таким же образом, как данный налогоплательщик. Если объективная третья сторона действовала бы иным образом, то схема неадекватна. Чем необычнее или искусственнее схема, тем ниже вероятность признания ее адекватной. Однако сам по себе факт, что правовая конструкция позволяет сэкономить на налоге, не делает ее неадекватной. Все-таки схема, при которой налог уплачивается в меньшем размере, может иметь место не только при уходе от налогообложения. Здесь может быть и допустимое смягчение налогового бремени.

Коль скоро установлено, что правовая конструкция неадекватна, должно быть показано, что она привела к уменьшению налога, тогда как при адекватной правовой конструкции налог подлежал бы уплате в большем размере, что позволяет сделать вывод о том, что эта конструкция была избрана по экономическим соображениям. Далее, параграф 42 может применяться только тогда, когда нет достаточных оснований полагать, что неадекватная правовая конструкция разумна и оправдана неэкономическими или иными серьезными соображениями.

Наконец, в злоупотреблении правовыми конструкциями присутствует субъективный элемент. Конструкция должна быть выбрана с действительным намерением (мотивом) сокращения налога. В отношении конкретных деталей этого субъективного элемента выявились разногласия. Даже разные составы Федерального финансового суда высказывали различные мнения. И все же, несмотря на разногласия, преобладает мнение, что злоупотребление правовыми конструкциями требует намерения совершить злоупотребление, т.е. суд в каждом случае должен доказать намерение совершить злоупотребление, но наличие субъективного намерения презюмируется при выполнении первых трех условий.

Когда установлены эти четыре элемента, суд решает, что имело место злоупотребление правом или правовыми конструкциями, предусмотренное параграфом 42. В результате производится перерасчет налога, как если бы налогоплательщик избрал адекватную правовую конструкцию. Иными словами, параграф 42 позволяет исчислять налог исходя из воображаемой экономически адекватной правовой конструкции, а не той неадекватной и направленной на злоупотребление правовой конструкции, которой налогоплательщик фактически воспользовался.

Параграф 42 применялся германскими судами при решении весьма разнообразных по обстоятельствам дел. Для иллюстрации рассмотрим два случая.

В первом случае Федеральный финансовый суд признал злоупотреблением правом в смысле параграфа 42 комбинацию взаимного или «пересекающегося» найма. Налогоплательщик заключил договор на покупку трехкомнатной квартиры в городе А 4 февраля 1982 г. Его коллега С. купил подобную квартиру в том же жилом районе. Они заключили два двусторонних договора найма. По первому договору налогоплательщик сдавал на четыре года свою квартиру С., С. ежеме-

сячно платил за наем квартиры, но не проживал в ней. В рассматриваемом году он жил в другом городе. По второму договору налогоплательщик снимал две комнаты в квартире С. на такой же четырехлетний срок. Третью комнату снимал другой коллега, D. Налогоплательщик не пользовался снимаемыми комнатами, а жил вместо этого в квартире, принадлежащей D., в другом городе.

Германское законодательство о подоходном налоге разрешает вычитать из налоговой базы расходы, произведенные с целью получения дохода. Налогоплательщик претендовал на такой вычет, указывая, что произведенные им ради получения дохода расходы по второму договору найма на 30 тыс. марок превышали сумму, полученную им по первому договору найма, т.е. в итоге он оказался в убытке из-за второго договора найма и хотел вычесть сумму этого убытка из суммы своих доходов от других источников.

Доводы налогоплательщика не были приняты. Федеральный финансовый суд применил параграф 42(1) и отказал в признании указанных расходов относящихся к извлечению дохода в целях налогообложения на том основании, что осуществлявшиеся операции достигали уровня злоупотребления правовыми конструкциями.

Во-первых, взаимный наем — необычный подход к имущественному найму, когда цель заключается в том, чтобы найти какое-нибудь место для проживания или получать доход от имущества. Объективная третья сторона с целью обеспечения места для проживания и извлечения дохода не стала бы сдавать собственную квартиру и одновременно снимать подобную чужую квартиру в том же жилом районе, к тому же не занимая ее. Рассматриваемая схема была, таким образом, неадекватной.

Во-вторых, единственной целью этой схемы взаимного найма было уменьшение налога. Если бы налогоплательщик и С. использовали менее замысловатый, но адекватный набор правовых конструкций, они уплачивали бы налог в большем размере. Отнесение связанных с их квартирами расходов к расходам, осуществляемым ради получения дохода, могло бы объясняться только сдачей в наем друг другу.

В-третьих, для применения этой неадекватной схемы помимо уменьшения налога не было никаких экономических или иных оправданий. Наконец, при описанных выше объективных обстоятельствах субъективное намерение сторон заключалось, по-видимому, именно в уходе от налогообложения.

Суд убедился в том, что их действия представляли собой злоупотребление правом, и применил параграф 42, в результате чего налогоплательщик признавался обязанным уплатить налог в том размере, в каком должен был бы уплатить при использовании адекватных правовых конструкций.

Второй пример известен как дело *Dublin Docks*. Германская компания создала дочернюю компанию в Международном финансовом центре в Дублине, где для компаний-резидентов была предусмотрена пониженная ставка налога на прибыль 10%. Единственной задачей этой ирландской дочерней компании было инвестирование капитала, получаемого от германской компании-акционера. У дочерней компании не было офисов и служащих, хотя был собственный совет директоров, который собирался в Ирландии и определял инвестиционную политику. Однако инвестициями управляла другая ирландская компания, у которой были офисы и служащие и которая оказывала те же услуги другим инвестиционным компаниям.

Германские налоговые органы усмотрели в создании ирландской дочерней компании предусмотренное параграфом 42 злоупотребление правовыми конст-

рукциями и в целях налогообложения вменили всю заработанную этой компанией прибыль непосредственно германской материнской компании.

Компания обжаловала это решение и добилась частичного удовлетворения своих требований в первой инстанции. Суд указал, что параграф 42 подлежит применению, поскольку имело место злоупотребление правовыми конструкциями, в пользу чего свидетельствуют факты. Но суд также указал, что налоговая база может быть уменьшена на сумму коммерческих затрат, понесенных в Ирландии. Параграф 42 позволял не принимать во внимание лишь создание дочерней компании, но не затраты, которые материнская компания фактически понесла в Ирландии через дочернюю компанию или иным образом.

Федеральный финансовый суд не согласился с мотивировкой нижестоящего суда и постановил, что создание ирландской дочерней компании не было злоупотреблением правовыми конструкциями, предусмотренными параграфом 42. Здесь мотивировка основывалась на отношении между германским режимом контролируемых иностранных корпораций (режим КИК) и параграфом 42. Суд указал, что наличие режима КИК, предусмотренного для таких случаев, исключает дополнительное применение общих правил, направленных на борьбу с уходом от налогообложения. Германский режим КИК был установлен для борьбы со схемами ухода от налогообложения с созданием в низконалоговых странах пассивных корпораций, не осуществляющих активной предпринимательской деятельности. Суд пришел к выводу о том, что с учетом цели установления режима КИК сам по себе факт получения пассивной дочерней компанией прибыли в низконалоговой стране не означает злоупотребления правовыми конструкциями, предусмотренного параграфом 42. Для применения параграфа 42 недостаточно, чтобы компания была просто пассивной. Она должна быть не более чем просто «почтовым ящиком», почти не осуществляющим какой бы то ни было деятельности, активной или пассивной. Рассматриваемая компания не была таковой, поскольку совет директоров принимал основные инвестиционные решения. Таким образом, в данном случае параграф 42 не подлежит применению.

## США

Уже в начальный период действия в США<sup>1</sup> законодательства о налогообложении доходов суды тщательно изучали осуществляемые налогоплательщиками операции на предмет соответствия не только букве налогового закона, но и его духу, оценивали не только юридическую форму, но и экономическое содержание операций. Шестнадцатая поправка к Конституции США, разрешающая федеральное налогообложение доходов, была ратифицирована штатами в 1916 г. В судебной практике принципиально значимым стало вынесенное в 1935 г. решение Верховного суда по делу *Gregory v Helvering*, где была применена судебная доктрина фиктивности (деловой цели) сделки. Дело касалось операции, соответствующей буквальному смыслу Закона о доходах 1924 г., осуществив которую налогоплательщик

<sup>1</sup> *Postlewaite F.* The Status of the Judicial Sham Doctrine in the United States // *Revenue Law Journal*. 2005. Vol. 15. Issue 1. Article 8. <http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1162&context=rlj>; *Toscher S., Rettig Ch.P.* Ricketty Shelters. 2002. <http://www.lacba.org/showpage.cfm?pageid=2147>; *Thuronyi V.* Rules in OECD Countries to Prevent Avoidance of Corporate Income Tax. <http://www.mof.go.jp/english/soken/jst2002p3.pdf>

настаивал на уплате налога в меньшем размере. Суд, придав особое значение намерению законодателя, признал операцию недействительной в целях налогообложения<sup>1</sup>.

Следуя таким курсом, суды старались установить цель принятия соответствующего закона и следили за соответствием операции не только его тексту, но и цели. Соответственно суды создавали и применяли различные доктрины, проистекающие из одной и той же заботы о приоритете существа перед формой, но использующие разные формулировки.

Поначалу эти судебные меры противодействия уходу от налогообложения часто обозначали выражением «доктрина фиктивности» (*sham doctrine*). Однако в дальнейшем с ростом числа рассматриваемых споров такая практика становилась более изощренной и терминология для обозначения таких защитных мер стала более разнообразной. В настоящее время используются выражения «доктрина [приоритета] содержания (существа) над формой» (*substance over form*), «доктрина операции по шагам» (*step transaction*), «доктрина экономического содержания (существа)» (*economic substance*), «доктрина деловой цели» (*business purpose*)<sup>2</sup>.

Разработки судов, направленные на борьбу с уходом от налогообложения, вскоре были признаны большинством налоговых консультантов в качестве фактора, который нужно учитывать при структурировании операции: вряд ли суд сочтет приемлемой операцию с оборотом средств, происходящим в течение короткого промежутка времени и приводящим к существенным налоговым последствиям при минимальных вложениях и несущественной экономической отдаче, и с иными признаками возможного несоответствия операции намерению законодателя.

Когда налогоплательщики поняли, что подобные искусственные операции будут признаваться недействительными, то стали гораздо реже прибегать к ним. Поэтому и в применении и толковании судебных доктрин, направленных на борьбу с уходом от налогообложения, наступил период относительного затишья.

Хотя порой возникали споры, в которых налоговая служба настаивала на перерасчете налоговых обязательств, руководствуясь среди прочего той или иной судебной разработкой, возникновение таких споров предотвращалось в значительной мере практикой применения налогового законодательства.

Однако начиная с 1990-х годов налоговые консультанты стали подходить к планированию явно решительнее. Одни считают причиной недостаточное финансирование налоговой службы, что привело к сокращению числа проверок и придало смелости налогоплательщикам и их консультантам. Другие склонны объяснять это тем, что юридическая профессия в значительной мере превратилась в бизнес, от которого ожидают высокой доходности. Каковы бы ни были причины, ситуация с налоговым планированием в США в 1990-х годах резко изменилась.

В результате последовал новый раунд изучения и толкования этих доктрин. Налоговые специалисты стали все больше стремиться к выигрышным налоговым последствиям через операции, соответствующие буквальному смыслу Налогового кодекса и актов уполномоченных ведомств, однако, скорее всего, никогда не охва-

<sup>1</sup> *Gregory v. Helvering* (статья) [http://en.wikipedia.org/wiki/Gregory\\_v.\\_Helvering](http://en.wikipedia.org/wiki/Gregory_v._Helvering); *Gregory v. Helvering*, 293 U.S. 465 (1935) <http://supreme.justia.com/us/293/465/case.html>

<sup>2</sup> Один из окружных судов указал на то, что различия в подобной терминологии («фиктивность», «мотив получения прибыли» или «экономическое содержание») не имеют решающего значения, а нужен именно анализ как субъективной деловой цели, с которой налогоплательщик осуществляет операцию, так и объективного экономического содержания операции (дело *Long Term Capital Holdings v. United States* (2004)).

тывавшиеся замыслом законодателя. Разработка налоговых «схем» для состоятельных налогоплательщиков бухгалтерскими фирмами, инвестиционными банками и некоторыми юридическими фирмами привела к тому, что суды стали чаще обращаться к своим доктринам, направленным против ухода от налогообложения.

И все же в настоящее время суды стали принимать намного больше решений в пользу налогоплательщиков, чем можно было ожидать.

С ростом числа судебных споров возросла значимость последней судебной разработки для противодействия злоупотреблениям — «экономического содержания». В отсутствие этого «экономического содержания» обусловленная налоговыми соображениями операция, поставленная под сомнение налоговой службой, не получит оправдания.

Требуемое экономическое содержание присутствует, если выполняются два условия. Во-первых, у налогоплательщика субъективно должна была быть неналоговая цель осуществления операции. Во-вторых, должно быть объективное свидетельство реальной возможности получения прибыли без учета налоговых последствий.

С применением и толкованием этих критериев до полной ясности пока далеко. Хотя доктрина экономического содержания все шире применяется нижестоящими судами, Верховным судом она не рассматривалась, и потому для нее не было сформулировано единообразного определения. Нет единообразия и в ее применении разными судами.

Яркой иллюстрацией неопределенности с применением доктрин экономического содержания и деловой цели, а также наиболее показательным примером смягчения позиции судов в отношении ухищрений со стороны налогоплательщиков может служить решение Пятого окружного суда по делу *Compaq* (2001).

Здесь налогоплательщиком была применена одна из искусственных наиболее выигрышных схем среди тех, споры по поводу которых были решены в пользу налогоплательщиков. Если бы это дело рассматривалось лет на десять раньше, суд, скорее всего, решил бы его в пользу налоговой службы. Операция длилась менее 24 ч, не имела или почти не имела отношения к хозяйственной деятельности налогоплательщика, операционные издержки были значительны, экономическая прибыль практически отсутствовала, а экономия на налоге была огромна.

*Compaq* (налогоплательщик) купил американские депозитарные расписки<sup>1</sup> на акции голландской компании до выплаты дивидендов по ним, приобретая, таким образом, право на получение от нее дивидендов, подлежащих обложению удерживаемым в Нидерландах налогом. Расписки были проданы первоначальному продавцу почти сразу же после выплаты дивидендов по меньшей цене (за вычетом дивидендов), и у налогоплательщика образовался капитальный убыток. Этот убыток был использован для вычета из суммы прироста капитала, заявленной по другой операции, не связанной с рассматриваемой. Далее удержание в Нидерлан-

---

<sup>1</sup> American depository receipts (ADRs) — расписки, удостоверяющие владение акциями иностранных компаний, акции которых обращаются на финансовых рынках США, — позволяют инвесторам в США покупать акции иностранных компаний без заключения трансграничных сделок. Цена этих расписок указывается в долларах США, дивиденды выплачиваются в долларах США, и эти расписки могут обращаться подобно акциям компаний, осуществляющих деятельность в США. (American Depository Receipt [http://en.wikipedia.org/wiki/American\\_depository\\_receipt](http://en.wikipedia.org/wiki/American_depository_receipt)).

дах налога повлекло возникновение у налогоплательщика права на зачет иностранного налога (foreign tax credit).

Налоговый суд<sup>1</sup> указал, что операции недоставало экономического содержания, она объяснялась исключительно налоговыми соображениями и единственной ее целью было минимизировать налоги, что «не включает права заниматься финансовыми фантазиями и ожидать при этом, что Налоговая служба (IRS) и суды будут подыгрывать». Однако при рассмотрении апелляции Пятый окружной суд<sup>2</sup> не согласился с этим решением и охарактеризовал позицию налоговой службы и Налогового суда как стремление «подтасовать карты» (stack the deck) против налогоплательщика.

Основным вопросом при рассмотрении дела *Compaq* было применение доктрин экономического содержания и деловой цели при данных обстоятельствах. Пятый окружной суд начал анализ дела с последней данной Верховным судом интерпретации доктрины экономического содержания. В деле *Frank Lyon Company v. United States* (1978) Верховный суд<sup>3</sup> указал, что когда «присутствует настоящая многосторонняя операция с экономическим содержанием, провести которую вынуждают или поощряют реальные деловые обстоятельства или правовые предписания, осуществляемая по не имеющим отношения к налогам соображениям и не формируемая исключительно направленными на уход от налогообложения приемами [...], государству следует отнестись с уважением к произведенному сторонами распределению прав и обязанностей». Также Пятый окружной суд заметил, сославшись на свое решение по делу *Merryman v. Commissioner* (1989), что «наличие налоговой выгоды в результате операции не делает ее автоматически фиктивной до тех пор, пока эта операция обусловлена не имеющими отношения к налогам соображениями».

Пятый окружной суд обратил внимание на решение Четвертого окружного суда 1985 г. по делу *Rice's Toyota World Inc. v. Commissioner*, в котором содержится известный и авторитетный анализ доктрин экономического содержания и деловой цели. По этому делу суд указал, что, для того чтобы трактовать операцию как фиктивную, суд должен выяснить, что налогоплательщик не стремился достичь никакой деловой цели, кроме получения налоговых выгод, участвуя в операции, и эта операция не имела никакого экономического содержания из-за отсутствия разумной вероятности получения прибыли». При этом в деле *Compaq* Пятый окружной суд заметил, что Третий окружной суд в деле *ACM P'ship v. Commissioner* (1998) сформулировал идею несколько иначе, указав, что деловая цель и разумная вероятность получения прибыли были просто факторами, которые должны приниматься во внимание при определении того, фиктивна ли операция. («Эти разные аспекты исследования на предмет экономической фиктивности не образуют отдельных элементов некоего “жесткого двухступенчатого анализа”, а скорее представляют связанные факторы, каждый из которых дает сведения для анализа того, имела ли операция достаточное содержание, помимо того, что налоговые послед-

<sup>1</sup> Специализированный федеральный суд, рассматривающий налоговые споры в качестве суда первой инстанции. Решения Налогового суда могут пересматриваться апелляционными судами соответствующих округов (United States Tax Court [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_Tax\\_Court](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Tax_Court)).

<sup>2</sup> Текст решения Пятого окружного суда по делу *Compaq* доступен в Интернете на <http://www.ca5.uscourts.gov/opinions/pub/00/00-60648.cv0.wpd.pdf>

<sup>3</sup> Текст решения Верховного суда по делу *Frank Lyon Company v. United States* доступен в Интернете на <http://supreme.justia.com/us/435/561/case.html>

ствия нельзя недооценивать, коль скоро дело касается налогообложения». Пятый окружной суд не решил, чью точку зрения принять, поскольку пришел к заключению, что в операции *Compaq* с депозитарными расписками присутствовали и экономическое содержание, и деловая цель (получение прибыли).

Обосновывая это заключение, Пятый окружной суд опирался на решение Восьмого окружного суда по делу *I.E.S. Industries, Inc. v. United States* (2001), где операция с американскими депозитарными расписками, подобная операции в деле *Compaq*, не была признана фиктивной для целей налога на доходы. Здесь Восьмой окружной суд предпринял двухступенчатый анализ, представленный в вышеупомянутом деле *Rice's Toyota World Inc. v. Commissioner*, и сделал вывод, что как экономическое содержание, так и деловая цель были налицо, а следовательно, по данному делу не требуется решать вопрос о том, должна ли операция признаваться фиктивной, если присутствует только экономическое содержание или только деловая цель.

В операции *Compaq* Пятый окружной суд усмотрел экономическое содержание и отметил непосредственность проведенной налоговой службой и Налоговым судом оценки перспективы получения прибыли. По мнению Пятого окружного суда, Налоговый суд допустил ошибку, не учтя при исчислении посленалоговой прибыли *Compaq* сумму в 3,4 млн долл., право на зачет которой при исчислении суммы подлежащего уплате в США налога (U.S. tax credit) тот получил. Суд указал, что это упущение привело Налоговый Суд к неверному выводу о возникновении в результате операции чистого посленалогового убытка около 1,5 млн долл. Суд указал, что «если действие налогового законодательства, отечественного или иностранного, должно приниматься во внимание, когда оно приводит к сокращению чистого потока наличности от операции (transaction's net cash flow), то оно должно приниматься во внимание и тогда, когда оно приводит к увеличению потока наличности. Чтобы анализ был последовательным, он должен учитывать либо все результаты действия налогового законодательства, либо не учитывать ни одного из них. Учитывать их только тогда, когда происходит сокращение потока наличности, означает подтасовывать карты против признания операции прибыльной». Если результат операции определен последовательно, согласно позиции Пятого окружного суда, *Compaq* получил от операции с депозитарными расписками прибыль как с учетом, так и без учета налога.

Хотя Налоговый суд установил, что стороны стремились минимизировать связанные с операцией риски, но Пятый окружной суд заметил, что риски присутствовали и не были несущественными. Существенным было признано то, что операция проводилась на открытом рынке (среда, не подконтрольная налогоплательщику), рыночная цена депозитарных расписок могла измениться, отдельные сделки могли сорваться или быть совершены ненадлежащим образом, а дивиденды могли быть не выплачены или выплачены в ином размере, чем ожидалось. Суд указал, что «отсутствие риска, который можно законно исключить, не делает операцию фиктивной». Приведенные аргументы отличают решение по делу *Compaq* от прежних решений Пятого окружного суда, в которых он признавал операции фиктивными при отсутствии независимых третьих сторон или риска, обусловленного независимостью рынка (independent market risk). Так, в деле *Freytag v. Commissioner* (1990) фиктивность была аргументирована тем, что инвестиционные агенты налогоплательщика «обладают абсолютной властью над установлением цен и времени операций, которые происходили на изолированном рынке, созданном им самим».

В США с применением направленных на борьбу с уходом от налогообложения судебных доктрин в спорах, связанных с налогообложением доходов, по-прежнему много неопределенности. В последнее время ни один из такого рода споров еще не рассматривался Верховным судом.

Возросшая активность налогоплательщиков в части минимизации налоговых обязательств привлекла внимание Конгресса, и он стал все больше рассматривать вопрос о законодательном установлении критериев, которыми руководствовались бы суды при определении экономического содержания операций, а также о законодательном противодействии использованию налогоплательщиками одобренных судами операций. Некоторые объясняют этот сдвиг творческой активности от одной ветви власти к другой возросшим формализмом в толковании судами налогового законодательства. Суды стали все больше руководствоваться прямо написанным в законе, а не прибегать к таким углубленным изысканиям, как поиск цели принятия законодательного акта или предсказание того, как стал бы реагировать Конгресс, столкнувшись он с той же конкретной ситуацией.

Эта последняя тенденция проявилась и при рассмотрении Верховным судом дела *Giltitz v Commissioner* (2001)<sup>1</sup>. Верховный суд счел приемлемой операцию, повлекшую налоговый убыток без сопутствующего экономического убытка для налогоплательщика. В ответ на замечание со стороны налоговой службы, что без судебного вмешательства операция повлечет «двойной подарок» (*double windfall*), суд указал: «Поскольку текст Кодекса позволяет налогоплательщикам получать здесь эти выгоды, нам не нужно касаться этого вопроса политики».

Упомянувшееся выше решение по делу *Compaq* — яркий пример судебной практики, способствовавшей тому, что противодействие злоупотреблениям со стороны налогоплательщиков стало в большей степени заботой законодательной власти. После решения по делу *Compaq* законодатель усложнил дальнейшее применение налогоплательщиками такого рода схем. Теперь согласно Налоговому кодексу для получения возможности зачета иностранного налога, удерживаемого в отношении дивидендов, налогоплательщик должен владеть акциями по крайней мере 15 дней (параграф 901 (k)). После этого изменения налогоплательщики по-прежнему могут осуществлять операции по примеру *Compaq*, но теперь обязательное 15-дневное владение акциями потребует отвлечения на это капитала и создаст для владельца риск колебания стоимости акций.

Суды же становятся более терпимыми к ухищрениям налогоплательщиков и считают, что если нужны средства противодействия, то об этом должен заботиться Конгресс.

## Новая Зеландия

В Новой Зеландии<sup>2</sup> общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения (параграф BG1 Закона о налоге на доход 2004 г.<sup>3</sup>), предусматривает, что схема ухода от налога не имеет юридической силы в отношениях с налоговой службой (*tax avoidance arrangement is void as against the Commissioner of Inland*

<sup>1</sup> Текст решения Верховного суда по делу *Giltitz v Commissioner* доступен в Интернете на <http://supreme.justia.com/us/531/206/case.html>

<sup>2</sup> *Prebble J. and others*. Op. cit. (Section BG1 of the New Zealand Income Tax Act 2004, The General Anti-avoidance Rule (With Matthew Fountain)). P. 10—14.

<sup>3</sup> Указанный Закон в Интернете доступен на <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0035/latest/DLM245342.html>

Revenue). Это положение позволяет налоговой службе противодействовать получению налогоплательщиком выгоды от применения схемы ухода от налога. «Схема» (arrangement) широко определяется в параграфе ОВ1 как «соглашение, договор, план или сговор (независимо от того, обеспечивается ли его исполнение правовой санкцией), включая все стадии и операции, посредством которых он(о) исполняется». Уход от налога включает прямое или косвенное изменение охвата налогообложением дохода, использование льготы или уменьшение подлежащей уплате суммы налога на доход. Схема ухода от налога — это схема, где уход от налога является прямой или косвенной целью, или следствием, или одной из целей или одним из следствий и эта цель или следствие не является лишь побочной.

Заметим, что в Новой Зеландии еще с конца XIX в. действовали общие нормы, направленные на борьбу с уходом от налогообложения, которые, несмотря на отличия в формулировках от нормы параграфа ВG1 Закона о налоге на доход 2004 г., по смыслу существенно от нее не отличались<sup>1</sup>.

Буквальное толкование новозеландского законодательства давало бы повод считать, что физическое лицо, которое, например, претендует на вычет на том основании, что сделало благотворительное пожертвование, уходит от налога. Ясно, что у парламента не было намерения признавать этот вычет уходом от налога. Скорее, было намерение поощрять благотворительные пожертвования. При буквальном толковании общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, не делает различий между допустимым смягчением налогового бремени и недопустимым уходом от налога. С учетом этого соображения суды выработали ряд методов для смягчения действия этой нормы. Вообще говоря, если при наличии двух разных способов осуществления операции будет избран способ, влекущий уплату меньшей суммы налога, соответствующая схема не будет признана недействительной лишь по этой причине.

В прежние времена, несмотря на наличие общих норм, направленных на борьбу с уходом от налогообложения (о чем было сказано выше), суды определяли, присутствует ли в схеме цель ухода от налога, на основе ее юридической формы, т.е. рассматривая главным образом юридические права и обязанности, установленные в соответствии с этой схемой. Так, в деле *Europa Oil (NZ) Limited* (1976) лорд Диплок, сославшись на одно более раннее британское решение (а именно на решение по делу герцога Вестминстерского (1936), о котором еще будет сказано ниже), высказал мысль, что следует смотреть на юридические права и обязанности, возникающие в соответствии со схемой, а не на ее экономические последствия<sup>2</sup>.

Концепция формы и содержания порождает две дихотомии. Первая дихотомия — между юридической формой и юридическим содержанием. При анализе схемы можно смотреть на ее юридическую форму, т.е. юридический ярлык, формальное обозначение данной схемы. Другой вариант — смотреть на ее юридичес-

---

<sup>1</sup> *Dunbar D.* Judicial Techniques for Controlling the New Zealand General Anti-Avoidance Rule: A Case of Old Wine in New Bottles, from Challenge Corporation to Peterson // Working Paper Series, Working Paper. 2005. No. 38. Centre for Accounting, Governance and Taxation Research. School of Accounting and Commercial Law. Victoria University of Wellington. P. 7—8.

<sup>2</sup> *Prebble J.* Justice Hill and the Autopoiesis of Income Tax Law // Working Paper Series, Working Paper. 2008. No. 57. Centre for Accounting, Governance and Taxation Research. School of Accounting and Commercial Law. Victoria University of Wellington. P. 5—7. <http://www.victoria.ac.nz/sacl/CAGTR/workingpapers/WP57.pdf>; *Dunbar D.* A Historical Review of the CFC & FIF Regimes: Part One 1987 to 1 December 2003 // Working Paper Series, Working Paper. 2004. No. 13. Centre for Accounting, Governance and Taxation Research. School of Accounting and Commercial Law. Victoria University of Wellington. P. 13—15. <http://www.victoria.ac.nz/sacl/CAGTR/workingpapers/WP13.pdf>

кое содержание, т.е. истинные юридические права и обязанности, создаваемые этой схемой. Юридическая форма и юридическое содержание могут не совпадать. Например, Палата лордов в одном из дел решила, что кредит с ограничением возможности кредитора обратиться взыскание на имущество должника (non-recourse loan) был по своему юридическому содержанию товариществом (*Ensign Tankers (Leasing) Limited v Stokes (HM Inspector of Tax)* (1992)).

Вторая дихотомия — между юридической формой и экономическим содержанием. Юридическое содержание — элемент, общий для обеих дихотомий. Юридическое содержание схемы обуславливает юридические права и обязанности налогоплательщика. Экономическое же содержание касается экономического результата схемы. Иллюстрацией этой дихотомии может служить дело *Commissioner of Inland Revenue v Wattie* (1998). Вопрос заключался в том, подлежит ли налогообложению уплаченная налогоплательщику сумма, стимулирующая его стать арендатором. По юридической форме эта выплата была вознаграждением, предоставленным арендодателем с целью привлечения арендатора. Такое вознаграждение не должно было облагаться налогом. Однако по экономическому содержанию эта выплата была арендной субсидией. Арендная субсидия должна была облагаться налогом. Судебный комитет Тайного совета<sup>1</sup> исходя из юридической формы решил, что рассматриваемая выплата была вознаграждением и, следовательно, не подлежала налогообложению. При таком подходе происходит смягчение действия параграфа ВG1 за счет ограничения возможности для пересмотра сделки рамками ее юридического содержания, хотя само по себе разграничение юридического и экономического содержания представляется несколько надуманным.

Второй метод, принятый новозеландскими судами для смягчения действия общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения, касается оценки цели или результата применения схемы. Чтобы схема рассматривалась как уход от налога, уход от налога должен быть ее целью или последствием, причем не просто побочным. Преследование обоснованной коммерческой цели, попутно приводящее к сокращению налоговых обязательств, не является уходом от налога. Критерий цели ухода от налога объективный (*Commissioner of Inland Revenue v Challenge Corporation Limited* (1986)). Здесь нужно ответить на вопрос, стали ли бы участники операции осуществлять ее даже в отсутствие налогового преимущества. Если ответ положительный, то, как и в случае с германским объективным критерием «адекватности» операции, у операции нет цели ухода от налога.

Иллюстрацией применения критерия цели ухода от налога может служить дело *Case V20* (2002), рассматривавшееся Службой налоговой ревизии (Taxation Review Authority). В данном случае зубной врач вышел из товарищества и учредил торговый траст (trading trust structure), работником которого и сделался. В 1995 г. произошла незначительная экономия на подоходном налоге. Судья Барбер решил, что ухода от налога не было, поскольку налоговое преимущество носило лишь побочный характер при наличии главных коммерчески обоснованных целей операции — защиты активов и ограничения ответственности. Тем не менее с позиций критерия цели операции размер налоговой выгоды, получаемой в результате применения схемы, был признан имеющим значение. Хотя этот вывод в данном случае не имел практического значения по причине несущественности экономии на налоге, он мог сказаться на последующей судебной практике. В деле *Case W33* (2004) служба налоговой ревизии столкнулась с подоходным налогом того же самого зубного вра-

<sup>1</sup> Высшая судебная инстанция для стран Британского Содружества, признающих юрисдикцию этого комитета.

ча за 1996 г., в котором размер экономии на налоге оказался больше. Из-за большего размера экономии на налоге, чем в 1995 г., судья Барбер решил, что уход от налога в указанном году был более чем просто побочным. Хотя и в том и в другом деле фигурировали одна и та же схема и один и тот же налогоплательщик, судья решил, что во втором деле целью схемы был уход от налога.

Третий метод, используемый судами для смягчения действия параграфа BG1, заключается в обращении к замыслу и цели (*scheme and purpose*) Закона о подоходном налоге 2004 г. Схемы, охватываемые замыслом и целью этого Закона, не означают ухода от налога. Так, передача акционерам компании ее убытков, если эта компания обладает соответствующим статусом (*Loss Attributing Qualifying Company (LAQC)*<sup>1</sup>), охватывается замыслом и целью закона и намерением парламента. Однако, например, привлечение к участию в операции взаимозависимой структуры ради осуществления искусственных вычетов не охватывается замыслом закона и означает уход от налога.

Суды разработали методы смягчения действия параграфа BG1. При этом они несколько продвинулись в направлении установления границы между приемлемым смягчением налогового бремени (*tax mitigation*) и неприемлемым уходом от налогообложения. Однако, несмотря на проделанную работу, область применения новозеландской общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения, остается неопределенной.

Неопределенность необязательно является отрицательной чертой общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения. Какая-то степень неопределенности необходима любой такой норме, чтобы она могла действовать согласно своему назначению. Если бы в общей норме, направленной на борьбу с уходом от налогообложения, понятие ухода от налога постарались определить абсолютно точно, желающие уйти от налога вскоре нашли бы новую стратегию, не подпадающую под определение. Как раз конкретные нормы открывают особенно широкие возможности ухода, так что общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, должна быть в самом деле общей, чтобы распространяться на разнообразные схемы ухода и служить действенным средством сдерживания. Общей направленности соответствующего законодательства сопутствует неопределенность.

## Австралия

Нормы австралийского налогового законодательства<sup>2</sup>, направленные на борьбу с уходом от налогообложения, интересно сравнить с новозеландскими, что иллюстрирует важность той роли, которую играют судьи в определении действительности

<sup>1</sup> Компания, обязанная передавать любые возникающие у нее убытки своим акционерам, которые могут использовать эти убытки для вычета из налоговой базы по другим своим доходам (*New Zealand Companies Office. Glossary* <http://www.companies.govt.nz/cms/customer-support/glossary#L>).

<sup>2</sup> *Prebble J. and others. Op. cit. (Part IVA of the Australian Income Tax Assessment Act 1936: A General Anti-avoidance Rule with Concrete Elements (With David Dunbar)).* P. 14–18; *Commissioner of Taxation v Hart* [2004] <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/2004/26.html>; *Cridland v Federal Commissioner of Taxation* (статья) [http://en.wikipedia.org/wiki/Cridland\\_v\\_Federal\\_Commissioner\\_of\\_Taxation](http://en.wikipedia.org/wiki/Cridland_v_Federal_Commissioner_of_Taxation); *Cashmere M.J. The Interrelation of Scheme and Purpose Under Part IVA // Journal of Tax Research.* 2003. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/eJTR/2003/6.html#fn39>

общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения. Как было показано выше, в Новой Зеландии суды обеспечивают смягченное применение весьма жесткой при буквальном толковании нормы. На примере Новой Зеландии видно, что судьи способны ввести в практику и такой набор приемов толкования, который сводит на нет действие общей направленной на борьбу с уходом нормы. Это произошло в Австралии с ее прежним режимом налогообложения доходов. Впоследствии, для того чтобы прекратилось следование принятым судебной властью курсом, был установлен ныне действующий режим.

В Австралии первое установленное законом направленное на борьбу с уходом от налогообложения положение содержалось в параграфе 260 Закона о налогообложении дохода 1936 г. Это положение было весьма сходно с новозеландским: оба допускали широкую трактовку и имели очень мало внутренних и внешних ориентиров. Согласно австралийскому параграфу 260 любая схема, целью или следствием которой было изменение охвата налогообложением дохода, была ничтожной в целях налогообложения.

Австралийские суды разработали два принципа толкования, которые значительно сократили сферу действия этой, казалось бы, безграничной нормы. Первым был критерий фактической обоснованности (*predication test*), сформулированный в деле *Newton v Federal Commissioner of Taxation* (1958): «Чтобы на схему распространялось действие параграфа [260], вы должны быть способны обосновать фактами — глядя на открытые действия, обеспечившие ее исполнение, — что она была исполнена именно таким образом, чтобы уйти от налога. Если вы не можете дать такого обоснования, но вынуждены признать, что эти операции могут быть объяснены со ссылкой на обычную деловую деятельность или родственные отношения без необходимости навешивания ярлыка средства ухода от налога, то эта схема не подпадает под действие параграфа».

Такому подходу следовали в Новой Зеландии, и он не создавал проблемы для действия общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения. Второй, известный как принцип выбора, был изложен Верховным судом Австралии в деле *W.P. Keighery Pty Ltd v Federal Commissioner of Taxation* (1957)<sup>1</sup>. Согласно принципу выбора действовавшая в Австралии норма, направленная против ухода от налогообложения, была предназначена для защиты основных положений Закона о налогообложении дохода 1936 г., а не для лишения налогоплательщиков права выбирать среди вариантов, которые этот Закон оставил налогоплательщикам.

В деле *Keighery* закрытая акционерная компания стремилась воспользоваться налоговыми преимуществами, предусмотренными для открытых акционерных компаний. Она приняла статус открытой компании, выпустив по одной акции для некоторого количества дополнительно привлеченных участников — физических лиц, у которых была небольшая экономическая заинтересованность или влияние в этой компании. Верховный суд постановил, что параграф 260 подразумевает возможность закрытых акционерных компаний по их выбору преобразовываться в открытые акционерные компании, т.е. общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, не препятствовала налогоплательщикам осуществлять выбор.

<sup>1</sup> Текст решения доступен в Интернете на [http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1957/2.html?query=title\(W.P.%20Keighery%20Pty%20Ltd%20v%20Federal%20Commissioner%20of%20Taxation\)](http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1957/2.html?query=title(W.P.%20Keighery%20Pty%20Ltd%20v%20Federal%20Commissioner%20of%20Taxation))

Весьма показательным примером применения принципа выбора стало дело *Cridland v Federal Commissioner of Taxation* (1977)<sup>1</sup>. С целью получения выгоды от правил усреднения дохода за период в несколько лет<sup>2</sup>, предназначенных для содействия фермерам-овцеводам, был создан паевой траст, лишь немного занимавшийся овцеводством. В то время Закон предусматривал, что если траст осуществляет предпринимательскую деятельность, заключающуюся в производстве сырья, то все получатели прибыли также считаются осуществляющими такую деятельность. Этот траст выпустил однодолларовые паи для студентов вузов, чтобы эти студенты получили привилегированный статус производителей сырья. Такими производителями сырья для целей налогообложения стали около 5 тыс. студентов. Налоговая служба усмотрела здесь уход от налогообложения налогом на доход, однако Верховный суд отказался применять параграф 260 на том основании, что Закон о налогообложении дохода оставлял выбор этой схемы на усмотрение налогоплательщика.

После этого решения Верховного суда содержащееся в Законе определение производителя сырья было сужено. С 1 июля 1978 г. действуют два новых требования: 1) получаемая от траста сумма должна составлять не менее 1040 долл.; 2) у Налоговой службы (The Commissioner of Taxation) должны быть достаточные основания считать, что право бенефициара (beneficiary's interest) не было приобретено прежде всего с целью получения возможности усреднения дохода.

Последовавшей со временем реакцией австралийского парламента на череду судебных решений, устанавливавших принцип выбора, было принятие в 1981 г. нынешнего режима, известного как часть IVA Закона о налогообложении дохода 1936 г. Путем введения этого режима предполагалось восстановить ту правовую ситуацию, которая существовала до появления судебных решений по делам *Newton* и *Keighery*. Интересно сравнить подходы новозеландского и нынешнего австралийского режимов к проблеме выбора. Нынешний австралийский режим в общих чертах сходен с новозеландским. У австралийской нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения, три составляющие: налогоплательщик должен получить налоговую выгоду; эта выгода должна быть от использования схемы; получение налоговой выгоды должно быть единственной или преобладающей целью участия налогоплательщика в схеме. Делается акцент на преобладающей цели налогоплательщика, а не схемы. Указанный набор составляющих напоминает подход, принятый в Новой Зеландии, с той разницей, что новозеландский критерий объективный, а не субъективный.

Еще одно различие заключается в том, что австралийская общая направленная против ухода норма не настолько общая и неопределенная, не допускает столь широкую трактовку, как параграф VG1 новозеландского Закона о налоге на доход 2004 г. В отличие от новозеландской нормы австралийский Закон содержит критерии, которыми должны руководствоваться суды для определения того, было ли получение налоговой выгоды единственной или преобладающей целью схемы. Применительно к налогообложению дохода двумя главными критериями являют-

<sup>1</sup> Текст решения доступен в Интернете на [http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1977/61.html?query=title\(Cridland%20v%20Federal%20Commissioner%20of%20Taxation\)](http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1977/61.html?query=title(Cridland%20v%20Federal%20Commissioner%20of%20Taxation)).

<sup>2</sup> Эти правила, установленные Законом о налогообложении дохода 1936 г., позволяли налогоплательщику распределять доход на период в несколько лет и предназначались для производителей сырья (в частности, фермеров), уровень доходов которых подвержен значительным колебаниям.

ся сравнение формы схемы с ее содержанием и то, происходит ли изменение в финансовом положении участвующего в схеме налогоплательщика.

Как показывает австралийский опыт, взаимодействие этих трех простых элементов — схемы, налоговой выгоды и ухода от налога как превалярующей цели — создает проблему. Взаимодействие между первым элементом, т.е. идентификацией схемы, принесшей налоговую выгоду, и третьим элементом, критерием превалярующей цели, — один из самых противоречивых вопросов части IVA Закона о налогообложении дохода 1936 г. Фундаментальная проблема заключалась в том, чтобы дать определение соответствующей схеме, поскольку сама общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, определяет этот термин широко. «Схема» может означать и совокупность сонаправленных действий (course of action), и отдельное одностороннее действие. Ясно, что, если смотреть лишь на те действия, которые непосредственно связаны с получением налоговой выгоды, гораздо проще сделать вывод, что превалярующей или единственной целью схемы был уход от налога.

Обычное сочетание присутствующих одновременно коммерческой цели и налоговых соображений может, по выражению Верховного суда, создавать «ложную дихотомию или ошибочность». В деле *Federal Commissioner of Taxation v Spotless Services Ltd* (1996)<sup>1</sup> Верховный суд указал, что «какой-то определенный образ действий может быть... и обусловленным налоговыми соображениями (tax driven), и носить характер рационального коммерческого решения. Наличие последней характеристики не определяет ответ на вопрос о том, участвовало ли лицо в “схеме” в смысле части IVA или осуществило ее ради “превалярующей цели” дать налогоплательщику возможность получить налоговую выгоду».

В этом замечании не указывается, как ограничивать обычные коммерческие операции от операций, которые представляют собой явный уход от налогообложения. Значимость этого вопроса доказывает ряд дел, рассмотренных Верховным судом.

Дело *Federal Commissioner of Taxation v Spotless Services Ltd* (1996) явилось результатом применения налогоплательщиком определенной инвестиционной стратегии, чтобы воспользоваться налоговыми уступками, предусмотренными Законом о налогообложении дохода 1936 г. Налогоплательщик располагал значительной денежной суммой для краткосрочного инвестирования и депонировал эту сумму в финансовом учреждении в налоговом убежище. Проценты по этому вкладу в налоговом убежище были меньше, чем проценты, которые могли бы быть получены в Австралии, но, поскольку проценты были освобождены от австралийского налога, получаемая вкладчиком сумма была больше, чем если бы средства инвестировались в Австралии и облагались бы там налогом. Верховный суд решил, что должна применяться часть IVA, и влекущие налоговую выгоду особенности операции не были приняты во внимание (the transaction was struck down); так не было бы, если бы действовал старый параграф 260.

В деле *Federal Commissioner of Taxation v Hart* (2004)<sup>2</sup> налоговая служба оспаривала возникновение у налогоплательщика выгоды от использования известного «механизма расщепленного кредита» (split loan facility), предлагавшегося финансовыми учреждениями. Сумма кредита делилась на две части. Первая часть ис-

<sup>1</sup> Текст решения доступен в Интернете на <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1996/34.html>

<sup>2</sup> Текст решения доступен в Интернете на <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/2004/26.html>

пользовалась налогоплательщиком для покупки нового жилья для собственного проживания, вторая — для приобретения имущества (в данном случае для сохранения имевшегося жилья), которое приносило бы налогооблагаемый доход. Существенной особенностью было то, что сначала все суммы выплат процентов и основного капитала направлялись на погашение части кредита, относящейся к жилью налогоплательщика, пока она не будет полностью погашена. В то же самое время проценты, подлежащие уплате на ту часть кредита, которая относилась к доходному имуществу, добавлялись к этой основной сумме, вследствие чего возрастал и размер подлежащих в дальнейшем уплате процентов. Когда часть кредита, относящаяся к жилищу, полностью погашалась, все оставшиеся суммы платежей направлялись на погашение второй его части. Налогоплательщик платил в целом ту же сумму процентов, какую платил бы при единообразном порядке погашения обеих частей кредита, но при описанном особом порядке возрастала сумма процентов, относящихся к доходному имуществу, т.е. как раз тех, которые разрешается вычитать из налоговой базы. Верховный суд признал операцию направленной на уход от налогообложения.

Оба дела иллюстрируют серьезную проблему, с которой столкнулись австралийские судьи: должна ли часть IVA применяться всякий раз, когда коммерческая операция организуется таким образом, чтобы возникала налоговая выгода? Несмотря на наличие в общей направленной на борьбу с уходом от налогообложения нормы конкретных указаний, в Австралии до сих пор, как и в Новой Зеландии, нет определенности в ограничении смягчения налогового бремени при уходе от налогообложения.

## Соединенное Королевство

В британском законодательстве<sup>1</sup> нет общей нормы, направленной на борьбу с уходом от налогообложения, хотя есть препятствующие уходу положения для конкретных ситуаций, порой весьма сложные и вызывающие немало критики со стороны практиков и ученых.

Однако суды выработали собственный подход к проблеме ухода от налогообложения, а именно доктрину фиктивности (*sham doctrine*). Согласно этой доктрине фиктивная операция влечет налоговые последствия в соответствии с экономическим содержанием. Фиктивной признается операция, стороны которой намеревались создать права и обязанности, отличные от указанных в соответствующих документах, и дать ложное представление об этих правах и обязанностях третьим лицам.

Само по себе то обстоятельство, что операция является некоммерческой или искусственной, не означает ее фиктивность. Подход судов Соединенного Королевства к налогообложению некоммерческих или искусственных схем прошел долгую эволюцию. Многие годы суды либерально подходили к любым схемам, которые соответствовали букве, пусть даже не соответствуя духу закона. Так, в

<sup>1</sup> *Pickup D. Corporation Tax. Battling With Boundaries. 2007. P. 2—3. <http://www.sbs.ox.ac.uk/NR/rdonlyres/ADCF9118-236D-4E86-88B5-EF793FBC7ED9/0/Pickup.pdf>; Prebble J. and others. Op. cit. (The United Kingdom: A Jurisdiction with No General Statutory Rule (With David Pickup)). P. 40—41; Tax Law Design and Drafting (Vol. 1. International Monetary Fund, 1996; Victor Thuronyi, ed. Ch. 2. Legal Framework for Taxation (Frans Vanistendael). P. 25. <http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch2.pdf>*

1936 г. в знаменитом деле герцога Вестминстерского (*Duke of Westminster v CIR*) лорд Томлин указал:

«Каждый человек вправе, если может, так организовать ведение своих дел, чтобы налог, уплаты которого требуют соответствующие законы, подлежал бы уплате в меньшем размере, чем в прочих ситуациях. Если ему удастся устроить дела таким образом, чтобы обеспечить этот результат, то, сколь бы невысокого мнения ни придерживались сотрудники Налоговой службы (*Commissioners of Inland Revenue*) или другие налогоплательщики о его изобретательности, его нельзя заставлять платить налог в повышенном размере».

Дело герцога Вестминстерского обычно рассматривается как руководящее для буквального и узкого толкования налогового законодательства. Однако подобная позиция была изложена в одном из более ранних дел, а именно *Cape Brandy Syndicate v. Inland Revenue Commisioners* (1921): «В законе, который устанавливает налог, следует просто смотреть на то, что прямо говорится. Здесь нет места для поиска какого-либо намерения. К налогу неприменимо право справедливости. В отношении налога не существует каких-либо допущений. Не во что вчитываться, ничего не может подразумеваться. Можно лишь беспристрастно смотреть на используемые формулировки».

Такой либеральный подход, применительно к которому иногда говорят о верховенстве формы над содержанием, просуществовал до 1980-х годов, когда суды, столкнувшись с новыми и изощренными средствами ухода от налогообложения, разработали новый подход, ограничивающий возможности ухода. Правда, сделано это было не вполне логично и последовательно. В судебной практике явно просматривались вариации в части подхода к сложным (составным) операциям и к вопросу о том, следует ли судам игнорировать операции или элементы операций, не имеющие коммерческой или деловой цели. Иногда использовались более радикальные подходы, которые затем видоизменялись или ограничивались последующей судебной практикой.

Нынешний подход, весьма далекий от подхода дела герцога Вестминстерского, был заложен Палатой лордов при рассмотрении дела *Barclays Mercantile Business Finance Limited* (2004)<sup>1</sup>. Этот подход предполагает определение того, соответствует ли юридическая форма операции ее экономическому содержанию. Судьи должны «дать соответствующему положению закона целевое толкование, чтобы определить природу операции, к которой предполагалось применять это положение, и затем решить, отвечает ли фактическая операция (возможно, потребуется оценить общий эффект нескольких элементов, совместное действие которых было запланировано) содержащемуся в законе описанию».

Применяемый в настоящее время подход оставляет меньше возможностей для ухода от налогообложения. Однако, как заметил Джон Тили, один из ведущих британских специалистов в области налогового права, сложившуюся ситуацию можно точно охарактеризовать словами старого газетного заголовка «Меньше хаоса, больше неопределенности!».

Важным новшеством в области НДС стало отражение в британском законодательстве концепции недобросовестной практики (*abusive practice*), происходящей из решения Суда европейских сообществ по делу *Halifax* (2006). Согласно этому решению директива по НДС должна толковаться таким образом, чтобы у облага-

<sup>1</sup> Текст решения доступен в Интернете на <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041125/barc.pdf>

емого налогом лица исключалось всякое право на вычет входящего налога, когда операция, к которой возводится это право, представляет собой недобросовестную практику. Для этого должны выполняться два условия:

- операция, несмотря на формальное соответствие условиям, установленным директивой и транспонирующим ее национальным законодательством, приводит к возникновению такого налогового преимущества, предоставление которого противоречило бы цели соответствующих положений;
- из нескольких объективных факторов явно следует, что основная цель операции заключается в получении налогового преимущества.

Конечно, возникает много вопросов о последствиях вышеуказанного решения. Британская налоговая служба уверена, что оно стало очень важным дополнительным средством борьбы с уходом от налогообложения. Насколько оно окажется практически значимым, покажут будущие споры с налогоплательщиками.

## Канада

В Канаде<sup>1</sup> общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, была введена в 1987 г., после того как Верховный суд в одном деле прямо отказался руководствоваться выработанным судебной практикой критерием деловой цели (*business purpose test*) при рассмотрении дел об уходе от налогообложения. Последовавший резкий рост масштабов деятельности, направленной на уход от налогообложения, обусловил введение этой нормы.

Общая направленная на борьбу с уходом от налогообложения норма (параграф 245 Закона о налогообложении доходов) предусматривает четыре этапа оценки операции:

- есть ли выигрыш на налогах;
- является ли основной целью операции уход от налогообложения;
- есть ли при этом уходе от налогообложения злоупотребление — приводит ли операция прямо или косвенно к неправильному применению положений Закона о подоходном налогообложении или злоупотреблению в отношении этих положений, если рассматривать ее в целом;
- если на все эти вопросы ответ положительный, выигрыш на налогах не допускается.

Первым связанным с этой нормой делом, достигшим Верховного суда, стало в 2005 г. дело *Canada Trust Co*<sup>2</sup>. Оно было решено в пользу налогоплательщика, хотя

<sup>1</sup> *Pickup D.* Op. cit. P. 3—5; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada* <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2005/2005scc54/2005scc54.html>; *Hickey P.* Partnership Income Allocated. *Canadian Tax Highlights*. January 2006. Vol. 14. N 1. P. 4—5. [http://www.ctf.ca/Articles/files/Canadian\\_Tax\\_Highlights/2006/1/0601.pdf](http://www.ctf.ca/Articles/files/Canadian_Tax_Highlights/2006/1/0601.pdf); *XCO Investments Ltd. v Her Majesty the Queen* (2005) <http://decision.tcc-cci.gc.ca/en/2005/2005tcc655/2005tcc655.html>; *Tunney W.* CGE Monetization Not GAARed. *Canadian Tax Highlights*. January 2006. Vol. 14. N 1. P. 7—8. [http://www.ctf.ca/Articles/files/Canadian\\_Tax\\_Highlights/2006/1/0601.pdf](http://www.ctf.ca/Articles/files/Canadian_Tax_Highlights/2006/1/0601.pdf); *Tunney W.* Inter-Spousal Interest Conversion: GAAR. *Canadian Tax Highlights*. May 2006. Vol. 14. N 5. [http://www.ctf.ca/articles/News.asp?article\\_ID=3012](http://www.ctf.ca/articles/News.asp?article_ID=3012); *Lipson And GAAR*. Comment. N 238. July / August 2006. CLU Institute. Toronto. P. 2—3. <http://www.jpw.ca/CLU%20Comment/Comment%20jul06-238E.pdf>; *Tax Memo. New Supreme Court Ruling on GAAR — Reflections on the Lipson Case.* 2009. January 9. P. 2. [http://www.pwc.com/ca/eng/ins-sol/publications/nscr\\_0109.pdf](http://www.pwc.com/ca/eng/ins-sol/publications/nscr_0109.pdf)

<sup>2</sup> Текст решения доступен в Интернете на <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2005/2005scc54/2005scc54.html>

касалось возвратного лизинга, при котором *Trust CO* не принимала на себя каких-либо реальных рисков, однако получала право на соответствующие вычеты капитальных расходов. Мотивируя свое решение, суд указал, в частности, следующее.

«Суды не могут заниматься поиском доминирующих целей Закона, которые не основываются на целостном, текстуальном, контекстуальном и целенаправленном толковании определенных норм, относящихся к делу. Во-первых, такой поиск несовместим с ролью судей при пересмотре дела. Закон о налогообложении доходов представляет собой сборник глубоко детализированных и сложных положений. Послать суды на поиски какой-то общей направленности и затем руководствоваться этой направленностью для преодоления формулировок положений Закона о налогообложении доходов означало бы неуместное возложение формулирования политики налогообложения на судебную власть, что требовало бы от судей выполнения задачи, которая для них непривычна и к которой они не приспособлены. Было ли намерением парламента возложить на судей формулирование политики налогообложения, которая не подкрепляется положениями Закона, и следовать ей, подменяя ею определенные положения Закона? Несмотря на те сложные задачи толкования, которые ставит общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, мы не находим оснований полагать, что столь явное отступление от нормы в части деятельности судов и в части толкования охватывалось намерением парламента.

Во-вторых, поиск целей Закона о налогообложении доходов, которые не подкрепляются текстуальным, контекстуальным и целенаправленным толкованием конкретных положений, на которые ссылаются как на основание возникновения выигрыша на налогах, шел бы вразрез с общим курсом парламента на обеспечение определенности, предсказуемости и справедливости налогового законодательства, чтобы налогоплательщики могли разумно организовывать ведение своих дел...

Согласно намерению парламента налогоплательщики могут полностью использовать налоговые преимущества, предоставляемые положениями Закона. Парламент не стремился к тому, чтобы общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения, подрывала этот основной принцип налогового права».

Именно в решении по делу *Canada Trust Co* Верховный суд сформулировал следующий подход к применению параграфа 245 Закона о налогообложении доходов.

1. Применение общей направленной против ухода от налогообложения нормы возможно при выполнении трех условий:

1) наличие *выигрыша на налогах в результате операции* или ряда операций (п. 1 и 2 параграфа 245);

2) операция *направлена на уход от налогообложения* (avoidance transaction) в том смысле, что нельзя сказать, что при разумном подходе ее стали бы предпринимать или организовывать прежде всего для достижения *настоящей (добросовестной) цели* (bona fide purpose), иной, чем получение выигрыша на налогах;

3) имел место *уход от налогообложения путем злоупотребления* (abusive tax avoidance) в том смысле, что нельзя разумно сделать вывод о том, что налоговый выигрыш соответствовал бы цели или духу положений, на которых основывается позиция налогоплательщика.

2. На налогоплательщика возлагается бремя опровержения того, что выполняются первые два условия, а на министра — бремя доказывания того, что выполняется третье условие.

3. Неясность относительно наличия ухода от налогообложения путем злоупотребления толкуется в пользу налогоплательщика (the benefit of the doubt goes to the taxpayer).

4. Далее суд проводит системный текстуальный, контекстуальный и целенаправленный анализ положений, влекущих возникновение выигрыша на налогах, чтобы определить, почему они были задействованы и почему возник этот выигрыш. Здесь требуется целенаправленное толкование, которое согласуется с положениями Закона, дающими этот выигрыш на налогах, и проводится в контексте Закона в целом.

5. Вопрос о том, осуществлялись ли операции по экономическим, коммерческим, семейным или иным неналоговым мотивам, может быть частью фактического контекста, который суд может рассматривать при анализе заявлений по поводу ухода от налогообложения путем злоупотребления в соответствии с п. 4 параграфа 254. Однако любой полученный при этом результат будет составлять лишь часть основополагающих обстоятельств дела и будет сам по себе недостаточен для установления наличия ухода от налогообложения путем злоупотребления. Важнее всего надлежащее толкование соответствующих положений в свете их контекста и цели.

6. Сделать вывод о наличии ухода от налогообложения путем злоупотребления можно тогда, когда у отношений и операций в том виде, в каком они отражены в соответствующей документации, нет должного основания с точки зрения цели или духа положений, на которые ссылаются как на дающие выигрыш на налогах, или когда они совершенно отличны от тех отношений или операций, на которые могут распространяться эти положения (that are contemplated by the provisions).

7. Если судья Налогового суда надлежащим образом истолковал положения Закона о налогообложении доходов и исследовал обстоятельства дела, подтвержденные доказательствами, решение не должно пересматриваться судом апелляционной инстанции, если отсутствуют грубые и принципиально значимые ошибки.

Исход дела и данное Верховным судом обоснование, казалось бы, означали значительную победу налогоплательщиков. Однако в то же самое время, когда Верховный суд рассматривал дело *Canada Trust Co*, он рассматривал и дело *Mathew* (2005), известное также как *Kaulius*<sup>1</sup>. Здесь убытки несостоятельной компании перешли к товариществу, которое было куплено другим товариществом, и состоящие в нем физические лица использовали эти убытки для вычета из своего дохода. Суд счел, что парламент никогда не намеревался предоставлять столь широкие возможности распределения убытков, и применил общую направленную на борьбу с уходом от налогообложения норму, не допустив выигрыша на налоге. Это решение в некоторой степени сделало менее предсказуемыми и последствия дела *Canada Trust Co* для дальнейшей практики применения судами этой общей нормы<sup>2</sup>.

Для Налоговой службы было бы естественно добиваться внесения изменений в эту общую норму, что рекомендовали и некоторые комментаторы, недовольные решением Верховного суда по *Canada Trust Co*.

<sup>1</sup> Текст решения доступен в Интернете на <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2005/2005scc55/2005scc55.html>

<sup>2</sup> Более подробные комментарии этих двух решений Верховного суда Канады и соображения относительно их последствий см. в: *Alarie B., Sanjana Bhatia S., Duff D.G.* Symposium on Tax Avoidance After Canada Trustco and Mathew: Summary of Proceedings // *Canadian Tax Journal / Revue fiscale canadienne*. 2005. Vol. 53. N 4. <http://www.ctf.ca/PDF/05ctj/05ctj4-duff.pdf>

Однако Налоговая служба избрала другую стратегию — судиться по вопросам применения общей направленной на борьбу с уходом нормы, чтобы прояснить влияние *Canada Trust Co* на практике. К настоящему времени судами было рассмотрено более десятка дел, анализ которых выявляет весьма странную картину. Неоднократно случалось, что по одному и тому же вопросу Налоговая служба выигрывала одно дело и проигрывала другое.

Для иллюстрации проблем остановимся на трех делах, рассмотренных Налоговым судом Канады<sup>1</sup>, причем одним и тем же судьей (Боумен).

**Дело *XCO Investments Ltd.* (2005)**<sup>2</sup>. Компании *West Topaz* и *XCo* были участниками товарищества, и доли участия составляли соответственно 99 и 1%. Товариществу принадлежали два многоквартирных комплекса. За несколько дней до ожидаемой продажи одного из них товарищество обременило его закладной, чтобы снизить его чистую стоимость на 5 млн долл. Три дня спустя товарищество за 1,3 млн долл. приняло в свой состав нового участника — компанию *Woodwards*, имевшую значительную сумму некапитальных убытков и не состоявшую в отношениях взаимозависимости с первыми двумя участниками. Участие *Woodwards* распространялось лишь на этот продаваемый комплекс, и доля участия *Woodwards* в капитале товарищества составляла 80%. Доли *West Topaz* и *XCo* были сокращены соответственно до 19,8 и 0,2%. Поступления от продажи квартир подлежали распределению между участниками товарищества пропорционально их долям участия. *Woodwards* могла выйти из товарищества в течение 180-дневного периода и получить обратно свой вклад в капитал и свою долю операционного дохода в случае выхода по окончании того финансового года товарищества, в котором произошла продажа. В последний день своего финансового года, 30 апреля 1993 г., товарищество выделило *Woodwards* 5,8 млн долл. связанного с квартирами дохода. *Woodwards* предупреждала о выходе из товарищества еще в марте 1992 г., вскоре после вступления, и фактически вышла в мае 1993 г.

Налоговая служба сочла участие *Woodwards* в товариществе просто схемой ухода от налогообложения, предназначенной для передачи товариществу имевшихся у *Woodwards* убытков, свела полученную *Woodwards* от товарищества долю дохода к нулю и распределила весь доход между двумя первоначальными участниками.

Налоговая служба приводила следующие аргументы:

- *Woodwards* никогда не была участником товарищества;
- во всяком случае, даже будь *Woodwards* участником, распределение дохода было необоснованным и надлежащая доля *Woodwards* должна быть нулевой в соответствии с п. 1 параграфа 103 Закона о налогообложении доходов (при наличии достаточных оснований считать главным мотивом для распределения прибыли товарищества сокращение или отсрочку уплаты налога долей этой прибыли у каждого участника товарищества является обоснованная (разумная) с учетом всех обстоятельств сумма);
- во всяком случае осуществленные операции были операциями, направленными на уход от налогообложения, по смыслу параграфа 245 (общая направленная против ухода норма), и произведенный перерасчет долей оправдывается этим же параграфом.

<sup>1</sup> Tax Court of Canada (TCC) — федеральный суд, рассматривающий налоговые споры. Решения Налогового суда могут пересматриваться Федеральным апелляционным судом (Tax Court of Canada [http://en.wikipedia.org/wiki/Tax\\_court\\_of\\_canada](http://en.wikipedia.org/wiki/Tax_court_of_canada)).

<sup>2</sup> Текст решения доступен в Интернете на <http://decision.tcc-cci.gc.ca/en/2005/2005tcc655/2005tcc655.html>

Однако Налоговый суд счел, что отношения, возникшие на основании документов *Woodwards*, были не фиктивными, а подлинными и юридически действительными. Суд указал, что при анализе операций сначала следует ответить на вопрос, какова была бы ситуация, если бы *Woodwards* не участвовала вовсе. Закладная на 5 млн долл. явно требовалась для обеспечения ее участия; без этой закладной и без участия *Woodwards* имущество было бы просто продано за 11 млн долл., а прибыль распределена между двумя участниками пропорционально их долям участия. *Woodwards* заплатила 1,3 млн долл. за участие в товариществе и получил наличными 1,8 млн долл., из которых сумма разницы явилась по сути платой первых двух участников за использование ее налоговых убытков. Что касается этих двух первоначальных участников, для них основная цель операций заключалась в экономии на налоге: они заплатили 500 тыс. долл., чтобы сэкономить на налоге с полученной от продажи суммы, составлявшей около 5,8 млн долл. Судья высказался так: «Мотивация очевидна. Я не смог выявить какой-либо иной коммерческой или неналоговой цели». У *Woodwards* же не было налоговой мотивации: она не должна была платить налог и не могла на нем сэкономить; операции были чисто деловыми. Участие *Woodwards* было кратковременным и практически безрисковым, так что Налоговый суд счел операцию явно подпадающей под действие п. 1 параграфа 103 (специальная норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения через распределение прибыли товарищества). Обоснованной долей *Woodwards* действительно не были 80% дохода. Однако была обоснованной фактически полученная ею сумма 500 тыс. долл., соответствующая экономическому содержанию схемы. Придя к такому выводу, Налоговый суд дал указание Налоговой службе произвести перерасчет, уменьшив определенную ею ранее на основании п. 1 параграфа 103 сумму долей двух первоначальных участников товарищества на 500 тыс. долл. — сумму, обоснованно приходящуюся на *Woodwards*.

Что касается общей направленной против ухода от налогообложения нормы параграфа 245, Налоговый суд указал, что она должна применяться только в случае неприемлемости первых двух приведенных налоговой службой доводов (отсутствие товарищества и специальная норма п. 1 параграфа 103), поскольку параграф 245 — крайнее средство (как это было сказано в упоминавшемся выше решении Верховного суда по делу *Canada Trust Co*). Пункт 1 параграфа 103 распространяется на рассматриваемый случай; содержащаяся в этом пункте специальная норма имеет приоритет перед общей нормой параграфа 245.

Сотня в данном случае эту общую норму неприменимой, судья все же высказал «пару замечаний, касающихся параграфа 245 и, возможно, в меньшей степени параграфа 103».

Во-первых, «обоснованный (разумный)» (*reasonable*) — понятие относительное, зависящее от всех обстоятельств, и обоснованность явно не определяется по усмотрению министра. Как бы далеко ни распространялось действие параграфа 245, он не предоставляет министру дискреционных полномочий ни при решении о его применении, ни при определении его последствий.

Во-вторых, направленные против ухода от налогообложения параграфы, такие, как 103 и 245, не задуманы как средство наказания за оскорбление обоняния министра (*a means of punishment for offending the Minister's olfactory sense*). Они не дают министру карт-бланш на наложение санкций за выход за границы его представлений о налоговой праведности (*fiscal rectitude*). Параграф 245 предназначен для противодействия серьезным формам ухода от налогообложения, которые ина-

че не блокировались бы иными специальными направленными против ухода положениями. Если какой-то специальный направленный против ухода параграф распространяется на операцию, но, по мнению министра, не обеспечивает такого противодействия, какое министр считает достаточным, это вовсе не значит, что параграф 245 позволяет министру ужесточать средство противодействия, которое министр считает недостаточным.

**Дело *Evans* (2005)**<sup>1</sup>. С 1978 г. г-н И., зубной врач, осуществлял деятельность через полностью принадлежащую ему профессиональную корпорацию, относящуюся к субъектам малого предпринимательства, для которых предусмотрено освобождение от налогообложения прироста капитала. Господин И. был единственным директором и владельцем всех выпущенных акций класса *A* своей корпорации. В ноябре 1996 г. его жена, г-жа И., и трое детей образовали командитное товарищество. Госпожа И. была полным товарищем (с неограниченной имущественной ответственностью) и имела право на 1% дохода товарищества. Дети, будучи товарищами-вкладчиками (с ограниченной ответственностью и без права ведения дел товарищества), имели право каждый на 33% дохода. 2 декабря 1996 г. корпорация выплатила г-ну И. дивиденд в форме акций по акциям класса *B* с заявленной стоимостью 100 долл. Размер дивидендов по полученным в качестве дивиденда акциям должен был определяться по усмотрению директора, г-на И., и они подлежали погашению за 487 тыс. долл. 3 декабря 1996 г. г-н И. продал свои акции класса *B* товариществу за 487 тыс. долл. При этом оплата была произведена посредством векселя со ставкой 5% годовых (предписывавшаяся в то время Налоговой службой ставка). В результате этой сделки возник прирост капитала в размере 486 900 долл. (487 000 долл. минус 100 долл.). Господин И. избежал уплаты налога на этот прирост, воспользовавшись предусмотренным для прироста капитала вычетом. С тех пор по 1999 г. профессиональная корпорация выплатила товариществу около 267 тыс. долл. в виде дивидендов по акциям класса *B* и в виде сумм погашения этих акций. Товарищество же расходовало эти средства на выплату основной суммы и процентов по векселю, которым расплатилось с г-ном И. Госпожа И. и дети ежегодно декларировали приходящиеся на них доли чистого дохода товарищества (суммы явных (*actual*) и скрытых (*deemed*) дивидендов за вычетом суммы процентов по векселю). Господин И. ежегодно декларировал доход в виде процентов по векселю.

Налоговая служба утверждала, что описанная совокупность операций представляет собой искусственный вывод прибыли из-под налогообложения через выплату дивидендов и налицо неправильное применение некоторых положений Закона и злоупотребление Законом в целом. Руководствуясь общей направленной против ухода от налогообложения нормой, Налоговая служба переквалифицировала в дивиденды полученные г-ном И. от товарищества 267 тыс. долл. основной суммы и процентов.

Налоговый суд счел, что Налоговая служба не выполнила возлагаемую на нее задачу обосновать, что «имело место противоречие или несоответствие цели или духу положений, на которых основывается позиция налогоплательщика», после чего можно было бы применить общую направленную против ухода норму. Признание рассматриваемых операций злоупотреблением уничтожило бы определенность, предсказуемость и справедливость в применении налогового законодатель-

<sup>1</sup> Текст решения доступен в Интернете на <http://decision.tcc-cci.gc.ca/en/2005/2005tcc684/2005tcc684.html>

ства и свело бы на нет стремление парламента к тому, чтобы налогоплательщики «в полной мере использовали положения Закона, дающие выгоды». Особое внимание Налоговый суд уделил трем условиям, выполнение которых необходимо для применения общей направленной против ухода нормы, о которых говорится при описании первого из семи этапов подхода в решении Верховного суда по делу *Canada Trustco* (выигрыш на налогах, уход от налогообложения и злоупотребление).

Выигрыш на налогах, по мнению Налогового суда, явился результатом совокупности операций. Если бы г-н И. получил 267 тыс. долл. просто в виде дивидендов от корпорации, он должен был бы уплатить налог с этой суммы. Однако налог не был уплачен, поскольку была использована описанная схема.

Рассматриваемую совокупность операций можно признать операцией, направленной на уход от налогообложения, если ее можно «разумно считать предпринятой или организованной прежде всего для достижения настоящих (добросовестных) целей, иных, чем получение выигрыша на налогах». Налоговый суд не решил этот вопрос, но предположил, что схема была операцией, направленной на уход от налогообложения.

Рассматриваемая совокупность операций представляет собой уход от налогообложения путем злоупотребления, если нельзя разумно сделать вывод о том, что налоговый выигрыш соответствует цели или духу положений, на которых основывается позиция налогоплательщика. Суд должен определить, приводит ли совокупность операций прямо или косвенно к неправильному применению положений Закона или к злоупотреблению Законом в целом. Судья Налогового суда решил, что использованная схема не была уходом от налогообложения путем злоупотребления, поскольку положения Закона использовались «именно с той целью, с которой они присутствуют в Законе, и их цель и дух состоят в том, чтобы давать людям возможность делать именно то, что было сделано в данном случае». «Не думаю, что можно говорить о злоупотреблении положениями Закона, когда каждый параграф используется именно так, как ему положено. Позиция короны, по-видимому, основывается на том представлении, что, в случае если все работает как часы, должно быть злоупотребление. Ответ на эту позицию, конечно, таков, что, если бы все не работало как часы, мы бы не пришли к такой ситуации».

И далее: «Единственным основанием, на котором я мог бы поддержать предлагаемое министером применение параграфа 245, могло бы быть выявление какого-то всеобъемлющего принципа канадского налогового законодательства, требующего, чтобы суммы прибыли организации, распределяемые между акционерами, подлежали обложению налогом как дивиденды, а если они таковыми не являются, министру разрешалось бы не принимать во внимание полдюжины специальных параграфов Закона. Это именно то, чего, как указал Верховный суд Канады, мы делать не можем».

**Дело *Lipson*** (2006)<sup>1</sup>. Господин Л. и его жена г-жа Л., договорились купить жилой дом за 750 тыс. долл. в апреле 1994 г. В августе 1994 г. г-жа Л. взяла в банке кредит на сумму 560 тыс. долл. («инвестиционный» кредит), расплатившись за него процентным предъявительским векселем. За счет полученной в кредит суммы г-жа Л. купила у г-на Л. акции семейной корпорации на сумму 560 тыс. долл. Господин Л. поместил полученные средства на доверительный счет своего адво-

<sup>1</sup> Текст решения доступен в Интернете на <http://decision.tcc-cci.gc.ca/en/2006/2006tcc148/2006tcc148.html>

ката, занимавшегося покупкой дома. В сентябре 1994 г. г-н Л. и г-жа Л. взяли в банке кредит на сумму 560 тыс. долл. (замещающий кредит) под закладную на купленный дом и потратили полученные средства на возврат полученного г-жой Л. «инвестиционного» кредита.

Ради достижения более выгодного налогового результата г-н Л. решил не отказываться от применения применяемых по умолчанию правил об учете связанных с передаваемым между супругами имуществом доходов и убытков у передающего супруга (spousal rollover rules) при продаже акций г-же Л. Применение этих правил означало бы возникновение налоговых обязательств в результате операции именно у г-на Л. Кроме того, у г-на Л. учитывались бы все доходы и убытки г-жи Л. (п. 1 параграфа 74.1 и п. 1 параграфа 74.2), в том числе ее процентные расходы по «инвестиционному» кредиту.

Налоговая служба произвела перерасчет налоговых обязательств г-на Л. за период 1994—1996 гг., сочтя не подлежащей вычету сумму процентов по замещающему кредиту (около 105 тыс. долл.). Налоговая служба и налогоплательщик сошлись на том, что осуществленные операции были направлены на уход от налогообложения в смысле параграфа 245. Оставалось разногласие относительно наличия злоупотребления Законом о налогообложении доходов.

Налоговая служба сочла, что совокупность операций, осуществленных г-ном Л. и г-жой Л., означала неправильное применение подп. с п. 1 параграфа 20 и п. 3 параграфа 20. Подпункт с п. 1 параграфа 20 разрешает налогоплательщику вычет процентных расходов по кредиту, полученному на приобретение приносящего доход актива. Пункт 3 параграфа 20 разрешает вычет процентов по кредитам, полученным для возврата кредитов, полученных ранее на коммерческие цели. Налоговый суд указал, что эта норма по сути помогает решать практически значимую в коммерческом мире задачу облегчения рефинансирования и что имело место злоупотребление этой нормой из-за того, что акции были проданы ради получения средств на покупку дома для проживания семьи. Полученные по «инвестиционному» кредиту средства попали из банка к г-же Л., затем к г-ну Л. и, наконец, к продавцу дома в заранее определенной последовательности, причем продавец получил эти средства на следующий день после того, как они были первоначально взяты в кредит.

Также имело место злоупотребление п. 1 параграфа 73 и параграфом 74.1 постольку, поскольку они использовались для организации схемы в целом. По мнению Налогового суда, ни одна из целей этих положений не была достигнута. Общая цель совокупности операций и использования каждого отдельного положения заключалась в вычете процентов на сумму, потраченную на покупку дома. Применение общей направленной против ухода от налогообложения нормы зависит от обстоятельств конкретного дела. Налоговый суд обратил внимание на два своих прежних решения по делам, касавшимся применения этой нормы: *Evans* (2005) и *Overs* (2006)<sup>1</sup>. В деле *Evans*, где создавался необлагаемый прирост капитала, Налоговый суд счел, что каждый параграф Закона, на котором основывалась позиция налогоплательщика, использовался именно для той цели, для которой предназначен, и потому злоупотребления Законом не было. В деле *Overs* налогоплательщик претендовал на вычет текущих и процентных расходов по кредиту, полученному в банке женой налогоплательщика для приобретения у него акций. Налогоплательщик использовал полученную от продажи сумму для возврата обес-

<sup>1</sup> Текст решения доступен в Интернете на <http://decision.tcc-cci.gc.ca/en/2006/2006tcc26/2006tcc26.html>

печенного акциями кредита (и избежания предусмотренного п. 2 параграфа 15 включения дохода). Как и в деле *Lipson*, налогоплательщик воспользовался правилами об учете связанных с передаваемым между супругами имуществом доходов и убытков у передающего супруга при продаже акций своей жене, и согласно п. 1 параграфа 74.1 ее убытки (доходы) учитывались у налогоплательщика. В деле *Overs* Налоговый суд решил, что общая направленная против ухода от налогообложения норма не подлежит применению, поскольку осуществленные операции не могли рассматриваться как операции, «направленные на уход от налогообложения путем злоупотребления».

В деле *Lipson* Налоговый суд указал, что как в деле *Evans*, так и в деле *Overs* присутствовало фактическое подтверждение коммерческой направленности или имущественного планирования (*estate planning*). «Схема, примененная здесь, не обладает такими компенсирующими чертами. Для отграничения приемлемого ухода от налогообложения от совершаемого путем злоупотребления требуется дать оценку (*the exercise of judgement*). Это не чисто механический процесс и в то же время не дискреционное или субъективное определение. Здесь должны применяться принципы, сформулированные Верховным судом Канады». Налоговый суд счел дело *Lipson* явным примером ухода от налогообложения путем злоупотребления. Если передача акций г-на Л. г-же Л. и служила какой-то коммерческой или иной неналоговой цели, она была второстепенной, тогда как главной целью был вычет связанных с покупкой дома процентных расходов у г-на Л. Поэтому подлежит применению общая направленная против ухода от налогообложения норма. «Если когда-либо имела место ситуация, на которую нацелен параграф 245, это именно та ситуация. Если параграф 245 должен служить какой-то цели, он должен применяться как раз к таким надуманным операциям, как эта, на которую он очевидно нацелен».

Далее дело рассматривалось и апелляционным судом, и Верховным судом Канады, и оба вынесли решение против налогоплательщика.

## Россия

Настоящий обзор лишний раз свидетельствует в пользу того, что в борьбе с уходом от налогообложения огромное значение имеет подход судов к толкованию законодательства. Этот подход может существенно различаться в разных странах и в разное время, и вряд ли можно гарантировать единообразие подхода в практике даже одного судьи. При этом, по-видимому, не так уж важно, есть ли в законодательстве общая норма, направленная на борьбу с уходом от налогообложения. Возможна ситуация, когда такая норма присутствует, но суды ею не руководствуются или почти не руководствуются, в основном довольствуясь исследованием соответствия действий налогоплательщика букве закона (Австралия в 1950-х — начале 1980-х гг.). И наоборот, возможна ситуация, когда даже в отсутствие такой нормы суды внимательно смотрят на то, что представляют собой действия налогоплательщика по существу (США до 1990-х гг., Соединенное Королевство с 1980-х гг.).

В России суды также играли решающую роль в формировании подхода к борьбе с латентным уходом от налогообложения. За последние годы этот подход претерпел существенные изменения, несмотря на то что нормы, направленные на противодействие уходу от налогообложения, были закреплены в законодательстве еще в 1991 г. и с тех пор почти не менялись.

До 1998 г. нормы, направленные на противодействие уходу от налогообложения, практически не применялись. К числу этих норм следует отнести в первую очередь п. 11 ст. 7 Закона 1991 г. «О налоговых органах в Российской Федерации», предусматривающий право налоговых органов обращаться в суд с исками о признании сделок налогоплательщика недействительными. Гражданский кодекс (далее — ГК РФ) предусматривает ряд оснований признания сделок недействительными, в том числе:

- несоответствие сделки требованиям закона или иных правовых актов (ст. 168 ГК РФ);
- наличие у сделки цели, «заведомо противной основам правопорядка или нравственности» (ст. 169);
- совершение сделки «лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия» (мнимая сделка) (ст. 170);
- совершение сделки с целью прикрыть другую сделку (притворная сделка) (ст. 170).

В этих статьях ГК РФ нетрудно обнаружить сходство с нормами, применяемыми в налоговом праве западных стран для борьбы с уклонением от налогов. Так, ст. 170 отражает доктрину примата существа сделки над ее формой, ст. 169 — концепцию «злоупотребления правом», так как цель минимизации налоговых обязательств может быть признана «противной основам правопорядка или нравственности».

При этом в отличие от практики западных стран установление факта злоупотребления правом влечет для налогоплательщика не доначисление налогового обязательства, а меры ответственности, причем более суровые, чем за прямое нарушение налогового законодательства. Во-первых, в случае признания сделки недействительной по ст. 169 ГК РФ применяется взыскание в доход Российской Федерации всего полученного по сделке стороной (или сторонами), в действиях которой (которых) имелся умысел. Во-вторых, должны быть применены предусмотренные ст. 122 НК РФ санкции за неуплату или неполную уплату сумм налога.

В случае если сделка признается недействительной по ст. 170 ГК РФ как мнимая или притворная, а неуплаченная сумма налога превышает определенный предел<sup>1</sup>, налогоплательщик помимо уплаты налоговых санкций должен быть привлечен к уголовной ответственности по ст. 198 УК РФ.

Позднее к перечисленным нормам добавилось право налоговых органов изменять юридическую квалификацию совершенных налогоплательщиком сделок. Так, согласно подп. 3 п. 2 ст. 45 Налогового кодекса взыскание налога с организации или индивидуального предпринимателя производится в судебном порядке, если «обязанность по уплате налога основана на изменении налоговым органом юридической квалификации сделки, совершенной таким налогоплательщиком, или статуса и характера деятельности этого налогоплательщика». Эта норма является альтернативой ст. 169 и 170 ГК РФ, поскольку позволяет пересматривать налого-

<sup>1</sup> По ст. 198 УК РФ карается уклонение от уплаты налогов, совершенное в крупном размере. При этом крупным размером признается сумма налогов и (или) сборов, составляющая за период в пределах трех финансовых лет подряд более 100 тыс. руб., при условии, что доля неуплаченных налогов и (или) сборов превышает 10% подлежащих уплате сумм налогов и (или) сборов либо превышает 300 тыс. руб. Объективная сторона данного преступления выражается в непредставлении налоговой декларации или иных документов, представление которых в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах является обязательным, либо во включении в налоговую декларацию или такие документы заведомо ложных сведений.

вые последствия сделок, не затрагивая их гражданско-правовых последствий. Вместе с тем ее явным недостатком является отсутствие указаний на основания и последствия изменения налоговым органом юридической квалификации сделки. В отсутствие специальных указаний о последствиях образования налоговой недоимки вследствие изменения юридической квалификации сделок налогоплательщика применяется общий режим, т.е. помимо собственно недоимки взыскиваются пени и штрафы.

Таким образом, налоговое законодательство с момента его формирования предоставляло достаточно широкие возможности для борьбы с уклонением от уплаты налогов, однако начало практического применения этих норм связано с введением Конституционным Судом в юридический обиход категории «добросовестность налогоплательщика». Это понятие впервые было упомянуто в постановлении КС от 12 октября 1998 г. № 24-П, принятом по вопросу определения момента исполнения налоговой обязанности. В резолютивной части этого постановления не содержалось оговорок о том, что определение момента исполнения налоговой обязанности находится в зависимости от признания налогоплательщика добросовестным, хотя в его мотивировочной части присутствовало выражение о «недопустимости повторного взыскания с добросовестного налогоплательщика не поступивших в бюджет налогов». Это позволило налоговым органам возлагать на налогоплательщиков дополнительные обязанности в качестве условия признания их «добросовестными». В результате Конституционный Суд был вынужден вернуться к этому вопросу снова. В определении от 4 декабря 2000 г. № 243-О он уточнил, что использованное в его постановлении № 24-П понятие «добросовестный налогоплательщик» не может быть истолковано как возлагающее на налогоплательщиков дополнительные обязанности, не предусмотренные законодательством.

Однако через несколько месяцев Конституционный Суд изменил свою позицию. В его определении от 25 августа 2001 г. № 138-О, в частности, говорилось: «На недобросовестных налогоплательщиков не распространяются те выводы, которые содержатся в его [постановление № 24-П] мотивировочной и резолютивной части, и принудительное взыскание в установленном законом порядке с недобросовестных налогоплательщиков не поступивших в бюджет налогов не нарушает конституционные гарантии права частной собственности».

Таким образом, Конституционный Суд, не разъяснив само понятие «добросовестность», использовал его для признания налогов, внесенных через неплатежеспособные банки, неуплаченными. При этом он вслед за налоговыми органами возложил на плательщиков, чьи налоговые платежи не поступили в бюджет по вине банков, обязанность уплачивать их повторно и предоставил налоговым органам не установленное в Налоговом кодексе право требовать от налогоплательщиков отзыва поручений на уплату налогов, переданных банкам, у которых отсутствуют средства на корреспондентских счетах<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> КС РФ включил в определение № 138-О комментарий о том, что «налоговые органы вправе систематически информировать налогоплательщиков о тех банках, к услугам которых для перечисления налоговых платежей прибегать не следует, а также — в целях побуждения добросовестных налогоплательщиков к исполнению своих налоговых обязательств и пресечения случаев злоупотреблений при выборе банка для перечисления налогов в бюджет — предъявлять к налогоплательщикам требования об отзыве своих расчетных документов на списание налогов».

Принятие данного определения, которым Конституционный Суд фактически санкционировал использование налоговыми органами и арбитражными судами категории «недобросовестность налогоплательщика» в качестве основания для ограничения его прав, установленных Налоговым кодексом РФ, имело далеко идущие последствия в правоприменительной практике. В некоторых случаях налоговые органы и суды исходили из того, что налогоплательщик, хотя бы однократно нарушивший налоговое законодательство, может считаться недобросовестным в будущем. В трактовке ряда налоговых инспекций добросовестность приобрела черты особого правового статуса, который не принадлежит налогоплательщикам, пока не доказано обратное, а нуждается в специальном подтверждении.

Одним из наиболее ярких примеров сомнительных судебных решений с использованием категории недобросовестности было решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 мая 2004 г. по делу ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС»», с которой налоговые санкции были взысканы, несмотря на истечение установленного ст. 113 НК РФ срока давности привлечения к ответственности за налоговое правонарушение. Свое решение суд мотивировал тем, что предусмотренный законом срок давности не должен распространяться на недобросовестных налогоплательщиков. Заметим, что эта логика делает применение срока давности привлечения к ответственности за налоговое правонарушение в принципе невозможным, поскольку этот институт предназначен для защиты именно «недобросовестных» налогоплательщиков.

Данное решение Арбитражного суда г. Москвы было оспорено в Конституционном Суде, который в своем определении от 18 января 2005 г. № 36-О указал, что «осуществленная Арбитражным судом города Москвы универсализация выводов, содержащихся в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июля 2001 г. № 138-0, недопустима».

Однако Конституционный Суд не проявил последовательности в своем отношении к универсализации употребления понятия «недобросовестный налогоплательщик», подтверждением чему является его постановление от 14 июля 2005 г. № 9-П, вынесенное по той же норме ст. 113 НК РФ о сроке давности привлечения к ответственности за налоговое правонарушение и даже по тому же делу (делу «ЮКОСа»), что и цитировавшееся выше определение от 18 января 2005 г. № 36-О, но прямо противоположное ему по смыслу. В постановлении № 9-П КС РФ прямо говорится, что «положения ст. 113 НК РФ не могут сталкиваться как предполагающие, что установленный ими срок давности распространяется равным образом как на тех налогоплательщиков, которые соблюдают свои обязанности при осуществлении налогового контроля, так и на тех, которые такому контролю противодействуют». Очевидно, что понятие «налогоплательщик, противодействующий налоговому контролю» по сути дублирует понятие «недобросовестный налогоплательщик» и влечет те же негативные последствия, а именно лишение неограниченного круга лиц законных прав на применение сроков исковой давности.

Таким образом, к 2005 г. понятие «недобросовестный налогоплательщик» было скомпрометировано правоприменительной практикой.

Начиная с 2006 г. Высший Арбитражный Суд предпринял ряд шагов, чтобы упорядочить практику рассмотрения споров, связанных с использованием различных схем налоговой оптимизации.

Так, постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53 было призвано заместить понятие «недобросовестность налогоплательщика» понятием «необоснованная налоговая выгода», которое, как было показано выше, широко ис-

пользуется в развитых странах при переквалификации сделок для целей налогообложения. Согласно постановлению критерием разграничения правомерной налоговой оптимизации от уклонения от налогообложения является наличие или отсутствие в действиях налогоплательщика деловой цели иной, чем получение налоговой выгоды. Если главной целью налогоплательщика «являлось получение дохода исключительно или преимущественно за счет налоговой выгоды в отсутствие намерения осуществлять реальную экономическую деятельность, в признании обоснованности ее получения может быть отказано». При этом возможность достижения того же экономического результата с меньшей налоговой выгодой, чем та, которая получена налогоплательщиком, путем совершения не запрещенных законом операций не является основанием для признания налоговой выгоды необоснованной.

10 апреля 2008 г. Пленум ВАС РФ принял постановление № 22, которое решило одновременно две проблемы. Во-первых, полномочие налоговых органов предъявлять иски о признании сделок недействительными ввиду их противоречия «основам правопорядка и нравственности» и взыскании в доход государства всего полученного по таким сделкам было ограничено рамками контроля за оборотом алкогольной продукции, опасной для жизни и здоровья граждан. Таким образом, цель уклонения от налогообложения не признана ВАС «заведомо противной основам правопорядка и нравственности». Во-вторых, судам было рекомендовано оценку налоговых последствий мнимых и притворных сделок, являющихся способом уклонения от налогообложения, осуществлять в рамках налогового спора, не затрагивая вопроса об их гражданско-правовых последствиях, которые не имеют отношения к обеспечению фискальных интересов государства.

Однако принятые ВАС РФ меры не решили, да и не могли решить все существующие на практике проблемы отграничения правомерной налоговой оптимизации от неправомерной по двум причинам.

Во-первых, потому, что ВАС РФ связан позицией законодателя и Конституционного Суда. В частности, данное ВАС РФ ограничительное толкование права налоговых органов обращаться в суд с исками по ст. 169 ГК РФ может быть оспорено как не вполне соответствующее и позиции законодателя, оставившего в силе норму Закона «О налоговых органах Российской Федерации», которым это право предусмотрено, и позиции Конституционного Суда, который своими решениями подтвердил сохранение за налоговыми органами этого полномочия.

Для окончательного решения проблемы следовало бы отменить указанные положения Закона «О налоговых органах» и внести уточнения в ст. 45 НК РФ, наделяющую суды (по иску налоговых органов) правом изменять юридическую квалификацию сделок для целей налогообложения, указав в ней основания и последствия принятия такого решения.

Основанием для изменения квалификации сделки может считаться отсутствие у нее деловой цели помимо получения налоговой выгоды. Такой подход несколько более благоприятен для налогоплательщиков по сравнению с предложенным в постановлении Пленума ВАС РФ № 53, поскольку исключает переоценку сделок, у которых (при наличии деловой цели) цель получения налоговой выгоды выступала в качестве «преимущественной».

Еще более важно модифицировать законодательное регулирование последствий изменения юридической квалификации сделок для целей налогообложения, которое в России расходится с «международными стандартами». В развитых странах<sup>1</sup> заключение формально законных сделок, не имеющих иного экономическо-

го обоснования, кроме сокращения налоговых обязательств, рассматривается как «злоупотребление правом» и влечет доначисление налогов исходя из предполагаемого фактического характера сделки. Однако в отличие от доказанных случаев налогового мошенничества по делам о злоупотреблении правом санкции к налогоплательщику не применяются, поскольку нарушения закона в его действиях не установлены. Использование норм о злоупотреблении правом наряду с преследованием налоговых преступлений связано с тем, что доказать последние обычно сложно. Однако в современной России, как отмечалось выше, переоценка сделок налогоплательщика, не имеющих деловой цели, влечет взыскание не только недоимки и пеней, но и штрафов, а при определенных условиях и привлечение к уголовной ответственности.

Поэтому в процессе законодательного закрепления доктрины «злоупотребление правом» в России следует установить, что, за исключением случаев, когда в действиях налогоплательщика выявлены конкретные правонарушения (например, искажение данных отчетности), изменение юридической квалификации сделок по статье 45 НК РФ не влечет штрафных санкций.

Таким образом, задача приведения отечественной практики противодействия латентному уклонению от налогообложения в соответствие с зарубежными аналогами не может быть решена без изменения законодательства. Однако и приведение российского законодательства в соответствие с законодательством развитых стран не снимет проблем правоприменительной практики, поскольку по делам этой категории таковые просто неизбежны.

В частности, не следует переоценивать практическое значение замены домощенного термина «недобросовестность налогоплательщика» заимствованным из мирового опыта термином «необоснованная налоговая выгода», поскольку принципиальных различий между ними нет. И тот и другой предполагают субъективную оценку действий налогоплательщика. Причем неопределенность этих правовых категорий является их достоинством, а не недостатком, поскольку они созданы именно для того, чтобы на судебном уровне перекрыть лазейки в законодательстве. Если бы можно было составить исчерпывающий перечень сомнительных схем налоговой оптимизации, в использовании концепции злоупотребления правом отпала бы нужда. Поэтому представление о том, что критерий деловой цели позволяет четко разграничить правомерную практику налоговой оптимизации от уклонения от налогообложения, является иллюзией.

Расхожим примером сделок, лишенных деловой цели, являются убыточные сделки, поскольку деятельность коммерческих организаций направлена на извлечение прибыли. Однако значит ли это, что убыточная сделка априори лишена деловой цели? Например, в Германии<sup>2</sup> действия кредитора, уступившего долговое обязательство с дисконтом, делающим эту сделку для него убыточной, не оспариваются лишь при условии, что вторичный кредитор понес убыток при взыскании долга с должника. Если же вторичный кредитор извлек прибыль, считается, что первоначальный кредитор «злоупотребил правом» и его налоговое обязательство

<sup>1</sup> См., например, параграфы 41 и 42 Закона ФРГ «О налогах и сборах», ст. L64 и L64A Общего налогового кодекса Франции, ч. IVA австралийского Закона «Об исчислении подоходного налога».

<sup>2</sup> Данный пример из судебной практики Германии приведен в отчете компании «Хаарман, Хеммельрат и партнеры» о НИР по теме «Законодательные подходы к разграничению практики цивилизованного налогового планирования и поведения, направленного на уклонение от налогообложения».

должно быть переоценено, как если бы он уступил долговое обязательство по той цене, по которой вторичный кредитор взыскал долг. На наш взгляд, в этом подходе усматриваются признаки злоупотребления правом со стороны государства, которое взыскивает налог дважды:

- во-первых, с реальной прибыли вторичного кредитора, который купил долговое обязательство с дисконтом, а реализовал по полной стоимости;
- во-вторых, с несуществующей прибыли первоначального кредитора, который в действительности понес убытки.

Но основная проблема здесь состоит в том, что экономически оправданными признаются лишь успешные действия налогоплательщиков, хотя риск получения убытков является неотъемлемым фактором предпринимательства. Например, деловая цель лица, совершившего убыточную сделку, могла состоять в том, чтобы избежать еще больших убытков. Судить о мере допустимого риска со стороны и *post factum* в принципе некорректно. В приведенном примере тот факт, что вторичному кредитору удалось взыскать с должника долг в полном объеме, не означает, что опасения первоначального кредитора о возможных проблемах со взысканием долга не были оправданны.

Итак, наличие или отсутствие деловой цели вовсе не является четким критерием отграничения правомерной налоговой оптимизации от неправомерной. Во-первых, потому, что насыщение понятия «деловая цель» конкретным содержанием возможно только применительно к конкретной сделке, а значит, является условным.

Во-вторых, потому, что наличие у сделки деловой цели не избавляет от претензий налоговых органов. Не случайно согласно постановлению Пленума ВАС № 53 (опирающемуся на опыт развитых стран) для признания налоговой выгоды необоснованной достаточно установить, что ее получение было преимущественной целью сделки. Это допускает возможность признания необоснованной налоговой выгоды по сделке, имевшей очевидную деловую цель. Предположим, налогоплательщик имеет два варианта достижения одной и той же деловой цели, различающихся по налоговым последствиям, например, состоять на общей или на упрощенной системе налогообложения. Естественно, при прочих равных он выберет тот, который сопряжен с меньшими налоговыми обязательствами, и... столкнется с угрозой признания полученной выгоды необоснованной! Это равносильно недопустимости любой налоговой оптимизации, которая есть не что иное, как выбор оптимального с налоговой точки зрения способа ведения экономической деятельности. Наличие экономической цели деятельности тут неоспоримо, другое дело, что выбор способа ее осуществления продиктован именно соображениями налоговой выгоды.

И хотя, по мнению ВАС, «возможность достижения того же экономического результата с меньшей налоговой выгодой, чем та, которая получена налогоплательщиком, путем совершения предусмотренных или не запрещенных законом операций не является основанием для признания налоговой выгоды необоснованной», он не поясняет способов разграничения этой ситуации от той, когда целью налогоплательщика «являлось получение дохода... преимущественно за счет налоговой выгоды».

На наш взгляд, перечисленные недостатки доктрины «злоупотребление правом», являющиеся продолжением ее достоинств, делают нежелательным ее применение на отечественной почве, поскольку увеличивают и без того высокие рис-

ки коррупции в среде налоговых и судебных органов. В таких условиях с латентным уклонением от налогообложения предпочтительнее бороться путем установления законодательных запретов на применение конкретных схем оптимизации и организации «показательных процессов» привлечения к уголовной ответственности изобретателей не учтенных законодателем схем. Однако, учитывая, что оценочные категории все шире используются в России, вероятность отказа от их применения приходится признавать минимальной. Поэтому минимально необходимой мерой представляется приведение российского законодательства и судебной практики в этой области в соответствие с международными стандартами, для чего необходимо:

1) отменить абз. 3 п. 11 ст. 7 Закона «О налоговых органах», наделяющий налоговые органы правом предъявлять в суде и арбитражном суде иски о признании сделок недействительными и взыскании в доход государства всего полученного по таким сделкам дохода. Это окончательно сделает невозможным применение норм ст. 169 и 170 ГК РФ о недействительности сделок к налоговым правоотношениям;

2) внести уточнения в ст. 45 НК РФ, наделяющую суды (по иску налоговых органов) правом изменять юридическую квалификацию сделок для целей налогообложения, указав в ней основания и последствия принятия такого решения.

Основанием для изменения юридической квалификации сделки при этом может считаться отсутствие у нее деловой цели помимо получения налоговой выгоды. Налоговые обязательства сторон подобных сделок могут переоцениваться в соответствии с их фактическими экономическими результатами. Такой подход является несколько более благоприятным для налогоплательщиков по сравнению с предложенным в постановлении Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53, поскольку исключает переоценку сделок, у которых при наличии деловой цели цель получения налоговой выгоды выступала в качестве преимущественной.

Кроме того, важно законодательно закрепить последствия изменения юридической квалификации сделок для целей налогообложения. Предлагается установить, что, за исключением случаев, когда в действиях налогоплательщика выявлены конкретные правонарушения (например, факты недостоверного отражения в отчетности данных о совершенных им операциях), изменение юридической квалификации сделок не влечет штрафных санкций. Применяемые к налогоплательщику меры ограничиваются доначислением налога.

## **Правовые причины привлекательности инвестиционного климата на Кипре: последствия для российской налоговой системы<sup>1</sup>**

Важный метод планирования и минимизации налогообложения — организация внешнеэкономической деятельности с помощью субъектов, являющихся резидентами стран с льготным налогообложением. В настоящей статье приводится обзор основных способов минимизации налогообложения российскими предпринимателями при осуществлении своей деятельности на Кипре. При этом подчеркивается, что большинство используемых способов налогового планирования основано не столько на нормах Соглашения об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром 1998 г. (которое по содержанию не отличается от подобных соглашений, заключенных Российской Федерацией с другими странами), сколько на льготных положениях внутреннего кипрского законодательства. Вместе с тем в данной статье указывается, что включение некоторых дополнительных норм в российское налоговое законодательство позволило бы, не ущемляя прав налогоплательщиков, уменьшить размер налоговых потерь для российского бюджета и сократить отток капитала из России на Кипр.

### **1. Льготные положения внутреннего законодательства Республики Кипр**

Соглашение об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром<sup>2</sup> было заключено в декабре 1998 г. (на практике применяется с 1 января 2001 г.). Настоящее Соглашение заменило ранее заключенное советско-кипрское Соглашение 1982 г.

---

<sup>1</sup> Материалы данной статьи частично публиковались в сборнике «Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы». М.: ИЭПП, 2009.

<sup>2</sup> Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Кипр от 5 декабря 1998 г. «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 37. Ст. 4447; Бюллетень международных договоров. 1999. № 12. Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 167-ФЗ.

Следует отметить, что в Российской Федерации, как практически и во всем мире, основой для заключения международных соглашений об избежании двойного налогообложения является Типовая модель конвенции 1963 г. Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) об избежании двойного налогообложения доходов и капитала<sup>1</sup>.

Соглашение, заключенное Россией в 1998 г. с Кипром, содержит нормы, соответствующие требованиям и рекомендациям ОЭСР, а также внутреннему законодательству обеих стран. Настоящее Соглашение не раз подвергалось в России критике. Более того, делались предложения о его денонсировании. Такого рода предложения появились в связи с «благоприятным инвестиционным климатом», сложившимся на Кипре для российских предпринимателей. Большинство критиков Соглашения придерживались мнения, что его положения предоставляют российским компаниям многочисленные способы минимизации своего налогообложения или вовсе создают условия для построения различных схем ухода от уплаты налогов. Но с начала 2002 г. характер высказываний в адрес Соглашения России с Кипром изменился. Это связано с тем, что за 2001 г. Кипр вышел на первое место среди государств, осуществляющих инвестиции в экономику Российской Федерации<sup>2</sup>. Кроме того, в 2004 г. Кипр вступил в Европейский союз, приведя свое налоговое законодательство в соответствие с требованиями ЕС и ОЭСР, при этом он официально потерял звание офшора (основное изменение: ставка по налогу на прибыль была увеличена с 4,25 до 10% как для резидентных, так и для нерезидентных компаний Кипра).

Однако необходимо различать эффекты благоприятного инвестиционного климата, складывающегося на Кипре благодаря внутреннему законодательству этого государства, и эффекты, возникающие благодаря положениям Соглашения 1998 г., заключенного между Россией и Кипром об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал. Кроме того, следует учитывать эффекты, связанные с существующими недостатками и пробелами внутреннего российского законодательства — в частности налогового, — которые способствуют уходу от уплаты налогов в России за счет перевода капитала за рубеж на законных основаниях.

К положениям внутреннего законодательства Кипра, которые создают российским компаниям условия для минимизации налогообложения с целью увеличения собственных прибылей, сохранения накопленных средств и вывода капитала за рубеж, можно отнести:

1) льготный режим налогообложения компаний — резидентов Кипра: ставка налога на прибыль с корпораций составляет всего 10% (в России — 20%);

2) безналоговое перечисление прибылей, которые получают кипрские компании (резиденты Кипра), своим зарубежным акционерам, которые резидентами Кипра не являются. В результате этого дочерние предприятия — резиденты Кипра, созданные российской материнской компанией, при выплате полученной прибыли в виде дивидендов акционерам российской головной организации — резиденту Российской Федерации не платят налога на выплату дивидендов на Кипре по ставке 10% (withholding tax — 0%);

<sup>1</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/50/49/35363840.pdf> (текст Типовой модельной конвенции 1963 г. Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) об избежании двойного налогообложения доходов и капитала от июля 2005 г.); <http://www.oecd.org/dataoecd/48/60/40489100.pdf> (текст изменений к Модельной конвенции ОЭСР 1963 г. от 2008 г.).

<sup>2</sup> См.: *Николаев Д.В.* О пользе и вреде налогового соглашения России с Кипром // Ваш налоговый адвокат. 2003. № 1. I квартал.

3) прибыль, полученная от продажи компанией — резидентом Кипра своих акций на Кипре, освобождается от уплаты налога. Аналогично прибыль, полученная от продажи иных ценных бумаг, не облагается налогами как для юридических, так и для физических лиц;

4) прибыль, полученная материнской кипрской компанией от постоянно действующей дочерней компании, расположенной за пределами Кипра, полностью освобождается от уплаты налога на прибыль на Кипре. Однако дивиденды, получаемые резидентами Кипра от нерезидентных дочерних компаний, облагаются налогом на оборону по ставке 15%. Но дивиденды, получаемые резидентной компанией от нерезидентной компании, освобождаются от данного налога, если участие резидентной компании в уставном капитале нерезидентной компании составляет более 1%. Данное изъятие фактически означает, что дивиденды, которые перечисляет дочерняя компания — резидент России своей материнской компании — резиденту Кипра, в большинстве случаев не облагаются никакими налогами;

5) налог на недвижимое имущество распространяется только на имущество, расположенное на Кипре. Размер ежегодного налога на недвижимость зависит от стоимости недвижимого имущества. Если стоимость недвижимого имущества составляет менее 100 тыс. кипрских фунтов (около 223 тыс. долл.), то ставка налога равна нулю;

6) кипрское предприятие регистрируется с использованием института номинальных держателей акций, т.е. такое предприятие управляется с использованием номинальных директоров, которые не действуют без распоряжений реального владельца, чье имя скрыто за «номиналами» и неизвестно национальным налоговым и надзорным службам. Как показывает практика, ст. 26 Соглашения об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром, посвященная обмену информацией между налоговыми и надзорными органами соответствующих стран, не работает.

Обмен информацией между компетентными органами двух стран должен быть действенным механизмом устранения двойного налогообложения между странами. Регулярный обмен информацией выступает в качестве своеобразного контрольного механизма за утечкой доходов и капиталов за рубеж, за своевременной уплатой налога в полном объеме. Однако на практике даже самые развитые страны Европейского союза и США только сравнительно недавно (с 2001 г.) при значительной поддержке и помощи ОЭСР начали работать над проблемой практической реализации норм, предписывающих обязанность для стран обмениваться информацией. Это связано, в частности, с тем, что каждая страна имеет свои, установленные нормами внутреннего законодательства основания для предоставления информации, виды предоставляемой информации, механизм ее предоставления/получения и пр. Задача ОЭСР в данном случае сводится к тому, чтобы унифицировать все данные понятия и процедуры, не нарушая при этом законодательного суверенитета каждой из стран.

Статья 26 Соглашения между Российской Федерацией и Кипром не противоречит нормам, установленным ОЭСР, и нормам внутреннего законодательства каждой из стран, но при этом в данной статье не говорится ни об основаниях предоставления информации, ни об основаниях отказа в предоставлении информации, ни о сроках предоставления/отказа в предоставлении информации. Таким образом, в ст. 26 Соглашения отсутствуют механизмы реализации данной статьи на практике, что в значительной степени затрудняет ее использование;

7) в 2008 г. некоторые группы компаний — резиденты Кипра были освобождены от обязанности сдавать *консолидированную финансовую отчетность* (данная поправка повышает привлекательность Кипра для регистрации *холдингов*: если головная компания зарегистрирована на Кипре, то в налоговые органы представляется отчетность только этой компании, а не всего холдинга);

8) ставка налога на добавленную стоимость на Кипре составляет 15% (в России — 18%). Пониженная ставка НДС — 5%;

9) судоходные компании, плавающие под флагом Кипра, освобождены от обязанности уплаты налога на прибыль<sup>1</sup>. Кроме того, заработная плата и иные выплаты капитану, командному составу и другим членам экипажа судна под кипрским флагом не облагаются налогами и выплатами по социальному страхованию. При продаже или переводе судна или акций судоходной компании налог на прирост капитала на территории Кипра не взимается.

Таким образом, основное преимущество регистрации фирмы на Кипре для российских предпринимателей заключается в том, что такая компания открывает большие возможности для проведения различных внешнеэкономических и в ряде случаев внутренних для России операций. Существенно, что с правовой точки зрения иностранная компания, контролируемая ее владельцем, является полноценным юридическим лицом, способным участвовать в любых коммерческих сделках абсолютно законным образом.

Ниже рассмотрены наиболее распространенные схемы с участием кипрской компании, цели реализации которых состоят в накоплении собственного капитала, планировании и законной минимизации налогообложения.

## 2. Основные правовые схемы с участием кипрской компании

Российским предпринимателям выгодно вести свой бизнес посредством создания холдинговых предприятий, используя льготную налоговую юрисдикцию — Кипр.

Причиной создания холдингов является потребность в организации финансовых потоков. Холдинговые схемы позволяют решить многие задачи: объединение в одну структуру компаний с различными видами деятельности, оптимизация налогообложения внутри холдинга, формирование и оптимальное налогообложение доходов в виде дивидендов. Кроме того, холдинговые схемы позволяют минимизировать налогообложение российских предпринимателей при осуществлении экспортно-импортных операций, а также при выплате роялти<sup>2</sup>. Помимо этого кипрская компания, входящая в холдинг, может выступать в качестве подрядчика

<sup>1</sup> Часть 4 Закона «О торговом судоходстве (О налогах и сборах)» от 1992 г. (с внесенными поправками) предусматривает налоговый режим для судоходных компаний Кипра, который предполагает полное освобождение от налогообложения любой прибыли и дивидендов, возникающих от ведения операций флота, работающего под флагом Кипра. Суда под флагом Кипра — это суда, зарегистрированные в Кипрском регистре судов.

<sup>2</sup> Термин «роялти» (применительно к интеллектуальной собственности) не определен российскими законами, хотя эпизодически в них используется. Типовая модельная конвенция ОЭСР 1963 г. в ст. 12 дает следующее определение роялти: платежи любого вида, получаемые в качестве возмещения за использование или за предоставление права использования объекта интеллектуальной собственности.

российской компании с целью уменьшения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в Российской Федерации, в качестве судовладельца — с целью минимизации налогов на обслуживание судов, налога на прибыль. Также кипрская компания, входящая в холдинг, может играть роль лизинговой компании с целью вывода капитала в зарубежные банки и уменьшения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в России с помощью заключаемых договоров и др.

## **2.1. Правовая схема оптимального налогообложения дивидендов**

Основными факторами, влияющими на выбор Кипра в качестве юрисдикции, участвующей в построении холдинговых структур, цель которых состоит в минимизации налогообложения дивидендов, являются следующие:

1) как говорилось выше, выплата дивидендов дочерними компаниями — резидентами Кипра в пользу своей материнской компании — резидента России не облагается налогом на Кипре, т.е. входящие дивиденды для акционеров — нерезидентов Кипра полностью освобождены от налогообложения на Кипре;

2) акционеры — нерезиденты Кипра при получении сумм дивидендов на территории России должны уплатить налог на прибыль в размере 9%;

3) кипрское дочернее предприятие российской компании может вести активную деятельность на Кипре и при этом платить налог на прибыль на Кипре по ставке 10%<sup>1</sup>;

4) с 1 января 2008 г. нерезиденты, имеющие намерение учредить компанию на Кипре или приобрести акции существующих кипрских компаний на территории Кипра или за его пределами, не нуждаются больше в получении разрешения Центрального банка Кипра. В результате принятия этого решения единственным регулирующим органом в сфере прямых инвестиций нерезидентов является Министерство финансов Кипра, что существенно упрощает процесс учреждения компании на территории Кипра.

В соответствии с положениями ст. 10 Соглашения между Россией и Кипром дивиденды могут облагаться налогом в государстве, где эти дивиденды получены (т.е. у получателя дивидендов). Вместе с тем такие дивиденды могут также облагаться налогом в государстве, которое выплачивает дивиденды (т.е. у источника выплат дивидендов), если лицо, которое имеет право на получение этих дивидендов, является резидентом того государства, куда поступают такие дивиденды (т.е. Кипра). Причем в данном случае налог на дивиденды не должен превышать 5 и 10% (в зависимости от сумм вложения в капитал — не менее 100 тыс. долл. и менее 100 тыс. долл. соответственно).

В Российской Федерации с 1 января 2008 г. приняты поправки к Налоговому кодексу (НК РФ), которые предусматривают применение ставки по налогу на прибыль при налогообложении дивидендов, полученных как от российских, так и от иностранных юридических лиц, в размере 9 и 0%. Ставка в размере 0% может быть применена лишь в случаях, если дивиденды поступают из государства, которое не включено в утверждаемый Министерством финансов РФ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный режим налогообложения (где ставка налога на прибыль ниже 16%), и при условии, что на день принятия реше-

---

<sup>1</sup> [http://www.worldwide-tax.com/cyprus/cyprus\\_tax.asp](http://www.worldwide-tax.com/cyprus/cyprus_tax.asp). The Income Tax Law, 2002.

ния о выплате дивидендов получающая дивиденды организация в течение не менее 365 дней непрерывно владеет на праве собственности не менее 50%-м вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале (фонде) выплачивающей дивиденды организации, и при условии, что стоимость приобретения и (или) получения в собственность вклада (доли) в уставном (складочном) капитале (фонде) выплачивающей дивиденды организации превышает 500 млн руб.

Кипр, где ставка налога на прибыль составляет всего 10%, включен в такой «черный» список Министерства финансов РФ, и ставка налога на прибыль при получении российскими организациями дивидендов от кипрской компании будет составлять не льготные 0%, а 9% независимо от времени, размера владения акциями и суммы вклада в уставный капитал.

Однако вряд ли стоит рассчитывать, что внесение данных поправок создаст стимулы к размещению дочерних и холдинговых компаний российских собственников в странах со стандартной системой налогообложения, а не на Кипре. В качестве условного примера можно сравнить финансовые результаты двух российских компаний. Пусть первая компания имеет дочернее предприятие в Германии. Кроме того, выполняются все условия ч. 3 ст. 384 НК РФ, т.е. российская материнская компания владеет 50%-й долей данной дочерней компании более 365 дней. Уставный капитал дочерней компании составляет 501 млн руб. Если со 100 евро прибыли это дочернее предприятие заплатит налог по ставке 15%<sup>1</sup>, то чистая сумма полученных дивидендов будет составлять 85 евро. В соответствии с условиями Соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Россией и Германией<sup>2</sup>, при выплате дивидендов в Германии с суммы 85 евро будет заплачен налог по ставке 5% перечисляемой суммы. Значит, в Россию поступит 80,75 евро. Согласно новой льготе эта сумма не будет облагаться налогом в России (ставка по налогу на прибыль — 0%).

Пусть вторая российская компания имеет дочернее предприятие на Кипре. Если со 100 евро прибыли дочерней компании надо заплатить кипрский налог на прибыль по ставке 10%, то сумма дивидендов будет составлять 90 евро. В соответствии с кипрскими законами дополнительных налогов при выплате дивидендов не возникает, значит, в Россию поступит 90 евро. Так как Министерство финансов РФ отнесло Кипр к государствам, предоставляющим льготный режим налогообложения, с этой суммы российская организация заплатит налог на прибыль в размере 9%, после чего у нее останется 81,9 евро чистой прибыли. Таким образом, в случае с дочерней компанией, зарегистрированной на Кипре, налоговых потерь будет на 1,15 евро меньше.

## 2.2. Правовые схемы при выплате роялти

С целью минимизации налогообложения правообладателем объекта интеллектуальной собственности может выступать компания, зарегистрированная в низконалоговой юрисдикции. При этом с российской организацией заключается лицензионный или сублицензионный договор (в зависимости от длины цепочки

---

<sup>1</sup> Ставка налога на прибыль в Германии в 2008 г. ([http://www.worldwide-tax.com/germany/germany\\_tax.asp](http://www.worldwide-tax.com/germany/germany_tax.asp)).

<sup>2</sup> Соглашение от 29 мая 1996 г. между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Германия об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество // Собрание законодательства РФ. 1998. № 8. Ст. 913.

участников). При этом роялти последовательно перечисляется от конечного лицензиата<sup>1</sup> из России лицензиару<sup>2</sup> за рубеж.

В международной практике весьма распространено использование кипрских компаний для передачи им права владения интеллектуальной собственностью (авторскими правами, патентами, товарными знаками и т.п.). Это связано с тем, что интеллектуальная собственность<sup>3</sup> по своей сути легко может быть передана кипрской компании, так как она нематериальна и не требует дополнительных издержек при ее передаче, кроме заключения соответствующего лицензионного договора. Использование различных видов интеллектуальной собственности означает получение ее владельцем от третьих лиц определенных сумм роялти. Получение роялти именно на территории Кипра сопряжено с наименьшими налоговыми потерями. Это связано как с внутренним законодательством Кипра, так и с положениями Соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Россией и Кипром. Ниже рассмотрены варианты схем по выплате роялти, различие между которыми проводится по субъектному составу — владельцу интеллектуальной собственности.

1. Владелец интеллектуальной собственности является нерезидентная компания<sup>4</sup> Кипра. Такая компания не платит налогов на доходы, полученные вне Кипра, однако не подпадает под действие налоговых договоров Кипра, так как не является резидентом этого государства. Таким образом, при выплате роялти из Российской Федерации они будут облагаться российским налогом на прибыль у источника по ставке 20%. На Кипре налога не возникает. Налога у источника при дальнейшем распределении прибыли кипрской компанией и при выплате дивидендов также не возникает (0%).

2. Владелец интеллектуальной собственности является компания — резидент Кипра. При выплате российской компанией роялти в пользу кипрской компании последняя платит на Кипре налог на полученную прибыль в размере 10% (так как подпадает под внутреннее налоговое законодательство Кипра, являясь его резидентом). При этом российская компания не платит никаких налогов, так как налог у источника при выплате роялти из России не взимается<sup>5</sup>. Как и в предыдущей схеме, налога у источника при распределении прибыли кипрской компанией и при выплате дивидендов не возникает (0%).

3. Владелец интеллектуальной собственности — иностранная компания (резидент любой безналоговой офшорной юрисдикции). Данная компания (зарегистрированная на территории таких государств, как Панама и др.), являясь владель-

<sup>1</sup> Лицензиат — лицо, приобретающее у собственника изобретений, патентов, производственных и коммерческих знаний и пр. (у лицензиара) лицензию на право их использования.

<sup>2</sup> Лицензиар — лицо, собственник изобретения, патента, технологических знаний и пр., выдающий своему контрагенту (лицензиату) лицензию на использование своих прав.

<sup>3</sup> См. Конвенцию, учреждающую Всемирную организацию интеллектуальной собственности (Стокгольм, 14 июля 1967 г.); ст. 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 4) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ.

<sup>4</sup> Нерезидентной является компания, которая имеет зарегистрированный офис в стране и управляется местными директорами, но принадлежит нерезидентам страны регистрации. При этом такие компании не имеют права вести деятельность внутри страны регистрации. Они полностью освобождаются от уплаты всех видов налогов страны регистрации и не имеют права пользоваться никакими нормами внутреннего законодательства данной страны регистрации и заключенными этой страной с другими странами международными соглашениями.

<sup>5</sup> Роялти, возникающие в одном договариваемом государстве и выплачиваемые резиденту другого договариваемого государства, подлежат налогообложению только в таком другом Государстве (п. 1 ст. 12 Соглашения от 5 декабря 1998 г. между Правительством РФ и Правительством Республики Кипр «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал»).

цем интеллектуальной собственности, передает по заключенному лицензионному договору право на выдачу сублицензий на использование данного патента (знака, права) компании — резиденту Кипра. В дальнейшем кипрская компания подписывает сублицензионный<sup>1</sup> договор с российской компанией. В связи с тем что страна регистрации является безналоговой юрисдикцией и у России отсутствует договор об устранении двойного налогообложения с данным государством, а Кипр, напротив, имеет подобные соглашения как с Россией, так и с безналоговым государством, низкая ставка налога на прибыль на Кипре (10%) и выгодные положения договоров позволяют использовать кипрские компании в качестве транзитных элементов в схемах при минимизации налоговой нагрузки с помощью роялти.

Как уже отмечалось, при выплате роялти из России на Кипр (компания — резиденту Кипра) налога на прибыль у источника в России не возникает. Затем кипрская компания как лицензиат должна перечислить определенную лицензионным договором сумму роялти офшорной компании (лицензиару). Налог у источника на исходящие роялти взимается по ставке 10% только в том случае, если предоставляемые услуги используются на территории Кипра (в отношении, например, проката фильмов налоговая ставка по налогу на прибыль составляет 3%). Налог на прибыль на Кипре резидентные компании уплачивают с разницы между поступившими (от российской компании) и уплаченными (офшорной компании) роялти по ставке 10%. При этом налог на прибыль на исходящие роялти на Кипре не взимается (0%). В свою очередь, в безналоговой юрисдикции обязанность уплаты налога на прибыль на сумму полученных роялти отсутствует.

Таким образом, учреждение на Кипре и в других офшорных зонах компаний — владельцев интеллектуальной собственности и соответственно получателей роялти является распространенным способом налогового планирования для отечественных предпринимателей. Это связано с низкими ставками удерживаемого налога на роялти на Кипре и с предусмотренными в Соглашении об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром положениями, регулирующими процесс налогообложения роялти.

### **2.3. Правовые схемы, используемые при экспорте/импорте товаров (услуг)**

При международной торговле возможно заключение сделок импорта/экспорта с компаниями, зарегистрированными на Кипре, с целью минимизации налогообложения по налогу на прибыль. При этом заключение сделок импорта/экспорта между российской и кипрской компаниями предусматривает перемещение прибыли, при котором основной доход от сделки формируется не в юрисдикции с высоким налогообложением (Россия), а в зоне с льготным налогообложением (Кипр). Для этого достаточно введения компании-посредника из зоны с льготным налогообложением в цепь операций между компаниями из юрисдикций с высоким налогообложением.

Однако при использовании указанных ниже схем импорта/экспорта товаров (услуг) необходимо учитывать национальное законодательство о трансфертном ценообразовании и правила недостаточной капитализации.

<sup>1</sup> При письменном согласии лицензиара (собственника интеллектуального права) лицензиат (пользователь интеллектуального права по заключенному с лицензиаром лицензионному договору) может по договору предоставить право использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации другому (третьему) лицу (ст. 1238 ГК РФ).

Трансфертное ценообразование представляет собой установление и применение цен, величина которых определена сторонами сделки не рыночным путем, не для достижения коммерческой цели, а исключительно для снижения налоговой нагрузки. Российское налоговое законодательство в ст. 20 и 40 НК РФ содержит основные нормы, противодействующие трансфертному ценообразованию. Статья 20 НК РФ определяет, какие лица в целях налогообложения признаются взаимозависимыми (это, в частности, материнские, дочерние и зависимые организации). Статья 40 НК РФ устанавливает непосредственно ограниченное количество случаев, в которых налоговые органы вправе проверять соответствие договорной цены рыночной (это сделки между взаимозависимыми лицами, бартерные и внешне-торговые сделки, а также все сделки, в которых отклонение от рыночной цены или от цен, применяемых самим налогоплательщиком в пределах непродолжительного периода времени, превышает разрешенные 20%).

Таким образом, налоговые органы в соответствии со ст. 20 и 40 НК РФ имеют право проверить обоснованность цены, указанной в контракте между взаимозависимыми лицами, при совершении внешнеторговых сделок. Кроме того, налоговые органы имеют право проверять все сделки, в которых отклонение от рыночной цены или от цен, применяемых самим налогоплательщиком в пределах непродолжительного периода, превышает разрешенные 20%.

За нарушение правил недостаточной капитализации российским налоговым законодательством предусмотрены определенные санкции. Одним из основных признаков недостаточной капитализации является высокая доля заемных средств по отношению к акционерному капиталу. Такая высокая доля долга в общем капитале организации может быть признаком усилий данной группы компаний, направленных на получение налоговых выгод. При прочих равных условиях группа может в целом по корпорации уплатить налог в меньшей сумме, если прибыль дочерней компании переводится в материнскую как проценты по займу, а не как дивиденды по акциям: суммы процентов, уплачиваемых по займу, уменьшают налогооблагаемый доход дочерней компании, а дивиденды выплачиваются за счет прибыли после налогообложения.

Специальные нормы, направленные на ограничение возможности злоупотреблений с использованием недостаточной капитализации, содержатся в ст. 269 НК РФ, которая устанавливает условия, при которых задолженность российской организации перед иностранным кредитором будет считаться контролируемой<sup>1</sup>. Статья 269 НК РФ ограничивает сумму процентов, которые могут уменьшить сумму налога на прибыль, если заем получен от иностранного взаимозависимого лица и коэффициент капитализации лежит в определенных пределах, т.е. размер не пога-

---

<sup>1</sup> Задолженность российских организаций перед иностранными кредиторами может быть признана налоговыми органами контролируемой, если происходит выплата процентных доходов российскими организациями с непогашенной задолженностью:

1) по долговому обязательству российской организации перед иностранной компанией, прямо или косвенно владеющей более чем 20% уставного (складочного) капитала (фонда) указанного должника;

2) по долговому обязательству перед российской организацией, признаваемой в соответствии с законодательством Российской Федерации аффилированным лицом иностранной организации, прямо или косвенно владеющей более чем 20% уставного (складочного) капитала (фонда) российской организации-заемщика;

3) по долговому обязательству перед компанией, в отношении которого иностранная организация, прямо или косвенно владеющая более чем 20% уставного капитала заемщика (или ее аффилированное лицо), выступает поручителем, гарантом или иным образом обязуется обеспечить исполнение этого долгового обязательства (ст. 269 НК РФ).

шенных заемщиком долговых обязательств не должен превышать более чем в 3 раза (для банков и организаций, занимающихся лизинговой деятельностью, — более чем в 12,5 раза) размер его собственного капитала.

Последствия признания такой задолженности контролируемой со стороны налоговых органов выражаются в приравнивании в целях налогообложения положительной разницы между начисленными процентами и предельными процентами к дивидендам с соответствующей обязанностью уплаты налога на выплату дивидендов по ставке 15% с соответствующей суммы признанных дивидендов.

### **2.3.1. Правовая схема импорта товара с участием посредника — кипрской компании**

Российская компания закупает товар у иностранной компании. В качестве посредника выступает кипрская компания, что позволяет российской компании изменять цену товара. Здесь возможно намеренное увеличение цены в контракте в целях снижения суммы прибыли российской компании, а соответственно и суммы налога на прибыль.

Допустим, российская компания покупает у иностранной компании товар за 120 руб. за единицу товара, а затем продает его на территории России за 140 руб. за единицу. Прибыль компании составит 20 руб., с которых она должна будет уплатить налог на прибыль по ставке 20% в размере 4 руб. Образовав же дополнительную компанию на Кипре, российская компания сможет осуществить данную сделку через кипрскую компанию. Кипрская компания покупает товар у иностранной компании за 120 руб. за единицу, а затем продает его российской компании за 135 руб. за единицу, которая затем реализует его на территории России за 140 руб. за единицу товара. Прибыль российской компании составит 5 руб., а сумма налога на прибыль — 1 руб. Прибыль кипрской компании составит 15 руб., с которых она должна будет уплатить налог на прибыль по ставке 10% в размере 1 руб. 50 коп. Таким образом, российская компания экономит 2 руб. на уплате налога на прибыль на территории России (российский предприниматель платит налогов почти на 40% меньше, чем в случае прямого осуществления операций, без участия посредника — кипрской компании).

### **2.3.2. Правовая схема импорта товара с участием посредника — кипрской компании и с использованием механизма товарного кредита**

Возможна реализация схемы импорта товара с использованием положения ст. 11 «Проценты» Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром. Например, российский предприниматель создает компанию на Кипре, которая, в свою очередь, создает дочернюю компанию в России. Кипрская компания покупает у иностранной компании (допустим, резидента Германии) товар, а затем дает дочерней российской компании товарный кредит<sup>1</sup> в виде купленного товара. Проценты по товарному кредиту у российской компании умень-

<sup>1</sup> Товарный кредит — это заемное обязательство, согласно которому одна сторона (кредитор) обязуется предоставить другой стороне (заемщику) определенный родовыми признаками товар под определенные, регулярно уплачиваемые заемщиком в пользу кредитора платежи с процентами. Переход права собственности на товар по договору товарного кредита происходит в момент его фактической передачи от кредитора к заемщику (ст. 822 ГК РФ).

шают налогооблагаемую прибыль. Средства, переведенные от российской компании к кипрской компании в качестве процентов по товарному кредиту, аккумулируются и облагаются налогом на прибыль на Кипре по минимальной ставке 10%. Для того чтобы российская компания в дальнейшем могла воспользоваться переведенными денежными суммами, кипрская компания дает российской компании заем на сумму этих денежных средств или — как материнская компания — вкладывает эти средства в основной капитал своей дочерней российской компании. Таким образом, при прочих равных условиях дочерняя компания в России, у которой соотношение заемных и собственных средств высокое, платит более низкий налог на прибыль, чем компания, у которой это соотношение невелико.

При использовании данной схемы у российских предпринимателей возникает риск привлечения к ответственности за нарушение налогового законодательства в части соблюдения правил о недостаточной капитализации, описанных выше.

### **2.3.3. Правовая схема импорта товара с участием посредника — кипрской компании и с использованием механизма договора лизинга**

Применение лизинговой схемы позволяет приобретать товар для российской компании от лица кипрской компании и при этом уменьшать налогооблагаемую базу по налогу на прибыль для российской компании, выводя капитал на Кипр.

По договору лизинга арендодатель (лизингодатель) обязуется приобрести в собственность указанное арендатором имущество у определенного им продавца и предоставить арендатору (лизингополучателю) это имущество за плату во владение и пользование для предпринимательских целей. Реализация схемы с использованием договора лизинга, в соответствии с которым кипрская компания является арендодателем, а российская компания — арендатором, позволяет российской компании снизить налоговые выплаты по налогу на прибыль на законных основаниях.

Допустим, российскому предпринимателю необходимо приобрести оборудование у иностранной компании (резидента Германии). Он создает дополнительную компанию на Кипре, приобретающую необходимое оборудование, с которой его российская компания заключает договор лизинга, т.е. российская компания арендует у кипрской это оборудование. Прибыль, которая образуется в результате деятельности российской компании, переводится на Кипр в виде лизинговых платежей, которые по договору российская компания уплачивает кипрской, где они, в свою очередь, облагаются налогом на прибыль в размере 10%. В то же время лизинговые платежи уменьшают налогооблагаемую базу по налогу на прибыль российской компании.

При использовании данной схемы необходимо рассмотреть вопрос об амортизации имущества в соответствии с договором лизинга. Амортизацию начисляет сторона договора лизинга, на балансе которой находится предмет лизинга. При этом предмет лизинга, переданный лизингополучателю по договору лизинга, учитывается на балансе лизингодателя или лизингополучателя по взаимному соглашению. В связи с тем что амортизация уменьшает налогооблагаемую базу по налогу на прибыль, с целью минимизации обязательств по налогу на прибыль именно российской компании (лизингополучателю) выгодно учитывать предмет лизинга на своем балансе и начислять амортизацию, так как в России ставка по налогу на прибыль составляет 20%, а на Кипре — всего 10%.

### 2.3.4. Правовая схема экспорта товара

С целью минимизации сумм уплаты налога на прибыль российским компаниям выгодно использовать кипрскую компанию в качестве посредника при продаже товара/услуги иностранному партнеру.

Предположим, что российская компания экспортирует товар иностранной фирме (например, резиденту Германии) по цене 120 руб. за единицу. Прибыль, которую при этом получает российская компания, равна 20 руб. за единицу. Возникает обязанность уплаты налога на прибыль, ставка которого в России составляет 20%, соответственно российская компания заплатит 4 руб.

Теперь рассмотрим схему с участием кипрской компании. Собственники российской компании, которая должна продать свой товар/услугу иностранной компании, создают свою компанию на Кипре и заключают экспортный контракт с ней, но уже по цене не 120 руб., а 101 руб. за единицу. Прибыль российской компании уменьшается до 1 руб., налог на прибыль (по ставке 20%) снижается соответственно до 0,20 руб. Кипрская компания, в свою очередь, продает товар иностранной компании по прежней цене — 120 руб. за единицу. Прибыль кипрской компании составит 19 руб. С этой суммы она заплатит на Кипре налог на прибыль по ставке 10%, т.е. 1 руб. 90 коп. Общая сумма российского (0,20 руб.) и кипрского (1 руб. 90 коп.) налога на прибыль составит 2 руб. 10 коп. Экономия для российских предпринимателей составит 1 руб. 90 коп. при использовании в качестве посредника в данной схеме кипрской компании (отечественный предприниматель платит сумму налога на 30% меньше).

При реализации указанных схем по импорту/экспорту товаров существует риск привлечения налогоплательщика к ответственности за нарушение положений российского налогового законодательства о трансфертном ценообразовании, описанных выше.

В данном случае российские предприниматели минимизируют прибыль российских компаний за счет заключения сделок импорта/экспорта с кипрской компанией, сосредоточивая основную массу своих денежных средств на Кипре, где кипрская компания платит налог на прибыль по ставке 10%.

## 2.4. Правовые схемы самофинансирования холдингов

В международной практике весьма распространена практика участия кипрских компаний в финансировании международных групп (холдингов) с целью минимизации налогооблагаемой базы по налогу на прибыль компании, находящейся в стране со стандартной системой налогообложения.

Суть такой схемы состоит в том, что кипрская компания выдает кредит<sup>1</sup> или ссуду<sup>2</sup> компаниям-партнерам, находящимся на территории России и являющимся ее резидентами. Как уже было отмечено ранее, такой способ финансирования может быть предпочтительнее прямых вкладов в уставный капитал, так как выплачиваемые проценты уменьшают налогооблагаемую базу по налогу на прибыль в

<sup>1</sup> По кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее (ст. 819 ГК РФ).

<sup>2</sup> По договору ссуды одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть данную вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором (ст. 689 ГК РФ).

России. При выплате процентов в пользу кипрской компании российская компания не платит налога на прибыль на территории России. В соответствии с положениями ст. 11 Соглашения России с Кипром налог на прибыль только на половину начисленных процентов платит получатель процентов, в данном случае кипрская компания<sup>1</sup>. Это связано с тем, что внутреннее законодательство государства Кипр освобождает резидента Кипра от уплаты налога на прибыль с 50% суммы процентов, полученных этой компанией. Физические лица на Кипре вообще освобождены от обязанности платить налог на прибыль на полученные проценты<sup>2</sup>.

Данная схема позволяет с минимальными налоговыми издержками вывести, а затем вернуть денежные средства в Россию: проценты, выплачиваемые российской компанией в пользу кипрской компании по кредитному договору, снижают сумму налогообложения в России и подлежат минимальному налогообложению на Кипре. Но при реализации данной схемы необходимо помнить о правилах недостаточной капитализации, описанных выше.

## **2.5. Правовые схемы уменьшения налогооблагаемой базы российской компании по налогу на прибыль за счет оказания фиктивных услуг**

Данная схема приводит к минимизации налога на прибыль за счет увеличения расходов компании. Созданная российскими предпринимателями кипрская компания может оказывать российской компании юридические, информационные, аудиторские и иные услуги, являющиеся фиктивными, т.е. они не оказываются в действительности. Средства, уплаченные кипрской компании, будут концентрироваться на счете кипрской компании, которая, в свою очередь, будет платить с них налог на прибыль по минимальной ставке — 10%. При этом затраченные российской компанией суммы уменьшат ее налогооблагаемую базу по налогу на прибыль в соответствии со ст. 251—254 НК РФ.

## **2.6. Правовая вексельная схема вывода капитала российской компании на Кипр**

Вексель представляет собой ценную бумагу, которая удостоверяет обязательство векселедателя выплатить определенную сумму векселедержателю. Использование инвестиционной вексельной схемы с участием кипрской компании позволяет вывести определенную сумму денег, принадлежащую резиденту России, на Кипр с уменьшением налоговой базы по налогу на прибыль у российской компании на территории России и обязательств по налогу на прибыль у кипрской компании. Кроме того, валютное и таможенное законодательство РФ не содержит каких-либо ограничений для резидентов и нерезидентов РФ при вывозе ими векселей за пределы территории России. Использование векселя в качестве средства перевода капитала на Кипр позволяет участникам такой сделки не уплачивать таможенные пошлины при перемещении векселя через границу РФ (ст. 35 Фе-

<sup>1</sup> Проценты, возникающие в одном договаривающемся государстве и выплачиваемые резиденту другого договаривающегося государства, подлежат налогообложению только в этом другом государстве (п. 1 ст. 11 Соглашения от 5 декабря 1998 г. между Правительством РФ и Правительством Республики Кипр «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал»).

<sup>2</sup> The Income Tax Law of 2002 (as amended, 2004) (Cyprus) art.8 (19).

дерального закона от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе») и не спрашивать разрешения на вывоз капитала у Центрального банка РФ.

Схема может выглядеть следующим образом: российская компания выпускает дисконтный вексель номиналом 100 руб. Сумма фактического размещения векселя составляет 80 руб., т.е. дисконт по такому векселю равен 20 руб.

Необходимо отметить, что дисконтный вексель может быть и процентным, что означает обязанность векселедателя уплатить векселедержателю при предъявлении векселя к оплате не только сумму номинала, но и проценты, начисленные на такую сумму. Векселедержателем становится ранее зарегистрированная кипрская компания, которая приобрела вексель у российской компании за 80 руб. При осуществлении операций с собственными векселями векселедатель (российская компания) несет определенные расходы, которые в соответствии с гл. 25 НК РФ признаются внереализационными: расходы на изготовление (приобретение) бланков векселей и на их обслуживание (подп. 3 п. 1 ст. 265 НК РФ), а также расходы в виде процентов, начисленных по векселю (подп. 2 п. 1 ст. 265 НК РФ). Дисконт по векселю в силу положений НК РФ квалифицируется как процент. Итак, у векселедателя возникают расходы в виде процентов (дисконта) по векселю, которые признаются равномерно в течение срока обращения векселя и включаются в налоговую базу либо ежеквартально (ежемесячно) в зависимости от продолжительности отчетного периода, либо на дату погашения долгового обязательства (п. 8 ст. 272 НК РФ).

С 2005 г. сумму расхода в виде дисконта по векселю к внереализационным расходам может относить только организация-векселедатель. Это означает, что следующий владелец векселя, который приобрел его у векселедателя с намерением перепродать его третьему лицу с новым дисконтом, такого права не имеет.

После приобретения векселя кипрская компания предъявляет его к оплате российской компании и получает доход в виде дисконта по векселю и/или начисленных процентов по векселю (если вексель является дисконтным и/или процентным) уже на территории Кипра. Безусловно, доход в виде процентов по ценным бумагам в силу положений ст. 11 Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром облагается налогом на прибыль на территории Кипра по ставке 10%, что вдвое уменьшает издержки участников такой сделки (в России налог на прибыль составляет 20%<sup>1</sup>).

Также возможна инвестиционная вексельная схема с участием российского банка. Российская компания приобретает у российского банка дисконтный (и/или процентный) вексель. С целью уменьшения своих обязательств по налогу на прибыль при получении дохода по векселю российская компания продает вексель кипрской компании по цене, по которой приобрела его у банка. В данном случае НДС не возникает, так как в этой сделке нет добавленной стоимости. Российской компании невыгодно продавать вексель с новым дисконтом с целью уменьшения своей налогооблагаемой базы по налогу на прибыль, так как в силу положений НК РФ только эмитент векселя — векселедатель (банк) имеет право относить дисконт к статье внереализационных расходов. Для российской компании такой дисконт является убытком. Затем кипрская компания, являясь векселедержателем, предъявляет вексель к оплате российскому банку и получает доход, который облагается налогом на прибыль на территории Кипра по ставке 10%.

Таким образом, вексельная инвестиционная схема с участием кипрской компании позволяет российским предпринимателям вывести капитал в размере дисконта и/или процентов по векселю, уменьшив при этом свои налоговые обяза-

<sup>1</sup> Статья 284 НК РФ.

тельства<sup>1</sup>. При этом при использовании указанных вексельных схем необходимо помнить о нормах российского налогового законодательства, которые противодействуют неисполнению налогоплательщиками своей обязанности по уплате налогов на территории России, — это нормы о правилах недостаточной капитализации и нормы о трансфертном ценообразовании.

## **2.7. Правовые схемы неуплаты налога на прибыль, полученную от отчуждения российского недвижимого имущества**

При продаже недвижимого имущества (дома, здания и т.п.) полученная прибыль от этой операции в России облагается налогом на прибыль в размере 20%. Если продавцом выступает иностранная компания без постоянного представительства в России, то полученная прибыль облагается налогом на прибыль у источника выплаты без возможности уменьшения размера ставки в соответствии с условиями международных налоговых соглашений.

Однако для российских предпринимателей гораздо выгоднее с точки зрения минимизации налогообложения реализовывать недвижимость путем продажи акций/долей компании, которой принадлежит данная недвижимость на праве собственности, предварительно зарегистрировав такую компанию на Кипре. Это связано с тем, что в настоящее время в соответствии со ст. 13 Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром доходы от отчуждения любого имущества (в том числе акций), кроме недвижимого, подлежат налогообложению только в том государстве, резидентом которого является лицо, отчуждающее имущество. Акции, даже если им в активе баланса предприятия противостоит недвижимое имущество, являются движимым имуществом, а значит, доходы от их реализации подлежат налогообложению только в том государстве, резидентом которого является лицо, отчуждающее такие акции.

Возможна следующая схема по строительству и дальнейшей продаже российской недвижимостью. Российские предприниматели регистрируют компанию на Кипре с минимальным уставным капиталом, учредителями которой могут быть как они сами, так и любая другая ранее зарегистрированная кипрская компания. Затем кипрская компания учреждает на территории России строительную компанию, которая берет кредит или заем на сумму, необходимую для постройки здания на территории России, являясь при этом резидентом РФ. В результате кипрская компания является собственником построенного на территории России здания, так как кипрская компания владеет акциями российской компании, которая по-

<sup>1</sup> В качестве подтверждения существования и актуальности описанных вексельных инвестиционных схем можно привести письмо Центрального банка РФ от 4 июля 2008 г. № 80-Т, в котором ЦБ РФ акцентирует внимание на этой проблеме. В частности, указано, что первые векселедержатели в течение непродолжительного времени после приобретения векселей передают их другим российским юридическим лицам. Однако предъявляют указанные векселя к платежу российским кредитным организациям нерезиденты России, которые во многих случаях зарегистрированы в офшорных зонах и являются клиентами, в частности, банков Латвии и Кипра. Возрастающие масштабы этих операций позволяют предполагать, что действительными их целями могут являться уклонение не только от уплаты налогов (а именно поэтому избираются Кипр или Латвия), но и от таможенного контроля и таможенных платежей, вывод денежных средств из Российской Федерации вне рамок валютного контроля, отмывание доходов, полученных преступным путем. При этом в качестве меры воздействия ЦБ РФ в своем письме рекомендует российским кредитным организациям при выявлении указанных операций направлять сведения о них в уполномоченный орган — Федеральную службу по финансовому мониторингу.

строила данное здание. После завершения строительства здания кипрская компания выставляет его на продажу на территории России по рыночной цене, которая выше, чем цена застройки. Кипрская компания продает здание путем продажи акций российской компании, в активе баланса которым противостоит построенное недвижимое имущество российской компании, за реальную стоимость такого здания. В результате российская компания — покупатель становится собственником российской недвижимости через покупку акций российской компании, которые принадлежат кипрской компании. Таким образом, сделка по продаже акций происходит на Кипре, так как продавцом выступает кипрская компания как владелец акций российской компании, в активе баланса которым противостоит недвижимое российское имущество. При этом на Кипре обязанность уплаты налога на прирост капитала при реализации такой сделки не возникает.

Следовательно, на Кипре созданы такие условия, при которых гораздо выгоднее размещать свой капитал и проводить через зарегистрированные на Кипре компании сделки по отчуждению российского недвижимого имущества: осуществлять деятельность по строительству и дальнейшей продаже российской недвижимости.

## **2.8. Правовая схема минимизации налогообложения судовладельческой (судоходной) деятельности**

Кипр является одним из основных центров создания иностранными судовладельцами компаний для судовладельческой деятельности, судоходства и для оказания услуг в сфере морских перевозок.

Формой судовладельческой компании, зарегистрированной на Кипре, выступает частная компания с ограниченной ответственностью, занимающаяся судовладельческой деятельностью и судоходством. Такая компания, которая имеет или фрахтует суда под кипрским флагом и работает в международных водах, полностью освобождена от всех налогов и пошлин, в том числе от обязанности уплаты налога на прибыль, налога на выплачиваемые дивиденды и выплачиваемое вознаграждение персоналу. Исключение составляет оплата годовой пошлины, регистрации, пошлины за перерегистрацию судна. Кроме того, нет никаких налогов с доходов от прироста капитала при продаже, или передаче судна, или разделении судоходной компании.

Обязанность вести бухгалтерский учет, составлять годовой отчет и представлять аудиторское заключение возникает у судовладельческой компании только в том случае, если акционером компании является хотя бы одно юридическое лицо.

Таким образом, российским предпринимателям, основным источником прибыли которых служит именно судовладельческая деятельность, выгодно регистрировать свои фирмы на территории Кипра.

## **3. Предложения по внесению некоторых изменений в законодательство России с целью противодействия неуплате налога на прибыль на территории России и по осуществлению контроля за оттоком капитала на Кипр**

Внесение некоторых норм в российское законодательство может уменьшить привлекательность вывода капитала на Кипр для российских компаний. Целесообразно ввести в систему национального законодательства нормы о контролируемых иностранных компаниях.

Контролируемые иностранные компании (КИК) — это компании, расположенные, как правило, в льготных налоговых юрисдикциях с долей участия отечественных компаний. Общие правила о КИК предполагают, что в случае когда держатели акций (материнская компания) находятся в стране, где действуют такие нормы о КИК, часть нераспределенных прибылей зарубежной дочерней компании должна включаться в налогооблагаемый доход материнской компании. Основная идея состоит в том, что часть дохода иностранной дочерней компании рассматривается как фактическая прибыль акционеров (материнской компании), которая была выведена за пределы налоговой юрисдикции страны материнской компании с помощью межфирменных сделок.

При подготовке редакции проекта гл. 25 НК РФ предусматривалось введение соответствующего регулирования, но окончательный, действующий вариант указанной главы не содержал и не содержит необходимых норм<sup>1</sup>.

Рассмотрим случай, когда материнская компания зарегистрирована в России, а ее дочерняя компания — на Кипре и обе компании являются самостоятельными юридическими лицами. По существующему законодательству российская материнская компания отчитывается только о доходах, полученных самостоятельно, а также о доходах в форме дивидендов и иных доходах (по процентным ставкам, гонорарам и т.п.), полученных от зарубежной дочерней компании. Нераспределенные прибыли дочерней компании не включаются в налогооблагаемый доход российской материнской компании, в том числе в доход от продажи акций дочерней компанией (полученная прибыль от продажи акций на Кипре не подлежит налогообложению). Соответственно введение в законодательство России норм о КИК позволило бы в приведенном примере учитывать прибыль, полученную дочерней компанией, при сдаче налоговой декларации материнской компанией в РФ при условии работающего механизма по обмену информацией между компетентными органами государства Кипр и России.

В Соглашение об избежании двойного налогообложения, заключенное между Россией и Кипром, также может быть внесен ряд изменений, которые позволили бы снизить отток капитала из России. Так, ст. 26 Соглашения, посвященная обмену информацией между компетентными органами России и Кипра, могла бы являться действенным механизмом регулирования движения денежных средств из России на Кипр и обратно, как доказывает практика стран — членов ОЭСР. Однако эта статья, которая на первый взгляд не противоречит нормам, установленным ОЭСР, и нормам внутреннего законодательства каждой из стран, не содержит ни основания представления информации, ни основания для отказа в представлении информации, ни сроки представления/отказа в представлении информации каждой из стран. Таким образом, в ст. 26 Соглашения отсутствуют механизмы реализации данной статьи на практике, что в значительной степени затрудняет ее использование.

---

<sup>1</sup> См.: *Корниенко Н.Ю.* Некоторые аспекты подходов к проблеме борьбы с недобросовестной налоговой конкуренцией в контексте бегства капиталов // *Российская экономика в 2006 г.: тенденции и перспективы.* М.: ИЭПП, 2007.

# Раздел IV

---

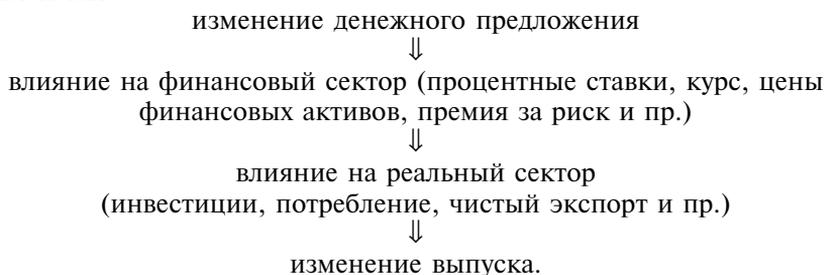
## **Макроэкономическая и финансовая политика**

## **Анализ механизмов трансмиссии денежно-кредитной политики в РФ<sup>1</sup>**

### **Введение**

Вплоть до начала 2008 г. для экономики России был характерен быстрый рост денежного предложения, связанный со значительными поступлениями валюты в страну в виде экспортной выручки. Кроме того, в 2006—2007 гг. в Российской Федерации сформировалось устойчивое положительное сальдо не только по текущему счету платежного баланса, но и по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами, что не могло не способствовать повышательному давлению на курс рубля. Для недопущения чрезмерного роста курса национальной валюты ЦБ РФ был вынужден расширять предложение денег, наращивая при этом золотовалютные резервы страны. Очевидным последствием такого шага является рост цен, но инфляция лишь часть сложной цепочки взаимодействий в экономике, порождаемых изменением предложения денег. В частности, слабо изучен в отечественной экономической литературе важнейший вопрос о влиянии колебаний денежного предложения на реальный сектор.

Любой механизм денежной трансмиссии в общем виде может быть схематично представлен так:



Конкретные механизмы, функционирующие в рамках данной схемы, называют каналами (механизмами) денежной трансмиссии.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по материалам исследования: *Дробышевский С.М., Трунин П.В., Каменских М.* Анализ трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики в российской экономике // Научные труды ИЭПП. 2008. № 116.

Процентный канал (*interest rate channel*) денежно-кредитной политики основан на предположении о том, что органы денежно-кредитного регулирования используют объем ликвидных средств в экономике для контроля над процентными ставками и, следовательно, для стимулирования инвестиций и других компонентов совокупного спроса. Схема функционирования процентного канала денежной трансмиссии может быть представлена в следующем виде: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$   $\Rightarrow$  процентная ставка  $\downarrow \Rightarrow$  инвестиции  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Механизм действия кредитного канала (*credit channel*) представляется более разнообразным. В частности, выделяются несколько вариантов данного канала трансмиссии: банковского кредитования, балансовый, денежных потоков, неожидаемых изменений в уровне цен и ликвидности домохозяйств. Кредитный канал основан на предположении, что органы денежно-кредитного регулирования могут оказывать влияние не только на процентные ставки, но и на уровень премии (превышения над безрисковой ставкой) по различным финансовым активам. Следовательно, фирмы сталкиваются с изменением соотношения между стоимостью внешних заимствований (путем эмиссии долговых обязательств или акций) и альтернативными издержками инвестирования собственных средств. Денежно-кредитная политика в таких моделях<sup>1</sup> приводит к дополнительным эффектам, не связанным с непосредственным воздействием на уровень процентных ставок. Большое внимание в данном случае уделяется проблеме асимметрии информации в отношениях между банком и заемщиком и ее влиянию на стоимость кредитования для реального сектора и степень рационарования кредита банками.

Канал банковского кредитования (*bank lending channel*) работает благодаря тому, что с расширением денежного предложения в первую очередь увеличивается объем депозитов в банках. Соответственно с ростом объема ликвидных средств коммерческие банки расширяют предложение кредитных ресурсов. Данный механизм наиболее вероятен в экономике, в которой банки являются основным источником заемных средств для фирм. Схема функционирования канала банковского кредитования может быть представлена так: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  депозиты  $=$   $=$  кредиты  $\uparrow \Rightarrow$  инвестиции  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Если канал банковского кредитования предполагает, что расширение предложения кредитных ресурсов банками происходит вследствие увеличения их ликвидности, то другие модификации кредитного механизма денежной трансмиссии основаны на эффекте снижения риска кредитования при увеличении общего объема денежной массы в экономике. В частности, канал баланса активов и пассивов (*balance sheet channel*) предполагает, что с ростом денежного предложения происходит инфляция цен финансовых активов, в частности рост стоимости акций компаний. В этих условиях банки расширяют предложение кредитных ресурсов, так как высокая цена акций фирм-заемщиков служит определенной гарантией возврата средств. Схема работы данного механизма выглядит следующим образом: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  капитализация  $\uparrow \Rightarrow$  риск (асимметрия информации)  $\downarrow =$   $=$  кредиты  $\uparrow \Rightarrow$  инвестиции  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Аналогичные предположения о причинах расширения кредитования в экономике при денежном шоке принимаются в других трех разновидностях кредитного канала денежной трансмиссии. Так, в случае канала денежных потоков (*cash flow channel*) снижение риска кредитования объясняется ростом денежных потоков у

<sup>1</sup> *Bernanke B., Gertler M. Inside the Black Box: The Credit Channel of Monetary Policy Transmission // Journal of Economic Perspectives. 1995. Vol. 9. No 4/ Autumn. P. 27–48.*

фирм при расширении денежной массы, т.е. повышением ликвидности фирм, что гарантирует возврат выданных ресурсов. Другими словами, денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  денежные потоки  $\uparrow \Rightarrow$  риск (асимметрия информации)  $\downarrow =$  кредиты  $\uparrow \Rightarrow$  инвестиции  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Для канала непредвиденного роста уровня цен (*unanticipated price level channel*) снижение риска кредитования связано с предположением, что в случае роста общего уровня цен (инфляции) улучшается финансовое положение фирм. Финансовые обязательства реального сектора выражены, как правило, в номинальных величинах и соответственно обесцениваются при росте цен. Вместе с тем фирмы располагают реальными активами, стоимость которых не изменяется при повышении уровня цен в экономике: денежная масса  $\Rightarrow$  цены  $\uparrow$  (неожидаемый рост)  $\Rightarrow$  чистые активы  $\uparrow \Rightarrow$  риск (асимметрия информации)  $\downarrow =$  кредиты  $\uparrow \Rightarrow$  инвестиции  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Канал денежной трансмиссии, связанный с эффектом ликвидности домохозяйств (*households liquidity effect*), действует через другую компоненту совокупного выпуска — потребление. В частности, рост цен финансовых активов вызывает увеличение чистых активов домохозяйств (в предположении, что их долги фиксированы в номинальных величинах, а сбережения хранятся в финансовых активах). Соответственно снижается вероятность финансовых затруднений и домохозяйства увеличивают расходы на потребление предметов длительного пользования и недвижимость. Схема данного канала устроена так: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  цены финансовых активов  $\uparrow \Rightarrow$  чистые активы домохозяйств  $\uparrow \Rightarrow$  вероятность финансовых затруднений  $\downarrow \Rightarrow$  потребление товаров длительного пользования и расходы на недвижимость  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Третьим механизмом денежной трансмиссии в экономике вступает канал цен активов (*asset price channel*). Исторически первым вариантом данного механизма трансмиссии является теория q Тобина. Как и в случае кредитного канала денежной трансмиссии, предполагается, что с увеличением денежного предложения происходит рост цен акций. Однако дальнейшие рассуждения строятся не на основе оценки риска заемщиков со стороны кредитора, а на предположениях относительно поведения самого заемщика. Так, по мере роста капитализации фирмы ее балансовая стоимость возрастает относительно восстановительной стоимости, и фирма получает возможность наращивать свои активы, осуществляя новые инвестиции. Другими словами, денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  капитализация  $\uparrow \Rightarrow$  q-коэффициент Тобина  $\uparrow \Rightarrow$  инвестиции  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Другой важной разновидностью механизма денежной трансмиссии на основе цен активов является курсовой канал (*exchange rate channel*). В наибольшей степени он проявляется в экономике со свободным плавающим обменным курсом национальной валюты, где все движения процентных ставок отражаются на поведении обменного курса и на ситуации в секторе торгуемых товаров. Несмотря на то что в долгосрочном периоде обменный курс определяется фундаментальными факторами (например, паритетом покупательной способности), его движения в краткосрочном периоде зависят от равновесия на рынке финансовых активов. При снижении внутренних процентных ставок (например, вследствие мягкой денежно-кредитной политики) спрос на национальную валюту снижается, что приводит к снижению номинального и реального курсов национальной валюты, а следовательно, к росту чистого экспорта и совокупного выпуска: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  внутренняя процентная ставка  $\downarrow \Rightarrow$  обменный курс национальной валюты  $\downarrow \Rightarrow$  чистый экспорт  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Последним вариантом механизма цен активов, близким по сути к эффекту ликвидности домохозяйств, является канал эффекта богатства (*wealth effect*). Так же как и в случае эффекта ликвидности, рост денежного предложения, ведущий к повышению цен акций, вызывает увеличение богатства домохозяйств. Соответственно увеличивается их текущее потребление (в данном случае всех видов товаров). Схема данного канала может быть представлена в следующем виде: денежная масса  $\uparrow \Rightarrow$  цены финансовых активов  $\uparrow \Rightarrow$  богатство домохозяйств  $\uparrow \Rightarrow$  потребление  $\uparrow \Rightarrow$  выпуск  $\uparrow$ .

Вопрос о наличии и характере влияния денег и цен на реальный сектор экономики является ключевым в дискуссии о роли Банка России и Правительства РФ при проведении экономической политики, направленной на обеспечение роста экономики России. Поддержание выпуска в реальном секторе за счет увеличения предложения денег, равно как и стимулирование развития отдельных отраслей через повышение относительных цен (приводящее в конечном счете и к общему росту уровня цен), часто представляются привлекательными альтернативами, однако до настоящего времени характер предполагаемых взаимодействий остается не до конца изученным. Проверка возможности существования различных каналов влияния денежно-кредитной политики на реальный сектор экономики РФ представляется особенно важной при выборе инструментов и механизмов стимулирования роста реального сектора с помощью средств денежно-кредитной политики.

## Методы анализа

В настоящее время в работах, посвященных эмпирическому анализу трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики, используется три основных методологических подхода к идентификации каналов воздействия денежно-кредитной политики на реальный сектор экономики:

- дескриптивный подход;
- подход векторных авторегрессий (VAR-подход);
- микроэкономический подход.

При анализе каналов денежной трансмиссии очень важным является вопрос идентификации экзогенных действий центрального банка, не связанных с денежно-кредитной политикой в предшествующие моменты. Иными словами, при оценке трансмиссионных механизмов важно четко определить причинно-следственную связь между экономическими переменными и мерами, принимаемыми ЦБ.

При дескриптивном подходе монетарные шоки определяются с помощью не формальных статистических процедур, а описательного анализа временных рядов экономических переменных. Кроме того, согласно работе Де Фиоре<sup>1</sup>, дескриптивный подход допускает наличие качественных суждений при применении количественных оценок. Например, в анализе могут учитываться различные нормативные документы, содержащие описание ДКП и пояснение причин, приводивших к тем или иным изменениям политики.

При применении дескриптивного подхода можно выделить те изменения денежно-кредитной политики, которые не обуславливаются поведением реального

---

<sup>1</sup> De Fiore F. The Transmission of Monetary Policy in Israel // IMF Working Paper. 1998. No 114/August.

сектора экономики, а затем уже анализировать, насколько сильно отклоняется выпуск от своего естественного уровня в ответ на такие изменения. При проведении такого анализа можно ограничиться рассмотрением динамики одной или двух переменных, что дает определенные преимущества, если учесть, что оценки обычно проводятся на не очень больших выборках.

В то же время точная идентификация монетарных шоков является достаточно трудной задачей, поскольку не существует какого-либо стандартного правила, которое бы однозначно позволяло определить тот факт, что шок произошел. Кроме того, исследователь обычно располагает данными о динамике выпуска и денежных агрегатов, а значит, существует опасность, что выбор исследователя будет необъективным. Второе потенциальное затруднение возникает на этапе, когда шок уже установлен и требуется определить, является ли отклонение выпуска, следующее за шоком, значимым. В этом случае опять отсутствие четких статистических процедур может привести к необъективным выводам. Наконец, описательный подход предполагает, что все монетарные шоки имеют одинаковую интенсивность и длительность. Данная предпосылка может привести к искажению результатов, поскольку анализируется лишь усредненное поведение переменных, без учета силы шока<sup>1</sup>.

Вследствие указанных недостатков дескриптивного подхода в настоящее время в экономической литературе господствует подход к анализу влияния шоков денежной политики на реальный сектор экономики в краткосрочном периоде на основе так называемого подхода векторных авторегрессий (VAR approach), предложенного Симсом в 1970-х годах<sup>2</sup>.

В основе методологии VAR лежит общая структура вида

$$Ay_t = C(L)y_{t-1} + \xi_t = C_1 y_{t-1} + \dots + C_p y_{t-p} + \xi_t, \quad y_t = (y_1, \dots, y_k)^T, \quad (1)$$

где  $\xi_t$  — инновационная последовательность независимых одинаково распределенных случайных ( $k \times 1$ )-векторов с нулевым математическим ожиданием. В приведенной форме

$$y_t = \Pi_1 y_{t-1} + \dots + \Pi_p y_{t-p} + u_t, \quad (2)$$

где  $\Pi_j = A^{-1}C_j$ ,  $u_t = A^{-1}\xi_t$ . При этом  $u_t$  также является инновационной последовательностью независимых одинаково распределенных случайных векторов с нулевым математическим ожиданием и ковариационной матрицей  $\Sigma$ .

В рамках приведенной системы можно выяснить, насколько изменяются значения  $y_{i,t+s}$  при изменении инноваций на одно стандартное отклонение. Вычисляя эти изменения последовательно для значений  $s = 0, 1, \dots$ , получают функции откликов на шоки инноваций. При этом вследствие наличия корреляции между инновациями (так как в общем случае  $\text{Cov}(u_{i,t}, u_{j,t}) \neq 0$ ) возникают затруднения с интерпретацией этих функций. В частности, в приведенной форме невозможно полностью изолировать шок для  $u_{i,t}$  от  $u_{j,t}$ , т.е. нельзя произвольно изменять значение  $u_{i,t}$ , сохраняя при этом значения остальных инноваций неизменными.

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>2</sup> Sims C. Money, Income and Casuality // American Economic Review. 1972. No 62(4), September. P. 540—542.

Для преодоления этого затруднения предполагают, что система изменяется благодаря воздействию не коррелированных между собой «фундаментальных» инноваций  $\varepsilon_{1t}, \dots, \varepsilon_{kt}$ . Обычно предполагается, что все они имеют единичные дисперсии, так что  $\varepsilon_t = (\varepsilon_{1t}, \dots, \varepsilon_{kt})^T$  — независимые одинаково распределенные случайные векторы с нулевым математическим ожиданием и единичной ковариационной матрицей  $I_k$ . При этом предполагается, что инновации  $u_{1t}, \dots, u_{kt}$  являются линейными комбинациями фундаментальных инноваций, так что  $u_t = D\varepsilon_t$ .

С экономической точки зрения первоочередной интерес представляют реакции значений  $y_{i,t}$  на единичные импульсные изменения отдельных фундаментальных инноваций  $\varepsilon_{1t}, \dots, \varepsilon_{kt}$  при фиксированных значениях всех остальных фундаментальных инноваций во все моменты. Именно на построение таких импульсных функций отклика нацелены алгоритмы, реализуемые на практике. При этом стоит заметить, что матрицу  $D$  идентифицировать невозможно, если не накладывать априорных ограничений на ее структуру. Данные ограничения накладываются, как правило, за счет упорядочивания инноваций в системе. Причем принятие предпосылки о том или ином порядке инноваций является серьезным недостатком методологии векторных авторегрессий, так как, используя различный порядок последовательного вхождения переменных, можно получить принципиально различное поведение импульсных функций отклика, вызванное коррелированностью инноваций в приведенной форме VAR. Одинаковые функции отклика при различных упорядочиваниях можно получить лишь при слабой коррелированности инноваций, которая встречается достаточно редко.

Таким образом, при применении подхода векторных авторегрессий для оценки каналов денежной трансмиссии необходимо помнить о возможной неустойчивости получаемых с его помощью оценок. В то же время стоит отметить, что методология VAR в настоящее время является доминирующей в эмпирической монетарной экономике, так как она предоставляет возможность не только описывать широкий спектр реальных данных, но и анализировать альтернативные теории и гипотезы.

Наконец, еще одним распространенным методом анализа влияния денежно-кредитной политики на процессы в реальном секторе экономики является микроэкономический подход, использование данных индивидуальных балансов коммерческих банков. Однако он позволяет проверить лишь наличие канала банковского кредитования. Гамбакорта<sup>1</sup> отмечает, что для наличия такого канала должны быть выполнены определенные условия: во-первых, функционирование фирм и домохозяйств должно зависеть от доступности банковских кредитов и, во-вторых, органы денежно-кредитного регулирования должны быть способны изменять объем предложения банками кредитных ресурсов.

При этом важной гипотезой, проверяемой в рамках микроэкономического подхода, является то, что банки, обладающие различными характеристиками, реагируют на шоки денежно-кредитной политики по-разному. В частности, проверяется предположение о том, что для банков с меньшей долей высоколиквидных активов влияние денежно-кредитной политики будет заметнее, так как ужесточение денежно-кредитной политики ограничит их доступ к «дешевым» деньгам в большей степени, чем тех кредитных организаций, у которых есть запас прочности в виде ликвидных ресурсов.

---

<sup>1</sup> *Gambacorta L.* Bank-specific characteristics and monetary policy transmission: the case of Italy // European Central Bank. Working Paper. 2001. No 103. December.

## Эмпирический анализ трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики Банка России

### Анализ механизмов денежной трансмиссии в рамках VAR-подхода

Для эмпирического исследования каналов денежной трансмиссии в экономике России в данном разделе используется подход, основанный на анализе импульсных функций откликов и статистических качеств уравнения выпуска в подходе векторной авторегрессии (с учетом коррекции ошибок, где это необходимо). Рассматривается следующая спецификация модели:

$$\begin{aligned} Y_t &= A(L)Y_{t-1} + Z_t + E_t; \\ Y_t &= (H_t, Y_t, X_t)^T; \\ Z_t &= (TREND_t), \end{aligned} \quad (3)$$

где  $X$  — переменные, характеризующие тот или иной канал денежной трансмиссии,  $Y$  — выпуск в реальном выражении,  $TREND$  — линейный тренд<sup>1</sup>. В качестве показателя денежного предложения используются резервные деньги ( $H$ ) как агрегат, в наибольшей степени контролируемый и управляемый Центральным банком РФ и соответственно отражающий расширение или сжатие денежного предложения в результате проводимой денежно-кредитной политики.

В качестве переменных, отвечающих за отдельные каналы денежной трансмиссии, выбраны:

1) для процентного канала (%) — средневзвешенная ставка по рублевым кредитам нефинансовым организациям сроком до 1 года (данные Банка России,  $R$ );

2) для канала банковского кредитования ( $BL$ ) — доля кредитов нефинансовому сектору экономике в общем объеме активов банковской системы (данные Банка

России,  $BL = \frac{loans}{assets}$ );

3) для канала денежных потоков ( $CF$ ) — денежная масса  $M_2$  как показатель общего объема рублевых платежных средств в экономике (данные банка России,  $M_2$ );

4) для канала непредвиденного роста уровня цен ( $UPL$ ) — индекс потребительских цен (данные Статслужбы РФ,  $P$ );

5) для канала денежной трансмиссии, связанного с эффектом богатства домохозяйств ( $HLE$ ) — доля частных депозитов (остатков на рублевых счетах населения в коммерческих банках) в общем объеме обязательств банковской системы

(данные Госкомстата РФ и Банка России,  $RUB = \frac{deposits}{liabilities}$ );

6) для теории  $q$  Тобина ( $QT$ ) — логарифм фондового индекса РТС (данные РТС, RTS);

<sup>1</sup> Описание различных каналов денежной трансмиссии в России см. в: Дробышевский С., Козловская А. Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России // Научные труды ИЭПП. 2002. № 45Р.

7) для курсового канала ( $ER$ ) — логарифм реального эффективного курса рубля (данные Банка России,  $REER$ ).

Ввиду особенностей развития и функционирования экономики России не рассматриваются гипотезы о существовании канала баланса активов и пассивов и канала эффекта богатства, так как на практике рост стоимости акций (капитализации компаний) в условиях России не может служить дополнительной гарантией для снижения риска по выданным кредитам, а корпоративные ценные бумаги составляют крайне незначительную долю активов домохозяйств.

Стоит отметить, что в качестве показателя объема денежных потоков в экономике было бы правильнее взять уровень монетизации экономики, например отношение денежной массы к ВВП, однако надежных данных о месячном ВВП не существует, а для обеспечения достаточного числа степеней свободы приходится работать с месячными данными. Также небесспорным представляется выбор отношения рублевых депозитов населения к обязательствам банковской системы<sup>1</sup> в качестве показателя богатства домохозяйств, поскольку в России депозиты не могут рассматриваться как ликвидные средства для осуществления платежей.

Оценка моделей векторных авторегрессий проводилась за период с января 1999 г. по июнь 2007 г. Результаты теста Дикки—Фуллера на единичный корень для всех используемых переменных показаны в табл. 1. Как видно из приведенных статистик, большинство рядов являются стационарными относительно линейного тренда, тогда как лишь ряд «доля частных депозитов в общем объеме обязательств банковской системы» стационарен в первых разностях.

Таблица 1

**Результаты тестов на единичный корень  
(расширенный тест Дикки—Фуллера)**

Показатель	Значение статистики	Критическое значение при 5%-м уровне значимости
<i>Стационарность относительно детерминированного тренда</i>		
Ставка процента по кредитам	-3,52	-3,46
Доля кредитов нефинансовому сектору экономики в общем объеме активов банковской системы	-3,29	-1,7
Логарифм фондового индекса РТС	-3,67	-3,45
<i>Стационарность в первых разностях</i>		
Первая разность показателя «Доля частных депозитов в общем объеме обязательств банковской системы»	-9,61	-3,46

Поскольку большинство рядов являются стационарными относительно линейного тренда, то модели векторной авторегрессии оцениваются без учета коррекции ошибок. В то же время в число экзогенных переменных включен линейный тренд, а нестационарные переменные рассматриваются в соответствующих разностях.

<sup>1</sup> Данный показатель можно было бы рассматривать также в процентах ВВП, однако надежных оценок ежемесячного ВВП России, как мы уже отмечали, не существует.

Для выбора количества лагов в моделях векторной авторегрессии оцениваются варианты модели с количеством лагов от 1 до 12. Согласно статистическим критериям наилучшие статистические качества имеют модели с количеством лагов, равным двум, во всех случаях, кроме канала непредвиденного роста уровня цен и теории  $q$  Тобина. В двух последних случаях число лагов в лучшей спецификации равно трем и одному соответственно. Как и при изучении взаимосвязи денежного предложения и выпуска, предпочтение отдается результатам, полученным с использованием критерия Шварца, так как критерий Акайке часто завышает порядок модели, а критерий Шварца является состоятельным.

Анализ импульсных функций откликов выпуска на шоки резервных денег и переменной, отвечающей за определенный канал денежной трансмиссии, а также реакции такой переменной на шок резервных денег не дает оснований отвергнуть гипотезу об отсутствии реакции выпуска на шоки резервных денег и переменных, характеризующих любой из каналов денежной трансмиссии. Исключение представляет случай канала непредвиденного роста уровня цен: выпуск отвечает колебательной реакцией на ценовой шок, но и данная реакция является краткосрочной и неустойчивой.

Таким образом, фактически получены отрицательные результаты для всех каналов денежной трансмиссии на основе графиков импульсных функций отклика. Однако такой результат может быть следствием низкой мощности используемого критерия (малого числа наблюдений). В такой ситуации, сравнивая статистические характеристики оцененных моделей, можно понять, какая модель в наибольшей степени соответствует эмпирическим данным. Иными словами, возможно выбрать из нескольких моделей, соответствующих различным каналам денежной трансмиссии, наилучшую с точки зрения информационных критериев. Значения статистик, характеризующих статистические качества уравнения выпуска в моделях векторных авторегрессий, приведены в табл. 2. В скобках указано число лагов эндогенных переменных. При этом жирным шрифтом выделены значения критериев, соответствующие тем каналам, которые с точки зрения каждого критерия лучше всего соответствуют эмпирическим данным.

Таблица 2

	% (2)	<i>BL</i> (2)	<i>CF</i> (2)	<i>UPL</i> (3)	<i>HLE</i> (2)	<i>QT</i> (1)	<i>ER</i> (2)
<i>LR</i> <sup>1</sup>	170,3669	171,0989	170,5580	<b>174,2740</b>	172,3147	162,9053	170,4803
<i>AIC</i> <sup>2</sup>	-3,280140	<b>-3,294928</b>	-3,283999	-3,332123	-3,319488	-3,158105	-3,282431
<i>SIC</i> <sup>3</sup>	-3,070433	-3,085222	-3,074292	-3,041973	<b>-3,109782</b>	-3,027847	-3,072725

<sup>1</sup> Критерий отношения правдоподобия.

<sup>2</sup> Информационный критерий Акайке.

<sup>3</sup> Информационный критерий Шварца.

Следовательно, с точки зрения используемых статистических критериев в экономике РФ, скорее всего, действуют три разных канала денежной трансмиссии: канал непредвиденного роста уровня цен, канал банковского кредитования и канал богатства домохозяйств. При этом согласно всем критериям наихудшими статистическими характеристиками обладает модель, проверяющая выполнение теории  $q$  Тобина.

Такие результаты вполне согласуются с общими представлениями о характере взаимодействия реального и финансового секторов в экономике России. В част-

ности, канал непредвиденного роста уровня цен объясняется тем, что на рассматриваемом промежутке времени темпы инфляции в РФ постоянно снижались, тогда как темпы экономического роста оставались на достаточно высоком уровне. Следовательно, положительная реакция выпуска на снижение цен являлась естественным следствием экономических процессов в России.

Роль канала банковского кредитования также нельзя отрицать на основе наблюдений в 1999—2007 гг., когда рост общего объема ликвидности в экономике привел к увеличению активов банковской системы, что в конечном счете положительно сказалось на объемах кредитования реального сектора экономики. Увеличение инвестиционной активности компаний, в том числе за счет заемных средств, стало одним из факторов быстрого роста выпуска в 2006—2007 гг., когда закончился период восстановительного роста после кризисного периода 90-х годов.

Наконец, существование канала богатства домохозяйств можно объяснить бурным ростом реальных доходов населения в последние годы, который привел к значительному увеличению потребительского спроса, ставшего одним из ведущих факторов экономического роста.

Что касается отсутствия канала, соответствующего теории  $q$  Тобина, то такое положение вещей связано с незначительной степенью развития фондового рынка в РФ.

Таким образом, проведенный анализ не позволил отвергнуть гипотезу об отсутствии в РФ работающих каналов денежной трансмиссии. Можно предположить, что в российской экономике функционируют те трансмиссионные механизмы, при оценке наличия которых были получены наилучшие со статистической точки зрения модели. Вместе с тем следует признать, что данный результат может являться следствием низкой мощности используемых статистических критериев из-за малого числа наблюдений.

## **Анализ функционирования канала банковского кредитования с использованием панельных данных**

Использование данных о банковских балансах отдельных банков наряду с методом векторных авторегрессий является одним из основных подходов к изучению механизмов денежной трансмиссии. При этом если методология VAR позволяет тестировать функционирование всех теоретически возможных каналов, то панельный анализ с использованием балансов коммерческих банков дает возможность проверить эффективность функционирования лишь кредитных каналов в целом и канала банковского кредитования, в частности. Канал банковского кредитования по результатам проведенного VAR-анализа оказался одним из тех, которые, возможно, фактически действуют в российской экономике. Причем функционирование данного канала представляется наиболее вероятным и из содержательных соображений, тогда как работа канала ликвидности домохозяйств крайне затруднена из-за весьма небольшой доли финансовых активов в распоряжении домохозяйств. Что касается канала непредвиденного роста уровня цен, то, несмотря на быстрый рост денежного предложения в 1999—2007 гг., темпы инфляции в РФ снижались, что согласно теоретическим предпосылкам о функционировании данного канала должно было бы привести к замедлению экономической активности.

Функционирование канала банковского кредитования предполагает, что в случае ужесточения денежно-кредитной политики Центральным банком ставки на рынке МБК растут, что снижает предложение кредитных ресурсов. В такой ситуации часть банков сможет найти альтернативные источники средств, например выпустить облигации. В то же время другая часть банков столкнется с оттоком депозитов и будет вынуждена сократить объемы кредитования нефинансовых организаций, что приведет к снижению выпуска в экономике<sup>1</sup>.

В расчетах применяются квартальные данные индивидуальных банковских балансов с первого квартала 2000 г. по третий квартал 2007 г., предоставленные агентством «Интерфакс — ЦЭА (Центр экономического анализа)». Всего в выборку попали порядка 1000 кредитных организаций РФ. Кроме того, используется макроэкономическая статистика, публикуемая Статслужбой РФ и ЦБ РФ. При построении регрессионных моделей рассматриваются такие показатели, как активы коммерческих банков, их капитал, объемы выданных кредитов (нефинансовому сектору в целом, а также юридическим лицам и физическим лицам по отдельности) и ликвидные ресурсы кредитных организаций.

Так как ключевым элементом функционирования канала банковского кредитования является различная реакция банков на ужесточение денежно-кредитной политики, рассмотрим характеристики российских банков по квартилям (табл. 3). Как можно заметить из таблицы, подавляющая доля всех основных статей активов и обязательств российских коммерческих банков приходится на первые 25% банков по величине активов: по всем статьям кроме корсчетов и денежных средств доля первого квартиля превышает 90%. Роль второго квартиля в банковской системе на порядок меньше, а третий и четвертый квартили практически не играют никакого значения в функционировании российского финансового рынка.

Таблица 3

**Распределение основных статей активов и обязательств банков  
в зависимости от величины совокупных активов**

	Квартили (по величине активов)			
	<25%	25–50%	50–75%	>75%
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Совокупные активы, %	94,1	4,0	1,5	0,4
Средняя величина активов, млн руб.	63 085,8	2 698,6	965,4	264,8
<i>Активы, %</i>				
Корсчета и денежные средства	78,99	11,48	6,20	3,33
Кредиты банкам	93,37	4,54	1,77	0,32
Кредиты небанковскому сектору	94,89	3,60	1,18	0,33
Вложение в ценные бумаги	96,76	2,63	0,51	0,10
<i>Обязательства, %</i>				
Корсчета банков	96,16	2,80	0,64	0,40

<sup>1</sup> В частности, в работе С. Дробышевского, П. Трунина, Д. Трошкина, С. Четверикова, Л. Ледермана «Региональные банковские системы и инвестиционные процессы» (М.: ИЭПП, 2007) было показано, что в ряде российских регионов изменение объемов банковского кредитования действительно оказывает статистически значимое влияние на инвестиционные процессы.

Окончание табл. 3

1	2	3	4	5
Кредиты банков	97,28	2,20	0,45	0,07
Расчетные счета	90,39	6,19	2,68	0,74
Депозиты небанковского сектора	95,33	3,42	1,03	0,22
Долговые ценные бумаги банков	94,51	4,01	1,28	0,20
<i>Собственный капитал, %</i>				
Собственный капитал	91,92	5,00	2,18	0,90

Источник. Данные агентства «Интерфакс — ЦЭА».

Эмпирический анализ роли банков в механизме работы канала банковского кредитования фокусируется на зависимости предложения кредитных ресурсов банками нефинансовому сектору от изменений денежно-кредитной политики. При этом возникает вопрос о выборе индивидуальных характеристик банков, с помощью которых можно было бы идентифицировать те кредитные организации, которые в значительной мере подвержены сокращению объема депозитов и выдаваемых кредитов. В качестве таких переменных можно рассматривать:

- *размер банка*: небольшим банкам труднее привлечь ресурсы в случае ужесточения денежно-кредитной политики (доля активов банка в совокупных активах банковской системы);
- *ликвидность активов*: банки со значительными запасами ликвидных активов легче перенесут ужесточение денежно-кредитной политики, чем менее ликвидные банки (экономические нормативы Н2 и Н3);
- *капитализация*: банки с меньшим капиталом, скорее всего, имеют меньший доступ к кредитным ресурсам и поэтому при ужесточении денежно-кредитной политики вынуждены сокращать выдачу кредитов в большей степени, чем более капитализированные кредитные организации.

Для ответа на вопрос о том, как различные группы банков реагируют на изменение денежно-кредитной политики (в качестве индикатора которой рассматривается процентная ставка на рынке МБК), применяется панельный анализ для получения зависимости выдаваемых коммерческими банками кредитов нефинансовому сектору от индикатора денежно-кредитной политики с учетом индивидуальных банковских характеристик, указанных выше.

Динамическая структура оцениваемой модели определяется лагированной эндогенной переменной (с запаздыванием в один квартал), а также лагами экзогенных переменных, которые необходимы для учета сезонных эффектов. В таком случае модель имеет следующий вид:

$$loan_{it} = \alpha + \beta \cdot loan_{it-1} + \mathbf{x}'_t \cdot \gamma + \lambda \cdot i_t + \mathbf{z}'_{it} \cdot \delta + i_t \mathbf{z}'_{it} \cdot \phi + u_{it},$$

где  $loan_{i,t}$  — темп прироста выданных кредитов (к аналогичному периоду предыдущего года);  $\mathbf{x}_t$  — вектор макроэкономических контрольных переменных, которые необходимы для учета шоков со стороны спроса (в число таких переменных входит темп роста ВВП, а также темп прироста реального эффективного курса рубля к аналогичному периоду предыдущего года (АППГ));  $i_t$  — переменная, характери-

зующая денежно-кредитную политику в момент (реальная ставка процента на рынке МБК);  $z_{it}$  — вектор индивидуальных банковских характеристик (ликвидность, размер и капитализация);  $u_{it}$  — нормальные независимо распределенные остатки (по предположению);  $\alpha, \beta, \gamma, \lambda, \delta, \phi$  — оцениваемые коэффициенты.

Вектор индивидуальных банковских характеристик  $z_{it}$  включается в уравнение с лагом в один квартал для устранения проблемы эндогенности. При оценке приведенного выше уравнения шоки со стороны спроса и шоки со стороны предложения на рынке кредитных ресурсов различаются с помощью коэффициентов  $\phi$  при произведениях макроэкономических и индивидуальных банковских характеристик. При этом если канал банковского кредитования действительно функционирует в экономике, то данные коэффициенты должны быть статистически значимыми и положительными.

Таблица 4

**Результаты оценки уравнения  
для кредитов нефинансовому сектору**

Эндогенная переменная	Темп прироста кредитов нефинансовому сектору	
<b>Период оценивания</b>	<b>2001:1—2007:3</b>	
<b>Количество наблюдений</b>	<b>23 519</b>	
<b>Количество банков</b>	<b>1 003</b>	
	<b>Коэффициент</b>	<b>Probability</b>
Свободный член	0,09	
Темп прироста кредитов нефинансовому сектору с лагом 1 квартал	0,0006	0,063
Темп прироста физического объема ВВП к аналогичному периоду предыдущего года с лагом 4 квартала	0,31	0,000
Темп прироста реального эффективного курса рубля к предыдущему кварталу с лагом 3 квартала	-0,15	0,003
Реальная процентная ставка на рынке МБК	-0,11	0,000
Доля активов банка в совокупных активах банковской системы (размер банка)	0,13	0,001
Отношение собственного капитала банка к его активам (достаточность капитала)	-0,06	0,000
Норматив текущей ликвидности (НЗ)	Статистически незначим	
Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и размера банка	1,94	0,000
Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и достаточности капитала банка	0,41	0,001
Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и норматива НЗ	Статистически незначим	

Таблица 5

**Результаты оценки уравнения  
для кредитов юридическим лицам**

Эндогенная переменная	Темп прироста кредитов юридическим лицам	
Период оценивания	2001:2—2007:3	
Количество наблюдений	22 003	
Количество банков	1 003	
	Коэффициент	Probability
Свободный член	0,08	
Темп прироста кредитов юридическим лицам с лагом 2 квартала	0,0009	0,000
Темп прироста физического объема ВВП к аналогичному периоду предыдущего года с лагом 5 кварталов	0,19	0,04
Темп прироста реального эффективного курса рубля к предыдущему кварталу с лагом 3 квартала	-0,27	0,000
Реальная процентная ставка на рынке МБК	-0,22	0,000
Доля активов банка в совокупных активах банковской системы (размер банка)	0,16	0,001
Отношение собственного капитала банка к его активам (достаточность капитала)	-0,06	0,000
Норматив текущей ликвидности (НЗ)	Статистически незначим	
Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и размера банка	2,24	0,000
Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и достаточности капитала банка	0,5	0,001
Произведение реальной процентной ставки на рынке МБК и норматива НЗ	Статистически незначим	

Результаты оценки уравнений, проверяющих гипотезу о наличии канала банковского кредитования, приведены в табл. 4 и 5. Статистически значимые зависимости удалось получить для общего объема ссуд, выданных нефинансовому сектору, и ссуд юридическим лицам. Что касается ссуд физическим лицам, то, по всей видимости, их очень быстрый рост в последние годы объясняется в основном ростом доходов населения и повышенной привлекательностью данного вида кредитования для банков, а не денежно-кредитной политикой. При этом имевшие место колебания процентных ставок на рынке МБК не оказывали статистически значимого влияния на изменение темпов роста ссуд физическим лицам.

В то же время гипотезы об отрицательном влиянии роста процентных ставок в реальном выражении на рынке МБК на темпы прироста кредитов нефинансовому сектору в целом и юридическим лицам в частности не были отвергнуты. Полученные результаты позволяют утверждать, что увеличение реальной процентной ставки на рынке МБК на 1 п. п. вызывает сокращение темпа прироста кредитов нефинансовому сектору на 0,11 п. п., а кредитов юридическим лицам — на 0,22 п. п., так как средства, взятые в долг на рынке МБК, являются для банков ресурсами, удорожание которых заставляет кредитные организации сокращать кредитование нефинансового сектора или поднимать ставки по кредитам. Отмеченный выше

факт (учитывая, что выявить статистически значимую зависимость кредитов физическим лицам от процентных ставок на рынке МБК не удалось) позволяет говорить, что именно кредиты юридическим лицам реагируют в наибольшей степени на ужесточение ситуации на межбанковском рынке.

Эконометрический анализ также показал, что ускорение темпа роста ВВП оказывает положительное влияние на темп прироста кредитования банками нефинансового сектора, а увеличение реального курса рубля, напротив, замедляет его. Данный результат учитывает колебания спроса на кредитные ресурсы со стороны нефинансового сектора по мере изменения экономической конъюнктуры.

Индивидуальные банковские характеристики также влияют на темпы прироста кредитования нефинансового сектора. Наиболее крупные банки быстрее наращивали свой кредитный портфель, чем небольшие кредитные организации. При этом большая достаточность капитала связана с меньшим темпом прироста кредитного портфеля банка. По-видимому, большой капитал по сравнению с активами банка можно считать характеристикой неэффективного использования ресурсов. В такой ситуации вполне логично ожидать, что такие банки более медленно увеличивают объем выданных кредитов, чем менее капитализированные банки.

Наконец, построенные зависимости показывают, что индивидуальные банковские характеристики оказывают существенное влияние на изменение банками кредитования нефинансового сектора в ответ на колебания ставок на рынке МБК. Однако такой результат удалось получить лишь для размера и капитализации банков. Что касается ликвидности, то статистически значимой зависимости между ее изменением и реакцией банков на изменение ситуации на рынке МБК обнаружить не удалось.

Таблица 6

**Влияние роста ставок на рынке МБК на 1 п. п.  
на темп прироста выданных кредитов (п. п.)**

Виды кредитов	Размер банка по величине активов (доля активов банка в совокупных активах банковской системы)			Достаточность собственного капитала (отношение собственного капитала банка к его активам)		
	Первые 10 банков	Банки с 11-го по 50-й	Остальные банки	Первые 700 банков	Банки с 701-го по 900-й	Остальные банки
Кредиты нефинансовому сектору	-0,004	-0,0987	-0,11	0	-0,069	-0,082
Кредиты юридическим лицам	-0,098	-0,207	-0,22	-0,087	-0,17	-0,186

Из табл. 6 можно заметить, что для первых 10 банков по величине активов (на 1 октября 2007 г.) увеличение ставок на рынке МБК практически не оказывает влияния на объем выданных кредитов. Скорее всего, эти банки могут воспользоваться альтернативными способами привлечения средств (например, получение кредитов ЦБ РФ или выпуск облигаций), которые менее доступны малым банкам. Для банков, занимающих места с 11-го по 50-е по величине активов, повышение процентных ставок на рынке МБК уже гораздо более болезненно: рост ставки процента в реальном выражении на 1 п. п. приводит к сокращению темпа прироста кредитного портфеля на 0,1 п. п. При этом влияние роста стоимости заимствований на остальные банки практически такое же: увеличение реальной став-

ки процента на 1 п. п. вызывает уменьшение темпа прироста кредитов, выданных ими нефинансовому сектору, на 0,11 п. п. Что касается кредитов юридическим лицам, то темпы их снижения по мере роста процентных ставок также быстро растут при уменьшении размера банков.

Реакция банков на рост процентных ставок очень быстро возрастает по мере снижения размера банка. Данная ситуация объясняется высокой концентрацией российской банковской системы, в которой на долю Сбербанка России приходится 26% активов, а на долю 10 крупнейших банков — 54% активов.

Достаточность собственного капитала также существенно влияет на реакцию российских коммерческих банков на ситуацию на рынке МБК. Первые 700 банков по величине достаточности капитала при увеличении реальной процентной ставки на рынке МБК на 1 п. п. практически не снижают темпы кредитования нефинансового сектора, а темпы прироста кредитования юридических лиц уменьшаются на 0,09 п. п. В то же время результаты данной группы не следует считать показательными, так как средняя достаточность капитала по указанным 700 банкам составляет 27% при «нормальном» значении порядка 12—13%. Такая ситуация опять же объясняется тем, что большая часть российских банков занимаются не классическим банковским бизнесом, а реализацией схем минимизации налогообложения.

Однако результаты для двух других групп банков все же позволяют говорить о наличии канала банковского кредитования. В частности, банки, занявшие места с 701-го по 900-е по величине достаточности капитала, при увеличении процентной ставки на рынке МБК в реальном выражении на 1 п. п. снижают темп прироста кредитов, выданных нефинансовому сектору, на 0,07 п. п., а юридическим лицам — на 0,17 п. п. При этом для остальных банков соответствующие коэффициенты равняются 0,08 и 0,19.

Таким образом, проведенный анализ позволил подтвердить функционирование в РФ канала банковского кредитования. Увеличение процентных ставок на рынке МБК приводит к снижению темпов прироста кредитования нефинансового сектора (прежде всего юридических лиц), причем данное снижение оказывается тем более существенным, чем меньше размер и достаточность капитала кредитной организации.

## **Заключение**

Анализ взаимосвязи денег, цен и выпуска в экономике России не позволяет отвергнуть гипотезу об отсутствии влияния денежного предложения на динамику выпуска в рассматриваемый период. Данный вывод объясняется особенностями и быстротечностью процессов в реальном секторе экономики на протяжении рассматриваемого периода, а также малым количеством наблюдений. Кроме того, на динамику выпуска накладывался эффект восстановительного роста после кризиса 1998 г., все влияние которого не может быть учтено включенными в модель экзогенными переменными.

В то же время анализ статистических качеств уравнения выпуска в оцениваемых моделях позволяет выделить три канала трансмиссии, функционирование которых не противоречит эмпирическим данным: канал непредвиденного роста уровня цен, канал банковского кредитования и канал богатства домохозяйств.

Такие результаты вполне согласуются с общими представлениями о характере взаимодействия реального и финансового секторов в экономике России. В частности, канал непредвиденного роста уровня цен объясняется наличием выявленной ранее реакции выпуска на ценовые шоки. Роль канала банковского кредитования также нельзя отрицать на основе наблюдений в 1999—2007 гг., когда рост общего объема ликвидности в экономике привел к увеличению активов банковской системы, что в конечном счете положительно сказалось на объемах кредитования реального сектора экономики. Существование канала богатства домохозяйств можно объяснить бурным ростом реальных доходов населения в последние годы, который привел к значительному увеличению потребительского спроса, ставшего одним из ведущих факторов экономического роста.

Так как одним из возможных работающих каналов денежной трансмиссии в 1999—2007 гг. стал канал банковского кредитования, дополнительная проверка его функционирования с помощью панельного анализа на данных по балансам коммерческих банков РФ показала, что увеличение процентных ставок на рынке МБК приводит к снижению темпов прироста кредитования нефинансового сектора (прежде всего юридических лиц), причем данное снижение оказывается тем более существенным, чем меньше размер и достаточность капитала кредитной организации.

В целом результаты анализа каналов денежной трансмиссии отражают фактическую экзогенность денежно-кредитной политики РФ, которая определялась на протяжении рассматриваемого периода необходимостью для ЦБ РФ скупать значительную долю поступающей в страну валюты, наращивая тем самым предложение денег. В то же время по сравнению с предыдущими исследованиями данной проблемы общая ситуация с каналами трансмиссии несколько улучшилась, так как большую роль в экономике стали играть канал банковского кредитования и канал богатства домохозяйств, что отражает возросшую роль банковской системы в финансировании реального сектора и потребительского спроса.

## Выявление целей политики Центрального банка РФ<sup>1</sup>

### Введение

В числе основных проблем денежно-кредитной политики (ДКП), изучаемых в современной экономической литературе, необходимо назвать вопрос о следовании определенным правилам, или свободе действий центрального банка, о соотношении целей и инструментов денежно-кредитной политики. Теоретическая дискуссия по названным проблемам была начата еще в классических работах Дж.М. Кейнса, М. Фридмана, Р. Лукаса и Т. Сарджента, но на многие вопросы до сих пор не существует однозначного ответа. Ключевой проблемой является выбор оптимальной денежно-кредитной политики в конкретных экономических условиях. В зависимости от последних для обеспечения оптимальности денежно-кредитной политики выбирают те или иные цели, критерии и инструменты ДКП, отдают предпочтение правилам или свободе действий денежных властей, определяют пределы возможностей ДКП и уточняют ее взаимосвязи с фискальной политикой.

Поскольку ДКП является одним из ключевых инструментов государства по регулированию экономики, конечные (стратегические) цели ДКП совпадают с общими целями государственной экономической политики (*macroeconomic goals*): устойчивый экономический рост, высокая занятость, низкие темпы инфляции и стабильность в финансовом секторе. Однако денежные власти не имеют возможности контролировать поведение соответствующих целевых переменных и управлять им. Для достижения конечных целей они выбирают определенный набор промежуточных целей (*intermediate targets*), подконтрольных действиям денежных властей, например, таких, как ставка МБК, денежная база или обменный курс<sup>2</sup>.

Для того чтобы управлять достижением промежуточных целей, центральный банк использует набор инструментов (*instruments*):

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по материалам исследования, опубликованного в: Дробышевский С.М., Трунин П. В., Каменских М.В. Анализ правил денежно-кредитной политики Банка России в 1999—2007 гг. // Научные труды ИЭПП. 2009. № 127.

<sup>2</sup> Clarida R.J., Gali and Gertler M. Monetary Policy Rules in Practice: Some International Evidence // NBER Working Paper. 1997. No 6254.

- операции на открытом рынке — покупка и продажа активов, к которым относятся иностранная валюта, государственные облигации, векселя министерства финансов;
- резервные требования — нормативы обязательных резервов для кредитных организаций;
- контроль над ставками процента: учетной ставкой, ставками по депозитам, операциям РЕПО и другим видам кредитов; используя процентные ставки по проводимым кредитным и депозитным операциям в комплексе инструментов денежно-кредитной политики, центральный банк осуществляет регулирование уровня ликвидности банковской системы в соответствии со складывающейся экономической ситуацией.

Всю совокупность своих инструментов центральный банк использует таким образом, чтобы контролировать изменение промежуточных целевых переменных. Следовательно, наблюдая за значениями, которые эти переменные принимают, мы можем оценить приоритеты реализуемой ДКП. В то же время поскольку конечной целью денежных властей все же является определенная динамика таких переменных, как инфляция, выпуск, безработица, то управление промежуточными целевыми переменными — это лишь путь к тому, чтобы добиться конечных целей, и значения промежуточных целей должны устанавливаться таким образом, чтобы поддерживать на определенном уровне конечные целевые переменные.

Поведение денежных властей можно описать так называемым правилом ДКП, которое связывает изменение промежуточных целевых переменных (ставки процента, денежной базы, обменного курса) и выпуска, инфляции, а также, возможно, еще какой-либо целевой переменной. Иными словами, предполагается, что при отклонении конечных целей от некоторых целевых значений, устанавливаемых центральным банком, последний влияет на промежуточные цели, изменяя инструменты ДКП. На практике для обнаружения правил, которых придерживается центральный банк, строятся зависимости промежуточных целей от конечных целей. Если в рамках конкретной модели гипотеза об отсутствии зависимости промежуточных целей от конечных отвергается, то можно говорить о том, что гипотеза о наличии того или иного правила не противоречит фактическим данным.

Выявление таких правил — актуальная задача экономических исследований, так как знание правил, в соответствии с которыми центральный банк реагирует на изменение условий функционирования экономики, позволяет лучше понимать и прогнозировать экономические процессы в стране. Отметим, что центральный банк может делать официальные заявления о том, что его целевым ориентиром является, например, поддержание определенного уровня обменного курса или инфляции, однако реально его действия могут не совпадать с подобными заявлениями. Эконометрическая оценка наличия правил позволяет выявить эти расхождения.

Изучение проблем в денежно-кредитной сфере России в период после кризиса 1998 г.<sup>1</sup> показало, что характер многих процессов, определяющих равновесие на денежном рынке, взаимодействие реального и финансового секторов экономики и динамику цен, претерпел изменения после этого кризиса. Таким образом, в настоящее время существуют необходимость и условия для более глубокого изучения различных аспектов ДКП, проводимой ЦБ РФ. В то же время в начале

<sup>1</sup> См.: *Дробышевский С.М., Козловская А.М.* Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России // Научные труды ИЭПП. 2002. № 45.

2000-х годов ряды данных были недостаточно длинными для анализа политики Банка России после кризиса, тогда как имеющееся в настоящее время количество наблюдений позволяет осуществить такое исследование. Полученные на данной выборке результаты являются достаточно надежными и могут быть использованы при формулировании целей и задач органов денежно-кредитного регулирования на современном этапе.

Основной предпосылкой такого анализа является то, что в соответствии с правилом денежно-кредитной политики определяется целевое значение *инструмента* ДКП ( $I^*$ ), которым в российских условиях могут быть процентные ставки, устанавливаемые ЦБ РФ, нормы обязательного резервирования или ставка рефинансирования. Данное целевое значение устанавливается исходя из известных в момент  $t^1$  отклонений значений основных макроэкономических величин, являющихся *конечными целями* при реализации денежно-кредитной политики (выпуска  $y$ , инфляции  $\pi$ , других конечных целей  $z$ ), от их целевых значений, т.е.:

$$I_t^* = \bar{I} + \beta(\pi_t - \pi^*) + \gamma(y_t - y^*) + \delta(z_t - z^*), \quad (1)$$

где  $\bar{I}$  — долгосрочное равновесное значение инструмента.

В то же время инструменты ДКП меняются сравнительно редко, что не позволяет непосредственно оценивать уравнение (1). Поэтому предполагается, что фактическое значение *промежуточной цели* ДКП ( $p$ ), на которое стремится повлиять ЦБ с помощью своих инструментов, является линейной комбинацией целевого значения инструмента и фактического значения промежуточной цели в предыдущий момент:

$$p_t = (1 - \rho)I_t^* + \rho p_{t-1} + v_t, \quad (2)$$

где  $\rho$  — коэффициент, отвечающий за степень сглаживания динамики инструмента.

Подставляя (2) в (1), получаем уравнение, которое можно оценить. В то же время, поскольку в РФ многие промежуточные цели ДКП являются нестационарными переменными, уравнение приходится оценивать в разностях, что не позволяет оценить целевой уровень инструмента ДКП.

При этом необходимо отметить, что существует два основных подхода к оценке правил денежно-кредитной политики. В рамках первого из них предполагается, что центральный банк при проведении ДКП ориентируется на прошлые значения целевых показателей, а в рамках второго — на ожидаемые значения целевых показателей. Покажем, как оба подхода могут быть применены для выявления фактических целей и правил денежно-кредитной политики Банка России.

## Описание данных

При оценке моделей были использованы ежемесячные данные с апреля 1999 г. по декабрь 2007 г. Заметим, что разделение данного временного интервала на

<sup>1</sup> Данная логика применима и при рассмотрении правил ДКП, основанных на ожидаемых значениях целевых показателей. В этом случае целевое значение инструментов ДКП устанавливается, исходя из ожидаемых центральным банком в момент  $t$  значений целевых показателей.

подпериоды представляется нецелесообразным из-за небольшой длины получающихся рядов, тогда как асимптотические свойства обобщенного метода моментов начинают проявляться лишь на сравнительно больших выборках. В то же время рассматриваемый посткризисный период характеризуется определенными общими тенденциями, такими, как рост цен на энергоносители, укрепление рубля в реальном выражении, накопление золотовалютных резервов, что все же дает основание для оценки эконометрических моделей на всем данном промежутке времени.

Переменные, которые были использованы для анализа, представлены в табл. 1.

Таблица 1

## Переменные, используемые в расчетах

Переменная	Ед. измерения	Обозначение	Источник данных
1	2	3	4
Индекс потребительских цен	% к предыдущему периоду	CPI	Росстат
Курс рубля к доллару США	руб. за долл. на конец периода, в логарифмах	LN_ERUS	ЦБ РФ
Стоимость бивалютной корзины <sup>1</sup>	руб. на конец периода, в логарифмах	LN_ERBICR	ЦБ РФ
Реальный эффективный обменный курс рубля	рубль относительно корзины валют, в логарифмах	LN_REER	МВФ
Номинальный эффективный обменный курс рубля	рубль относительно корзины валют, в логарифмах	LN_NEER	МВФ
Ставка по межбанковским кредитам	% годовых на начало месяца	МБК	ЦБ РФ
Денежный агрегат M0	млрд руб. на конец периода, в логарифмах	LN_M0	ЦБ РФ
Денежная база в узком определении	млрд руб. на конец периода, в логарифмах	LN_BASE	ЦБ РФ
Остатки средств на корреспондентских счетах кредитных организаций в Банке России	млрд руб. на конец периода, в логарифмах	LN_CORR	ЦБ РФ
Объем экспорта за период	млрд долл., в логарифмах	LN_EXP	Росстат
Индекс промышленного производства	% к предыдущему периоду, в логарифмах	IP <sup>2</sup>	Росстат
Индекс промышленного производства	базисный, в логарифмах	LN_IP_AGR	Росстат
Индекс промышленного производства	% к предыдущему периоду, в логарифмах	IP_HP	Расчеты авторов
Выпуск базовых отраслей экономики	% к предыдущему периоду, в логарифмах	Y <sup>3</sup>	Росстат
Выпуск базовых отраслей экономики	на конец периода, в логарифмах	LN_Y_AGR	Росстат
Выпуск базовых отраслей экономики	% к предыдущему периоду, в логарифмах	Y_HP	Расчеты авторов

Окончание табл. 1

1	2	3	4
Уровень безработицы	%, на конец месяца	UNEMPL	Росстат
Скорость обращения денег <sup>4</sup>	в логарифмах	LN_V	Расчеты авторов
Изменение скорости обращения денег	к предыдущему периоду, в логарифмах	d_LNV <sup>5</sup>	Расчеты авторов
Отношение остатков на корр. счетах к величине денежной базы в широком определении	в логарифмах	COR_H	Расчеты авторов
Отношение остатков на корр. счетах к величине денежной массы	в логарифмах	COR2	Расчеты авторов

<sup>1</sup> В официальных заявлениях ЦБ РФ говорится о том, что стоимость бивалютной корзины выступает в качестве операционного ориентира курсовой политики. До февраля 2005 г. в качестве такого ориентира использовался курс рубля к доллару США. С 1 февраля 2005 г. ЦБ РФ начал применять бивалютную корзину, которая изначально включала в себя 10% евро и 90% доллара США. В дальнейшем структура корзины постепенно менялась за счет увеличения доли евро и снижения доли доллара США. 8 февраля 2007 г. веса были пересмотрены и приняли значения 45% евро и 55% доллара США. На основании этих сведений мы строим показатель, соответствующий динамике бивалютной корзины, причем до февраля 2005 г. значение стоимости бивалютной корзины полагается равным курсу доллара.

<sup>2</sup>  $IP=d(LN\_IP\_AGR)$ .

<sup>3</sup>  $Y=d(LN\_Y\_AGR)$ .

<sup>4</sup> Скорость обращения денег была рассчитана как среднее значение за предыдущие 12 месяцев логарифма отношения темпов роста номинального выпуска и денежной массы  $M_2$ . Темп роста номинального выпуска определялся как произведение темпа роста выпуска базовых отраслей экономики и ИПЦ.

<sup>5</sup>  $D\_LNV=d(LN\_V)$ .

Обменный курс рубля к доллару, стоимость бивалютной корзины, индексы реального и номинального эффективных курсов рубля, денежные агрегаты ( $M_0$ , денежная база), остатки на корреспондентских счетах, индекс промышленного производства, индекс базовых отраслей промышленности, скорость обращения денег, экспорт, цены на нефть, отношение остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков в Банке России к денежным агрегатам рассматривались в логарифмах, так как логарифмическое преобразование позволяет линеаризовать модель. Для всех переменных был проведен ADL-тест на единичные корни (табл. 2).

Таблица 2

### Результаты расширенного теста Дикки—Фуллера на единичные корни

Обозначение	Логарифм	Порядок интегрированности	Тренд	Константа	t-статистика	Уровень значимости
1	2	3	4	5	6	7
LN_ERUS	+	1	—	—	-2,948	0,004
LN_ERBICR	+	1	—	—	-3,337	0,001
LN_REER	+	1	—	+	-4,542	0,000
LN_NEER	+	1	—	—	-3,789	0,000

Окончание табл. 2

1	2	3	4	5	6	7
MBK	–	0	–	–	–1,738	0,078
CPI	–	0	–	+	–4,376	0,001
LN_M0	+	1	–	+	–4,641	0,000
LN_BASE	+	1	–	+	–3,513	0,01
LN_CORR	+	1	–	+	–4,783	0,000
LN_EXP	+	1	–	+	–4,201	0,001
LN_IP_AGR	+	1	–	+	–8,247	0,000
UNEMPL	–	1	–	+	–5,815	0,000
LN_Y_AGR	+	1	–	+	–8,856	0,000
LN_OIL	+	1	–	+	–4,1	0,002
LN_V	+	1	–	+	–3,257	0,02
COR_H	+	1	–	–	–4,818	0,000
COR2	+	1	–	–	–4,666	0,000

Как можно заметить из табл. 2, гипотеза о наличии единичного корня в рядах ставки процента и инфляции отвергается. Денежные агрегаты, остатки на корреспондентских счетах, индекс промышленного производства, индекс базовых отраслей, экспорт, номинальный выпуск, индексы реального и номинального эффективных обменных курсов, а также стоимость бивалютной корзины являются интегрированными рядами первого порядка. При оценке уравнений рассматривались первые разности логарифма для денежных агрегатов, реального выпуска, промышленного производства, экспорта, эффективных обменных курсов, остатков на корреспондентских счетах, что соответствует предположению, что при проведении политики принимается во внимание не столько абсолютное значение этих показателей, сколько их темпы прироста. Первые разности логарифма для данных показателей являются стационарными рядами, и их можно использовать при оценке.

Кроме того, в качестве альтернативных показателей, описывающих экономическую активность, для выпуска базовых отраслей, а также для индекса промышленного производства рассматривались отклонения от долгосрочного тренда, что соответствует предположению о том, что центральный банк стремится препятствовать отклонению выпуска ( $y$ ) от своего равновесного значения ( $y^*$ ). Чтобы определить равновесное значение, был использован фильтр Годрика—Прескотта, а затем вычислен показатель  $y - y^*$  в соответствии с методологией, изложенной в работе Орфанидеса<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Orphanides A. (2000). Activist Stabilization Policy and Inflation: The Taylor Rule in the 1970s. Board of Governors of the Federal Reserve System.*

## Правила денежно-кредитной политики, основанные на прошлых значениях целевых переменных

Общая спецификация уравнения для проверки гипотез о наличии правил ДКП, основанных на предыдущих значениях целевых показателей, может быть представлена следующим образом:

$$r_t = c + \sum_{i=1}^j a_i \pi_{t-i} + \sum_{i=1}^k b_i y_{t-i} + \sum_{i=1}^l c_i z_{t-i} + \sum_{i=1}^m d_i r_{t-i} + e_t, \quad (3)$$

где  $\pi$  — инфляция,  $y$  — выпуск, а  $z$  — дополнительный целевой параметр ДКП, параметры  $j$ ,  $k$ ,  $l$ ,  $m$  отражают количество лагов. Переменная  $r$  отражает промежуточную цель ДКП. В качестве промежуточных целей были рассмотрены:

- ставка процента на рынке МБК;
- стоимость бивалютной корзины;
- денежная база в узком определении;
- остатки на корреспондентских счетах коммерческих банков;
- отношение остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков к денежному агрегату М2;
- отношение остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков к денежной базе.

В качестве потенциальных конечных целей денежно-кредитной политики анализировались:

- темп роста ВВП в реальном выражении;
- безработица;
- индекс промышленного производства;
- инфляция;
- эффективный курс рубля<sup>1</sup>;
- скорость обращения денег.

Оценка осуществлялась с помощью обобщенного метода наименьших квадратов (ОМНК). При оценке рассматривалось также влияние на промежуточные цели такого экзогенного фактора, как цены на нефть. Кроме того, в уравнениях оценивался линейный временной тренд, а сезонность устранялась с помощью добавления дамми-переменных. Количество лагов зависимых переменных определялось на основе их статистической значимости. Наконец, для того чтобы учесть серийную корреляцию ошибок и гетероскедастичность, были использованы оценки с ошибками в форме Ньюи-Уэста.

Результаты расчетов с помощью метода ОМНК приведены в табл. 3. Для каждой конечной цели ДКП в таблице указано значение коэффициента при первом лаге,  $t$ -статистика, а также количество значимых лагов данного показателя в модели.

<sup>1</sup> Первоначально в качестве конечной цели ДКП рассматривался реальный эффективный курс рубля, однако он оказался статистически незначимым в отличие от номинального эффективного курса рубля, который используется в итоговых уравнениях. По всей видимости, незначимость реального эффективного курса объясняется значительной корреляцией между ним и индексом потребительских цен.

Таблица 3

**Результаты оценки правил ДКП, основанных  
на прошлых значениях целевых показателей**

Промежуточная цель / Конечная цель	Ставка по межбан- ковским кредитам МБК	Денежная база в узком определении d(ln_BASE)	Стоимость бивалютной корзины d(ln_ERBICR)	Остатки средств на корр. счетах кредитных организаций в ЦБ РФ d(ln_CORR)	Отношение остатков на корр. счетах к денежной базе в широком определении d(COR_H)	Отношение остатков на корр. счетах к денежной массе d(COR2)
CPI	0,306 (0,572) L	-0,001 (0,399) L	0,001 (0,315) L	-0,017+ (0,074) L	-0,025* (0,097) L	-0,004 (0,515) L
Y			0,000 (0,972) L3	-0,001 (0,578) L	-0,005** (0,002) L	-0,001 (0,294) L2
IP	0,065 (0,109) L4	-0,001** (0,000) L3				
UNEMPL	0,03 (0,931) L2	-0,001 (0,510) L2	0,001 (0,357) L3	-0,001 (0,830) L	-0,005 (0,679) L	0,002 (0,431) L4
d(LN_V)	-30,17 (0,427) L2	-0,07 (0,649) L	0,133 (0,127) L2	1,115 (0,143) L3	1,270 (0,153) L4	-0,064 (0,954) L2
d(LN_NEER)	29,96 (0,555) L	-0,315** (0,010) L2		-1,476+ (0,065) L2	-2,473+ 0,023 L2	0,752 (0,547) L3
<b>Лагированные промежуточные цели и прочие регрессоры</b>						
Лагированная промежуточная цель	0,568** (0,000) L	-0,102** (0,004) L	0,280 (0,008) L	-0,291** (0,000) L	-0,750** (0,000) L	-0,342** (0,000) L
T		0,001** (0,005)				
CONST				1,760+ (0,065)	3,383+ (0,037)	
Число наблюдений	98	99	98	99	98	97
R <sup>2</sup>	0,584	0,770	0,268	0,742	0,567	0,753
adj. R <sup>2</sup>	0,537	0,735	0,164	0,703	0,500	0,700
AIC	-486,2	-647,9	-774,3	-288,8	-214,4	-299,4
BIC	-514,7	-611,6	-740,7	-252,4	-178,2	-253,0
F-статистика	12,23	21,91	2,589	18,85	8,474	14,17
F-статистика (prob)	0,000	0,000	0,0056	0,000	0,000	0,000

Примечание. «+» — p<0,10; «\*» — p<0,05; «\*\*» — p<0,01.

Как можно заметить из табл. 3, статистически значимыми в приведенных уравнениях оказались такие конечные цели ДКП, как показатели выпуска в реальном выражении, номинального эффективного обменного курса и потребительских цен. При этом, судя по полученным результатам, ЦБ РФ стремился сглаживать инфля-

цию: в случае роста ИПЦ проводилась ограничительная политика, заключающаяся в снижении темпов роста остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков. Замедление темпов роста экономики приводило к стимулирующей политике — увеличению либо денежного предложения, либо остатков на корсчетах. В то же время интересно, что укрепление рубля вызывало сокращение денежной базы и корреспондентских счетов коммерческих банков, что, по всей видимости, является следствием политики ЦБ, направленной на снижение инфляции путем укрепления курса рубля. Иными словами, когда Банк России не препятствовал укреплению курса рубля путем скупки валюты, денежная база и корреспондентские счета росли медленнее.

Интересно отметить, что результаты оценки различных вариантов правил ДКП, основанных на прошлых значениях целевых показателей, показали, что процентную ставку, являющуюся важнейшей промежуточной целью ДКП во многих развитых странах, в российских условиях нельзя рассматривать как промежуточную цель ДКП. При оценке уравнения для ставки на рынке МБК все возможные конечные цели ДКП оказались незначимыми.

Таким образом, мы показали, что для ЦБ РФ имеет значение такая конечная цель ДКП, как обменный курс, а в качестве промежуточных целей он использует остатки на корреспондентских счетах коммерческих банков.

Однако органы денежно-кредитного регулирования при проведении ДКП ориентируются не столько на прошлые значения макроэкономических переменных, сколько на их ожидаемые значения. При этом очевидно, что в силу инерционности большинства процессов в экономике ожидаемые значения переменных определяются в том числе и их прошлыми значениями. Следовательно, представляется интересным оценить правила ДКП, основанные на будущих значениях целевых показателей.

## **Правила денежно-кредитной политики, основанные на будущих значениях целевых переменных**

При оценке правил ДКП, основанных на ожиданиях органов денежно-кредитного регулирования относительно будущих значений выпуска, инфляции, безработицы, обменного курса, а также других целевых показателей, используется обобщенный метод моментов (ОММ).

Обобщенный метод моментов, разработанный Хансеном в 1982 г.<sup>1</sup>, имеет ряд преимуществ, которые позволяют рассматривать его в качестве наиболее подходящей техники для оценки процесса динамики промежуточной цели ДКП.

Во-первых, в отличие от МНК ОММ не требует предположения о нормальном распределении изменений промежуточной цели. В асимптотическом приближении достаточным условием является стационарность и эргодичность рассматриваемых временных рядов, а также существование соответствующих моментов.

Во-вторых, оценки ОММ и их стандартные ошибки состоятельны, даже если остатки имеют условную гетероскедастичность. Поскольку при оценке непрерывного процесса по дискретным наблюдениям возникает проблема агрегирования

---

<sup>1</sup> Hansen L.P. Large sample properties of Generalized Method of Moments estimators // *Econometrica*. 1982. N 50. P. 1029—1054.

данных во времени, что влияет на распределение остатков, данное свойство ОММ позволяет уменьшить воздействие дискретной аппроксимации на ошибку оценки параметров.

В то же время ОММ применим только для оценок больших выборок, т.е. указанные свойства достигаются при большом числе наблюдений. В большинстве случаев оценки ОММ асимптотически эффективны, однако они редко эффективны на конечных выборках. Поэтому анализ правил ДКП российского ЦБ проводился на всем периоде с 1999 по 2007 г. на ежемесячных данных.

В основе метода лежит «теоретическое» (a priori) утверждение о выполнении условия ортогональности для генеральной совокупности (population orthogonality condition), записываемое в виде  $E[z'g(y, X, \theta)] = 0$ , где  $g(\bullet)$  — непрерывная функция от матрицы наблюдаемых значений эндогенных и экзогенных переменных ( $y, X$ ) и вектора параметров  $\theta$ ,  $z$  — вектор инструментальных переменных, не зависящих от параметров. Далее строится выборочный аналог условия ортогональности  $m(y, X, \theta, z)$ , и минимизируется по  $\bar{\theta}$  следующее выражение:

$$J(\bar{\theta}) = m(y, X, \bar{\theta}, z)' \cdot W \cdot m(y, X, \bar{\theta}, z), \quad (4)$$

где  $W$  — наилучшим образом выбранная ковариационная матрица Ньюи—Уэста. Если выбор матрицы  $W$  оптимален, то значения данного выражения асимптотически распределены как  $\chi^2$ . Произведение  $J(\bar{\theta})$  на число наблюдений, известное как  $J$ -статистика, также распределено как  $\chi^2$  с числом ограничений, равным разнице между количеством накладываемых на моменты ограничений и числом оцениваемых параметров. Согласно нулевой гипотезе все ограничения выполняются. Данная статистика является показателем качества регрессионной модели, оцениваемой с помощью ОММ.

Поскольку в рассматриваемом случае размерность множества доступной денежным властям информации и, следовательно, число ортогональных условий превышают число параметров, модель является переопределенной и мы имеем право проверить выполнение наложенных ограничений с помощью  $J$ -статистики Хансена, которая является характеристикой качества уравнения, оцененного с помощью ОММ.

В качестве инструментальных переменных для оценки регрессии рассматривались запаздывающие значения промежуточных и конечных целей ДКП, цен на нефть и денежных агрегатов M0 и M2. С помощью соответствующих статистик из этого набора были выбраны те переменные, для которых условия ортогональности выполнялись.

Таким образом, оценивалась модель вида

$$r_t = \alpha_0 + \alpha_1 r_{t-1} + E_{t-1}(y_{t+n} - y^*) + E_{t-1}(\pi_{t+n} - \pi^*) + E_{t-1}(z_{t+n} - z^*) + e_t, \quad (5)$$

т.е. предполагалось, что центральный банк при проведении ДКП ориентируется на ожидаемое отклонение конечных целей ДКП от целевого значения. Причем данные отклонения ЦБ прогнозирует на основе информации, полученной за моменты, предшествующие моменту  $t$ . При оценке уравнения регрессии в качестве прогнозируемых значений рассматриваются фактические значения в период  $t + n$ . Оптимальное число периодов  $n$  выбиралось исходя из значения статистики  $R^2$ :

рассматривалось такое количество периодов  $n$ , при котором значение  $R^2$  было максимальным.

Результаты оценки различных вариантов правил ДКП приведены в табл. 4. Для каждой конечной цели ДКП в таблице указаны значение коэффициента при ее значении в момент  $t + 1$ ,  $t$ -статистика, а также количество значимых прогнозных значений данного показателя в модели. При оценке был проведен тест на гетероскедастичность Пагана—Холла, который показал, что нулевая гипотеза о гомоскедастичности остатков отвергается лишь для одной спецификации модели. В то же время напомним, что ОММ-оценки являются состоятельными даже в случае наличия гетероскедастичности в остатках.

Таблица 4

**Результаты оценки правил ДКП, основанных  
на будущих значениях целевых показателей**

Промежуточная Конечная цель	MBK	d(ln_BASE)	d(ln_ERBICR)	d(ln_CORR)	d(COR_H)	d(COR2)
1	2	3	4	5	6	7
CPI	<b>1,068**</b> (0,002) F4	<b>-0,005*</b> (0,012) F4	-0,001 (0,168) F4	<b>-0,066**</b> (0,000) F6	<b>-0,068**</b> (0,000) F6	<b>-0,039**</b> (0,000) F6
Y	<b>0,112**</b> (0,000) F4	0,000 (0,285) F	0,000 (0,366) F2	<b>-0,004*</b> (0,026) F3	<b>-0,002*</b> (0,045) F4	<b>-0,003**</b> (0,000) F5
d(LN_UNEMPL)	<b>-0,751*</b> (0,040) F	0,003 (0,617) F2	0,000 (0,692) F6	0,026 (0,257) F4	<b>0,041**</b> (0,005) F4	<b>0,034*</b> (0,016) F4
d(LN_V)	14,70 (0,718) F	<b>-0,735*</b> (0,024) F2	-0,077 (0,392) F4	<b>-5,045*</b> (0,025) F5	-0,350 (0,727) F	-0,449 (0,570) F
d(LN_NEER)	<b>91,48+</b> (0,088) F3	0,147 (0,782) F3		<b>-3,401*</b> (0,014) F4	<b>-2,772+</b> (0,070) F4	<b>-2,464*</b> (0,011) F2
<b>Лагированные промежуточные цели и прочие регрессоры</b>						
MBK	0,590** (0,000)					
d(LN_BASE)		<b>-0,313**</b> (0,000)				
d(LN_ERBICR)			0,324** (0,003)			
d(LN_CORR)				0,206* (-0,039)		
d(COR_H)					<b>-0,476**</b> (0,000)	
d(COR2)						<b>-0,301**</b> (0,000)

Окончание табл. 4

1	2	3	4	5	6	7
T	-0,044* (0,026)				0,001* (0,044)	0,001+ (0,079)
CONST	-87,84* (0,020)	0,607** (0,007)	0,115+ (0,057)	6,780** (0,001)	6,132** (0,000)	3,488** (0,002)
Число наблюдений	93	93	94	93	90	93
R <sup>2</sup> 1	0,702	0,589	0,545	0,519	0,587	0,524
R <sup>2</sup> 2	0,731	0,520	0,636	0,526	0,536	0,501
R <sup>2</sup> 3	0,848	0,293	0,485	0,317	0,678	0,649
R <sup>2</sup> 4	0,790	0,454	0,353	0,321	0,427	0,433
R <sup>2</sup> 5	0,732	0,512	.	0,454	0,430	0,305
J-статистика	31,90	21,96	18,22	18,77	21,52	19,88
J-статистика (prob)	0,522	0,462	0,441	0,406	0,309	0,402
Статистика Pagan—Hall (prob)	0,514	0,362	0,0814	0,464	0,821	0,995

Примечание. «+» —  $p < 0,10$ ; «\*» —  $p < 0,05$ ; «\*\*» —  $p < 0,01$ .

Как видно из приведенных расчетов, гипотеза о выполнении условий ортогональности (см. выше) не отвергается ни для одной из построенных моделей, а прогнозируемые переменные объясняются инструментальными переменными достаточно хорошо (высокое значение  $R^2$  для соответствующих уравнений).

Результаты оценки правил, основанных на ожидаемых значениях целевых показателей, оказались лучше, чем для правил, основанных на прошлых значениях конечных целей ДКП. На наш взгляд, такой вывод является вполне ожидаемым, так как современные центральные банки большое внимание уделяют именно прогнозируемому развитию событий в экономике страны. Учитывая тот факт, что результаты, полученные при оценке обоих видов правил, оказались в целом непротиворечивы, мы будем отдавать предпочтение именно правилам, основанным на ожидаемых значениях конечных целей ДКП.

Самые «плохие» оценки были получены для такой промежуточной цели, как бивалютная корзина. В частности, статистические данные не позволяют говорить о том, что Банк России использует данный показатель в качестве промежуточной цели ДКП. В то же время полученные результаты не противоречат гипотезе о том, что бивалютная корзина является важным целевым ориентиром для ЦБ — ожидаемое укрепление рубля приводит к смягчению денежно-кредитной политики.

Кроме того, удалось показать, что гипотеза о том, что как ИПЦ, так и темп изменения выпуска в реальном выражении могут считаться конечными целями ДКП Банка России, не противоречит фактическим данным: ожидаемое ускорение инфляции либо темпов роста ВВП приводило к ужесточению ДКП за счет повышения процентных ставок, снижения денежного предложения либо уменьшения остатков на корсчетах коммерческих банков в Банке России. В то же время необходимо учитывать, что такая взаимосвязь промежуточных целей ДКП и выпуска может быть следствием действия базовых макроэкономических взаимосвязей: ускорение темпа роста ВВП могло сопровождаться сокращением темпа роста денежной базы в результате стерилизации значительной части поступающей в страну валютной выручки экспортеров.

Как и при оценке правил, основанных на прошлых значениях целевых индикаторов, оказалось, что ожидаемый рост эффективного курса рубля вызывает ужесточение ДКП. Иными словами, органы денежно-кредитного регулирования ре-

агировали на колебания эффективного курса, изменяя инструменты ДКП в направлении, противоположном направлению стабилизации курса. Можно предположить, что такая ситуация была обусловлена большим значением, которое имеет курсовая политика Банка России в снижении инфляции. Ускорение темпов роста цен заставляло ЦБ РФ проводить более жесткую ДКП, несмотря на укрепление национальной валюты. Иными словами, в периоды ускорения инфляции ЦБ РФ начинал обращать меньшее внимание на укрепление курса рубля, уменьшая объемы покупки иностранной валюты. В результате курс рубля укреплялся, но инфляция при этом замедлялась.

Полученные результаты свидетельствуют в пользу того, что ЦБ РФ при проведении денежно-кредитной политики использовал различные промежуточные цели: как процентные ставки, так и денежное предложение и остатки на счетах коммерческих банков в Банке России. В настоящее время у ЦБ РФ еще не сформировалась целостная концепция проведения ДКП, что объясняется как быстрым изменением внутренних и внешних условий ее проведения, так и сравнительно небольшой развитостью российского финансового рынка и банковской системы.

Наконец, отметим, что полученные оценки говорят о достаточно низкой инерционности промежуточных целей ДКП — значение коэффициентов при лагированных значениях промежуточных целей не превышает 0,6 (оценки для развитых стран — 0,90—0,95<sup>1</sup>), что может объясняться большей волатильностью российского финансового рынка, вследствие которой ЦБ РФ приходится часто реагировать на изменение ситуации на рынке.

В целом полученные результаты совпадают с общепринятым мнением о том, что в период после кризиса 1998 г. основной задачей ЦБ РФ было поддержание валютного курса при одновременном обеспечении стабильности банковской системы. Однако при этом Банк России постепенно начал уделять большее внимание таким «традиционным» конечным целям ДКП, как инфляция и экономический рост.

## Выводы

Оценка двух спецификаций правил ДКП (основанных на прошлых и на ожидаемых значениях конечных целей ДКП) показала, что со статистической точки зрения именно наличие правила, основанного на прогнозируемых значениях, в большей степени соответствуют эмпирическим данным. Несмотря на то что бивалютная корзина официально является операционным ориентиром ЦБ РФ, гипотезу об отсутствии реакции данного показателя на прогнозируемые значения различных конечных целей ДКП отвергнуть не удалось. Иными словами, стоимость бивалютной корзины на практике, по-видимому, не использовалась Банком России в качестве промежуточной цели проведения политики. В то же время полученные результаты не противоречат гипотезе о том, что бивалютная корзина является важным целевым ориентиром для ЦБ — ожидаемое укрепление рубля приводит к смягчению денежно-кредитной политики, что соответствует результатам, полученным при оценке векторных авторегрессий.

Также удалось показать, что конечной целью ДКП Банка России может считаться и стабилизация цен: ожидаемое ускорение инфляции либо темпов роста

---

<sup>1</sup> Clarida R., Gali J., Gertler M. Monetary Policy Rules in Practice: Some International Evidence // NBER Working Paper. 1997. No 6254.

ВВП приводило к ужесточению ДКП за счет повышения процентных ставок, снижения денежного предложения либо уменьшения остатков на корсчетах коммерческих банков в Банке России. Интересно отметить, что ожидаемый рост эффективного курса рубля вызывает ужесточение ДКП. Иными словами, органы денежно-кредитного регулирования реагировали на колебания эффективного курса, изменяя инструменты ДКП в направлении, противоположном направлению стабилизации курса. Таким образом, в периоды ускорения инфляции ЦБ РФ начал обращать меньшее внимание на укрепление курса рубля, уменьшая объемы покупки иностранной валюты. В результате курс рубля укреплялся, но инфляция при этом замедлялась. Данная ситуация была обусловлена скорее всего тем, что снижение инфляции являлось бóльшим приоритетом для Банка России, чем вопросы курсовой политики.

Полученные результаты свидетельствует в пользу того, что в рассмотренный период ЦБ РФ использовал различные промежуточные цели ДКП: как процентные ставки, так и денежное предложение и остатки на счетах коммерческих банков в Банке России. Разнообразие используемых промежуточных целей может объясняться прежде всего быстрым изменением внутренних и внешних условий проведения ДКП.

Наконец, отметим, что проведенное исследование показало низкую инерционность промежуточных целей ДКП — коэффициенты при лагированных значениях промежуточных целей не превышают 0,6, что, по всей видимости, связано с большей волатильностью российского финансового рынка, которая вынуждала ЦБ РФ быстро адаптировать ДКП к ситуации на рынке.

## **Перспективы перехода к режиму таргетирования инфляции в РФ<sup>1</sup>**

### **1. Причины перехода к режиму таргетирования инфляции**

В течение ряда лет российские власти придерживались тактики, при которой стремились сдерживать инфляцию и в то же время не допускать слишком быстрого укрепления рубля. Однако во второй половине 2006 г., после окончательной либерализации валютного регулирования, в этой тактике произошли изменения. ЦБ отказался от ориентиров по укреплению рубля. В представленных в августе 2006 г. «Основных направлениях денежно-кредитной политики на 2007 год» Банк России впервые явно обозначил свою главную задачу — борьба с инфляцией, которая должна составить 6,5-8% по итогам 2007 г. Что касается целевого ориентира по индексу реального курса рубля, то в документе сказано, что диапазон его изменения составляет от 0 до 10%. Все это свидетельствует о том, что ЦБ постепенно движется в направлении перехода к режиму таргетирования инфляции, т.е. такой политики, когда именно параметры инфляции объявляются основной целью денежных властей.

Ключевым уроком использования в мировой практике фиксированных обменных курсов в конце XX в. стало понимание того, что такой режим не способен обеспечить устойчивую стабильность на денежном и валютном рынках в условиях высокой мобильности капитала<sup>2</sup>. Завышенные обменные курсы, недостаточное доверие экономических агентов к денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политике, увеличение объемов внешнего долга способствовали повышению вероятности спекулятивных атак на национальные валюты и возникновению финансовых кризисов в странах, использовавших режим фиксированного обменного курса (напомним, что именно поддержание фиксированного обменного курса в условиях масштабного оттока капитала из страны стало одной из существенных характеристик кризиса 1998 г. в России). Поэтому по мере того как финансовые

---

<sup>1</sup> Первоначальный вариант статьи опубликован в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 1). Данный вариант расширен и уточнен, в том числе с учетом новых статистических данных.

<sup>2</sup> *Obstfeld M., Rogoff K.* The mirage of fixed exchange rates // *Journal of Economic Perspectives*. 1995. No 9. P. 73—96.

рынки стран становятся более открытыми, их уязвимость к шокам при использовании режима фиксированного курса увеличивается, в то время как использование плавающего курса становится более оправданным и приводит к большей стабильности и как следствие к ускорению экономической динамики.

Режим таргетирования инфляции (*inflation targeting*) подразумевает публичное объявление целевых значений инфляции на определенную перспективу, а стабильность цен объявляется долгосрочной целью денежной политики. Другие цели, такие, как занятость или относительная стабильность обменного курса, также могут учитываться, но являются второстепенными. При этом, если власти четко придерживаются поставленных целей и добиваются их, режим таргетирования инфляции ведет к снижению инфляционных ожиданий.

Режим таргетирования инфляции является относительно новым режимом денежно-кредитной политики, который тем не менее уже широко распространен в мире. Впервые о переходе к прямому таргетированию уровня инфляции заявила Новая Зеландия в 1990 г. Впоследствии данный режим был принят денежными властями Канады, Великобритании, Швеции, Финляндии, Австралии, Испании, Израиля, Чехии и Чили. Сначала таргетирование инфляции использовалось исключительно в развитых странах, а развивающиеся страны практически повсеместно использовали режим фиксированного обменного курса. Однако уже в конце 1990-х гг. развивающиеся страны и страны с переходной экономикой начали его использовать. По состоянию на начало 2007 г. 23 страны применяли таргетирование инфляции, из которых лишь 7 являлись развитыми.

В ближайшие годы, как ожидается, число стран, использующих режим инфляционного таргетирования, будет расти. Опрос, проведенный экспертами МВФ среди представителей денежных властей 88 развивающихся стран и стран с переходной экономикой<sup>1</sup>, показал, что более половины стран, скорее всего, перейдут в ближайшее время к инфляционному таргетированию. Более того, практически три четверти этих стран планируют перейти к таргетированию инфляции в 2010 г.

## 2. Режим таргетирования инфляции и институциональная среда

До недавнего времени в экономической литературе главенствовала точка зрения, согласно которой режим таргетирования инфляции является гораздо более требовательным к качеству институциональной и макроэкономической среды по сравнению с альтернативными режимами денежно-кредитной политики. Достаточно жесткие условия, при выполнении которых считалось целесообразным переходить к таргетированию инфляции, заставляли развивающиеся страны и страны с переходной экономикой очень нерешительно подходить к вопросу о возможном переходе к новому режиму денежно-кредитной политики. Такая точка зрения подробно изложена в работе Эйхенгрин и др.<sup>2</sup>, где утверждается, что

<sup>1</sup> *Batini N., Breuer P., Kochhar K., Roger S.* (2006). *Inflation Targeting and the IMF*. Prepared by Monetary and Financial Systems Department, Policy and Development Review Department, and Research Department.

<sup>2</sup> *Eichengreen B., Masson P., Savastano M., Sharma S.* *Transition Strategies and Nominal Anchors on the Road to Greater Exchange-Rate Flexibility // Essays in International Finance*. 1999. Vol. 213 (Princeton, New Jersey: International Finance Section, Department of Economics, Princeton University).

без необходимых технических навыков и независимости центрального банка не стоит и пытаться перейти к таргетированию инфляции. Более того, в исследовании рекомендовалось тем развивающимся странам, которые уже перешли к использованию инфляционного таргетирования, вернуться к режимам денежно-кредитной политики, которые они применяли ранее.

В последнее время, после того как стали очевидны положительные результаты, достигнутые странами, перешедшими к режиму таргетирования инфляции, в экономической литературе стала преобладать более нейтральная точка зрения. Например, Караре и др.<sup>1</sup> утверждают, что не существует абсолютно жестких условий, выполнение которых необходимо для внедрения режима инфляционного таргетирования. Другими словами, невыполнение каких-либо условий не должно становиться препятствием для перехода к инфляционному таргетированию. Труман<sup>2</sup> также делает вывод: большая часть условий, которые обычно приводятся в качестве необходимых для успешного применения режима таргетирования инфляции, являются на самом деле желательными, а не обязательными.

Стоит отметить, что большая часть таких условий на самом деле относится не только и не столько к режиму таргетирования инфляции, сколько к любому режиму денежно-кредитной политики. Более того, практика показывает, что выполнение жестких технических условий может оказаться менее важным, чем постоянное улучшение таких условий после перехода к таргетированию инфляции. Перечислим эти условия<sup>3</sup>, а также проанализируем, насколько они выполнены в РФ (табл. 1).

- Институциональная независимость. Центральный банк должен обладать легальной автономией и не испытывать давления со стороны властей, которое может привести к возникновению конфликтов с объявленной банком целью по уровню инфляции.
- Высокая квалификация аналитиков и надежная статистика. Для эффективного применения режима таргетирования инфляции ЦБ должен быть способным достоверно ее прогнозировать.
- Требования к структуре экономики. Успешная реализация режима таргетирования инфляции требует, чтобы цены в стране были свободными, экономика не испытывала сильной зависимости от цен на экспортируемое сырье и колебаний обменного курса, а долларизация экономики была минимальной.
- Развитая финансовая система. Для обеспечения стабильности финансовой системы при осуществлении таргетирования инфляции и эффективной работы трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики необходимы устойчивая банковская система и развитые финансовые рынки.

<sup>1</sup> Carare A., Schaechter A., Stone M. and Zelmer M. Establishing Initial Conditions in Support of Inflation Targeting // IMF Working Paper. 2002. 02/102. Washington, IMF.

<sup>2</sup> Truman E.M. Inflation Targeting in the World Economy. Institute for International Economics. Washington, 2003.

<sup>3</sup> Данные условия были получены экспертами МВФ на основе опросов руководителей центральных банков ряда стран.

Таблица 1

**Выполнение в РФ условий, желательных для введения режима таргетирования инфляции**

Условие	Выполнение условия в РФ	Комментарий
Институциональная независимость органов денежно-кредитного регулирования	Выполнено частично	ЦБ РФ обладает автономией, однако регулярно испытывает давление со стороны как исполнительной, так и законодательной власти
Высокая квалификация аналитиков и надежная статистика	Выполнено частично	Квалификация экспертов Банка России позволяет осуществлять достаточно качественное прогнозирование инфляции*, однако всей достоверной статистики, необходимой для прогнозирования, на настоящий момент нет
Структура экономики	Не выполнено	Экономическая ситуация в РФ сильно зависит от цен на сырье, многие цены в стране де-факто не являются свободными, а долларизация экономики хотя и снижается, но все еще остается высокой
Развитая финансовая система	Выполнено частично	Развитие финансовой системы страны идет быстрыми темпами, однако по сравнению с другими странами с переходной экономикой ее размер все еще невелик и она подвержена значительным рискам

\* Необходимо отметить, что на протяжении последних лет прогнозы инфляции, публикуемые Банком России, систематически оказывались ниже ее фактических темпов. Однако мы считаем, что данная тенденция объясняется не столько недостаточной квалификацией сотрудников ЦБ РФ, сколько политическими аспектами, связанными с высокой социальной и экономической значимостью данного показателя.

Таким образом, ни одно из условий в РФ пока не выполнено полностью. Однако очевидно, что все приведенные условия важны для любого режима денежно-кредитной политики, а некоторые из них даже являются более важными для режимов, альтернативных таргетированию инфляции. В частности, независимость ЦБ от фискальных властей и проведение бюджетно-налоговой политики, направленной на поддержание соответствующего режима, являются более важными для режима фиксированного обменного курса, чем для инфляционного таргетирования. В то же время, конечно, есть и такие условия, которые более важны для успешного осуществления именно таргетирования инфляции. Таким условием является, например, наличие качественной статистики по макроэкономическим показателям страны.

Одновременно стоит отметить, что улучшение институциональных условий в странах, использующих режим таргетирования инфляции, обычно происходило не до, а после момента перехода к новому режиму денежно-кредитной политики. Во всех странах, совершивших переход к режиму таргетирования инфляции, на момент перехода указанные выше условия не выполнялись, но после перехода к новому режиму они улучшались.

Батини и Лакстон<sup>1</sup> также утверждают, что не существует жестких обязательных условий, которые должны выполняться для успешного перехода к режиму тарге-

<sup>1</sup> *Batini N., Laxton D. (2005). Under What Conditions Can Inflation Targeting Be Adopted? The Experience of Emerging Markets. Paper prepared for the Ninth Annual Conference of the Central Bank of Chile «Monetary Policy Under Inflation targeting». Santiago, Chile. October 20 and 21 2005.*

тирования инфляции. Конечно, это не означает, что начальные условия абсолютно не важны: опыт стран, применяющих инфляционное таргетирование, говорит о том, что чем лучше соблюдались условия успешного внедрения данного режима, тем выше макроэкономические результаты, достигнутые впоследствии. Однако практически при любых начальных условиях развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, осуществившие переход к таргетированию инфляции, развивались динамичнее, чем прочие страны.

### 3. Результаты перехода к режиму таргетирования инфляции в развитых и развивающихся странах

Отметим, что после перехода к режиму таргетирования инфляции результаты развитых стран были в целом выше, чем развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Такой результат объясняется скорее всего тем, что развивающиеся страны чаще не выполняли цели по инфляции, чем развитые. Так, в работе Роджера и Стоуна<sup>1</sup> утверждается, что развивающиеся страны и страны с переходной экономикой не достигали объявленных целей в 50% случаев, в то время как развитые — лишь в 33% (табл. 2). Важно отметить, однако, существенные различия в условиях проведения политики в этих группах стран. Данный результат во многом отражает две тенденции. Во-первых, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, как правило, после перехода к новому режиму денежно-кредитной политики осуществляли политику значительного снижения инфляции. Во-вторых, высокая волатильность инфляции и, следовательно, более частое недостижение объявленных целей характерно прежде всего для тех стран, которые стремятся к значительному снижению инфляции, а не для тех, кто из года в год объявляет слабоизменяющиеся цели.

Таблица 2

#### Выполнение объявленных целей по инфляции в странах, применяющих режим таргетирования инфляции

Группы стран	Количество стран в группе	Среднее отклонение фактической инфляции от целевой, п. п.	Частота невыполнения объявленной цели по инфляции, %	Период, в течение которого фактическая инфляция отклонялась от целевой, месяцы
1	2	3	4	5
Все страны	22	0,1	43,5	17,3
Развитые страны	11	-0,2	34,8	15,5
Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой	11	0,3	52,2	19,1
<i>Страны, значительно снизившие инфляцию после перехода к таргетированию инфляции, в том числе:</i>	14	0,4	59,7	16,3

<sup>1</sup> Roger S., Stone M. On Target: The International Experience with Achieving Inflation Targets // IMF Working Paper. 2005. No 05/163. Washington, IMF.

Окончание табл. 2

1	2	3	4	5
развитые страны	5	-0,1	52,1	17,6
развивающиеся страны и страны с переходной экономикой	9	0,7	63,9	15,5
<i>Страны со стабильной инфляцией после перехода к таргетированию инфляции, в том числе:</i>	17	-0,4	32,2	15,1
развитые страны	11	-0,3	28,6	13,9
развивающиеся страны и страны с переходной экономикой	6	-0,6	39	17,3

Источник. Roger and Stone, 2005.

Опыт стран, перешедших к режиму таргетирования инфляции, также свидетельствует о том, что плохие начальные условия могут быть улучшены за достаточно короткий срок. Например, Роджер и Стоун говорят о том, что волатильность инфляции в тех странах, которые после введения инфляционного таргетирования ее снижают, уменьшается вдвое в течение 3 лет после перехода к новому режиму денежно-кредитной политики.

Вообще говоря, тот факт, что макроэкономические показатели значительно улучшаются после начала применения режима таргетирования инфляции, даже если начальные условия были не слишком благоприятными, свидетельствует в пользу высокой значимости для макроэкономической динамики инфляционных ожиданий и веры экономических агентов в то, что центральный банк будет стараться выполнить заявленную им цель по инфляции. В работе Шервина<sup>1</sup> показано, что политическая поддержка перехода к режиму таргетирования инфляции является ключевым элементом успеха такой меры денежно-кредитной политики.

Отметим также тот факт, что многие страны, которые собираются внедрить режим инфляционного таргетирования, имеют лучшие макроэкономические условия, чем страны, которые уже перешли к такому режиму денежно-кредитной политики. Как правило, у кандидатов на внедрение инфляционного таргетирования меньшие темпы инфляции, меньше бюджетный дефицит и более быстрый экономический рост. Следовательно, можно ожидать, что таким странам режим таргетирования инфляции принесет еще больше выгод по сравнению со странами, которые начали применять таргетирование инфляции ранее.

#### 4. Политические условия перехода к режиму таргетирования инфляции

В то же время стоит назвать ряд условий, при которых переход к режиму таргетирования инфляции является нежелательным<sup>2</sup>, а также проанализировать, насколько данные условия выполнены в РФ (табл. 3).

<sup>1</sup> Sherwin M. Institutional Frameworks for Inflation Targeting? // Reserve Bank of New Zealand Bulletin. 2000. Vol. 63.

<sup>2</sup> Laurens B. Monetary Policy Implementation at Different Stages of Market Development // IMF Occasional Paper. 2005. No 244. Washington, IMF.

- В некоторых небольших экономиках с малым ВВП на душу населения возможности ЦБ по проведению денежно-кредитной политики и независимость финансовой системы столь малы, что эффективная реализация режима таргетирования инфляции практически невозможна.
- В ряде небольших открытых экономик зарплаты и цены практически полностью определяются ценами за границей и обменным курсом. В таком случае режим инфляционного таргетирования не будет иметь преимуществ по сравнению с режимом фиксированного обменного курса.
- До настоящего времени практически не было стран, которые бы осуществляли переход к режиму инфляционного таргетирования при двузначных темпах инфляции. Несмотря на то что в таких условиях объявление целей по инфляции способно снизить инфляционные ожидания, ЦБ могут нести значительные репутационные издержки, так как данные цели с большой вероятностью не будут достигаться. Кроме того, если цели не будут достигнуты несколько раз подряд, инфляционные ожидания могут вновь вырасти.
- Переход к режиму таргетирования инфляции может быть нежелательным в том случае, если в органах государственной власти нет поддержки такого шага. Одновременно эффективное применение данного режима невозможно без сбалансированной бюджетно-налоговой политики.
- Режим таргетирования инфляции стоит внедрять лишь тогда, когда руководители центрального банка страны готовы жестко придерживаться объявленных целей и решений. Этот режим является гибким инструментом денежно-кредитной политики, однако для его успешного применения важно обеспечить полное доверие экономических агентов к проводимой политике и заявлениям руководителей центрального банка.

Таблица 3

**Выполнение в РФ условий, необходимых для перехода  
к режиму таргетирования инфляции**

Условие	Выполнение условия в РФ	Комментарий
Сравнительно большой размер экономики	Выполнено	Экономика РФ в настоящее время стабильно развивается, и ВВП страны сравнительно высок
Цены определяются внутри страны	Не выполнено	Экономика РФ сильно зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, на динамику денежного предложения в стране решающее влияние оказывают мировые цены на энергоносители
Темп инфляции менее 10%	Не выполнено	За всю новейшую историю России ИПЦ за год оказался меньше 10% лишь в 2006 г., а затем вновь начал расти.
Поддержка перехода к режиму таргетирования инфляции в органах государственной власти	Выполнено	Задача снижения инфляции является на данный момент приоритетной для правительства страны, а лучше всего для выполнения данной задачи подходит именно режим инфляционного таргетирования
Органы денежно-кредитного регулирования жестко придерживаются заявленных целей	Выполнено частично	Представители ЦБ РФ постоянно заявляют о неизменности объявленных целевых ориентиров. Однако в то же время данные целевые ориентиры достигаются далеко не всегда

Таким образом, в настоящее время, по мере роста поддержки перехода к режиму таргетирования инфляции в органах государственной власти, в нашей стране выполнена большая часть необходимых условий для введения нового режима денежно-кредитной политики. Поразивший страну экономический кризис хоть и вызвал ускорение инфляции, но одновременно привел к повышению роли процентной политики Банка России, что облегчает переход к инфляционному таргетированию. Следовательно, в среднесрочном периоде при наличии политической воли режим таргетирования инфляции в России может стать реальностью.

## 5. Особенности перехода к режиму таргетирования инфляции в развивающихся странах

Несмотря на то что е. страны, в которых переход к режиму таргетирования инфляции представляется нецелесообразным, в целом данный режим является весьма гибким инструментом денежно-кредитной политики, который может быть адаптирован для применения в конкретных странах. Как правило, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой сталкиваются с такими проблемами в экономике, которые отличаются от проблем, возникающих в развитых странах. Кальво и Мишкин<sup>1</sup> выделяют 5 особенно важных вызовов, характерных именно для развивающихся стран<sup>2</sup>:

- некачественный финансовый менеджмент в общественном секторе;
- слабый финансовый сектор и неразвитость институтов на финансовом рынке;
- низкое доверие экономических агентов к органам государственной власти, осуществляющим денежно-кредитную политику;
- значительная долларизация экономики;
- высокая чувствительность экономики к динамике международных потоков капитала.

Кроме того, для многих развивающихся стран характерна значительная неопределенность по поводу существующего в стране трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики.

Необходимым условием повышения доверия населения к проводимой центральный банком денежно-кредитной политике является улучшение качества управления государственными финансами. В то же время отметим, что переход к таргетированию инфляции может сам по себе создать предпосылки для ужесточения денежно-кредитной политики. Это может произойти в том случае, если значительный дефицит бюджета будет приводить к системному риску невыполнения заявленных целей по инфляции.

При переходе к режиму таргетирования инфляции необходимо принимать во внимание слабость финансовых институтов страны. Как утверждает в работе Лоренса и др., указанная слабость изменяет эффективность и скорость работы трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики. Недостаточно раз-

<sup>1</sup> Calvo G.A. and Mishkin F. The Mirage of Exchange Rate Regimes for Emerging Market Countries // NBER Working paper. 2003. No 9808.

<sup>2</sup> Fraga A., Goldfajn I., Minella A. Inflation Targeting in Emerging Market Economies // NBER Working Paper. 2003. No 10019. Cambridge, Massachusetts, NBER.

витые финансовые рынки также могут снизить надежность использования рыночных инструментов денежно-кредитной политики. При этом необходимо помнить, что очень важной для успешного применения режима инфляционного таргетирования является способность центрального банка влиять на рыночные процентные ставки в стране. Таким образом, при внедрении инфляционного таргетирования в случае необходимости следует принимать дополнительные меры по повышению устойчивости и развитию финансовой системы страны.

Проблема недостаточного доверия экономических агентов к действиям денежных властей в развивающихся странах и странах с переходной экономикой является весьма серьезной, так как успешность реализации режима таргетирования инфляции во многом зависит от инфляционных ожиданий. Если же цели по инфляции не будут выполняться, то инфляционные ожидания не только не снизятся, но и могут вырасти. Впрочем, на первом этапе перехода к инфляционному таргетированию органы денежно-кредитного регулирования могут принять ряд мер, чтобы увеличить вероятность достижения объявленных целей. Такими мерами являются выбор подходящего целевого уровня инфляции в рамках того или иного диапазона, а также размах допустимых колебаний фактического уровня инфляции вокруг целевого.

Значительная долларизация экономики также создает препятствия для успешного перехода к режиму инфляционного таргетирования, так как она может сильно повлиять на трансмиссионный механизм денежно-кредитной политики. В частности, высокий уровень долларизации экономики повышает значимость политики обменного курса по сравнению с внутренними процентными ставками. При этом центральный банк начинает уделять большее внимание платежному балансу, а не инфляции. В то же время степень долларизации во многом зависит от действующего режима денежно-кредитной политики, т.е. инфляционное таргетирование способно со временем само по себе снизить долларизацию экономики.

Наконец, успешному переходу к режиму таргетирования инфляции может мешать отсутствие надежной статистики. В большинстве развивающихся стран доступность качественной статистики ограничена. Применение инфляционного таргетирования в таких условиях затруднено, что приводит к большей волатильности инфляции, чем она могла бы быть при более качественной статистике.

## **6. Таргетирование инфляции и обменный курс**

Некоторые страны, переходящие к режиму таргетирования инфляции, имеют дело со значительными потоками капитала, идущими как в страну, так и из нее. В ряде стран органы денежно-кредитного регулирования пытались совмещать таргетирование инфляции и фиксацию обменного курса внутри заданного коридора. Но практически во всех таких странах, включая Чили, Израиль, Польшу и Венгрию, возникал конфликт между выполнением целей по инфляции и выполнением целей по обменному курсу, что приводило к расширению коридора допустимых колебаний обменного курса и в конечном счете к отказу от него. Вообще говоря, переход к инфляционному таргетированию фактически полностью осуществлялся лишь после отказа от прочих целей денежно-кредитной политики.

Отметим, что страны могут постепенно переходить от фиксированного обменного курса к режиму таргетирования инфляции. При этом промежуточным режи-

мом денежно-кредитной политики может быть комбинация управляемого плавающего курса национальной валюты с неформальной целью по инфляции. Такой режим может оказаться полезным, так как дает органам власти время для подготовки ключевых элементов, необходимых для полноценного внедрения инфляционного таргетирования. В то же время на определенном этапе органам денежно-кредитного регулирования придется в явном виде отказаться от цели по обменному курсу в пользу цели по инфляции, так как реализация основных преимуществ режима инфляционного таргетирования возможна лишь только после этого.

Политика в отношении обменного курса при инфляционном таргетировании не должна быть слишком активной. Избыточный контроль над обменным курсом может привести к нестабильности инструментов денежной политики, реального обменного курса и как следствие реального сектора. Политика чрезмерного контроля за динамикой обменного курса может иметь следствием переключение ожиданий населения с инфляции на обменный курс. Также существует риск неадекватного восприятия экономическими агентами природы шоков обменного курса и его последующей корректировки<sup>1</sup>, что может привести к ухудшению экономической ситуации в стране. Однако контроль курса со стороны денежных властей в некоторой степени все же необходим. Степень влияния центрального банка на динамику обменного курса должна соответствовать степени открытости экономики.

В мировом экономическом сообществе нет единой точки зрения по поводу допустимости активных интервенций центрального банка на валютном рынке, осуществляемых с целью поддержания стабильности обменного курса. Кабальеро и Кришнамурти<sup>2</sup> высказываются за ограничение таких интервенций, так как это может увеличить уязвимость экономики к колебаниям потоков капитала. Дисьятат и Галати<sup>3</sup> показывают, что опыт валютных интервенций свидетельствует в пользу большей эффективности интервенций в развивающихся странах по сравнению с развитыми. Впрочем, интервенции оказывают значительное влияние на обменный курс лишь в краткосрочном периоде.

Голуб<sup>4</sup> предлагает два простых правила, соблюдение которых позволит эффективно совмещать интервенции и таргетирование инфляции:

- корректировка процентных ставок должна осуществляться лишь в ответ на динамику инфляции;
- валютные интервенции должны использоваться лишь как вспомогательный инструмент денежно-кредитной политики.

---

<sup>1</sup> Так, обесценение номинального обменного курса может быть обусловлено портфельными решениями, а значит, приведет к росту инфляции в будущем, поэтому органы денежно-кредитного регулирования должны повышать процентные ставки в ответ на такой шок обменного курса. В то же время обесценение валюты может быть следствием отрицательного шока условий торговли, уменьшающего спрос на экспорт. Такой шок приводит к снижению агрегированного спроса и, вероятно, будет сопровождаться сокращением роста цен. Следовательно, в таком случае необходима политика уменьшения процентных ставок.

<sup>2</sup> Caballero R., Krishnamurthy A. (2003). Inflation Targeting and Sudden Stops // *Bernanke B., Woodford M.* (2003). P. 423–442.

<sup>3</sup> Disyatat P., Galati G. The Effectiveness of Foreign Exchange Intervention in Emerging Markets: Evidence from Czech Koruna // *BIS Working Paper*. 2005. No 172. Basel, Bank for International Settlements.

<sup>4</sup> Holub T. Foreign Exchange Intervention Under Inflation Targeting: The Czech Experience. *Czech National Bank Internal Research and Policy Note*. 2004.

Использование таких правил позволит снизить интенсивность интервенций и поддержать их направленность именно на ограничение колебаний обменного курса.

## **7. Перспективы перехода к режиму таргетирования инфляции в России**

Таким образом, применение режима таргетирования инфляции, как показывает опыт стран, использующих этот инструмент, улучшает макроэкономические показатели, однако некоторые страны не спешат к нему перейти из-за особенностей своей экономической стратегии. Наиболее ярким примером здесь является Китай. Контролируя и поддерживая заниженный курс юаня, китайские власти стимулируют экспортно-ориентированный рост. Однако в последнее время по мере возникновения альтернативных точек роста и увеличения внутреннего потребления власти Китая уже делали некоторые заявления об возможном отказе от полностью фиксированного курса.

Что касается России, то особенностью нашей экономики является экспортно-сырьевая ориентированность. В условиях роста цен на сырье укрепление рубля негативно влияет на несырьевой экспорт, для которого оно означает увеличение издержек. Однако в такой ситуации возможности ЦБ по сдерживанию укрепления рубля все равно ограничены, так как перед ним стоит задача обеспечения стабильности цен, а поддержание неизменного обменного курса приводит к росту денежного предложения и инфляции. Кроме того, для производителей, ориентирующихся на внутренний рынок, укрепление рубля может быть выгодно, так как вызывает удешевление импортного оборудования и технологий. Наконец, огромную роль в стерилизации избыточной ликвидности играет Стабилизационный фонд. Иными словами, указанная особенность российской экономики не создает непреодолимых проблем для перехода к режиму таргетирования инфляции. Мировой опыт также говорит о том, что инфляционное таргетирование может успешно применяться в странах, сильно зависящих от цен на полезные ископаемые (в качестве примеров можно привести Чили, Мексику, Норвегию).

Гораздо более серьезной проблемой является отсутствие у ЦБ РФ реальных эффективных инструментов воздействия на инфляцию. В настоящее время влияние на инфляцию оказывается в основном за счет изменения денежной базы при купле-продаже валюты. Но такой инструмент в условиях инфляционного таргетирования не является приемлемым, так как в значительной мере зависит от внешнеэкономической конъюнктуры. Для эффективного таргетирования инфляции ЦБ должен иметь возможность влиять на ситуацию на денежном рынке через процентные ставки, чему может способствовать как развитие рынка облигаций Банка России, так и постепенное повышение роли процентной политики ЦБ по мере увеличения спроса на инструменты рефинансирования Банка России со стороны кредитных организаций.

Следовательно, в настоящее время в России начинают формироваться условия, необходимые для успешного перехода к инфляционному таргетированию. Несмотря на то что экономика страны по-прежнему характеризуется высокой зависимостью от внешнеэкономической конъюнктуры, финансовый кризис вызвал резкий рост спроса коммерческих банков на рефинансирование со стороны ЦБ РФ. Следовательно, теперь Банк России имеет возможность оказывать реаль-

ное воздействие на денежно-кредитную сферу с помощью процентной политики. Одновременно ЦБ постепенно продолжает процесс перехода к режиму плавающего курса рубля. Кроме того, период экстремально высоких цен на энергоносители, по всей видимости, остался в прошлом, что также способствует повышению роли ЦБ как кредитора последней надежды и источника ликвидности в экономике. И хотя в силу описанных выше проблем ЦБ вряд ли в ближайшее время официально заявит о переходе к режиму таргетирования инфляции, постепенное смещение акцента в его политике от цели по обменному курсу к цели по инфляции будет совершенно оправданно. А в долгосрочном плане переход к инфляционному таргетированию становится приоритетной задачей.

## **Применение «сигнального» подхода к разработке индикаторов — предвестников финансовой нестабильности в РФ<sup>1</sup>**

На сегодняшний день в мировой экономике сформировался ряд серьезных дисбалансов. Это прежде всего крупный дефицит текущего счета платежного баланса США, значительный дефицит бюджета этой страны, большое положительное сальдо счета текущих операций платежного баланса Китая и связанных с ним экономик Юго-Восточной Азии, быстрое накопление золотовалютных резервов в этих странах, крупные финансовые дисбалансы экономики Японии и др. Указанные дисбалансы могут оказывать влияние не только на экономики тех стран, где они возникают, но и на другие страны, подрывая тем самым их финансовую стабильность.

Многочисленные исследования показали, что периоды финансовой нестабильности, предшествующие кризису, имеют общие основные элементы. Поэтому в силу больших издержек, которые несет экономика в результате финансовых кризисов, исследователи сосредоточились на разработке моделей, которые могли бы помочь политикам предвидеть возможные проблемы и реагировать на них должным образом. Проблемы в экономике, как и в медицине, легче предупреждать, чем лечить. Поэтому целесообразно принимать меры по предотвращению развертывания кризиса уже на этапе возникновения финансовой нестабильности.

Иными словами, для мониторинга стабильности финансовой системы страны нужна система индикаторов, позволяющая на регулярной основе осуществлять анализ ее здорового развития. Необходимость разработки индикаторов — предвестников финансового кризиса была впервые осознана в мире после нескольких финансовых кризисов, случившихся в 1990-х гг. При этом значительные прямые (рекапитализация банковской системы) и косвенные (снижение экономической активности) издержки этих кризисов показали важность постоянного мониторинга финансовой системы, для того чтобы своевременно обнаружить признаки зарождения негативных явлений.

Отметим, что в данной статье рассматриваются именно количественные индикаторы состояния финансовой системы. Конечно, только анализа этих индикато-

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по материалам исследования: *Трунин П.В., Каменских М.В.* Мониторинг финансовой нестабильности в развивающихся экономиках (на примере России) // Научные труды ИЭПП. 2007. № 111.

ров недостаточно, чтобы сделать окончательный вывод о состоянии финансовой системы, так как оно во многом определяется факторами, не поддающимися количественной оценке. В связи с этим анализ индикаторов — предвестников финансового кризиса должен рассматриваться лишь как один из элементов мониторинга состояния финансовой системы. Кроме того, к анализу индикаторов не стоит подходить механистически, т.е. все граничные значения, говорящие о повышении (снижении) вероятности финансовой нестабильности, являются достаточно условными, поскольку зависят от конкретной ситуации в экономике. Поэтому при подведении итогов мониторинга всегда необходимо анализировать текущую экономическую ситуацию и в зависимости от нее корректировать выводы, полученные на основании формального анализа.

Для выявления связей между конкретными показателями финансовой стабильности и изучения международного опыта применения индикаторов — предвестников финансового кризиса ниже приводится краткий обзор литературы по рассматриваемой теме и на его основе представлен перечень индикаторов, которые потенциально могут использоваться для прогнозирования наступления финансовой нестабильности. Далее анализируется работоспособность конкретных индикаторов и проводится оценка их пороговых значений, специфических для финансового рынка РФ. Наконец, приводятся результаты применения предлагаемой методики для анализа финансовой стабильности в РФ в IV квартале 2008 г.

## **Международный опыт построения системы индикаторов — предвестников финансовой нестабильности**

На протяжении последних десятилетий многие исследователи пытались определить индикаторы, отражающие состояние финансовой системы. Причем если в ранних работах акцент делался на анализе фундаментальных экономических показателей, то в исследованиях последнего времени важная роль в прогнозировании финансовых кризисов отводится ожиданиям инвесторов.

Классическое объяснение финансовой нестабильности было дано И. Фишером<sup>1</sup>. Он утверждал, что нестабильность сильно коррелирована с макроэкономическими циклами и, в частности, с динамикой совокупной задолженности в экономике. Проблемы, вызванные накоплением чрезмерно большой задолженности в реальном секторе, приводят к тому, что для восстановления равновесия необходимо погасить возникшую задолженность. Погашение долга вызывает, в свою очередь, сокращение депозитов и распродажу активов по низким ценам. Все это приводит к сокращению темпа роста цен и выпуска, а также к увеличению безработицы и числа банкротств. Таким образом, по мнению Фишера, основной причиной финансовой нестабильности является негативная динамика фундаментальных показателей.

Отметим, что российскими авторами до настоящего времени предпринимались лишь отдельные попытки построения индикаторов мониторинга финансового сектора РФ. В частности, в работе Стручевского<sup>2</sup> исследуется динамика макроэкономических параметров, описывающих поведение финансовой системы

<sup>1</sup> Fisher I. The Debt-Deflation Theory of Great Depression // *Econometrica*. 1933. Vol. 1 (October). P. 337—357.

<sup>2</sup> См.: Стручевский А.А. Эмпирический анализ финансовых кризисов в России // *Экономический журнал ВШЭ*. 1998. Т. 2. № 2. С. 197—209.

в периоды спокойного развития, предкризисные периоды и непосредственно во время финансовых кризисов в России, а в статье Плисецкого<sup>1</sup> обобщается международный опыт прогнозирования финансовых кризисов с помощью системы индикаторов-предвестников.

Кроме того, в РФ был выполнен ряд исследований по построению опережающих индексов, призванных предвосхитить будущую экономическую динамику. Но такие работы базировались преимущественно на качественном анализе и были направлены на прогнозирование ситуации в реальном, а не в финансовом секторе. Например, Смирнов<sup>2</sup> предлагает систему опережающих индикаторов для России и на этой основе делает расчеты, позволяющие прийти к определенным выводам относительно экономической динамики в стране. В статье Остапковича<sup>3</sup> рассматриваются показатели, используемые в различных странах для построения сводного опережающего индекса.

Исследования по выявлению индикаторов — предвестников финансовой нестабильности можно разделить на три группы в зависимости от применяемой методологии для определения наилучших индикаторов — предвестников финансового кризиса.

1. *Качественный анализ.* Данный подход предполагает графическое сопоставление динамики фундаментальных экономических показателей в период перед финансовым кризисом и в нормальном состоянии. В данном направлении наиболее известными являются исследования Д. Азиза, Р. Сальгадо, Г. Каприо, Ф. Карамаччи, Д. Клингебиля<sup>4</sup>.

2. *Эконометрическое моделирование.* При таком подходе строятся регрессионные модели, служащие для определения связи показателя с вероятностью финансового кризиса. Авторы данных моделей<sup>5</sup> применяли чаще всего logit-анализ или probit-анализ, при котором оценивается регрессионная модель, отражающая зависимость вероятности финансового кризиса от ряда экономических индикаторов. Оцененная модель используется для прогнозирования вероятности финансового кризиса в будущем.

3. *Непараметрические оценки.* При данном подходе разрабатываются различные числовые характеристики, позволяющие заблаговременно выявлять уязвимость экономики к финансовому кризису. Наибольший вклад в данном направлении внесли такие авторы, как Г. Камински, К. Рейнхарт, С. Лизондо, Х. Эдисон, Д. Хокинс, М. Клау<sup>6</sup>. В рамках указанного подхода можно выделить два основных

<sup>1</sup> См.: Плисецкий Д. Система мониторинга финансового сектора экономики // Банковское дело. 2004. № 9. С. 6–10.

<sup>2</sup> См.: Смирнов С. Система опережающих индикаторов для России // Вопросы экономики. 2001. № 3.

<sup>3</sup> См.: Остапкович Д. О системе индикаторов цикличности экономики // Вопросы статистики. 2000. № 12.

<sup>4</sup> Aziz J., Caramazza F., Salgado R. Currency crises: in search of common elements // IMF Working Paper. March 2000. No 00/67.; Caprio J., Klingebiel D. Bank insolvencies. Cross-country experience // World Bank Policy Research Working Paper. 1996. No 1620.

<sup>5</sup> Corsetti G., Pesenti P., Roubini N. Paper tigers? A model of the Asian crisis // NBER Working Paper. November 1998. No 6783; Demirguc-Kunt A., Detragiache E. Financial liberalization and financial fragility. Prepared for the 1998 World Bank Annual Conference on Development Economics. 1998.

<sup>6</sup> Kaminsky G., Lizondo S., Reinhart C. Leading Indicators of Currency Crises // IMF Staff Papers. 1998. Vol. 45 (March). P. 1–48; Edison H. Do indicators of financial crises work? An evaluation of an early warning system // Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Paper. July 2000. No 675; Hawkins J., Klau M. Measuring Potential Vulnerabilities in Emerging Market Economies // BIS Working Paper. October 2000. No 91.

направления: построение граничных значений индикаторов — предвестников финансового кризиса на основе различных критериев, а также разработку сводных индексов финансовой стабильности.

На наш взгляд, качественный анализ сопряжен со значительной субъективностью в интерпретации динамики индикаторов. Поэтому необходимо разработать некоторые количественные характеристики, которые бы позволяли сделать мониторинг финансовой стабильности более объективным. Анализ мирового опыта мониторинга финансовой стабильности позволяет утверждать, что существует два основных пути создания таких характеристик.

Первый путь — эконометрическое моделирование, заключающееся в оценке моделей бинарного выбора с различными индикаторами финансовой нестабильности, используемыми в качестве экзогенных переменных. Однако мы осознанно отказались от такого анализа по ряду причин.

Во-первых, проведенный нами анализ международного опыта построения эконометрических моделей для оценки вероятности наступления финансовой нестабильности показал, что, несмотря на рассмотрение одних и тех же кризисных эпизодов, результаты разных авторов как в плане лучших индикаторов-предвестников, так и в выборе пороговых значений индикаторов различаются достаточно сильно. Выбор той или иной эконометрической модели для использования результатов ее оценки в целях мониторинга финансовой стабильности будет ненамного менее субъективным, чем простой качественный анализ динамики индикаторов. Кроме того, ни в одной из рассмотренных нами работ не было продемонстрировано преимущество эконометрического оценивания по сравнению с непараметрическими методами.

Во-вторых, в силу нелинейности моделей бинарного выбора представляется затруднительным оценить вклад каждого регрессора в повышение вероятности наступления финансовой нестабильности в том случае, если фактическое значение индикатора значительно отклоняется от среднего.

Наконец, для получения статистически значимых оценок необходимо рассмотреть достаточно большое число кризисных эпизодов. В России таких эпизодов (до последнего кризиса осени 2008 г.), по которым доступны статистические данные, было лишь четыре: кризис на межбанковском рынке в августе 1995 г., кризис на фондовом рынке в октябре 1997 г., масштабный финансовый кризис в августе 1998 г. и кризис доверия в банковской системе РФ в мае 2004 г. Очевидно, четырех кризисных эпизодов недостаточно для оценки модели бинарного выбора. Оценка модели на панельных данных (т.е. с использованием данных по кризисным эпизодам в других странах), на наш взгляд, является нежелательной, так как это значительно снизит мощность критерия, в соответствии с которым оценивается вероятность наступления финансовой нестабильности. Дело в том, что, несмотря на общие черты, кризисы в разных странах имеют много особенностей, обусловленных спецификой национальных экономик. Поэтому и динамика индикаторов финансовой стабильности в преддверии кризиса в разных странах отличается.

Таким образом, в силу указанных выше причин мы сделали выбор в пользу непараметрических методов. Методология эконометрического анализа по сравнению с непараметрическими оценками является значительно более сложной и требует выполнения большого количества предпосылок относительно используемых данных. В то же время используемая нами методология является прозрачной, а

результаты — легкоинтерпретируемыми. Конечно, и они имеют свои ограничения. В частности, при реализации данных методов сложнее использовать стандартные статистические тесты. Однако баланс достоинств и недостатков непараметрического подхода, по нашему мнению, все же свидетельствует о его предпочтительности. Заметим, что в большинстве работ, посвященных прогнозированию наступления финансовой нестабильности с применением таких методов, используется так называемый сигнальный подход<sup>1</sup>, предложенный впервые в исследовании Камински, Лизондо и Рейнхарта<sup>2</sup> в 1998 г. Однако для анализа именно финансовой системы России такой подход еще не применялся. Поэтому мы решили адаптировать его для разработки системы индикаторов — предвестников финансовой нестабильности на рынке РФ, а также построить сводный индекс финансовой стабильности в РФ.

## Методология «сигнального» подхода

При реализации «сигнального» подхода предполагается, что необходимо протестировать нулевую гипотезу о том, что экономика находится в нормальном состоянии, против альтернативной гипотезы о том, что в течение ближайших трех—шести месяцев возможно возникновение финансовой нестабильности. Как и при тестировании любой статистической гипотезы, следует выбрать границу (критическое значение)<sup>3</sup>. Если значение индикатора выходит за установленную границу, то будем считать, что данный индикатор подает сигнал.

При выборе оптимального порогового значения для каждого индикатора надо задать некоторый критерий. В качестве такого критерия используется показатель, учитывающий соотношение «плохих» и «хороших» сигналов<sup>4</sup>. Для построения данного показателя разделим все значения индикатора на четыре группы (табл. 1). Понятно, что в идеальном случае его значения будут попадать только в ячейки *A* и *D*.

Таблица 1

«Сигнальный» подход к анализу индикаторов-предвестников

	Есть кризис в течение 3 месяцев	Нет кризиса в течение 3 месяцев
Есть сигнал	<i>A</i>	<i>B</i>
Нет сигнала	<i>C</i>	<i>D</i>

С помощью табл. 1 легко пояснить методологию выбора пороговых значений. Определим безусловную вероятность наступления финансовой нестабильности (1)

<sup>1</sup> Краткое описание данного подхода см. в исследовании: Дробышевский С., Трунин П., Палий А., Кнобель А. Некоторые подходы к разработке индикаторов мониторинга финансовой стабильности // Научные труды ИЭПП. 2006. № 103Р.

<sup>2</sup> Kaminsky G., Lizondo S., Reinhart C. Leading Indicators of Currency Crises // IMF Staff Papers. 1998. Vol. 45 (March). P. 1—48.

<sup>3</sup> Мы будем тестировать односторонние гипотезы, т.е. мы полагаем, что либо снижение, либо рост показателя могут свидетельствовать о росте вероятности наступления финансовой нестабильности.

<sup>4</sup> «Плохим» сигнал является в том случае, если после его подачи финансовая нестабильность не возникает. Соответственно «хороший» сигнал подается перед наступлением финансовой нестабильности.

для каждого индикатора как отношение наблюдений, за которыми в течение 3 месяцев следовала финансовая нестабильность, ко всем наблюдениям.

$$P(C) = \frac{A + C}{A + B + C + D}. \quad (1)$$

Если индикатор посылает большое количество «хороших» сигналов, то можно ожидать, что вероятность наступления финансовой нестабильности при условии подачи сигнала  $P(C | S)$  будет больше, чем безусловная вероятность  $P(C)$ . При этом

$$P(C | S) = \frac{A}{A + B}, \quad (2)$$

т.е. для того чтобы индикатор имело смысл использовать для прогнозирования наступления финансовой нестабильности, необходимо выполнение соотношения

$$P(C | S) > P(C). \quad (3)$$

Данное условие назовем необходимым для выбора оптимального порогового значения. Кроме того, при выборе пороговых значений мы минимизировали отношение «плохих» сигналов к «хорошим»:

$$N/S = \frac{B/(B + D)}{A/(A + C)}. \quad (4)$$

Таким образом, были рассмотрены все возможные пороговые значения для каждого индикатора за максимально возможный отрезок времени и выбиралось то пороговое значение, при котором значение показателя (4) было минимально, а условие (3) выполнялось. Отметим, что в ряде случаев возможно возникновение такой ситуации, при которой отношение «плохих» сигналов к «хорошим» равняется нулю из-за того, что доля «плохих» сигналов равна нулю, однако при этом индикатор является слишком нечувствительным, т.е. не подает сигналы перед значительным числом кризисов. Поэтому при выборе индикаторов и пороговых значений необходимо также обращать внимание на долю предсказываемых индикатором кризисов (обозначим ее  $PC$  в общем количестве кризисов).

Обзор литературы, а также качественный анализ различных макроэкономических показателей позволил сформировать следующий перечень индикаторов, которые потенциально могут заблаговременно сигнализировать о надвигающейся финансовой нестабильности.

- Темп экономического роста:
  - темп роста ВВП;
  - динамика промышленного производства.
- Платежный баланс:
  - сальдо счета текущих операций платежного баланса;
  - золотовалютные резервы;
  - внешний государственный долг;
  - условия торговли (цены экспорта);
  - импорт и экспорт;
  - реальный эффективный курс;
  - чистый отток капитала;
  - бегство капитала.
- Процентные ставки:

- реальная процентная ставка;
- разница между внутренней процентной ставкой и ставкой LIBOR;
- отношение ставки по кредитам к ставке по депозитам.
- Денежные индикаторы:
  - индекс потребительских цен (ИПЦ);
  - внутренний кредит в реальном выражении;
  - денежный мультипликатор;
  - депозиты в реальном выражении;
  - отношение денежной массы к золотовалютным резервам;
  - «избыточное» предложение денег в реальном выражении.
- Индекс давления на валютный рынок.

В большинстве случаев мы использовали темпы прироста показателей либо рассматривали их отношение к ВВП, что позволило нам обеспечить сопоставимость данных. В то же время в ряде случаев для анализа использовался показатель, выраженный в уровнях, так как именно в таком виде они продемонстрировали наибольшую прогностическую силу. В табл. 2 приведено описание преобразований, которым подвергались индикаторы, а также указана периодичность данных и их источник.

Таблица 2

**Некоторые характеристики индикаторов —  
предвестников финансовой нестабильности**

Примечания. \* В оригинале данный индикатор представляет собой отношение цен экс-

Индикатор	Преобразование переменной	Периодичность	Источник
1	2	3	4
Темп роста ВВП	Темп прироста в реальном выражении к аналогичному периоду прошлого года (АППГ)	Ежеквартально	Росстат
Динамика промышленного производства	Темп прироста к предыдущему периоду	Ежемесячно	Росстат
Сальдо счета текущих операций платежного баланса	Уровень	Ежеквартально	ЦБ РФ
Золотовалютные резервы	Темп прироста к предыдущему периоду	Ежемесячно	ЦБ РФ
Внешний долг	% ВВП	Ежеквартально	ЦБ РФ
Условия торговли* (цены на нефть марки «Брент»)	Уровень	Ежемесячно	IFS**
Импорт и экспорт	Темп прироста к АППГ	Ежемесячно	IFS
Реальный эффективный курс рубля	Темп прироста к предыдущему периоду	Ежемесячно	ЦБ РФ
Чистый отток капитала***	Уровень	Ежеквартально	ЦБ РФ, расчеты ИЭПП
Бегство капитала	Уровень	Ежеквартально	ЦБ РФ, расчеты ИЭПП

Окончание табл. 2

1	2	3	4
Реальная процентная ставка на рынке МБК	Уровень	Ежеквартально	ЦБ РФ, Росстат, расчеты ИЭПП
Спрэд между внутренней ставкой процента и ставкой LIBOR	Уровень	Ежемесячно	ЦБ РФ, IFS, расчеты ИЭПП
Отношение ставки по кредитам к ставке по депозитам	Уровень	Ежемесячно	ЦБ РФ, расчеты ИЭПП
ИПЦ	Темп прироста к АППГ	Ежемесячно	Росстат
Внутренний кредит	Темп прироста в реальном выражении к предыдущему периоду	Ежемесячно	ЦБ РФ
Денежный мультипликатор	Уровень	Ежемесячно	ЦБ РФ, расчеты ИЭПП
Депозиты****	Темп прироста в реальном выражении к предыдущему периоду	Ежемесячно	ЦБ РФ, Росстат, расчеты ИЭПП
Отношение денежной массы к золотовалютным резервам	Уровень	Ежемесячно	ЦБ РФ, расчеты ИЭПП
«Избыточное» предложение денег в реальном выражении*****	% ВВП	Ежеквартально	ЦБ РФ, Росстат, расчеты ИЭПП
Индекс давления на валютный рынок*****	Индекс	Ежемесячно	ЦБ РФ, расчеты ИЭПП

порта к ценам импорта. Однако по причине отсутствия цен экспорта и импорта в статистике платежного баланса РФ такой расчет невозможен. В качестве аналогичного показателя нами рассмотрена динамика цен на нефть марки «Брент». Поскольку нефть является одной из главных позиций российского экспорта, то индекс изменения ее цены при предпосылке об относительной неизменности цен импортируемых товаров может служить достаточно надежным индикатором условий торговли страны.

\*\* База данных Международного валютного фонда International Financial Statistics (IFS).

\*\*\* Чистый отток капитала представляет собой сальдо по счету движения капитала для банков и нефинансовых предприятий, а также чистые ошибки и пропуски. Бегство капитала характеризуется суммой торговых кредитов и авансов, своевременно не возвращенной экспортной выручки и чистых ошибок и пропусков. Положительное значение показателей означает приток капитала, а отрицательное — его отток.

\*\*\*\* Рассматривается сумма депозитов до востребования, срочных, сберегательных депозитов и депозитов в иностранной валюте.

\*\*\*\*\* «Избыточное» предложение денег в реальном выражении определяется как отклонение оцененного спроса на деньги от наблюдаемого предложения денег (выраженного как доля денежной массы в ВВП), т.е. как остатки регрессионного уравнения следующего вида:

$$\frac{M_t}{GDP_t} = a_0 + a_1 Y_t + a_2 \Delta p_t + a_3 t + \varepsilon_t,$$

где  $M_t$  — денежная масса  $M_2$ ;  $GDP_t$  — номинальный ВВП;  $Y_t$  — объем ВВП (в реальном выражении);  $\Delta p_t$  — индекс потребительских цен;  $t$  — время. Остатки  $\varepsilon_t$  интерпретируются как показатель «избыточного» кредитования экономики.

\*\*\*\*\* Индекс представляет собой среднее взвешенное значение трех показателей:

- 1) темпа прироста курса национальной валюты за месяц,  $\dot{E}$ ;
- 2) темпа прироста золотовалютных резервов (с обратным знаком),  $\dot{R}$ ;
- 3) уровня процентной ставки (для РФ — процентная ставка на рынке МБК),  $i$ .

Два последних слагаемых отражают политику денежных властей на валютном рынке в случае спекулятивной атаки на национальную валюту. Предполагается, что при фиксированном (регулируемом) валютном курсе атака будет приводить к уменьшению золотовалютных резервов. С другой стороны, при любом режиме валютного курса центральный банк для защиты национальной валюты может повышать процентные ставки. Последнее учитывается при включении в формулу для расчета индекса третьего слагаемого. Таким образом, индекс «давления на валютный рынок» рассчитывается как:

$$I = \frac{w_1 \dot{E} + w_2 (-\dot{R}) + w_3 i}{3}$$

Веса  $w_1$ ,  $w_2$ ,  $w_3$  выбираются таким образом, чтобы дисперсии всех трех величин были одинаковы, т.е.  $D(w_1 \dot{E}) = D(w_2 \dot{R}) = D(w_3 i)$ . Следовательно, принимая  $w_1 = 1$ ,  $w_2 = \sqrt{\frac{D(\dot{E})}{D(\dot{R})}}$ ,  $w_3 = \sqrt{\frac{D(\dot{E})}{D(i)}}$ .

Применение описанной выше методологии для выбора индикаторов — предвестников финансовой нестабильности в РФ позволило получить результаты, представленные в табл. 3. Пороговые значения строились на основе анализа данных за январь 1994 — декабрь 2006 г. (с учетом их доступности по отдельным показателям).

Таблица 3

Результаты применения «сигнального» подхода<sup>1</sup>

Индикатор	Пороговое значение	N/S	PC	P(C S)	P(C S) – P(C)
1	2	3	4	5	6
Сальдо счета текущих операций платежного баланса*	–1,5 млрд долл.	0	0,5	1	0,85
Реальная процентная ставка на рынке МБК	4,4%	0	0,5	0,75	0,67
Отношение денежной массы к золотовалютным резервам*	3,7	0,12	0,5	0,63	0,46
Реальный эффективный курс рубля	+6,5%	0,08	0,25	0,5	0,42
«Избыточное» предложение денег в реальном выражении	2,2% ВВП	0,09	0,5	0,5	0,42
Спрэд между внутренней ставкой процента и ставкой LIBOR	40 п. п.	0,17	0,5	0,35	0,27
Темп роста ВВП*	–5,2%	0,31	0,25	0,4	0,23
Условия торговли (цены на нефть марки «Брент»)	12,1 долл. за баррель	0,18	0,25	0,29	0,22
Бегство капитала*	–8,3 млрд долл.	0,55	0,25	0,25	0,1
Золотовалютные резервы	–2,2%	0,45	0,75	0,16	0,08
Экспорт	–1,4%	0,5	0,5	0,14	0,07

<sup>1</sup> Звездочкой отмечены те показатели, для которых наилучшие результаты были получены при расчетах с использованием шестимесячного сигнального «окна» перед кризисом.

Окончание табл. 3

1	2	3	4	5	6
Внутренний кредит	1,6%	0,52	0,5	0,13	0,06
Индекс давления на валютный рынок	1,7	0,52	1	0,15	0,06
ИПЦ	222%	0,56	0,25	0,12	0,05
Депозиты	-0,9%	0,6	0,5	0,11	0,04
Импорт	+40,5%	0,84	0,25	0,09	0,01
Денежный мультипликатор	2,02	0,9	1	0,08	0,01
Отношение ставки по кредитам к ставке по депозитам	1,73	0,95	1	0,09	0
Чистый отток капитала	+2,8 млрд долл.	0,88	1	0,07	-0,01

Анализ полученных результатов позволяет сделать вывод о том, что использование всех показателей, за исключением чистого оттока капитала, позволяет прогнозировать наступление финансовой нестабильности с вероятностью, превышающей безусловную. Иными словами, применение предлагаемой методологии дает возможность предсказывать финансовую нестабильность как минимум лучше, чем с использованием в качестве прогноза частоты финансовых кризисов в прошлом, что, на наш взгляд, является необходимым условием работоспособности индикатора. Кроме того, в качестве критерия работоспособности индикатора мы предлагаем установить нижнюю границу превышения условной вероятности над безусловной на уровне 5 п.п. В этом случае работающими индикаторами, анализ динамики которых позволяет предугадывать финансовую нестабильность, будут 13 показателей.

В табл. 4 приведено состояние системы работающих индикаторов — предвестников финансовой нестабильности перед кризисными эпизодами, имевшими место в РФ.

Таблица 4

**Состояние системы индикаторов — предвестников  
финансовой нестабильности перед кризисными эпизодами в РФ**

Кризисный эпизод	Количество индикаторов, по которым есть статистика накануне кризиса	Количество индикаторов, подавших сигнал в течение 3 месяцев перед кризисом	Доля индикаторов, подавших сигнал, в общем числе индикаторов, %
Кризис на межбанковском рынке в августе 1995 г.	12	5	42
Кризис на фондовом рынке в октябре 1997 г.	13	6	46
Финансовый кризис в августе 1998 г.	13	9	69
Кризис доверия в банковской системе РФ в мае 2004 г.	13	5	38

Как можно заметить из табл. 4, больше всего индикаторов сигнализировало о приближении финансового кризиса 1998 г. Этого вполне следовало ожидать, так

как данный кризисный эпизод является самым масштабным из всех рассматриваемых. Что касается остальных эпизодов, то перед ними подавали сигнал порядка 40% индикаторов. Однако вполне вероятно, что доля индикаторов, подавших сигнал о возможном приближении финансовой нестабильности, не самый лучший сводный показатель финансовой стабильности в стране. Иными словами, так как количество анализируемых показателей достаточно велико, возникает вопрос об агрегировании той информации, которую дает изучение динамики отдельных индикаторов. Мы рассмотрели различные варианты такого агрегирования, т.е. построения сводных индексов финансовой стабильности.

Первый индекс представляет собой простую сумму всех поданных в момент  $t$  сигналов:

$$I_t^1 = \sum_{j=1}^{13} S_t^j. \quad (5)$$

Однако понятно, что данный сводный индекс не учитывает многих факторов. Например, вероятность наступления финансовой стабильности может повышаться, но это не означает, что все индикаторы подадут сигнал в один и тот же момент. Поэтому для того чтобы отслеживать постепенное накопление проблем в экономике, предлагается использовать также следующий индекс:

$$I_t^2 = \sum_{j=1}^{13} S_{t-s,t}^j, \quad (6)$$

где  $S_{t-s,t}^j$  равняется 1, если индикатор  $j$  подает сигнал хотя бы один раз в течение  $s$  месяцев до момента  $t$ . Параметр  $s$  задается экзогенно; исходя из нашей предпосылки о том, что симптомы кризиса должны проявляться как минимум в течение трех месяцев до его начала, мы будем полагать, что  $s$  равняется 3.

Оба описанных выше индекса не используют в полной мере информацию, полученную при построении пороговых значений индикаторов-предвестников, так как не учитывают точность прогнозирования, присущую каждому из них. Логичным способом учета данной информации является взвешивание отдельных индикаторов с помощью величин, равных превышению условной вероятности наступления финансовой нестабильности в случае подачи ими сигнала над безусловной:

$$I_t^3 = \sum_{j=1}^{13} S_t^j (P^j(C | S) - P^j(C)). \quad (7)$$

После расчета значений, которые принимали данные индексы в июле 1995 — декабре 2006 г., были оценены вероятности  $P(C | \underline{I} \leq I_t < \bar{I})$  наступления финансовой нестабильности при различных значениях, принимаемых индексами:

$$P(C | \underline{I} \leq I_t < \bar{I}) = \frac{A}{A + B}, \quad (8)$$

где  $\underline{I}$  — нижняя граница интервала, для которого рассчитывается вероятность наступления финансовой нестабильности;  $\bar{I}$  — верхняя граница этого же интервала; равняется количеству случаев, когда значение индекса находилось в интервале  $[\underline{I}; \bar{I})$  и в течение следующих трех месяцев случился кризис;  $B$  — количеству

случаев, когда значение индекса находилось в том же интервале, но кризиса в течение следующих трех месяцев не произошло.

Для оценки прогностической силы индексов мы предлагаем оценить отклонение эмпирических вероятностей наступления финансовой нестабильности  $P_t^k$  от фактических вероятностей, под которыми будем понимать значения дамми-переменной  $R_t$ , принимающей значение 1 в течение трех месяцев перед кризисом и 0 в остальных случаях. Следовательно, для каждого индекса можно рассчитать следующий показатель:

$$Q^k = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T (P_t^k - R_t)^2, \quad (9)$$

где  $k = \{1; 2; 3\}$  обозначает индекс, для которого рассчитывается прогностическая сила, а  $T$  равняется числу наблюдений.

В табл. 5 приведены значения показателя  $Q$  для сводных индексов, а также для лучшего из индикаторов-предвестников (сальдо счета текущих операций платежного баланса) и показателя, равного на всем рассматриваемом промежутке времени безусловной вероятности наступления финансового кризиса.

Таблица 5

**Прогностическая сила различных показателей  
финансовой стабильности**

Показатель	Прогностическая сила ( $Q$ )
Безусловная вероятность	0,134
Сальдо счета текущих операций платежного баланса	0,130
$I$	0,093
$P$	0,105
$F$	0,074

Как можно заметить из табл. 5, лучше всего прогнозировать наступление финансовой нестабильности позволяет именно сводный индекс, учитывающий «работоспособность» каждого индикатора. Он прогнозирует финансовую нестабильность точнее, чем лучший из индикаторов-предвестников, и его использование заметно более эффективно, чем величина безусловной вероятности финансовой нестабильности. В то же время для оценки ситуации в финансовом секторе представляется целесообразным применять все три сводных индекса.

## **Мониторинг финансовой стабильности в РФ в IV квартале 2008 г.**

Результаты применения методологии количественного анализа приведены в табл. 6, где указаны значения, которые принимали индикаторы — предвестники финансовой нестабильности во II—IV кварталах 2008 г., пороговые значения индикаторов, а также отражен тот факт, подавали они сигнал или нет.

Таблица 6

**Состояние системы индикаторов — предвестников  
финансовой нестабильности во II—IV кварталах 2008 г.**

Индикатор	Пороговое значение	II квартал 2008		III квартал 2008		IV квартал 2008	
		Значение индикатора	Сигнал	Значение индикатора	Сигнал	Значение индикатора	Сигнал
Сальдо счета текущих операций платежного баланса	−1,5 млрд долл.	25,8 млрд долл.	0	27,6 млрд долл.	0	8,1 млрд долл.	0
Реальная процентная ставка на рынке МБК	4,4%	−0,7%	0	−0,2%	0	0,0%	0
Отношение денежной массы к золотовалютным резервам	3,7	1,07	0	1,02	0	1,08	0
Реальный эффективный курс рубля	+6,5%	0,5%	0	−0,4%	0	−3,6%	0
«Избыточное» предложение денег в реальном выражении	2,2% ВВП	1,1% ВВП	0	−0,1% ВВП	0	−5,4% ВВП	0
Спрэд между внутренней ставкой процента и ставкой LIBOR	40 п.п.	1,47 п.п.	0	4,06 п.п.	0	8,02 п.п.	0
Темп роста ВВП	−5,2%	+7,5%	0	+6,2%	0	+1,1%	0
Условия торговли (цена на нефть марки «Брент»)	12,1 долл. за баррель	140,1 долл. за баррель	0	98,8 долл. за баррель	0	44,3 долл. за баррель	0
Бегство капитала	−8,3 млрд долл.	−10,1 млрд долл.	1	−11,9 млрд долл.	0	−13 млрд долл.	1
Золотовалютные резервы	−2,2%	+4,2%	0	−4,4%	1	−6,3%	1
Экспорт	−1,4%	+63,4%	0	+53,9%	0	−31,8%	1
Внутренний кредит	1,6%	+3,8%	1	+1,5%	0	+14,4%	1
Индекс давления на валютный рынок	1,7	0,02	0	3,33	1	5,5	1

В IV квартале 2008 г. вероятность наступления финансового кризиса заметно выросла по сравнению с предыдущим кварталом. Негативные тенденции в финансовом секторе страны нарастали: в различные месяцы квартала сигнал подавали пять из тринадцати индикаторов — золотовалютные резервы, индекс давления на валютный рынок, внутренний кредит в реальном выражении, экспорт и бегство капитала. Столь большое число индикаторов, подавших сигнал, наблюдалось впервые с марта 2004 г. (перед кризисом доверия в банковской системе РФ). Однако тогда такая ситуация наблюдалась лишь в течение одного месяца, а по итогам последнего мониторинга пять индикаторов подавали сигнал в ноябре и декабре. Похожее состояние системы индикаторов финансовой стабильности фиксировалось лишь перед кризисом 1998 г. В то же время отметим, что на конец 2008 г. сигнал подавали индикаторы, имеющие наименьший вес в индексе фи-

нансовой стабильности. Однако есть основания считать, что в дальнейшем ситуация в финансовом секторе РФ может ухудшиться еще больше.

В конце 2008 — начале 2009 г. стал очевиден значительный масштаб экономического кризиса, поразившего Россию. При этом благодаря накопленным резервам и своевременным действиям органов денежно-кредитного регулирования пока удалось избежать массового банкротства кредитных организаций и бегства вкладчиков. Однако состояние системы индикаторов финансовой стабильности говорит в пользу того, что российскую финансовую систему в среднесрочной перспективе еще ожидают достаточно тяжелые времена.

Зафиксированное нами состояние системы индикаторов-предвестников соответствует вероятности увеличения масштабов финансовой нестабильности в течение ближайших одного-двух кварталов на уровне порядка 40%. Данный результат говорит о том, что в первой половине 2009 г. высока вероятность ухудшения ситуации в финансовом, а следовательно, и в реальном секторе экономики России.

## Выводы

Приведенные в статье результаты позволяют утверждать, что возможность построения индикаторов, помогающих заблаговременно прогнозировать наступление финансовой нестабильности, подтверждается как теоретическими, так и практическими исследованиями. Международный опыт показывает, что индикаторы финансовой стабильности могут успешно использоваться для прогнозирования наступления финансовой нестабильности.

Осуществленный нами анализ подходов к прогнозированию наступления финансовой нестабильности позволил составить теоретически обоснованный перечень индикаторов, работоспособность которых впервые была протестирована в условиях российского финансового рынка. Данный перечень включает такие показатели, как реальный обменный курс, темп роста ВВП, динамика внутреннего кредита и предложения денег, изменение потребительских цен, условия торговли, и другие. Статистический анализ указанных показателей дает возможность прогнозировать наступление финансовой нестабильности с вероятностью, превышающей безусловную вероятность наступления финансовой нестабильности.

Разработка системы индикаторов — предвестников финансовой нестабильности для конкретной страны, а не для группы стран позволяет значительно повысить работоспособность индикаторов, что особенно важно при использовании предлагаемой методологии для принятия решений экономическими агентами. Дело в том, что при анализе финансового рынка одной страны становится возможным учесть ее специфику и адаптировать соответствующим образом пороговые значения индикаторов-предвестников. Для России наиболее эффективными индикаторами оказались сальдо счета текущих операций платежного баланса, реальная ставка процента, отношение денежной массы к золотовалютным резервам, реальный эффективный курс рубля и «избыточное» предложение денег в реальном выражении.

В работе предлагаются оригинальные сводные индексы финансовой стабильности в РФ, с помощью которых можно получить количественную оценку вероятности наступления финансовой нестабильности.

Использование предлагаемой методологии для анализа финансовой стабильности в IV квартале 2008 г. продемонстрировало, что пять из тринадцати индикаторов подали сигнал о высокой вероятности наступления кризиса: золотовалютные резервы, индекс давления на валютный рынок, внутренний кредит в реальном выражении, экспорт и бегство капитала. Такое состояние системы индикаторов-предвестников соответствует вероятности наступления финансовой нестабильности в течение ближайших одного-двух кварталов на уровне 40%. Учитывая негативные тенденции в экономике страны, мы оцениваем вероятность углубления финансового кризиса в РФ в 2009 г. как высокую, особенно при условии дальнейшего ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры.

## Анализ влияния платежного баланса на макроэкономические процессы в РФ<sup>1</sup>

### Введение

Влияние динамики компонентов платежного баланса РФ на ее экономику трудно переоценить. Общеизвестно, что значительный приток валютной выручки в страну по счету текущего капитала, положительное сальдо по которому формируется в основном за счет экспорта российских энергоносителей, являлся ведущим фактором ускорения экономического развития России в период 2000—2008 гг. Значительные валютные поступления также позволили сформировать резервы, использование которых помогает ослабить последствия мирового финансового кризиса. В то же время в период высоких сырьевых цен приток валюты вызвал ускорение темпов роста денежного предложения, инфляции и укрепления рубля в реальном выражении.

Анализ последствий международного движения капитала занимает важное место в современной экономической науке. Наиболее распространенная точка зрения состоит в том, что приток иностранного капитала в страну способствует экономическому росту за счет финансирования увеличения объема инвестиций, что обеспечивает домохозяйствам более высокий уровень потребления вследствие возросшего дохода<sup>2</sup>. Кроме того, перетоки капитала могут помочь развивающимся странам улучшать диверсификацию своих портфелей активов. В то же время значительный приток капитала может иметь и неблагоприятные макроэкономические эффекты, такие, как быстрый рост денежного предложения, инфляционное давление, реальное укрепление национальной валюты.

При этом все факторы, определяющие движение капитала, можно разделить на две группы: внешние по отношению к экономике, в которую поступает капитал, и внутренние. К внешним факторам, способствующим притоку капитала, можно отнести, в частности, мировые процентные ставки. Иными словами, низкие процентные ставки в развитых странах делают вложения в экономики разви-

---

<sup>1</sup> Основные положения статьи опубликованы в: *Дробышевский С., Трунин П.* Взаимодействие потоков капитала и основных макроэкономических показателей в Российской Федерации // Научные труды ИЭПП. 2006. № 94.

<sup>2</sup> *Obstfeld K., Rogoff M.* Foundations of International Macroeconomics. The MIT Press, 1998.

вающихся стран относительно более привлекательными. Этот эффект усиливается в том случае, если развивающаяся страна нуждается во внешних заимствованиях и низкие мировые процентные ставки обеспечивают ее большую платежеспособность, уменьшая риск дефолта. В периоды рецессии в развитых странах инвесторам выгоднее вкладывать деньги в развивающиеся страны, таким образом, международные бизнес-циклы также влияют на направление движения капитала.

К внутренним факторам, влияющим на международные потоки капитала, можно отнести денежно-кредитную и бюджетно-налоговую политику страны-реципиента, а также состояние ее экономики в целом. Дополнительно внутренние факторы можно разделить на постоянные, отражающие наиболее важные структурные характеристики экономики, и переменные, связанные с экономической политикой и поддающиеся воздействию в краткосрочном периоде.

Потоки капитала отражаются в платежном балансе страны в счете операций с капиталом и финансовыми инструментами<sup>1</sup>. Указанный счет подразделяется на два подсчета: счет операций с капиталом и финансовый счет. Отметим, что отрицательные значения по компонентам счета операций с капиталом и финансовыми инструментами означают отток капитала из страны, а положительные — приток капитала. Что касается статьи «изменение валютных резервов», то отрицательные значения свидетельствуют о накоплении резервов, а положительные — об их снижении.

В данной статье счет операций с капиталом и финансовыми инструментами рассматривается без золотовалютных резервов, которые выделяются в отдельную балансирующую статью. В силу принципов составления платежного баланса страны сумма счета текущих операций, счета операций с капиталом и финансовыми инструментами и сальдо золотовалютных резервов равняется нулю, т.е., корректируя на величину золотовалютных резервов, страна с положительным сальдо счета текущих операций кредитует остальной мир за счет своих доходов от торговли. Вместе с тем если возникает дефицит счета текущих операций, то для поддержания равновесия платежного баланса страна вынуждена занимать на международных рынках, что ведет к формированию положительного сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. Отметим, что на практике возникают погрешности при расчетах и формально для балансирования платежного баланса используется статья «чистые ошибки и пропуски», равная сумме текущего счета, счета операций с капиталом и финансовыми инструментами и резервных активов, взятой с противоположным знаком. Таким образом, можно выделить четыре основные группы платежного баланса в зависимости от знака счета операций с капиталом и текущего счета.

В первую группу входят страны, где и текущий счет, и счет операций с капиталом положительны, т.е. наблюдается как чистое поступление средств в страну в результате торговых отношений, так и покупка иностранцами национальных активов. Очевидно, что равновесие платежного баланса в этой ситуации достигается за счет накопления золотовалютных резервов. Типичным представителем стран этой группы является Китай.

Во вторую группу входят страны, имеющие положительное сальдо текущего счета и отрицательное сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. В таком случае страна испытывает чистый приток валюты в результа-

<sup>1</sup> См.: Учебник по платежному балансу. МВФ, 1996.

те торговых операций и одновременно с этим инвестиции за границу превышают инвестиции в данную страну. Если положительное сальдо платежного баланса превосходит по абсолютной величине отрицательное сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, то происходит накопление золотовалютных резервов. Если же чистые продажи национальных финансовых активов превышают сальдо текущего счета, то для поддержания равновесия платежного баланса центральный банк вынужден продавать резервы для финансирования дефицита текущего счета. В рассматриваемую группу входят такие страны, как Япония (до 2003 г.) и Германия в последние годы, а в настоящее время и Российская Федерация.

К третьей группе следует отнести страны, в которых наблюдается дефицит текущего счета платежного баланса, финансируемый за счет положительного сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. В случае если профицита счета операций с капиталом недостаточно для покрытия дефицита текущего счета, стране приходится расходовать свои резервные активы для поддержания равновесия платежного баланса. Наиболее известной страной, входящей в данную группу, являются США, где в последние годы отмечается рекордный дефицит текущего счета. Однако вплоть до последнего времени значительные покупки иностранцами финансовых активов США позволяли этой стране финансировать огромный дефицит текущего счета за счет профицита счета операций с капиталом и финансовыми инструментами.

Наконец, в четвертую группу входят государства, в которых прослеживается дефицит как текущего счета, так и счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. В этом случае равновесие платежного баланса страны может быть достигнуто лишь за счет продажи резервных активов страны. Очевидно, что такая ситуация не может продолжаться длительное время. Поэтому такой платежный баланс наблюдался лишь в отдельные небольшие периоды в некоторых странах, например в Германии в 1999 г., в Италии в 2001 г.

Счет операций с капиталом отражает операции экономики с нерезидентами<sup>1</sup>, охватывающие произведенные нефинансовые активы (например, патенты, права и лицензии) и капитальные трансферты (безвозмездное предоставление капитальных активов либо финансовых активов, связанных с приобретением, продажей, передачей или использованием капитальных активов). Операции, проводимые по данному счету, не связаны напрямую с процессами производства и потребления, поэтому этот счет отделяется от счета текущих операций.

В России на протяжении 1999—2005 гг. сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами практически постоянно принимало отрицательные значения (рис. 1), что свидетельствует об устойчивой тенденции оттока капитала из страны. Но в 2006—2007 гг. ситуация изменилась на противоположную и наблюдался значительный рост сальдо данного счета.

Сальдо счета операций с капиталом незначительно колебалось вокруг нуля, отражая незначительный уровень капитальных трансфертов. Более-менее значительные отклонения происходили при реструктуризации внешнего долга страны. Так, в 2000 г. произошло списание части внешнего долга в результате реструктуризации задолженности бывшего СССР перед Лондонским клубом кредиторов. В 2001 г. была прощена задолженность беднейших стран перед Россией в рамках Парижского клуба кредиторов (на сумму 10,6 млрд долл.) и осуществлена рест-

<sup>1</sup> См.: Учебник по платежному балансу. МВФ, 1996.

руктуризация обязательств перед Чехией и Словакией, одним из результатов которой стало частичное списание (прощение) долга в размере 1,7 млрд долл. Большое отрицательное сальдо счета операций с капиталом в 2002 г. также в значительной мере определялось операциями, связанными с урегулированием долговых отношений по обязательствам и активам бывшего СССР. Отрицательное сальдо баланса капитальных трансфертов по итогам 2005 г. сформировалось вследствие списания долга Сирии и Ирака перед РФ. Наконец, в 2007 г. Россия списала внешний долг Афганистана.

Что касается золотовалютных резервов, то начиная с 1999 г. наблюдалось постоянное и существенное их увеличение. В силу незначительных колебаний счета операций с капиталом сальдо финансового счета практически полностью повторяет динамику счета операций с капиталом и финансовыми инструментами в целом (отток капитала начиная с 1999 г. и приток капитала начиная с 2006 г.).

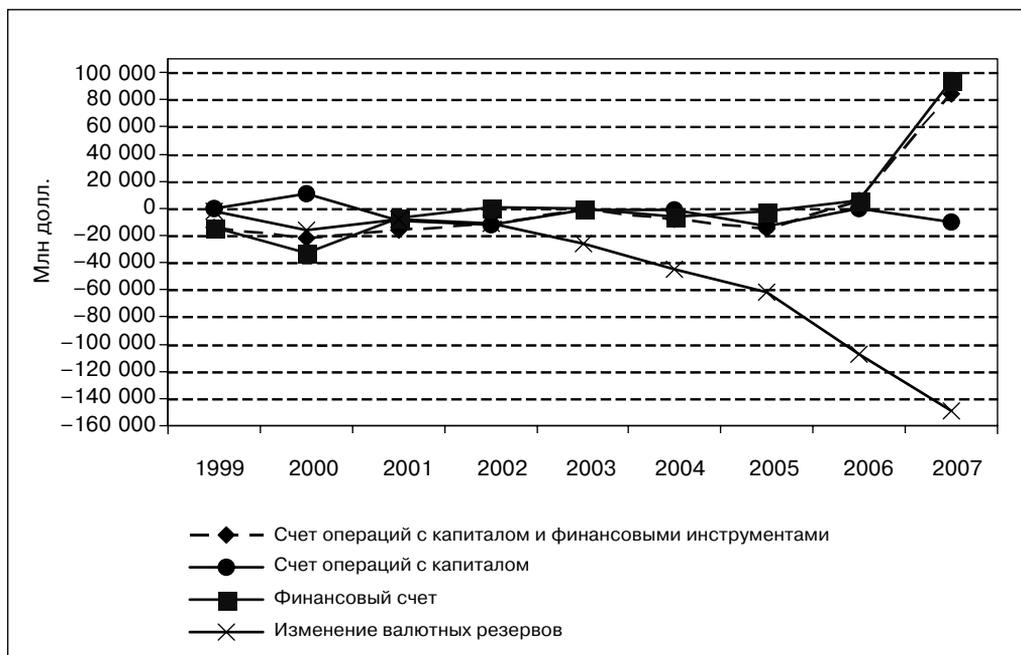


Рис. 1. Динамика счета операций с капиталом и финансовыми инструментами в 1999—2007 гг.

Из всех компонентов финансового счета особенный интерес представляет движение частного капитала в страну и из нее. Отток капитала из страны (особенно бегство капитала) является одним из самых важных показателей, рассчитываемых на основе данных платежного баланса, так как он сопряжен с серьезными макроэкономическими эффектами. Значительный отток капитала способен сильно сократить эффект увеличения торгового баланса страны и уменьшить поступление в страну валютной выручки. А это, в свою очередь, может при определенных условиях привести к ослаблению национальной валюты.

На протяжении 1994—2004 гг. наша страна характеризовалась постоянным и устойчивым оттоком капитала. При этом в 2000—2003 гг. отток капитала из стра-

ны постепенно сокращался, что было положительной тенденцией, которая, однако, оказалась прервана в 2004 г., когда отток капитала ускорился. Тем не менее в 2005 г. возникла тенденция к притоку капитала, которая резко усилилась в 2006—2007 гг. (см. рис. 1).

Интересно отметить, что в отличие от показателя притока капитала бегство капитала оставалось значительным на протяжении всего рассматриваемого периода. Более того, по итогам 2007 г., когда был зафиксирован максимальный чистый приток капитала за всю новейшую историю России, бегство капитала также быстро росло. Данная тенденция является отражением как быстрого увеличения масштабов внешнеторговых операций РФ, так и того, что в России все еще значительны экономические и политические риски, что заставляет экономических агентов выводить капитал из страны.

В таких условиях особенно важным становится изучение влияния компонентов счета операций с капиталом на основные макроэкономические показатели нашей страны. Выявление некоторых устойчивых взаимосвязей между притоком/оттоком капитала и макроэкономическими индикаторами позволило бы повысить качество экономической политики и прогнозирования развития процессов, происходящих в экономике РФ.

## Обзор литературы

В литературе обычно различают<sup>1</sup> два множества факторов, влияющих на потоки капитала. Первое множество включает внутренние по отношению к отдельной стране факторы (*pull factors*), отражающие ее текущее экономическое положение и соответственно риски, влияющие на капитальные потоки. Так, одним из важных факторов привлечения иностранного капитала служит платежеспособность страны. Другим существенным фактором, определяющим движение потоков капитала, является норма доходности, которая очень высока на финансовых рынках развивающихся экономик по отношению к большинству рынков развитых стран, отражая сопутствующие высокие риски. Не менее значимы и показатели общей экономической ситуации в стране. Государство, переживающее период бума, скорее всего, окажется более привлекательным для иностранных инвестиций, чем страна, экономика которой находится в рецессии. Кроме того, на размеры потоков капитала из страны должен оказывать влияние и объем национальных сбережений, являющихся источником финансирования указанных инвестиций. Отметим еще такой фактор, как политические риски в стране, высокий уровень которых, безусловно, сокращает приток капитала и увеличивает его отток.

Ко второму множеству факторов, влияющих на потоки капитала, относятся так называемые глобальные факторы, внешние по отношению к данной конкретной стране (*push factors*). В их число входят, в частности, мировые процентные ставки. Предполагается, что заметное падение процентных ставок (например, в

<sup>1</sup> *Chuhan P., Claessens S., Mamingi N.* Equity and Bond Flows to Latin America and Asia: The Role of Global and Country Factors // *Journal of Development Economics*. 1998. No 55. P. 439—463.

<sup>2</sup> *Calvo G., Leiderman L., Reinhart C.* Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America. IMF Staff Papers. 1993. No 40(1). P. 108—152; *Idem.* Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990s // *Journal of Economic Perspectives*. 1996. No 10(2). P. 123—139.

США) может служить ключевым фактором, определяющим увеличение притока капитала в развивающиеся страны. Кроме того, в периоды рецессии в экономиках развитых стран их привлекательность в глазах международных инвесторов снижается. В результате инвесторы ищут альтернативные направления вложения денег. При этом макроэкономические условия и политика в отношении обменного курса во многих развивающихся странах могут оказаться относительно благоприятными для инвестирования, вызывая приток капитала в эти страны<sup>2</sup>. Таким образом, к числу важных глобальных факторов необходимо отнести и темпы роста в развитых странах.

Отметим, что приток (либо отток) капитала, в свою очередь, оказывает значительное влияние на состояние экономики развивающихся стран. Во-первых, как описывается в работе Кальво, Лейдермана и Рейнхарт<sup>1</sup>, большая доля притока капитала аккумулируется в виде золотовалютных резервов, т.е. если дефицит текущего счета не превосходит профицита счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, приток капитала должен приводить к росту золотовалютных резервов. Во-вторых, как показали авторы исследования, большинство развивающихся стран в результате притока капитала испытывают быстрый рост предложения денег как в реальном, так и в номинальном выражении. С одной стороны, это может быть вызвано увеличением экономической активности страны — получателя иностранных инвестиций, что позволяет наращивать денежную массу без увеличения инфляции, с другой — центральный банк увеличивает денежную базу при покупке поступающей в страну валюты для поддержания стабильного обменного курса. В то же время отметим, что центральный банк может препятствовать резкому росту предложения денег, позволив национальной валюте укрепиться и, таким образом, не наращивать резервы либо проводить мероприятия по стерилизации избыточного денежного предложения. Наконец, влияние притока капитала на реальный обменный курс неоднозначно и определяется в значительной степени желанием центрального банка страны поддерживать стабильный валютный курс.

Кроме того, из стандартных моделей экономического роста известно, что рост инвестиций приводит к увеличению потенциального выпуска в экономике. Таким образом, предположив, что приток капитала из-за границы, по крайней мере частично, идет на финансирование национальных инвестиций, мы получаем гипотезу о положительной связи между притоком капитала в страну и темпами экономического роста. Конечно, данная гипотеза предполагает выполнение большого числа предпосылок, в частности эффективные фондовые рынки, значительную долю прямых инвестиций и др. Необходимо понимать, что приток капитала в некоторых случаях может привести лишь к росту инфляции, но не способствовать развитию реального сектора экономики.

Существует также большое количество работ, в которых оценивается важность различных экзогенных и эндогенных факторов в определении потоков капитала. Полученные в этих работах результаты кратко представлены в табл. 1.

---

<sup>1</sup> Calvo G., Leiderman L., Reinhart C. Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990s. P. 123–139.

Таблица 1

**Основные результаты, полученные в эмпирических исследованиях  
взаимосвязи счета движения капитала  
и основных макроэкономических показателей**

Авторы исследования и год публикации работы	Страны	Эндогенная переменная	Экзогенные переменные	Основные результаты
1	2	3	4	5
Calvo, Leiderman, Reinhart (1993, 1994) <sup>1</sup>	Страны Латинской Америки	Различные потоки капитала	В основном внешние факторы (наиболее значимый фактор — процентные ставки в США, а также международная премия за риск и условия торговли)	Рост процентных ставок в США уменьшает приток капитала, а улучшение условий торговли и увеличение премии за риск приводят к росту притока капитала
Chuhan, Claessens, Mamingi (1993) <sup>2</sup>	Страны Азии и Латинской Америки	Различные потоки капитала	В основном внутренние факторы	Внутренние факторы играют большую роль в объяснении потоков капитала, чем внешние. Кроме того, значительную роль могут играть специфические для страны факторы
World Bank (1997) <sup>3</sup> , Montiel, Reinhart (1999) <sup>4</sup>	Страны Азии и Латинской Америки	Потоки капитала частного сектора	В основном внутренние факторы	Ведущую роль играют экономические реформы. Даже временные изменения могут вызвать приток капитала
Kim (2000) <sup>5</sup>	Развивающиеся страны	Сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами	Внутренние (шоки совокупного спроса, специфические шоки предложения, инфляционные шоки, монетарные шоки, норма доходности в стране, либерализация счета движения капитала и кредитоспособность страны) и внешние (доходность по инвестициям в стране-кредиторе и уровень страновой диверсифицированности портфелей международных инвесторов) факторы	Связи между переменными соответствуют тем, которые предсказывает теория. При этом ключевую роль играют все же внешние факторы
Fernandez-Arias (1996) <sup>6</sup>	Латиноамериканские и азиатские развивающиеся страны	Сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами	Внутренние и внешние факторы	Ключевую роль играют внешние факторы
Agenor, Hoffmaister (1996) <sup>7</sup>	Страны Азии	Различные потоки капитала	Внутренние и внешние факторы	Уменьшение мировых процентных ставок вызывает рост притока капитала

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5
Edwards (1991) <sup>8</sup>	59 стран	Прямые иностранные инвестиции	Внутренние факторы	Повышение степени открытости экономики и усиление международной конкуренции оказывают положительный эффект на прямые инвестиции. Чем меньше государство, тем оно более привлекательно для иностранного капитала
Claessens, Oks, Polastri (1998) <sup>9</sup>	25 стран Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза	Различные потоки капитала	Внутренние и внешние факторы	Наряду с предсказанными теорией взаимозависимостями в работе были получены и противоречивые результаты: положительные изменения внешних факторов играют положительную роль в увеличении притока капитала
Garibaldi, Mora, Sahay, Zettelmeyer (2001) <sup>10</sup>	26 стран с переходной экономикой	Приток прямых и портфельных инвестиций	Внутренние и внешние факторы	Динамика прямых инвестиций хорошо описывается фундаментальными переменными, тогда как «хорошими» объясняющими переменными для портфельных инвестиций оказались лишь наличие инфраструктуры финансового рынка и индикатор защиты прав собственности
Loungani, Mauro (2000) <sup>11</sup>	Россия	Бегство капитала	Внутренние факторы	Большая интенсивность оттока капитала вызывается повышением темпов инфляции, большим размером бюджетного дефицита и низким качеством реформ

<sup>1</sup> Calvo G., Leiderman L., Reinhart C. Capital Inflows and Real Exchange rate Appreciation in Latin America. P. 108—152; *Idem*. The Capital Inflows Problem: Concepts and Issues // Contemporary Economic Policy. 1994. No 12(3). P. 54—66.

<sup>2</sup> Chuhan P., Claessens S., Mamingi N. Equity and Bond Flows to Latin America and Asia: The Role of Global and Country Factors. P. 439—463.

<sup>3</sup> World Bank, World Development Report, 1997.

<sup>4</sup> Montiel P., Reinhart C. Do Capital Controls and Macroeconomic Policies Influence the Volume and Composition of Capital Flows? Evidence from the 1990s // Journal of International Money and Finance. 1999. No 18. P. 619—635.

<sup>5</sup> Kim Y. Causes of Capital Flows in Developing Countries // Journal of International Money and Finance. 2000. No 19. P. 235—253.

<sup>6</sup> Fernandez-Arias E. The New Wave of Private capital inflows: Push or Pull? // Journal of Development Economics. 1996. No 48(2). P. 389—418.

<sup>7</sup> Agenor P., Hoffmaister A. Capital Inflows and the Real Exchange Rate: Analytical Framework and Econometric Evidence // IMF Working Papers. 96/137. International Monetary Fund, 1996.

<sup>8</sup> *Edwards S.* Capital Flows, Foreign Direct Investment, and Debt-Equity Swaps in Developing Countries // Siebert, Horst, ed. Capital Flows in the World Economy. Tübingen: Mohr, 1991. P. 3–28.

<sup>9</sup> *Claessens S., Oks D., Polastri R.* Capital Flows to Central and Eastern Europe and Former Soviet Union. World Bank Policy Research Working Paper. 1998. No 1976 (Washington: World Bank).

<sup>10</sup> *Garibaldi P., Mora N., Sahay R., Zettelmeyer J.* What Moves Capital to Transition Economies? IMF Staff Papers. 2001. Vol. 48. P. 109–145.

<sup>11</sup> *Loungani P., Mauro P.* Capital Flight from Russia // IMF Policy Discussion Paper. 2000. No 00/6.

## Влияние потоков капитала на макроэкономические показатели РФ

В данном разделе анализируется влияние, которое оказывает динамика капитальных потоков на основные макроэкономические индикаторы РФ. При проведении подобного рода расчетов, как правило, применяется методология, аналогичная использованной в работах Kim и Calvo, Leiderman, Reinhart<sup>1</sup>, т.е. строится модель векторной авторегрессии вида

$$X_t = A_0 + \sum_{i=1}^k A_i X_{t-i} + \varepsilon_t,$$

где  $X_t$  — вектор интересующих нас показателей,  $A_0$  —  $m \times 1$  вектор свободных членов,  $A_i$  —  $m \times m$  матрица коэффициентов и  $\varepsilon_t$  —  $m \times 1$  вектор ошибок, где  $m$  равняется числу строк вектора  $X_t$  и  $k$  — количеству лагов.

Но в РФ, к сожалению, ряды данных слишком короткие для применения такого подхода. Поэтому необходимо построить многофакторные регрессионные модели временных рядов, отражающие поведение различных потоков капитала, а также зависимость макроэкономических показателей от потоков капитала.

Основным источником исходных данных служит информация Банка России о платежном балансе РФ за 1995–2007 гг. Все ряды данных были проверены на стационарность. В случае необходимости осуществлялось либо выделение тренда, либо взятие первых разностей<sup>2</sup>. Для получения стационарных рядов потоков капитала они рассматривались в процентах ВВП. Сезонность была устранена путем перехода к рассмотрению остатков от регрессии рядов на фиктивные переменные, отражающие сезонный фактор. В тех случаях, когда в описаниях рядов потоков капитала отсутствует упоминание о сальдо либо чистых потоках, подразумеваются несальдированные потоки капитала в страну или из нее.

Кроме того, так как рассматривается взаимное влияние потоков капитала и основных макроэкономических показателей, в ряде случаев возможно возникновение явления эндогенности, т.е. зависимости экзогенной переменной от эндогенной переменной. Однако мы абстрагируемся от данной проблемы, потому что в оцениваемых моделях обратное (относительно предполагаемого) направление связи между экзогенной и эндогенной переменными неочевидно. Естественно, всегда есть некоторые прочие факторы, позволяющие предположить существование такой обратной связи, однако мы будем предполагать, что их влияние незначительно.

<sup>1</sup> *Kim Y.* Causes of Capital Flows in Developing Countries // Journal of International Money and Finance. P. 235–253; *Calvo G., Leiderman L., Reinhart C.* Capital Inflows and Real Exchange rate Appreciation in Latin America. P. 108–152.

<sup>2</sup> Отметим, что коинтеграции между рядами, входящими в оцениваемые уравнения, обнаружено не было.

При построении уравнений регрессии были использованы модели прогнозирования некоторых макроэкономических показателей из исследования Пономаренко и др.<sup>1</sup> В уравнения для прогнозирования макроэкономических показателей, полученные в указанной работе, добавляли потоки капитала в соответствии с выдвинутыми гипотезами и определяли значимость добавленных факторов. В случае необходимости (для устранения автокорреляции и мультиколлинеарности) уравнения модифицировали.

## Темп экономического роста

Моделирование среднесрочной динамики валового внутреннего продукта осуществлялось исходя из предпосылок положительного влияния на экономическую активность в России роста цены на нефть и реальных инвестиций в основной капитал. При этом предполагалось также, что увеличение притока капитала положительно влияет на экономический рост, так как служит источником инвестиций в основной капитал (с некоторым лагом). Заметим, что корреляция между различными потоками капитала невысока, поэтому мультиколлинеарности не возникает. Модель, отражающая приток капитала в РФ покомпонентно, имеет следующий вид (в модель добавлен член скользящего среднего четвертого порядка для устранения автокорреляции остатков)<sup>2</sup>:

$$DGDP_t = a_0 + a_1 \cdot INV_t + a_2 \cdot DOIL_{t-1} + a_3 \cdot FDIRF_{t-2} + a_4 \cdot PIRF_t + a_5 \cdot LOAN_{t-2} + a_6 \cdot \varepsilon_{t-4} + \varepsilon_t, \quad (1)$$

где  $DGDP_t$  — темп прироста физического объема ВВП за период  $t$  (%);  $INV_t$  — темп прироста инвестиций в основной капитал за период  $t$  (%);  $DOIL_t$  — темп прироста цены нефти марки «Брент» за период  $t$  (%);  $FDIRF_t$  — портфельные инвестиции в РФ за период  $t$  (% ВВП за период  $t$ );  $PIRF_t$  — прямые инвестиции в РФ за период  $t$  (% ВВП за период  $t$ );  $LOAN_t$  — объем привлеченных кредитов и займов за период  $t$  (% ВВП за период  $t$ ).

Таблица 2

### Результаты оценки уравнения для темпов экономического роста

Эндогенная переменная	Темп роста ВВП в реальном выражении	
Период оценивания	1999:3—2007:4	
Количество наблюдений	34	
	Коэффициент	Probability
Свободный член	0,061	
Темп прироста инвестиций в основной капитал	0,207	0,000
Темп прироста цены нефти марки «Брент» с лагом 1 квартал	0,018	0,087

<sup>1</sup> См.: Пономаренко С.С., Трунин П.В., Турунцева М.Ю., Юдин А.Д. Некоторые подходы к прогнозированию экономических показателей. М.: ИЭПП, 2004.

<sup>2</sup> Как и в предыдущем разделе, мы переходили в приростам в том случае, когда ряды были нестационарны, а коинтеграции обнаружено не было.

Окончание табл. 2

Прямые инвестиции в РФ с лагом 2 квартала	0,165	0,01
Портфельные инвестиции в РФ	0,102	0,02
Привлеченные в РФ кредиты и займы с лагом 2 квартала	0,089	0,003
Член скользящего среднего четвертого порядка	0,94	0,000
Adjusted R <sup>2</sup>	0,81	
DW-statistics	2,11	
F-statistics (probability)	0,000	

Как видно из табл. 2, оценка уравнения для темпов роста ВВП говорит о том, что на анализируемом промежутке времени приток иностранных инвестиций в РФ оказывал статистически значимое влияние на темпы экономического роста. По всей видимости, данный результат отражает тот факт, что в течение посткризисного периода иностранные инвестиции стали играть достаточно большую роль в экономическом развитии страны. Конечно, высокие темпы экономического роста сами по себе могут являться фактором увеличения инвестиционной привлекательности страны. В то же время мы рассматриваем зависимость темпов экономического роста от лагированных значений потоков капитала в РФ, поэтому возникновение эндогенности в такой модели менее вероятно, чем при оценке одновременной зависимости.

Оценка модели показала, что увеличение потоков прямых портфельных инвестиций в РФ либо ссуд и займов, предоставленных иностранными компаниями российским, на 1 п. п. ВВП вызывает увеличение темпа прироста ВВП в реальном выражении на 0,17; 0,1 и 0,09 п. п. соответственно. Интересно отметить, что наибольшее влияние на темпы экономического роста оказывали именно прямые инвестиции. Данный результат вполне согласуется с традиционными представлениями о прямых инвестициях как о средстве, используемом компаниями для инвестиций в основной капитал. Таким образом, в последние годы приток капитала в РФ стал значимым фактором экономического роста. Следовательно, резкое снижение притока капитала способно негативно повлиять на темпы экономического развития страны.

## Реальный эффективный курс рубля

В качестве основных факторов, характеризующих среднесрочную динамику реального эффективного обменного курса, при построении модели мы использовали темпы роста российского экспорта (либо сальдо текущего счета платежного баланса) и валового внутреннего продукта, аппроксимирующего спрос на рубли. Данные показатели позволяют наряду с изменением внешнеэкономической конъюнктуры учесть влияние производительности в секторе торгуемых товаров и по экономике в целом на динамику реального эффективного обменного курса. Кроме того, для проверки гипотезы о том, что увеличение притока капитала положительно влияет на рост реального эффективного курса, в модель включается сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. Предполагается, что приток капитала вызывает увеличение предложения валюты на валютном рынке, что ведет к росту номинального курса. Вместе с тем приток капитала может способствовать увеличению инфляции, что приводит к укреплению рубля в реальном выражении (табл. 3).

Ниже представлена спецификация уравнения регрессии, которая позволяет получить наилучшие оценки. Помимо показателей темпов роста ВВП в уравнении присутствует лагированная эндогенная переменная и член скользящего среднего седьмого порядка для устранения автокорреляции остатков:

$$DREER_t = a_0 + a_1 \cdot DREER_{t-1} + a_2 \cdot DGD P_{t-2} + a_3 \cdot CA_{t-1} + a_4 \cdot \varepsilon_{t-7} + \varepsilon_t \quad (2)$$

где  $DREER_t$  — темп прироста реального эффективного курса рубля за период  $t$  (%);  $DGD P_t$  — темп прироста физического объема ВВП за период  $t$  (%);  $CA_t$  — сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами за период  $t$  (% ВВП за период  $t$ ).

Таблица 3

**Результаты оценки уравнения  
для роста реального эффективного курса рубля**

Эндогенная переменная	Темп роста ВВП в реальном выражении	
Период оценивания	1999:3—2007:4	
Количество наблюдений	34	
	<b>Коэффициент</b>	<b>Probability</b>
Свободный член	3,181	
Темп роста реального эффективного курс рубля с лагом 1 квартал	-0,421	0,007
Темп роста ВВП в реальном выражении с лагом 2 квартала	2,322	0,06
<i>Сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами с лагом 1 квартал</i>	1,05	0,003
Член скользящего среднего седьмого порядка	-0,911	0,000
Adjusted $R^2$	0,4	
LM-statistics (probability)	0,424	
F-statistics (probability)	0,000	

Таким образом, мы обнаружили значимую связь между притоком капитала и реальным курсом рубля. Коэффициент при показателе сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами является статистически значимым и положительным: при увеличении сальдо счета на 1 п. п. ВВП темп прироста реального эффективного курса растет на 1,05 п. п. как результат укрепления рубля в номинальном выражении и повышения цен.

## Индекс потребительских цен

Построение модели индекса потребительских цен основывалось на традиционном подходе к определению спроса на деньги, в соответствии с которым рост денежной массы и скорости обращения денег приводит к росту цен, с расширением же реального выпуска (что приводит к росту транзакционного спроса на деньги) при прочих равных цены снижаются. Кроме того, мы предполагали, что приток капитала (при профицитном платежном балансе) приводит к тому, что ЦБ

РФ для поддержания курса скупает иностранную валюту, увеличивая тем самым денежную массу, что также вызывает рост цен.

Кроме того, возможно отдельное рассмотрение влияния прямых, портфельных и прочих инвестиций в РФ (кредитов и займов) на темп роста потребительских цен.

Помимо показателей темпов роста денежной массы и ВВП в уравнении присутствует лагированная эндогенная переменная и член скользящего среднего седьмого порядка для устранения автокорреляции остатков<sup>1</sup>:

$$CPI_t = a_0 + a_1 \cdot CPI_{t-1} + a_2 \cdot DGDP_{t-2} + a_3 \cdot DM2_{t-1} + a_4 \cdot CA_{t-2} + a_5 \cdot \varepsilon_{t-7} + \varepsilon_t \quad (3)$$

где  $CPI_t$  — ИПЦ за период  $t$  (%);  $DGDP_t$  — темп прироста физического объема ВВП за период  $t$  (%);  $DM2_t$  — темп прироста денежной массы  $M_2$  за период  $t$  (%);  $CA_t$  — сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами за период  $t$  (% ВВП за период  $t$ ).

Таблица 4

#### Результаты оценки первого уравнения для ИПЦ

Эндогенная переменная	ИПЦ	
Период оценивания	1999:3—2007:4	
Количество наблюдений	34	
	Коэффициент	Probability
Свободный член	0,007	
ИПЦ с лагом 1 квартал	0,751	0,000
Темп роста ВВП в реальном выражении с лагом 2 квартала	-0,368	0,001
Темп роста денежной массы $M_2$ с лагом 1 квартал	0,155	0,06
<i>Сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами с лагом 2 квартала</i>	0,071	0,002
Член скользящего среднего седьмого порядка	0,92	0,000
Adjusted $R^2$	0,73	
LM-statistics (probability)	0,424	
F-statistics (probability)	0,000	

Как можно увидеть из табл. 4, увеличение притока капитала вызывает рост потребительских цен, но с лагом 2 квартала: расширение сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами на 1 п. п. ВВП приводит к увеличению темпа роста потребительских цен на 0,07 п. п. в результате влияния притока капитала на рост денежной массы с лагом 1 квартал.

<sup>1</sup> Наилучшая спецификация уравнения была получена при включении в правую часть прироста денежной массы без лагов и сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами с лагом 1 квартал, т.е. включение прироста денежной массы и сальдо притока капитала в разные моменты позволяет учесть влияние притока капитала за прошлые периоды на текущий уровень инфляции.

Проанализируем влияние притока капитала на ИПЦ покомпонентно (в модель добавлен член скользящего среднего седьмого порядка для устранения автокорреляции остатков):

$$CPI_t = a_0 + a_1 \cdot CPI_{t-1} + a_2 \cdot DGDP_{t-2} + a_3 \cdot FDIRE_{t-2} + a_4 \cdot PIRE_{t-2} + a_5 \cdot LOAN_{t-2} + a_6 \cdot DM2_{t-1} + a_7 \cdot \varepsilon_{t-7} + \varepsilon_t \quad (4)$$

где  $CPI_t$  — ИПЦ за период  $t$  (%);  $DGDP_t$  — темп прироста физического объема ВВП за период  $t$  (%);  $DM2_t$  — темп прироста денежной массы  $M_2$  за период  $t$  (%);  $PIRE_t$  — портфельные инвестиции в РФ за период  $t$  (% ВВП за период  $t$ );  $FDIRE_t$  — прямые инвестиции в РФ за период  $t$  (% ВВП за период  $t$ );  $LOAN_t$  — объем привлеченных кредитов и займов за период  $t$  (% ВВП за период  $t$ ).

Таблица 5

## Результаты оценки второго уравнения для ИПЦ

Эндогенная переменная	ИПЦ	
	Коэффициент	Probability
Период оценивания	1999:3—2007:4	
Количество наблюдений	34	
Свободный член	0,111	
ИПЦ с лагом 1 квартал	0,779	0,000
Темп роста ВВП в реальном выражении с лагом 2 квартала	-0,344	0,002
Темп роста денежной массы $M_2$ с лагом 1 квартал	0,188	0,03
Прямые инвестиции в РФ с лагом 2 квартала	0,054	0,511
<i>Портфельные инвестиции в РФ с лагом 2 квартала</i>	0,147	0,012
<i>Привлеченные в РФ кредиты и займы с лагом 2 квартала</i>	0,053	0,041
Член скользящего среднего седьмого порядка	0,922	0,000
Adjusted $R^2$	0,72	
LM-statistics (probability)	0,952	
F-statistics (probability)	0,000	

Как демонстрирует табл. 5, увеличение притока портфельных инвестиций в РФ, а также привлеченных российскими компаниями ссуд и займов вызывает ускорение инфляции: рост портфельных инвестиций либо привлеченных ссуд и займов на 1 п. п. ВВП приводит к ускорению инфляции на 0,15 и 0,05 п. п. соответственно. Интересно, что увеличение прямых инвестиций не оказывает статистически значимого влияния на темп роста цен. Как мы показали ранее, данные вложения направляются компаниями на инвестиции в основной капитал, вызывая тем самым рост ВВП и снижение инфляции.

## Индекс фондового рынка РТС

Мы предполагаем, что приток портфельных инвестиций должен приводить к росту фондового индекса РТС, так как основной составной частью притока портфельных инвестиций являются средства, инвестируемые на фондовом рынке. Отметим, что наша модель призвана отразить лишь взаимодействие потоков капитала и индекса фондового рынка с учетом только одного дополнительного фактора. Следовательно, выводы из этой модели стоит интерпретировать применительно лишь к интересующей нас проблеме взаимодействия потоков капитала и основных макроэкономических показателей.

В качестве фактора, оказывающего влияние на динамику фондового рынка РФ, мы рассмотрели портфельные инвестиции. Кроме того, в модель включена такая переменная, как сбережения в виде депозитов, которая позволяет учесть зависимость индекса фондового рынка от фундаментальных экономических характеристик.

При добавлении в уравнение скользящего среднего шестого порядка для устранения автокорреляции получаем модель:

$$DRTS_t = a_0 + a_1 \cdot PIRE_t + a_2 \cdot CUR_{t-1} + a_3 \cdot \varepsilon_{t-6} + \varepsilon_t, \quad (5)$$

где  $DRTS_t$  — темп прироста индекса фондового рынка РТС за период  $t$ ;  $CUR_t$  — темп прироста сбережений в виде депозитов в национальной и иностранной валюте за период  $t$  (%);  $PIRE_t$  — портфельные инвестиции в РФ за период  $t$  (% ВВП за период  $t$ ).

Таблица 6

Результаты оценки уравнения для индекса РТС

Эндогенная переменная	Темп прироста индекса РТС	
Период оценивания	1999:2—2007:4	
Количество наблюдений	35	
	Коэффициент	Probability
Свободный член	16,463	
Темп прироста индекса РТС с лагом 1 квартал	-0,504	0,001
Темп роста сбережений в виде депозитов с лагом 1 квартал	2,287	0,044
Портфельные инвестиции в РФ	2,933	0,069
Член скользящего среднего шестого порядка	-0,985	0,000
Adjusted $R^2$	0,61	
DW-statistics	0,234	
F-statistics (probability)	0,000	

Как можно заметить из табл. 6, рост портфельных инвестиций в РФ на 1 п. п. ВВП вызывает увеличение темпов роста фондового индекса РТС на 2,93 п. п. (на 7%-м уровне значимости). Кроме того, увеличение темпа роста депозитов на 1 п. п. ведет к повышению темпа роста индекса фондового рынка на 2,29 п. п., т.е.

прирост доступных для инвестирования средств практически без задержек попадает на фондовый рынок, вызывая рост спроса на активы.

## Выводы

Проведенное нами исследование посвящено влиянию потоков капитала на макроэкономические показатели РФ. В последние годы многие страны осуществили так называемую либерализацию счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, т.е. сняли ограничения на движение капитала. В связи с этим исследование воздействия потоков капитала на развитие экономики повсеместно стало актуальной темой экономических исследований. В связи с этим мы провели анализ влияния движения капитала, происходившего в 1999—2007 гг. в РФ и из нее, на фоне постепенной либерализации счета операций с капиталом и финансовыми инструментами платежного баланса России на макроэкономические показатели РФ и получили следующие основные выводы.

- В отличие от периода 1995—2004 гг.<sup>24</sup> в период 2005—2007 гг. приток капитала в РФ начал оказывать влияние на темпы роста национальной экономики — мы обнаружили статистически значимую зависимость темпов роста отечественного ВВП от притока инвестиций в нашу страну. В частности, увеличение притока частного капитала в РФ по статьям «прямые инвестиции», «портфельные инвестиции», а также «привлеченные ссуды и займы» на 1 п. п. ВВП приводит к ускорению темпа роста ВВП на 0,3—0,35 п. п. При этом необходимо отметить, что влияние притока инвестиций на экономическое развитие было очищено от воздействия цен на нефть, так как данная переменная также входит в оцениваемую модель. Ключевым условием стимулирования притока прямых иностранных инвестиций является улучшение инвестиционного климата в РФ. В связи с этим Правительству РФ необходимо ускорить проведение в первую очередь институциональных реформ, направленных на ослабление административного давления на экономику, повышение эффективности в деятельности правоохранительной и судебной систем, обеспечение прав собственности и исполнение контрактных обязательств.
- Роль сектора государственного управления в движении капитала постепенно снижается. До начала 2000-х гг. этот институциональный сектор определял большую часть движения капитала, причем подавляющая часть операций была связана с управлением государственным внешним долгом страны. Возможно, именно поэтому изменения в величине притока капитала в тот период не вызывали ускорения роста экономики. В условиях высоких цен на нефть и устойчивого профицита федерального бюджета РФ объем государственного внешнего долга непрерывно сокращался. Тем не менее стоит обратить внимание на рост внешней задолженности квази-государственных компаний (Газпром, Роснефть и др.) Демонстрируемые этими компаниями показатели экономической и финансовой эффективности отстают от компаний частного сектора экономики. Таким образом, вызывает сомнение возможность положительного влияния на темпы роста ВВП внешних заимствований формально негосударственного сектора, если в суммарных объемах такой задолженности будут продолжать доминировать долги указанных компаний.

- Наибольшее влияние на ситуацию в денежной сфере оказывают потоки портфельных инвестиций в РФ, а также привлеченные российскими компаниями ссуды и займы. Монетизированный приток капитала в нашу страну вызывает увеличение темпов роста потребительских цен. В связи с этим очень важен вопрос о регулировании движения капитала в условиях высокой инфляции и значительного притока в страну экспортной выручки. Очевидно, что в условиях высоких цен на нефть значительный приток «коротких» денег на финансовые рынки является весьма вероятным для крупных нефтяных экспортеров, имеющих относительно развитые финансовые рынки. Таким образом, перед Центральным банком и Правительством РФ встает задача разработки системы мер, защищающих финансовую систему и экономику РФ не только от дополнительного притока валюты и роста инфляции в периоды благоприятной конъюнктуры, но и от возможного резкого оттока капитала при заметном снижении цен на нефть или при финансовом кризисе (в том числе в случае резкого повышения процентных ставок на развитых рынках). Решение данной задачи в российских условиях еще более осложняется с учетом фактически полной либерализации валютного регулирования и операций по счету движения капитала с 2007 г.
- Приток капитала в РФ вызывает укрепление национальной валюты в реальном выражении за счет как укрепления рубля в номинальном выражении, так и увеличения инфляции. Таким образом, снятие ограничений на проведение капитальных операций усложнило поддержание стабильного номинального курса национальной валюты. В этих условиях Центральному банку РФ в период высоких сырьевых цен необходимо расширить набор инструментов стерилизации рублевой эмиссии на валютном рынке и активизировать их использование, чтобы обеспечить снижение темпов роста денежных агрегатов при высоком положительном сальдо по текущим и капитальным операциям и, таким образом, темпов инфляции в стране при сохранении или даже увеличении объема покупки валюты в целях недопущения сильной номинальной ревальвации рубля.