
ЭКОНОМИСТ

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Постоянный адрес статьи в интернете
<http://www.niec.ru/Articles/095.htm>
Размещено 03 июня 2018 года

№12

2017



ЭКОНОМИСТ

ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Издаётся
с марта
1924 года

До июля 1991 года выходил под названием «Плановое хозяйство»

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВО И ЭКОНОМИКА

Дасковский В.Б., Киселёв В.Б. - Проблемы реформирования
налоговой системы.....3

НЕОИНДУСТРИАЛЬНАЯ ПЕРСПЕКТИВА

Сухарев О. – Научно-техническое развитие: опыт СССР и
задачи новой индустриализации России.....21
Жариков В., Ершова М. – Роль и место машиностроения
в инновационной экономике41

ИЗ НАШЕГО НАСЛЕДИЯ

О рабочей оппозиции и ее значении51
Коллонтай А. – Рабочая оппозиция53

Декабрь

№12

2017

Москва

**ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ**

страницы 3-20

Вадим Борисович Дасковский,

доктор экономических наук, профессор

Национальный институт экономики (НИЭк)

ResearcherID: C-8801-2015. ORCID ID: 0000-0002-2612-5157

vadimdask@ya.ru

Владимир Борисович Киселёв,

доктор экономических наук, профессор

2014 г. сконцентрировал много знаковых событий: обострение ситуации на Украине и введение экономических санкций, падение цен на энергоносители и утрату стабильности курса рубля, затруднения к доступу на мировой финансовый рынок. Под их отрицательным воздействием стагнация российской экономики, обозначившаяся в 2013 г., переросла в стагфляцию.

Из-за сократившегося прихода бюджета сократились государственные инвестиции. Неопределённость курса рубля и экономических перспектив сковала инициативу частного капитала. Финансовые санкции перекрыли обычный канал кредитования крупных российских компаний и банков за рубежом. Замораживание инвестиционной деятельности предвещало перерастание экономических трудностей в кризис, который и не заставил себя долго ждать.

В среде хозяйственников и предпринимателей распространено убеждение о чрезвычайно высокой налоговой нагрузке на бизнес. Эта точка зрения отражена во многих выступлениях нынешних вожakov отечественного предпринимательства - А.Н.Шохина и Б.Ю.Титова. Трудности возобновления приемлемых темпов экономического роста служат мотивацией для бизнеса к ревизии налоговой системы в направлении решительного сокращения налоговой нагрузки в целях «раскрепощения» предпринимательской активности и компенсации всех сложившихся трудностей. Без внимания при этом остаются текущие интересы государственного бюджета, который, лишившись обильных рентных поступлений, лишается и внутренней опоры на сложившиеся фискальные потоки.

С другой стороны, в экономическом блоке государства существует убеждение в налоговой недогрузке российских товаропроизводителей в сравнении с индустриально развитыми странами¹. Отсюда - искушение немедленно увеличить приход бюджета повышением налогового бремени на бизнес.

Крайне весомым и взвешенным явилось решение В.В.Путина, который в своём послании к Федеральному собранию в 2014 г. заявил: «Предлагаю на ближайшие четыре года зафиксировать действующие налоговые условия. И к этому вопросу больше не возвращаться. Не менять их»². В целом мораторий на повышение налоговой нагрузки и «совершенствование» налоговой системы и политики оказался исполненным.

Еще один шаг в рассматриваемом направлении сделан В.В.Путиным в послании к Федеральному собранию в 2016 г.: «Предлагаю в течение следующего года детально и всесторонне рассмотреть предложение по настройке налоговой системы, обязательно сделать это с участием деловых объединений»³. Уже в январе 2017 г. в Минфине РФ была создана рабочая группа, приступившая к генерированию и сбору идей. К декабрю 2017 г. Правительство РФ должно было подготовить Президенту РФ предложения по новой налоговой политике.

Сейчас очевидно, что корректировка налоговой системы и политики находится в зоне неослабевающего внимания Президента РФ. Неясно лишь, будет налоговая перестройка «мягкой» или кардинальной.

Натужный выход экономики из кризиса и мрачные перспективы обретения ею спасительных темпов роста сохраняют тревожное состояние бюджета. Поэтому вероятно возможность импульсивного решения власти избавиться от проблем повышением налогового бремени, обосновываемым имеющимся запасом в этом отношении российской экономики в сравнении с развитыми странами. В сложившемся положении крайне актуально рассмотрение оценки налогового бремени.

Оценка налоговой нагрузки. В настоящее время для измерения налоговой нагрузки на бизнес служит показатель отношения суммы уплаченных налогов к ВВП. С позиции Минфина РФ, поскольку уровень налоговой нагрузки в России составляет 35-36%, а без нефтегазовых доходов ниже 23,5, против 40% в странах ОЭСР, считать высокой налоговую нагрузку оснований нет, а ожидания бизнес-сообществом её снижения необоснованны. Более того, имеющийся резерв в повышении налогового бремени использовать сейчас, в обстановке резко сократившегося поступления нефтегазовых рентных доходов в бюджет, было бы не только заманчиво, но и оправданно.

Как видим, один из ключевых вопросов преодоления нынешнего кризиса и интенсификации модернизации российской экономики может быть - вопреки здравому смыслу, но в полном согласии с отжившим теоретическим положением – решён исполнительной властью в пользу губительного повышения налоговой нагрузки. Жизнь требует однозначного решения о пригодности или непригодности действующего показателя налоговой нагрузки, сомнения в дееспособности которого существуют более 20 лет. В ряде работ последнего времени эта проблема подвергнута анализу и вскрыты недостатки, исключая надёжность и целесообразность оценки налогового бремени по отношению налогов к ВВП⁴.

О том, что на основании этого показателя нельзя судить о развитии экономики, свидетельствует значительный рост доли налогов в ВВП в последние 100 лет: в начале столетия - 8-10%, в середине - 20-30, ныне - 30-50%. Многократное увеличение налоговой нагрузки сопровождалось внушительным повышением уровня жизни населения и ростом бизнеса. Так, сейчас налоговая нагрузка в Дании - 47,7%, а в Болгарии - 26%, но ни у кого не возникает впечатления, что налоговый климат и условия жизни в Дании хуже, чем в Болгарии.

Развитие мирового хозяйства свидетельствует, что чем выше уровень экономического развития страны, тем больший уровень налоговых изъятий в бюджетную систему допустим. Поэтому практика исключает использование показателя отношения собранных налогов к ВВП для регулирования налогового бремени.

Тем не менее наши финансисты упорно ищут аргументы, оправдывающие повышение налоговой нагрузки. Не считая разницу в высокой налоговой нагрузке ЕАЭС-17 (39,5%) и России (35,5%) убедительной для принятия столь ответственного решения, Минфин РФ пытается реанимировать непригодный показатель путём вычитания рентных платежей нефтегазовых отраслей из общей суммы налоговых доходов. Получаемая цифра налоговой нагрузки (24,2%) при сравнении с данными ЕАЭС-17 (39,5%) действительно «режет глаз».

К сожалению, не прав А.Соколов, объясняющий очень низкое значение такой налоговой нагрузки тем, что в Минфине забыли уменьшить ВВП на вычитаемую из налоговых доходов величину рентных платежей нефтегазовых отраслей⁵. В Минфине РФ этого не забыли, и, чтобы исключить его замыслы повысить налоговую нагрузку ввиду её кажущейся малости, приведём ряд доводов о несостоятельности сравнений российской экономики с развитыми странами по этому показателю, вследствие чего итоги сравнений не могут использоваться как база для принятия решений не только из-за доказанной непригодности показателя, но и несопоставимости его расчётных значений.

Российская экономика ещё не приблизилась к высокому уровню налоговой нагрузки стран с развитой экономикой, поскольку по технологическому уровню производства (в 2-2,5 раза ниже производительность труда, значительно

выше материалоёмкость и энергоёмкость ВВП) застопорилась во времени 1960-х гг. с типовой налоговой нагрузкой 20-30%. Далее, при определении размера ВВП Росстат производит доначисление к его фактической величине надбавки, учитывающей ВВП, произведённый в теневой экономике. Но в индустриально развитых странах коэффициенты доначисления к фактическому ВВП надбавок ненаблюдаемой экономики имеют разные величины. Поэтому межстрановые сопоставления по этому показателю без соответствующей корректировки неполноценны.

Наконец, реальная фискальная нагрузка выше расчётной также ввиду неучитываемых неналоговых платежей. «Бизнес считает существующий уровень фискальной нагрузки избыточным... Необходимо переходить к последовательному снижению совокупной налоговой нагрузки и качественному улучшению налогового администрирования... Необходимо активизировать подготовку федерального закона, регулирующего порядок установления, исчисления и взимания неналоговых платежей», - считает А.Н. Шохин ⁶.

Кроме того, система устроена так, что в отношениях с властью - на оплату победы в тендере, спонсирование избирательной кампании, содержание тигра в зоопарке и футбольной команды, покупку яиц Фаберже, подкуп чиновников - надо вкладываться и у бизнесмена должны быть свободные средства. Созданный институт принудительной благотворительности является оригинальным видом налогообложения. Этот институт не только превратно толкует объекты благотворительности, но и способы финансирования меценатства: в мире оно на 90% осуществляется за счёт физических лиц, у нас - юридических ⁷.

Отметим, что государство не может урегулировать проблему неналоговых платежей с 1993 г., когда постановлением Верховного Совета РФ от 10 февраля 1993г. Правительству РФ было поручено подготовить и внести на рассмотрение проект законодательного акта о неналоговых платежах.

При мотивации низкой налоговой нагрузки российского бизнеса Минфин РФ не принимает во внимание огромную нагрузку на хозяйственную деятельность в экономике в связи с непомерно высокими кредитными ставками банков, особенно на предприятиях, лишившихся оборотных средств. Наконец, что ещё можно взять с предприятий, которые в своей совокупности по показателям платёжеспособности и финансовой устойчивости определяются как потенциальные банкроты?

Однако в связи с выбытием из экономической деятельности показателя налоговой нагрузки как отношения налоговых платежей к ВВП возникают трудности - необходимо его замещение. Еще в 2000 г. в кандидатской диссертации И.А.Тебердиевой «Усиление стимулирующей функции налогов как фактор экономического и социального развития», защищённой под нашим руководством, для получения более подробной и ясной картины фактического уровня налогообложения было предложено сформировать систему показателей, в которую помимо общепринятого налогового коэффициента включены действующий показатель налоговой нагрузки, дополненный учётом недоимки по налогам и сборам, а также уточнённый изъятием из ВВП надбавки теневой экономики (1), показатель доли недоимок в сумме налогов консолидированного бюджета и внебюджетных фондов (2), а также показатель отношения суммы налогов консолидированного бюджета и внебюджетных фондов к прибыли (3). Первый показатель (заглавный) позволил избежать оптимизма при сравнениях с развитыми странами. Остальные показатели дополняли картину налогообложения хозяйственной деятельности с важных сторон.

Уточнённый показатель уровня налогообложения, %:

$$k' = \frac{(H + НД) \times \alpha}{ВВП} 100\% \quad (1)$$

Доля недоимок в сумме налоговых платежей, %:

$$k_{\text{ни}} = НД/Н \times 100\% \quad (2)$$

Отношение суммы налоговых платежей в консолидированный бюджет и внебюджетные фонды к прибыли:

$$k_{\Pi} = Н/П \quad (3)$$

где:

Н - сумма налогов консолидированного бюджета и внебюджетных фондов;

НД - сумма недоимок по налогам консолидированного бюджета и внебюджетным фондам;

a - коэффициент учёта Росстатом теневой экономики.

С внедрением Налогового кодекса РФ (1 января 1999 г. - часть первая) доля недоимок в сумме налогов стала стремительно падать. Учёт показателя ($k_{\text{нн}}$) и самой недоимки в показателях налогового бремени исчерпал себя. Аналогична судьба, как теперь очевидно, показателей уровня налогообложения, рассчитываемых в соизмерении с ВВП (действующего и уточнённого). Динамика остающегося показателя (k_{Π}) - отношение суммы налогов и страховых платежей к прибыли, имеющего содержательную интерпретацию, - вполне достоверно отражает экспертное видение уровня налоговой нагрузки в экономике в интервале 2000-2016 гг. Ближайшая задача, требующая решения, - количественное определение её границ.

Налогообложение физических лиц. Как свидетельствует мировой опыт, эффективность налоговых систем решающим образом определяется структурой налоговых поступлений: соотношением налогов, уплачиваемых физическими и юридическими лицами. За последние сто лет подоходный налог с физических лиц в промышленно развитых странах стал основным налогом в бюджете государства. Доля его увеличивается, вытесняя налоги с юридических лиц. В России налоги физических лиц составляют приблизительно 10% общей суммы доходов бюджета. Недостаточность этого вклада ставит бизнес в тяжелые условия, тормозящие развитие, и является следствием использования плоской шкалы подоходного налога.

Преимущества внедрения прогрессивного подоходного налога с физических лиц подробно описаны в работе А.Соколова «О налоговой нагрузке в экономике России и зарубежных стран»⁸. Наиболее существенное из них состоит в том, что высокая дифференциация ставок налогов в зависимости от уровня дохода налогоплательщиков не ведёт к снижению совокупного спроса населения и уровня его жизни. Одновременно за счёт снижения налоговой нагрузки на бизнес замедляется рост цен в экономике, повышается его инвестиционная активность, ускоряется экономический рост. Крайне важна социальная составляющая этой реформы налогообложения, проявляющаяся в сглаживании имущественного неравенства населения. В настоящее время индекс Джини (отношение доходов 10% самых богатых и самых бедных жителей страны) в России имеет очень высокое значение (13 раз), что определяет вредную социальную напряженность в обществе.

Ещё одно несовершенство налогообложения физических лиц в России связано с тем, что основные поступления обеспечиваются за счёт заработной платы, а не совокупного годового дохода, включающего и доходы от капитала, составляющие основу сверхвысоких доходов. В итоге основная часть подоходного налога поступает от наименее обеспеченной части населения, и это - налог на бедных.

Основу совершенствования российской налоговой системы определяет снижение налоговой нагрузки на бизнес и перераспределение её среди населения. Необходимо вернуться к ранее действовавшему в России порядку прогрессивного налогообложения совокупного годового дохода. Шкала ставок при этом должна не затрагивать интересы среднего класса и поддерживать бедных.

Мнение общества всё больше склоняется в пользу реформы. В феврале 2015 г. для принятия Госдумой РФ в первом чтении инициированного левыми фракциями законопроекта о введении прогрессивной шкалы НДФЛ не хватило

и «десятка» голосов. Пока же в основных направлениях налоговой политики решение этой проблемы не значится. Более того, в соответствии с предложениями некоторых членов Правительства РФ и Центра стратегических разработок рассматривается предложение повысить ставку НДФЛ.

На проходившем в марте 2017 г. Санкт-Петербургском международном форуме труда В.Г.Пансков выступил против предлагаемого повышения ставки НДФЛ до 15%, за возврат к прогрессивной шкале, построенной так, чтобы под прогрессию попадали не доходы от заработной платы, а исключительно доходы от капитала. По его мнению, «существенное повышение ставки НДФЛ для сверхбогатых людей, как показывают расчёты, позволит бюджету выиграть дополнительно до 1,5 трлн. руб. Это примерно половина бюджетного дефицита - и гораздо больше, чем можно получить, поднимая ставку НДФЛ для всех, т.е. преимущественно для бедных»⁹.

Взносы работодателей на социальное страхование (налогообложение фонда оплаты труда). Налоговое регулирование в странах ОЭСР в настоящее время характеризуется сокращением налогового бремени на труд как эффективным инструменте повышения занятости и экономического роста.

Председатель Совета Федерации РФ В.И.Матвиенко в своем выступлении на Санкт-Петербургском международном форуме труда отметила высокий уровень налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, что является препятствием для развития человеческого потенциала, причиной сокрытия части доходов бизнеса и трудовых доходов населения в тени. В числе приоритетных задач она назвала правовую легализацию «самозанятых» граждан, которые в настоящее время не платят ни налогов, ни страховых взносов, из-за чего на региональные бюджеты и социальные фонды ложится большая дополнительная нагрузка¹⁰.

Актуальность решения рассматриваемой проблемы в России подчеркивают масштабы налоговой перегрузки юридических лиц в отношении используемого труда. По данным «Стратегии роста», налоговая нагрузка на ФОТ, измеренная как отношение величины ФОТ к коммерческой прибыли, в 2016 г. составила в России 36,1%, что в 2,2 раза превышает среднемировой показатель (16,3%). При этом с 2007 г. она увеличилась на 4,3%, тогда как в мире уменьшилась с 18,2 до 6,3%¹¹. Признание факта, что избыточное налогообложение фонда оплаты труда тормозит развитие экономики, стало единым на всех уровнях и во всех сферах управления народного хозяйства. Остаётся дело за малым: как решить проблему?

Торгово-промышленной палатой предлагается осуществить переход от регрессивной шкалы налогов и сборов с совокупного фонда оплаты труда к прогрессивной шкале. При этом для ясности восприятия и упрощения администрирования - объединить НДФЛ и взносы в социальные фонды в единый подоходный налог (при неизменной ставке 13% на НДФЛ). Предлагается с годовой суммы заработной платы до 240 тыс. руб. в год взимать 35% налогов, с доходов от 240 до 1800 тыс. руб. - 40, с заработной платы свыше 1800 тыс. руб. - 45%. В результате налоговая нагрузка на оплату труда 99% работников России снизится, что приведёт по замыслу разработчиков к снижению неформальной занятости. Потенциальные потери бюджета будут компенсированы ростом собираемости за счёт снижения доли неформальной занятости.

Ожидается, что переход к указанной системе налогов на фонд оплаты труда позволит не только сократить налоговую нагрузку на предприятия, но и увеличить доходы консолидированного бюджета на 3,1%¹².

Наша оценка этой реформы не совпадает с предлагаемой. Итогом окажется снижение налоговых поступлений в бюджет, и без того дефицитный, которое, как считают авторы, будет компенсировано ростом собираемости за счёт снижения доли неформальной занятости. Однако масштаб расчётной экономии по налогу не представляется достаточным стимулом для «обеления» зарплаты и, следовательно, увеличения доходов бюджета. Исключить риск могло бы параллельное введение прогрессивной шкалы на доходы физических лиц, что ликвидировало бы основной дефект российской налоговой системы. Но на та-

кой шаг создатели «Принципов» не решаются. Подробнее наш анализ этого предложения изложен в уже опубликованной работе¹³.

Минфин РФ предложил налоговый маневр по формуле «22/22», т.е. установить ставки страховых взносов (сейчас - 30%) и НДС (сейчас - 18%) на уровне 22%. Об этом в середине марта 2017 г. заявил А.Силуанов на налоговом форуме в рамках X Недели российского бизнеса РСПП¹⁴.

Чтобы это было нейтральным для бюджета, обе ставки должны составлять 22%. В этом случае снижение ставки страховых взносов на 8% будет компенсироваться повышением ставки налога на добавленную стоимость на 4% при сохранении всех существующих отраслевых льгот по НДС. Это будет отрицательный результат или дополнительная нагрузка только для тех отраслей, которые сегодня работают в черную, отметил министр.

Минэкономразвития РФ ранее предложило модель «21/21» - снижение с 30 до 21% страховых взносов и повышение НДС с 18 до 21%. Однако в Минтруде РФ заявили, что потери от налоговой реформы по модели «21/21» могут превысить 2 трлн руб. в год.

Налоговый маневр, как предполагают в Минфине, будет способствовать обелению экономики, принесёт дополнительно в бюджет 300 млрд.руб., будет стимулировать экономический рост и экспорт, обеспечит более справедливое распределение налогового бремени. А.Силуанов признал, однако, что выдвинутые предложения об изменении ставок налогообложения могут одновременно увеличить инфляцию чуть более чем на 2%¹⁵.

В середине марта 2017 г. практически одновременно с налоговым форумом бизнеса РСПП проходил Санкт-Петербургский международный форум труда, на котором прошли дискуссии по актуальным проблемам развития и реализации концепции труда будущего. На форуме проф. И.А.Майбуров отметил, что величина социальных платежей явно завышена, а проведенная ранее реформа с изменением их налогового статуса и передачей администрирования во внебюджетные фонды была очевидной ошибкой. Он призвал вернуться к модели единого социального налога со ставкой 26% и соответствующим администрированием этого налога. По его мнению, налоговый маневр в виде понижения социальных взносов и повышения ставки НДС по модели «21:21» или «22:22» ударит в первую очередь по потребителям товаров, работ, услуг. Снижение страховых платежей на 8% облегчит положение работодателя, но не приведёт к снижению цен на потребительские товары. В то же время повышение ставки НДС на 4% неизбежно приведёт к повышению цен по всему кругу товаров, работ и услуг как минимум на 6-7%, поскольку НДС обладает существенным каскадным эффектом. В итоге пострадают все потребители, а в особенности малоимущие слои населения, что неизбежно обернется снижением потребления. В результате пострадает и бюджетная система страны¹⁶.

Профессор В.Г.Пансков в своем выступлении отметил, что снижение страховых взносов нужно осуществить без повышения ставок других налогов. Возможности для этого в экономике имеются. В первую очередь - это ликвидация «конвертной» заработной платы, размер которой достигает по подсчётам учёного 13-14 трлн руб. в год. Вследствие этого бюджет теряет ежегодно приблизительно 1,5 трлн. руб. от недополучения НДФЛ, а социальные фонды - около 5 трлн. руб. страховых взносов¹⁷.

Подход к снижению величины страховых взносов без повышения ставок других налогов развивают авторы доклада «Стратегия для России. Экономика здравого смысла» (авторский коллектив: В.А.Кашин, М.Д.Абрамов, М.А.Бочаров, В.М.Симчера). Они предлагают отменить предельные облагаемые базы (денежные доходы населения), как это уже сделано для взносов в фонд медицинского страхования, и установить единую ставку социальных взносов, равную 20%. В этом случае в 2015 г. по их расчётам было бы собрано на 300 млрд. руб. больше, чем по факту. Вдобавок при отмене предельных баз социальных взносов упростится их администрирование. Снижение номинальной ставки социальных взносов в 1,5 раза (с 30 до 20%) положительно скажется на пред-

принимательском климате и конкурентоспособности предприятий с высокой долей добавленной стоимости в стоимости реализованной продукции - заключают разработчики¹⁸.

Ситуация предельно ясна. В российской экономике реальное налоговое бремя на хозяйственные объекты завышено, особенно в направлении социальных взносов. Избыточная тяжесть обременения бизнеса препятствует экономическому росту, а концентрация этой тяжести на оплате предприятиями труда приводит к деградации высокотехнологичных производств, использующих высококвалифицированный труд. Рациональный выход заключается в снижении платежей во внебюджетные фонды без повышения других налогов.

Прячась за вымысел о «мягкости» налоговой нагрузки в российской экономике, упорно измеряемой отжившим показателем отношения налогов к ВВП, экономические ведомства прописывают находящейся в кризисе экономике не щадящий режим оздоровления - снижение налоговой нагрузки, а режим её повышения. Требуемое Минфином РФ увеличение НДС с 18 до 22%, помимо затяжки удавки налогообложения, приведёт к росту инфляции. Получается, вначале Центробанк, игнорируя интересы экономического развития, сконцентрировал усилия на подавлении инфляции и достиг снижения её уровня. Теперь Минфин РФ и Минэкономразвития РФ, не облегчая в конечном итоге положение бизнеса, «проталкивают» налоговый маневр, инициирующий всплеск инфляции и новый вариант замораживания экономического роста и развития.

В экономическом блоке государства каждое ведомство работает на себя, а не на конечный результат. Всё как в басне Крылова о лебедь, раке и щуке. Пора бы качество управления народным хозяйством повысить, без этого может стать совсем плохо.

Следует отметить, что в России тяжесть обложения юридических лиц социальными платежами усугубляется несогласованностью величины налога и дохода налогоплательщика. Как известно, рентабельность проданных товаров обрабатывающих производств в 2-2,5 раза ниже, чем добывающих. Очевидно, что при высокой доле живого труда в издержках обрабатывающих производств и низкой рентабельности в сравнении с добывающими при равных ставках налога на ФОТ реальное налоговое бремя в этих отраслях имеет большее различие - непосильное для обрабатывающих, особенно в высокотехнологичных секторах¹⁹. Возможны два способа исправить положение. Первый - перейти от нейтрального налогообложения ФОТ, характеризуемого единой ставкой для всех отраслей, к дифференцированному, согласовывая размер ставок с рентабельностью отраслей. Второй способ - привести в нормальное состояние систему цен с преобладанием рентабельности обрабатывающих над добывающими отраслями.

В нынешней ситуации деформации условий хозяйственной деятельности настолько велики, что использование первого способа (с переходом от нейтрального к дифференцированному налогообложению ФОТ) способно частично улучшить, но не исправить тяжелое финансовое положение обрабатывающих производств. Начинать надо с использования второго способа действий - назрело плановое регулирование системы цен.

Налоговые льготы. Льготы являются элементом налога и регулирования экономики страны. Посредством льгот государство может стимулировать развитие экономики и способствовать решению социальных и политических проблем в обществе. Целью введения налоговых льгот и преференций является снижение налоговой нагрузки на деятельность налогоплательщиков. Экономическая эффективность налоговой льготы - это её способность воздействовать на экономические субъекты, чтобы достигались цели, ради которых она была введена.

Налоговые льготы представляют собой сокращение размера налогового платежа или полное освобождение от него определённых категорий налогоплательщиков, которые получают преимущества перед другими налогоплательщиками. По сути, это расходы бюджета на решение важных целей. Расширение

системы льгот ведёт к выборочному снижению налоговой нагрузки за счёт остальных налогоплательщиков, искажает условия конкуренции.

Налоговые льготы устанавливаются Налоговым кодексом РФ, а дополнительные льготы по региональным и местным налогам вводятся региональным законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Это относится к налогам на прибыль и имущество организация транспортному налогу, а теперь ещё и торговому сбору.

Основной задачей в процессе формирования и исполнения бюджета является обеспечение его сбалансированности в рамках доходных и расходных полномочий. В настоящее время остро назрел вопрос о совершенствовании существующей системы налоговых льгот и преференций.

По данным Счётной палаты, за период 2011-2014 гг. выпадающие доходы консолидированного бюджета Российской Федерации в связи с предоставлением льгот и преференций к совокупным налоговым поступлениям увеличились с 42,8 до 65,1% (с 4161 млрд. до 6748 млрд. руб.). За данный период общее число льгот и преференций возросло на 25 ед. В Счётной палате считают целесообразным объявить мораторий на 3-5 лет на введение новых налоговых льгот: преференций, чтобы за это время разработать показатели их эффективности: на их основе отменить неэффективные льготы, заменив их инвестиционный налоговым кредитом²⁰.

Из выступлений руководства Минфина РФ следует, что запущенность этого направления деятельности осознана, проведена работа по инвентаризации налоговых льгот и отнесению их к государственным программам. Налоговая политика предусматривает поэтапную отмену действующих налоговых льгот установленных на федеральном уровне по региональным и местным налогам передачей соответствующих полномочий на нижестоящие уровни государственной и местной власти «в целях увеличения доходов субнациональных уровней бюджетной системы Российской Федерации»²¹.

Для решения проблемы на федеральном уровне Минфин РФ предлагает закрепить использование в рамках бюджетного процесса подхода к льготам как «налоговый (неналоговый) расход». Каждая льгота - налоговый расход рассматривается как целевая мера одной из государственных программ, определяется ответственный за её применение и достижение поставленных целей орган власти, оценка эффективности становится возможной благодаря привязке льготы к соответствующим целевым показателям.

Такой «проектный» подход к льготам целесообразно использовать и при принятии решений на региональном уровне. Необходимы сроки и целевые индикаторы, механизм регулярной оценки эффективности льготы с точки зрения поставленных целей и механизм корректировки либо отмены в случае цели не достигаются - отмечает замминистра финансов РФ Л.В. Горнин²².

Видение ситуации здравое. Вопросы возникают, однако, в части того, как могло получиться, что выпадающие доходы консолидированного бюджета связи с предоставлением льгот составили 65,1% (6,75 трлн. руб.) в 2014 г., сейчас ещё больше? Почему снятие напряжения бюджета осуществляется секвестром расходов, повышением поборов с бизнеса, а не расчисткой «авгиевы конюшни» налоговых льгот? Разумеется, чтобы не навредить делу, ликвидировать следует только паразитические льготы, но для этого необходим инструмент их оценки, которого до сих пор нет и, судя по анализу этой проблемы, не скоро будет.

В соответствии с приказом Минфина, изданным еще в 2004г., в субъектах Российской Федерации были приняты нормативные акты, устанавливающие методики оценки эффективности региональных налоговых льгот. До настоящего времени утвержденных на федеральном уровне методических рекомендаций по их разработке нет, и каждый регион производит оценку исходя из собственных представлений об этом. Анализ региональных методик свидетельствует о большом разнообразии подходов к оценке эффективности налоговых льгот. Даже в методиках Москвы и Санкт-Петербурга имеются серьезные различия и

недостатки. В результате анализа, выполненного проф. В.В.Ивановым, зам. председателя Комитета финансов СПб Н.Г.Лукьяновой и ведущим специалистом Н.А. Пыхтель, установлено, что в региональных методиках используются не только различные группы показателей эффективности налоговых льгот (бюджетная, экономическая, социальная, социально-экономическая эффективность налоговых льгот), но и различно их содержательное наполнение.

Резюмируя итоги анализа, авторы сформулировали рекомендации для федерального уровня власти по методическому обеспечению процесса оценки налоговых льгот: разработка методического обеспечения оценки налоговых льгот, которая исходила бы из цели предоставления налоговой льготы и обеспечивала использование единого терминологического аппарата, «работающих» критериев и индикаторов оценки; формирование статистической базы на основании данных регионов, позволяющей проведение межрегиональных сравнений применения налоговых льгот²³.

Помимо того что изначальная оценка эффективности льгот была, как правило, неточной, она не контролируется на практике и остаётся бездоказательной. Доступ государственных организаций к получению льгот облегчен в сравнении с частными, что нарушает конкурентность экономической среды. Государственный сектор становится не двигателем экономики, а обузой.

Чтобы контролировать эффективность льгот, должны публиковаться результаты их оценки, *а также адреса использования высвободившихся ресурсов.*

Это улучшило бы деятельность Минфина, доказывало справедливость бюджетных расходов по рассматриваемому каналу их использования.

Поток рекомендаций по введению новых льгот совершенно не учитывает существующую «зашлакованность» ими налоговой системы. Наше отношение к таким предложениям, обнародованным в некоторых программах и стратегиях, определено в ряде публикаций²⁴. Однако внимания заслуживают рекомендации В.Г.Панскова и И.Я.Лукаевича. Они предлагают отменить налоговые льготы, не имеющие целевого характера, и *одновременно освободить от налога ту часть прибыли, которая использована налогоплательщиком на инвестиции и инновации.* Чтобы усилить привлекательность льготы, предлагается установить *повышенную ставку налога на прибыль, например 25%, с соответствующим снижением ставки налога на добавленную стоимость*, не допуская роста налоговой нагрузки на бизнес. При этом значительный эффект от высокой ставки налога на прибыль получают предприятия, инвестирующие собственные средства в свое развитие.

Важным источником реализации инвестиционных и инновационных проектов в промышленно развитых странах стал налоговый кредит, в российской налоговой системе - инвестиционный налоговый кредит. Он до настоящего времени не получил широкого распространения²⁵. Чтобы увеличить масштабы использования данного стимулирующего механизма предлагается совершенствование условий его предоставления:

снять ограничение предоставления инвестиционного налогового кредита только на техническое перевооружение, разрешив его применение на реализацию любых инвестиционных, инновационных и опытно-конструкторских проектов в материальном производстве;

для повышения гарантий эффективности проекта и страховки рисков предусмотреть 10-15%-ное участие заёмщика и сильное участие банка в финансировании, призванное подтвердить эффективность проекта, которую налоговые органы контролировать не призваны и не умеют; для банка участие бюджетных средств будет свидетельством важности проекта для государства;

в настоящее время предоставление инвестиционного налогового кредита за счёт средств федерального бюджета ограничено финансовыми возможностями, а для региональных бюджетов, в которых сосредоточены источники его выдачи, непосильны объёмы финансирования даже средних инвестиционных проектов; предлагается расширить перечень налогов, зачисляемых в федеральный бюджет - НДС, НДСПИ, импортная таможенная пошлина;

ограничением в востребованности инвестиционного налогового кредита является установленный предел уменьшения текущих платежей по нему в размере 50%; предлагается осуществить платежи по кредиту налогоплательщиком в пределах всей суммы налога;

срок предоставления инвестиционного налогового кредита ограничен пятью годами; предлагается определять его исходя из срока, устанавливаемого в договоре банковского кредита²⁶.

Внедрение инвестиционного налогового кредита повысит практические возможности инновационного обновления предприятий.

Налогообложение недропользователей. Ставка НДС комплексом коэффициентов корректируется на особенности добычи углеводородного сырья, но в основе её - динамика мировых цен. В отношении нефти с 1 января 2017 г. введён дополнительный показатель K_k , который уменьшает величину ранее применявшейся скидки D_m к общей ставке НДС для льготных категорий месторождений нефти (4,5).

Ставка НДС для нефти до 01.01.2017г.:

$$C = [k_{ц} \times BC] - D_m, \quad (4)$$

где

$$D_m = K_{ндпи} \times k_{ц} \times [1 - k_b \times k_3 \times k_d \times k_{дв} \times k_{кан}].$$

Ставка НДС для нефти с 01.01.2017г.:

$$C = [k_{ц} \times BC] - D_m, \quad (5)$$

где

$$D_m = K_{ндпи} \times k_{ц} \times [1 - k_b \times k_3 \times k_d \times k_{дв} \times k_{кан}] - K_k,$$

$k_{ц}$ – коэффициент, учитывающий динамику мировых цен;

BC – базовая ставка НДС;

D_m – показатель, характеризующий особенности добычи нефти;

$K_{ндпи}$ – расчётный показатель, равный 559 руб. в 2017 г.;

k_b – коэффициент, характеризующий выработанность запасов участка недр;

k_3 – коэффициент, характеризующий величину запасов участка недр;

k_d – коэффициент, учитывающий сложность добычи нефти;

$k_{дв}$ – коэффициент, характеризующий степень выработанности залежи углеводородного сырья;

$k_{кан}$ – коэффициент, характеризующий территорию региона добычи и свойства нефти.

Показатель K_k устанавливается равным 306 руб. на период с 1 января по 31 декабря 2017 г. включительно, 357 руб. - на 2018 г., 428 руб. - на 2019 г. и наконец 0 руб. - с 1 января 2020 г.

Корректировка формул расчёта ставок НДС для нефти и природного газа направлена на мобилизацию дополнительных средств в федеральный бюджет.

В результате внесенных поправок увеличивается налоговая нагрузка для месторождений нефти, которым были предоставлены стимулирующие налоговые льготы. По расчётам величина показателя D_m будет снижена от 5 до 15%²⁷.

Предусмотрен «возврат» к предыдущим условиям налогообложения добычи нефти уже в 2020 г., чтобы не допустить её падения в традиционных регионах (Западная Сибирь, Республика Коми).

Аналогична ситуация и в отношении добычи природного газа, только фискальная нагрузка на «Газпром» и его дочерние компании после корректировки НДС увеличивается более существенно. Помимо иррационального определения выручки и НДС нефтегазовых компаний мировыми ценами на их продукцию частый пересмотр ставок НДС и алгоритма их расчёта дезорганизует хозяйственную деятельность, а бессистемное предоставление и увеличение льгот ведёт к росту выпадающих доходов бюджета. Волевой режим налогообложения привёл к значительной разнице в налоговой нагрузке на добычу нефти и природного газа (соответственно 43 и 25%)²⁸. Порочность действующей сис-

темы налогообложения подчеркивает тот факт, что нефтегазовые компании, разрабатывающие сложные и выработанные месторождения углеводородного сырья, несут наибольшую налоговую нагрузку. Сохранение сложившегося положения дел сокращает ресурсную и налоговую базу в перспективе.

В соответствии с основными направлениями налоговой политики на 2017-2019 гг. в целях стимулирования разработки новых месторождений и рационального недропользования предусматривается введение новой системы налогообложения: налог на дополнительный доход (НДД) - для пилотных объектов. Новая система предполагает снижение суммарной величины налогов, зависящих от валовых показателей (НДПИ и таможенная пошлина), и постепенное нарастание налогообложения дополнительного дохода от добычи, обеспечивающего более высокую эффективность за счёт его зависимости от экономического результата разработки запасов.

Налоговую базу НДД предлагается определять как расчётную величину от стоимости добычи углеводородного сырья за вычетом эксплуатационных и капитальных расходов по разработке месторождений. Налоговую ставку предполагается установить в размере 50%. НДД будет уменьшать базу налога на прибыль организаций, в остальном сохраняется действующий порядок исчисления налога на прибыль организаций. С целью ограничения стимулов к завышению затрат и потерь бюджета вычитаемые расходы для зрелых месторождений ограничиваются величиной 9520 руб. на одну тонну добытого углеводородного сырья, индексируемой с учетом инфляции²⁹.

Перенос акцента налогообложения с объёма добычи посредством НДПИ и таможенных пошлин на конечный результат хозяйствования (прибыль) является шагом в нужном направлении. Однако возникающие проблемы, что считать стоимостью продаж и величиной производственных затрат при определении прибыли, решаются неверно. Вновь стоимость реализованной нефти будет определяться мировой ценой, а значит, отражать не результат производства, а случайные обстоятельства биржевых торгов.

Итак, для зрелых месторождений вычитаемые расходы ограничиваются 9529 руб. на 1 т добытого углеводородного сырья при индексации с учётом инфляции. Но затраты на 1 т добычи на предприятиях в разных районах разные. Если они больше этой цифры, под которой подразумевается себестоимость, предприятие будет убыточным и добыча нефти будет прекращена при неиспользованном запасе полезного ископаемого. Вдобавок разность между стоимостью нефти по мировым ценам и себестоимостью её добычи будет включать помимо прибыли предприятия природную ренту. Для учёта её вводится постоянный коэффициент 0,5, т.е. 50% для изъятия ренты в бюджетную систему. Это и есть дополнительный к трудовому доход от добычи углеводородов. Остающаяся половина прибыли добывающего предприятия облагается налогом в действующем порядке его исчисления для всех организаций.

Но цена на бирже очень динамична. Постоянная налоговая ставка (50%) на всю прибыль реализации в разные месяцы (годы) будет приводить к незаслуженным убыткам или прибылям предприятия, лишая его возможности планировать производство и развитие.

Привлекающим Минфин РФ обстоятельством является возможность при использовании НДД в российской налоговой системе получить прирост (~15%) фискальных поступлений в сравнении с существующими.

Гримасы недропользования в России общеизвестны. Это незаинтересованность добывающих компаний реализовывать свою продукцию на внутреннем рынке (газ, удобрения, нефть), осуществлять глубокую переработку сырья, а не торговать им на мировом рынке (нефть, газ, лес). Принятие за норму реализации на внутреннем рынке сырьевых товаров по ценам, приближающимся к мировым, было необоснованно при высоких мировых ценах на сырьё, поскольку лишало народное хозяйство конкурентных преимуществ; и совсем губительно при сохранении высоких внутренних цен при нынешнем значительном снижении мировых цен на многие виды сырья. Действующая система налогообложе-

ния не позволяет организовать нормальную хозяйственную деятельность в добывающих отраслях: при аномально высокой их рентабельности (25-35%) неприемлемо большой удельный вес убыточных предприятий (26-45%).

Неблагоприятная хозяйственная обстановка в недропользовании сложилась ввиду попытки замещения налогами функции цен. Большую разницу в горногеологических условиях добычи полезных ископаемых пытаются учесть десятком эмпирических налоговых коэффициентов и показателей (налоговыми льготами), тогда как исчерпывающее решение проблемы даёт использование расчётных цен. Их использование позволяет исключить и другой недостаток существующей практики - ориентацию недропользования на мировые цены.

Ценообразование в частных и государственных компаниях необходимо базировать на реальных издержках и нормативной рентабельности. Только индивидуальная цена по каждой скважине или группе скважин со сходными горногеологическими условиями, построенная на фактических (вынужденных) издержках и нормативной прибыли, обеспечивает хозяйственный расчёт в отрасли, рентабельную хозяйственную деятельность всех добывающих предприятий и применение действующей в стране общей для всех системы налогообложения. Оптовая цена определится как средневзвешенная цена по всем скважинам (карьерам, разрезам, рудникам и шахтам). Эта двухуровневая схема ценообразования в угле-, нефте- и газодобыче действовала в советской экономике. Потеря связи внутренних цен с мировыми на газ, нефть, удобрения, алюминий, лес и прочие природные ресурсы может вызвать недовольство владельцев предприятий. Однако документы о приватизации касаются приобретения зданий, сооружений, оборудования, оборотных средств предприятий, но не полезных ископаемых. Неправомочен любой акт, обращающий в частную собственность общественное достояние. Государство поручило частным лицам выполнение операции по извлечению полезных ископаемых из недр, оставаясь при этом владельцем содержимого недр. Кстати, именно так действуют иностранные государства, в которых российские компании предлагают свои услуги по разработке полезных ископаемых.

Добытая нефть, газ, уголь и другое после компенсации компаниям стоимости их извлечения - собственность государства, но о национализации речь не идёт. «Трубы» на территории России, транспортирующие нефть и газ, также могут иметь любую форму собственности. Важно, чтобы цены услуг соответствовали реальным затратам и были стабильными. Организации, реализующие природные ресурсы на мировом рынке, должны быть казёнными. Только так удастся обеспечить полное поступление природной ренты в бюджет страны.

Применяемый и применявшийся для этого инструментарий: «цена отсечения» нефти, налог на добычу полезных ископаемых, таможенные пошлины, налоговый маневр, предлагаемый обратный налоговый маневр, НДС - не позволяют государству собрать всю ренту и организовать рациональную хозяйственную деятельность всей массы добывающих предприятий.

Новый подход исключает избыточную рентабельность «монстров» и убыточность малых предприятий. Исчезают из хозяйственной практики НДС и таможенные пошлины. Снижение и стабилизация внутренних цен на сырьё повысят эффективность всего народного хозяйства.

Налоговый потенциал регионов. В 2016 г. исполнение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации характеризуется устойчивым ростом. По основным источникам доходы увеличились на 6,6%, налоговые и неналоговые - на 8,7%; дефицит снижен со 171,5 до 12,5 млрд. руб.; 56 регионов завершили год с бюджетным дефицитом 201 млрд. руб., а 29 - с профицитом 189 млрд. руб. Это самый низкий уровень дефицита с 2008 г. В значительной мере это результат соглашений между Минфином РФ и субъектами Российской Федерации о предоставлении бюджетных кредитов.

Долговая нагрузка регионов по-прежнему остаётся высокой: на 1 января 2017 г. она составила около 2,4 трлн. руб. Доля рыночных заимствований в общем объёме долга субъектов Федерации снизилась, но всё ещё превышает 50%.

Государственный долг регионов вырос на 34,6 млрд. руб. (на 1,5%); раньше ежегодное увеличение этого показателя составляло от 15% (2012 г. к 2011 г.) до 29% (2013 г. к 2012 г.). При этом в 32 регионах произошло снижение государственного долга. Отношение государственного долга к объёму доходов бюджетов субъектов Российской Федерации без учёта безвозмездных поступлений на 1 января 2017 г. составило 33,8% со снижением к уровню 1 января 2016 г. на 2,7%. С 14 до 8 уменьшилось количество регионов с уровнем долга выше 100% налоговых и неналоговых доходов.

В целях замещения регионами коммерческих заимствований Минфин РФ продолжает предоставление бюджетных кредитов по ставке 0,1% годовых в случае принятия региональными властями обязательств по снижению дефицита бюджета и уменьшению рыночных заимствований. Положительные изменения - результат мер Правительства РФ³⁰.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности производится из Федерального фонда финансовой поддержки регионов. Регионами-донорами по итогам 2016 г. являются 14 субъектов Российской Федерации. Совокупный налоговый потенциал их консолидированных бюджетов по налогу на прибыль предприятий и организаций в 2016 г. составил 1286 млрд. руб. – из общего налогового потенциала бюджетов всех регионов, равного 2117 млрд. руб., т.е. более 60%.

Несмотря на осуществление межбюджетного выравнивания, разница по показателю налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения увеличивается: если в 2000 г. разрыв между самым обеспеченным и самым бедным регионом был пятидесятикратным, то в 2015 г. - уже 69-кратным. Отношение среднедушевых налоговых доходов консолидированных бюджетов десяти самых обеспеченных регионов к десяти наименее обеспеченных в 2015 г. составило 17,4 раза³¹.

Такое положение потребовало от Минфина РФ определить условия предоставления дополнительных дотаций в целях сокращения различий в уровнях бюджетной обеспеченности регионов: установление моратория на введение на региональном и местном уровнях новых налоговых льгот и отмена уже установленных; увеличение экономического потенциала региона (ВРП, инвестиции в основной капитал, количество рабочих мест) и др.³². Предоставление дотаций с последующим контролем исполнения регионами указанных условий, как ожидается, станет важной мерой межбюджетного выравнивания и развития регионов. Планируется также предоставление за счёт дополнительных доходов федерального бюджета грантов за наивысшие темпы роста налогового потенциала регионов.

Ряд мер налоговой политики, предусматриваемых Минфином РФ, в ходе их реализации несёт для регионов определённые риски. Речь идёт об изменении соотношения ставок налога на прибыль (снижение с 18 до 17% доли налога на прибыль организаций, зачисляемой в субфедеральные бюджеты), изменении порядка налогообложения в консолидированных группах налогоплательщиков.

Совершенствование акцизного налогообложения предусматривает в целях роста дохода региональных бюджетов повышение ставки акцизов по некрепким алкогольным напиткам, а также перераспределение акцизов на алкоголь между производящими и потребляющими регионами. Зачисление акцизов на алкоголь в бюджеты субъектов Федерации будет происходить не в зависимости от объёма его производства на территории данного субъекта, а пропорционально объёму розничной продажи. Такая мера приведёт к снижению поступлений акцизов в регионах с высокой бюджетной обеспеченностью и приросту - с низкой. Это способствует межбюджетному выравниванию.

В части налога на прибыль организаций основные направления налоговой политики предусматривают также ограничение переноса убытков, полученных налогоплательщиком в предшествующих налоговых периодах, 30% налоговой базы отчётного налогового периода. Вместе с тем отменяется ограничение по сроку (10 лет) на перенос убытков прошлых лет на прибыль текущего года, что

положительно скажется на объёме налоговых доходов бюджетов субъект Российской Федерации.

Кроме того, предусматривается поэтапная отмена действующих налоговых льгот по региональным и местным налогам и сборам, закреплённых на федеральном уровне. Фактически регионы и муниципальные образования будут самостоятельно решать вопросы по введению или отмене налоговых льгот, управляя своим налоговым потенциалом.

Неравномерность в уровне социально-экономического развития регионов характерна для всех стран мира, а сглаживание её относится к важнейшим внутривнутриполитическим целям государств. Недостаточность мер в этом направлении инициирует центробежные тенденции как бедных, так и богатых регионов.

Для современной России характерны чрезвычайные контрасты социально-экономического развития между равностатусными субъектами Федерации. Ни в советское время, ни за годы рыночных реформ в России проблему межрегионального выравнивания решить не удалось. Для каждой страны возможен выбор в широком диапазоне между двумя полярными моделями налогового федерализма: конкурентной и неконкурентной.

Конкурентная модель (США) характеризуется высокой степенью децентрализации управления, финансовой независимости и самостоятельности региональных властей (совместное федерально-региональное использование налоговых баз, закрепление за каждым уровнем власти своих налогов), малыми обязательствами и участием центрального правительства в выравнивании горизонтальных диспропорций. Регионы заинтересованы в развитии налогового потенциала, зависимы от налогоплательщиков и юридического места их регистрации. Важным условием эффективного функционирования этой модели является инициативность населения и руководства регионов.

В результате в США сложилась система самофинансирования региональных и местных органов власти: 92% их доходов являются собственными. Она дополняется системой финансирования с помощью трансфертов федеральных целевых программ нужд Штатов.

Неконкурентная модель характеризуется высокой зависимостью регионов от федерального уровня, поскольку они не наделены налоговыми полномочиями формирования доходов бюджета. Федеральные налоги и сборы образуют основу консолидированного бюджета и перераспределяются в региональные местные бюджеты. В результате субфедеральные власти зависят от центра, мало зависят от местных налогоплательщиков. Принято считать, что эта модель препятствует развитию рынка.

Промежуточную модель называют кооперативной. Она получила широкое распространение и обладает следующими особенностями: значительное участие властей всех уровней в функциях перераспределения ВВП и макроэкономической стабилизации, долевое участие всех уровней власти в национальных налогах, утверждение принципа территориальной справедливости.

Наибольшее развитие кооперативная модель получила в ФРГ. Важнейшим положением Конституции ФРГ служит признание равноценными потребности Федерации, земель и общин в финансовых средствах, что на практике означает примерно равную долю налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, для чего осуществляется сложное многоступенчатое перераспределение налоговых поступлений между бюджетами.

ФРГ существуют общие для всех уровней власти налоги (с долевым распределением), налоги Федерации, земель и общин. Каждая земля и община могут вводить любой налог, но он не должен повторять федеральные налоги. Нельзя также увеличивать ставки федеральных налогов.

Особое значение в ФРГ придаётся выравниванию налогового потенциала земель с помощью системы трансфертов из федерального бюджета. Так удаётся повысить налоговый потенциал бедных земель до 95% среднего уровня.

Недостатки модели связаны с излишней централизацией налоговых функций и большим объёмом перераспределения налоговых поступлений через фе-

деральный бюджет. Она не стимулирует активность властей слаборазвитых регионов, порождая в них иждивенческие настроения. В регионах - донорах усиливается недовольство в связи с постоянным оттоком части заработанных ими средств на цели горизонтального перераспределения. Такая система неизбежна при наличии значительного количества экономически слабых регионов. Нельзя, однако, не видеть, что при таком подходе отсталость регионов и межрегиональное неравенство консервируются.

Перераспределительный механизм бюджетно-налоговой системы России находится в стадии трансформации в модель кооперативного налогового федерализма: из приходящихся на региональные и местные бюджеты 40% налоговых доходов бюджетной системы своими силами они собирают только 7-9%.

Следует переориентировать федеральную помощь с поддержки слабых регионов на всемерное содействие преодолению ими своей отсталости. Проявлением такой позиции могла бы стать федеральная поддержка региональных программ реконструкции и подъёма производства, осуществления перспективных инвестиционных и инновационных проектов. Новый подход потребует наиболее эффективно использовать существующие виды федеральной помощи - трансферты общие и целевые, субвенции и дотации.

Целевые трансферты в отличие от общих связаны с рядом условий и выделяются со строго целевым назначением, поэтому они выделяются в самостоятельную группу и называются субвенциями. При нецелевом использовании субвенции подлежат возврату. Субвенции должны стать одним из источников финансовых ресурсов для обеспечения саморазвития регионов.

На темпы и стабильность саморазвития региона непосредственно влияет величина средств, оставляемых в распоряжении административно-территориальных единиц, предприятий, предпринимателей, самодеятельных домашних хозяйств. Снижение налогового бремени, предоставление льгот может существенно влиять на финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов и усиливать стимулы к развитию производства. Это положение свидетельствует о том, что уменьшение налоговой нагрузки и оживление регулирующей функции налогов в равной степени актуально и в отраслевом, и в региональном аспектах.

Предусматриваемые основными направлениями налоговой политики на 2017-2019 гг. меры совершенствования налогообложения не смогут ни снизить налоговую нагрузку в экономике, ни сгладить катастрофическое различие в бюджетной обеспеченности регионов. Решить проблему может только интенсивное инвестирование обновления существующих и создание новых предприятий в дотационных регионах.

Согласование реформирования налоговой системы и экономики. В течение многих десятилетий и в настоящее время налоги в нашей стране рассматриваются преимущественно как источник формирования доходов государства. Баланс между фискальной, социальной и регулирующей функциями налогов полностью нарушен. Налоги не только не создают у товаропроизводителей заинтересованности и условий для повышения технического уровня производства, но и подавляют процесс простого воспроизводства. В кризисном состоянии экономики значительную роль играет запредельная налоговая нагрузка товаропроизводителей.

Основной задачей реформирования налоговой системы является обоснование мер по оценке тяжести налогового бремени и выбору оптимального пути перехода к нормальному уровню налоговой нагрузки, обеспечивающей стимулы к развитию производства при сохранении бюджетного равновесия и стабильности социальной сферы. Процесс реформирования должен учитывать, с одной стороны, что налоговая система имеет несовершенную структуру (архитектуру), выражающуюся в избыточной нагрузке на бизнес (особенно в отношении используемого труда) и необходимости её дифференцированного перераспределения среди населения, «зашлакованностью» неработающими льготами, попыткой осуществить хозрасчёт на добыче природных ресурсов и изъятие ренты в пользу государства с помощью налогов, а не расчётных цен. С другой

стороны, надо совершенствовать неэффективную модель налогового федерализма (близкую к неконкурентной), трансформация которой в конкурентную застопорилась на приближении к кооперативной (промежуточной). Пока же 66% регионов дефицитны, долговая нагрузка на их бюджеты в 2016 г. составила 2,4 трлн. руб.

Предусматриваемые на 2017-2019 гг. меры совершенствования налогообложения не способны ни снизить и упорядочить налоговую нагрузку в экономике, ни сгладить катастрофическое различие в бюджетной обеспеченности регионов, ни упрочить консолидированный бюджет.

Следует принимать во внимание и специфические условия российской экономики, определяемые деградацией материально-технической базы и инвестиционной деятельности, последовавшими параличом процесса воспроизводства основных фондов и перманентным кризисом хозяйственной деятельности, вырождением экономической среды. Недейственность налоговых инструментов регулирования экономики в условиях разрухи хозяйственной деятельности большинства предприятий и избыточного налогового пресса на них усугубляется давлением на них задолженности по банковским кредитам, сравнимым с налоговым.

В результате налоговые стимулы и регулировки не работают в отношении 95% товаропроизводителей из-за их нищенского финансового положения. И нельзя считать это преувеличением. В российской экономике со времени перехода к рыночным отношениям в летаргическом сне пребывают амортизационная, финансовая, инвестиционная, инновационная, бюджетная политика и политика ценообразования. В состоянии бодрствования пребывает лишь денежно-кредитная политика, основной заботой которой в нынешнем состоянии является поддержание бездействия упомянутых видов политики.

Дороговизна и недоступность в течение десятилетий кредитных ресурсов при отсутствии собственных рушит экономику предприятий и регионов, делает её нерегулируемой общепринятыми методами. Неудивительно, что управление экономикой осуществляется не по её законам и закономерностям, а также законам права, а «по понятиям». Чтобы направить функционирование экономики в нормальное русло, необходимо многократно усилить поток инвестиций, избрав основным его направлением инновационное обновление действующих предприятий малого и среднего бизнеса. Учитывая сложный процесс оздоровления банковской системы, способствуя ему, следует срочно организовать и задействовать правительственный (дублирующий) источник массового инвестиционного кредитования предприятий (средне- и долгосрочного). Одновременно должен быть реализован комплекс мероприятий, в основе которого борьба с коррупцией, нацеленный на возможность управления экономикой традиционными методами.

Исходя из оценки общего состояния экономики, можно заключить, что в начальном периоде её планомерного оздоровления в налоговой системе рационально ввести прогрессивный налог на совокупный доход физических лиц, снизить налоговую ставку на ФОТ с 30 до 20% без повышения ставок других налогов, путём применения расчётных цен (вместо налоговых льгот) ввести отрасли недропользования в общий режим налогообложения предприятий и осуществить полное изъятие в пользу государства природной ренты, осуществить массовую отмену неэффективных льгот.

Целью реформирования налоговой системы является повышение прихода и стабилизация бюджета, усиление её социальной функции (НДФЛ, полное овладение рентой, отмена льгот), так называемое обеление труда и заработной платы (нормализация налоговой нагрузки на бизнес и высокотехнологичные производства).

Результат реформирования - оптимизация структуры налогообложения и оживление его регулирующей функции. Полное и эффективное участие налоговой системы в регулировании хозяйственной деятельности предприятий и межбюджетных отношений Российской Федерации наступит в процессе то-

тального инновационного обновления материально-технической базы экономики, когда будет что делить и переадресовывать.

Стартовые три года возрождения экономики будут очень трудными. В этом периоде роль Минфина РФ велика. Бюджетные трудности побуждают Минфин РФ к активному поиску недостающих средств. Но направление его поиска исключает развитие предприятий, считая это омертвлением «живых» денег в незавершённом строительстве.

Плохо используются и внутренние резервы ведомства, величина которых с лихвой компенсировала бы трудности текущего периода. Так, налоговые льготы «омертвили» более половины прихода бюджета. Однако единой методики оценки льгот до сих пор нет, мониторинг их эффективности не осуществляется, избавления от неработающих льгот не производится.

Огромные резервы скрыты в совершенствовании процедур разработки и контроля исполнения бюджетов всех уровней. При проектировании бюджета доминирует прямолинейный подход на урезание бюджетных расходов, а не отсев неэффективных программ и расходов. Наличие проекта и обоснование его эффективности является естественным условием предоставления мероприятий для бюджетного финансирования, но оно не соблюдается. В бюджетах всех уровней не производится установление рейтингов по потенциально доходным программам и учёт фактического прихода по ним в плановом периоде. Колоссальные бюджетные средства из-за несоблюдения организационно-методических процедур оказываются неэффективными или изначально намеченными для хищения.

Если начальный трехлетний процесс реабилитации экономики и трансформации налоговой системы пройдет успешно, экономика обретёт чувствительность к воздействию налоговых инструментов регулирования (льготы, налоговый инвестиционный кредит и т.д.), а окрепший бюджет создаст условия для интенсивного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и совершенствования модели налогового федерализма.

В экономическом блоке государства не отдадут себе отчёта в том, что сложившиеся методы работы порочны и что, ничего не меняя, выйти даже на 4-5% экономического роста не удастся. Уже потеряно несколько лет, а грядущее топтание на уровне 1-2% экономического роста лишает Россию шансов удержаться в числе значимых государств мира.

¹ Основные направления налоговой политики на 2017-2019 гг. (Минфин РФ).

² Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ. 2014. 4 декабря.

³ Там же. 2016. 1 декабря.

⁴ Соколов М. О налоговой нагрузке в экономике России и зарубежных стран // Экономист. 2016. №6. С. 77-89; Пансков В.Г., Лукасевич И.Я. Налоговые механизмы стимулирования модернизации экономики России // Финансы. 2017. №8. С. 42-48.

⁵ Соколов М. О налоговой нагрузке в экономике России и зарубежных стран // Экономист. 2016. № 6. С. 85.

⁶ Шохин А.Н. Стратегия развития России: взгляд бизнеса / Новая модель экономического развития России: концепция формирования и реализации. — М.: Издание Государственной Думы. 2016. С. 89.

⁷ Озерова М. Тень независимости (почему 20% российской экономики не контролируется государством - беседа с доктором социологических наук, зам. зав. лабораторией экономико-социальных исследований ВШЭ Барсуковой С.Ю.) // МК-Германия. 2016. 18-24 августа.

⁸ Соколов М. О налоговой нагрузке в экономике России и зарубежных стран // Экономист. 2016. №6. С. 77-89.

⁹ Пансков В.Г. Налоговая политика и ее влияние на рынок труда (итоги Санкт-Петербургского международного форума труда, 15-17 марта 2017 г.) // Финансы. 2017. № 4. С. 28.

¹⁰ Там же. С. 26-30.

¹¹ «Стратегия роста» «Столыпинского клуба (среднесрочная программа социально - экономического развития России до 2025 г.). 2017. 28 февраля. Приложение 11. С.3.

¹² Принципы стратегии экономического развития России до 2030 г. // Торгово - промышленная палата РФ. С. 29.

¹³ Дасковский В.Б., Киселёв В.Б. О принципах стратегии экономического развитие России до 2030 г. // Экономист. 2017. № 3. С. 24-42.

¹⁴ О перспективах будущей налоговой политики (информация редколлегии журнала о выступлении на форуме РСПП министра финансов Силуанова А.Г., март 2017 г.) // Финансы. 2017. № 3. С. 30-32.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Пансков В.Г. Налоговая политика и ее влияние на рынок труда (итоги Санкт- Петербургского международного форума труда, 15-17 марта 2017 г.) // Финансы. 2017. №4. С. 30.

¹⁷ Там же. С. 28.

¹⁸ Доклад «Стратегия для России. Экономика здравого смысла» (авторский коллектив В.А. Кашин, М.Д. Абрамов, М.А. Бочаров, В.М. Симчера) АНО ЭАЦ «Модернизация». – М., 2017.

¹⁹ Соколов М. О налоговой нагрузке в экономике России и зарубежных стран // Экономист. 2016. № 6. С. 77-89.

²⁰ Малис Н.И. Налоговые льготы, преференции и доходы бюджета (информация о заседании круглого стола, проведенного комитетом Совета федерации по бюджету и финансовым рынкам, на тему «Налоговые льготы и преференции: их влияние на доходы бюджетов бюджетной системы РФ» в июне 2016 г.) // Финансы. 2016. № 8. С. 35-36.

²¹ Основные направления налоговой политики на 2017-2019 гг. (Минфин РФ).

²² Горнин Л.В. Межбюджетные отношения: наблюдаются позитивные тенденции (интервью с замминистра финансов РФ вела Т.Н. Васильева) // Финансы. 2017. № 4. С. 6.

²³ Иванов В.В., Лукьянова Н.Г., Пыхтель Н.А. Оценка налоговых льгот в РФ: региональные аспекты // Финансы. 2017. №6. С. 29.

²⁴ Дасковский В.Б., Киселёв В.Б. Заявленные программные позиции и их сравнительный анализ // Экономист. 2016. №9. С. 3-21;

Дасковский В.Б., Киселёв В.Б. О принципах стратегии экономического развития России до 2030 г. // Экономист. 2017. №3. С. 24-42.

²⁵ Пансков В.Г., Лукасевич И.Я. Налоговые механизмы стимулирования модернизации экономики России // Финансы. 2017. № 8. С. 45.

²⁶ Там же. С. 46.

²⁷ Юмаев М.М., Анищенко В.А. Налогообложение российской нефтегазовой отрасли: к новой модели // Финансы. 2017. № 7. С. 28-31.

²⁸ Там же.

²⁹ Основные направления налоговой политики на 2017-2019 гг. (Минфин РФ). С. 8.

³⁰ Горнин Л.В. Межбюджетные отношения: наблюдаются позитивные тенденции (интервью с зам. министра финансов РФ вела Т.Н. Васильева) // Финансы. 2017. №4. С. 3-6.

³¹ Пугачев А.А. Налоговый потенциал регионов: динамика развития // Финансы. №3. С. 40.

³² Основные направления налоговой политики на 2017-2019 гг. (Минфин РФ).