

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 16(54) Сентябрь 2017 г.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ.....	3
1. ИНФЛЯЦИЯ: РЕЗКОЕ ЗАМЕДЛЕНИЕ В III КВАРТАЛЕ (А.Божечкова, П.Трунин).....	6
2. РЕГИОНЫ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 2017 ГОДА: КРИЗИС ЗАВЕРШАЕТСЯ, НО РОСТА НЕТ (Н.Зубаревич).....	9
3. ПРОГРАММА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОМОЩИ: ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ ИЛИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА? (Н.Шагайда).....	14
4. НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ: КАК ИЗМЕРИТЬ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ (И.Соколов, Т.Малинина).....	20
5. НАЛОГОВЫЙ МАНЕВР В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ (А.Каукин, Е.Миллер).....	28
АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА	33

Мониторинг подготовлен коллективом экспертов Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (Института Гайдара) и Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Редколлегия: Дробышевский С.М., Кадочников П.А., Мау В.А., Синельников-Мурылев С.Г.

Редакторы: Гуревич В.С., Колесников А.В.



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2017. № 16 (54). Сентябрь / Божечкова А., Зубаревич Н., Идрисов Г., Каукин А., Малинина Т., Миллер Е., Соколов И., Трунин П., Шагайда Н. Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Кадочникова П.А., Колесникова А.В., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 31 с. URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2017_16-54_September.pdf

При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ

Утверждение правительством проекта федерального бюджета на 2018–2020 гг. и понижение ключевой ставки ЦБ РФ если не исчерпывают, то, по крайней мере, закрывают большую часть актуальной экономической повестки последних дней.

Правда, решение поднять с Нового года топливные акцизы также оказалось в центре внимания, но не в силу своих масштабов, а, скорее, как малоожидаемый в предвыборной ситуации способ извлечения дополнительных ресурсов у населения и компаний. Не самым очевидным развитием событий стала и отправка практически в режиме нон-стоп уже второго системного банка («Бинбанка» вслед за «Открытием») на поправку в Фонд консолидации, хотя словесное сопровождение этого процесса было выражено почти безупречной формулой: у Банка России денег хватит на всех.

Что же касается проекта бюджета и ключевой ставки, то здесь как раз все выглядит ожидаемо. Никаких драматических перемен в представлениях о будущей бюджетной трехлетке, по крайней мере, при первом прочтении, не наблюдается. Если после 2018 г. и мыслятся какие-либо действительно серьезные экономические (структурные, бюджетные, фискальные) реформы, то эти замыслы не нашли отражения в уже открытых цифрах. Ну а снижение ставки Центробанка до 8,5% предсказывало такое количество экспертов, что это можно было бы признать результатом народного голосования.

Наши эксперты придерживаются мнения, что снижение ставки сразу на 0,5 п.п. было мотивировано более значительным, чем ожидалось, снижением инфляции со второй половины лета, равно как и уменьшением инфляционных ожиданий. Замедление темпов роста цен связано как с сезонным снижением стоимости плодоовощной продукции, так и с динамикой обменного курса рубля. Причем замедление инфляции происходит и в секторе непродовольственных товаров (оно наблюдается здесь еще с февраля), что уже не носит сезонного характера. К факторам же возможного ускорения инфляции можно отнести слабо предсказуемую ситуацию на мировом рынке нефти и восстановление внутреннего потребительского спроса (рост реальных зарплат и оборота розничной торговли). Согласно прогнозу экспертов, ЦБ РФ продолжит плавное снижение ставки, которая к концу года опустится до 8,0–8,25%.

На некоторое восстановление потребительской активности населения («россияне устали экономить») обращают внимание и эксперты, которые рассматривают экономические итоги 1-го полугодия в российских регионах. Промышленный рост наблюдался в 73 регионах из 85, росли и инвестиции, хотя в последнем случае результаты определяются в основном несколькими регионами. На два из них – нефтегазодобывающие Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО – пришлось 15% всех инвестиций в стране (и выросли они здесь за отмеченный период на 5–13%), на

Москву – еще 12% (рост на 19%). На 60% выросли инвестиции в Якутии (за счет строительства газопровода в Китай и нефтегазодобычи). Лидеры – Крым и Севастополь, инвестиции здесь увеличились в 2,9 и 1,9 раза соответственно (хотя приходится на них суммарно лишь 1,3% инвестиций страны). Как одну из проблемных сфер эксперты выделяют жилищное строительство: ввод жилья в целом упал на 10,4%, причем происходил он в 54 регионах – и на Северном Кавказе, и в Тюмени, и в Москве.

Относительно благоприятной выглядит ситуация с бюджетами регионов, доходы которых росли в реальном выражении (в том числе в столице по сравнению с 1-м полугодием 2016 г. доходы выросли на 17%, на Москву приходится пятая часть бюджетных доходов регионов). При этом сами бюджеты стали более сбалансированными (число регионов с бюджетным дефицитом снизилось с 50 до 36), уменьшились и их долги.

Статистика же по расходам разнонаправленная (и также во многом определяется тратами московского бюджета). Во всяком случае, в социальной сфере она не выглядит особо вдохновляющей. Например, расходы на социальную защиту населения увеличились за полугодие на 2% (если не учитывать страховые выплаты за неработающее население, перенесенные большинством регионов в эту статью из статьи «здравоохранение»). Динамика социальных выплат (пособия населению) оказалась нулевой, а почти в половине регионов они сократились.

Низкая эффективность системы социальной защиты стимулирует обсуждение новых форм поддержки малоимущего населения. В частности, эксперты анализируют предлагаемую программу продовольственной помощи наименее обеспеченным гражданам.

Во-первых, они полагают, что программа должна охватывать не 13,5% населения с доходами ниже прожиточного уровня (данные Росстата за 2016 г.), а, по крайней мере, 20% населения (29 млн чел.), то есть включать и тех, кто сегодня способен обеспечить себе лишь две трети рекомендованного Минздравом набора продовольственных продуктов. Во-вторых, подвергается сомнению, что по продовольственным талонам (аналог возникшей в 1930-е годы в США программы) надо покупать исключительно отечественные продукты – хотя бы потому, что они нередко оказываются дороже импортных. В-третьих, также сомнительна идея поддержать за счет этой программы сельхозпроизводителей: основным бенефициаром, скорее всего, станут торговые сети. Продвигать программу продовольственной помощи необходимо, но именно помощи неимущим, полагают эксперты, в то время как поддержка агросектора была бы куда более значимой при непосредственной поддержке фермеров.

Поддержка аграрного и других секторов экономики, а также регионов и отдельных категорий населения, согласно широко распространенной практике, осуществляется в том числе за счет налоговых льгот. Это ежегодно обходится бюджетной системе РФ более чем в 2,5% ВВП выпадающих доходов (85% из них приходится на федеральный уровень). В основном это относится к налогу на прибыль, НДС, НДСПИ, НДСФЛ, а на региональном уровне – к налогу на имущество.

По мнению наших экспертов, мировой опыт относительно успешного использования налоговых льгот ограничен совсем небольшой группой стран. В целом же налоговое стимулирование оказалось контрпродуктивным: широко распространенные льготы привели к снижению уровня эффективного налогообложения и эрозии налоговой базы, сыграв

серьезную роль в развитии кризисных явлений в национальных финансовых системах, особенно в странах с низким качеством госуправления.

Указывая, что налоговые льготы в России отличаются преимущественно бессрочным характером, отсутствием реальной адресности, а также выведены из-под бюджетного контроля, эксперты формулируют в связи с этим свои предложения. Они, в частности, предлагают критерии для определения обоснованности налоговых льгот и механизмы их введения и отмены. В материале представлен также «перечень отдельных налоговых льгот, не соответствующих необходимым критериям эффективности». При этом эксперты признают, что эффективность применения самих этих критериев во многом зависит от степени остроты таких общесистемных проблем, как уровень коррупции, инфляция, волатильность валютного курса, прозрачность бюджетных расходов, последовательность или непредсказуемость государственного управления.

Налоговой проблематике посвящены также разработки Института Гайдара, связанные с налоговым маневром, проводимым в нефтяной отрасли с конца 2014 г. Предлагавшиеся меры были призваны мотивировать отечественную нефтепереработку к повышению эффективности, сократить масштабы субсидирования НПЗ России и стран ЕАЭС, повысить эффективность налоговой системы в целом. Достигнуть этого планировалось за счет сокращения экспортных пошлин и акцизов на нефтепродукты при одновременном повышении НДС на нефть.

Однако описанный механизм, отмечают исследователи, подвергался с тех пор значительным изменениям и фактически не сработал. В результате стоимость производства нефтепродуктов, несмотря на удешевление нефти, осталась достаточно высокой, нефтепроизводители продолжают получать неявную субсидию (за счет внутренних цен на нефть, заниженных относительно мировых), которая, однако, не доходит до конечного потребителя. А ставки акцизов на нефтепродукты постоянно повышаются вопреки планам по их постепенному снижению. В связи с этим специалисты Института Гайдара предлагают разработанный ими вариант реализации налогового маневра, который, по их мнению, учитывает последствия кризиса, текущую экономическую ситуацию, экономику отдельных НПЗ и достижение изначально запланированных результатов маневра. ●

1. ИНФЛЯЦИЯ: РЕЗКОЕ ЗАМЕДЛЕНИЕ В III КВАРТАЛЕ

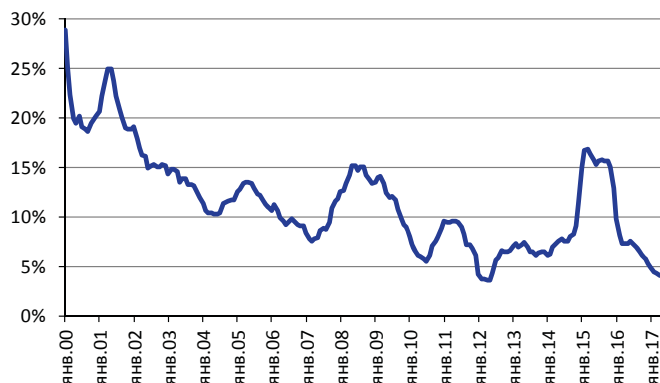
А.Божечкова, П.Трунин

С июля инфляция в России резко замедлилась и в начале сентября 2017 г. составила 3,2% по отношению к аналогичному периоду предыдущего года, оказавшись значительно ниже целевого ориентира ЦБ РФ на 2017 г. По этой причине Банк России стал более активно смягчать денежно-кредитную политику: на заседании 18 сентября ключевая ставка была снижена сразу на 0,5 п.п. В августе – начале сентября 2017 г. в российской экономике впервые с августа 2011 г. наблюдалась дефляция. Причинами замедления роста цен стали сезонное удешевление продовольственных товаров, укрепление рубля, а также умеренно-жесткая политика Банка России.

18 сентября Банк России в четвертый раз за этот год снизил ключевую ставку. В результате сокращения на 0,5 п.п. она составила 8,5% годовых. Это решение выглядит вполне оправданным, учитывая существенное замедление инфляции в июле-сентябре 2017 г. Напомним, что после резкого всплеска в июне до 0,6% к предыдущему месяцу (4,4% к июню 2016 г.) темп прироста потребительских цен замедлился до 0,1% в июле (3,9% по отношению к июлю 2016 г.) и -0,5% в августе (3,3% к августу 2016 г.) (рис. 1). Дефляционные процессы продолжились в первой половине сентября, когда за первые 11 дней месяца цены в среднем по стране снизились на 0,1%.

Замедлению потребительской инфляции в первую очередь способствовало сезонное падение цен на продовольственные товары, наблюдавшееся, несмотря на предварительные пессимистичные оценки урожая текущего года, в связи с неблагоприятными погодными условиями. В целом за август продовольствие подешевело на 1,8% (-0,6% в августе 2016 г.), а отрицательный прирост цен на плодоовощную продукцию достиг 15,5% по отношению к июлю (-8,9% в августе 2016 г.). Ранее столь сильное падение цен на продовольственные товары наблюдалось лишь в августе 2003 г. и составило 1,7%, при этом цены на плодоовощную продукцию снизились тогда на 7,2%.

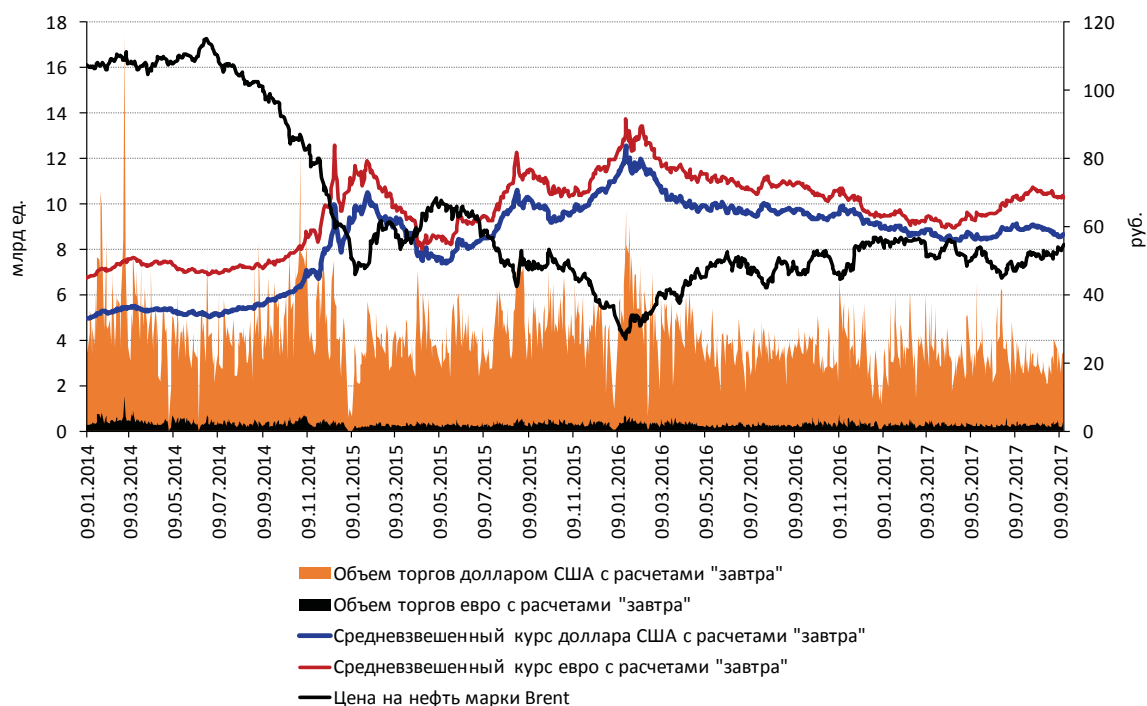
Цены на непродовольственные товары за август выросли на 0,1% (0,4% в августе 2016 г.). Замедление инфляции в секторе непродовольственных товаров продолжается с февраля 2017 г. (ежемесячный прирост цен в феврале-мае 2017 г. составлял 0,2%, в июне-августе 2017 г. – 0,1%). Цены и тарифы на платные услуги населению в августе 2017 г. увеличились на 0,4% (0,3% в августе 2016 г.), преимущественно за счет



Источник: Росстат.

Рис. 1. Темп прироста ИПЦ в 2011–2017 гг., % за предыдущие 12 месяцев

1. ИНФЛЯЦИЯ: РЕЗКОЕ ЗАМЕДЛЕНИЕ В III КВАРТАЛЕ



Источник: ЦБ РФ, Финам.

Рис. 2. Динамика биржевых курсов доллара и евро к рублю, объем торгов на валютном рынке, цена на нефть марки Brent

сезонного подорожания услуг зарубежного туризма и пассажирского транспорта.

Таким образом, сезонное снижение стоимости фруктов и овощей стало не единственным фактором замедления темпа роста потребительских цен. Базовая инфляция, исключая сезонные и административные факторы, также продолжила снижение, начавшееся в январе 2017 г. Так, если в январе этот показатель составлял 5,5% к январю 2016 г., то в августе 2017 г. он достиг 3,0% к августу 2016 г. Это свидетельствует о том, что снижение инфляции является достаточно устойчивым и обусловленным не только действием краткосрочных факторов.

Инфляционные ожидания также снижаются. Их медианное значение, по опросу «ИнФОМ», в августе опустилось до минимального за всю историю наблюдений значения — 9,5%, тогда как в июле этот показатель составлял 10,7%. Оценки Банка России, полученные на основе опроса респондентов о предполагаемом направлении изменения инфляции, также свидетельствуют о снижении инфляционных ожиданий населения. Так, вероятностная оценка инфляции, полученная за счет «наложения» оценок респондентов на текущую инфляцию, в августе составила 3,7%, оказавшись ниже аналогичного показателя за июль на 0,4–0,5%¹.

По всей видимости, снижению инфляции способствовала также ситуация на российском валютном рынке. С начала года к середине сентября рубль укрепился по отношению к доллару на 4%, достигнув 57,5 руб. за долл. (рис. 2). Укрепление рубля было связано преимущественно с

1 Бюллетень Банка России «Инфляционные ожидания и потребительские настроения населения», № 8 август 2017 г.

ростом цен на энергоносители, а также с повышенным спросом на российские активы, в особенности государственные и корпоративные облигации, со стороны нерезидентов.

Несмотря на уверенное снижение инфляции в последние месяцы, говорить о ее устойчивом закреплении ниже целевого уровня ЦБ РФ, на наш взгляд, преждевременно. Одним из источников возможного ускорения инфляции остается восстановление потребительского спроса. Так, в мае и июне 2017 г. реальные денежные доходы населения выросли по отношению к маю и июню 2016 г. на 0,3 и 0,2% соответственно, тогда как в течение предыдущих трех месяцев они падали. Кроме того, реальная заработная плата растет, начиная с августа 2016 г., а в июле 2017 г. темп ее прироста достиг 4,6% по отношению к аналогичному месяцу предыдущего года. Помимо этого, впервые с декабря 2014 г., в апреле-июле 2017 г. наблюдался рост оборота розничной торговли, в июле он составил 1,0% по отношению к июлю предыдущего года, что, по всей видимости, обусловлено продолжающимся ростом потребительского кредитования.

К источникам возможного ускорения инфляции в ближайшие месяцы следует также отнести сохраняющуюся неопределенность внешних условий функционирования российской экономики. В частности, ситуация на рынке нефти остается крайне нестабильной, а возможное ужесточение денежно-кредитной политики ФРС США при одновременном снижении ключевой ставки в РФ может уменьшить спрос на российские ценные бумаги.

В целом, учитывая сложившийся баланс рисков, Банк России, по всей видимости, продолжит плавное снижение ключевой ставки, которая к концу года достигнет 8–8,25%. ●

2. РЕГИОНЫ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 2017 ГОДА: КРИЗИС ЗАВЕРШАЕТСЯ, НО РОСТА НЕТ

Н.Зубаревич

Итоги 1 полугодия 2017 г. для российских регионов неоднозначны: экономика выходит из кризиса, но динамика доходов населения и потребления выглядит куда менее оптимистично. Доходы бюджетов растут, опережая динамику расходов, но почти в половине регионов проблемы бюджетной разбалансированности сохраняются. Приоритеты политики регионов по поддержке экономики и развитию человеческого капитала стали более заметными, но позитивные тренды слабы и локализованы преимущественно в наиболее конкурентоспособных регионах.

Итоги первых 6–7 месяцев 2017 г. показывают, что кризисный спад завершился не только в промышленном производстве, но и в инвестициях. Объем промышленного производства за январь-июль увеличился на 1,9%, рост отмечался в 73 регионах из 85 (рис. 1). Среди регионов с более развитой промышленностью быстрее росли Астраханская, Архангельская, Ярославская, Мурманская области (на 17–26%), Ямало-Ненецкий АО (на 14%). Однако в двух крупнейших регионах – Москве и нефтедобывающем Ханты-Мансийском АО – промышленное производство сократилось соответственно на 2,4 и 1,3%. Их вклад в итоговую динамику промышленного производства в стране велик: на столицу приходится более 11%, а в Ханты-Мансийском АО концентрируется почти 7% промышленного производства.

Динамика промышленного производства

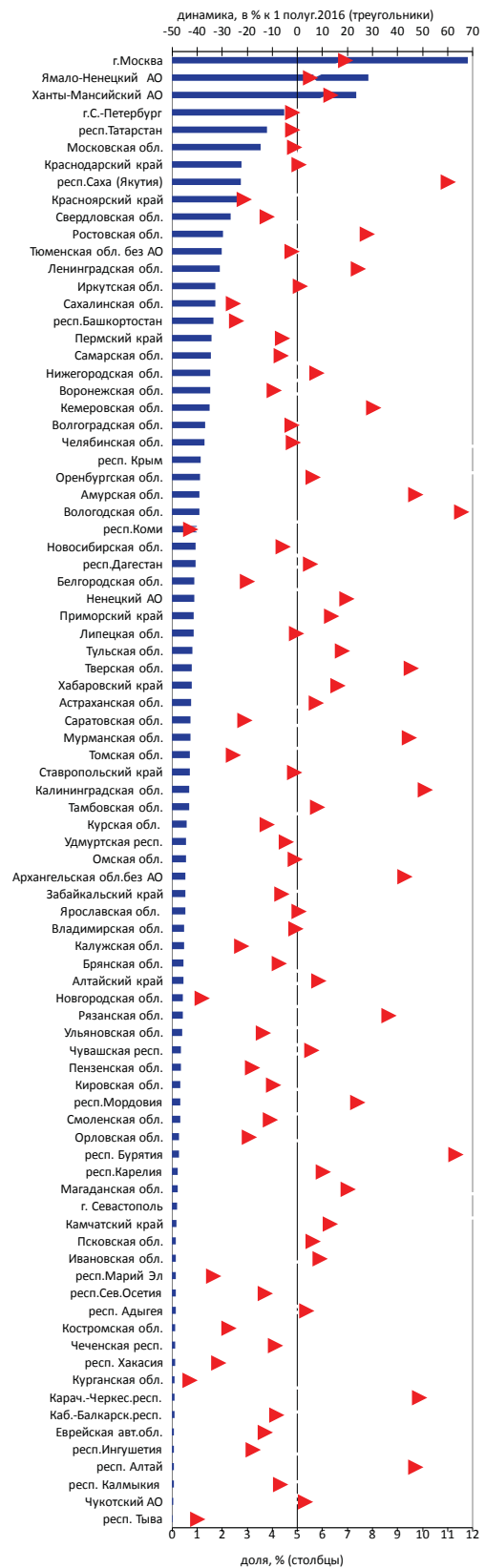
Устойчивого индустриального роста пока нет, это подтверждается слабой динамикой обрабатывающей промышленности (рост на 1% за январь-июль), хотя и она росла в большинстве регионов (68 из 85). Значительным ростом обрабатывающей промышленности, помимо Архангельской, Мурманской и Ярославской областей, выделялись Калужская, Московская и Иркутская области (на 13–14%). Это следствие улучшения ситуации в цветной металлургии, автопроме и ряде других отраслей. Среди регионов с развитой обрабатывающей промышленностью сильный спад отмечался в Республике Бурятия (-22%), Астраханской и Амурской областях (-17%), Забайкальском крае (-12%). Регионы Забайкалья остаются самыми проблемными в стране по динамике промышленности.

Динамика инвестиций

Инвестиции в 1 полугодии 2017 г. выросли на 4,8%, однако региональная картина не столь радужна – рост отмечался только в половине регионов (рис. 2). На динамику инвестиций сильно влияет эффект базы, поэтому нужно учитывать различия их объемов в регионах. Доля двух ведущих нефтегазодобывающих регионов – Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО – в 1 полугодии 2017 г. составила 15% от всех инвестиций в стране, а объем инвестиций вырос на 5–13% по сравнению с тем



Источник: Росстат.
Рис. 1. Динамика промышленного производства, январь-июль 2017 г., % к январю-июлю 2016 г.



Примечание. На рисунке не показаны Республика Крым – рост в 2,9 раз и г. Севастополь – рост в 1,9 раз
Источник: Росстат.
Рис. 2. Динамика и доля инвестиций в 1 полугодии 2017 г., %

же периодом 2016 г. Москва получила почти 12% всех инвестиций в стране, нарастив их объем на 19%. При этом доля бюджетных инвестиций в столице (29%) более чем вдвое превышает среднюю по стране (13%), четверть всех инвестиций идет из бюджета Москвы, в том числе на развитие инфраструктуры и благоустройство. Еще более значителен рост в Якутии (на 60%) благодаря строительству газопровода в Китай и развитию нефтегазодобычи. Лидеры по динамике инвестиций – Крым и Севастополь (в 2,9 и 1,9 раз соответственно), но суммарно на них приходится только 1,3% всех инвестиций в стране, а рост был обеспечен в основном за счет бюджетных инвестиций, доля которых максимальна (71–80%). Таким образом, позитивную динамику инвестиций обеспечили столица и главные экспортно-сырьевые регионы с явными конкурентными преимуществами, а также геополитически приоритетные регионы за счет бюджетных инвестиций. Вряд ли можно считать такой инвестиционный рост устойчивым.

Ввод жилья, рынок труда, доходы

Наиболее проблемной сферой остается жилищное строительство, ввод жилья в январе-июле 2017 г. сократился на 10,4%. Спад продолжался в 54 регионах, наиболее сильный – в Чечне (в 9 раз), Адыгее (в 2 раза), Вологодской и Тюменской областях (на 40%). В этом показателе также нужно учитывать эффект базы. Самый значительный объем жилья вводят Московская область (более 10% общего метража в стране), а также Краснодарский край, Санкт-Петербург, Ленинградская область, республики Татарстан и Башкортостан, Ростовская область и Москва. Среди регионов-лидеров ввод жилья увеличился в половине из них – Санкт-Петербурге (8%), Татарстане (5%), Ленинградской (4%) и Ростовской (2%) областях. В Москве в 1 полугодии ввод жилья сократился на 27%, притом что он падал и в 2016 г. (на 14%). Это одна из причин реализации властями столицы программы реновации, с помощью которой они пытаются поддержать столичный стройкомплекс.

Уровень безработицы по методологии МОТ все кризисные годы остается крайне низким, а летом он снижается сезонно (5,1% в мае-июле 2017 г.). Региональные различия велики и устойчивы: максимальный уровень безработицы имеют республики Северного Кавказа и юга Сибири (12–27%) и депрессивные регионы Забайкалья (9–11%), а минимальные показатели – крупнейшие федеральные города (1,3–1,7%).

Проблемы региональных рынков труда отражает динамика неполной занятости. Во II квартале 2017 г. доля работавших неполное время снизилась до 2,8% от среднесписочной численности занятых по сравнению с 3,1% в I квартале 2017 г., сокращение произошло в большинстве регионов. Проблема неполной занятости остается более острой в Республике Крым (7,0%), г. Севастополь (5,1%), республиках Чувашия и Алтай (4,7–4,8%). Это следствие малочисленности новых рабочих мест и проблемного состояния части промышленных предприятий.

Спад реальных доходов населения прекратился только в мае-июне 2017 г., динамика в целом за 1 полугодие остается отрицательной (-1,1%), спад сохранялся в 65 регионах. Для населения кризис еще не завершился. Однако россияне устали экономить, со II квартала 2017 г. растет оборот розничной торговли, в том числе за счет роста потребительского кредитования. В целом за январь-июль 2017 г. розничная торговля

почти стабилизировалась (-0,2%), хотя спад продолжался в 48 регионах.

Бюджеты и долги

Еще один позитивный тренд – улучшение состояния бюджетов регионов. В 1 полугодии 2017 г. доходы консолидированных бюджетов регионов выросли на 9% по сравнению с тем же периодом 2016 г. Быстрее всего росли поступления налогов на прибыль и на имущество (на 12%), поступления НДФЛ увеличились на 8%, трансферты выросли на 9%, так как их стали выделять более равномерно в течение года. Но региональная картина неоднородна. На Москву приходится каждый пятый рубль доходов бюджетов регионов, доходы столичного бюджета выросли на 17%, а поступления налога на прибыль – на 26%, это важнейший доходный источник. В 15 регионах доходы бюджетов сократились, сильнее всего – в нефтегазодобывающих Сахалинской области (-29%) и Ханты-Мансийском АО (-21%) из-за резкого снижения поступлений налога на прибыль, а также в республиках Кабардино-Балкария и Якутия (-11–17%), Ленинградской, Новгородской областях и Чукотском АО (-9–10%).

Расходы бюджетов росли медленнее (на 6%), при этом диапазон региональных различий также велик. Максимальный рост расходов зафиксирован в Калининградской области (на 52%) благодаря 3-кратному росту трансфертов, Республике Крым (28%), получившей почти вдвое больше трансфертов, а также республиках Калмыкия и Карачаево-Черкесия (20–23%), Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе и Чукотском АО (15–16%). В 25 регионах расходы сократились, сильнее всего – в Сахалинской области, республиках Удмуртия, Кабардино-Балкария, Хакасия и Якутия (на 6–8%).

Структура расходов бюджетов регионов за 1 полугодие не очень показательна, поскольку основные траты приходятся на конец года, но все же можно выделить несколько тенденций, в основном обусловленных политикой московских властей.

Во-первых, регионы заметно увеличили расходы на экономику (на 9% по сравнению с 1 полугодием 2016 г.). В Москве рост был еще сильнее (на 17%), на столицу приходится четверть расходов бюджетов регионов по этой статье. Расходы бюджета Санкт-Петербурга на экономику росли еще быстрее – на 19%, но их объем в 4 раза уступает Москве.

Во-вторых, существенно увеличились расходы бюджетов регионов на ЖКХ (14%), и опять за счет Москвы (рост на 30%) – на столицу приходится треть расходов всех регионов. К ЖКХ относятся и московские траты на благоустройство (программа «Моя улица» и др.) – они выросли на 37%. Если взять расходы всех регионов на благоустройство, то на Москву приходится 65%. У других регионов просто нет денег на такие программы.



Источник: Минфин России.
Рис. 3. Долг регионов и муниципалитетов на 1 августа 2017 г., % к собственным доходам консолидированных бюджетов в 2017 г. (оценка доходов на основе данных 1 полугодия)

В-третьих, после кризисной оптимизации прошлых лет расходы бюджетов регионов на человеческий капитал в первой половине 2017 г. росли более устойчиво: на образование – на 5%, на культуру – на 11%. Динамику расходов на здравоохранение искажают статистические изменения (в большинстве регионов страховые выплаты за неработающее население были перенесены из статьи «здравоохранение» в статью «социальная политика»), формально они снизились. Если пересчитать динамику с учетом страховых выплат, расходы на здравоохранение бюджетов и Территориальных фондов обязательного медицинского страхования (ТФОМС) выросли на 6%.

В-четвертых, расходы на социальную защиту населения в 1 полугодии 2017 г. выросли только на 2% (без учета переноса в эту статью страховых выплат за неработающее население). Динамика социальных выплат (пособия населению) нулевая, а почти в половине регионов они сократились. Есть два объяснения: либо не требовалось повышать лояльность электората с помощью социальных выплат (в 1 полугодии 2017 г. не было федеральных и региональных выборов), либо региональные власти действительно начали реформировать неэффективную систему социальной защиты населения, в основном с фискальными целями.

Бюджеты стали более сбалансированными, количество регионов с дефицитом бюджета сократилось с 50 в 1 полугодии 2016 г. до 36 в аналогичном периоде 2017 г. Но среди них есть остропроблемные: дефицит бюджета в республиках Мордовия и Кабардино-Балкария достиг 23–24% доходов, в Магаданской области, Еврейской АО, Севастополе – 15%, в Хакасии и Якутии – 10–12%. Их власти не справились с задачей оптимизации расходов, а в Якутии это объясняется сильным спадом доходов бюджета. Суммарный профицит бюджетов регионов в 1 полугодии наполовину обеспечен огромным профицитом бюджета Москвы (210 млрд руб. из 437 млрд руб.). Он может исчезнуть после реализации программы реновации.

Еще одна позитивная тенденция – сокращение на 7% долга регионов и муниципалитетов с января по август 2017 г. Самая высокая задолженность сохранилась в республиках Мордовия (173% от собственных доходов бюджета) и Хакасия (129%) (рис. 3). В структуре долга увеличилась доля сверхдешевых бюджетных кредитов (44%), что позволило сократить расходы бюджетов регионов на обслуживание долга, однако в Ивановской, Астраханской, Костромской, Нижегородской, Саратовской, Магаданской областях, республиках Мордовия, Удмуртия и Хакасия она остается высокой (5–6% всех расходов бюджетов). ●

3. ПРОГРАММА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОМОЩИ: ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ ИЛИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА?

Н.Шагайда

Продовольственная помощь наименее обеспеченным гражданам страны не должна быть «привязана» к российским продуктам, так как часть из них дороже импортных. Минсельхозу России не следует включать продовольственную помощь в аграрный бюджет: это создаст иллюзию его роста, но не будет способствовать развитию сельского хозяйства.

Снижение доходов населения в России с 2014 г. активизировало дискуссию о необходимости введения программы продовольственной помощи¹. Минсельхоз России активно включился в разработку программы, апеллируя к опыту США (федеральной программы Food stamps, когда введение в конце 1930-х годов талонов/марок на фермерские продукты позволило накормить неимущих и создать спрос на эту продукцию).

Предполагается, что на средства, внесенные на аналог банковской карточки, можно будет купить только определенные группы продуктов и только российского производства. В их число включены: хлеб, макаронные изделия, мука, овощи, фрукты, сухофрукты, соль, сахар, растительное масло, рыба, питьевая вода, молочные и мясные продукты, яйца, семена и саженцы, крупы. Трудно отнести питьевую воду к предметам первой необходимости, так как доля покупной воды в водопотреблении населением – капля, но в списке она есть. Также вызывает вопрос наличие в этом перечне сухофруктов. Ведь в рационе любой группы граждан доля этих продуктов также чрезвычайно мала, а еще меньше доля российских сухофруктов среди продаваемых в России.

Программа анонсируется не только как способ поддержки населения, но и как средство, стимулирующее развитие сельского хозяйства через дополнительный спрос на продукты питания и продукцию смежных отраслей (производство торгового и холодильного оборудования, логистика и транспорт, производство сельскохозяйственной техники, строительство торговых, складских и производственных помещений).

Как объявил, но не объяснил за счет чего, Минпромторг России, поддержку дополнительного спроса получают только эффективные производители и продавцы. За то, чтобы быть оператором программы, борются несколько ведомств. Минсельхоз считает, что он должен быть оператором и что эти деньги пойдут на поддержку сельского хозяйства. Минпромторг полагал, что им станет вновь создаваемая автономная некоммерческая организация «Национальный администратор Программ поддержки спроса» (АНО «НАППС»). Объявляемый объем средств на человека – то 1,4 тыс. руб. в месяц², то 10 тыс. в год³. То же самое и с предполагаемой эффективностью программы. Минпромторг подсчитывает

1 <https://lenta.ru/news/2016/09/30/foodstamp/>

2 http://www.ng.ru/economics/2017-04-03/1_6964_karts.html

3 lenta.ru/news/2017/06/06/10tousfood

ее по-разному – то как прирост ВВП на 1,9 руб. на рубль вклада¹, то 1 руб.², а то и более 2-х³. Предполагается, что участниками программы могут быть рынки, автолавки, магазины любых форматов, но при условии, если они подключаются к процессинговому центру. Если это рынок, то тогда управляющая компания должна обеспечить возможность приема карт, на которые будут начисляться субсидии.

Продекларированная схема очень сильно напоминает систему продовольственной помощи в США, но при этом не учитывает уже полученные Соединенными Штатами уроки.

Нам представляется, что вводить программу в том или ином виде нужно обязательно. В 2016 г., по данным Росстата, 13,5% населения имели доходы, не обеспечивающие достижение прожиточного уровня. Нужно ли ориентироваться именно на эту группу? Очевидно, что число нуждающихся больше. Данные о потреблении по децильным группам населения (по уровню располагаемых ресурсов) показывают, что у 10% беднейших граждан набор продуктов по стоимости составляет только 52,6% от рекомендованного Минздравом набора, у следующих 10–66% (табл. 1).

В соответствии с Доктриной продовольственной безопасности в РФ «гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни». Это означает, что нужно ориентироваться не на 13,5% населения страны, а хотя бы на 20%, которые пока могут себе обеспечить питание на уровне не более 66% от рекомендованного набора питания, что по калорийности близко к рациону, который требует обязательного улучшения⁴. Это уже около 29 млн чел. Если стремиться к обеспечению питания для активного и полноценного образа жизни, ориентируясь на рекомендованный набор⁵, то это уже не менее пяти децильных групп населения по среднедушевым располагаемым ресурсам. При этом столь широко ставить задачу продовольственной поддержки было бы неверно, так как это потребует огромных государственных расходов. Нужно искать другие пути снижения экономических барьеров доступа к продовольствию (рост доходов населения, снижение цен на продовольствие, которое нередко еще дороже импортных аналогов и т.п.). Ниже приведены наши оценки продовольственной поддержки для двух наиболее уязвимых первых групп населения по среднедушевым располагаемым ресурсам.

1 Презентация Минпромторга России «Программа поддержки потребительского спроса на продовольствие», июнь 2017 г.

2 http://www.ng.ru/economics/2017-04-03/1_6964_karts.html

3 <https://rg.ru/2016/02/05/minpromtorg-razrabotal-proekt-zapuska-produktovyh-kartochek.html>

4 К категории голодающих относится население, потребляющее 1520 ккал, на грани голода и недоедания — 2150 ккал/сут., FAO.

5 Для каждой группы по доходам для оценки фактического и рекомендованного набора применялись те цены продуктов, по которым покупался фактический набор. Это значит, что и рекомендованный набор по количеству пересчитывался на цены фактического. Как показывают данные бюджетного обследования, цены приобретения растут от группы к группе по мере роста дохода.

Таблица 1

ДОЛЯ РАСХОДОВ НА ПИТАНИЕ И КАЛОРИЙНОСТЬ РАЦИОНА, 2016 Г.

	Все домохозяйства	Децильные группы населения в зависимости от уровня среднедушевых располагаемых ресурсов										Рациональные нормы
		1-я	2-я	3-я	4-я	5-я	6-я	7-я	8-я	9-я	10-я	
Стоимость набора продуктов (по фактическим ценам в группах), тыс. руб.	70,3	38,7	48,5	55,4	60,2	66,0	71,3	77,4	84,5	93,9	102,7	73,5
в % к стоимости рационального набора продуктов	95,7	52,6	66,0	75,3	81,9	89,8	97,0	105,4	114,9	127,7	139,7	100,0
Удельный вес фактических расходов на покупку продуктов питания в потребительских расходах домохозяйств, %	32,3	49,2	45,7	45,1	42,7	40,9	38,2	35,4	32,7	28,9	19,9	
Килокалории – всего	2675	2045	2283	2480	2584	2676	2751	2832	3005	3019	3007	2850

Источник: Росстат, бюджетные обследования.

Первый из ключевых вопросов – кого поддерживать? В США соискатели должны заполнить целую анкету, указывая, кроме доходов, средства на банковских счетах, имеющееся имущество, информацию о членах семьи (инвалидность, переобучение и т.д.). Кроме того, разные штаты вводят свои поправки к правилам. Так, в некоторых штатах учитывается автомобиль, в других только часть его стоимости при оценке «богатства» семьи. Квартира или дом не учитываются. Многочисленные социальные работники в США в состоянии оценить реальный уровень жизни. У нас же пока только упоминалось, что обсуждается вопрос об учете жилья. Однако это потянет за собой множество дополнительных вопросов: оно может быть дорогим, но членов семьи много, есть инвалиды, которым нужна отдельная комната; жилье дорогое, но оно рядом с медицинским учреждением, куда часто обращается инвалид и т.д. Российские системы налогообложения и регистрации имущества не видят семьи, они ориентированы только на отдельных граждан – получателей доходов или собственников имущества. Поэтому оценка реальной нуждаемости семьи с учетом ее имущества дело непростое. В целом, подход к выделению групп до сих пор не ясен, хотя этот вопрос обсуждается уже три года.

Второй вопрос. Каким должен быть уровень поддержки? Предположим, что у людей из первых двух групп нет сбережений и имущества, обеспечивающих более высокий, чем выявило бюджетное обследование, уровень жизни. Очевидно, для того, чтобы первая группа населения вышла за пределы группы недоедающих, а вторая улучшила потребление, нужно обеспечить возможность получения набора питания, минимум, как в третьей группе. Для этого нужно (ориентируясь на данные 2016 г.) 346,4 млрд руб.: доплата первой группе до уровня третьей составила бы 16,7 тыс. руб. в год на человека, следующей – 6,9 тыс. руб. Очевидно, что такие суммы выделить для продовольственной помощи очень непросто.

Третий вопрос. Нужно ли «привязывать» продуктовую поддержку именно к местному продовольствию? В США от этой идеи уже отказались довольно давно. Причина – часть американских продуктов была

дороже импортных, а «привязка» к местным продуктам требовала больших расходов бюджета для обеспечения сопоставимого объема покупок. В России придется столкнуться ровно с той же проблемой.

Отвечать на такой вопрос необходимо, что подтверждают и индикаторы ОЭСР (2017 г.). Согласно им, потребители сельскохозяйственной продукции в России переплачивали в 2014–2016 гг. производителям (по цене на пороге фермы) в среднем 10% по сравнению с ценой у фермы сельхозпроизводителей-потенциальных импортеров. Причем если по большинству продуктов растениеводства цены внутри ниже, чем в стране-потенциальном импортере, то по говядине, молоку и свинине внутренние цены существенно выше¹. То есть при ответе на вопрос о «привязке» продуктов нужно решить: поддерживать нуждающихся или поддерживать сельхозпроизводителей, несмотря на неконкурентную цену отдельных товаров? По конкурентным товарам российский потребитель выберет российские сельхозпродукты без всякой «привязки».

Четвертый вопрос. Повысится ли спрос на продукты? Повысится. Но далеко не пропорционально выделенным средствам поддержки. Как показывают многочисленные американские обзоры практики применения подобной программы продовольственной помощи (ранее Food stamps, сейчас – Supplemental Nutrition Assistance Program), возможны различные варианты. Многие бедные люди, как показывают исследования, заместили субсидиями свои расходы, которые теперь направляются на другие неотложные нужды семьи². Чтобы такого не происходило, при реализации российской программы было бы целесообразно ввести возможность оплаты не всей стоимости покупки каждого продукта, а только его части с карты продовольственной помощи. Например, можно оплатить только 50% стоимости пакета молока или пачки вермишели. В этом случае покупатель будет вынужден разнообразить набор продуктов и увеличивать количество упаковок, чтобы истратить деньги.

Пятый вопрос. Будет ли ощутимой выгода сельхозпроизводителей? Очевидно, например, что еще менее ощутимой, чем для ретейлера. В розничной цене продукта доля сельского хозяйства очень редко превышает уровень 40%. В хлебе стоимость зерна – не более 8%. К тому же если в бюджете даже найдется поддержка в размере 346 млрд руб., то это составит всего 3% от расходов населения на продовольствие (2016 г.). Из этой суммы в сельское хозяйство в лучшем случае поступит 30% – 93 млрд руб. По сравнению с выручкой сельскохозяйственных организаций (не учитывая выручку фермеров и населения) эта сумма составит лишь 4%. Все-таки речь идет о 6,9–16,7 тыс. руб. на человека в год. Очевидно, что если бы речь шла о сумме поддержки, сопоставимой с США, – в среднем 125 долларов на человека в месяц, то можно было бы говорить о каком-то стимулирующем для сельского хозяйства эффекте. При небольшой поддержке эффект окажется ограниченным.

Шестой вопрос. Каким будет мультипликативный эффект внедрения поддержки? Несмотря на оптимистичную оценку влияния выделяемых

1 Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017. OECD.

2 Rossi, Peter H. Feeding the Poor: Assessing Federal Food Aid // Washington: AEI Press, 1998. P. 36.

средств продовольственной помощи на ВВП – рост более чем на 2 руб. на 1 руб. вклада, в США не удалось достичь таких результатов. Там оценивают отдачу в 1,7–1,8 доллара на каждый вложенный доллар¹.

Седьмой вопрос. Кто окажется главным бенефициаром дополнительного спроса? Очевидно, что сетевые магазины. Правда, Минпромторг России демократично заявляет, что среди ретейлеров могут быть все, даже автолавки и фермеры, но на практике так не получится. Проект не предусматривает хождения бумажных талонов/марок, которыми могли бы расплачиваться покупатели на рынках или в автолавках. Это означает, что нужны специальные устройства, которые могли бы обеспечить связь с расчетным центром или фискальными органами. Единовременные затраты на их приобретение и годовое обслуживание составляют от 18 до 35 тыс. руб.². Проект Минпромторга предусматривает, что управляющие компании рынков должны оснастить ими свой рынок. Даже если это будет сделано, услуги пользования для фермера не станут бесплатными. И каждая автолавка, чтобы участвовать в программе, должна быть оснащена таким специальным устройством.

Эти проблемы известны. В США, например, выделяются гранты федерального правительства и властей штатов для оснащения фермерских рынков³. Кроме того, до сих пор можно встретить и бумажные ваучеры⁴. Однако в России эти вопросы – гранты для оснащения фермерских рынков или бумажные ваучеры – даже не обсуждаются. Скорее всего, бенефициаром станет, например, сеть «Пятерочка», которая внедрена в сельские магазины потребительской кооперации.

И последнее: вряд ли целесообразно Минсельхозу ратовать за то, чтобы вводилась программа продовольственной помощи под его управлением. Если будет так, то сумма поддержки граждан попадет в аграрный бюджет (как это сделано в тех же США). Сама по себе программа продовольственной помощи очень дорогая и по расчетным объемам приближается к годовому бюджету Госпрограммы поддержки сельского хозяйства. Увеличение финансовых объемов Госпрограммы за счет продовольственной помощи создаст иллюзию увеличения финансирования сельского хозяйства, тогда как до сельского хозяйства дойдут только крохи (прямая поддержка фермеров была бы куда более значима).

Единственный плюс передачи Минсельхозу функции оператора программы продовольственной помощи – осознание министерством того факта, что цена имеет значение для потребления. Пока в своей деятельности оно ориентируется на объемы производства продовольствия без учета того, конкурентны ли российские продукты по цене с импортным продовольствием для граждан нашей страны. Министерство еще живет

1 Mark Zandi, Assessing the Macroeconomic Impact of Economic Impact of Fiscal Stimulus 2008 // Moody's Analytics. January 2008. P. 3–4.

2 По экспертной оценке РОСПИК, размер выручки одного киоска около 0,5–1 млн руб. в год, прибыль, около 50–100 тыс. руб. в год, соответственно. Стоимость установки контрольно-кассового оборудования нового типа (с онлайн подключением к налоговым органам и процессинговому центру) – 15–30 тыс. руб. Стоимость годового обслуживания по присоединению ККТ к оператору фискальных данных составляет не менее 3000 руб. Ежегодная замена фискального накопителя 8000 руб., т.е., суммарные затраты на первый год эксплуатации контрольно-кассовой техники составят 18–35 тыс. руб. Аналогичные затраты будут и при работе с кредитными картами.

3 <http://farmersmarketcoalition.org/education/snap/state-federal-support/>

4 <https://farmersmarketcoalition.org/education/snap/>

во времени, когда были барьеры в физическом доступе к продовольствию. Теперь этих препятствий практически нет, остались барьеры экономического доступа. Эта новая реальность Минсельхозом еще не осознана. Если с него будут спрашивать за улучшение питания не в целом по стране, а нуждающегося населения, возможно, министерство поставит перед собой новую задачу – снижения издержек и цен, а не закрытия рынков для более дешевой импортной продукции.

Таким образом, продвигать программу продовольственной помощи нужно, но целесообразно ее рассматривать именно как программу помощи неимущим. Если она не будет привязана к аграрному бюджету и российским продуктам, то выиграют обе стороны. Получатели поддержки смогут выбирать продукт по карману. В том случае, если российские продукты окажутся дешевле, то будут покупать именно их. Наши граждане, как показывают данные мониторинга продовольственной безопасности РФ, который проводится в РАНХиГС, всегда проявляют продовольственный патриотизм, если могут. А сельхозпроизводители смогут просить дополнительные деньги на прямую поддержку себя или аграрного образования, науки, продвижения продукции на рынки. Это им будет полезнее, чем неочевидная по своему эффекту поддержка через финансирование в рамках продовольственной помощи. ●

4. НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ: КАК ИЗМЕРИТЬ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

И.Соколов, Т.Малинина

Для стимулирования отдельных видов экономической активности, поддержки определенных территорий или категорий населения в России широко применяются налоговые льготы. Это ежегодно «обходится» бюджетной системе более чем в 2,5% ВВП выпадающих доходов. В то же время до сих пор не ведется систематическая работа по инвентаризации мер налогового стимулирования, отсутствуют единые подходы к оценке их эффективности.

Основной функцией налоговой системы традиционно считают фискальную, то есть формирование доходной части бюджета страны или отдельных ее территорий (региона, муниципалитета). Причем российская налоговая система, как подчеркивается в ряде публикаций, является достаточно эффективной в реализации этой функции, что проявлялось как в длительном периоде профицита бюджета в середине 2000-х годов, так и в относительно небольшом бюджетном дефиците в кризисные периоды 2008–2009 гг. и 2014–2016 гг.¹

Для стимулирования инвестиций и факторной производительности многие страны применяют налоговые стимулы в рамках своей налоговой политики. В качестве основных аргументов в пользу этого инструмента называются способность налоговых льгот² заметно повышать отдачу от инвестиций и сигнализировать об открытости экономики для частных инвестиций, а также их полезность для мобильности капитала. Кроме того, это служит инструментом налоговой конкуренции с другими юрисдикциями. Также считается, что предоставление налоговых льгот – более простое решение, нежели принятие бюджетных программ, направленных на стимулирование деловой активности³.

В то же время налоговые льготы, как и иные освобождения и преференции по налогам и сборам, предусмотренные действующим законодательством, приводят к недополученным бюджетным доходам. Поэтому любые инициативы по налоговому стимулированию должны

1 Например: Пансков, В.Г. Налоги и налогообложение: теория и практика: учебник для академического бакалавриата 4-е изд., перераб. и доп. М: Издательство Юрайт, 2014.

2 Согласно п. 1 ст. 56 Налогового кодекса РФ, налоговыми льготами признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере. Таким образом, к налоговым льготам относятся пониженные ставки для отдельных категорий плательщиков и определенных финансово-хозяйственных операций, вычеты налогооблагаемой базы, освобождения от налогообложения, изъятия объектов налогообложения, отсрочки выплаты налогов, налоговые кредиты и т.п.

3 На эту тему см. следующие публикации: Малинина Т. Направления совершенствования мониторинга налоговых льгот // Бюджет. 2014. № 10 (142); Золотарева А., Киреева А., Малинина Т. Специальные формы поддержки инновационной активности в России. М.: Дело, 2012.

реализовываться крайне взвешенно и ответственно, а страны, которые испытывают сильные бюджетные ограничения, должны быть особенно осторожны в предоставлении налоговых стимулов во избежание усиления сопутствующих фискальных рисков¹.

Примеров относительно успешного предоставления налоговых льгот немного (Коста-Рика, Ирландия, Малайзия, Китай). В большинстве стран эффект от применения налогового стимулирования оказался обратным: широко распространенные налоговые льготы привели к снижению уровня эффективного налогообложения и эрозии налоговых баз, что стало в свою очередь основными фискальными факторами развития кризисных явлений в национальных финансовых системах, особенно это касается стран с низким качеством госуправления. Дело в том, что успешность применения налоговых стимулов зависит от наличия сразу нескольких важных системных факторов: благоприятных макроэкономических условий, стабильности монетарной и налоговой систем, развитой инфраструктуры, мобильного и прозрачного рынка труда, готовности госструктур к партнерскому (взаимовыгодному) сотрудничеству с бизнесом². В противном случае налоговые преференции могут не только подрывать доходную базу бюджета и требовать болезненных налоговых корректировок в виде более высоких налогов на другие субъекты хозяйствования и виды деятельности, сокращения расходов или усиления зависимости от долгового финансирования, но и приводить к серьезным экономическим искажениям, политическим манипуляциям и коррупции.

В теории налогообложения уже давно сформулированы три принципа оптимальной структуры налогов: эффективность (минимальное налоговое искажение в распределении ресурсов по законам рынка); справедливость (обложение в соответствии со способностью платить налоги); простота (минимальные затраты на администрирование и исполнение налоговых обязательств). Очевидно, что налоговые льготы в целом нарушают эти три принципа оптимального налогообложения³, за исключением случаев вмешательства в устранение провалов рынка, налоговой конкуренции за привлечение инвестиционных проектов или формирования налоговых условий для развития экономических агломераций (производственных кластеров). В этой связи наиболее обоснованным налоговым стимулом является установление справедливых и умеренных базовых налоговых ставок.

В России в настоящее время как на федеральном, так и на региональном уровне существует большое количество налоговых льгот и преференций, при этом общий объем выпадающих доходов бюджетной системы составляет, по оценкам Минфина России, от 2,5 до 2,8% ВВП ежегодно.

1 Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region – technical report // by Nathan – MSI Group TO USAID/RCSA SADC Tax Subcommittee, SADC Trade, Industry, Finance and Investment Directorate, February 2004. https://www.nathaninc.com/sites/default/files/Effectiveness_and_Economic_Impact_of_Tax_Incentives_in_the_SADC_Region.pdf

2 Nersesyan, Nariné (2013). Effectiveness of tax incentives: global experiences // Tax and Development Program СТРА, DCD OECD, February 2013. https://www.taxcompact.net/documents/workshop-lusaka/2013-02-12_itc_Nersesyan_OECD.pdf

3 Chen, Duanjie. The Framework for Assessing Tax Incentives: A Cost-Benefit Analysis Approach // Paper for Workshop on Tax Incentives and Base Protection. New York, 23-24 April 2015. http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/04/2015TIBP_PaperChen.pdf

Основной объем налоговых расходов¹ сосредоточен на федеральном уровне – их доля составляет около 85% от общего размера выпадающих доходов бюджетной системы (см. табл. 1), – и в основном касается таких налогов, как налог на прибыль, НДС, налог на добычу полезных ископаемых, НДФЛ. На региональном уровне налоговые расходы в основном формируются благодаря льготам по налогу на имущество.

Таблица 1

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ МЕЖДУ УРОВНЯМИ
БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В 2014–2017 ГГ., МЛРД РУБ.

	2014	2015	2016	2017
Всего налоговые расходы	2190,3	2163,3	2208,8	2448,6
<i>в том числе</i>				
налоговые расходы федерального бюджета	1886,5	1835,9	1882,6	2103,0
налоговые расходы консолидированного бюджета субъектов РФ	282,7	302,0	305,8	319,6

Источник: по данным Минфина России.

В функциональном разрезе доминирующим направлением налоговых льгот является национальная экономика (в среднем 83–85% от всех налоговых расходов), внутри данного раздела наибольший вес имеют воспроизводство минерально-сырьевой базы и сельское хозяйство. В то же время теоретические исследования и эмпирический опыт применения налоговых послаблений указывают, что инвестиции в проекты, неразрывно связанные с конкретным местоположением их реализации (например, инвестпроекты по освоению природных ресурсов или агропромышленные проекты на специально отведенных землях) и не отличающиеся географической «мобильностью», не должны получать специальные налоговые преференции. Более обоснованной формой государственной поддержки их реализации являются бюджетные субсидии.

Еще одной особенностью российской практики применения налоговых льгот, уже не для бизнеса, а для населения, является их компенсационно-стимулирующий характер. Государство берет на себя часть расходов налогоплательщика на образование, приобретение жилья или медицинское обслуживание, как бы стимулируя потребление отдельных видов социальных услуг или рыночных благ. Напротив, в большинстве развитых стран налоговые льготы предоставляются в виде снижения налоговой нагрузки в обмен на одновременное снижение уровня потребления подобных товаров, работ, услуг. Так, в США гражданам, преимущественно проживающим за пределами страны в течение года и фактически не пользующимся общественными благами или благами с положительными внешними эффектами, финансируемыми из бюджетных средств (например, услугами социальной или транспортной инфраструктуры), предоставлено право исключить из налогооблагаемого по законам США дохода чуть более 100 тыс. долл.

1 Налоговыми расходами считаются выпадающие вследствие применения налоговых льгот доходы бюджета. Вместе с тем налоговая льгота не относится к числу налоговых расходов, если соответствующее положение целесообразно для соблюдения нейтральности, справедливости и/или эффективности налогообложения, включая простоту администрирования и исполнения требований налогового законодательства.

Будучи прямой альтернативой бюджетным расходам, налоговые льготы в России отличаются преимущественно бессрочным характером, отсутствием адресности, несмотря на формальную нацеленность на решение определенных задач государственной политики, и выведены из-под бюджетного контроля. Как справедливо отмечает Минфин России, подобная практика создает предпосылки для снижения эффективности мер государственной политики, недооценки фактических объемов поддержки того или иного направления, неоптимального распределения ограниченных бюджетных ресурсов и в конечном итоге ведет к прямым потерям общественного благосостояния¹. В этой связи необходимо обеспечить в рамках бюджетного процесса проведение регулярного мониторинга и оценки эффективности налоговых расходов бюджета.

На сегодняшний день существует множество исследований, посвященных количественной оценке эффективности налоговых льгот². Но большинство из методик либо не предназначены для всестороннего анализа издержек и выгод, сосредотачиваясь на выявлении отдельных последствий от применения налоговых льгот, либо используют крайне сложное эконометрическое моделирование всех социально-экономических последствий их применения. В силу их сложности и трудоемкости рекомендовать подобные методические подходы для регулярного использования государственными служащими без должной специальной подготовки не представляется целесообразным. Вот почему оценка эффективности налоговых льгот должна сочетать в себе комплексность и всесторонность учета социально-экономических и бюджетных последствий применения налоговых льгот, с одной стороны, и простотой и понятностью алгоритма анализа, с другой.

На наш взгляд, анализ эффективности налоговых льгот следует осуществлять в два этапа: сначала проверку их соответствия необходимым критериям целесообразности, а затем оценку достаточности показателя результативности их фактического или планового применения, характеризующего эффекты от использования льготы.

На первом этапе критериями анализа могут быть:

- а) льгота относится к числу налоговых расходов бюджета;
- б) потери доходов бюджета от применения льготы являются существенными (например, больше 100 млн руб. ежегодно);
- в) льгота не носит узкого характера при том, что она применяется в достаточно специфической сфере либо небольшим числом налогоплательщиков по прошествии нескольких лет от начала ее действия. Востребованность льготы рассчитывается как отношение фактического количества ее потребителей к потенциально возможному количеству ее пользователей;
- г) льгота не вызывает сложности администрирования и правоприменения, и/или ее использование не сопровождается злоупотреблениями, и/или ее действие достаточно адресно, и/или имеет соразмерные (низкие) издержки администрирования (издержки

¹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.

² Например: Brown J., David and John S. Earle. Do SBA Loans Create Jobs? // IZA Discussion, 2013. P. 7544. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2205174

администрирования налоговых расходов составляют менее 10% от их общего объема);

д) для достижения целей, которые преследует льгота, отсутствуют менее затратные альтернативные возможности (например, бюджетные субсидии или реализации проектов на основе государственно-частного партнерства).

Несоответствие вышеперечисленным критериям свидетельствует о недостаточной эффективности льготы, а, значит, она должна быть рекомендована к отмене, либо по крайней мере к разработке предложений по совершенствованию механизма действия льготы (например, для издержек ее администрирования, повышения востребованности льготы и т.п.).

Результаты анализа на соответствие применяемых сегодня в России налоговых льгот необходимым критериям представлены в приложении. Указанные в нем льготы являются «кандидатами» на отмену.

На втором этапе (в случае выполнения всех необходимых критериев эффективности) ведомство-куратор льготы либо Минфин России (для общесистемных институциональных льгот, затрагивающих интересы нескольких ведомств) должны провести их оценку на предмет соответствия критериям результативности. В этом случае должна быть проанализирована динамика хотя бы одного показателя (индикатора), на значение которого оказывает влияние рассматриваемая льгота. Очевидно, что цели применения льготы могут быть как социальные (например, повышение доступности социально значимых товаров и услуг для потребителя, поддержка отдельных групп населения, стимулирование занятости отдельных групп населения и т.п.), так и экономические (стимулирование инвестиционной активности, поддержка отдельных видов деятельности, повышение инновационной активности, стимулирование экономического развития определенных территорий и т.п.). Поэтому ведомству-куратору или Минфину необходимо подобрать как минимум один из индикаторов, который наиболее чувствителен к целенаправленному воздействию льготы. Например, это может быть объем потребления отдельных товаров (услуг), охват населения услугами социально значимых организаций, доля расходов населения (или его определенных групп) на социально значимые товары и услуги, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, доля инвестиционных расходов в общих расходах организаций, объем выпуска отдельных видов продукции и т.п.

При этом достоверность оценки влияния льготы на динамику целевого показателя (индикатора) зависит от соблюдения ряда требований:

- доступность полной информации о льготе;
- отсутствие в течение анализируемого периода существенных изменений в законодательстве по порядку применения льготы и расчету налогооблагаемой базы;
- отсутствие исключительно отрицательной динамики показателя (индикатора) и соответствующих налоговых расходов;
- отсутствие определяющего влияния иных факторов (помимо налоговой льготы) на динамику значений рассматриваемого показателя (индикатора).

Формирование механизма оценки эффективности налоговых льгот предполагает ряд мер, в частности, введение в бюджетный процесс процедур регулярного мониторинга и оценки налоговых расходов бюджета;

формализацию перечня налоговых расходов, подлежащего ежегодному пересмотру с целью учета изменений нормативных правовых актов, списка государственных программ/проектов и их структуры, а также иных обстоятельств; регламентацию процедуры отмены неэффективных и не соответствующих современным целям государства налоговых льгот; закрепление требований к установлению новых налоговых льгот, в том числе предусматривающих повышение адресности их применения и строгой координации с целями и задачами соответствующих инструментов государственного программно-целевого и проектного управления.

Получение адекватных результатов применения предлагаемого механизма оценки эффективности налоговых льгот напрямую зависит от остроты таких общесистемных проблем, как высокий уровень коррупции, избыточно волатильный обменный курс, инфляция, неудовлетворительная прозрачность и ритмичность бюджетных расходов, непоследовательность и непредсказуемость государственного управления и других важных институциональных условий.

ПЕРЕЧЕНЬ ОТДЕЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ, НЕ СООТВЕТСТВУЮЩИХ НЕОБХОДИМЫМ КРИТЕРИЯМ ЭФФЕКТИВНОСТИ¹

№	Содержание льготы	Норма НК РФ	Выпадающие доходы, млрд руб. ¹	Количество налогоплательщиков, ед. ²	Несоответствие критериям в), г), д)
Налог на прибыль организаций					
1	Не включаются в налоговую базу доходы ипотечных агентов и специализированных обществ, полученные от уставной деятельности	Подп. 29 п. 1 ст. 251	1,51	87	в)
2	Не включаются в налоговую базу доходы от эксплуатации и реализации судов, зарегистрированных в Российском международном реестре судов	Подп. 33 п. 1 ст. 251	0,32	98	в)
3	Не включаются в налоговую базу доходы от эксплуатации ³ и реализации судов, построенных российскими судостроительными организациями после 1 января 2010 г. и зарегистрированных в Российском международном реестре судов	Подп. 33.2 п. 1 ст. 251	0,15	24	в)
4	Не включаются в налоговую базу доходы Банка развития – государственной корпорации	Подп. 34 п. 1 ст. 251	68,52	1	в), д)
5	Повышающий коэффициент не выше 2 к основной норме амортизации по основным средствам резидентов промышленно-производственных, туристско-рекреационных особых экономических зон и участников свободной экономической зоны	Подп. 3 п. 1 ст. 259.3	0,28	5	в)
6	Повышающий коэффициент не выше 2 к основной норме амортизации по основным средствам с высокой энергетической эффективностью	Подп. 4 п. 1 ст. 259.3	0,57	57	в)
7	Повышающий коэффициент не выше 3 к основной норме амортизации по основным средствам, являющимся предметом договора финансовой аренды (лизинга)	Подп. 1 п. 2 ст. 259.3	11,13	366	в)
8	Применение коэффициента 1,5 к сумме фактических расходов на НИОКР по перечню НИОКР, установленному Правительством РФ	П. 7 ст. 262	0,8	64	в), г)
9	Пониженная ставка налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, для отдельных категорий налогоплательщиков	Абз. 4 п. 1 ст. 284	88,5	11 860	–
10	Пониженная ставка налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, для резидентов особых экономических зон от деятельности на территории таких зон	Абз. 5 п. 1 ст. 284	0,42	Не более 54	в)
11	Нулевая ставка налога для сельхозтоваропроизводителей и рыбохозяйственных организаций от деятельности, связанной с реализацией произведенной ими сельскохозяйственной продукции, в том числе переработанной	П. 1.3 ст. 284	55,7	4979	г)
12	Нулевая ставка налога для дивидендов, получаемых российскими организациями при стратегическом участии в капитале	Подп. 1 п. 3 ст. 284	203,23	н.д.	в), г)
Налог на добавленную стоимость⁴					
13	Освобождается от налогообложения реализация монет из драгоценных металлов	Подп. 11 п. 2 ст. 149	0,77	452	в)
14	Освобождается от налогообложения оказание услуг по ремонту и техническому обслуживанию в период гарантийного срока	Подп. 13 п. 2 ст. 149	4,17	11797	–

1 Указаны только те льготы, которые уже принесли потери доходов бюджета и по которым известны суммы потерь, причем потери составляют более 100 млн руб.

4. НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ: КАК ИЗМЕРИТЬ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

№	Содержание льготы	Норма НК РФ	Выпадающие доходы, млрд руб. ¹	Количество налогоплательщиков, ед. ²	Несоответствие критериям в), г), д)
15	Освобождается от налогообложения реализация лома и отходов черных и цветных металлов	Подп. 25 п. 2 ст. 149	42,41	56363	в)
16	Освобождается от налогообложения реализация исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и прав на их использование по лицензионному договору	Подп. 26 п. 2 ст. 149	24,88	21579	г)
17	Освобождается от налогообложения выполнение НИОКР, связанных с определенными видами деятельности	Подп. 16.1 п. 3 ст. 149	7,07	1822	в)
18	Освобождается от налогообложения реализация сельскохозяйственной продукции в натуральной форме сельскохозяйственными организациями своим работникам	Подп. 20 п. 3 ст. 149	0,11	600	в)
19	Пониженная налоговая ставка 10% для продовольственных товаров, товаров для детей и печатной продукции ⁵	П. 2 ст. 164	278	н.д.	г), д)
Налог на доходы физических лиц					
20	Имущественный налоговый вычет при приобретении жилья ⁶	Подп. 3 п. 1 ст. 220	151,1	3479051	г), д)
21	Освобождение от налогообложения доходов от реализации недвижимости, находившейся в собственности налогоплательщиков 3 года и более ⁷	П. 17.1 ст. 217	51,3 ⁸	н.д.	г)
22	Инвестиционный налоговый вычет на суммы средств, вносимых на индивидуальные инвестиционные счета	Подп. 2 п. 1 ст. 219.1	10,2	н.д.	г)
Налог на имущество организаций					
23	Освобождение от налогообложения в отношении имущества на балансе резидентов особых экономических зон, расположенного и используемого на территории таких зон, в течение 10 лет от постановки имущества на учет	П. 17 ст. 381	1,0	95	в)
24	Освобождение от налогообложения в отношении вновь вводимых объектов с высокой энергетической эффективностью в течение 3 лет от постановки имущества на учет	П. 21 ст. 381	0,93	321	в)
25	Освобождение от налогообложения для управляющих компаний особых экономических зон в отношении недвижимого имущества, учитываемого на их балансе в качестве основных средств и используемого для реализации соглашений о создании таких зон, в течение 10 лет от постановки имущества на учет	П. 23 ст. 381	0,76	22	в)

- 1 По данным форм статистической налоговой отчетности за 2015 г., если не сказано иное.
- 2 По данным форм статистической налоговой отчетности за 2015 г., если не сказано иное.
- 3 Содержание понятия «эксплуатация» различается в положениях подп. 33 и 33.2 п. 1 ст. 251 НК РФ.
- 4 По данным формы 1-НДС за 2016 г.
- 5 Расчеты из презентации ЦСР для 2015 г.
- 6 По данным формы 1-ДДК за 2014 г.
- 7 При сохранении льготы для доходов от реализации единственного жилья.
- 8 Расчет на основе данных формы 1-ДДК (2014 г.) с использованием данных Росреестра.

5. НАЛОГОВЫЙ МАНЕВР В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ

А.Каукин, Е.Миллер

Налоговый маневр, проводимый в нефтяной отрасли с конца 2014 г., должен был решить проблемы, связанные с неэффективностью отечественной нефтепереработки. Однако корректировка его первоначальных параметров в течение двух последующих лет с целью получения дополнительных средств в бюджет создает демотивирующие условия для НПЗ по повышению глубины переработки и модернизации производства. Наши исследования позволяют предложить вариант реализации налогового маневра, дающего возможность решить проблему стимулирования перехода к производству «корзины» нефтепродуктов с большей долей бензина.

Программа мер¹ по реформированию налогообложения нефтяной отрасли, призванных мотивировать к повышению энергоэффективности отечественной нефтепереработки и экономики в целом, сократить масштаб субсидирования нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ) России и стран ЕАЭС, а также повысить эффективность налоговой системы², была принята в конце 2014 г. Достичь основной цели налогового маневра – выравнивание условий деятельности нефтяных компаний на внутреннем и внешнем рынках – планировалось за счет сокращения экспортных пошлин и акцизов на нефтепродукты с одновременным повышением НДС на нефть.

На практике описанный механизм, изначально заложенный в Налоговый кодекс, претерпел значительные изменения (например, в конце 2015 г. снижение экспортной пошлины было заморожено с целью сохранения наполняемости бюджета в новых макроэкономических условиях) и фактически не сработал³. Несмотря на удешевление нефти, стоимость производства нефтепродуктов в среднем по экономике осталась достаточно высокой, нефтеперерабатывающая отрасль продолжает получать неявную субсидию (за счет заниженных относительно мировых внутренних цен на нефть), которая не доходит до конечного потребителя. Более того, несмотря на заявленные в 2014 г. планы по постепенному снижению акцизов на нефтепродукты, их ставки постоянно повышаются. Возникла ситуация, при которой доля налогов в рублевом выражении в тонне нефтепродуктов для внутреннего рынка значительно превышает долю налогов в тонне нефтепродуктов, отправляемых на экспорт⁴. Учитывая новый механизм распределения по уровням бюджета акцизных

1 Федеральный закон от 24.11.2014 г. № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2 Бобылев Ю., Идрисов Г., Каукин А., Расенко О. Нефть, бюджет и налоговый маневр // Экономическое развитие России. 2015. № 11. С. 47–50.

3 Идрисов Г., Каукин А. Налоговый маневр: ускорение экономического роста в ущерб бюджетной консолидации // Экономическое развитие России. 2016. № 6. С. 7–11.

4 Гордеев Д. Повышение акцизов блокирует налоговый маневр // Экономическое развитие России. 2016. № 9. С. 49–53.

платежей¹, взимаемых при продаже нефтепродуктов, производимых на территории России и позволяющих в значительной степени увеличить поступления в региональные бюджеты, это тормозит реализацию стратегии реформирования нефтяной отрасли².

В Институте Гайдара был разработан вариант реализации налогового маневра, который учитывает последствия кризиса, текущую экономическую ситуацию, экономику отдельных НПЗ и достижение первоначально запланированных конечных результатов реформы.

Согласно действующему законодательству³, параметры налогового маневра в 2016–2017 гг. имеют следующие значения⁴: коэффициент в формуле расчета экспортной пошлины на отечественную нефть в 2016 г. – 0,42, с 1 января 2017 г. – 0,3; базовая ставка НДС увеличивается с 857 руб./т в 2016 г. до 919 руб./т с 1 января 2017 г.; ставка экспортной пошлины на светлые нефтепродукты – 0,4 в 2016 г. и 0,3 с 2017 г.; ставка экспортной пошлины на темные нефтепродукты – 0,82 для 2016 г. и 1,00 начиная с 2017 г. Предусмотрено увеличение акциза на нефтепродукты в 2017 г. по сравнению со значением в 2016 г.⁵.

Основные параметры предлагаемого экспертами Института Гайдара варианта налогового маневра⁶:

- полная единовременная отмена вывозных таможенных пошлин на нефть с одновременным и эквивалентным (в абсолютных значениях в долларах за тонну) повышением НДС на добычу нефти, полная отмена вывозной таможенной пошлины на нефтепродукты в 2019 г.;
- ставка акциза на нефтепродукты остается на уровне 2018 г.;
- введение паушальной субсидии (единовременная, неделимая субсидия)⁷ всем НПЗ, с целью модернизации мощностей, постепенно сокращаемой до полной отмены в 2024 г.;
- распределение субсидии между НПЗ направлено в первую очередь на стимулирование перехода к производству «корзины» с большей долей бензина (в том числе возврата на уже осуществленные инвестиции).

В *табл. 1* представлена динамика налоговых поступлений при осуществлении варианта налогового маневра, рассчитанного специалистами

1 Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 145-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 6 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации” и статью 30 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».

2 Гордеев Д. Повышение акцизов блокирует налоговый маневр // Экономическое развитие России. 2016. № 9. С. 49–53.

3 Федеральный закон от 24.11.2014 г. № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4 На момент проведения расчетов и написания статьи.

5 В расчетах используется числовое значение акциза на автомобильный бензин класса 5 (10 130 за тонну в 2016–2017 гг. и 10 535 за тонну начиная с 1 января 2018 г.).

6 Методология расчетов для российских нефтепродуктов и нефти представлена в работах: Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Экспортная пошлина на нефть: отменить нельзя сохранить // Нефть России. № 12, декабрь 2011 г., с. 72–77; Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Модернизация или консервация: роль экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты // Экономическая политика. 2012. № 3. С. 5–19.

7 Могут рассматриваться и другие виды субсидии, например, отрицательный акциз, т.е. «обратный» акциз, система налоговых вычетов.

Института Гайдара. Из нее видно, что при реализации варианта с обменным курсом в 57,48 руб./долл. и ценой на нефть в 61,70 долл./барр. в 2024 г. розничные цены на бензин в 2019 г. вырастут в реальном выражении примерно на 7% по сравнению с 2018 г. и на 16,5% в 2024 г., а прирост суммарных поступлений в бюджет составит 1,7 п.п. ВВП в 2019 г., 2,5 п.п. ВВП в 2024 г. (относительно 2018 г.). Чистый эффект от предлагаемой версии налогового маневра, за вычетом 1,0 п.п. в 2019 г. (0,0 п.п. в 2024 г.) необходимого на субсидии НПЗ и 0,4 п.п. в 2019 г. (1,2 п.п. в 2024 г.), которые являются следствием изменения макроэкономических условий, составит 0,3 п.п. ВВП в 2019 г. и 1,3 п.п. ВВП в 2024 г.

Таблица 1

ДИНАМИКА НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОЛНОГО НАЛОГОВОГО МАНЕВРА В ВАРИАНТЕ ИНСТИТУТА ГАЙДАРА

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Курс доллара	руб./долл.	58,8	58,21	57,75	57,75	57,63	57,48
Цена на нефть	долл./барр.	55,0	57,0	58,14	59,30	60,49	61,7
Экспортная пошлина на нефть	% ВВП	0	0	0	0	0	0
Экспортная пошлина на нефтепродукты	% ВВП	0	0	0	0	0	0
Акциз на бензин	% ВВП	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51
НДПИ на нефть	% ВВП	9,0	9,22	9,32	9,48	9,63	9,78
Суммарные поступления в бюджет	% ВВП	9,51	9,73	9,84	9,99	10,14	10,29
Прирост суммарных поступлений в бюджет	п.п. к ВВП 2018 г.	1,67	1,89	2,00	2,15	2,30	2,45
Изменение безналоговой цены производителей на нефть	% к 2018 г.	39,0	42,9	44,7	47,8	50,6	53,4
Изменение безналоговой цены производителей на бензин	% к 2018 г.	10,3	13,9	15,7	18,6	21,2	23,9
Изменение розничной цены на бензин	% к 2018 г.	7,1	9,7	10,8	12,9	14,7	16,5

Примечание. Расчеты в ценах 2015 г.

Источник: расчеты авторов на основе данных ЦДУТЭК, Росстат, ФТС России.

Таблица 2

ДИНАМИКА РАЗМЕРА СУБСИДИИ НПЗ И ИТОГОВОГО ЭФФЕКТА ОТ НАЛОГОВОГО МАНЕВРА В ВАРИАНТЕ ИНСТИТУТА ГАЙДАРА, МЛРД РУБ.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Прирост суммарных поступлений в бюджет, млрд руб.	1344,2	1518,7	1605,6	1731,8	1850,3	1968,6
% ВВП	1,7	1,9	2,0	2,2	2,3	2,5
Субсидия НПЗ, млрд руб.	841,1	675,5	405,3	162,1	32,4	0,0
% ВВП	1,0	0,8	0,5	0,2	0	0
«Эволюционная» составляющая прироста (макроусловия), млрд руб.	261,9	436,4	523,3	649,4	768,0	886,3
% ВВП	0,4	0,6	0,7	0,8	1,0	1,2
Итоговый эффект от налогового маневра, млрд руб.	241,2	406,9	677,0	920,2	1049,9	1082,3
% ВВП	0,3	0,5	0,8	1,2	1,3	1,3

Примечание. Расчеты в ценах 2015 г.

Источник: расчеты авторов на основе данных ЦДУТЭК, Росстат, ФТС России.

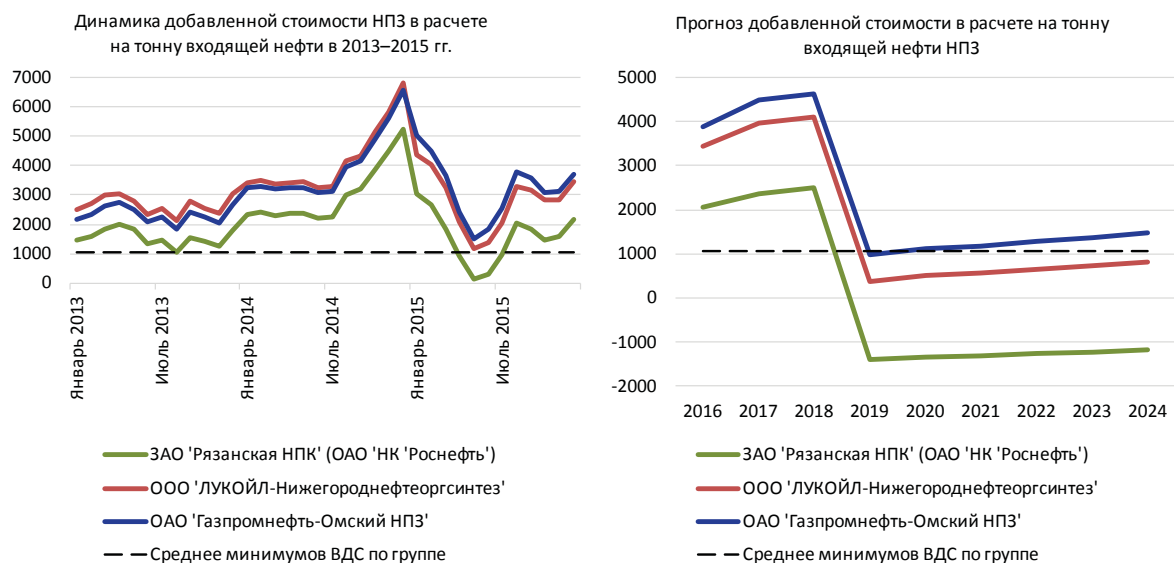


Рис. 1. Динамика добавленной стоимости НПЗ в 2013–2015 гг. и прогноз на 2019–2024 гг. по параметрам предложенного налогового маневра без учета субсидии, 1 руб. в расчете на 1 т входящей нефти

Для модельного расчета распределения субсидии между НПЗ был введен показатель, который представляет собой усредненное значение индивидуальных минимумов добавленной стоимости¹ отдельных НПЗ в 2013–2015 гг.; усреднение производилось внутри групп НПЗ², использующих сравнимые объемы сырой нефти в производстве (на рис. 1 в качестве примера представлены значения добавленной стоимости НПЗ крупнейших вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), использующих более 14 тыс. тонн нефти ежегодно, и ее среднее значение по группе). Расчет показывает, что в ходе реализации налогового маневра добавленная стоимость, производимая рядом НПЗ, при условии отсутствия модернизации мощностей опустится ниже исторических минимумов, которые еще позволяли им функционировать (с учетом возможного кросс-субсидирования внутри ВИНК). На рис. 1 также представлен пример прогноза добавленной стоимости в расчете на тонну входящей нефти, производимой НПЗ, по параметрам предложенной реформы на 2016–2024 гг., без учета субсидии. Видно, что некоторые заводы без модернизации своих мощностей не смогут функционировать с положительной рентабельностью и будут вынуждены запустить процесс модернизации. Субсидия таким НПЗ направлена на обеспечение их функционирования в переходном периоде. Субсидия также может быть предоставлена тем НПЗ, которые уже начали процесс модернизации для обеспечения возврата на уже осуществленные инвестиции.

Предлагаемый вариант реформы будет способствовать модернизации НПЗ, увеличению глубины переработки нефти и расширению доли светлых фракций, либо к закрытию неэффективных убыточных производств. При этом вводится паушальная субсидия всем НПЗ, позволяющая пройти переходный период после единовременной отмены экс-

1 Моделировалась как разница между стоимостью произведенной корзины нефтепродуктов и стоимостью использованной нефти.

2 Расчет проводился по коммерческим данным, предоставленным ЦДУ ТЭК, за 2015 г.

портной пошлины на нефть и модернизировать производство. Даже с учетом такой субсидии маневр увеличивает объем поступлений в бюджет от нефтяной и нефтеперерабатывающей отраслей. Также стоит отметить, что предлагаемый вариант сохраняет ставку акциза на нефтепродукты на уровне 2018 г., за счет которого происходит пополнение региональных бюджетов. ●

АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА

Божечкова А., заведующая лабораторией денежно-кредитной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС

Зубаревич Н., главный научный сотрудник лаборатории исследований демографии, миграции и рынка труда ИНСАП РАНХиГС

Идрисов Г., руководитель Научного направления «Реальный сектор» Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований отраслевых рынков и инфраструктуры ИПЭИ РАНХиГС

Каукин А., заведующий лабораторией исследований отраслевых рынков и инфраструктуры Института Гайдара, старший научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС

Малинина Т., старший научный сотрудник Научного направления «Макроэкономика и финансы»

Миллер Е., научный сотрудник лаборатории исследований отраслевых рынков и инфраструктуры ИПЭИ РАНХиГС

Трунин П., руководитель Научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, ведущий научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС

Соколов И., заведующий лабораторией бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

Шагайда Н., заведующая лабораторией аграрной политики Института Гайдара, директор Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС