

**Л.Н.Лыкова**  
**Налоговая система России: возможности повышения устойчивости  
к финансовым шокам**

**Аннотация**

Работа посвящена исследованию подверженности различных элементов отечественной налоговой системы внешним шокам. Анализируется воздействие шоков на налог на прибыль, НДС, НДФЛ и другие налоги. Рассмотрены результаты взаимодействия налоговой и валютной политики в РФ на основных этапах становления налоговой системы. Рассматривается степень выполнения заявленных результатов налоговых реформ в странах Евросоюза и РФ. Сформулированы предложения по внесению изменений в отечественное налоговое законодательство, нацеленные на повышение устойчивости налоговой системы к внешним шокам.

**Ключевые слова:** внешние шоки, налоговая система, налог на прибыль, НДС, налоговая политика, консолидированный бюджет, федеральный бюджет

**Классификация JEL:** H30, H61, H71, H77, G28

L.N.Lykova

**Tax system in Russia: opportunities to improve sustainability to financial shocks**

This study examines the exposure to various elements of the domestic tax system to external shocks. The effects of shocks on income tax, VAT, personal income tax and other taxes are investigated. The results of the interaction of fiscal and monetary policy in Russia at the main stages of formation of the tax system development are examined. The degree of fulfillment of declared tax reforms results in the EU and the Russian Federation is examined. Proposals for amendments in the domestic tax legislation aimed to improve the sustainability of the tax system to external shocks are made.

**Key words:** external shocks, tax system, income tax, VAT, tax policy, consolidated budget, federal budget

**JEL Classification:** H30, H61, H71, H77, G28

**Содержание**

	Введение	2
1.	Основные этапы становления бюджетно-налоговой политики	4
2.	Влияние основных внешних шоков на формирование налоговых доходов российской бюджетной системы	7
3.	Особенности подверженности влиянию внешних шоков федерального бюджета РФ и бюджетов субъектов Федерации	16
4.	Результаты мероприятий налоговой политики в условиях внешних шоков в странах Евросоюза и РФ	19
5.	Возможности и объективные ограничения по повышению устойчивости налоговой системы страны к внешним шокам	23
	Заключение	28
	Литература	28

## Введение

Устойчивость налоговой системы страны в отношении внешних шоков зависит с одной стороны от состава налоговой системы и конструкции отдельных налогов, от того, насколько чутко и быстро реагируют те или иные налоги на изменение внешних для страны факторов (конъюнктуры финансовых и товарных рынков). С другой стороны, степень устойчивости налоговой системы является следствием общей устойчивости к внешним шокам самой экономики – ее отраслевой структуры, региональных особенностей, степени интегрированности в мирохозяйственные процессы и степени ее открытости.

Формирование бюджетно-налоговой политики в открытой экономике представляет существенную сложность. Сегодня экономика России представляет собой малую открытую экономику с невысокой эластичностью капитала по процентной ставке. Имеющиеся в экономической литературе обширные разработки различных аспектов функционирования открытых экономик (как малых, так и больших) с различными характеристиками эластичностей инвестиций [7,12,13] позволяют сформулировать отдельные аспекты проблемы, которые определяют наиболее существенные элементы налоговой политики в ее взаимодействии с денежно-кредитной и последствия для экономики их взаимосогласованного воздействия в условиях реализации негативных внешних шоков. К наиболее значимым проблемам, стоящим перед бюджетно-налоговой политикой и оказывающим наиболее существенное воздействие на ее последствия и результаты для малой открытой экономики можно отнести следующие.

1. Необходимость четкой увязки бюджетно-налоговой политики и кредитно-денежной и валютной политики. В условиях открытой экономики их инструменты фактически выступают как некое единое целое. Мероприятия налоговой политики могут оказывать воздействие на состояние денежно-кредитной сферы, а денежно-кредитная политика сказываться на формировании доходов бюджета. Это обстоятельство имеет целый ряд следствий. Так, *de facto* приходится определять приоритеты и делать выбор между приоритетом бюджетно-налоговой политики и приоритетом денежно-кредитной политики. По сути же налоговая политика в условиях фиксированного валютного курса по своему регулирующему воздействию будет отличаться от таковой в условиях плавающего курса. Это означает, что выбор принципиальной политики валютного курса предопределяет и порядок использования целого ряда инструментов налоговой политики. В случае же выбора в качестве приоритета бюджетно-налоговой политики, определение типа и параметров денежно-кредитной и валютной политики должно носить вторичный характер. Проведение же независимых бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики в условиях открытой экономики (малой открытой экономики) приводит к снижению действенности мер обеих «политик». Отчасти именно это и происходит в настоящее время в России.

2. Существенной проблемой формирования налоговой политики в условиях открытой экономики является ситуация функционирования в ней транснациональных компаний, групп компаний, филиалов и дочерних структур иностранных фирм и компаний с одной стороны, а также наличие зарубежных структурных подразделений, дочерних и иных зависимых компаний у российских фирм, с другой. Это приводит к тому, что компании (организации в терминах отечественного законодательства), осуществляющие деятельность на территории страны, фактически подпадают под налоговое регулирование не только со стороны российского налогового законодательства, но и законодательства иных юрисдикций. В этих условиях связи отечественных компаний с офшорами представляют собой лишь часть данной проблемы. Фактически это обстоятельство приводит к тому, что проведение национальной налоговой политики наталкивается (может наталкиваться) на определенные ограничения, формируемые «налоговыми политиками» других стран - имеет место определенное ограничение

налогового суверенитета страны.

3. Трехуровневая модель отечественной бюджетной системы в сочетании с системой государственных внебюджетных фондов вносит как дополнительный стабилизирующий элемент, так и в ряде случаев способна приводить к дестабилизации всей бюджетно-налоговой системы в целом. Формально стабилизирующим систему элементом выступает система распределения налоговых и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, которые позволяют осуществлять финансирование различных расходов за счет источников, имеющих различное происхождение. В этих условиях динамика доходов (и расходов) различных составляющих бюджетной системы может быть разнонаправленной. Дестабилизирующим элементом является концентрация высокорисковых налоговых поступлений (таможенных пошлин и НДС на нефть) в рамках федерального бюджета при критической зависимости бюджетов всех иных уровней и составляющих от федерального бюджета (система трансфертов бюджетам субъектов РФ и Пенсионному фонду России).

Существенную проблему также представляет проблема внешних шоков и их влияния на национальную экономику для малой открытой экономики. Источниками ключевых рисков внешних шоков для национальной экономики являются глобальные финансовые риски, суверенные риски больших открытых экономик; риски товарных рынков ключевых торгуемых товаров.

Вопросы воздействия внешних шоков на национальные экономики исследуются уже давно и достаточно активно. С определенной долей условности можно выделить следующие ключевые направления проводимых исследований в зависимости от степени абстракции, предопределяющей принципиальный подход к исследованию и характер полученного результата.

Наиболее активно разрабатываются вопросы оценки воздействия внешних шоков на национальные экономики через призму использования экономико-математического и эконометрического моделирования. Здесь основное внимание уделяется вопросам моделирования и количественным оценкам степени зависимости и воздействия внешних шоков. Исследования в русле данного направления сосредоточены преимущественно на исследовании роли денежно-кредитной политики (ее инструментов, целей, типов и т.д.). Исследования в рамках данного направления акцентируют внимание в первую очередь на развитых экономиках (США и ЕС). Обзор работ данного направления представлен, в частности, в [1,5,8].

Влияние внешних шоков на экономики развивающихся стран, в том числе и России в рамках данного направления представлены меньше. В значительной мере это связано с недостаточностью и иногда определенной фрагментарностью имеющейся статистики. К числу работ данного направления следует, в частности отнести [8].

Другим направлением, отчасти связанным с первым, является исследование внешних шоков и их воздействия на открытую экономику (малую открытую экономику, крупную открытую экономику). В рамках данного направления традиционно используются кейнсианские модели (см., например [10]). В этих моделях оценивается степень влияния и результативность (или возможность, целесообразность) использования инструментов денежно-кредитной и фискальной политики. При этом фискальная политика, как правило, понимается как политика государственных заимствований (госдолга), государственных расходов и бюджетного правила.

Непосредственно к данному направлению примыкают работы, базирующиеся на результатах моделирования или использующие их терминологию, но которые носят аналитико-описательный характер с привлечением большого объема разнообразной конкретной информации (См, например, [13]).

Третьим направлением исследования воздействия внешних шоков является анализ реально возникающих следствий внешних шоков для экономики конкретных стран. Данное направление характеризуется разнообразными аналитическими исследованиям

страновых особенностей и последствий внешних шоков. Здесь исследования касаются как вопросов денежно-кредитной политики, бюджетной политики и ее различных аспектов (социальной, инвестиционной и др.), а также вопросов налоговой политики. См., например [6,].

В рамках настоящего доклада остановимся на оценке степени влияния внешних шоков на налоговые доходы бюджетной системы и степени подверженности внешним шокам налоговых поступлений различных видов. Ключевым является вопрос, насколько сложившаяся модель налоговой системы обладает (или не обладает) устойчивостью к внешним шокам. В какой мере налоговая система в целом и ее отдельные элементы способны усугублять последствия шоков или снижать их для бюджетной системы и налогоплательщиков.

Понятно, что внешние негативные шоки приводят к сокращению доходов экономических агентов и падению доходов бюджетной системы. Вопрос же заключается в том, в какой мере последствия этих шоков распределяются между хозяйствующими агентами и бюджетной системой, в какой мере действующая налоговая система обеспечивает перераспределение последствий указанных шоков в национальной экономике.

При прочих равных условиях, зависимость бюджетно-налоговой системы от внешних шоков будет тем выше, чем больше доля налогов, непосредственно связанных с внешнеторговыми операциями и чем больше доля подоходных налогов, построенных с использованием прогрессивных моделей налогообложения. Значительная доля НДС в общей сумме налоговых поступлений выступает стабилизирующим элементом, но часть налога, поступающего от импорта, существенно зависит и от конъюнктуры внешних рынков и от валютного курса. В то же время существенные объемы экспорта приводят к сокращению итоговой суммы налога, поступающего в бюджетную систему. Высокая доля экспортных пошлин также при прочих равных условиях повышает зависимость бюджетно-налоговой системы от внешних факторов, хотя отчасти колебания собственно товарной конъюнктуры могут компенсироваться колебаниями валютного курса.

В рамках настоящего доклада будут рассмотрены следующие ключевые вопросы формирования налоговой политики России в условиях внешних шоков.

1. Основные этапы становления бюджетно-налоговой политики.
2. Влияние основных внешних шоков на формирование налоговых доходов российской бюджетной системы.
3. Особенности подверженности влиянию внешних шоков федерального бюджета РФ и бюджетов субъектов Федерации.
4. Налоговая политика в странах Евросоюза в условиях внешних шоков.
5. Возможности и объективные ограничения по повышению устойчивости налоговой системы страны к внешним шокам.

### ***1. Основные этапы становления бюджетно-налоговой политики***

Рассмотрим основные этапы формирования современной налоговой системы России с точки зрения степени «открытости» ее экономики. Для оценок последней принципиально важными параметрами являются характер формирования валютного курса и эластичность инвестиций. Применительно к конкретной стране и конкретному временному интервалу далеко не всегда возможно четко определить характер формирования валютного курса в том виде, в какой этот вопрос ставится для оценки результатов взаимодействия фискальной и денежно-кредитной политики при анализе открытой экономики (фиксированный или плавающий). В реальности всегда речь идет о той или иной степени приближения к этим крайностям. Ниже для иллюстрации некоторых параметров взаимодействия двух видов политик характеристики форм регулирования

валютного курса будут рассматриваться упрощенно, а вопросы эластичности инвестиций не будут рассмотрены.

С определенной долей условности можно выделить три ключевых этапа формирования современной налоговой политики в РФ.

**Первый этап** (1992—1998 гг.) был связан со становлением современной налоговой системы и необходимостью обеспечить устойчивое поступление налоговых доходов в бюджетную систему. Именно фискальные цели доминировали при формировании налоговой политики на данном этапе. Перечень действовавших в этот период налогов был чрезвычайно широк и насчитывал в разные годы более 20 федеральных налогов, 4 региональных и более 23 местных налогов. Основную стимулирующую хозяйственную деятельность роль выполнял налог на прибыль предприятий, содержащий значительное число налоговых льгот, которые предоставлялись как федеральным законодательством, так и законами субъектов РФ. В рамках данного периода становления налоговой политики Центральный Банк проводил в основном политику плавающего валютного курса до 1996 г., когда был осуществлен переход к фиксации курса в виде валютного коридора. Фактически до 1996 г. активная (зачастую, хаотичная и противоречивая) бюджетно-налоговая политика проводилась в условиях плавающего валютного курса. В рамках теоретических моделей данное сочетание является неэффективным, поскольку в значительной мере происходит нивелирование результатов бюджетно-налоговой политики в сальдо платежного баланса. Более рациональным с теоретической точки зрения было сочетание активной бюджетно-налоговой политики с относительно фиксированным курсом, которое имело место только в 1996-1998 гг. Однако кризис 1998 г. ставит под сомнение такую оценку.

**Второй этап** становления налоговой системы России и формирования налоговой политики (1999—2008 гг.) ознаменовался, прежде всего, принципиальным сокращением числа налогов и в целом упорядочением налоговой системы. В 1999—2001 гг. были приняты и вступили в действие первая часть НК РФ (с 1 января 1999 г.) и целый ряд глав части второй НК РФ. Именно эти годы в современной экономической литературе принято рассматривать как время проведения масштабной налоговой реформы.

Основные направления налоговой политики этих лет были связаны с попытками сформировать универсальную налоговую систему с относительно невысокими налоговыми ставками и минимумом налоговых льгот. В этом направлении шли реформы налогообложения прибыли, налога на добавленную стоимость, налога на имущество организаций, единого социального налога и даже налога на доходы физических лиц.

Такой подход в налоговой политике в значительной степени базировался на двух китах налоговых теорий. С одной стороны, это поддержка хозяйственной и инвестиционной активности с помощью маневрирования предельными и средними налоговыми ставками, предложенная и проанализированная основоположниками «экономики предложения», еще в 1970-х гг. С другой стороны — это общий либеральный подход к построению налоговой системы при минимизации роли государства в формировании приоритетов частного сектора при размещении ресурсов.

В результате в рамках этого периода относительно пассивная (или нейтральная) налоговая политика сочеталась с относительно фиксированным (в рамках валютных коридоров) валютным курсом. С точки зрения наиболее общего подхода в рамках экономической теории этот подход также признается малоэффективным. Более результативной применительно к условиям фиксированного курса принято считать активную бюджетно-налоговую политику.

Наконец, **третий этап** налоговой политики (2008 г. - настоящее время) характеризуется постепенным отказом от полной унификации налогообложения в различных секторах и сегментах экономики и видах хозяйственной деятельности, постепенным расширением применяемых налоговых стимулов и появлением некоторых новых направлений налогового стимулирования. В этот период расширяется система

налоговых льгот по налогу на прибыль организаций, увеличиваются налоговые льготы по налогу на доходы физических лиц, расширяется перечень видов экономической деятельности, которые облагаются НДС по ставкам 0% и 10%, дифференцируется режим налогообложения НДС и т.д.

В рамках этого периода наблюдается соответствующее теоретическим представлениям о сочетании бюджетно-налоговой и валютной политики их соотношение. Так, в 2008-2014 гг. активная налоговая политика сочеталась с фиксированным в определенном коридоре валютным курсом. Переход же к плавающему валютному курсу с 2014 г. фактически свел на нет возможности достижения результата мерами бюджетно-налоговой политики. При этом и после 2014 г. имеет место проведение активной налоговой политики и дальнейшее расширение налоговых льгот и дифференциация налоговых режимов. Это касается как налога на прибыль, так и НДС и НДФЛ.

Таким образом, в рамках всех трех периодов формирования отечественной налоговой системы потенциально эффективное с точки зрения кейнсианский теоретических моделей сочетание бюджетно-налоговой и валютной политики имело место только в 1996-99гг. и в 2008-14 гг.

Однако, если рассматривать сочетание налоговой политики и политики валютного регулирования с точки зрения масштабов вывоза капитала из страны, то наиболее благоприятной была ситуация второго из выделенных этапов, когда в среднем за год чистый вывоз капитала составлял 7,46 млрд.долл. в отличие от первого, когда эти значения составляли 20,5 млрд. (средние за 1997-98гг.) и тем более третьего этапа, когда они превысили 70,6 млрд.долл. (См. Табл.1).

Таблица 1.

## Основные этапы становления российской налоговой системы

Период	Характер налоговой политики	Характер валютного регулирования	Чистый вывоз капитала частным сектором, млрд. долл. США <sup>1</sup> (в среднем за год)		
			Всего	В том числе	
				банками	прочими секторами
1992-1998	активная (хаотичная)	Режим «управляемого плавания», с 1995 г. «горизонтальный валютный коридор», «скользящая фиксация»	20,5*	-0,6*	21,1*
1998-2008	пассивная	переход к «свободно плавающему» курсу, ужесточение режима валютного контроля либерализация валютного рынка, переход к «валютному коридору»	7,46	-2,78	10,23
2009 – 2016	активная	«плавающий курс в рамках коридора», с 2014 г. возврат к «плавающему курсу»	70,63	17,7	52,91

\* значения за 1997-1998 гг.

<sup>1</sup> Рассчитано по данным Центрального Банка России. URL: [https://www.cbr.ru/statistics/credit\\_statistics/bop/outflow.xlsx](https://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/bop/outflow.xlsx)

## **2. Влияние основных внешних шоков на формирование налоговых доходов российской бюджетной системы**

Остановимся более подробно на влиянии внешних шоков на российскую налоговую систему и налоговые доходы бюджета. На протяжении последней четверти века российская бюджетная система испытывала на себе целый ряд шоков, приводивших к кризисам. Наиболее масштабными являются кризисы 1998 г. и 2008-2009 гг., а также продолжительная рецессия 2014-2016 гг. К числу менее значительных или имевших для российской экономики не столь глобальные последствия можно отнести банковский кризис 2004 г., долговой европейский кризис 2011г. и целый ряд более локальных проблемных ситуаций.

Причины, условия, факторы и последствия этих кризисов с точки зрения бюджетно-налоговой системы существенно различались.

Так, кризис 1998 г. представлял собой наложение целого ряда факторов, часть из которых носила внутренний характер. Так, неэффективность налоговой системы, находившейся в начальной стадии формирования; неэффективность политики государственных заимствований и управления государственным долгом; неэффективность внешнеэкономической политики в сочетании с переходным состоянием экономики и целой волной внешних финансовых потрясений (начиная с азиатского финансового кризиса) привели к известным драматичным последствиям.

Оценивать для данного кризиса возможность налоговой системы отчасти противостоять внешним кризисным обстоятельствам и отчасти демпфировать их последствия вряд ли целесообразно просто в силу того, что налоговая система этого этапа еще только начинала формироваться и все участники налогового процесса (и налогоплательщики и налоговые органы) еще только начинали адаптироваться к новым условиям. Самостоятельную проблему для анализа состояния общественных финансов данного периода представляет разрозненность имеющейся статистической информации о доходах и расходах бюджетной системы страны в рамках модели консолидированного (расширенного) бюджета, которая сформировалась в настоящее время.

Большой интерес представляют два последующих шока – кризис 2008-2009 гг. и рецессия 2014-16 гг., которые имели место уже в условиях более или менее сформировавшейся налоговой системы.

Можно выделить несколько контуров, в рамках которых имеет место распространение внешних шоков на отечественную бюджетно-налоговую систему.

**Первый контур** связан с ситуацией на мировых товарных рынках основных товаров отечественного экспорта (включая рынок нефти, который не является в полной мере товарным, а отчасти представляет собой рынок финансовых активов). Падение цен приводит к сокращению экспорта (в денежном выражении), что приводит к снижению поступлений экспортных пошлин и налога на прибыль экспортеров, а также сокращению НДС (при добыче нефти, даже если добыча не сокращается). Данная цепочка на самом деле существенно более сложная, поскольку задействуется фактор валютного курса, фактор долгосрочных контрактов экспортеров и т.д. Сокращение экспорта может приводить к росту поступлений НДС, поскольку сокращаются суммы налога, выставяемые к зачету. Фактическое сальдо будет зависеть от динамики издержек и объемов реализации, которые изначально к тому же могут оцениваться в разных валютах.

Сокращение доходов бюджета в зависимости от формулируемой государственной политики может приводить к сокращению государственных расходов, что имеет своим следствием сокращение внутреннего спроса. Вследствие чего сокращаются поступления НДС и налога на прибыль (а также целого ряда менее значительных налоговых платежей) со стороны неэкспортного сектора. Формируется **второй контур**, связанный с государственными расходами.

**Третий контур** реализуется в рамках не экспортоориентированной экономики и внутреннего спроса и не связан с одной стороны с экспортерами, а с другой – с государственными закупками. Это спрос населения (который лишь отчасти зависит от государственных расходов – трансфертов населению) и спрос производственного сектора, не связанного с экспортом и оборонно-промышленным комплексом. Поступления в рамках этого контура формируют НДС, относительно незначительную часть налога на прибыль, НДФЛ, налоги в рамках специальных налоговых режимов, а также акцизы.

**Четвертый контур** отражает воздействие на отечественную экономику и бюджетно-налоговую систему состояния мировых финансовых рынков. Основным направлением воздействия в данном случае являются условия заимствований отечественных компаний на мировых рынках в сочетании с возможностями заимствования на отечественных финансовых рынках. Существенным элементом данного контура также является валютный курс. Ограничения возможностей заимствования (по экономическим, связанным с состоянием рынков, или политическим причинам) сказываются на финансовом положении экономических агентов, динамике их экономической активности и поступлении налога на прибыль в бюджетную систему.

**Пятый контур**, связывающий четыре названных выше, представляет контур инвестиционной активности. При прочих равных условиях сокращение инвестиций приводит в краткосрочном периоде к увеличению поступлений НДС и налога на прибыль. А в долгосрочном – к снижению хозяйственной активности и сокращению налоговых поступлений.

Остановимся более подробно на динамике налоговых поступлений основных для отечественной бюджетно-налоговой системы платежей – НДС; налоге на прибыль организаций; НДФЛ; таможенных пошлинах. Рассмотрим реакцию каждого из указанных платежей в периоды трех ключевых экономических шоков для отечественной бюджетно-налоговой системы. Определенную проблему представляет факт осуществления крупных макроэкономически значимых корректировок налогового законодательства, которые имели место в рамках данного периода. Это касается существенного снижения ставки НДС – с 28% до 20% и далее до 18%, а также понижения ставки налога на прибыль с 32-35% до 24% и позднее до 20%. Достаточно сложно отделить статистические результаты снижения ставок от влияния иных (в том числе иных налоговых) факторов. Кроме того, на протяжении всего рассматриваемого периода проводились менее значительные с точки зрения макроэкономической статистики корректировки порядка налогообложения всеми указанными налога (изменения расчета налоговой базы, расширение и изменение налоговых льгот, изменения порядка определения налогоплательщиков и др.).

На рис.1 приведены данные о поступлении *налога на добавленную стоимость* в бюджетную систему в виде трех позиций – номинальных значений, значений, скорректированных на реальный курс рубля и относительно ВВП<sup>2</sup>. Как видно из рис.1<sup>3</sup>, на протяжении всего рассматриваемого периода (1992-2015 гг.) номинальные значения поступлений НДС имели выраженную повышательную динамику. Четко просматривается только одно падение поступлений данного налога (по номинальным значениям) в 2009 г.

Более отчетливо просматриваются шоковые периоды по налоговым поступлениям, учитывающим корректировку на индекс реального валютного курса. По этим данным просматривается два выраженных провала налоговых поступлений – относительно «плавное» снижение поступлений налога в 1993-1998 гг. и в 2014-2015 гг. Сокращение реальных сумм налоговых поступлений в 2008-2009г. было относительно незначительным.

<sup>2</sup> Здесь и далее с учетом изменения размерности в 1998 г.

<sup>3</sup> Здесь и далее источники информации «Российский статистический ежегодник». – М., 2003; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ежемесячные) в 2007-2011 гг. [URL: <http://www.roskazna.ru>], данные Федеральной налоговой службы [URL: <http://www.nalog.ru>].

С этой точки зрения интерес представляет соотношение динамики номинальных значений налоговых поступлений и реальных – фактически динамика валютного курса обеспечивала в 2009 г. «компенсацию» падения реальных доходов.

Необходимо отметить, что бюджетная система имеет дело с номинальными суммами поступивших налогов и именно провал или рост поступлений по номинальным значениям сказывается на проведении бюджетно-налоговой политики. Инфляционное (с учетом курсовых соотношений) обесценение налоговых поступлений представляет собой почти исключительно аналитический инструмент, позволяющий оценивать качество проводимой политики.

Более интересной представляется динамика налоговых поступлений относительно ВВП (рис.1). В целом в рамках рассматриваемого периода доля НДС в ВВП имела тенденцию к понижению (с 10,4% ВВП в 1993 г. до 4,7% в 1999 г. и 3,5% в 2015г.). Исключение составляет 2000-2005 г., когда доля НДС в ВВП возросла до 6,7%-6,8%.

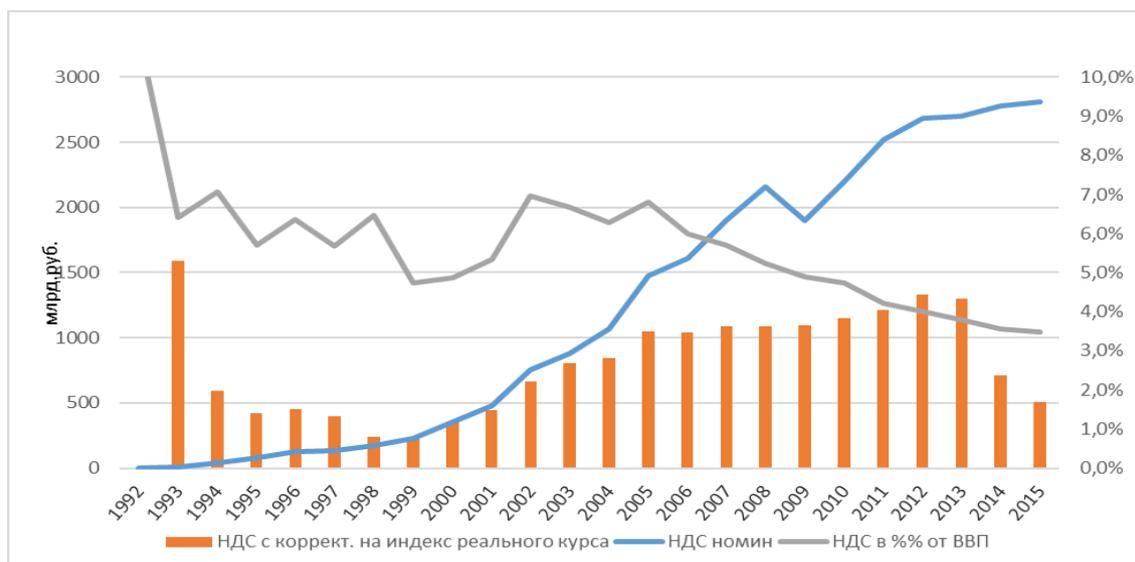


Рисунок 1. Поступления НДС в консолидированный бюджет РФ

На протяжении всего рассматриваемого периода показатели эластичности налоговых поступлений по ВВП были в среднем достаточно устойчивы. Если в 1993-1999 г. эластичность составляла 0,933, то в 2000-2009 г. – 0,989, а в 2010-2015 гг. – 0,945. С учетом принципиальной конструкции налога при его стабильном функционировании эластичность его поступлений по ВВП должна быть равной единице. В случае с РФ в сторону понижения эластичности поступлений данного налога работал фактор изменения налогового законодательства (понижение ставки, расширение круга товаров и услуг, облагаемых по пониженным ставкам), а также фактор, связанный с особенностью экономики – рост экспорта (и спекуляций вокруг него).

Отчасти именно НДС выступает налогом, стабилизирующим общие доходы бюджетной системы. Так, в единственном году, когда имело место падение номинальных поступлений налога по сравнению с предшествующим годом (2009 г.) на 12,1%, не просматривалось падения поступлений по отношению к среднему значению за три предшествующих года падения (рост на 0,5%).

Определенный интерес представляет динамика поступления данного налога, с точки зрения его основных компонентов. Как видно из рис.2, на протяжении 2006-2015 гг.

только в 2008 г. имело место сокращение суммы НДС начисленного (до применения вычета, связанного с использованием ставки 0%, то есть вычета при экспорте)<sup>4</sup>.

Из данных рис.2 отчетливо просматривается влияние различных видов поступлений и вычетов на итоговую величину налога. Если НДС по реализации товаров на территории РФ (без учета зачета при экспорте) существенно сократился в 2008 г., что отражает ситуацию на внутреннем рынке, то с учетом поступлений налога при импорте, столь существенного падения уже не наблюдалось. В то же время в 2009 г. при росте поступлений налога от внутреннего товарооборота за счет сокращения налога при импорте (вследствие падения импорта, не компенсированного изменением курса) итоговая сумма поступлений в бюджет оказалась существенно ниже предшествующего года.

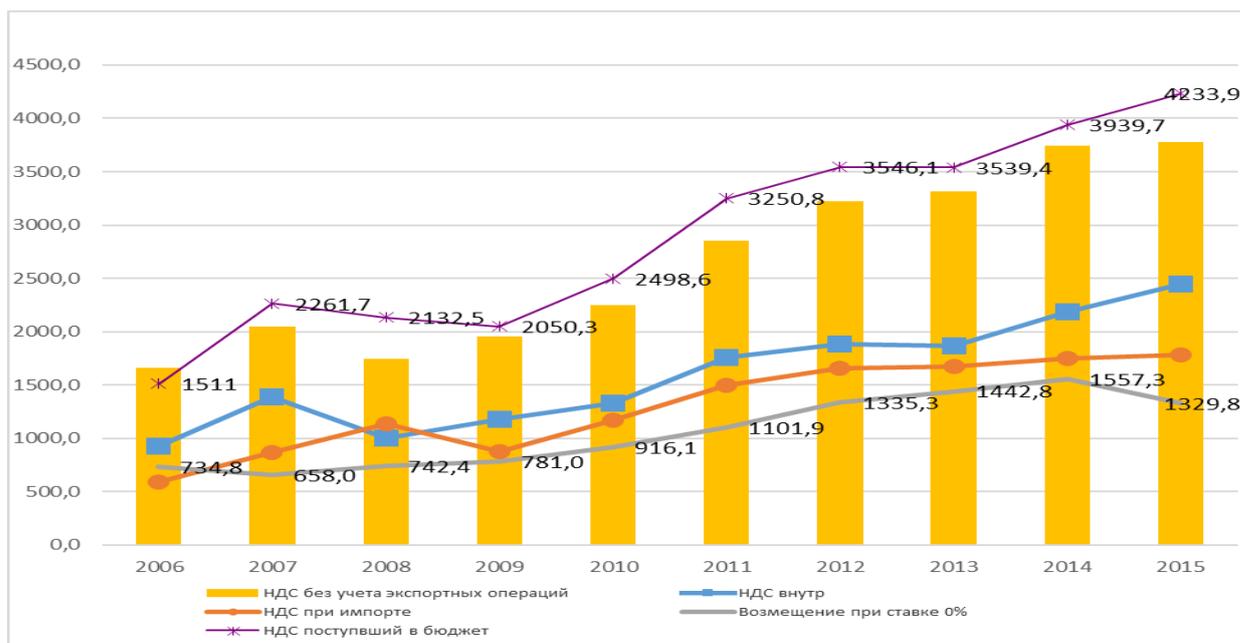


Рисунок 2. Поступления НДС в бюджетную систему РФ, отдельные компоненты, млрд.руб.

Таким образом, поступления налога, связанные с функционированием внутреннего рынка, носят в целом достаточно устойчивый характер, также достаточно устойчивы и суммы налога, выставяемые к зачету при экспорте. Соотношение же налога, поступающего от реализации товаров (работ, услуг) на территории страны, и налога, поступающего при импорте чрезвычайно значительно. Доля последнего в общей сумме поступлений НДС за рассматриваемый период колебалась в интервале от 53% в 2008 г. до 39% в 2006 г. и 42% в 2015 г. Нарастивание объемов экспорта в условиях дальнейшего ослабления курса рубля будет иметь своим следствием рост налога, выставяемого к зачету при экспорте. В настоящее время отношение налога, выставяемого к зачету при экспорте, к сумме налога, поступившего в бюджет по реализации в РФ, составляет 54% (после выраженного снижения в 2015 г.). На протяжении же рассматриваемого периода этот показатель находился в интервале 66%-77%. Отчасти это свидетельствует, что сокращение экспорта будет иметь своим следствием рост итоговой суммы НДС, поступающего в бюджет.

Более чутко реагируют на внешние шоки поступления *налога на прибыль организаций* (См. рис.3).

<sup>4</sup> Рассчитано по данным Федеральной налоговой службы. Форма №1-НДС «Отчет о структуре начисления налога на добавленную стоимость». /[https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/)

Как видно из рис.3, колебания номинальных значений поступления налога на прибыль были существенно более выражены по сравнению с таковыми НДС. Существенные падения поступлений имели место в 1996 г., 2002 г., 2009 г. и 2013 г. Сокращение поступлений налога в 1996 г. составило 15% по сравнению с предшествующим годом. Это падение не было связано с внешними шоками, а провоцировалось внутренними проблемами отечественной экономики и общей крайне неблагоприятной экономической ситуацией этого периода. Собственно внешний шок, который испытала отечественная экономика в 1998 г., сказался не столько на номинальных поступлениях налога на прибыль, сколько на реальных. Падение реальных поступлений налога на прибыль в 1998 г. составило 45% по сравнению с предшествующим годом и 61% по сравнению со средними значениями за предшествующие три года.

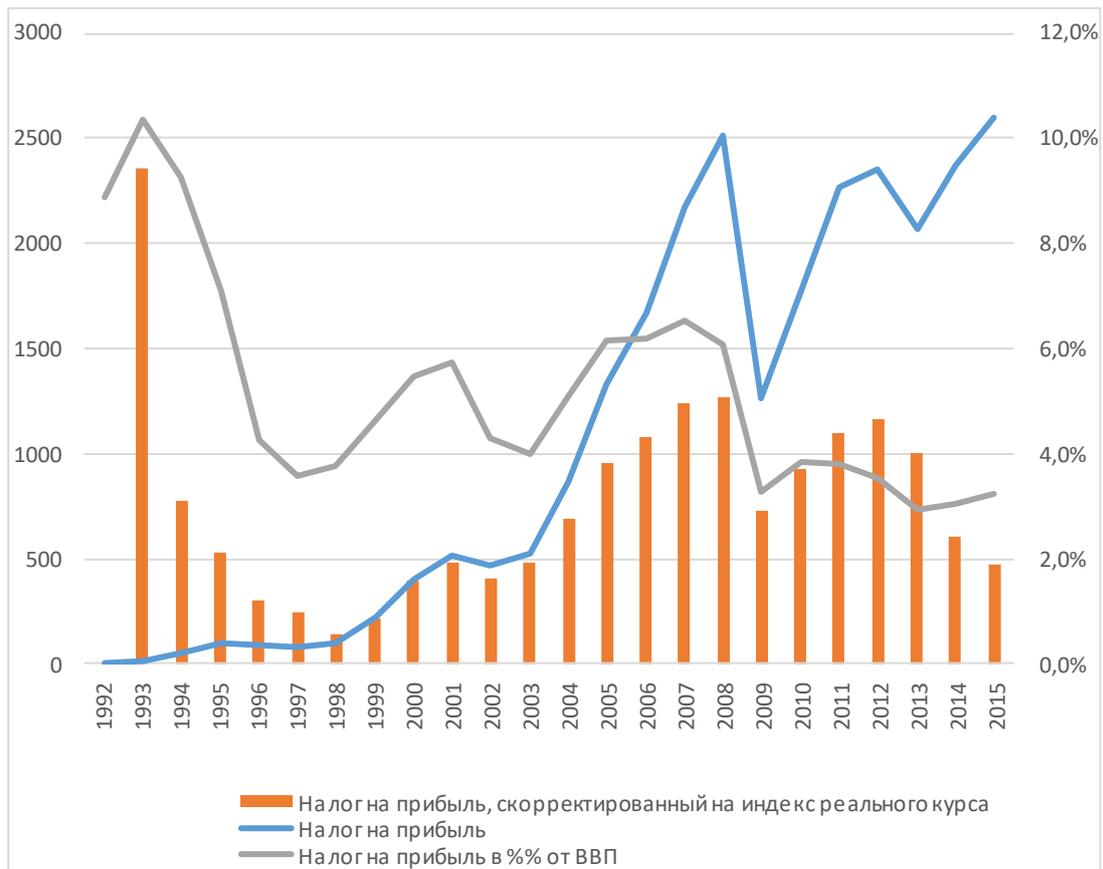


Рисунок 3. Поступления налога на прибыль организаций в консолидированный бюджета РФ.

Влияние внешнего шока 2008-2009гг. на поступления налога на прибыль были более значительными. Но отделить собственно воздействие шока от результатов существенных изменений, внесенных в порядок исчисления налога на прибыль с 2009 г. довольно сложно. Так, наиболее значительными корректировками налогового законодательства, нацеленными на поддержку экономических агентов в кризисной ситуации, были снижение ставки налога с 24% до 20% с 2009 г., увеличение размера амортизационной премии с 10% до 30% по отдельным видам основных средств, а также изменение порядка учета убытков (возможность полного списания без ограничений). Падение номинальных поступлений налога на прибыль в 2009 г. по сравнению с предшествующим годом составило 50%, из них за счет снижения ставки сокращение поступлений могло составить лишь 17 п.п., сокращение поступлений за счет учета

убытков составило 4,7 п.п., а за счет амортизационной премии – еще 5,9 п.п.<sup>5</sup> Таким образом, за счет изменения порядка налогообложения прибыли в 2009 г. снижение суммы налоговых поступлений могло составить 27,6 п.п. из 50 п.п., а 22,4 п.п. фактически отражают собственно падение доходов хозяйствующих субъектов в ходе кризиса.

Падение номинальных поступлений налога в 2013 г. также в большей мере является результатом внутренних проблем отечественной экономики и реализации в основном четвертого контура внешнего воздействия. Непосредственное воздействие внешних шоков в полной мере проявилось с 2014 г. в виде падения реальных значений поступлений при росте номинальных (сказывается стремительное падение рубля). При этом единственной макроэкономически значимой корректировкой налогового законодательства стало введение уплаты налога на прибыль консолидированными группами налогоплательщиков (на этот фактор приходится около 25% от общей суммы снижения номинальных доходов). Остальные корректировки налогового законодательства, вступившие в силу с 2013 г., касались частных вопросов и не могли привести к значительным потерям доходов (фиксирование ставки 0% для сельскохозяйственных товаропроизводителей в качестве постоянной, с 2014 г. целая серия налоговых льгот для территорий опережающего роста и некоторые др.).

Динамика поступлений налога на прибыль относительно ВВП имела большее число пиков и падений. Так, наряду со спадами 1996-98 гг. и 2009 г. просматривается снижение поступлений налога в 2003 г., как реакция на проблемы, предшествовавшие банковскому кризису 2003-2004 гг. По поступлениям налога в реальном исчислении также просматриваются три проблемных точки (1998 г., 2002-2004 гг. и 2014 г.).

Особенностью налога на прибыль организаций, существенно влияющей на степень устойчивости (а точнее – неустойчивости) его поступлений к внешним шокам, в настоящее время являются следующие факторы:

- значительная доля налога, поступающего от нефте- и газодобывающих организаций;
- возможность уплаты налога на прибыль организаций консолидированными группами налогоплательщиков.

Начиная с 2006<sup>6</sup> г. доля поступлений налога на прибыль от организаций, основным видом деятельности которых является «добыча сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях» и «производство нефтепродуктов» имеет тенденцию к росту. Так, в 2006 г. доля этих видов деятельности в общей сумме поступлений налога на прибыль составляла 15,7% (а в общем объеме налоговых платежей, администрируемых ФНС – 30,2%). В 2012 г. на эти виды деятельности приходилось 12,8% поступлений налога на прибыль (и 36,7% всех налогов), а по итогам 2015 г. – 17,8% налога на прибыль (29,9% всех налогов).

Уплата налога на прибыль в рамках КГН существенно повышает риски влияния внешних шоков на поступления налога в бюджетную систему. Это связано с расширением возможности учета убытков в рамках группы, расширением использования трансфертного ценообразования и расширением числа участников (экономических агентов) внешнеэкономической (включая офшорную) активности. По итогам 2015 г. на долю КГН приходилось 19,1%<sup>7</sup> поступлений налога на прибыль (исчисленного по основной ставке).

**Налог на доходы физически лиц.** В условиях построения данного налога на базе пропорциональной ставки («плоская шкала») налог должен выступать фактором стабилизации доходов бюджетной системы и быть в меньшей степени, чем налог на прибыль подверженным колебаниям, связанным с внешними шоками.

<sup>5</sup> Рассчитано по данным формы статистической налоговой отчетности 5нп за 2008 и 2009 гг. [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/3877137/](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/3877137/)

<sup>6</sup> На сайте Федеральной налоговой службы в настоящее время представлена информация в разрезе формы статистической налоговой отчетности №1-НОМ начиная с 2006 г.

<sup>7</sup> Рассчитано по данным Федерального казначейства. <http://www.roskazna.ru>

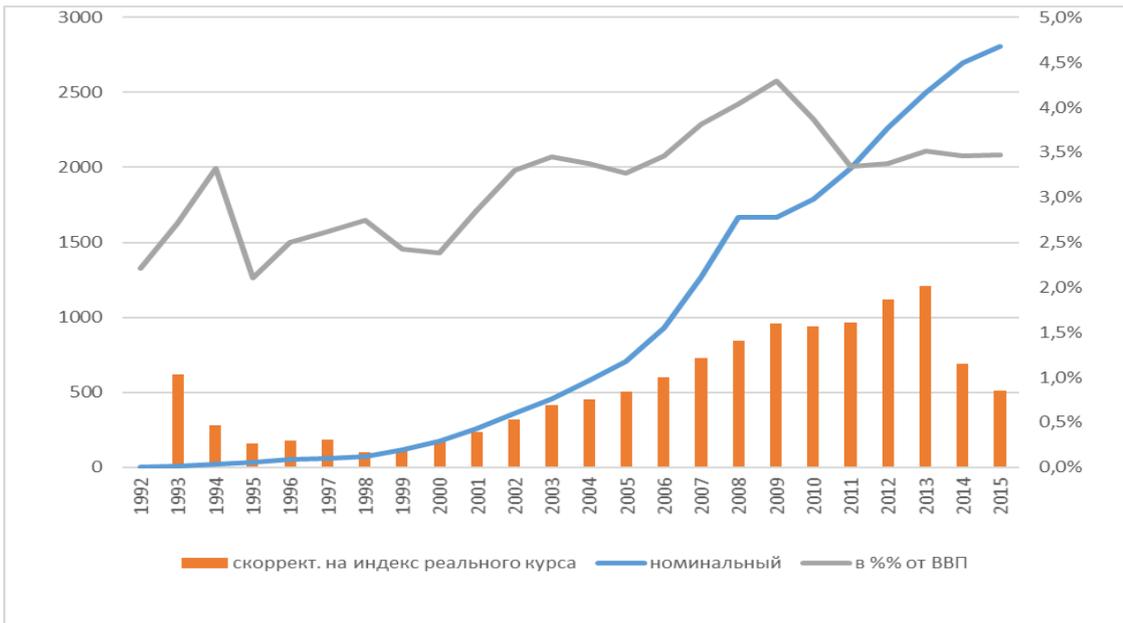


Рисунок 4. Поступление налога на доходы физических лиц<sup>8</sup> в доход консолидированного бюджета РФ, млрд.руб.

Как видно из данных рис.4, консолидированный бюджет РФ на протяжении всего рассматриваемого периода не испытывал падения поступлений данного налога (по номинальным значениям). Единственным исключением является 2009 г., когда падение поступлений составило 0,3%. В реальном исчислении поступления налога испытывали выраженные провалы в 1998, 2010 и 2014-2015 гг., что отражает обесценение налоговой базы в результате изменения курса и инфляции. Переход от прогрессивной модели налогообложения индивидуальных доходов к пропорциональному с 2001 г. не сказался на общем тренде ни по номинальным, ни по реальным значениям - не просматривается ни выраженного роста поступлений, ни их падения.

Менялась на протяжении всего периода и картина соотношения НДФЛ и ВВП. При общем повышательном тренде вплоть до 2009 г. наблюдались фактически ежегодные колебания доли налога в ВВП. Отчасти данный тренд отражает более глубинные изменения доли расходов на оплату труда в структуре ВВП.

Поступления *таможенных пошлин* на протяжении 1997<sup>9</sup> – 2015 гг. имели выраженную повышательную тенденцию, падение поступлений наблюдалось только в 2009 г. 2013 г. и 2015 г. В последнем случае это в значительной мере было связано с политическим решением и принципиальным пересмотром соотношения таможенных пошлин на нефть и налога на добычу полезных ископаемых по данному природному ресурсу (налоговый маневр). В динамике поступления таможенных пошлин относительно ВВП отчетливо просматривается два периода – повышательный (до 2006 г.), когда доля таможенных пошлины в ВВП достигла 8,31%; и понижательный (с 2008 г.). На протяжении первого повышательного этапа эластичность поступлений по ВВП в среднем составляла 1,30, на втором (понижательном) этапе – 0,92.

<sup>8</sup> До 2002 г. индивидуального подоходного налога.

<sup>9</sup> Имеющиеся данные о поступлении таможенных пошлин до 1997 г. носят разрозненный характер и существенно различаются в различных источниках.

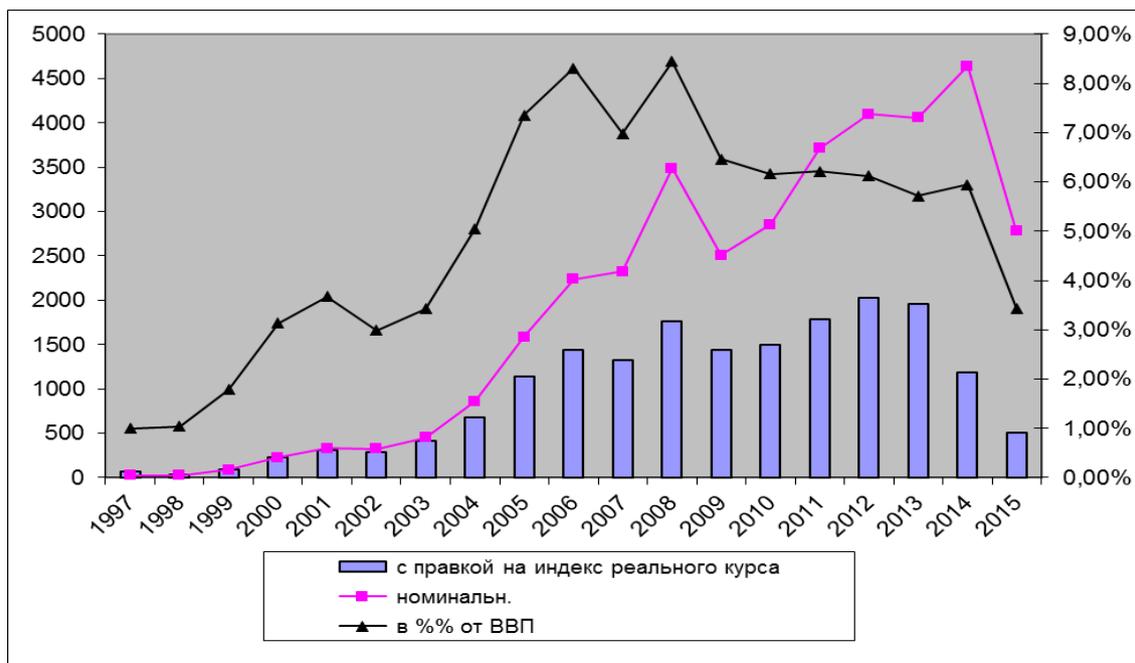


Рисунок 5. Поступления таможенных пошлин в консолидированный бюджет РФ, млрд.руб.

Падение таможенных пошлин в 2015 г. на 40% по сравнению с предшествующим годом лишь отчасти было результатом внешнего шока – падения цены на нефть. Так, средняя цена<sup>10</sup> на нефть сорта Юралс в 2014 г. составляла 103,3 долл. за баррель, а в 2015 г. – уже 53,4. Параллельно происходило снижение ставок вывозных экспортных пошлин – с 386 долларов за тонну в январе 2014 г. до 150 долларов в декабре того же года и далее до 80 долларов в сентябре 2016 г. Обесценение рубля не компенсировало это падение. Фактически сегодня именно поступления таможенных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых наиболее масштабно реагируют на шоки нефтяных цен.

Особенностью **налога на добычу полезных ископаемых** является его двойственный характер. С точки зрения российского налогового законодательства это налог, который в полной мере соответствует требованиям ст.8 Налогового кодекса РФ (обязательность, индивидуальная безвозмездность, порядок зачисления в доход бюджетов и др.). В то же время с точки зрения системы национальных счетов и «Руководства по статистике государственных финансов» данный платеж не признается налогом, а является неналоговым рентным доходом государства.

<sup>10</sup> Средняя цена, применявшаяся для расчета НДПИ по данным ФНС. <http://www.nalog.ru>

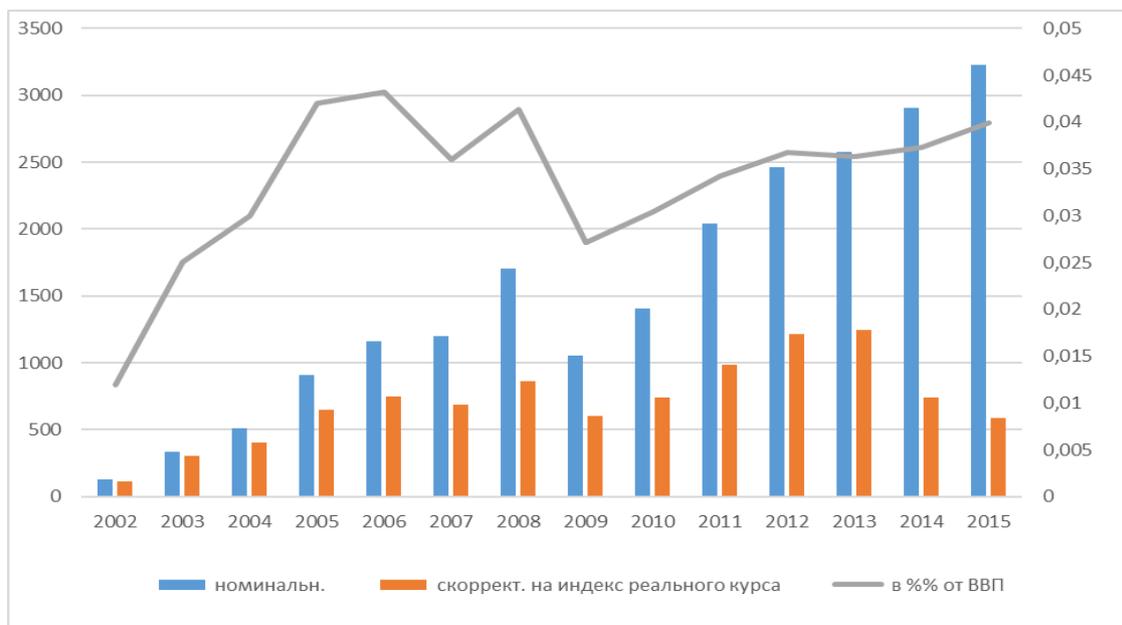


Рисунок 6. Поступления налога на добычу полезных ископаемых в бюджетную систему РФ, млрд.руб.

Как видно из рис.6, снижение номинальных значений поступлений налога в бюджетную систему страны имело место только в 2009 г., когда поступления налога сократились на 40%. В 2015 г. при том, что реальные значения поступлений налога сократились весьма существенно, по номинальным значениям имел место рост поступлений (на 11%). В основе этого – повышение ставки базовой ставки НДС при добыче нефти и изменение валютного курса. На протяжении всего периода существования налога просматривается два этапа повышения доли налога в ВВП - с 2002 г. по 2006 г. поступления НДС возросли с 1,2% до 4,3% ВВП, и с 2009 г. по 2015 г., когда рост поступлений составил с 2,7% по 4,0% ВВП. Динамика поступлений налога относительно ВВП в 2007 г. и 2009 г. в значительной мере связана с динамикой цен на нефть. Средний уровень цен, принимавшийся для расчета налога за весь период изменялся с 23 долл. за баррель в 2002 г. до 50,2 долл в 2005 г., 110 долл в 2012 г. и 53,4 долл в 2015 г. (средние значения за год, принимавшиеся для расчета налога).

Особенностью порядка исчисления НДС в РФ является отсутствие связи этого налога с реальными доходами (прибылью или выручкой) добывающих компаний. Суммы поступлений зависят от объема добычи и мировой цены на нефть сорта Юралс, при этом объемы добычи в последние годы носят относительно устойчивый характер. В этих условиях действующая конструкция налога однозначно увязывает объем поступлений и цену на нефть. Начиная с 2013 г. в порядок расчета данного налога был внесен целый ряд изменений, направленных на повышение дифференциальной составляющей налога: расширялся перечень регионов добычи, на которые распространялся режим нулевой налоговой ставки; вводились дифференцирующие коэффициенты (коэффициенты выработанности запасов, коэффициенты для выработанных и новых месторождений и др.), но это не меняло ситуации в целом. Наиболее серьезной проблемой данного налога остается отсутствие связи налога с финансовыми результатами компании. С одной стороны, это позволяет не отслеживать применение компаниями трансфертных цен, а с другой - требует «ручного управления» при возникновении существенных финансовых проблем в отрасли.

Таким образом, сегодня для бюджетной системы страны наиболее серьезные риски связаны с поступлениями таможенных пошлин, налога на прибыль и НДС. Стабилизирующими элементами выступают налог на добавленную стоимость и налог на

доходы физических лиц.

### 3. Особенности подверженности влиянию внешних шоков различных составляющих бюджетной системы

Различные составляющие российской бюджетной системы в разной степени испытывают на себе воздействие внешних шоков. Как было показано выше, наиболее устойчивыми к воздействию внешних шоков являются налог на доходы физических лиц и НДС. Федеральный бюджет в настоящее время формируется главным образом за счет трех основных источников – НДС, таможенных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых. На долю этих трех налогов приходится около 75% доходов федерального бюджета. Фактически сегодня федеральный бюджет формируется за счет наиболее неустойчивых к внешним шокам налоговых доходов (НДПИ и таможенные пошлины) и одного «устойчивого» (со всеми оговорками, которые были сделаны выше). На протяжении рассматриваемого периода распределение и порядок зачисления различных налогов в бюджеты бюджетной системы неоднократно менялся, однако на протяжении последнего десятилетия эти изменения уже не носили глобального характера.

Во время всех трех кризисов доходы федерального бюджета сокращались (См. Рис.7). Так, если в 1998 г. снижение номинальных доходов федерального бюджета составило 5%, то в 2009 г. – уже почти 21%. Ситуация 2015 г. характеризуется сокращением номинальных доходов на 6% по сравнению с предшествующим годом. Еще хуже складывается ситуация в 2016 г. – падение номинальных доходов имеет место уже по сравнению с 2015 г.

Доходы федерального бюджета имели несколько периодов падения относительно ВВП. Так, в 1998 г. доходы федерального бюджета сократились до 12,4% (сократились на 2,3 п.п.). В следующий раз доходы сократились на 0,8 п.п. в 2003 г. Пали относительно ВВП также в 2010 г. (после пятилетнего периода плавного снижения), а также в 2009-2010 гг. до 17,9 п.п. Падение доходов бюджетной системы относительно ВВП продолжилось после 2012 г. В 2015 г. доходы федерального бюджета относительно ВВП сократились до 16,9% (на 1,7 п.п. по сравнению с предшествующим годом).

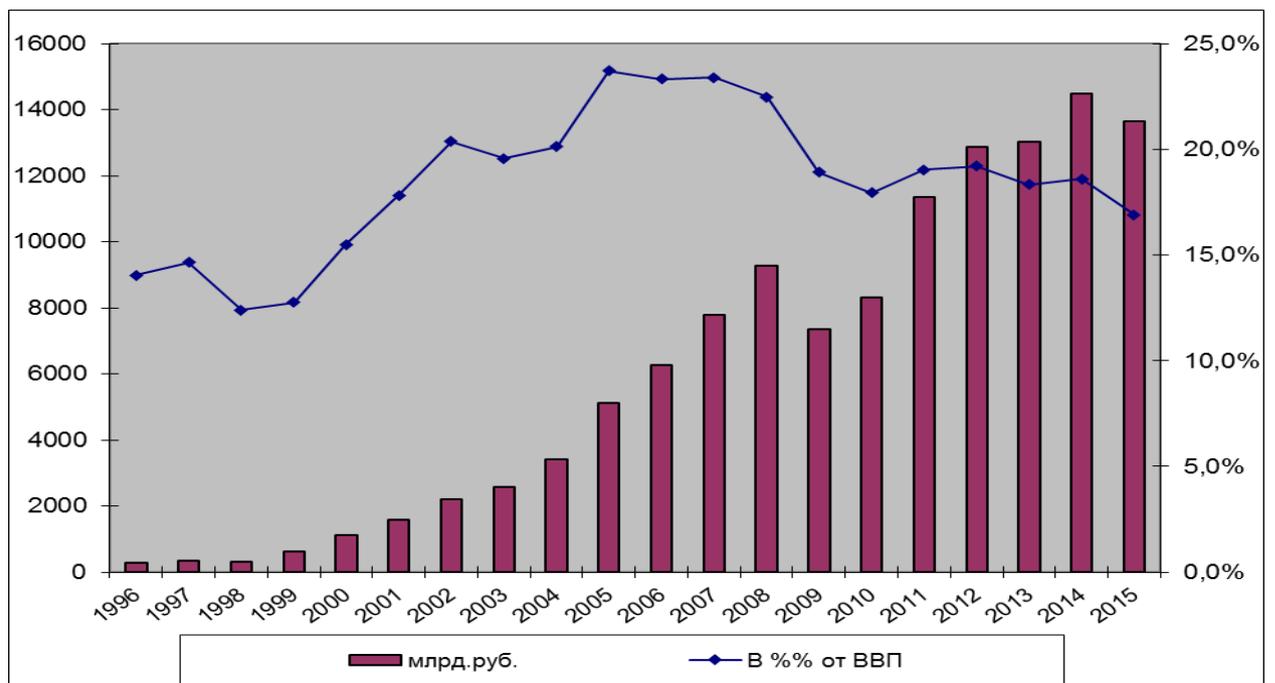


Рисунок 7. Доходы федерального бюджета РФ.

Таким образом, на протяжении последнего десятилетия формируется устойчивая

картина снижения эластичности доходов федерального бюджета по ВВП.

Концентрация на федеральном уровне двух наиболее подверженных внешним шокам доходных источников с одной стороны, повышает устойчивость бюджетной системы в целом, поскольку именно федеральный бюджет обладает наиболее значительными возможностями осуществлять заимствования как на внутренних, так и на внешних рынках. В то же время, федеральный бюджет сегодня обеспечивает существенные трансферты в иные бюджеты (бюджеты субъектов РФ и бюджет Пенсионного фонда России). На долю этих трансфертов сегодня приходится около 30% расходов федерального бюджета, а для Пенсионного фонда федеральный трансферт формирует более 40% всех доходов (См. Схему 1). Ситуация с бюджетами субъектов РФ существенно варьирует по регионам, а в целом для консолидированных бюджетов субъектов РФ на долю федеральных трансфертов приходится более 17% всех доходов.

В этих условиях неустойчивость федерального бюджета объективно повышает риски для всей бюджетной системы.

Самостоятельную проблему представляет вопрос о воздействии внешних шоков на бюджеты субъектов РФ. Основными источниками доходов бюджетов субъектов РФ в настоящее время выступают налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций и трансферты из федерального бюджета. С точки зрения влияния внешних шоков наиболее проблемным источником, как было показано выше, является налог на прибыль. Поступления налога на доходы физических лиц скорее выступают фактором, стабилизирующим доходы субфедеральных бюджетов.

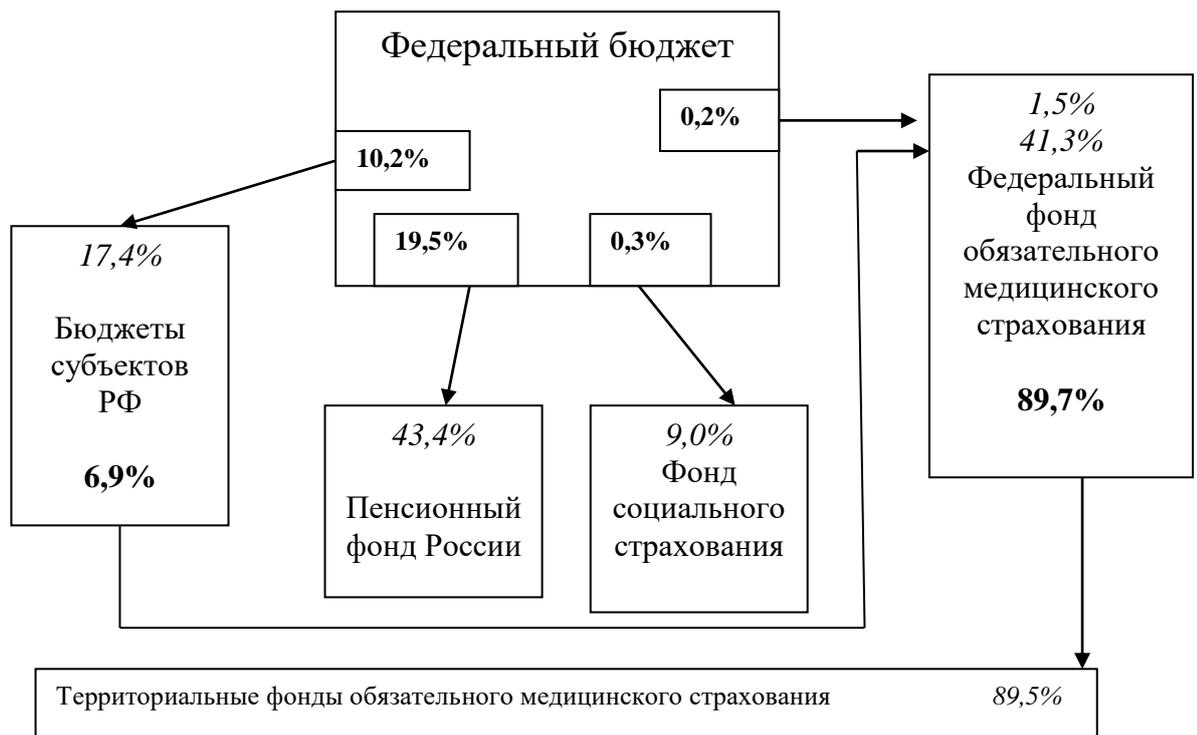


Схема 1. Основные межбюджетные потоки в рамках консолидированного бюджета, доли в доходах и расходах (2015 г.)

Кризис 2009 г. привел к падению поступлений налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ в среднем на 40%. При этом выделяется группа регионов, для которых поступления налога сократились более чем на 50% (см. табл.2). В эту группу, в частности, попадают Челябинская область, где поступления налога на прибыль в 2009 г. составили всего 16% от уровня предшествующего года, Вологодская область, где этот показатель

составил 22% и Кемеровская область (27%). Для регионов этой группы поступления налога на прибыль играют весьма существенную роль в доходах бюджетов (20-30%). Падение поступлений налога на прибыль менее, чем на 50%, но более значительное чем в среднем имело место еще в 15 субъектах федерации. В их числе Москва (55% от уровня предшествующего года), Хабаровский край (51%), Нижегородская область (59%), Республика Саха (Якутия) (56%), Калужская область (61%), Ханты-Мансийский автономный округ (61%). Для данной группы регионов доля налога на прибыль в доходах бюджетов также весьма значительна и составляет 36% - 10%.

Таблица 2.

**Группировка субъектов РФ по динамике поступлений налога на прибыль организаций**

Поступления налога на прибыль организаций в 2009 г. по отношению к 2008 г.	Всего субъектов РФ в группе	В том числе	Средние значения темпов роста налога на прибыль в % к предшествующему году		Доля налога на прибыль в доходах консолидированного бюджета
			2013	2015	
Менее 50%	14	Республики Карелия и Мордовия, Челябинская, Вологодская, Кемеровская Белгородская, Липецкая, и Свердловская области, Красноярский Пермский края	0,827	1,084	17,87%
50% - 61%	15	Хабаровский край, Курская, Кировская, Тульская, Самарская, Костромская, Нижегородская, Калининградская и Калужская области, Республика Саха (Якутия), г.Москва и Ханты-Мансийский автономный округ	0,880	0,981	16,83%
62% -100%	37	Республики Татарстан, Марий Эл, Коми, Башкортостан, г.Санкт-Петербург, Волгоградская, Саратовская, Тюменская, Московская, Оренбургская, Омская, Владимирская, Ленинградская, Новгородская, Смоленская, Ярославская, Томская, Иркутская, Пензенская и Псковская области, Ставропольский, Приморский, Краснодарский и Камчатский края, Ямало-Ненецкий автономный округ	0,889	0,994	17,78
Более 100%	16	Брянская, Амурская и Сахалинская области, Кабардино-Балкарская Карачаево-Черкесская Республики	0,936	1,216	14,15%

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)

В группах, наиболее пострадавших от кризиса субъектов РФ, оказались наиболее мощные с точки зрения экономического потенциала регионы (Москва, Ханты-Мансийский автономный округ, Красноярский край, Свердловская область и др.). С одной стороны, именно для мощных с точки зрения экономического потенциала регионов роль налога на прибыль в доходах бюджетов весьма значима, а с другой – именно эти регионы обладают большими возможностями для компенсации этих потерь собственными силами, не увеличивая нагрузку на федеральный бюджет. Однако, бюджеты таких субъектов федерации как Вологодская, Челябинская и Липецкая области, Республики Коми и Карелия, Пермский край и некоторые другие критически зависимы от внешнеэкономической конъюнктуры. Бюджеты Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, а также Тюменской области также зависимы от конъюнктуры внешних рынков (цен на нефть), однако связь динамики валютного курса с ценами на нефть отчасти компенсирует негативные воздействия мировых рынков (первый контур

трансмиссионных механизмов).

Доходы бюджетов таких субъектов федерации как Свердловская, Самарская, Нижегородская области, Красноярский край и целый ряд других регионов более чутко реагируют на ухудшение экономической конъюнктуры внутренних рынков (третий и четвертый контуры трансмиссионных механизмов).

Как было показано выше, 2013 г. представляет собой еще один проблемный для бюджетов субъектов РФ год, когда поступления налога на прибыль сократились на 14% (для консолидированных бюджетов субъектов РФ в целом). В рамках группировки, представленной в Табл.2, наиболее существенное падение поступлений налога на прибыль опять имело место в первой группе регионов (с наиболее значительным падением в 2009 г.), а наименее значительное – в четвертой (где в 2009 г. падения не наблюдалось). Наиболее существенное падение поступлений налога имело место в Республике Карелия (поступления налога составили 42% от уровня предшествующего года), в Вологодской области (54%), Ямало-Ненецком автономном округе (59%), Тюменской области (69%). Фактически в данном случае имеет место наложение двух факторов – собственно экономические проблемы, связанные с объективным сужением рынков вследствие продолжающегося кризиса, и изменение порядка администрирования данного налога – введение его уплаты консолидированными группами налогоплательщиков. В целом в результате данного федерального решения сокращение поступлений составило 3,5 процентных пункта из 14. Для некоторых субъектов федерации потери были столь существенны, что потребовалась прямая помощь из федерального бюджета. Таким образом для бюджетов субъектов федерации проводимая федерацией налоговая политика формирует дополнительные риски.

Фактически именно регионы первой группы являлись наиболее проблемными с точки зрения динамики поступлений одного из двух ключевых налогов под воздействием внешних и внутренних шоков в рассматриваемый временной интервал.

Динамика второго налогового источника доходов бюджетов субъектов федерации – НДФЛ в кризисные годы для большинства регионов отчасти компенсировала падение поступлений налога на прибыль. Так, в среднем по всем субъектам федерации поступления налога в кризисном 2009 г. остались на уровне предшествующего года по номинальным значениям. Но для отдельных регионов имело место сокращение поступлений налога. Так, например в Вологодской области падение поступлений НДФЛ составило 10%, в Тюменской области – 12%, в Калининградской области – 6%, в Пермском крае – 11%. Для этих регионов за счет НДФЛ формируется от 18% до 30% общей суммы доходов консолидированных бюджетов. Падение поступлений НДФЛ фактически просто отражает сокращение доходов работающего населения регионов.

Сложности с формированием доходов консолидированных бюджетов в условиях кризисных спадов в рамках действующей конструкции межбюджетных отношений фактически приводили к необходимости коррекции в рамках ручного режима, иногда отложенного во времени. Результатом этих проблем стало стремительное нарастание объемов государственного долга субъектов РФ<sup>11</sup>.

#### ***4. Результаты мероприятий налоговой политика в условиях внешних шоков в странах Евросоюза и РФ.***

Проблема нейтрализации последствий внешних шоков для открытой экономики не является исключительно отечественной проблемой. Страны Евросоюза столкнулись с этой же проблемой и в 2008-2009 гг. в ходе глобального экономического кризиса, и в 2011 г. в процессе преодоления последствий долгового кризиса. В эти годы в налоговые системы стран-членов Евросоюза неоднократно вносились изменения, многие из которых могут

<sup>11</sup> В последние годы ситуация с нарастанием госдолга усугублялась необходимостью выполнения Указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. №№596-606.

быть определены как налоговые реформы [3,4,9]. В целом, по странам не просматривается какого бы то ни было единообразного подхода к изменениям налогового законодательства, ни в части подоходных налогов, ни в части налогов на потребление, ни по поимущественным налогам и налогам на заработную плату [9].

Особый интерес представляют оценки последствий проведенных мер в сравнении с теми целями, которые декларировались в ходе реформ и на достижение которых были нацелены мероприятия.

Оценка последствий налоговых новаций проводилась с использованием показателей полной (неявной) налоговой ставки по трем ключевым позициям: налогообложению капитала, налогообложению потребления и налогообложению труда. Полная (неявная) налоговая ставка<sup>12</sup> на доходы от капитала рассчитывалась как отношение налога на прибыль, налогов на прирост стоимости капитальных активов и некоторых др. налогов к чистой прибыли секторов финансовых и нефинансовых корпораций, неприбыльных организаций, обслуживающих домашние хозяйства и чистого смешанного дохода сектора домохозяйств (консолидированные секторальные счета СНС). Полная налоговая ставка на потребление рассчитывалась как отношение НДС, акцизов и ввозных таможенных пошлин к расходам на конечное потребление сектора домашних хозяйств и сектора некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства. Полная налоговая ставка на труд рассчитывалась как отношение суммы индивидуального подоходного налога и налогов на фонд оплаты труда и налогов и взносов на социальное страхование к сумме расходов на оплату труда (в ВВП).

Результаты сопоставления заявленных целей налоговых реформ и результатов, оцененных по показателям полной (неявной) налоговой ставки приведены в Табл.3.

*Таблица 3.*

Заявленные направления и результаты налоговых реформ в некоторых странах-членах Евросоюза (2009-2012 гг.) и России

Страна	Фактор	Направление мероприятий	Результат: изменение средних значений полной налоговой ставки (ITR)
Великобритания	Налогообложение труда	Повышение нагрузки	+0,14
	Налогообложение капитала	Повышение нагрузки	-1,64
	Налогообложение потребления	Повышение нагрузки	-0,25
Австрия	Налогообложение труда	Повышение нагрузки	+0,26
	Налогообложение капитала	н/д	
	Налогообложение потребления	Повышение нагрузки	-0,07
Нидерланды	Налогообложение труда	Нейтрально	+0,15
	Налогообложение капитала	Понижение нагрузки	-3,44
	Налогообложение потребления	Повышение нагрузки	+3,42

<sup>12</sup> Подробно методология расчета полных (неявных) налоговых ставок представлена в Eurostat (2014). Taxation Trends in the European Union. 2014 Edition. [Электронный ресурс] Eurostat 2014. Режим доступа: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm), свободный. (дата обращения: февраль 2016 г.); Mendoza E.G., Razin A., Tesar L.L. (1994). Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption. NBER Working Paper. No. 4864.

Португалия	Налогообложение труда	Повышение нагрузки	-1,64
	Налогообложение капитала	Повышение нагрузки	+1,6
	Налогообложение потребления	Повышение нагрузки	+1,55
Франция	Налогообложение труда	Повышение нагрузки	-0,73
	Налогообложение капитала	Повышение нагрузки	+0,58
	Налогообложение потребления	Повышение нагрузки	-0,33
Испания	Налогообложение труда	Нейтрально	-2,42
	Налогообложение капитала	Понижение нагрузки	-10,87
	Налогообложение потребления	Нейтрально	-0,19
Ирландия	Налогообложение труда	Нейтрально	-3,66
	Налогообложение капитала	Повышение нагрузки	-5,21
	Налогообложение потребления	Нейтрально	+0,88
Греция	Налогообложение труда	Повышение нагрузки	-0,05
	Налогообложение капитала	н/д	н/д
	Налогообложение потребления	Повышение нагрузки	-0,39
Российская Федерация	Налогообложение труда 2009-2015	Нейтрально	+0,03
	Налогообложение капитала 2009-2013 <sup>13</sup>	Понижение нагрузки	-0,07
	Налогообложение потребления 2009-2015	Нейтрально	-0,01

Источник: расчеты автора по данным [3,4, более подробно 9], по РФ расчеты автора по данным ФТСГ / URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru); Федерального казначейства / URL: [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru).

Как видно из приведенных в Табл. 3 данных, далеко не всегда предпринятые меры налоговой политики (повышение/снижение налоговых ставок, расширение/сужение масштабов налоговых льгот, изменение порядка формирования налоговой базы), нацеленные на повышение или понижение уровня налоговой нагрузки, достигали своей цели. Так, например, в Великобритании при попытках повысить уровень налогообложения потребления (при повышении ставки НДС и акцизов), налоговая нагрузка на потребление, оцененная относительно расходов на конечное потребление сектора домохозяйств, снизилась. Такая же ситуация имела место и в Австрии, где, не смотря на попытки повысить уровень косвенного налогообложения, имело место снижение налоговой нагрузки на потребление.

Но в некоторых странах, все-таки удалось достичь поставленные цели. Так, например, в Нидерландах при заявленном понижении налоговой нагрузки на доходы от капитала полная (неявная) налоговая ставка на капитал сократилась на 3,44 пункта. А продекларированное повышение налогообложение потребления реально выразилось в росте полной налоговой ставки на 3,42 процентных пункта.

В целом по рассматриваемым странам обращает на себя внимание тот факт, что система в целом лучше реагировала на понижение налоговой нагрузки, чем на повышение. Попытки снизить налоговую нагрузку практически во всех рассмотренных случаях увенчались успехом, чего нельзя сказать о попытках ее повысить (примерно в половине случаев результатом становилось снижение уровня налогообложения).

Необходимо отметить, что проводившиеся налоговые мероприятия в целом преследовали достаточно противоречивые цели - рост доходов бюджетной системы для снижения долговой нагрузки на экономику при одновременных попытках не заблокировать окончательно экономический рост. Соответственно, и результаты

<sup>13</sup> Ограничение данных 2013 г. связано с необходимостью использования данных консолидированных секторальных счетов СНС, информация по которым в настоящее ограничена этим годом.

налоговых новаций были далеко не однозначны. Зачастую следствием налоговых реформ, нацеленных на рост уровня налогообложения, результатом становилось снижение нагрузки, напротив, - при реализации мер по сокращению налогового бремени результатом становился ее рост.

Таблица 4

## Некоторые налоговые новации в РФ в 2009-2016 гг.

Налого-обложение	Повышение налоговой нагрузки	Понижение налоговой нагрузки
Капитала	<ul style="list-style-type: none"> <li>- снижение ставки налога на прибыль с 24% до 20% с 2009 г.; увеличение размера амортизационной премии с 10% до 30% по отдельным видам основных средств;</li> <li>- субъекты Федерации получили право снижать ставку налога при упрощенной системе налогообложения с 15% до 5%;</li> <li>- введено налогообложение некоторых дивидендов по ставке 0%;</li> <li>- повышенный коэффициент при вычете расходов на НИОКР;</li> <li>- ставка 0% для резидентов технико-внедренческих и туристско-рекреационных ОЭЗ;</li> <li>- возможность уплаты налога в рамках КГН;</li> <li>- расширение перечня основных средств, не формирующих объект обложения налогом на имущество</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- налоговая база по отдельным объектам при обложении налогом на имущество организаций определяется исходя из кадастровой стоимости;</li> <li>- повышение ставки налога на прибыль организаций в части дивидендов (с 9% до 13%)</li> <li>- введение налогообложения прибыли контролируемой иностранной компании</li> </ul>
Потребления	<ul style="list-style-type: none"> <li>- расширение перечня товаров, которые облагаются НДС по ставке 10%;</li> <li>- расширение перечня видов деятельности, не подлежащих обложению НДС;</li> <li>- понижение ставок акцизов на некоторые виды топлива (2013);</li> <li>- понижены ставки ввозных таможенных пошлин.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- повышение ставок акцизов 2009-2016 ежегодно;</li> <li>- расширение круга подакцизных товаров</li> </ul>
Труда	<ul style="list-style-type: none"> <li>- расширение объема налоговых льгот по НДФЛ (налоговые вычеты).</li> <li>- введение инвестиционного налогового вычета.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- повышение страховых взносов (в ПФР и ФФОМС) для индивидуальных предпринимателей (2013);</li> <li>- повышение границы регрессии при исчислении страховых платежей</li> </ul>

В России на всем протяжении 2009-2016 гг. в явном виде не декларировалось повышение уровня налогообложения тех или иных факторов производства. Основной акцент в рамках налоговой нагрузки делался на налогообложении добычи полезных ископаемых (углеводородов), которое в рамках СНС представляет собой не налоговые платежи, а рентные доходы сектора государственного управления, поэтому изменения в НДС в табл.4 не отражены. Как видно из приведенных в табл.4 данных (далеко не полных), основной акцент на протяжении всего рассматриваемого периода делался на понижении налоговой нагрузки на капитал, повышении налоговой нагрузки на потребление (акцизы), и отсутствии выраженного тренда в отношении налогообложения труда. Результатом стало повышение уровня налогообложения труда, и понижение уровня налогообложения капитала и потребления (См. Табл.3).

Если сравнивать ситуацию в РФ и странах Евросоюза, то просматривается следующая картина. Если повышение налоговой нагрузки на труд декларировали пять из рассмотренных выше восьми стран Евросоюза, то реализовать эти положения на практике удалось только двум (Великобритании и Австрии). В РФ хотя прямо не декларировалось

повышение нагрузки на труд, более того принимались меры по некоторому снижению бремени НДС, итогом стал хоть и незначительный, но рост нагрузки на труд.

В то же время, как видно из данных Табл.4, в РФ существенные усилия предпринимались по снижению налоговой нагрузки на капитал, а результатом стало ее очень незначительное сокращение. Только двум из четырех стран Евросоюза, которые пытались повысить нагрузку на капитал, это удалось. И ни одна из стран не декларировала понижение нагрузки на потребление – либо в явном виде декларировалось ее повышение, либо принимаемые меры носили в целом нейтральный характер. В результате реального повышения налоговой нагрузки на потребление добились только Нидерланды, Португалия и Греция.

Таким образом, далеко не всегда предпринимаемые меры налоговой политики с точки зрения параметров и динамики налоговой нагрузки приводят в конечном итоге к заявленным результатам. Оценка этих результатов представляет собой самостоятельную задачу.

### ***5. Возможности и объективные ограничения по повышению устойчивости налоговой системы страны к внешним шокам.***

Прежде чем перейти к формулированию основных направлений, в рамках которых возможен поиск элементов, обеспечивающих повышение устойчивости отечественной бюджетно-налоговой системы к внешним шокам, необходимо ответить на вопрос о приоритетах. Внешние шоки оказывают воздействие как непосредственно на доходы бюджетной системы, так и на доходы хозяйствующих субъектов (и далее на доходы бюджетной системы). Таким образом, налоговая система должна обладать свойством отчасти «гасить» негативное воздействие окружающей среды на финансовое состояние хозяйствующих субъектов, снижая уровень налоговой нагрузки на экономических агентов в периоды кризисов или экономических проблем, формируемых внешними шоками. Вопрос заключается в определении того, в какой мере общая сумма потерь, возникающих в результате внешнего шока, распределяется между доходами бюджета и чистыми доходами экономических агентов. В рамках данной задачи основную роль играют модели построения подоходных налогов (налога на прибыль организаций, НДС, подоходных налогов, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов), НДС, а также НДС и таможенных пошлин.

Остановимся на некоторых элементах налогообложения, которые усиливают или ослабляют действие внешних шоков.

***Налогообложение прибыли.*** Действующая в настоящее время модель налогообложения прибыли имеет целый ряд дефектов, непосредственно воздействующих на формирование реакции экономики на внешние шоки.

1. Налог на прибыль не стимулирует конкуренцию, а однозначно поддерживает крупные компании в ущерб малому и среднему бизнесу. Переход к уплате налога в рамках КГН настолько усилил данную тенденцию с соответствующими потерями для региональных бюджетов, что с 2014 г. введен мораторий на формирование новых групп. Сформированные в настоящее время КГН активно интегрированы в мировое экономическое пространство (включая офшорную активность). Поэтому с одной стороны обладают потенциально относительно большей устойчивостью к собственно российским последствиям шоков, а с другой – испытывают на себе воздействие шоков, возникающих в иных юрисдикциях, и транслируют их на своих отечественных контрагентов.

2. Система обложения прибыли поддерживает иностранные инвестиции и псевдоиностранные инвестиции и дестимулирует вложение отечественного капитала в отечественную экономику. Фактически несмотря на целый ряд мер, принятых в последние годы (формирование «черного» списка офшоров для целей налогообложения, введение режима налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и др.)

сохраняется высокая эффективность взаимодействия с офшорами и использования для целей налогового планирования смежных юрисдикций.

3. Действующая конструкция налога на прибыль жестко ограничивает возможности властей по использованию льгот и преференций, поскольку низкая ставка налога практически нивелирует действие любых «тонких» инструментов стимулирования хозяйственной и инвестиционной активности организаций.

4. Модель пропорционального налогообложения нейтральна к циклическим колебаниям доходов экономических агентов. Это приводит к тому, что в условиях кризисов (реализации негативных шоков) возникает необходимость перехода на «ручное управление» (ярким примером этого является необходимость понижения ставки налога в 2009 г.).

5. Самостоятельную проблему представляет «встроенность» в режим налогообложения прибыли ключевой ставки Центрального Банка (ранее ставки рефинансирования), исходя из которой определяются допустимые значения вычитаемых процентных расходов по банковским кредитам. Результатом является возникновение прямых налоговых потерь экономических агентов в результате снижения ключевой ставки.

6. Самостоятельную проблему представляет режим учета тонкой капитализации, особенно в условиях действия значительного числа соглашений об избежании двойного налогообложения со странами, связанными с офшорными юрисдикциями.

**Основными направлениями корректировки** действующей модели налогообложения прибыли для повышения степени устойчивости доходов экономических агентов к внешним шокам с одной стороны, и для снижения воздействия некоторых внешних параметров на итоговую сумму налога с другой, могут быть следующие.

1. Введение прогрессивной модели налогообложения прибыли организаций в виде дополнительного налога на прибыль при превышении сумм налога, исчисленного по действующей в настоящее время модели, значений 5 млрд.руб. и 100 млрд.руб. Ставки дополнительного налога могут составлять соответственно 5% и 7% с зачислением поступлений в доход федерального бюджета. Усиление налоговой нагрузки на крупнейших налогоплательщиков (в том числе и в рамках консолидированных групп налогоплательщиков) сформирует определенные преграды на пути укрупнения хозяйствующих субъектов и отчасти поддержит конкурентные позиции среднего (не очень крупного бизнеса). В условиях экономической цикличности и негативных внешних шоков при сокращении прибыли для таких организаций будет срабатывать кейнсианский принцип встроенного стабилизатора.

2. Выделение нового статуса плательщиков для целей налогообложения, выделяющего национальные компании, не контролируемые из-за рубежа и не имеющие подконтрольные компании за рубежом. Данный статус («налогоплательщик-российская компания») позволит проводить целенаправленную политику по стимулированию отечественных инвестиций и, как следствие, ограничивать недобросовестный вывоз капитала из России.

3. Для данной группы юридических лиц («налогоплательщик-российская компания») могут быть предоставлены налоговые льготы по налогу на прибыль в виде вычета из суммы начисленного налогового платежа до 10% расходов на инвестиции в конкретные категории оборудования. Данные категории оборудования должны быть однозначно определены в рамках документа (программы, подпрограммы), определяющего промышленную политику страны с оценкой общей суммы «налоговых расходов» федерального бюджета.

4. Обеспечение режима налогообложения в условиях признания контролируемой задолженности требует серьезного анализа реалистичности установленных коэффициентов 3 и 12,5 не с точки зрения мировой практики, а с точки

зрения фактически складывающихся в РФ соотношений в рамках применяемых отечественными налогоплательщиками схем налоговой оптимизации. Необходима также доработка положений законодательства с учетом имеющейся арбитражной практики по вопросам тонкой капитализации и применения положений о недискриминации в соответствии и соглашениями об избежании двойного налогообложения. Самостоятельную проблему представляет сегодня и вопрос о целесообразности распространения требований контролируемой задолженности на российские организации-собственники. Положения ст.269 (п.2-6), действующие в настоящее время, нуждаются в корректировке, поскольку не определяют исчерпывающе и однозначно все ситуации, когда реально возникают проблемы злоупотреблений, основанные на замещении дивидендных выплат процентами по займам.

5. Необходим отказ от использования ключевой ставки Центрального банка в качестве базовой величины для определения допускаемых к вычету расходов по выплате процентов по кредитам. В настоящее время «вычитаемые» выплаты процентов должны находиться в пределах от 0,75 до 1,25 ключевой ставки Центрального банка по кредитам в рублях. Аналогичным образом установлены пределы ставок по валютным кредитам, где в качестве базы используются варианты ставки ЛИБОР в зависимости от валюты.

**Налогообложение доходов населения** – необходим переход к прогрессивному подоходному налогообложению и принципиальное перераспределение налогового бремени на высокодоходные категории населения. Необходимость возврата к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц связана как с социальными проблемами (смещением налогового бремени в сторону низкодоходных категорий населения), так и с неэластичностью системы налогообложения в условиях возникновения негативных шоков.

В условиях критической дифференциации населения по уровню доходов, любое даже относительно незначительное для страны в целом, снижение доходов населения приобретает существенное значение. Для повышения устойчивости экономики к внешним шокам необходимо и принципиальное снижение уровня дифференциации населения, и существенное повышение уровня доходов основной части населения.

Влияние пропорционального налогообложения на инвестиционный процесс в настоящее время также скорее негативное. Существующий порядок обложения инвестиционных доходов физических лиц не способен стимулировать вложения населения в национальный финансовый рынок, а инвестиционные решения физических лиц обусловлены иными мотивами.

Переход к прогрессивному обложению индивидуальных доходов может быть осуществлен при помощи установления двух и (или) более ставок в соответствии с интервалами прогрессии, либо при сохранении формально плоской шкалы и введения дополнительного налога (с двумя ставками) на высокие доходы, исчисляемого налоговыми органами.

Существенную проблему представляет четкое количественное определение того уровня доходов, который должен подпасть под прогрессивное обложение. Если прогрессия коснется низко- и среднедоходных групп населения, то идея прогрессивного обложения будет полностью дискредитирована. Чтобы этого не произошло, необходима четкая и достоверная информация о распределении населения по уровню доходов, сформированная исходя из данных ФНС и касающаяся высокодоходных групп населения (с доходами в 10 и более раз превышающими среднюю заработную плату).

Прогрессивное обложение может иметь некоторые негативные последствия для финансовых рынков (считается, что повышение предельной ставки дестимулирует инвестиционную активность, однако активность населения на финансовых рынках в целом незначительна). Но чтобы этого не произошло, необходимо в рамках подоходного обложения расширить круг «инвестиционных» вычетов за счет выведения из-под налогообложения расходов инвестиционного характера (индивидуальное

негосударственное пенсионное страхование, некоторые виды страхования жизни, индивидуальное медицинское страхование без ограничений) при сохранении обложения доходов от этих видов страхования исходя из принципа глобального дохода.

Привлечение к более высокому обложению высокодоходных категорий населения позволит существенно увеличить стандартные налоговые вычеты, которые сегодня имеют смысл лишь для лиц с доходами вдвое ниже средней заработной платы по стране. Эффективная налоговая ставка для лиц с доходами в пределах средней заработной платы должна составлять не более 70% номинальной, только в этом случае факт наличия прогрессии обложения для более высокодоходных групп будет ощущаться населением.

Стандартные налоговые вычеты для налогоплательщика, его детей и супруга (супруги) должны быть установлены на уровне прожиточного минимума (дифференцировано по субъектам РФ) и применяться с учетом ограничения по общей сумме полученного дохода. Для налогоплательщиков, доход которых превышает установленный уровень (например, 1,5 млн. руб. в год) стандартные вычеты применяться не должны.

Переход к прогрессивной модели налогообложения должен сопровождаться одновременным переходом к налогообложению доходов семьи (по желанию налогоплательщика). Сам факт перехода или разрешение платить налог на основе декларации на семью в целом обеспечит некоторое повышение прогрессивности обложения (а точнее снизит регрессивность). Это потребует возврата к использованию деклараций для значительной части населения и одновременно усилит нагрузку на налоговые органы.

Чрезвычайно высокая степень дифференциации населения по уровню доходов (отчасти нерегистрируемых) требует дополнения подоходного налогообложения налогообложением «овещественных» доходов – недвижимости. В рамках прогрессивного поимущественного налогообложения прогрессия также должна применяться к имущественным объектам, стоимость которых в разы превышает среднее значения для субъекта федерации. При этом целесообразно рассмотреть вопрос о формировании модели налогообложения недвижимости по резидентскому принципу (исходя из факта собственности и независимо от юрисдикции, в которой эта недвижимость находится).

**Налог на добычу полезных ископаемых.** Зависимость бюджета от нефтегазовых доходов является следствием сложившейся структуры отечественной экономики и вопрос о снижении зависимости бюджета от доходов, формирующихся в этом сегменте, можно ставить только если речь идет о долгосрочных проектах по изменению структуры экономики как таковой. В долгосрочном плане сокращение зависимости бюджета от нефтегазовых доходов возможно только в результате изменения структуры экономики.

На протяжении последних лет отчетливо просматриваются мероприятия Правительства, направленные на усиление данной зависимости. Так, налоговые льготы при добыче нефти и природного газа (по налогу на добычу полезных ископаемых) имеют своим следствием повышение посленалоговой доходности в этих отраслях и усиление их относительных конкурентных позиций. Заметим, что доходность в этих секторах и так существенно превышает таковую в иных секторах экономики.

Одним из направлений в рамках долгосрочной реструктуризации экономики с целью сокращения зависимости доходов бюджетной системы от нефтегазового сектора может стать:

1. Отказ от налоговых льгот по налогу на добычу полезных ископаемых при разработке новых месторождений (в том числе, на континентальном шельфе). На основании тщательной ревизии выданных лицензий и долгосрочных контрактов, гарантированных Правительством, необходима разработка концепции ограничения наращивания нефте- и газодобычи, а также отказ от скрытого (через налоговые льготы) субсидирования этих отраслей.

2. Постепенный поэтапный переход от полного возмещения «входящего» НДС при экспорте углеводородов к возмещению по нормативу 30%. Например, переход в 2018 г. к расчету суммы НДС, выставяемого к возмещению при экспорте сырой нефти, с коэффициентом 0,9 (при сохранении нулевой ставки НДС при экспорте), с доведением данного коэффициента до 0,3 к 2030 г. Данная мера ограничит посленалоговую доходность в этом сегменте и увеличит доходы бюджета (федерального). Эта мера также может повысить интерес компаний к переработке углеводородов на территории страны и экспорту продукции уже более высоких переделов.

Реализация данных мер должна сопровождаться жестким контролем за динамикой цен на внутреннем рынке нефтепродуктов. Опыт последних лет показывает, что все тенденции к некоторому сокращению доходности в нефтегазовом сегменте автоматически транслируются в повышательную динамику цен. В результате сложившегося механизма ценообразования нефтегазовый сектор сохраняет исходный (более высокий) уровень доходности за счет остальной части экономики.

**Налогообложение потребления.** Необходимо распространить нулевую ставку НДС на производство лекарственных средств и тот круг товаров, которые сегодня облагаются по пониженной ставке 10% (основные продовольственные товары и товары детского ассортимента). Данная мера объективно поддержит рентабельность в этих отраслях, а потери бюджета будут отчасти компенсированы поступлением налога на прибыль.

Необходимо предусмотреть для организаций здравоохранения, образования, культуры частичную компенсацию НДС в цене приобретаемого нового оборудования по факту постановки на баланс. Для отечественного оборудования норма компенсации может составлять 100% НДС в стоимости оборудования, для импортного – 50%. Данная схема обеспечит некоторое увеличение ресурсов учреждений социальной сферы, которые финансируются за счет региональных и местных бюджетов (фактически будет иметь место частичное перераспределение ресурсов от федерального бюджета в региональные). Данная мера будет иметь своим следствием определенные потери доходов федерального бюджета. При этом необходимо обеспечить «неснижение» исходных объемов финансирования учреждений социального блока.

В области **межбюджетных отношений** назрел переход (поэтапный) к асимметричной в явном виде модели, которая предполагает выбор субъектами федерации типа взаимоотношений с федеральным бюджетом на добровольной основе исходя из установленных критериев и требований. При этом расширение круга собственных доходов (налоговых, в первую очередь) должно сопровождаться, изменением порядка выделения трансфертов (всех категорий – дотаций, субсидий, субвенций), адекватным расширением обязанности по финансированию расходов и расширению ответственности региональных властей перед населением региона и Федерацией. Основными элементами, которые могут варьироваться по типам взаимоотношений (при адекватном изменении порядка получения федеральной финансовой помощи и расширению круга обязательств по финансированию расходов) с федеральным бюджетом могут быть:

- отмена ограничений на установление размеров региональной составляющей ставки налога на прибыль;

- предоставление права субъектам федерации (введения дополнительного налога на имущество (в виде налога на роскошь) с закреплением поступлений от этого налога за муниципальными бюджетами. При этом существенная часть методического обеспечения (хотя бы в самом общем виде) может быть возложена на Федеральную налоговую службу.

- выделение «компенсационной дотации» бюджетам субъектов федерации, компенсирующей потери (расчетные) регионального бюджета от установленных федеральным законодательством налоговых льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу. Отмена федеральных налоговых льгот по этим налогам, как это планируется в настоящее время, приведет к ухудшению финансового положения

отдельных налогоплательщиков и потребует дополнительных расходов от федерального бюджета (увеличения бюджетного финансирования организаций на сумму этих налогов) и региональных бюджетов.

- допущение участия региональных бюджетов в распределении части общих доходов от НДС по установленному нормативу (в расчете на душу населения).

### *Заключение*

Поскольку отечественная экономика реагирует на внешние шоки как малая открытая экономика, на первый план выходят проблемы согласования и взаимоувязки характера (или хотя бы учета возможных взаимных реакций) проводимой налоговой политики и денежно-кредитной и валютной политики. Реформирование сложившейся налоговой системы должно учитывать последствия проводимых в рамках денежно-кредитной политики мер и мероприятий.

Сложившаяся в настоящее время модель налоговой системы в целом не обладает устойчивостью к внешним шокам и не позволяет эффективно распределять финансовые последствия шоков между хозяйствующими субъектами и бюджетной системой. Действующая налоговая система лишь отчасти может демпфировать последствия шоков и в то же время содержит отдельные элементы, которые способны усугублять последствия шоков для бюджетной системы и налогоплательщиков.

Для российской экономики последних лет была характерна высокая доля экспортных таможенных пошлин в доходах (нестабильный элемент), относительно высокая доля НДС (стабилизирующий элемент), высокая доля налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти (дестабилизирующий элемент) и высокая доля налогов и взносов с фонда заработной платы (стабилизирующий элемент). Российская модель налоговой системы не использует прогрессивных подоходных налогов, а использование пропорциональных ставок относительно повышает стабильность доходов бюджетной системы, но зачастую требует «ручного управления».

Проведение налоговых реформ или менее значительных корректировок налогового законодательства объективно требует контроля реально достигнутого результата. Характер экономического развития и совокупность разнообразных факторов, корректирующих поведение экономических агентов, может в итоге приводить к незапланированным эффектам. Далеко не всегда предпринимаемые меры налоговой политики с точки зрения параметров и динамики налоговой нагрузки приводят в конечном итоге к заявленным результатам.

Необходимость повышения устойчивости отечественной налоговой системы к внешним шокам требует не только изменения структуры отечественной экономики, но и внесения существенных изменений в целый ряд налогов. В первую очередь это касается налогообложения прибыли хозяйствующих субъектов, НДС и налога на добычу полезных ископаемых, а также НДФЛ. Существенную проблему для устойчивости всей отечественной бюджетной системы в настоящее время формирует сложившаяся модель разграничения налоговых полномочий между Федерацией и субъектами РФ и межбюджетного распределения доходов. Повышение устойчивости к шокам требует существенных корректировок этой модели.

### *Литература*

- 1 Christiano L.M., Eichenbaum M., Evans CL. (1999). Monetary policy shocks: What have we learned and to what end? / Handbook of Macroeconomics, Volume 1. Pp. 65–148.
- 2 European Commission. (2014). Tax Reform in EU Member States. 2014 Report. Taxation Papers. WP №48-2014
- 3 Eurostat (2014). Taxation Trends in the European Union. 2014 Edition.

- [Электронный ресурс] Eurostat 2014. Режим доступа: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm), свободный. (дата обращения: февраль 2016 г.)
- 4 Eurostat (2015). Tax Reforms in EU Member States 2015. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability ISSN 2443-8014 (online) INSTITUTIONAL PAPER 008 | SEPTEMBER 2015. URL:[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip008_en.pdf)
  - 5 Fornari F. Stracca L. What does a financial shock do? First international evidence. / European Central Bank, Working Paper Series, No 1522 / march 2013.
  - 6 Mendoza E.G., Razin A., Tesar L.L. (1994). Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption. NBER Working Paper. No. 4864.
  - 7 Дробышевский С. Полбин А. Декомпозиция динамики макроэкономических показателей РФ на основе DSGE модели. // Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 2. С. 20—42.;
  - 8 Лимиворотов Р.В. Влияние внешних шоков и денежно-кредитной политики на экономику России. / Вопросы экономики. – 2014. - № 11. – С. 122-139.
  - 9 Лыкова Л.Н., Букина И.С. (2015) Налоговые инструменты в процессе преодоления финансового кризиса: опыт стран Евросоюза и США // Вестник Института экономики РАН. №5. С.
  - 10 Моисеев Р.С. Новая макроэкономическая теория открытой экономики. / Деньги и кредит. 2016. - №1. – С.18-25.
  - 11 Кузьмин Д. Факторы риска в моделях равновесия открытых экономики. / Мировая экономика и международные отношения. 2010. - №9. – С.23-28.
  - 12 Фролов И.Э., Македонский С.Н., Широков А.А. Сценарное моделирование устойчивости российской бюджетной системы к внешним шокам в 2013-2015 гг./ Проблемы прогнозирования. – 2013. – Т.24. - №4. – С.324-335.
  - 13 Холопов А.В. Дилемма макроэкономической политики в условиях открытой экономики / Вестник МГИМО – Университета. 2013. - № 2 (29). – С. 120-126.