

Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

Выходит 6 раз в год. Издается с июля 2009 г.

№ **5** (27)
сентябрь-октябрь
2015

Главный редактор В. С. Назаров
директор НИФИ, кандидат экономических наук

Редакционный совет

Артюхин Р. Е., руководитель Федерального казначейства, кандидат юридических наук

Бокарев А. А., директор Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации, кандидат экономических наук

Дроздов А. В., председатель Правления Пенсионного фонда Российской Федерации, заслуженный экономист Российской Федерации

Максимова Н. С., депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, кандидат экономических наук

Мишустин М. В., руководитель Федеральной налоговой службы, доктор экономических наук

Назаров В. С., директор НИФИ, главный редактор журнала, кандидат экономических наук

Нестеренко Т. Г., первый заместитель Министра финансов Российской Федерации, кандидат экономических наук

Прокофьев С. Е., заместитель руководителя Федерального казначейства, доктор экономических наук, профессор

Смирнов А. В., руководитель Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, кандидат экономических наук

Шнейдман А. З., директор Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Министерства финансов Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

Editorial Board

R. Artyukhin, Head of the Federal Treasury, PhD (Law)

A. Bokarev, Head of the International Financial Relations Department, Ministry of Finance of the Russian Federation, PhD (Economics)

A. Drozdov, Chair of the Russian Federation Pension Fund Board, Honoured Economist of the Russian Federation

N. Maksimova, Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Deputy Chair of the Budget and Taxes Committee of the State Duma, PhD (Economics)

M. Mishustin, Head of the Federal Tax Service, Doctor of Economics

V. Nazarov, Director of the Financial Research Institute, Editor in Chief of the Financial journal, PhD (Economics)

T. Nesterenko, First Deputy Finance Minister of the Russian Federation, PhD (Economics)

S. Prokofyev, Deputy Head of the Federal Treasury, Doctor of Economics, Professor

A. Smirnov, Head of the Federal Service for Fiscal and Budgetary Supervision, PhD (Economics)

L. Shneidman, Head of the Accounting, Financial Reporting and Auditing Regulation Department, Ministry of Finance of the Russian Federation, Doctor of Economics, Professor

УДК 336.7

Ключевые слова:

банковский кризис,
антикризисные меры,
финансовая устойчивость государства,
финансовая стабильность,
докапитализация

И. В. Беляков, к. ф.-м. н.,

руководитель направления «Финансовые рынки»
Экономической экспертной группы,
ст. науч. сотр. Центра бюджетного анализа и прогнозирования
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: igor.belyakov@eeg.ru)

О бюджетной стоимости банковских кризисов

Важным аспектом феномена банковских кризисов является их влияние на финансовую устойчивость государства. В ходе последнего мирового финансового кризиса, принявшего глобальный характер после банкротства крупнейшего инвестиционного банка Lehman Brothers, это стало особенно актуальным. Теме взаимосвязи банковских кризисов и устойчивости суверенных финансов в последние годы было посвящено много исследований.

Финансы государственного сектора в случае банковского кризиса испытывают воздействие по нескольким направлениям: падают доходы бюджета, производятся дополнительные расходы на антикризисные меры, растет государственный долг и стоимость новых заимствований.

Аспекты устойчивости государственного долга в связи с финансовыми кризисами изучались, например, в ряде известных работ С. Reinhart и К. Rogoff¹. Они, в частности, отмечают, что, по историческим данным в течение трех лет после системного финансового кризиса госдолг (в реальном выражении) увеличивался в среднем на 86 %, в основном за счет резкого сокращения доходов.

В исследованиях по влиянию финансовых шоков на условия привлечения госдолга можно отметить следующий результат². В краткосрочном периоде основное влияние на спреды доходности гособлигаций оказывает уровень финансовой волатильности, в то время как в долгосрочном периоде более важны фундаментальные показатели: уровень долга к ВВП, баланс счета текущих операций, объем накопленных резервов, открытость экономики. Помимо этого на формирование суверенных спредов влияют такие факторы, как политическая стабильность, уровень коррупции, асимметричность информации.

Большой интерес представляет анализ подробной базы данных по системным банковским кризисам за период 1970–2011 г., описанной в серии работ экономистов МВФ

¹ Reinhart C. M., Rogoff K. S. *The Aftermath of Financial Crises* // *American Economic Review*. 2009. № 99 (2). P. 466–472; *From Financial Crash to Debt Crisis* / NBER Working Paper 2010. № 15795; *Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and those Forgotten* / IMF Working Paper WP/13/266 и др.

² Bellas D., Papaioannou M. G., Petrova I. *Determinants of Emerging Market Sovereign Bond Spreads: Fundamentals vs Financial Stress* / IMF Working Paper WP/10/281.

L. Laeven и F. Valencia³, в которой приводятся показатели последствий кризиса, его стоимости и характеристика мер, предпринятых властями. В нее включены и российские кризисы 1998 и 2008 гг. По представленной статистике среднее значение бюджетной стоимости банковского кризиса⁴ в 1970–2011 гг. составило 6,8 % ВВП, хотя в отдельных случаях было намного выше: например, в 2008–2011 гг. оно составило для Ирландии и Исландии более 40 % ВВП.

Потенциальная опасность внезапной и столь масштабной мобилизации ресурсов государства требует от экономических властей продуманного стратегического подхода. В частности, необходима адекватная оценка объемов возможных бюджетных затрат на поддержку банковской системы, причем не только во время кризиса, но и на перспективу. Кроме того, актуально выявление основных факторов, от которых зависит объем поддержки банковского сектора, характера этой зависимости, а также возможностей влиять на эти факторы в сторону ограничения издержек. В настоящей работе сделана попытка обозначить подходы к указанной проблеме, а также подчеркнуть, где это необходимо, специфику российской ситуации. Напомним, что наиболее серьезными банковскими кризисами в России стали эпизоды 1998–1999 гг. и 2008–2010 гг., носившие системный характер; в настоящий период ряд признаков также свидетельствует о кризисе.

В последующем изложении предложены прежде всего практические выводы, которые с точки зрения эффективности участия государства можно сделать из основных фактов, эмпирических наблюдений и последних тенденций по банковским кризисам. Затем речь идет о подходах к определению потребностей банковского сектора в докапитализации.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ПРИЧИНЫ БАНКОВСКОГО КРИЗИСА

Отнесение того или иного эпизода к системному банковскому кризису не всегда просто, поскольку условия, в которых такие кризисы возникают и проходят, на практике заметно различаются: одни кризисы происходят внезапно, другие развиваются постепенно; одни приводят к коллапсу большей части финансовой системы, другие нет.

Определение системного банковского кризиса, данное L. Laeven и F. Valencia, помимо прочего, важно тем, что на основе данной методологии получены оценки кризисных ситуаций, согласованные с позицией МВФ. Оно основано на совместном выполнении двух условий: (1) существенные признаки бедствия (банкротство, масштабные потери) в банковском секторе и (2) значительные меры противодействия кризису со стороны правительства. Дальнейшие количественные уточнения касаются порогов, при которых масштабы считаются значительными (стоимость реструктуризации банковских активов выше 3 % ВВП, поддержка ликвидности выше 5 % ВВП и т. п.). Отметим, что данные пороги достаточно высоки, и в соответствии с указанным определением ситуация в России в 2014–2015 гг. (по данным на 1 октября 2015 г.) еще не является системным банковским кризисом.

Изучению причин банковского кризиса посвящено немало работ. Можно рекомендовать, к примеру, подробный обзор, приведенный в диссертационной работе В. Ю. Киселева⁵. Резюмируя, можно перечислить эти причины в рамках трех основных групп, соответствующих трем типам рисков: ликвидности, рыночному и качества активов.

1. Проблемы с ликвидностью:

- в результате утраты доверия, набега на банки;
- в результате оттока внешнего финансирования;

³ Laeven L., Valencia F. *Systemic Banking Crises Database // IMF Economic Review*. 2013. Vol. 61. Iss. 2. P. 225–270; Laeven L., Valencia F. *Systemic Banking Crises: A New Database / IMF Working Paper 08/224* и др.

⁴ Показатель бюджетной стоимости кризиса определен в табл. 1.

⁵ Киселев В. Ю. *Формирование системы индикаторов банковских кризисов*. М.: ВШЭ, 2014.

— при удорожании заемных средств в условиях ужесточения денежно-кредитной политики на фоне инфляционных рисков (например, в результате девальвации);

— в результате ограничения доступа на внешние рынки.

2. Проблемы с переоценкой рыночных инструментов:

— в результате девальвации; несбалансированности валютной позиции;

— при падении стоимости вложений в ценные бумаги.

3. Проблемы качества активов:

— в результате избыточного оптимизма инвесторов, кредитного бума, образования «пузырей» на рынке реальных активов;

— под влиянием экономического спада при нисходящей фазе бизнес-цикла, общего ухудшения кредитоспособности заемщиков;

— в результате падения цен при сырьевой зависимости: ухудшение кредитоспособности заемщиков-экспортеров, а также заемщиков-импортеров при последующей девальвации;

— при чрезмерно мягкой денежно-кредитной и/или бюджетной политике;

— в результате использования сложных и непрозрачных финансовых инструментов, скрывающих уровень риска;

— при кредитовании аффилированных структур на условиях преференций;

— от мошеннических действий, связанных с искажением отчетности, выводом средств. Общее рассмотрение данного перечня позволяет сделать следующие наблюдения.

Во-первых, ряд возможных причин кризиса обусловлен объективными обстоятельствами, которые мало подвластны мерам экономической политики, — динамикой бизнес-цикла, колебаниями сырьевых цен, настроениями инвесторов.

Во-вторых, риски по ряду других потенциально опасных факторов могут быть снижены за счет ясных институциональных и регулятивных реформ, таких как развитие системы страхования вкладов, особый надзор за системно значимыми банками, введение контрциклического буфера капитала и прочих требований Базеля III.

В-третьих, классификация возможных причин банковского кризиса приводит и к соответственной классификации направлений антикризисной помощи в рамках таких групп, как поддержка ликвидности, валютной ликвидности, докапитализация банков. Значительный объем такой поддержки может быть предоставлен посредством операционного и регулятивного инструментария ЦБ, что не относится прямо к бюджетной стоимости кризиса. Собственно бюджетные методы поддержки, использованные в России, включали: по ликвидности — размещение временно свободных средств Минфина на депозитах в банках, размещение средств ФНБ на депозитах в ВЭБе; по качеству активов — предоставление субординированных кредитов, докапитализацию через ОФЗ. Правда, уместно заметить, что использование суверенных фондов является инструментом не только бюджетной, но и денежной политики⁶.

В-четвертых, актуальность различных видов антикризисной поддержки связана со сравнительной величиной рисков: ликвидности, рыночного или кредитного риска. В соответствии с последним стресс-тестом, проведенным Банком России⁷, в настоящее время наиболее опасен кредитный риск — наибольшая часть потерь (67 %) при жестком макро-сценарии связана с кредитным риском и доформированием резервов по ссудам.

В-пятых, особого внимания надзорных органов требуют те факторы риска, которые привели в последние годы к ряду крупных негативных эпизодов в российской банковской системе. К ним относятся кредитование (нередко скрытое) аффилированных структур,

⁶ Синельников-Мурылев С. Г., Трунин П. В. Суверенные фонды благосостояния и денежная политика России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 26–34.

⁷ Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2014 году. Банк России, 2015.

высокая концентрация по проектам и отраслям (Банк Москвы, Межпромбанк), искажение отчетности, мошеннические действия и вывод средств перед банкротством/санацией (Мособлбанк и др.).

Рассмотрение возможных причин банковского кризиса позволяет также сделать определенные дополнения к общей классификации рисков финансовой политики, предложенной в недавней работе В. А. Слепова и А. Ф. Арсланова⁸. Так, в рамках критерия «объективный или субъективный характер возникновения» авторы рассматривают два вида рисков: «возникающие вследствие циклического и научно-технического развития экономики» и «возникающие при реализации конкретных мер финансовой политики». Однако явления, возникающие из-за институциональных недостатков финансовой системы (к примеру, в случае с Банком Москвы) или благодаря чрезмерному оптимизму инвесторов и «перегреву» на каком-либо сегменте рынка кредитования, по-видимому, не могут быть отнесены к этим двум видам рисков. Кроме того, немаловажным признаком классификации финансового риска представляется и вероятный уровень потерь для экономики, в частности, возможная стоимость реализации данного риска для бюджета.

ПОСЛЕДСТВИЯ БАНКОВСКОГО КРИЗИСА И МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Как последствия банковских кризисов, так и принимаемые правительством меры противодействия достаточно многообразны, поэтому для удобства международных и исторических сопоставлений важна классификация. L. Laeven и F. Valencia отмечают следующие четыре базовых индикатора последствий банковского кризиса: стоимость для бюджета, падение ВВП, рост государственного долга и уровень пикового значения доли проблемных кредитов⁹.

Медианные значения индикаторов последствий банковских кризисов отображены в следующей таблице (не подразумевающей априори причинную взаимосвязь).

Таблица 1

Последствия банковских кризисов в 1970–2011 гг.

Страны	Спад ВВП ¹	Рост долга ²	Денежная экспансия ³	Бюджетная стоимость ⁴	Продолжительность	Пик ликвидности ⁵	Поддержка ликвидности	Пик NPL
	% ВВП				лет	% депозитов и внешних обязательств		% ссуд кредитного портфеля
Все	23,2	12,1	1,7	6,8	4	20,1	9,6	25,0
Развитые	32,4	23,6	8,3	4,2	5	11,6	6,0	5,0
EM	33,6	9,1	1,3	8,3	3	22,2	10,3	29,5
Развивающиеся	0,7	10,9	1,1	10,0	2	22,6	11,7	35,0

Примечания: 1 – отклонение траектории ВВП от тренда – накопленная сумма процентных отклонений в четырех точках: года начала кризиса и трех последующих лет; 2 – рост госдолга к ВВП с начала кризисного года до конца трехлетнего периода после кризиса; 3 – изменение денежной базы с показателя за год до кризиса до кризисного пика (для стран зоны евро показатель один); 4 – валовые бюджетные расходы на докапитализацию банков (не включая скупку активов и прямую поддержку ликвидности через казначейство); 5 – поддержка ликвидности измеряется отношением: (требования ЦБ к коммерческим депозитным банкам плюс поддержка ликвидности со стороны казначейства)/(депозиты этих банков плюс обязательства перед нерезидентами), рассматривается два показателя – кризисный пик и разность с докризисным уровнем.

Источник: Laeven L., Valencia F. Systemic Banking Crises Database.

⁸ Слепов В. А., Арсланов А. Ф. Риски национальной финансовой политики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 75–80.

⁹ Выражается стандартным показателем Non-Performing Loans (NPL), российский аналог – доля проблемных и безнадежных ссуд (IV и V категорий качества).

Какие практические выводы следуют из этой статистики? Можно ли ожидать, что если в настоящее время развитая страна столкнется с системным банковским кризисом, то его прогнозируемая стоимость для бюджета окажется на уровне 4,2 % ВВП? Ответ отрицательный по двум причинам.

Во-первых, в этой таблице рассмотрены усредненные показатели, то есть отвечающие среднестатистическим за 40 лет кризисным шокам, в то время как в новое время возможны шоки нового типа (связанные с развитием сложных и непрозрачных финансовых инструментов, значительно выросшей финансовой взаимозависимостью в условиях глобализации). Действительно, рассмотрение подвыборки из 17 развитых стран, испытавших кризис в 2007–2011 гг., показывает, что медианный показатель бюджетной стоимости кризиса для них повысился и составил 6,0 %.

Во-вторых, коэффициент вариации для бюджетной стоимости кризиса у развитых стран в 2007–2011 гг. превышает 100 %, т. е. группа развитых стран в отношении последствий нового кризиса оказывается очень неоднородной, что ставит под сомнение извлечение (на новом этапе) выводов по этой группе без ее дальнейшего разбиения. Напомним, что самые дорогостоящие кризисы имели место в последнее время в экономически развитых Ирландии и Исландии, где бюджетные издержки превысили 40 % ВВП. Показатель по Греции был рассчитан до 2011 г. на уровне 27 % ВВП; к настоящему времени он, очевидно, существенно увеличился.

Более осторожное суждение на основе представленных данных состоит в том, что, обеспечивая устойчивые макроэкономические показатели и совершенствуя финансовые институты до уровня развитых стран, страна с развивающимся рынком в среднем может снизить стоимость банковского кризиса для бюджета примерно вдвое. При этом следует оговориться, что речь идет о кризисных шоках стандартного типа, например, порожденных внезапным оттоком капитала, повышением мировых ставок, колебаниями сырьевых цен.

Показатели российских банковских кризисов 1998 и 2008 гг. в сравнении с медианными значениями по странам выглядят умеренно. В 1998 г. часть показателей была близка или несколько выше «среднекризисных» по формирующимся рынкам: дефицит ликвидности составил округленно 24 %, а поддержка ликвидности — 21 %; до 40 % дошла доля проблемных кредитов. Госдолг в итоге даже снизился ввиду объявленного дефолта по ГКО. Этот кризис характеризовался также невысокими значениями собственно бюджетных затрат — 0,1 % ВВП (у государства в условиях дефолта уже не было ресурсов). Такая картина не вполне соответствует общему представлению об остроте кризиса 1998 г., правда, здесь речь идет только о его составляющей, касающейся банковской системы. Впрочем, немало важны и дополнительные характеристики — кратный рост внешнего госдолга (с 31 до 117 % ВВП), а также масштабы банкротств. Банки потеряли более 50 % капитала (что составило 2–3 % ВВП), кризис сопровождался банкротством ряда крупнейших кредитных организаций (таких как ОНЭКСИМ Банк, Инкомбанк, банки «СБС-Агро» и «Менатеп», Промстройбанк и др.), банковская система несколько месяцев находилась в коллапсе.

Таблица 2

Последствия банковских кризисов в России в 1998 и 2008 гг.

	Спад ВВП	Рост долга	Денежная экспансия	Бюджетная стоимость	Пик ликвидности	Поддержка ликвидности	Пик NPL
	% ВВП				% депозитов и внешних обязательств		% ссуд кредитного портфеля
Россия-1998	-	-7,1	-	0,1	23,7	21,1	40,0
Россия-2008	0,0	6,4	1,0	2,3	24,8	23,9	9,6

Источник: Laeven L., Valencia F. Systemic Banking Crises Database.

Показатели российского кризиса 2008–2010 гг. по стоимости для бюджета и росту госдолга оказались не хуже, чем средние за 40 лет по кризисам развитых стран. Пик доли

проблемных ссуд — значительно меньше, чем в среднем по кризисным эпизодам на формирующихся рынках, хотя выше, чем в среднем у развитых стран. В указанный период в число поддерживающих банковскую систему решений вошли, с одной стороны, меры по улучшению показателей ликвидности:

— размещение временно свободных средств федерального бюджета на депозитах в коммерческих банках;

- размещение на депозитах во Внешэкономбанке средств ФНБ (450 млрд руб.);
- снижение нормативов обязательных резервов;
- расширение ломбардного списка Банка России.

С другой стороны, меры, характеризующие собственно бюджетные затраты, включали:

- субординированные кредиты — 404 млрд руб. через ВЭБ плюс 500 млрд руб. Сбербанку через ЦБ, из которых 200 млрд руб. было досрочно погашено в 2010 г.;
- взнос государства в АСВ в объеме 200 млрд руб.

Эти меры потребовали средств, составивших 2,7 % ВВП (по отношению к ВВП 2008 г.). В работе L. Laeven и F. Valencia указывается значение 2,3 % ВВП — судя по всему, авторы не включили взнос государства в АСВ, хотя по смыслу его можно отнести к докапитализации.

Российский антикризисный план 2015 г. предполагает меры по поддержке ликвидности банковской системы, аналогичные тем, что были предприняты в 2008–2009 гг.:

— размещение временно свободных средств Минфина на депозитах в коммерческих банках;

— размещение на депозитах во Внешэкономбанке средств ФНБ (300 млрд руб.) — распоряжение подписано в мае;

— регулятивные меры Банка России — расчет пруденциальных нормативов с использованием льготного курса (на 01.10.2014), мораторий на отрицательную переоценку портфеля ценных бумаг, льготы в части формирования резервов по ссудам.

С другой стороны, предусмотрено выделение 0,9 трлн руб. в виде ОФЗ, используемых на дополнительную капитализацию кредитных организаций (сумма была уменьшена на 100 млрд руб. из первоначально запланированного 1 трлн руб.). Кроме этого выделяется до 250 млрд на докапитализацию российских банков с использованием средств ФНБ на обеспечение финансирования реализации приоритетных инфраструктурных проектов. Два указанных направления соответствуют 1,6 % ВВП.

Средства, направляемые ВЭБу из ФНБ на увеличение объемов кредитования организаций реального сектора экономики в объеме до 300 млрд руб. (0,4 % ВВП), не являются поддержкой банков, однако поскольку речь идет об обслуживании не самого платежеспособного спроса на банковское кредитование, также косвенно к ней относятся.

В течение 2015 г. макропруденциальные показатели банковского сектора ухудшались по сравнению с началом года. Доля проблемных и безнадежных ссуд в общем объеме ссуд увеличилась с 1 января по 1 мая с 6,7 до 8,0 %, в дальнейшем наметилась стабилизация, и в июле показатель не изменился (8,2 % в начале и конце месяца). В то же время с 1 января по 1 августа рентабельность активов упала с 0,9 до 0,2 %, и с 7,9 до 1,4 % — рентабельность капитала. В целом нельзя исключить, что объемы бюджетной поддержки банковского сектора в нынешнем периоде возрастут до масштабов кризиса 2008–2010 гг., т. е. до 2,5–3 % ВВП.

АЛЬТЕРНАТИВЫ В МЕРАХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Располагают ли правительства альтернативным выбором тех или иных способов противодействия банковскому кризису или существует более или менее универсальный набор рекомендуемых антикризисных мер? Чем обусловлены различия между странами в использовании антикризисного инструментария?

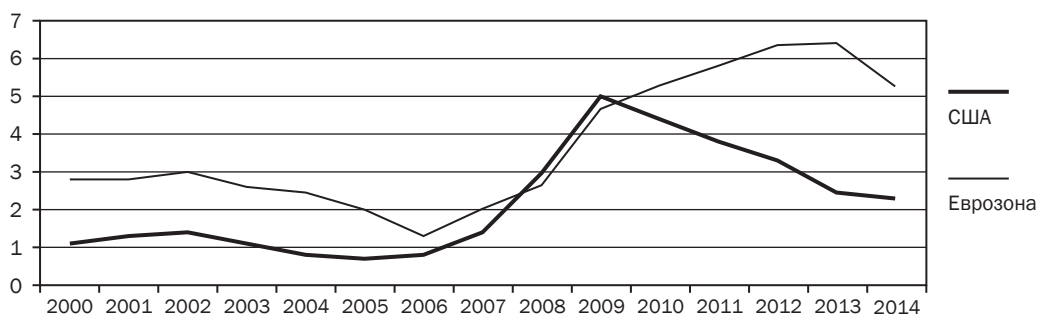
Меры денежно-кредитной и бюджетной политики в исторической практике использовались при банковских кризисах более интенсивно в развитых странах, поскольку те,

как правило, имеют лучшие возможности применения контрциклической бюджетной политики и больший операционный простор в денежно-кредитной политике. Так, при традиционно низких инфляционных рисках больше возможностей снижать базовые ставки и использовать методы количественного смягчения.

Активное использование макроэкономического инструментария развитыми странами при банковском кризисе позволяет сократить бюджетные издержки на докапитализацию банковской системы, а также улучшить балансовые показатели банков. Однако такие меры замедляют фактическое оздоровление банков, происходящее при реструктуризации банковской системы. В итоге по приведенной выше статистике банковский кризис в развитых странах часто оказывается более длительным.

Рисунок 1

Доля проблемных ссуд в США и еврозоне, %



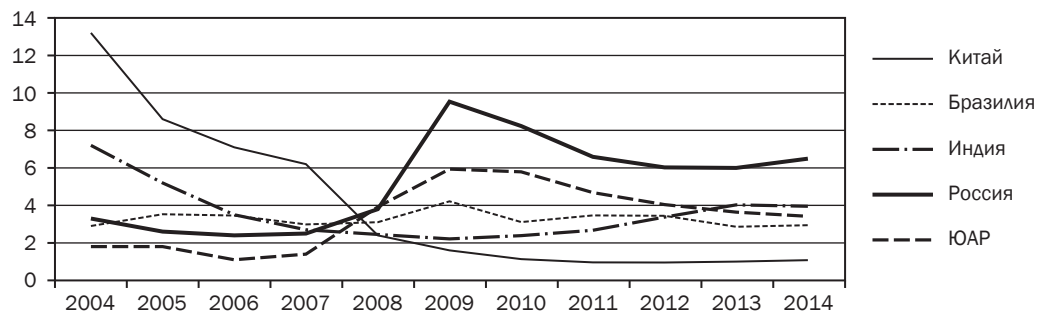
Источник: рассчитано автором по данным Всемирного банка (World Development Indicators 2015)

Также стоит обратить внимание, что предпринятые антикризисные меры, включая использование стандартной и нестандартной денежно-кредитной политики, к настоящему времени во многих случаях не обеспечили снижение уровня проблемных кредитов до докризисного. Особенно это заметно в целом по еврозоне, но и в Соединенных Штатах этот показатель находится на уровне, заметно более высоком, чем в 2006–2007 гг.

Среди стран БРИКС кризис 2008–2010 гг. оказал влияние на динамику плохих долгов в России и Южной Африке, причем докризисный их уровень не был восстановлен. В то же время на банковском секторе Бразилии и Индии влияние мирового кризиса особенно не сказалось — доля проблемных ссуд существенно не возросла. В Китае же качество ссуд в последнее десятилетие улучшилось на порядок и достигло к 2010 г. показателя (округленно 1%), характерного для бескризисного периода развитой страны (ухудшение до 1,5% в 2015 г. этот вывод не меняет).

Рисунок 2

Доля проблемных ссуд в странах БРИКС, %



Источник: рассчитано автором по данным Всемирного банка (World Development Indicators 2015).

Таким образом, логично предположить, что если Россия в 2015 г. использует механизмы антикризисной поддержки, аналогичные 2008–2010 гг., не исключено, что показатель доли проблемных ссуд лишь частично снизится после кризиса и восстановление будет небыстрым.

Следует отметить и более фундаментальную дилемму правительства: поддерживать или не поддерживать банковскую систему в случае кризиса, если существуют серьезные сомнения в достаточности ресурсов. Такая проблема может возникнуть, в частности, если размер банковской системы намного превосходит национальный ВВП, как это произошло в Ирландии и Исландии, и имеет смысл сравнить историю кризиса в этих странах. Ирландия масштабнее Исландии по объему ВВП и по населению более чем в 15 раз, однако по ВВП на душу населения они сопоставимы и входят по этому показателю в первую двадцатку стран мира. Обе страны отличаются очень высоким относительным масштабом банковского сектора — накануне кризиса в Ирландии он примерно в 8 раз превосходил ВВП, в Исландии — в 11 раз. В то же время Ирландия является членом еврозоны, а в Исландии обращается собственная валюта — исландская крона, что для Ирландии способствует ожиданиям поддержки со стороны ЕС, а для Исландии увеличивает свободу маневра благодаря использованию инструментов курсовой политики.

В ходе последнего финансового кризиса в Ирландии масштаб требуемой помощи банковской системе превзошел возможности государства. Правительство подверглось серьезному риску дефолта из-за гарантий необеспеченных обязательств и повышения капитализации банков (причем объем дополнительных гарантий превысил 200 % ВВП). В итоге вся финансовая система оказалась под угрозой банкротства. В соответствии с данными L. Laeven и F. Valencia, в Ирландии совокупные потери ВВП за четыре кризисных года составили 105,3 %, бюджетные затраты — 41 % ВВП, максимальный дефицит ликвидности — 20 %, максимальная доля проблемных кредитов — 13 %, увеличение госдолга — 73 % ВВП, монетарное расширение — 8,3 % (вследствие политики ЕЦБ).

Политика Исландии во время последнего кризиса характеризовалась тем, что правительство отказалось отвечать по обязательствам банков. С одной стороны, это было обусловлено чрезмерным масштабом банковского сектора, с другой — принятие данного решения с политической точки зрения облегчало то обстоятельство, что вкладчиками исландских банков были в значительной мере нерезиденты. В итоге накопленные кризисные потери ВВП составили 42 %, бюджетная стоимость банковского кризиса — 44 % ВВП, максимальный дефицит ликвидности — 21 %, максимальная доля проблемных кредитов — 61 %, увеличение госдолга — 72 % ВВП, однако монетарного расширения не было — денежная база сократилась на 2,3 %.

В одной из работ экономистов NBER 2011 г.¹⁰ была предложена модель двойной взаимосвязи между суверенными и банковскими кредитными рисками. Проблемы финансового сектора вызывают поддержку государства, однако при ее масштабности повышаются суверенные риски. В свою очередь, рост суверенных рисков еще более ослабляет финансовый сектор, подрывая доверие к госгарантиям и надежности гособлигаций. Наблюдая за кредитными дефолтными свопами (CDS) европейских государств и банков, авторы пришли к выводу о том, что масштабные пакеты спасательных мер финансовому сектору со стороны ряда европейских стран в ходе последнего кризиса явились во многом «пирровой победой» и косвенно оказали негативное влияние на устойчивость финансовой системы. Вывод: по меньшей мере необходимо в дальнейшем учитывать издержки такого рода уже на первом этапе.

¹⁰ Acharya V., Drechsler I., Schnabl P. *A Pyrrhic Victory? Bank Bailouts and Sovereign Credit Risk* / NBER Working Paper. 2011. № 17136.

Таблица 3

Изменения кредитных дефолтных свопов Ирландии и Исландии, б. п.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ирландия	20–150	200–400	200–500	600–1200	200–600	150–200
Исландия	350–1450	350–700	300–500	250–400	200–300	150–200

Источник: по данным Acharya V., Drechsler I., Schnabl P. *A Pyrrhic Victory? Bank Bailouts and Sovereign Credit Risk*; Bloomberg.

Впрочем, через год после упомянутого исследования, в 2012 г., Исландия и Ирландия вернулись на международный рынок облигаций, а в 2013 г. значения их кредитных дефолтных свопов снизились до привычных невысоких уровней.

Сопоставление Ирландии и Исландии в контексте последнего кризиса в определенной мере иллюстрирует выбор между двух зол — краткосрочным, но сильным шоком (при минимизации господдержки) либо сглаженным, но затяжным (при господдержке, решающей немедленные, но не фундаментальные проблемы и подрывающей кредитоспособность государства).

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ПОТРЕБНОСТИ БАНКОВ В ДОКАПИТАЛИЗАЦИИ

Как построить для заданной страны оценку требуемых объемов бюджетной поддержки в случае банковского кризиса? Объем поддержки должен соответствовать потребности в докапитализации системно значимых банков. Несколько сузив проблему с учетом того, что кредитный риск для российской банковской системы является основным, можно говорить о прогнозе роста доли проблемных ссуд. При этом уровень проблемных ссуд, наблюдаемый в межкризисный период, также выступает важным параметром финансовой устойчивости экономики — при высоком уровне просроченной задолженности в спокойное время естественно ожидать относительно большого роста плохих долгов и в кризис.

Основной метод, позволяющий оценить возможную потребность банковской системы в докапитализации (в краткосрочном периоде) — стресс-тестирование. На уровне крупных международных банков оно проводится с начала 1990-х годов, впоследствии проведение индивидуальных стресс-тестов банков было включено в Базельские требования (II.5 и III). С 2007 г. практикуется стресс-тестирование на уровне национальных надзорных органов. Макроэкономическое стресс-тестирование было включено также в Программу оценки финансовых систем (Financial Sector Assessment Program), которая проводится МВФ и Всемирным банком с 1999 г. на регулярной основе. Многие центральные банки проводят макроэкономические стресс-тесты и публикуют их результаты в регулярных отчетах о состоянии банковского сектора (или в докладах о финансовой стабильности).

В годовом отчете Банка России «О развитии банковского сектора и банковского надзора в 2014 году» приводятся результаты последнего стресс-теста при жестком макро-сценарии. Он предполагает падение ВВП на 7 %, цен на нефть — до 40 долл./баррель и показатель инфляции на уровне 16 %. При расчете стресс-теста учитывалась докапитализация банков в рамках реализации мер по поддержанию финансовой стабильности, запланированных на 2015 г.

С учетом доходов, полученных банками в стрессовых условиях, банковский сектор в результате реализации рассматриваемого сценария может иметь финансовый результат от нуля до убытка в размере 0,3 трлн руб. Наибольшая часть потерь (67 %), скорее всего, будет связана с кредитным риском и доформированием резервов по ссудам. Средняя доля плохих ссуд в кредитном портфеле может вырасти с 7,9 до 17,7 %. Второе по значимости место (16 %) занимают потери от реализации рыночного риска. Дефицит капитала

в размере 0,6 трлн руб. может появиться у 187 банков, на которые по состоянию на 1 января 2015 г. приходилось 42,9 % активов банковского сектора.

Однако как оценить возможные потребности банков в докапитализации в период возможного кризиса, не имея технической возможности учесть индивидуальный профиль рисков каждого из системно значимых банков? Тем более если речь идет о средне- или долгосрочном периоде.

В работе С. Моисеева¹¹ (ныне руководителя Департамента финансовой стабильности Банка России), опубликованной в ходе кризиса 2008–2009 гг., необходимый размер докапитализации рассчитывался как разность между суммарной просроченной задолженностью, с одной стороны, и резервами и доходами банков — с другой стороны. Приведенные в этой работе прогнозные оценки включали предположения о росте кредитного портфеля, рентабельности капитала до формирования резервов и сохранении уровня достаточности капитала (в подробностях расчетная модель приведена не была).

В другом исследовании, О. Солнцева, А. Пестовой и М. Мамонова¹², была предложена эконометрическая модель для оценки доли проблемных кредитов. Авторы ориентировались на группы факторов, изученных в более ранних межстрановых исследованиях¹³. В частности, ранее было оценено эмпирически, что на уровне государства/штата такие факторы, как уровень финансового развития, ВВП на душу населения, уровень коррупции (по обратной шкале), индекс демократии, верховенство закона, отрицательно статистически связаны с долей плохих долгов в банковской системе. Впрочем, это понятно: если в развитых странах, особенно до последнего кризиса, исторические показатели NPL были лучше, чем в других странах, то все типичные характеристики этих стран должны коррелировать с NPL отрицательно. Кроме того, уровни капитала и резервов, естественно, также отрицательно статистически связаны с долей проблемных ссуд. На потенциальное уменьшение доли плохих долгов статистически влияет и уменьшение доли госсобственности, снижение концентрации банковской отрасли, невысокая доля иностранного капитала. Высокая монетизация экономики (M2/ВВП), вообще говоря, способствует более высокому значению проблемных ссуд.

В упомянутой работе была оценена эконометрическая модель по панельным данным за 1997–2008 гг. по 35 странам. Авторы делают вывод, что наибольшее влияние на динамику плохих долгов в период кризиса оказывают: масштаб снижения ВВП, дезинфляция (существенное снижение темпов роста цен, при росте цен показатель дезинфляции равен нулю), высокая волатильность отношения прибыли к активам. На основе данной модели, приложенной к российским условиям, был получен прогноз о доле проблемных и безнадежных ссуд на уровне 19–20 % к концу 2010 г., который на поверку оказался существенно завышен.

В целом использование подобных моделей для прогнозирования доли проблемных ссуд представляется малоэффективным (хотя, естественно, они представляют интерес с точки зрения выявления связей между экономическими показателями и их калибровки). Можно отметить несколько причин.

1. Использование регрессионного соотношения для прогноза зависимой переменной с экспертным прогнозом независимых переменных — даже если регрессионное

¹¹ Моисеев С. Докапитализация банков // *Банковское дело*. 2009. № 8. С. 28–30.

¹² Солнцев О., Пестова А., Мамонов М. Стресс-тест: потребуется ли российским банкам новая поддержка государства? // *Вопросы экономики*. 2010. № 4. С. 61–81.

¹³ Boudriga A., Boullila N., Jellouli S. Does Bank Supervision Impact Nonperforming Loans: Cross-country Determinants Using Aggregate Data / *MPRA Paper*. 2009. № 18068 (59 развитых и развивающихся стран за период 2002–2006 гг.); Fofack H. Non-performing Loans in Sub-Saharan Africa: Causal Analysis and Macroeconomic Implications / *World Bank Policy Research Working Paper*. November 2005. № 3769 (банки 16 стран Африки южнее Сахары за период 1993–2002 гг.).

соотношение абсолютно адекватно — оправдано в том случае, когда прогноз независимых факторов заведомо более точен. Либо когда независимые факторы модели относятся к числу базовых макропоказателей (таких как ВВП, инфляция), которые в любом случае прогнозируются официально и требуется получить согласованный прогноз для целевой переменной. В противном случае ошибки при оценке факторов регрессии накладываются друг на друга, и результирующая ошибка оказывается кратно выше, чем ошибки прогноза влияющих факторов. Между тем как с самого начала возможна экспертная оценка зависящих переменных (особенно если она имеет ясный интуитивный смысл и по ней имеется историческая статистика) либо сценарные предположения относительно ее ожидаемых значений.

2. Подобные модели строятся на основе исторических данных, хотя ситуация в мировой финансовой системе в последние десятилетия существенно изменилась. Значительно вырос относительный объем финансовых рынков. На порядок возросла степень глобализации и взаимозависимости финансовых систем большинства стран. В ряде развитых стран произошли кризисы, в которых проявились эти новые факторы, в результате продвинутые экономики понесли потери, характерные по масштабам для развивающихся стран. С другой стороны, ряд крупных развивающихся экономик находится в принципиально иной ситуации, чем в 90-е годы (см. напр., приведенную выше динамику доли проблемных кредитов для Китая).

3. Рассмотрение последних кризисных эпизодов в свете упомянутой модели слабо помогает их пониманию. К примеру, в Ирландии доля проблемных ссуд резко выросла в 2009 г., округленно с 2 до 8 %, и до 2013 г. увеличивалась до уровня 25 %. Между тем значения объясняющих факторов упомянутой выше модели никак не обуславливали такой динамики. Докризисный уровень NPL был низок (около 1 %), заметный спад ВВП происходил в 2008–2009 гг., в дальнейшем была минимальная рецессия либо положительный рост. В 2009–2010 гг. в стране наблюдалась дефляция. Волатильность прибыли к активам до кризиса была невысока — среднее значение показателя ROA в 2003–2008 гг. составляло 1,6 со стандартным отклонением 0,3¹⁴, с 2004 по 2008 г. он постепенно снижался.

ФОРМАЛЬНОЕ СООТНОШЕНИЕ ДЛЯ ПОТРЕБНОСТИ В ДОКАПИТАЛИЗАЦИИ И ЕГО ОБЩИЙ АНАЛИЗ

Для оценки потребности банков в докапитализации в краткосрочном периоде оптимально использовать стресс-тесты, проводимые центральным банком, располагающим профилями рисков всех системно значимых банков. С точки же зрения видения ситуации в долгосрочной перспективе и извлечения определенных качественных выводов можно предложить прежде всего простую формулу:

$$X = S \cdot A \cdot (\Delta NPL \cdot L - \Delta ROA \cdot P), \quad (1)$$

где: X — объем требуемой поддержки в докапитализации банков, % ВВП;

S — доля активов системно значимых банков в активах банковской системы;

A — отношение банковских активов к ВВП;

ΔNPL — рост доли проблемных ссуд в ходе кризиса;

L — доля кредитования в активах банков;

ΔROA — кризисное падение рентабельности активов;

P — часть банковской прибыли к активам (ROA), дополнительно направляемая на формирование резервов на возможные потери по ссудам.

¹⁴ OECD Bank Profitability Database.

Данная формула учитывает, что хотя рентабельность банковского бизнеса в кризисное время заметно падает (в 2014 г. показатель ROA снизился на 1 п. п., с 1,9 до 0,9), однако частично (по отчету ЦБ РФ за 2014 г. — на 42 %), это обусловлено формированием дополнительных резервов на возможные потери по ссудам.

На наш взгляд, прежде моделирования роста доли плохих активов по историческим данным (и экспертных прогнозов в отношении объясняющих факторов) имеет смысл рассматривать сценарные условия в отношении самого показателя ΔNPL , тем более что он имеет ясный интуитивный смысл, отражая одновременно устойчивость национальной банковской системы и силу кризисного шока.

В общем случае изначально низкий уровень плохих долгов (до 3 %) и его рост на 0–3 п. п. при кризисном эпизоде среднего масштаба характерен для ведущих развитых стран с устойчивой финансовой системой. Рост доли проблемных активов на величину порядка 15–20 п. п. и выше при кризисе был характерен для мощных системных кризисов развивающихся экономик в 90-е годы. Эти и другие выводы можно сделать на основе исторических сопоставлений по базе данных банковских кризисов, опубликованной в работе L. Laeven и F. Valencia, где указывается значения пика NPL, а также по статистике МВФ и Всемирного банка.

Российская экономика по состоянию на 2008 и 2015 гг. занимает промежуточное положение между ведущими развитыми и типовыми развивающимися странами, и естественная оценка роста проблемных ссуд в случае банковского кризиса среднего масштаба (сопоставимого с 2008–2009 гг.) составляет 5–10 п. п. Дополнительные факторы, ослабляющие или усугубляющие шоки для экономики, могут скорректировать эту долю.

Рассмотрим формулу (1) в ситуации 2015 г. Доля проблемных ссуд в российской банковской системе составляла 6,0 % в начале 2014 г., 6,7 % — на начало 2015 г., 8,0 % — на 1 мая и 8,2 % — на 1 августа 2015 г., т. е. темпы ухудшения в последние месяцы снизились. В случае если общий прирост доли плохих долгов в ходе настоящего кризисного периода будет ограниченным и составит 2,5 %, при нынешних значениях отношения банковских активов к ВВП (109 %), доли кредитования в активах 67 %, доли системно значимых банков в активах 70 %, с учетом дополнительного формирования резервов банками на уровне 0,4 % активов получим оценку потребности в докапитализации:

$$X = 0,97 \% \text{ ВВП},$$

что покрывается выделенным объемом пакета антикризисных мер. В случае роста доли проблемных кредитов на 7 %, как было в ходе кризиса 2008–2009 гг., может потребоваться уже 3,3 % ВВП.

Небезынтересно также проследить чувствительность объемов требуемой поддержки к другим входящим в уравнение величинам, в частности, их зависимость от масштабов банковской системы. При значении банковских активов к ВВП на уровне 73 % (как было по итогам 2010 г.), росте проблемных долгов на 7 п. п. и тех же значениях прочих показателей получаем:

$$X = 2,2 \% \text{ ВВП}.$$

Эти расчеты иллюстрируют, в частности, опасность роста относительных масштабов банковской системы без параллельного увеличения показателей ее устойчивости. Между тем размер российской банковской системы относительно ВВП за восьмилетний период 2007–2014 гг. более чем удвоился (вырос с 52 до 109 %), что в большой мере обусловлено значительным потенциалом развития банковского сектора. Особенно резкий прирост наблюдался в 2014 г., хотя он большей частью объяснялся девальвационным эффектом (переоценкой валютных активов), т. е. эпизодически действующим фактором. По данным Банка России, за год активы кредитных организаций выросли на 35,2 % (с поправкой

на курсовую динамику — на 18,3 %). Объемы кредитования увеличивались меньшими темпами, так что доля кредитов в активах снизилась с 70,6 до 67,1 %.

При этом активы банковской системы, судя по тому, что доля банковского кредитования в инвестициях в основной капитал составляет только порядка 10 %, имеют еще значительный потенциал роста. В большинстве развитых стран активы банковской системы превосходят 200 % ВВП (совокупное значение по ЕС за 2012 г. составило 212 % ВВП, при этом в Германии — 299 %, во Франции 375 %). Американский показатель — около 100 % ВВП — является скорее исключением, объясняющимся высоким уровнем развития в США других видов финансирования — облигационного и фондового рынков, а также объемным предложением, превосходящим 200 % ВВП, со стороны фондов институциональных инвесторов.

ВЫВОДЫ

Рассмотрение классифицирующего списка возможных причин банковского кризиса показывает, что отчасти влияющие факторы являются объективно обусловленными и неизбежными. С другой стороны, повышение устойчивости и существенное снижение кризисных издержек возможно в результате проведения актуальных реформ банковской системы. В частности, Россия имеет возможность «импортировать технологии», учитывая в регулировании уроки последнего кризиса развитых стран. Кроме того, особую важность для России имеет первоочередное устранение тех «болезней» отечественной банковской системы, которые особенно остро проявились в последние годы и связаны с кредитованием аффилированных структур, концентрацией по проектам и отраслям, а также искажением отчетности и выводом средств из проблемных банков.

Выбор пакета антикризисных мер со стороны правительства, как правило, обусловлен не только экономическими, но и политическими мотивами. Однако при всем этом издержки решения проблемы через объемные финансовые инъекции, не влияющие на оздоровление структуры активов и затягивающие кризис, должны быть учтены на первом этапе.

В отношении оценки требуемой бюджетной поддержки в случае кризиса в краткосрочном периоде основным инструментом является стресс-тест банковской системы, проводимый центральным банком. С точки зрения долгосрочной стратегии следует учитывать, что в целом масштабы государственной поддержки, которую приходится оказывать банкам на национальном уровне в период кризиса, зависят прежде всего от двух параметров — отношения совокупных банковских активов к ВВП и роста доли плохих активов в кризисный период.

Первый компонент — масштабность финансовой системы — сыграл определяющую роль в период последнего мирового кризиса. Самыми затратными, потребовавшими более 40 % ВВП государственной поддержки, оказались кризисы в Исландии и Ирландии, где активы банковской системы в восемь и более раз превышали ВВП. В России отношение банковских активов к ВВП находится на умеренном уровне, однако имеется выраженная тенденция к росту. Сглаживанию роста активов банковской системы способствовало бы развитие альтернативных банковскому кредитованию способов финансирования, включающих облигационный и фондовый рынок, в частности, посредством создания благоприятных условий для деятельности институциональных инвесторов.

Второй компонент — рост доли плохих активов в периоды кризиса — отражает степень общей устойчивости банковской системы. Он может быть снижен за счет институциональных реформ, повышающих устойчивость. К ним относятся внедрение требований Базеля III, внедрение особого надзора за системно значимыми банками, включающего их регулярные стресс-тесты и отчеты о планах самооздоровления в случае кризиса, а также меры по ограничению кредитования аффилированных структур и противоправных практик при банкротстве.

Дополнительно к двум указанным направлениям ограничения бюджетных рисков, связанных с банковской системой, следует отметить важность формирования тенденции к снижению доли государства среди системно значимых банков (хотя в ходе кризиса она неизбежно увеличивается) с учетом того, что стандарты надзора над системно значимыми банками предусматривают планы восстановления финансовой устойчивости.

Библиография

1. Киселев В. Ю. Формирование системы индикаторов банковских кризисов. М.: ВШЭ, 2014.
2. Маричев С. А. Капитализация российской банковской системы: проблемы и перспективы роста // Деньги и кредит. 2004. № 11.
3. Моисеев С. Докапитализация банков // Банковское дело 2009. № 8.
4. Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2014 году / Банк России, 2015.
5. Синельников-Мурылев С. Г., Трунин П. В. Суверенные фонды благосостояния и денежная политика России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, 2015. № 3.
6. Слепов В. А., Арсланов А. Ф. Риски национальной финансовой политики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2.
7. Солнцев О., Пестова А., Мамонов М. Стресс-тест: потребуется ли российским банкам новая поддержка государства? // Вопросы экономики. 2010. № 4.
8. Acharya V., Drechsler I., Schnabl P. A Pyrrhic Victory? Bank Bailouts and Sovereign Credit Risk / NBER Working Paper. 2011. № 17136.
9. Bank Profitability Database / OECD.
10. Bellas D., Papaioannou M. G., Petrova I. Determinants of Emerging Market Sovereign Bond Spreads: Fundamentals vs Financial Stress / IMF Working Paper WP/10/281.
11. Boudriga A., Boulila N., Jellouli S. Does Bank Supervision Impact Nonperforming Loans: Cross-country Determinants Using Aggregate Data / MPRA Paper. 2009. № 18068.
12. Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and those Forgotten / IMF Working Paper WP/13/266.
13. Fofack H. Non-performing Loans in Sub-Saharan Africa: Causal Analysis and Macroeconomic Implications / World Bank Policy Research Working Paper. No 3769, November 2005.
14. From Financial Crash to Debt Crisis / NBER Working Paper 2010. № 15795.
15. Laeven L., Valencia F. Systemic Banking Crises Database // IMF Economic Review. 2013. Vol. 61. Iss. 2.
16. Laeven L., Valencia F. Systemic Banking Crises: A New Database / IMF Working Paper WP 08/224.
17. Reinhart C. M., Rogoff K. S. The Aftermath of Financial Crises // American Economic Review. 2009. № 99 (2).
18. Reinhart C. M., Rogoff K. S. From Financial Crash to Debt Crisis / NBER Working Paper. 2010. № 15795.
19. Reinhart C. M., Rogoff K. S. Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten / IMF Working Paper WP/13/266.
20. World Development Indicators 2015. Washington, DC: World Bank.

УДК 336.225

Ключевые слова:

Республика Крым,
бюджет Республики Крым,
налоговые поступления,
налоговый потенциал,
налог на доходы физических лиц,
местные налоги,
транспортный налог,
акцизы,
бюджетные трансферты.

Н. И. Малис, к. э. н., проф.,
зав. кафедрой «Налоговое консультирование»
Финансового университета при Правительстве РФ
(e-mail: malis.nina@mail.ru)

Н. А. Горохова, к. э. н., зам. заведующего кафедрой,
доцент кафедры «Налоговое консультирование»
Финансового университета при Правительстве РФ
(e-mail: natali328@yandex.ru)

И. В. Кивико,
первый заместитель министра финансов Республики Крым
(e-mail: ikivi@rambler.ru)

Проблемы и перспективы бюджетной и налоговой политики Республики Крым

Республика Крым в полной мере перешла в правовое поле Российской Федерации только с 2015 г., что подтверждается принятием ряда основных законов, в том числе и законов бюджетно-финансовой направленности. Самым важным шагом на пути создания сбалансированной и устойчивой бюджетной системы Республики Крым является утверждение Закона Республики Крым от 29 декабря 2014 года № 53-ЗРК/2014 «О бюджете Республики Крым на 2015 год».

Для решения проблем бюджетной и налоговой политики и определения направлений ее совершенствования целесообразно провести анализ исполнения бюджета Республики Крым за 2014 г., а также рассмотреть параметры бюджета на 2015 г. с учетом приоритетов социально-экономической и бюджетной политики региона.

АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА В 2014 ГОДУ

Согласно формам финансовой и бюджетной отчетности, представленным Казначейской службой Республики Крым, на расходы общего фонда консолидированного бюджета Республики Крым за январь–декабрь 2014 г. всего направлено 111 млрд руб., что составляет 90,1 % от годовых плановых показателей.

Наибольший объем бюджетных средств был направлен на содержание учреждений социально-культурной сферы, мероприятия по социальной защите населения. В частности, на финансирование отрасли образования при плановых показателях 19 132,5 млн руб. было выделено 17 578,7 млн, или 91,9 % от годовых плановых показателей.

Основной расход бюджета — расход на выплату заработной платы с начислениями. При плановых показателях 37 791,0 млн руб. кассовый расход составил 35 073,9 млн (92,8 % от годовых плановых показателей). На оплату коммунальных услуг и энергоносителей при плановых показателях 10 469,5 млн руб. выделено 10 104,7 млн (96,5 % от плана на год).

Средства, выделенные на охрану здоровья, составили 93,7 % от годовых плановых показателей, на социальную защиту и социальное обеспечение — 91,1 %, на культуру и искусство — 89,3 %¹.

Таким образом, по итогам 2014 г. среднее исполнение бюджета по расходам составило 90 %. Этот показатель можно рассматривать как хорошее условие поддержания и развития бюджетной стабильности в регионе.

Общий объем бюджетных инвестиций, предоставляемых в 2014 г. на социально-экономическое развитие Республики Крым за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета Российской Федерации бюджету Республики Крым и средств бюджета Республики Крым, составил 13 млрд руб. В течение 2014 г. средства из федерального бюджета поступали в рамках соглашений, заключенных между Правительством Российской Федерации и Советом министров Республики Крым, а также с отраслевыми министерствами. Реализация мероприятий, финансируемых за счет указанных бюджетных средств, способствовала повышению качества жизни населения, позволила смягчить проблемы с водо-, тепло-, газоснабжением населенных пунктов Республики Крым, а также поддержать в надлежащем состоянии автодороги и объекты социальной сферы.

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ БЮДЖЕТА НА 2015 ГОД

Для более объективного рассмотрения вопроса о совершенствовании бюджетной политики Республики Крым необходимо учитывать основные цели и показатели социально-экономического развития и бюджетной политики республики на 2015 г., определившие показатели основного финансового документа — Закона Республики Крым от 29 декабря 2014 г.²

К ним относятся:

- обеспечение роста поступлений основных налогов и сборов, на основании показателей прогноза социально-экономического развития полуострова;
- обеспечение бюджетными средствами расходов на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации;
- обеспечение финансирования всех социальных выплат населению, действующих в текущем году, и новых социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации;
- реализация в 2015 г. инвестиционной составляющей бюджета, направленной на развитие социальной сферы, инфраструктуры Крыма и поддержку реального сектора экономики;
- полное интегрирование бюджетной системы Крыма в бюджетную систему Российской Федерации³.

Рассматривая показатели бюджета, нужно понимать, что структура доходов и расходов кардинально изменилась в марте 2014 г. и меняется сейчас с учетом распространения на Республику Крым норм Бюджетного кодекса РФ. Соответственно, сравнительный постатейный анализ бюджета некорректен.

Основные параметры республиканского бюджета на 2015 г. утверждены.

Доходы утверждены в сумме 62 млрд 885,5 млн руб., что более чем в три раза превышает показатели, утвержденные на 2014 г. Собственные доходы по налоговым и неналоговым платежам составляют 15 млрд 824,4 млн руб., что в два раза больше первоначальных показателей 2014 г. По основным бюджетобразующим платежам

¹ Информация об исполнении консолидированного бюджета Республики Крым за январь–декабрь 2014 года (<http://minfin.rk.gov.ru/rus/info.php?id=610806>).

² Закон Республики Крым от 29 декабря 2014 г. № 53-ЗПК/2014 «О бюджете Республики Крым на 2015 год» (http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_240577.pdf).

³ Проект бюджета Республики Крым на 2015 год / Министерство финансов Республики Крым (http://minfin.rk.gov.ru/rus/file/Slajdi_k_proektu_budjeta_2015.pdf).

на 2015 г. закладывается достаточно высокий темп роста. Так, по налогу на доходы физических лиц планируются поступления 8 млрд 693,4 млн руб. (почти 55 % от общей суммы налоговых и неналоговых доходов). Данный налог будет зачисляться в бюджет республики по нормативу 85 % (против 25 % в 2014 г.), оставшаяся сумма (15 %) зачисляется в бюджеты городов, районов и поселений Крыма.

Второй по значимости платеж — это акцизы. Прогноз на 2015 г. — 2 млрд 416 млн руб. (15,3 % налоговых и неналоговых доходов). Значительный их рост обусловлен более высокими ставками акцизов, применение которых на территории Крыма начинается с 2015 г., а также стабилизацией работы основных производителей подакцизной продукции.

По налогу на прибыль доходы утверждаются в размере 1 млрд 412 млн руб., рост к ожидаемым поступлениям текущего года на 32,2 % заложен с учетом прогноза социально-экономического развития, предусматривающего индекс роста валового регионального продукта в размере 10,1 %.

Трансферты федерального бюджета (безвозмездные поступления) предусматриваются в сумме 47 млрд 61,1 млн руб. (74,8 % доходов бюджета), в т. ч.:

— дотации — 43 млрд 265,1 млн руб. (на выравнивание бюджетной обеспеченности — 24 815,2 млн, на компенсацию повышения заработной платы — 772,8 млн, на сбалансированность бюджета — 17 677,1 млн);

— субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты — 7 млрд 483 млн руб. (субсидии — 3619 млн, субвенции — 2940 млн, иные межбюджетные трансферты — 924 млн).

Значительный удельный вес трансфертов обусловлен опережающими темпами роста расходов к росту налоговых поступлений, что связано с увеличением заработной платы бюджетникам, социальных выплат и др. Естественно, что такая ситуация долго сохраняться не может — в среднесрочной перспективе планируется снижение дотационности Крыма за счет роста экономики и соответствующего увеличения платежей в бюджет.

Общий объем расходов республиканского бюджета — 62 млрд 885,5 млн руб., он равен доходам и в 3,1 раза превышает первоначальные показатели 2014 г. В общей структуре расходов бюджета наибольший удельный вес занимают:

— трансферты регионам — 25 млрд 672,1 млн руб. (40,8 %);

— расходы на выплату заработной платы работникам республиканских учреждений — 13 млрд 302,1 млн руб. (21,2 %);

— трансферты на медицинское страхование неработающего населения — 6 млрд 968,5 млн руб. (11,1 %);

— расходы на содержание и ремонт дорог — 4 млрд 185,4 млн руб. (6,7 %);

— капитальные вложения в основные фонды — 2 млрд 287,5 млн руб. (3,6 %).

Значительный размер трансфертов регионам обусловлен тем, что к функциям республики отнесено планирование дотаций для выравнивания обеспеченности местных бюджетов. В частности, в проекте бюджета предусмотрено 4 млрд 619,7 млн руб. дотаций городам и районам Крыма и 592,8 млн дотаций поселениям. Большинство трансфертов регионам выделяется на оплату труда и социальные выплаты населению. В 2015 г. должен быть обеспечен средний размер заработной платы большинству работников бюджетной сферы, превышающий среднюю зарплату по экономике или на ее уровне⁴.

На предоставление социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг, твердого топлива и сжиженного газа льготным категориям граждан предусмотрено выделить 1 млрд 432,0 млн руб. Следует отметить, что наряду с сохранением всех социальных платежей, действующих в Крыму, в 2015 г. в соответствии с федеральным законодательством введен ряд новых выплат, которые на Украине не предусматривались:

- ежемесячная выплата на ребенка до 18 лет малообеспеченным семьям — от 500 до 1500 руб.;

⁴ Проект бюджета Республики Крым на 2015 год.

- ежемесячная выплата на третьего ребенка и последующих детей до достижения ими возраста трех лет — 7,5 тыс. руб.;
- выплата единовременного пособия беременной жене военнослужащего в сумме 22,9 тыс. руб. и ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего службу по призыву, — 9,8 тыс. руб.;
- ежемесячные выплаты от 450 до 500 руб. льготным категориям граждан на приобретение лекарств и препаратов, проведение медицинских обследований, услуги связи (монетизация льгот).

Бюджет Республики Крым разработан с учетом постановлений Правительства Российской Федерации⁵, определяющих особый порядок его составления и исполнения в 2015 г. В частности, бюджет республики принимается на один год, а не на трехлетний период 2015–2017 годов, не формируется реестр расходных обязательств бюджета, не утверждаются государственные задания получателям бюджетных средств.

Такая ситуация объясняется тем, что в 2015 г. невозможно обеспечить выполнение в полном объеме ряда положений Бюджетного кодекса РФ, установленных для Крыма. В то же время обеспечение их выполнения с 2016 г. — один из основных приоритетов работы на следующий год. Очевидно, что реализация в полной мере положений бюджетного законодательства позволит повысить качество планирования на основе среднесрочных трехлетних прогнозов бюджета и обеспечит повышение эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Еще одним фактором, влияющим на условия проведения бюджетной политики в Республике Крым, является утверждение Федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя». В соответствии с ним снижаются ставки налога на прибыль организаций:

- в федеральный бюджет — 0 % на 10 лет;
- в бюджет Крыма — 2 % в первые три года, 6 % — с 4-го по 8-й годы, 13,5 % — с 9-го года.

Кроме этого, предусматривается освобождение от уплаты налога на имущество организаций на 10 лет. Данные ставки применяются при условии ведения налогоплательщиками раздельного учета доходов (расходов) от деятельности, осуществляемой в качестве участника СЭЗ, и доходов (расходов) от иной деятельности.

В дополнение ко всему будут применены пониженные тарифы страховых взносов — 7,6 %, в т. ч. в Пенсионный фонд РФ — 6 %, в Фонд социального страхования РФ — 1,5 %, в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — 0,1 %.

Предусмотрено освобождение от уплаты земельного налога организаций — участников СЭЗ в отношении земельных участков, расположенных на территории СЭЗ и используемых в целях выполнения договора об осуществлении деятельности в СЭЗ, на три года с месяца возникновения права собственности на каждый земельный участок.

Проблемы интеграции в бюджетную систему Российской Федерации позволяет решить Распоряжение Совета министров Республики Крым от 24 июня 2014 года № 560-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Крым по интеграции бюджетной системы Республики Крым в бюджетную систему Российской Федерации», в котором заложен алгоритм принятия и внедрения основных законов и нормативных актов для налаживания устойчивой и сбалансированной бюджетной политики в регионе.

⁵ Постановления Правительства Российской Федерации от 9 августа 2014 года № 783 «Об особенностях составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 год и формирования бюджетной отчетности», от 10 сентября 2014 года № 922 «Об особенностях исполнения бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 год».

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

На формирование налогового потенциала территорий, включая Республику Крым, оказывает влияние уровень развития экономики региона. Один из обобщающих показателей развития региональной экономики — валовой региональный продукт (ВРП). Рассмотрим динамику валового регионального продукта Республики Крым до вступления в состав Российской Федерации в течение 2004–2013 г. с целью уточнения объективных показателей изменений в региональной экономике.

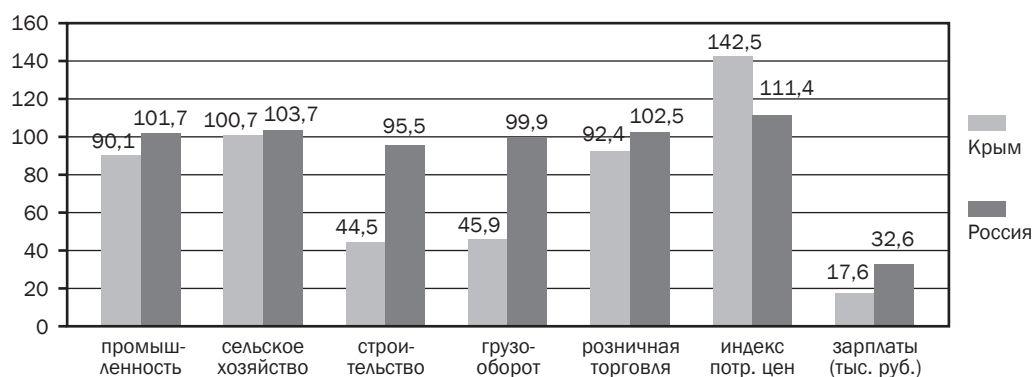
Анализируя динамику ВРП Республики Крым в сопоставимых ценах, можно отметить, что наиболее значительный его рост наблюдался в 2004 г. (+8,5 %), в 2006 г. (+6,7 %) и в 2007 г. (+9,0 %). Некоторое замедление темпов роста ВРП наблюдалось в 2009 г. (–9,3 %) и в 2012 г. (–1,2 %). Вклад Республики Крым в ВВП Украины в 2012 г. составил около 3 %. В структуре экономики исследуемой территории преобладает сектор услуг, удельный вес которого составляет около 60 % ВРП (торговля обеспечивает 20,4 %, на реализацию социальных услуг приходится около 14 %, на транспорт и связь — 12,4 %). Среди отраслей сферы материального производства Крыма значительная доля приходится на промышленность — около 14 % ВРП и сельское хозяйство — 8,6 %⁶.

Еще одной отраслью экономики Крыма, связанной с его географическим положением, является туризм. Рекреационная сфера полуострова Крым представлена 825 санаторно-курортными и гостиничными учреждениями. Так, по данным за 2013 г. Крым посетили около 6 млн туристов, в числе которых 3,5 млн составляли украинцы и 1,5 млн — россияне. Туристический сбор от данной сферы составил за 2013 г. 43,3 млн руб., а в 2014 г. только 19,3 млн — из-за снижения потока туристов.

Сопоставляя результаты по основным показателям развития экономики в Республике Крым и Российской Федерации, следует отметить, что по промышленности отставание Крыма от общероссийских показателей составило 11,6 %, по сельскому хозяйству — 3 %, по строительству — 51 %, по розничной торговле — 10,1 %. В связи со сложностями переходного периода и нарушениями общехозяйственных связей по поставкам товаров индекс потребительских цен к концу 2014 г. на полуострове Крым опережал значение аналогичного показателя по России на 31,1 % (рис. 1).

Рисунок 1

Сопоставление экономических и социальных показателей по Республике Крым и Российской Федерации в 2014 г., % к предыдущему году



Источник: составлено авторами по данным доклада «Социально-экономическое положение России — 2014 год» / Федеральная служба государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125).

⁶ Анализ социально-экономического, ресурсного и экологического состояния Республики Крым / Министерство финансов Республики Крым (http://minek.rk.gov.ru/file/File/2015/docs/strateg/strateg_konc/strateg_pr1.pdf).

В 2014 г. в связи с переходным положением и санкциями со стороны ряда европейских государств и США сократились темпы роста экономики Крыма по сравнению с 2013 г. Но уже к концу года был отмечен прирост объемов промышленного производства Республики Крым на 7,4 %, а в декабре 2014 г. — даже на 19,1 %. Кроме того, организациями оборонно-промышленного комплекса Республики Крым в 2014 г. заключено контрактов на общую сумму 410 млн руб. при возможном объеме на 2015 г. около 1 млрд руб. По итогам 2014 г. производство продукции агропромышленного сектора в целом увеличилось на 0,7 %, а по крестьянским (фермерским) хозяйствам — почти на 34 %.

Согласно данным Министерства экономического развития Республики Крым, удельный вес прибыльных предприятий в Республике Крым за январь 2015 г. составил 57,7 %⁷. Это на 6,2 % меньше, чем в российской экономике в целом, при превышении общероссийского уровня по убыточным предприятиям, что можно объяснить тем, что с 1 января 2015 г. налогоплательщики Крыма перешли во многом на российские условия налогообложения. Рассматривая структуру убыточных предприятий в отраслевом разрезе, следует отметить, что их значительная доля сложилась в промышленности, в гостиничном хозяйстве и ресторанном бизнесе.

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА

С момента вхождения Республики Крым в состав России была проведена большая работа по сохранению налогоплательщиков Крыма и обеспечению поступления налогов в бюджет. В результате Госсоветом Республики Крым было утверждено 30 нормативных актов, регулирующих налоговые отношения на территории Республики Крым, в т. ч. на переходный период.

Если подходить к налогообложению в Республике Крым и г. Севастополе на основании общего подхода, применяемого для остальных регионов Российской Федерации, то результатом станет увеличение налоговой нагрузки как на организации, так и на физические лица. Это следует, в частности, из того, что стандартная ставка налога на прибыль организаций в Российской Федерации составляет 20 %, а на Украине — 16 %. Налоговая ставка по налогу на доходы физических лиц в Российской Федерации меньше — 13 % (на Украине 15 %), но в России нет необлагаемого минимума (на Украине — МРОТ) и налогообложение дивидендов на Украине ниже на 4 п. п. (5 % против 9 %). Наконец, стандартная ставка НДС на Украине на 1 п. п. ниже, чем в Российской Федерации.

Как было отмечено ранее, принятый бюджет Республики Крым на 2015 г. имеет ряд специфических особенностей. Прежде всего необходимо отметить тот факт, что Крым продолжает оставаться, как и в прежней юрисдикции, глубоко дотационным регионом. Для изменения ситуации в этой сфере необходимо формировать собственную налоговую базу и приучать крымских налогоплательщиков платить налоги, т. е. формировать налоговую культуру среди предпринимателей и населения.

Общая структура налоговых доходов, заложенных в бюджете Крыма, резко отличается от других регионов РФ. Основные налоговые доходы — это налог на доходы физических лиц, составляющий 55 % всех доходов, акцизы — 15 % и налог на имущество организаций — 14 %. В доходах бюджета Крыма налог на прибыль составляет только 9 %, тогда как в других регионах это основной доходный источник бюджетов.

Важнейшим вопросом гармонизации правил налогообложения в условиях присоединения новых территорий стали правила определения места реализации товаров для применения нулевой налоговой ставки и освобождения от уплаты акцизов. Представляется,

⁷ Итоги социально-экономического развития Республики Крым за январь–май 2015 года / Министерство экономического развития Республики Крым (http://minek.rk.gov.ru/file/File/2015/macro/macro_01-05-v21072015.pdf).

что они должны остаться в том виде, в котором существуют в настоящее время в законодательстве Российской Федерации (и Украины) по НДС и акцизам. Исходя из того что сальдо торгового баланса Республики Крым показывает значительное превышение импорта над экспортом, платить НДС и акцизы по импортным товарам надо на территории Российской Федерации, в которую входят Республика Крым и г. Севастополь. При этом при расчете перспективных доходов следует иметь в виду, что значительное количество внешнеторговых операций Республики Крым связано с Россией, т. е. применение нулевой ставки по этим операциям не предусматривается.

Что касается места реализации услуг, то в соответствии с правилами гл. 21 НК РФ оно определяется в соответствии со спецификой услуги, чаще всего это место получения услуги. Соответственно, проблемы выпадающих доходов в Республике Крым возникнуть не должно (объем экспорта — \$521 744,2 тыс., импорта — \$75 919 тыс.).

С 1 января 2015 г. на территориях Республики Крым и г. Севастополя действует налог на добычу полезных ископаемых, которого в налоговом законодательстве этих территорий ранее не было. В связи с этим в ст. 335 ч. 1 НК РФ внесены дополнения об обязанности постановки на учет в качестве налогоплательщиков пользователей недр в Республике Крым и г. Севастополе в налоговом органе по месту нахождения участков недр, переданных в пользование, по правилам, действующим для российских налогоплательщиков. Важно, что убыточность по организациям того сектора экономики, который связан с плательщиками НДС, значительно превышает средние размеры по экономике Крыма. Видимо, ставки налога, действующие в других регионах РФ, в большинстве случаев для пользователей недр в Республике Крым слишком высоки, поэтому нужно провести анализ финансового состояния деятельности каждого недропользователя для того, чтобы в ряде случаев применить налоговые льготы.

Налоги на малый и средний бизнес

По официальным статистическим данным, количество крупных предприятий составляет в Крыму 0,1 % от общего количества предприятий, средних — 5,2 %, малых — 94,7 % (из них микропредприятия — 79,6 %). Поэтому налоги на малый бизнес представляются наиболее важными.

Для малого и среднего бизнеса Крыма время перерегистрации в российское правовое поле было продлено до 1 марта 2015 г. Это связано с тем, что к началу 2015 г. в республике зарегистрировано 116,7 тыс. индивидуальных предпринимателей, но по данным крымского управления ФНС, к декабрю 2014 г. перерегистрировалось только 8926. В 2015 г. процесс перерегистрации пошел высокими темпами и в I кв. 2015 г. количество зарегистрированных индивидуальных предпринимателей достигло 53 175.

Такая ситуация связана с тем, что российское налоговое законодательство крайне лояльно к малому бизнесу, а также и тем, что ряд правовых решений по налогообложению делегируется региональным и местным органам власти. Кроме того, очень важно, что российское налоговое законодательство предполагает налоговые каникулы для вновь зарегистрированных налогоплательщиков по большому количеству видов деятельности.

Попробуем показать особенности каждого из специальных налоговых режимов, применяемых для малого бизнеса, в Республике Крым.

Единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН) предполагает широкий контингент налогоплательщиков Крыма и Севастополя в связи с большим удельным весом видов деятельности, подпадающих под соответствующее законодательство.

Целесообразно использовать действующую в России систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, скорректировав ее на специфику Крыма. Дело в том, что у значительного количества сельхозпроизводителей Крыма реализация результатов осуществляемой деятельности подпадает под определение подакцизной продукции.

В сложившейся ситуации необходимо рассмотреть возможность перехода на ЕСХН в Республике Крым ряда аграрных организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающихся производством подакцизных товаров. Для этого следует дополнить критерии, предусмотренные п. 6 ст. 346.2 НК РФ, включением в контингент плательщиков ЕСХН организаций и физических лиц, занимающихся производством и реализацией винодельческой продукции из винограда, плодов и ягод, а возможно, и табачной продукции.

Налоговая ставка по ЕСХН для налогоплательщиков Республики Крым и Севастополя в соответствии с законами этих субъектов Федерации, в отличие от других российских налогоплательщиков, для которых предусмотрена ставка 6 %, может быть уменьшена для всех или отдельных категорий налогоплательщиков:

- в отношении периода 2015–2016 гг. — до 0 %;
- в отношении 2017–2021 гг. — до 4 %.

Введение **упрощенной системы налогообложения** (УСН) предполагает пополнение бюджета Крыма в 2015 г. на 482,6 млрд руб., что составляет 3 % от общего объема доходов. Для применения УСН на территории Республики Крым в гл. 26.2 НК РФ «Упрощенная система налогообложения» необходимо внести дополнения в ст. 346.12, касающиеся определения контингента налогоплательщиков в соответствии со статусом малого предприятия, предусмотренного в законодательстве Украины, но только на переходный период, впоследствии адаптировав украинское законодательство к российскому.

В настоящее время согласно Закону Республики Крым № 59-ЗРК/2014 от 29.12.2014 налоговые ставки для налогоплательщиков, выбравших объектом налогообложения «доход — расход» устанавливаются на уровне 7 %, «доход» — на уровне 3 %, т. е. применяются более низкие ставки, чем в большинстве других регионов РФ.

В Крыму появился ряд местных законов, в частности, законы городских округов, регулирующие правила налогообложения. Так, **Единый налог на вмененный доход** (ЕНВД) введен на территории муниципального образования городской округ Ялта, где определены виды деятельности, которые могут быть переведены на ЕНВД, значение корректирующего коэффициента, зонирование муниципального образования.

Патентная система налогообложения была введена Законом Республики Крым № 19-ЗРК «О патентной системе налогообложения на территории Республики Крым» от 6.06.2014. Указанным законом устанавливается размер потенциально возможного к получению годового дохода по различным видам деятельности в зависимости от средней численности наемных работников, количества транспортных средств, обособленных объектов. Таких видов деятельности предусмотрено 47, многие из них широко распространены на территории республики (сдача помещений в аренду, экскурсионные услуги, транспортные услуги, услуги бытового обслуживания). При ставке налога 6 % стоимость патента невелика по сравнению с другими регионами, но было принято решение о снижении ставки, что привело к резкому росту регистрации налогоплательщиков: на конец 2014 г. их было 19 тыс., а к 1 апреля 2015 г. стало 40 тыс. Расчет стоимости патента прост. Физические показатели деятельности и размер потенциального дохода даны в региональном законе.

Налогообложение при соглашении о разделе продукции

По всей вероятности, правила налогообложения для соглашений о разделе продукции придется сохранить в том виде, в котором они существуют на Украине, поскольку они касаются иностранных инвесторов по этим соглашениям. Эта позиция связана еще и с тем, что использование российского законодательства в Республике Крым в настоящее время не актуально из-за его несовершенства, результатом чего является неполучение российской стороной своей части прибыльной продукции и незначительный объем налоговых поступлений. Кроме того, очевидно, что заинтересованность российских и украинских инвесторов в разработке средне- и низкорентабельных месторождений полезных

ископаемых несопоставимо возросла по сравнению с тем периодом, когда соглашения подписывались.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц

Эти налоги вызывают существенные сложности в процессе адаптации украинского и российского законодательства. Проблема заключается в необходимости выработки общего подхода к оценке объектов недвижимости, а также к набору налоговых льгот, который в Российской Федерации значительно шире, чем на Украине. Видимо, необходим переходный период (как минимум три года) для урегулирования существующих различий в формировании налоговой базы, осуществляемой исходя из кадастровой стоимости земли и недвижимого имущества.

Переход к налогообложению имущества физических лиц исходя из кадастровой стоимости имущества Налоговым кодексом РФ предусматривается постепенно (с 2015 до 2020 г.) по мере готовности регионального законодательства в части кадастровой оценки имущества и составления реестра имущества. Пока в 2015 г. только 28 регионов РФ переходят на новые правила налогообложения, и Крым к таким регионам не относится.

До подготовки и принятия нового законодательства владельцы имущества, являющегося объектом налогообложения, в Крыму будут платить налог исходя из его инвентаризационной стоимости. Особенность Крыма — в бюджете на 2015 г. поступлений от налога на имущество физических лиц не предусматривается.

Налог на имущество организаций

Этот налог введен с 1 января 2015 г. Законом Республики Крым от 19.11.2014 «О налоге на имущество организаций». На налог возлагаются большие надежды — предполагается, что в 2015 г. от него в доходы бюджета поступит 2,2 млрд руб.

Законом определяются налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налога, дополнительные налоговые льготы, а также основания для их использования. Остальные положения законодательства определяются гл. 30 НК РФ. Главная особенность — пониженные ставки налога: 1 % в общем случае и 0,5 % для организаций, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции (для сравнения, основная ставка налога в НК РФ — 2,2 %).

Список льгот достаточно обширен, их перечень дан в ст. 6 рассматриваемого регионального закона. Льготы построены в виде полного освобождения от налога ряда организаций. Особого внимания заслуживают льготы, предоставляемые участникам инвестиционных проектов, но основания для получения указанной льготы надо доказать.

Транспортный налог

Транспортного налога в Крыму до 1 января 2015 г. не было, украинское законодательство компенсировало выпадающие доходы повышением ставок акцизов, поэтому введение налога является одной из главных новаций налогового законодательства. Он вводится в действие Законом Республики Крым от 19 ноября 2014 г. № 8-ЗРК/2014 «О транспортном налоге» в том же порядке, что и предыдущий налог, но тоже имеет специфику. Предполагается, что в 2015 г. доход бюджета от введения налога составит всего 77 млн руб. Это объясняется тем, что первые суммы от населения должны поступить только в 2016 г., до этого налог будет поступать только от юридических лиц в виде авансовых платежей.

Проблема заключается в том, что возникновение объекта налогообложения по российскому законодательству увязывается с фактом государственной регистрации транспортного средства, в большинстве случаев в ГИБДД. В связи с тем, что в настоящее время по объективным причинам регистрация транспортных средств в Республике

Крым не завершена, по общему правилу уплата налогов будет отсрочена, что приводит к значительным выпадающим доходам по этому налогу.

Изложенные обстоятельства требуют временных дополнений в действующее законодательство Республики Крым о том, что регистрация транспортного средства в ГИБДД Министерства внутренних дел РФ не является обязательной для определения объекта налогообложения транспортным налогом. В этом случае на территории Республики Крым можно использовать документы, подтверждающие право пользования, выданные государственными и иными официальными органами Украины, государственными или иными официальными органами Республики Крым, без ограничения срока их действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов РФ, государственных органов Республики Крым.

Региональным законодательством определены ставки налога на возможно низком уровне, но при этом учитывается возраст автомобиля, что нехарактерно для законодательств других регионов: при возрасте автомобиля свыше десяти лет ставка снижается на 20 %, свыше 15 лет — на 30 %, свыше 20 лет — на 50 %.

Налог на игорный бизнес

Игорный бизнес в России уже почти пять лет запрещен везде, кроме четырех специальных зон. В июле 2014 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал указ о создании игорных зон в Крыму и на Кубани. Следовательно, органам власти Республики Крым необходимо в ближайшее время определить регион, в котором будет открыта игорная зона. В настоящее время вопрос не решен. Глава Госсовета Республики Крым В. Константинов 12 ноября 2014 г. в интервью РИА Новости отметил: «Предварительный анализ говорит о том, что игорную зону надо открывать в районе западного Крыма. Приоритет — быстрая доступность от аэропорта. Это мировые стандарты»⁸.

Доходы от введения налога в бюджете 2015 г. не предусматриваются, хотя теневой игорный бизнес в Крыму развит, поэтому и налоговую базу можно считать перспективной. Поскольку игорный бизнес на Украине полностью запрещен с 2009 г. и, соответственно, доходы от него в бюджет страны не попадают, то введение в Крыму легальной игорной зоны может дать дополнительный доход региональному бюджету. По расчетам специалистов, доход может составить около 1 млрд руб., хотя по заявлениям руководства республики инвестиционного ажиотажа в игорный бизнес пока не наблюдается.

АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ЗА ПЯТЬ МЕСЯЦЕВ 2015 ГОДА

Данные по исполнению бюджета Крыма за пять месяцев текущего года показывают, что ситуация с бюджетными доходами последовательно улучшается. За январь–май 2015 г. в консолидированный бюджет поступило доходов в виде налоговых и неналоговых поступлений в сумме 9345,7 млн руб., плановые показатели, утвержденные на соответствующий период, выполнены на 138,6 %⁹.

Из федерального бюджета Республике Крым в январе–мае 2015 г. были выделены дотации, субвенции и иные межбюджетные трансферты в сумме 20 085,6 млн руб., удельный вес трансфертов в общем объеме доходов консолидированного бюджета республики составил 68,2 %, а налоговых и неналоговых доходов — 31,8 %.

⁸ Константинов: запад Крыма приоритетен для создания игорной зоны / РИА Новости (<https://news.mail.ru/politics/20114624/>).

⁹ Итоги социально-экономического развития Республики Крым за январь–май 2015 года / Министерство экономического развития Республики Крым (http://minek.rk.gov.ru/file/File/2015/macro/macro_01-05-v21072015.pdf).

Характеризуя исполнение доходной части консолидированного бюджета Республики Крым по налогам и сборам, можно отметить, что наибольший удельный вес в структуре налоговых и неналоговых доходов занимает налог на доходы физических лиц, поступления которого составили 4,4 млрд руб. (47,6 % от общего объема налоговых и неналоговых доходов). Обеспечено выполнение плановых показателей на 115,1 % (годовых — на 43,5 %). По сравнению с аналогичным периодом прошлого года поступления возросли на 1,6 млрд руб. (на 56 %).

Налогов на прибыль за январь–май прошлого года поступило 2,37 млрд руб., что обеспечило перевыполнение плана на пять месяцев более чем в 5 раз. По состоянию на 15 июня 2015 года поступления составили 2,39 млрд руб.

Акцизов поступило 585,6 млн руб. (план на пять месяцев выполнен на 84,4 %, годовой план — на 24,2 %). По сравнению с аналогичным периодом прошлого года поступления снизились на 244,5 млн руб., или на 30 %, что обусловлено снижением объемов производства по ООО «Крымская водочная компания» и АО «КВКЗ Бахчисарай», которые являются одними из основных плательщиков акцизов.

Специальные налоговые режимы на территории Республики Крым избрали более 68 тыс. субъектов хозяйствования, из них 12,2 тыс. субъектов — юридические лица и 56,6 тыс. — индивидуальные предприниматели.

В результате за пять месяцев 2015 г. в консолидированный бюджет Республики Крым поступило:

- налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — 276,1 млн руб. (182,2 % от плана на пять месяцев и 57,2 % от годового плана);
- единого налога на вмененный доход — 108,0 млн руб. (260 % от плана на пять месяцев и 72,2 % от годового плана);
- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, — 65,5 млн руб. (161,3 % от плана на пять месяцев и 54,7 % от годового плана).

В то же время существует ряд проблем, возникших в результате адаптации нового субъекта к законодательству Российской Федерации, которые негативно отражаются на исполнении доходной части бюджета и приводят к недопоступлению платежей в бюджет.

Так, поступления земельного налога за пять месяцев 2015 г. составили всего 89,0 млн руб. Выполнение годового плана обеспечено только на 22,2 %, что связано с тем, что на территории Крыма согласно Закону Республики Крым от 30.07.2014 № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» переоформление прав на земельные участки должно быть завершено до 1 января 2017 г.

С 1 января 2015 г. на территории Республики Крым регистрация прав собственности (пользования) на земельные участки осуществляется в заявительном порядке. Сейчас налогоплательщики Крыма, которые находятся в процессе оформления документов на землю и фактически используют земельные участки, в понимании ст. 388 НК РФ не являются плательщиками земельного налога, и фактическое отсутствие сведений в регистрирующих органах не позволяет привлечь их к налогообложению. Правовых оснований для предоставления налоговой отчетности, а также уплаты земельного налога за такие земельные участки вышеуказанные организации не имеют. В результате потери местных бюджетов в 2015 г. составят ориентировочно 170,0 млн руб.

В целях определения налоговой базы по земельному налогу для организаций, фактически использующих земельные участки в своей деятельности на территории Республики Крым, необходимо внести изменения в ст. 388 ч. 2 Налогового кодекса Российской Федерации, дополнив п. 1 ст. 388 абзацем следующего содержания:

«На территории Республики Крым до внесения в государственный кадастр недвижимости и единый государственный реестр прав сведений, подтверждающих право на объекты

недвижимого имущества (в т. ч. земельные участки), налогоплательщиками признаются организации, фактически использующие земельные участки в своей деятельности».

В качестве законодательной инициативы был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации», однако он не был поддержан государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации.

Аналогичная ситуация сложилась с налогом на имущество организаций (за пять месяцев 2015 г. поступило 265,8 млн руб., выполнение годового плана обеспечено на 13 %). Такое положение объясняется тем, что в настоящее время на территории Республики Крым только начинает формироваться единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, формирование которого будет завершено к 01.01.2017. В результате регистрация прав будет осуществляться в течение 2015–2016 гг. и бюджет Республики Крым недополучит доходы от налога на имущество организаций.

Считаем, что целесообразно внести изменения в законодательство РФ по налогу на имущество организации, предусматривающее возможность до 1 января 2017 г. постановки на балансовый учет объектов движимого и недвижимого имущества Республики Крым на основании действующих документов, подтверждающих право собственности (пользования), которые выданы государственными и иными официальными органами Украины, государственными и иными официальными органами Автономной Республики Крым, без ограничения срока их действия и подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, государственных органов Республики Крым.

Кроме этого, передача имущества федеральным учреждениям на праве безвозмездного пользования в 2015 г. приведет к выпадающим доходам бюджета, поскольку данное имущество не ставится на балансовый учет, в результате не возникает объект налогообложения. Один из вариантов решения проблемы — передача имущества федеральным учреждениям в оперативное управление.

Проблемным остается и выполнение плана по взиманию транспортного налога, поступление которого составило за пять месяцев 2014 года 9,9 млн руб. (38,7 % от плана). При планировании налога учитывался весь транспорт, зарегистрированный на территории Республики Крым. При этом, согласно оперативным сведениям органов ГИБДД МВД России по Республике Крым, в настоящее время зарегистрировано (перерегистрировано) около 200 тыс. автотранспортных средств из 800 тыс. Следует рассмотреть возможность принятия нормативного акта, устанавливающего граничный срок обязательной перерегистрации автотранспортных средств, в первую очередь для юридических лиц.

В результате проведенного исследования можно сделать вывод о том, что налогоплательщики Крыма постепенно адаптируются к российским условиям налогообложения. В то же время очевидно, что остается достаточно большое количество проблем. Прежде всего это касается имущественных налогов, выпадающие доходы по которым настолько значительны, что говорить о сбалансированности местных бюджетов в ближайшей перспективе не приходится, если не скорректировать законодательство. Есть проблемы с применением налога на игорный бизнес, акцизов, налога на добычу полезных ископаемых, — но все они решаемы, о чем свидетельствуют Основные направления налоговой политики Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что в среднесрочной перспективе целесообразно уходить от огромного количества субсидий, дотаций и других форм межбюджетных трансфертов, заменив их уже имеющимися государственными программами. Данные инструменты имеют аналогичные показатели результативности, а межбюджетные трансферты во многом дублируют их основные мероприятия, усложняя процедуру финансирования, контроля и анализа эффективности бюджетных расходов.

Полученные данные по налоговым поступлениям в Республике Крым за первую половину 2015 г. — то есть за период, когда налоговое законодательство Российской

Федерации полностью применялось в Республике Крым, позволяют сделать вывод о том, что налогоплательщики и налоговые органы в основном адаптировались к новым реалиям. В то же время нельзя не отметить тот факт, что собственные доходы пока не покрывают все расходы, хотя по большинству бюджетообразующих налогов результаты оказались лучше предусмотренных планами. Положительная динамика налоговых поступлений в течение 2015 г. позволяет надеяться на повышение сбалансированности бюджета Крыма и развитие экономики региона.

Библиография

1. Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (ред. от 31.12.2014).
2. Постановление Правительства РФ от 9 августа 2014 года № 783 «Об особенностях составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 год и формирования бюджетной отчетности».
3. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2014 года № 922 «Об особенностях исполнения бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 год».
4. Закон Республики Крым от 29 декабря 2014 г. № 53-ЗПК/2014 «О бюджете Республики Крым на 2015 год» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_240577.pdf.
5. Проект бюджета Республики Крым на 2015 год [Электронный ресурс] / Министерство финансов Республики Крым. Режим доступа: http://minfin.rk.gov.ru/rus/file/SIajdi_k_proektu_budjeta_2015.pdf.
6. Васютинский И. Ю., Рязанцева М. В., Якушова Е. С. Стратегическое управление специальными экономическими зонами на основе рейтинга эффективности // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 3.
7. Гришина О. П. Крымский полуостров — свободная экономическая зона // Бухгалтер Крыма. 2015. № 1.
8. Голодова Ж. Г., Ранчинская Ю. С. Налоговое стимулирование предпринимательской активности: антикризисные меры развитых стран // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 15.
9. Горский И. В., Лебединская Т. Г. Налоговая составляющая бюджета в условиях экономического кризиса // Финансы. 2009. № 10.
10. Доклад «Социально-экономическое положение России — 2014 год» [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rostat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125.
11. Иванов М. Налоговые льготы, которые действуют для крымских компаний в 2015 году // Российский налоговый курьер. 2015. № 1–2.
12. Анализ социально-экономического, ресурсного и экологического состояния Республики Крым [Электронный ресурс] / Министерство финансов Республики Крым. Режим доступа: http://minek.rk.gov.ru/file/File/2015/docs/strateg/strateg_konc/strateg_pr1.pdf.
13. За счет чего живет экономика Крыма [Электронный ресурс] / Коммерсантъ. 28.02.2014. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2418407>.
14. Информация об исполнении консолидированного бюджета Республики Крым за январь–декабрь 2014 года [Электронный ресурс] / Министерство финансов Республики Крым. Режим доступа: <http://minfin.rk.gov.ru/rus/info.php?id=610806>.
15. Итоги социально-экономического развития Республики Крым за январь–май 2015 года [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Республики Крым. Режим доступа: http://minek.rk.gov.ru/file/File/2015/macro/macro_01-05-v21072015.pdf.
16. Константинов: запад Крыма приоритетен для создания игровой зоны [Электронный ресурс] / РИА Новости. Режим доступа: <https://news.mail.ru/politics/20114624/>.
17. Паспорт Автономной Республики Крым 2013 г. [Электронный ресурс] / Инвестиционный портал Республики Крым. Режим доступа: http://www.invest-crimea.gov.ua/show_content.php?alias=otherinfoset&mid=5&m2=57.
18. Сиряк Н. Инвестиционное будущее Крыма [Электронный ресурс] / Крымские известия. 2008. № 9 (3969). Режим доступа: <http://www-ki-old.rada.crimea.ua/nomera/2008/009/future.html>.
19. Состояние игорных зон России на начало 2012 года [Электронный ресурс] / Casino-Toplist. Режим доступа: <http://www.casinotoplists.ru/sostojanie-igornyh-zon-rossii-2012>.
20. Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором в 2005–2013 годах [Электронный ресурс] / Официальный сайт Центрального банка РФ. Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/capital_new.htm&pid=svs&sid=itm_18710.
21. Экспресс-оценка инвестиционной привлекательности Республики Крым: рискованный актив [Электронный ресурс] // RAEX. Режим доступа: http://raexpert.ru/researches/regions/krim_2014/.

УДК 336.13

Ключевые слова:

импортозамещение, институты, сельское хозяйство, агропромышленный комплекс, государственная финансовая поддержка, налоговые льготы

М. Р. Пинская, д. э. н.,

директор Центра налоговой политики и налогового администрирования Финансового университета при Правительстве РФ, руководитель Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института (e-mail: MPinskaya@yandex.ru)

Налоговые инструменты институционализации импортозамещения в сельском хозяйстве

В условиях сложной геополитической обстановки перед современной российской экономикой с особой остротой встала проблема замещения импорта товарами, произведенными внутри страны — импортозамещения, цель которого — повышение экономической и продовольственной безопасности страны. Помимо создания и развития возможностей быстрого перевода экономики на мобилизационный режим в чрезвычайных обстоятельствах и в период неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры импортозамещение позволяет повысить конкурентоспособность ключевых отраслей экономики.

Для успешного решения этой проблемы требуется институционализация импортозамещения, под которой мы понимаем создание институциональной среды, позволяющей заместить импорт товаров, работ и услуг конкурентоспособной отечественной продукцией, не уступающей зарубежным аналогам по своим ценовым и потребительским свойствам.

Государство имеет в своем арсенале большое количество активных и пассивных инструментов регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, направленной на проведение политики замены импорта выпуском отечественной продукции (товаров, работ, услуг).

К числу активных инструментов импортозамещения относятся в первую очередь покупка лицензий, патентов, применение специального инвестиционного контракта¹. В условиях финансового кризиса возможности государства по широкому использованию активных инструментов ограничены, поэтому основное внимание в ближайшей

Статья подготовлена при поддержке РГНФ (грант № 15-22-01004).

¹ Закон РФ от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015).

перспективе должно быть уделено пассивным инструментам импортозамещения, таким как бюджетные субсидии, налоговые льготы, ценовые, кредитные и иные преференции.

Принимая во внимание, что каждый из вышеперечисленных инструментов имеет свои преимущества и недостатки, тем не менее следует подчеркнуть, что эффективность каждого из них зависит от институциональной среды, в которой он функционирует. Это означает, что для обеспечения эффективного функционирования того или иного инструмента государственной поддержки импортозамещения требуется его институционализация — установление формальных и неформальных норм, правил применения инструментов государственной поддержки самообеспечения произведенными внутри страны товарами, выполненными работами, оказанными услугами и приведение этих норм в систему, способную обеспечить замещение импорта.

Для институционализации импортозамещения необходим ряд сопутствующих норм, относящихся к процессу производства, распределения, обмена и потребления импортозамещаемой продукции: ценностных установок российского общества и отдельных экономических агентов. Следует согласиться с мнением Г. Б. Клейнера, что «видимая часть процесса нормативного новообразования не представляет непреодолимых затруднений, и к ней могут быть с успехом применимы рекомендации по «институциональному проектированию»². Однако легкость введения «сверху» новых норм обманчива»³. Институты импортозамещения не должны стать относительно работоспособными «квазиинститутами»⁴, не участвующими в развитии институциональной базы. Поэтому следует обеспечить административные механизмы поддержки и связи с другими имеющимися нормами. Государству необходимо включить весь свой информационно-пропагандистский аппарат, осуществляющий публичную интерпретацию происходящих событий, выступающих катализаторами импортозамещения, которая «должна опираться на сложившуюся систему установок и взглядов, иными словами, идеологию»⁵. Для того чтобы новые нормы стали традицией, нужен определенный лаг.

Представляется, что институционализация импортозамещения должна осуществляться в разрезе отраслей, имеющих существенное значение для обеспечения экономической и продовольственной безопасности государства, в первую очередь в промышленности и сельском хозяйстве. К примеру, в сельском хозяйстве в 2014 г. доля импорта отдельных товаров составила половину товарных ресурсов (57,3 % говядины, 49,5 % сухого молока и сливок), а некоторых товаров — около трети (34,4 % масел животных, 37,3 % сыров)⁶.

Кроме того, при применении конкретного инструмента государственной поддержки импортозамещения следует учитывать системный характер этого процесса, т. е. учитывать влияние государственной финансовой поддержки на субъект стимулирования. К примеру, налоговые методы регулирования деятельности хозяйствующих субъектов способствуют развитию тех участников рынка, которые получают налоговые льготы. В то же время их широкое применение обуславливает появление выпадающих налоговых доходов, что ограничивает возможность применения бюджетных субсидий.

Ценовые методы регулирования импорта продукции носят характер прямого запрета. Так, при закупке товаров для государственных и муниципальных нужд российский

² Понятие «институциональное проектирование» введено В. Л. Тамбовцевым. См.: Тамбовцев В. Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // *Вопросы экономики*. 1997. № 3.

³ Клейнер Г. Б. Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004. С. 219.

⁴ Некипелов А. Д. О теоретических основах выбора экономического курса современной России // *Экономическая наука современной России*. Экспресс-выпуск. 2000. № 5.

⁵ Кузнецов В. Н. Российская идеология 21. Опыт социологического исследования формирования российской идеологии XXI века. М.: Книга и бизнес, 2004.

⁶ *Импортозамещение в сельском хозяйстве: мифы и реальность. Материалы к пресс-конференции* (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/smi/prezent_100915.pdf).

производитель некоторых видов овощной продукции, изделий из фарфора, деревянной мебели⁷ имеет право на преференцию в отношении цены контракта в размере 15 %. Другими словами, заявка с предложением о поставке товаров из стран Таможенного союза оценивается с применением понижающего 15-процентного коэффициента, но контракт заключается по предложенной заявителем цене. Если победителем аукциона оказывается иностранное лицо, то при заключении договора предложенная им цена контракта снижается на 15 %.

Ценовые методы регулирования импортозамещения являются дискриминационными в отношении отдельных товаропроизводителей по сравнению с налоговыми методами, носящими универсальный характер. Использование ценовых регуляторов нарушает конкуренцию и не стимулирует повышение качества отечественной продукции, поэтому их применение не должно быть долговременным и получить широкое распространение. Учитывая, что негативным эффектом импортозамещения выступает прекращение участия страны в процессе глобализации, по некоторым параметрам Россия не сможет использовать преимущества глобального распределения материальных, трудовых и иных ресурсов. В связи с этим проблема государственной финансовой поддержки выпуска конкурентоспособной продукции приобретает особую значимость.

Помимо ценовых инструментов имеются также кредитные методы стимулирования импортозамещения. В частности, Министерство сельского хозяйства утвердило 464 инвестиционных проекта по импортозамещению, на которые до 2020 г. будут выделены кредитные ресурсы в размере 266 млрд руб.⁸ Прежде всего это проекты в области овощеводства защищенного грунта, строительства овощехранилищ, переработки плодов и ягод, молочного скотоводства.

Однако кредитные методы в условиях высокой закредитованности сельскохозяйственных товаропроизводителей и неразвитости сельскохозяйственных кредитных кооперативов практически исчерпали свой ресурс. Хотя потенциал у кредитных кооперативов огромный: к примеру, в США кооперативная система фермерского кредита предоставляет фермерам треть кредитов на покупку земли, шестую часть кратко- и среднесрочных кредитов⁹.

В настоящее время в системе финансовых инструментов стимулирования развития аграрного сектора явный приоритет имеют бюджетные субсидии. «В Российской Федерации основной объем государственной поддержки агропромышленного комплекса с 2008 года осуществляется в форме предоставления субсидий в рамках реализации Государственных программ развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. и 2013–2020 гг.»¹⁰.

⁷ Точнее, производители российского, белорусского, казахстанского, армянского происхождения — см. п. 3 Приказа Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 16.04.2015). Если размещается заказ на поставку сельскохозяйственной продукции и продовольствия для нужд обороны страны и безопасности государства, то приоритет имеет только российский товаропроизводитель.

⁸ В развитие овощеводства защищенного грунта необходимо инвестировать 300 млрд рублей / Импортозамещение.ру (<http://importozamechenie.ru/v-razvitie-ovoshhevodstva-zashhishhennogo-grunta-neobxodimo-investirovat-300-mlrd-rublej/#more-1013>).

⁹ Коваленко С. Б. Современная сельскохозяйственная кредитная кооперация: достижения, угрозы и глобальные факторы развития // Финансы, деньги, инвестиции. 2010. № 1. С. 2–6.

¹⁰ Тихонова А. В. Налоговое регулирование аграрного сектора: оценка и проблематика // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2014. № 6 (98). С. 25–34.

Систематизация способов стимулирования импортозамещения в агропромышленном комплексе проведена Л. А. Кормишкиной и Н. Н. Семеновой¹¹. В утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации «дорожной карте» по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве¹² упор делается на мероприятиях в сфере обеспечения продовольственной безопасности России, включая создание автоматизированной информационной системы, а также мерах по повышению эффективности землепользования, государственного ветеринарного и фитосанитарного контроля, таможенно-тарифного регулирования импорта продукции.

Представляется, что в условиях сокращения бюджетных ресурсов и при отмеченных выше недостатках ценовых и кредитных регуляторов следует расширить применение налоговых инструментов, отличающихся универсальностью и справедливым характером.

Применение государственных стимулирующих инструментов в целях импортозамещения должно быть системным, т. е. подчинено единой стратегической цели. Эта цель была озвучена в 2014 г. Президентом России В. В. Путиным в Послании Федеральному собранию: «...разумное импортозамещение — это наш долгосрочный приоритет, независимо от внешних обстоятельств»¹³.

В связи с этим нам представляется, что основными способами институционализации импортозамещения должны стать:

1) трансплантация¹⁴ (заимствование) прогрессивных технологий. Достоинство данного способа в том, что он позволяет осуществлять выпуск конкурентоспособной продукции надлежащего качества. Особенно это актуально для решения неотложных задач в тех отраслях экономики, где наблюдается высокая степень технологического отставания. Однако данный способ требует существенных финансовых затрат и не обладает аппаратом самовосстановления, поскольку не способствует развитию собственных технологий, поэтому он может использоваться для решения локальных задач переходного периода;

2) создание питательной среды за счет селекции институций, которые способны стать инкубаторами для субъектов хозяйствования, производящих продукцию (выпускающих товары, выполняющих работы, оказывающих услуги) в рамках импортозамещения, в т. ч. создание условий, при которых экономические агенты смогли бы осознать выгоду такой деятельности в ближайшей и среднесрочной перспективах;

3) стабилизация импортозамещения за счет контроля и коррекции институционального движения путем вовлечения в процесс импортозамещения всего «ядра институциональной системы» (по С. Г. Кирдиной): совокупности институтов, определяющих организацию собственности, привлечения к труду, взаимодействия хозяйствующих субъектов¹⁵.

НАЛОГОВОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ РОССИИ

Проиллюстрируем возможные направления совершенствования инструментов государственной финансовой поддержки на примере налогового стимулирования импортозамещения в аграрном секторе экономики. Для этого рассмотрим пути реформирования

¹¹ Кормишкина Л. А., Семенова Н. Н. Импортозамещение — важнейшая стратегическая задача развития агропромышленного комплекса России // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2015. № 8 (293). С. 2–12.

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.10.2014 № 1948-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 годы».

¹³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 4 декабря 2014 года / *Российская газета*. 05.12.2014.

¹⁴ Под трансплантацией понимается «перенос институтов из одной экономической среды в другую, менее развитую» (см.: Полтерович В. М. Трансплантация институтов // *Экономическая наука современной России*. 2001. № 3).

¹⁵ Кирдина С. Г. Институциональные матрицы и развитие России. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2001.

налоговой системы Российской Федерации, направленные на институционализацию импортозамещения в сельском хозяйстве.

Существующая система налогового стимулирования развития сельского хозяйства в России имеет следующие особенности:

— сельскохозяйственные товаропроизводители вправе перейти на специальный налоговый режим, предполагающий замену единым сельскохозяйственным налогом (ЕСХН) основных налогов: налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, налога на добавленную стоимость;

— в рамках общего режима налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей предусмотрены льготы в виде нулевой ставки налога на прибыль от сельскохозяйственной деятельности, пониженной ставки налога на добавленную стоимость в отношении производства и реализации продовольственных товаров, племенного скота, пониженной ставки земельного налога в отношении земель сельскохозяйственного назначения, льгот по транспортному налогу в отношении специализированной сельскохозяйственной техники;

— при выполнении определенных условий могут предоставляться отсрочка (рассрочка) по уплате налогов сроком до одного года и инвестиционный налоговый кредит.

Несмотря на то что специальный налоговый режим для сельскохозяйственных товаропроизводителей позиционируется государством как льготный, он не находит широкого применения среди тех, кто занимается производством сельскохозяйственной продукции. Данный режим применяют две трети сельскохозяйственных товаропроизводителей, на долю которых приходится треть производимой продукции. Как правило, это мелкие крестьянско-фермерские хозяйства, индивидуальные предприниматели.

Причина заключается в следующем. Пункт 2 ст. 346.5 Налогового кодекса Российской Федерации устанавливает закрытый перечень расходов, уменьшающих налоговую базу по ЕСХН. В результате те расходы, которые не попали в этот список, не учитываются для целей налогообложения. При работе на общей системе налогообложения налогоплательщику достаточно обосновать соответствие понесенных расходов требованиям ст. 252 НК РФ (экономическая обоснованность и документальное подтверждение расходов), поэтому у сельскохозяйственных товаропроизводителей больше возможностей уменьшить налогооблагаемую прибыль в связи с открытым перечнем расходов, вычитаемых из налоговой базы. По расчетам экономистов¹⁶ предприятия, находящиеся на общей системе налогообложения, более приспособлены к ведению бизнеса: уровень налоговой нагрузки на них сопоставим по своему значению с уровнем нагрузки при применении специального (льготного) налогового режима (15,88 % против 13,14 % соответственно). Основная деятельность приносит им в два раза больший доход, нежели тем организациям, которые применяют специальный налоговый режим в виде ЕСХН. Кроме того, организации на общей системе налогообложения более эффективно используют основные средства (фондоотдача у них больше на 28,5 %), они получают на 20 % больше субсидий, и среднемесячная заработная плата в таких компаниях на 10 % выше, чем в компаниях, применяющих ЕСХН. В связи с тем, что статистика по расходам, не принимаемым во внимание для расчета налоговой базы по ЕСХН, не ведется, выявить масштабы проблемы не представляется возможным. Тем не менее можно утверждать, что установление закрытого перечня расходов служит одним из факторов, препятствующих широкому применению ЕСХН.

В целом действующие налоговые льготы направлены на упрощение налоговой отчетности, рационализацию землепользования и движения финансовых потоков, стимулирование инвестиций, а также на «скрытое» субсидирование за счет экономии временно

¹⁶ Тихонова А. В. *Налоговое регулирование аграрного сектора: оценка и проблематика.*

отвлекаемых денежных средств, направленных на уплату НДС поставщикам¹⁷. Ряд исследователей выделяет следующие виды налоговых преференций для сельскохозяйственных товаропроизводителей: косвенное субсидирование в виде отнесения к расходам организации затрат на приобретение прав на земельные участки для целей налогообложения прибыли, освобождения от уплаты налога на добавленную стоимость ряда операций; стимулирование эффективного землепользования и использования имущества сельскохозяйственного назначения; сокращение административной нагрузки, связанной с исчислением и уплатой основных налогов¹⁸.

Как видим, действующие направления налогового стимулирования носят разрозненный характер, не нацелены на импортозамещение, не учитывают наличие нерешенных проблем сельского хозяйства, имеющих более глубинные корни. К ним, в частности, относятся: возвращение рынка национальным сельскохозяйственным товаропроизводителям и остальным субъектам агропромышленного комплекса, повышение привлекательности села для трудоспособного населения, поддержание уровня жизни сельского населения, создание условий для производства и реализации конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции.

С учетом указанных выше способов институционализации импортозамещения представляется, что налоговое стимулирование должно быть направлено на решение следующих системных задач:

1) трансплантация (заимствование) прогрессивных технологий производства и обработки сельскохозяйственной продукции в связи с отсутствием отечественных аналогов. С учетом того, что заимствование импортной техники — высокзатратное мероприятие, решением проблемы может стать коллективное использование сельскохозяйственной техники в рамках машинно-тракторных станций. Справедливости ради стоит отметить, что тракторы, самоходные комбайны всех марок, специальные автомашины (молоковозы, скотовозы, специальные машины для перевозки птицы, машины для перевозки и внесения минеральных удобрений, ветеринарной помощи, технического обслуживания), зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах для производства сельскохозяйственной продукции, не являются объектом налогообложения (не облагаются транспортным налогом)¹⁹;

2) поддержка производства и доведения до потребителя тех видов сельскохозяйственной продукции, которые позволят России выйти на уровень полного самообеспечения. Для того чтобы сельскохозяйственные товаропроизводители осознали выгоду производства определенного вида продукции в ближайшей и среднесрочной перспективах, должна быть создана система закупки, обработки, хранения, реализации этой продукции субъектами агропромышленного комплекса;

3) создание питательной среды за счет селекции институций, способных стать инкубаторами для субъектов хозяйствования, производящих продукцию (выпускающих товары, выполняющих работы, оказывающих услуги) в рамках импортозамещения, в т. ч. создание условий, при которых экономические агенты смогли бы осознать выгоду такой деятельности в ближайшей и среднесрочной перспективах;

4) стабилизация импортозамещения за счет контроля и коррекции институционального движения путем вовлечения в процесс импортозамещения крупных корпораций, бизнес-систем и финансово-промышленных групп. Следует согласиться с Г. Б. Клейнером,

¹⁷ Нечаев В. И., Тюпакова Н. Н., Бочарова О. Ф. Совершенствование экономического механизма налогообложения в АПК // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2009. № 5. С. 57–62.

¹⁸ Пьянова М. В. Налоговое стимулирование инвестиций в аграрный сектор в условиях импортозамещения сельскохозяйственной продукции // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 14 (299). С. 15–21.

¹⁹ П. 5 ст. 358 главы 28 «Транспортный налог» Налогового кодекса Российской Федерации.

что данная мера способна оказать «институционализационную» поддержку метаинституциональному строительству»²⁰.

С учетом вышеизложенного можно сформулировать следующие предложения по налоговому стимулированию институционализации импортозамещения в аграрном секторе экономики:

1) в целях проведения реконструкции и обновления технологий нужно ввести целевые инвестиционные налоговые льготы по налогу на прибыль и ЕСХН для сельскохозяйственных организаций, осуществляющих производство конкурентоспособной отечественной сельхозтехники, а также закупку и внедрение новейших отечественных и зарубежных технологий — в виде возможности вычета из налоговой базы расходов на реконструкцию, модернизацию и техническое перевооружение основных средств, с коэффициентом, равным 2. Особый приоритет должен быть предоставлен разработке и заимствованию экологически безопасных технологий;

2) сельскохозяйственные товаропроизводители, в первую очередь потребительские кооперативы, осуществляющие сбыт и переработку отечественной сельскохозяйственной продукции, должны иметь преимущества по сравнению с предприятиями, занимающимися переработкой и сбытом продукции из импортного сырья. По действующему законодательству организация, занимающаяся промышленной переработкой продукции, приобретенной у третьего лица, не может быть признана сельскохозяйственным товаропроизводителем²¹ и получать освобождение от уплаты налога на прибыль организаций в виде нулевой ставки. Для сельскохозяйственных потребительских кооперативов следует сделать исключение, разрешив им привлекать сторонние организации, а также крестьянские фермерские хозяйства, личные подсобные хозяйства, если они используют отечественную продукцию, не ограничиваясь только сельскохозяйственным сырьем членов (пайщиков, дольщиков) кооператива;

3) перспективным направлением является также производство экологически чистой продукции, востребованной жителями городов. В связи с этим представляется, что следует установить меры экономического поощрения в виде налоговых преференций за дополнительное производство экологически чистой продукции на вновь введенных в оборот сельхозугодьях. Заинтересованность покупателей в экологически чистой сельскохозяйственной продукции дает толчок к применению экологически чистых технологий и ресурсосбережению²². Для таких производителей можно было бы предусмотреть, к примеру, освобождение от НДС реализации (а также передачи для собственных нужд) на территории Российской Федерации экологически чистой продукции. Это позволит снизить цену на такую продукцию и привлечь покупателей. С учетом того, что производство экологически чистой продукции требует значительных инновационных и технологических затрат, предлагаемая льгота будет привлекательна для крупных товаропроизводителей.

Из всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Для того чтобы импортозамещение стало реальностью, необходимо его институционализировать: создать нормы и ценностные установки российского общества, позволяющие повысить уровень самообеспечения отечественной продукцией. В особенности это относится к отраслям, обеспечивающим экономическую и продовольственную безопасность нашей страны.

2. Конкретные инструменты государственной финансовой поддержки импортозамещения (налоговые, бюджетные, ценовые, кредитные) должны быть встроены в общую

²⁰ Клейнер Г. Б. Эволюция институциональных систем. С. 220–221.

²¹ Письма Минфина России от 24.03.2014 № 03-03-06/1/12715, от 07.07.2011 № 03-11-06/1/11 / КонсультантПлюс.

²² Трофименкова Е. Интересы и стимулы как экономические категории // Нормирование и оплата труда в сельском хозяйстве. 2012. № 3. С. 37–45.

стратегию замены импорта товаров, работ, услуг конкурентоспособной отечественной продукцией. Для этого важно, чтобы каждый инструмент способствовал решению следующих задач: трансплантация (заимствование) прогрессивных технологий; селекция институций, способных обеспечить производство замещаемой продукции, включая формирование спроса на такую продукцию; стабилизация процесса импортозамещения за счет расширения институционального движения в сторону самообеспечения.

3. Действующая система налогообложения в сельском хозяйстве, несмотря на наличие явных стимулирующих механизмов, не нацелена на возвращение рынка национальным субъектам агропромышленного комплекса, включая сельскохозяйственных товаропроизводителей. Налоговые льготы направлены в основном на снижение налоговой нагрузки, стимулирование рационального землепользования и др., однако в целом они являются своего рода косвенным субсидированием отдельных категорий налогоплательщиков без четко выраженной цели импортозамещения.

4. Для решения задачи импортозамещения в сельском хозяйстве необходимо усилить налоговые стимулирующие механизмы путем установления целевых инвестиционных льгот на производство конкурентоспособных аналогов импортной сельхозтехники, закупку и внедрение новейших технологий; предоставления преимуществ тем, кто занимается переработкой и сбытом продукции из отечественного сырья; поддержки производства, переработки и реализации экологически чистой продукции.

Библиография

1. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015).
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Гл. 28 «Транспортный налог», ст. 358.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 4 декабря 2014 года / Российская газета. 05.12.2014.
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.10.2014 № 1948-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 годы».
5. Приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 16.04.2015).
6. Горский И. В., Лебединская Т. Г. Налоговая составляющая бюджета в условиях экономического кризиса // Финансы. 2009. № 10.
7. Кирдина С. Г. Институциональные матрицы и развитие России. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2001.
8. Клейнер Г. Б. Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004.
9. Коваленко С. Б. Современная сельскохозяйственная кредитная кооперация: достижения, угрозы и глобальные факторы развития // Финансы, деньги, инвестиции. 2010. № 1.
10. Кормишкина Л. А., Семенова Н. Н. Импортозамещение — важнейшая стратегическая задача развития агропромышленного комплекса России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 8.
11. Кузнецов В. Н. Российская идеология 21. Опыт социологического исследования формирования российской идеологии XXI века. М.: Книга и бизнес, 2004.
12. Некипелов А. Д. О теоретических основах выбора экономического курса современной России // Экономическая наука современной России. Экспресс-выпуск. 2000. № 5.
13. Нечаев В. И., Тюпакова Н. Н., Бочарова О. Ф. Совершенствование экономического механизма налогообложения в АПК // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2009. № 5.
14. Полтерович В. М. Трансплантация институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3.
15. Пянова М. В. Налоговое стимулирование инвестиций в аграрный сектор в условиях импортозамещения сельскохозяйственной продукции // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 14.
16. Сплетухов Ю. А. Проблемы проведения страхования урожая с государственной поддержкой // Финансы. 2007. № 6.
17. Тамбовцев В. Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3.
18. Тихонова А. В. Налоговое регулирование аграрного сектора: оценка и проблематика // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2014. № 6.
19. Трофименкова Е. Интересы и стимулы как экономические категории // Нормирование и оплата труда в сельском хозяйстве. 2012. № 3.
20. Импортозамещение в сельском хозяйстве: мифы и реальность. Материалы к пресс-конференции [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/smi/prezent_100915.pdf.