

Налоговая и бюджетная политика**О НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЕ****Абел АГАНБЕГЯН**

Аганбегян Абел Гезевич — академик РАН,
заведующий кафедрой экономической теории
и политики РАНХиГС
(119571, Москва, просп. Вернадского, 82).
E-mail: aganbegyan@rane.ru

Аннотация

В статье рассматривается несостоятельность российской налоговой системы в новых условиях хозяйствования — ее неспособность выполнять свои основные функции: обеспечение роста доходов бюджета (которые сокращаются и будут сокращаться вплоть до 2019 года), стимулирование роста экономики, перераспределение доходов от богатых к бедным. Автор анализирует общий показатель налоговой нагрузки России, составляющий 33–35% валового внутреннего продукта, в сравнении с другими странами. Хотя эта налоговая нагрузка примерно равна средним показателям по развитым странам, предлагается ее снизить, поскольку Россия является менее развитой страной и ей требуется больше средств оставлять предприятиям и населению, чтобы иметь источники более быстрого развития, то есть налоговая нагрузка в России не должна превышать 30% ВВП. При этом предлагается значительно сократить налоговую нагрузку на бизнес, особенно в отношении оплаты труда. Одновременно следует ориентировать налоговую систему РФ на стимулирование деловой активности, на рост экономики и инвестиций при упорядочении существующих фискальных льгот за счет их большей адресности. Также в статье анализируются меры по укреплению распределительной роли налогов с целью сокращения огромной разницы в доходах богатых и бедных в России: налогообложение бедных слоев населения необходимо снизить, богатых — повысить, используя прямые налоги на доходы, налоги на недвижимость, на наследование имущества, а также косвенные налоги — акцизы на предметы роскоши.

Ключевые слова: функции налоговой системы, налоговая нагрузка, реформирование обязательных социальных платежей, мировые тренды изменения налоговой системы.

JEL: D31, E60, E62, E64.

В Послании Федеральному собранию от 1 декабря 2016 года Президент РФ В. В. Путин сказал: «Мы должны так ориентировать нашу налоговую систему, чтобы она работала на главную цель: на стимулирование деловой активности, на рост экономики и инвестиций, создавала конкурентные условия для развития наших предприятий. Нужно упорядочить существующие фискальные льготы, сделать их более адресными, отказаться от неэффективных институтов». И далее: «Необходимо в 2018 году подготовить и принять все соответствующие поправки в законодательство, в Налоговый кодекс, а с 1 января 2019 года ввести их в действие, зафиксировав их новые стабильные правила на долгосрочный период»¹.

Речь идет, таким образом, о необходимости подготовить проект налоговой реформы. И первый вопрос, который неизбежно возникает: зачем нужна налоговая реформа в ближайшие годы?

1. Неотложность налоговой реформы

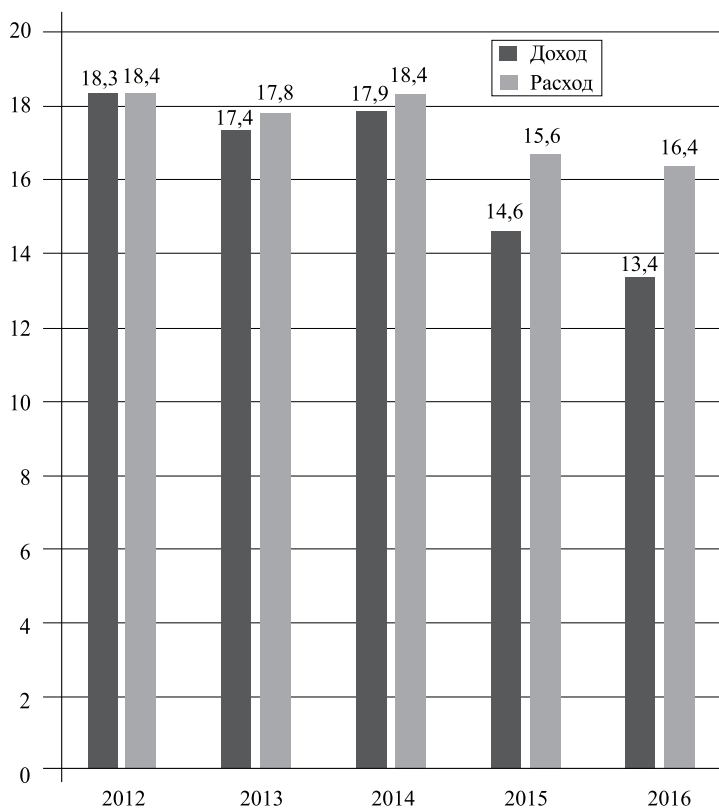
В новых условиях хозяйствования, которые сложились в стране после глубокого кризиса 2008–2009 годов, *действующая налоговая система оказалась несостоятельной*. Эта система в значительной мере базировалась на повышающихся экспортных ценах на нефть — главный товар российского экспорта, приносивший в последнее десятилетие перед кризисом более половины экспортной выручки. Цены на нефть, как известно, за одно десятилетие, с 1998-го по 2008 год, увеличились в 8 раз — с 12 до 95 долл./барр. Налог на возрастающий экспортный доход от продажи нефти и нефтепродуктов был основным среди всех налоговых поступлений в стране и давал до 40% от их общего объема.

В кризисном 2009 году цена за баррель нефти снизилась с 95 до 65 долл., и доходы федерального бюджета немедленно рухнули с 9,3 до 5,4 трлн руб. Такая доходная часть бюджета не могла обеспечить даже выплату в полном размере зарплат и пенсий, преобладавшую в бюджетных расходах. К счастью, в годы подъема был сформирован золотовалютный резервный фонд в размере 597 млрд долл., в состав которого входил Стабилизационный фонд, частично рассчитанный на финансирование доходов бюджета в случае их сокращения. Из этого резерва в 2009 году пришлось заимствовать 2,9 трлн руб., так что доходы бюджета выросли до 8,3 трлн руб., и с учетом дефицита удалось по минимуму профинансировать расходную часть бюджета. На 2010 год — год выхода из кризиса, когда нефтяные цены поднялись до 90 долл. за баррель, — доходов бюджета опять оказалось недостаточно, и снова пришлось дотировать бюджет

¹ См.: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379/>.

в сумме 1,6 трлн руб. При этом федеральный бюджет с профицитом в размере 1,8 трлн руб. превратился в дефицитный: дефицит составил 2,3 трлн руб. в 2009 году и 1,8 трлн руб. — в 2010 году.

Основные докризисные экономические и социальные показатели восстановились только к 2011–2012 годам. Но в 2013–2014 годах, с учетом возникшего в кризис значительного ежегодного оттока капитала из страны, наша страна от 4-процентного ежегодного восстановительного подъема экономики перешла к стагнации — еще до присоединения Крыма, событий на Украине, введения санкций против России и начавшегося снижения цен на нефть со второй половины 2014 года. С 2011 года доходы от продажи нефти перестали расти, и потому рост доходов бюджета практически остановился, а с 2014 года стал падать. Начали сокращаться и расходы бюджета. После введения санкций и снижения цен на нефть с 2015 года это падение стало катастрофическим, что наглядно демонстрирует рис. 1.



Примечание. Все данные приведены к ценам 2016 года.

Источники: roskazna.ru; economy.gov.ru.

Рис. 1. Доходы и расходы федерального бюджета, 2012–2016 годы (трлн руб.)

Доходы бюджета (в ценах 2016 года) сократились на 27% — с 18,3 трлн руб. в 2012 году до 13,4 трлн руб. в 2016 году. В то же время валовой внутренний продукт в 2016 году составил 97,8% от уровня 2012 года.

Что же это за налоговая система, которая даже при небольшом сжатии экономики приводит к катастрофическому снижению бюджетных доходов?

Ведь главное назначение налога — *фискальное*. Налоговая система существует прежде всего для того, чтобы обеспечивать доходы государства, которое выполняет важнейшие для страны задачи по безопасности, по развитию инфраструктуры, по социальному обеспечению.

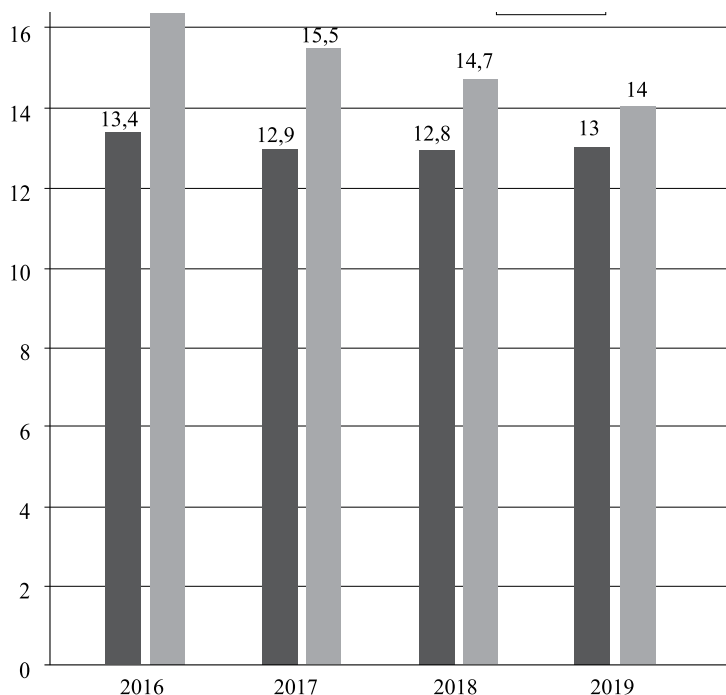
Во второй половине 2016 года Министерство финансов России после одобрения правительством внесло на рассмотрение Госдумы проект бюджета на 2017–2019 годы. В этом проекте доходы бюджета немного сокращаются, в то время как основу этого бюджета составляет прогноз Минэкономразвития о переходе от рецессии к нарастающему экономическому росту, который суммарно за эти годы должен составить около 4%, последовательно увеличиваясь до 2% в год к 2019 году.

На рис. 2 отражены показатели федерального бюджета на указанные годы.

По сравнению с 2012 годом доходы бюджета сокращаются на 29%. При этом ВВП за этот период не снижается, а даже возрастает. Столь диаметрально противоположная динамика экономики и федерального бюджета свидетельствует о полной несостоятельности налоговой системы, которая даже свою фискальную функцию реализовать не способна.

А что значит для страны столь значительное сокращение федерального бюджета? Ведь наибольшую часть этого бюджета составляют расходы на социально-культурные мероприятия — 37%. Другие важнейшие составляющие расходов — национальная оборона (20%), национальная безопасность и правоохранительная деятельность (13%), национальная экономика (15%). И такая относительно крупная статья, как общегосударственные расходы, составляет 7%. Значит, все эти расходы всего за 7 лет, за 2013–2019 годы, сокращаются в два и более раз.

До сих пор мы говорили о федеральном бюджете. Но динамика федерального бюджета примерно такая же, как и всего консолидированного бюджета, включая региональные бюджеты, бюджеты местных органов и внебюджетные государственные фонды (пенсионные, социальные, страхование здравоохранения). А ведь именно за счет консолидированного бюджета в значительной мере финансируются образование, здравоохранение: столь серьезное сокращение бюджета резко ухудшает жизненный уровень нашего населения.



Примечание. Все данные приведены к ценам 2016 года.

Источники: roskazna.ru; economy.gov.ru.

Рис. 2. Доходы и расходы федерального бюджета по проекту, 2016–2019 годы (трлн руб.)

Другая причина неотложности налоговой реформы состоит в невыполнении налогами своей второй основной функции — *стимулирования роста* экономики и инвестиций, о чем говорил В. В. Путин в процитированном выше послании Федеральному собранию.

Налоговый кодекс, как известно, в нашей стране разрабатывало Министерство финансов. И как фискальное ведомство оно, естественно, не уделило внимания налоговым стимулам. Именно поэтому инвестиции в России используются крайне неэффективно и не обеспечивают необходимый экономический рост. В годы десятилетнего подъема, по расчетам Всемирного банка, примерно наполовину наш экономический рост был обусловлен повышением цен на нефть и большим притоком в страну валюты. Экономический рост за 1999–2008 годы составил 90% (увеличение ВВП по физическому объему). Таким образом, по грубым оценкам, этот рост на 40% был вызван притоком валюты и на 40% — внутренними факторами

экономического развития. Приток валюты позволил увеличивать расходы консолидированного бюджета в среднем в 1,5 раза быстрее роста ВВП. А поскольку расширенный консолидированный бюджет составлял в эти годы около 40% ВВП, то это порождало значительный дополнительный рост экономики.

С 2000 года при росте ВВП примерно на 80% объем реальных доходов населения увеличился в 2,3 раза, то есть почти в 1,3 раза больше, чем ВВП. Соответственно, опережающими темпами рос розничный товарооборот, который создавал до 20% ВВП и значительно подхлестнул темпы экономического развития. Именно эти два фактора — опережающий рост бюджетных расходов и опережающий рост торговли — оказали наибольшее влияние на экономический рост — благодаря притоку дополнительных валютных поступлений, обусловленному повышением цены на нефть.

И та, и другая отрасль характеризуются низкой капиталоемкостью. На консолидированный бюджет в эти годы приходилось около 20% инвестиций, а на торговлю — около 3,5%. Так что более $\frac{3}{4}$ инвестиций использовалось на обеспечение внутреннего роста. При росте ВВП за счет внутренних источников, прежде всего инвестиций в основной капитал на 40%, инвестиции в годы десятилетнего подъема выросли в 2,8 раза. То есть на 1% прироста ВВП за счет внутренних источников приходилось более 4% роста инвестиций, что крайне неэффективно.

Эта неэффективность инвестиций во многом связана с отсутствием стимулирующей роли налогообложения. Половину инвестиций, как известно, в России осуществляют сами предприятия и организации — в значительной мере за счет собственной прибыли. В первые 4 года экономического подъема в России действовала льгота по освобождению от налога той части прибыли, которая выделяется на инвестиции, что стимулировало использование инвестиций для экономического роста. С 2000 года эту льготу отменили, и инвестиции сразу же «споткнулись». Если в 2000 году они выросли на 17,4%, в 2001-м — на 10%, то в 2002 году — лишь на 2,8%, значительно потянув вниз общие темпы роста ВВП и промышленности. В 2002 году ВВП вырос всего на 4,7% — самый низкий рост за все годы подъема, а промышленность — на 3,7%, в то время как, например, в 2000 году соответствующие темпы составляли 10 и 11,9%.

Отсутствие льгот для инвестиций при импортозамещении привело к тому, что после его широкого распространения в 1999–2001 годах, когда рубль девальвировался по отношению к доллару в 4 раза, в 2001–2002 годы импорт стал возвращаться. Причина — при стабилизации курса рубля по отношению к доллару розничные цены после повышения в 1998 году на 82% продолжили быстро расти — на 37% в 1999 году, на 20% в 2000 году и на 20% в 2001 году. Так что в эти годы

цены в целом выросли в 3,6 раза, приблизившись к уровню импортных. Темпы роста ВВП упали вдвое, а промышленности — втрое, поскольку без инвестиций импортозамещающие предприятия не могли осуществить техническое переоснащение и стать конкурентоспособными по отношению к импортной продукции, завозимой из стран дальнего зарубежья.

В силу разных причин лучше всех технологически перестроилась в эти годы *пищевая промышленность*, и потому темпы ее роста с приходом импорта из-за рубежа продолжали оставаться высокими — 8,4% в 2001-м и 6,5% в 2002 году, что было на уровне темпов экономического роста в период импортозамещения. А вот *легкая промышленность*, которая в период импортозамещения в 1999–2000 годах демонстрировала рост в 20 и более процентов в год, в 2001 году снизила его в 4 раза — до 5%, а в 2002 году даже сократила производство на 3,4%. Ее продукцию вытеснил импорт. *Машиностроение* в период импортозамещения развивалось темпами в 15–16%, но в 2002 году возвращение импорта сократило темпы до 2%. *Химическая промышленность* в этом же году снизила темпы роста до 1,6%, в то время как в 1999–2000 годах показывала 15–20-процентный рост.

Не были введены льготы и для инвестирования в экспорт готовой продукции с высокой добавленной стоимостью — прежде всего высокотехнологических отраслей. Поэтому с каждым годом подъема в Россию всё глубже «вонзалась игла» даровых нефтегазовых доходов, преобладающих в экспорте. Структура экспорта не улучшалась, а ухудшалась — с крайне негативными последствиями для всего дальнейшего развития нашей страны, когда от нефтегазовых доходов зависело до половины источников формирования российского бюджета. Их доля сократилась из-за снижения цен на нефть в 2–2,5 раза в 2014–2016 годах, но всё же осталась на уровне 35%, то есть самой высокой доли доходов от экспорта.

Отсутствие стимулов к развитию высокотехнологических отраслей привело к прогрессирующему отставанию России от уровня развитых стран. Поэтому по уровню экономического развития в международных рейтингах наша страна занимает более высокие места, чем по уровню развития высокотехнологических отраслей. Особенно трагично наше отставание по электронике, которое не сокращается, а усугубляется, в отличие от производства гражданских самолетов, которое пусть медленно, но всё же восстанавливается и набирает темпы.

Так что наша налоговая система не выполняет не только фискальную, но и стимулирующую функцию.

В большинстве стран Европы, особенно в развитых государствах, налоговая система также играет важную *распределительную роль* в социальном развитии, перераспределяя финансовые средства от

богатых к бедным слоям населения — в пользу тех, кто не имеет возможности нарастить свой доход вследствие возраста, инвалидности и других проблем. С помощью налоговой системы существенно сокращаются доходное и имущественное расслоение бедных и богатых в стране. В европейских странах, например, средний душевой доход самой богатой 10-процентной группы населения превосходит средний душевой доход самой бедной 10-процентной группы населения в среднем в 8–10 раз, а в странах социал-демократической ориентации это соотношение еще меньше — 6–8 раз. В России же эта разница достигала 16 раз, и это при том, что в Советском Союзе была, как известно, уравнительная система оплаты, и потому этот разрыв составлял всего 3–4 раза.

Самая серьезная проблема состоит в том, что большинство детей в нашей стране проживают в относительно малообеспеченных семьях, ибо количество иждивенцев является основным фактором, снижающим душевую доходность. Отсюда худшие жилищные условия для большого количества детей, худшее питание и, как следствие, худшее здоровье со всеми вытекающими для будущего поколения последствиями.

При этом чуть ли не единственная причина отсутствия в России прогрессивной шкалы налогообложения в зависимости от уровня дохода — удобство единой ставки для финансовых органов.

К тому же в системе налогов страны отсутствует нормальный налог на недвижимость в размере от 0,5 до 2% от ее рыночной стоимости, уплачиваемый ежегодно. Собственно говоря, налоговая система в этом смысле тоже стимулирует неравенство, расширяет его диапазон. Крайне ограничен налог на предметы роскоши. Одна из основных статей бюджета — социальное обеспечение — не нацелена на помощь малообеспеченным семьям, а размазывает огромную сумму средств по десяткам миллионов человек, значительная часть из которых принадлежат к средне- и даже к высокообеспеченным слоям населения.

Налоговая система страны крайне неудачно дифференцирована с точки зрения поступления налогов на федеральный уровень, с одной стороны, и на региональный и местный уровни — с другой. Собираемые в регионах налоги в значительной мере перечисляются в федеральный бюджет, так что из 83 субъектов Федерации 90% не могут покрыть свои расходы за счет поступающих налогов и сборов и потому являются дотационными регионами, получающими трансфертную помощь из центра. Одной рукой государство изымает доходы с территории, делая ее дефицитной, где расходы превышают остающиеся доходы, а другой — компенсирует эту разницу через трансферты. В результате подавляющее большинство регионов использует дотационную систему финансирования — худшую из всех

существующих систем, к тому же систему, не построенную на долгосрочных нормативах, которая хоть как-то могла бы стимулировать регионы зарабатывать средства и, соответственно, повышать уровень жизни своих жителей.

Напротив, дотационный режим является текущим, и руководители регионов вынуждены подолгу находиться в Москве, обивая пороги бесчисленных инстанций. Хуже всего дело обстоит с бюджетами местных органов власти, которые не имеют реального постоянного дохода и целиком зависят от перечисляемых им средств. Тем самым самостоятельность населения, возникающая на уровне муниципалитетов, — гражданская инициатива — не имеет материальной базы. Всё это дестимулирует социально-экономическое развитие регионов, поскольку если ты больше зарабатываешь, то тебе просто уменьшат транс и общая сумма бюджетного обеспечения региона не увеличится.

Несоизмеримо более эффективной стала бы система переводов как можно большего числа регионов на самофинансирование и самоуправление с максимальным развитием местной инициативы по увеличению доходов и расходов, по лучшему решению социальных вопросов за свой собственный счет. Именно на этих основах развиваются федеральные системы в Германии, США и Канаде, но применить этот опыт в России из-за сложившейся порочной системы регионального финансирования и управления не удастся.

Мы коснулись четырех, на наш взгляд, главных причин насущной необходимости неотложной налоговой реформы. Рассмотрим, в каких направлениях можно было бы провести это реформирование.

2. О налоговой нагрузке предприятий и населения

Общая налоговая нагрузка в России находится в основном на уровне развитых стран. Если взять долю налогов и обязательных платежей в ВВП в России в 2012 году, то она составляла 35%. Такая нагрузка была в Испании, Канаде и Великобритании (в этих странах она укладывалась в 34–36%). Существенно ниже налоговая нагрузка была в Японии и США — 29–32%. Значительно более высокая, чем в России, налоговая нагрузка наблюдалась среди развитых стран в Италии, Германии и Франции (43–46%).

В большинстве развивающихся стран налоговая нагрузка ниже, чем в развитых странах. И это понятно. Ведущие страны находятся на этапе постиндустриального развития, где главным источником роста являются вложения в человеческий капитал — в сферу «экономики знаний» (НИР, образование, информационно-коммуникационные технологии, биотехнологии и здравоохранение). Удельный вес «экономики знаний» в создании ВВП в Западной Европе составляет

около 30%, а в США — даже 40%. Это главный сектор постиндустриальной экономики, где концентрируются основные интеллектуальные услуги, составляющие содержание постиндустриальной эпохи. «Экономика знаний» является главным локомотивом их развития — на 60–70% социально-экономический рост этих стран связан с человеческим капиталом. И только 30–40% падает на инвестиции в основной капитал, поскольку доля промышленности в создании ВВП в этих странах составляет около 20%, сельского хозяйства — 1–2%, строительства — 3–4% и транспорта — 6–8%.

Налоговые сборы для государства в такой экономике прежде всего нацелены на развитие «экономики знаний», на государственное финансирование науки, образования, здравоохранения, на стимулирование всемерного развития информационных и биотехнологий. В крупных странах значительную долю госрасходов занимает также финансирование армии, судебно-правовых органов, органов государственного управления. Доля инвестиций в основной капитал ВВП в этих странах относительно низка — в США, например, всего 16%.

Развивающиеся страны, уровень экономического развития которых в 2–6 раз ниже, чем в развитых странах, пока находятся на стадии индустриального развития. И главным источником этого развития являются инвестиции в основной капитал, прежде всего в промышленность и в другие отрасли материального производства. В развивающихся странах доля инвестиций в основной капитал в 1,5–2 раза выше, зато «экономика знаний» у них пока производит 15–20% ВВП, что вдвое ниже, чем в развитых странах. Норма инвестиций в ВВП в размере 30–35% позволяет развивающимся странам обеспечивать рост экономики в 2–3 раза быстрее развитых стран — правда, при худшем качестве этого роста, поскольку в определенной мере он идет за счет увеличения традиционных, а не высокотехнологичных и высокоинтеллектуальных отраслей.

Китайская экономика характеризуется нормой инвестиций в ВВП в размере 45–50%, и это позволяет стране развиваться рекордными темпами — 6,5–7% в год, одновременно перестраивая на прогрессивный лад всю инфраструктуру и улучшая качество жизни огромного населения страны. В развивающихся странах поэтому ниже доля налогов и обязательных взносов в ВВП. Цель этого — оставить больше средств предприятиям, которые должны быстрее развиваться, и населению, уровень жизни которого значительно ниже, чем в развитых странах. Более низкие налоги позволяют населению лучше выживать в более трудных социально-экономических условиях.

Россия по уровню экономического развития примыкает к передовой группе развивающихся стран, отставая в 1,5 раза от уровня

экономического развития развитых стран и примерно в 2 раза от уровня их социального развития. Поэтому нам тоже нужны опережающие темпы социально-экономического развития по сравнению с развитыми странами, чтобы сократить отставание в обозримой перспективе.

В этой связи России целесообразно снизить норму налогов и обязательных взносов в ВВП с 35 до примерно 30% и поднять норму инвестиций в основной капитал с 17% до 30–35%. Одновременно предстоит хотя бы вдвое поднять долю «экономики знаний» в ВВП — с 13% в настоящее время до 25–30% к 2025 году. Это позволит нарастить темп экономического роста через 10 лет, необходимых для столь значительных преобразований, до 5–6% в год. В этом случае в 2030–2035 годах Россия достигнет уровня развитых стран сначала по экономическим, а потом и по социальным показателям, а в 2035–2040 годах поднимется на уровень самых передовых стран мира — стран G-7 — опять-таки сначала по экономическим, а потом и по социальным показателям.

Рассмотрим теперь более внимательно налогообложение предприятий и организаций, с одной стороны, и населения — с другой. Мы имеем самую низкую среди ведущих стран мира налоговую нагрузку на население, поскольку доходы населения у нас облагаются 13-процентным налогом, а не 25–35-процентным, как в развитых странах, или 20–25-процентным, как в развивающихся странах. На деле из-за высокой доли теневой экономики реальный подоходный налог (в процентах от общего объема доходов населения, подлежащих налогообложению) составит всего 7–8%. Кроме того, наше население пока выплачивает минимальный размер налога на недвижимость и земельные участки в размере 0,1% от рыночной оценки этих объектов в сравнении с обычным для развитых и многих развивающихся стран 1-процентным налогом.

Кроме того, в большинстве стран мира граждане обычно перечисляют до 10% из своих доходов на свое будущее пенсионное обеспечение. Такие перечисления на персональные счета граждан обычно осуществляют также организации, где они работают, и государство для государственных служащих. В подавляющем большинстве стран граждане платят 6–7% обязательных страховых взносов по медицинской страховке, куда также вносят свою лепту организации, где они работают, и государство. У нас, как известно, из своих доходов граждане эти платежи не производят — они целиком ложатся на предприятия и организации.

Из всех собираемых налогов и взносов в сумме около 27 трлн руб. российское население платит в виде подоходного налога 2,8 трлн руб., а с учетом налога на недвижимость, на землю, акцизы на бензин, алкоголь и сигареты — еще некую сумму, которая, в любом случае, вряд

ли превысит 4 трлн руб. Так что наше население платит всего 15% всех налогов, а остальные 85% — платит бизнес. Соответственно, из совокупной налоговой нагрузки в 35% ВВП на бизнес падает около 30% ВВП, а на население — около 5% ВВП. Таким образом, налоговое бремя для бизнеса в России существенно тяжелее, чем в других странах, где в основном соблюдается следующая традиция: около половины налогов и сборов — с населения и около половины — с бизнеса.

Предприятия и организации развитых стран уплачивают налоги в районе 15–20% ВВП, и столько же в среднем выплачивает налогов и обязательных сборов население. Чрезмерное обложение налогами бизнеса в России тормозит экономическое развитие. Именно из-за этого экономический рост за счет внутренних источников в новой России никогда не превышал по периодам 3–4% в год. Поэтому, а не только из-за отсутствия стимулов столь низка у нас эффективность инвестиций в основной капитал.

Тот факт, что население не платит обязательный взнос на будущие пенсии, медицинскую страховку, реальный налог на недвижимость и на землю, имеет серьезные негативные последствия.

Во-первых, из-за этого уровень жизни пенсионеров и показатель здоровья населения крайне низки. Из 91 страны мира по уровню жизни пенсионеров, как показывает международный рейтинг, Россия занимает 78-е место из-за недофинансирования пенсий², в то время как по уровню экономического развития — примерно 45-е, а по реальным доходам — 50-е.

На здравоохранение у нас сегодня направляется менее 5% ВВП, и здесь среди стран мира Россия занимает примерно 80-е место, а по результирующему показателю — ожидаемой продолжительности жизни — уже перемещается на 90-е место. Эта продолжительность в России равна 72 годам против 81 года в среднем у крупных передовых стран Европы (Великобритании, Франции, Германии, Франции и Испании). Эти страны прошли нынешний уровень продолжительности жизни в России в начале 1970-х годов — 40 лет назад. Добавим также, что по качеству здравоохранения Россия занимает 119-е место³.

Другое негативное последствие существующей системы обложения налогами и обязательными взносами населения России состоит в том, что они не приводят к сокращению разницы между богатыми и бедными, поскольку у нас отсутствует перераспределение средств от богатых к бедным, скорее наоборот — наибольшие льготы от отсутствия современной налоговой системы и социальных обязательств

² См.: Ведомости, 8 февраля 2014 года.

³ См.: rbc.ru, 22 сентября 2016 года.

получают как раз богатые. Она не стимулирует их к более скромному образу жизни, к вложению средств не в свое личное благосостояние, а в производство, в инвестиции.

А ведь Россия не относится к богатейшим странам мира. Здесь, по грубым оценкам, сосредоточено около 3% доходов и имущества от мировых показателей. Но Россия до кризиса занимала 2-е место после США по числу долларовых миллиардеров и мультимиллионеров, а сейчас переместилась на 3-е место, пропустив вперед Китай. По числу сверхбогатых людей наша страна опережает Японию и Германию, экономические показатели которых существенно выше, чем у России (правда, недавно Япония немного опередила Россию по общему объему доходов, находящихся у миллиардеров). Столь неправомерная концентрация богатства в руках узкого круга лиц резко снижает имидж России в мире и вызывает серьезные противоречия в нашем обществе.

Еще одно последствие существующей специфической системы налогообложения наших граждан состоит в том, что она не порождает достаточных стимулов, а значит, и активности граждан в зарабатывании дополнительных денег. Ведь из всех расходов 70–75% россияне тратят на покупку товаров и оплату услуг. В Западной Европе на эти цели идет 35–40% всех расходов, а в Америке — 25–30%. Поэтому каждая 5-процентная прибавка к общему заработку у граждан США увеличивает количество денег, которыми можно свободно распоряжаться, в три раза больше, чем в России, а в Западной Европе — в два раза больше. Этот дополнительный заработок на 20% увеличивает средства, которые остаются у людей на руках, в США и на 12,5% — в Европе. И лишь на 7% он увеличивает средства, остающиеся в распоряжении россиянина.

К тому же человек при той структуре расходов из своего номинально большого заработка, что принята на Западе, имеет более широкие возможности распорядиться своим доходом. Он может значительно улучшить свои жилищные условия, если захочет потратить на них больше, и, наоборот — может серьезно на них сэкономить, если выберет более скромное жилье. Он может иметь разные страховки по здоровью, с большим или меньшим доступом к медицинским услугам, он может выбирать разные пенсионные планы, вкладывать дополнительные деньги в свое будущее пенсионное обеспечение и т. д.

Предприниматель, выплачивающий более высокие зарплаты в том случае, если из них требуется платить пенсии, страховки по здоровью, налог на недвижимость, более высокий подоходный налог и т. д., получает дополнительные стимулы к повышению производительности труда, к высвобождению дорогой рабочей силы, к замене ее лучшей технологией производства и организации труда и т. д.

Существующая система в России, когда государство пытается взять на себя основные расходы по здравоохранению, обеспечить за счет своих скудных средств пенсиями 40 миллионов пожилых людей, всё время испытывает трудности, поскольку общество требует нормального соотношения пенсий и зарплат. Средний размер пенсий в России составляет около 35% средней заработной платы (без «теневой добавки» в 20–30%), тогда как по рекомендации МОТ это соотношение должно равняться 40–60%, что в большинстве стран уже достигнуто.

Люди хотят получить более качественную медицинскую помощь без простаивания в очередях, без бюрократических препятствий, а у государства нет средств ее обеспечить.

В подобной тупиковой ситуации и по пенсионной системе, и по расходам на здравоохранение государство вынуждено идти на непопулярные меры.

Государство из последних сил пытается сконцентрировать у себя всё финансирование социальных проблем, тратить всё больше государственных средств на развитие, например, коммунальных систем вместо того, чтобы переложить это «на плечи» жителей. Это приводит к росту теневому сектору, вынуждает людей делать подношения медработникам, расширять частный сектор оказания услуг, в том числе формально отнесенных к бесплатным госуслугам. Здесь мы имеем пережитки прежнего социалистического подхода, совершенно не соответствующего реалиям сегодняшней рыночной экономики. Социальная сфера России оторвалась от реальной экономики, не соответствует принципам ее организации. В результате налоговой реформы всё это можно привести в норму.

Что же конкретно здесь нужно сделать?

3. Предложения по радикальному реформированию системы налогов и обязательных социальных взносов для населения

Предлагается от «самостийной», несоответствующей рыночным условиям развития страны системы налогообложения и обязательных взносов с населения перейти к новой системе в соответствии с мировым опытом рыночных стран.

Подходный налог

Целесообразно, как это принято во многих странах мира, ввести понятие разных групп налогоплательщиков. Важно учитывать при налогообложении размер душевого дохода, а не только размер заработной платы или дохода работающего. Поэтому предлагается ввести разную шкалу налогов для бездетных граждан, граждан с одним ребенком, граждан с двумя детьми, граждан с тремя и более детьми.

При этом следует освободить от налога малообеспеченных граждан. Уровень малой обеспеченности целесообразно установить в размере половины от среднедушевого дохода (30 тыс. руб. в месяц в среднем по стране). Для бездетных граждан — заработок в 15 тыс. руб. не должен облагаться налогом. Если семья имеет одного ребенка — до 25 тыс. руб., если двух детей — до 35 тыс. руб., если трех детей, то заработок до 45 тыс. руб. не облагается налогом.

Соответственно, необходимо построить прогрессивную шкалу налогообложения с таким расчетом, чтобы налог достигал 13% при заработной плате выше необлагаемого минимума, а после этого целесообразно перейти к прогрессивной шкале (на часть заработка, превышающего минимум), где налог составлял бы 30% при зарплате в 5 раз выше необлагаемого минимума и 40% — при зарплате в 10 раз выше необлагаемого минимума. Это ступенчатое прогрессивное налогообложение несколько выравнивает несоответствие в уровне душевых доходов между семьями, имеющими разное количество детей, а максимальный размер налога, как видно, предлагается установить самым низким среди развитых стран. Среди крупных стран Европы самую низкую максимальную ставку подоходного налога имеет Испания (45%), а самую высокую — Великобритания (50%).

Налог на недвижимость

Этот налог целесообразно ввести в размере 0,5% или 1% от кадастровой стоимости, ориентирующейся на размер рыночной оценки жилья. Это потребует в расчете на душу населения в среднем по России около 5 тыс. руб. налога в год (при ставке 0,5%) или около 10 тыс. руб. (при ставке 1,0%) при наличии комфортного жилья (туалет, холодная и горячая вода, ванна или душ).

Чтобы избежать снижения реальной заработной платы и реальных доходов при введении платы за недвижимость, целесообразно провести с этой даты индексированное повышение зарплаты с таким расчетом, чтобы у 80–90% населения эти доходы не снизились. Малообеспеченные граждане получают определенную прибавку к своим доходам, а высокообеспеченные — относительно небольшое снижение реальных доходов. Весь этот налог должен идти муниципалитетам, где он станет главным финансовым источником их деятельности.

Обязательный взнос на пенсионное обеспечение

Этот взнос предлагается установить, как в Казахстане и в большинстве других стран, в размере 10% к зарплате, предоставив право дополнительных добровольных взносов под будущую пенсию в том же самом размере. При этом ту же сумму, что и в обязательном взносе,

должно уплачивать предприятие или организация, где человек работает, а применительно к добровольной части пенсии, которая будет освобождаться от подоходного налога, предприятие будет добавлять половину от этой суммы. При введении этих пенсий нужно провести соответствующее индексирование зарплаты, повысив ее на 11–12%.

Обязательное медицинское страхование

Размер обязательной медицинской страховки может быть установлен порядка 6% от уровня зарплаты, и такая же сумма должна возмещаться предприятием и организацией. Это страхование может быть дополнено добровольным страхованием в пределах такой же суммы, не облагаемой налогом. При этом предприятие, организация или государство может вносить до половины этой суммы дополнительных средств.

По нашему мнению, на 90% эта страховка будет покрываться суммами за счет фонда страхования, а 10% от суммы потребитель медицинских услуг должен оплачивать сам. Эта дополнительная сумма взноса тоже должна быть возмещена гражданам в виде соответствующей индексации зарплат.

Переход на рыночные тарифы в сфере жилищно-коммунальных услуг

Следовало бы приватизировать всю жилищно-коммунальную сферу, как это принято во всех других рыночных странах, и перейти на рыночные тарифы за коммунальные услуги. Речь идет о том, чтобы население полностью возмещало затраты на жилищно-коммунальные услуги по рыночным ценам. Если тарифы на все жилищно-коммунальные услуги будут рыночными, то они, возможно, возрастут. В этом случае нужно также компенсировать эти потери индексацией заработной платы.

Индексация заработной платы

Из сказанного видно, что указанные реформы предлагается осуществить менее болезненным путем за счет индексации заработной платы. На наш взгляд, провести ее при такого рода мероприятиях не так сложно. До 60% работающих заняты на предприятиях и в организациях, контролируемых государством, которое, соответственно, может полностью компенсировать им дополнительные затраты. Еще 15–20% работающих сосредоточены в крупных олигархических и полуолигархических компаниях, и с ними можно и нужно заключить договор о том, что они индексируют зарплату, а государство возьмет на

себя обязательство на такую же сумму снизить им налоги. Остальной контингент работает в средних и малых фирмах — им нужно предоставить налоговые льготы на величину их дополнительных затрат на повышение зарплаты. При этом может быть открыта горячая линия, по которой люди, не получившие компенсацию, могут звонить и добиваться ее законным путем.

В итоге заработная плата повысится с учетом налога на недвижимость примерно на 30–35% и в конечном счете составит около 50 тыс. руб. в среднем в месяц вместо нынешних 35 тыс. руб. Это может быть проведено постепенно: с одной даты будет введена новая пенсионная система, с другой даты (скажем, через год) — новая медицинская страховка, еще позже, после приватизации, — рыночные тарифы на ЖКХ и т. д.

В целом прирост заработной платы составит, по всей вероятности, около половины прибыли предприятий и организаций с учетом некоторого ее роста после реализации данной меры. В результате доля здравоохранения в ВВП с 5% повысится примерно до 8%, пенсионные фонды тоже получают дополнительные средства за счет отчислений от заработной платы — их размеры смогут быть повышены при выходе на пенсию примерно в 1,5 раза. При этом бюджет будет освобожден от необходимости перечислять недостающие средства в пенсионный фонд, к тому же начнет быстро расти накопительный пенсионный фонд — источник инвестиций.

Тем самым наша социальная система обретет новое рыночное лицо — мы перейдем к накопительным пенсиям и к общепринятой системе финансирования здравоохранения.

Повышение налогов и взносов с населения целесообразно совместить с введением налоговых льгот при оплате ипотеки, затратах на здравоохранение, образование, для специалистов сферы жизненно важных для страны специальностей, таких как информационные и биотехнологии и т. п. Следовало бы серьезно стимулировать граждан в тех случаях, когда они не тратят доходы на потребление, а осуществляют долгосрочные вложения, способствуя инвестиционному развитию страны и подъему «экономики знаний», как это принято в других странах.

4. Совершенствование налогообложения предприятий и организаций

В результате указанных мер — повышения подоходного налога, введения налога на недвижимость, переноса части обязательных страховых взносов с государства на граждан — объем налоговых поступлений увеличивается минимум на 3 трлн руб. Это даст возможность на треть снизить НДС (на 1,2 трлн руб.) и на 1,6 трлн руб. уменьшить

страховые взносы по обязательному социальному страхованию — с 5,6 трлн до 4 трлн руб.

Из расходов консолидированного бюджета целесообразно вообще исключить социальные взносы, получаемые в результате страхования, а не бюджетирования. Расходы бюджета будут также сокращены вследствие отказа от выделения средств на пенсии, частично на социальное обеспечение, на строительство коммунальных сетей. Это снижение может быть оценено примерно в 7 трлн руб.

Важный по значимости вопрос, который обязательно должен быть решен в ходе налоговой реформы, касается совершенствования налогов на добычу нефти, газа, другого сырья. Главная направленность — создать относительно равные конкурентные условия для месторождений с разными горно-геологическими, экономическими и инфраструктурными характеристиками.

В то же время предлагается:

— с одной стороны, повысить налогообложение в виде акциза на предприятия и организации, производящие товары или оказывающие услуги для VIP-клиентов, которые мало доступны не только для малообеспеченных слоев населения, но и для среднего класса.

Речь идет об организациях, строящих и продающих жилье по 100 и более тыс. руб. за 1 кв. м, о торговых заведениях, продающих товары по высоким ценам (типа сети «Глобус Гурмэ», «Азбука вкуса» или дорогих бутиков), о 4- и 5-звездочных отелях с дорогими номерами, об эксклюзивных ресторанах, где средний счет составляет более 3000 руб. на человека (без спиртного), о салонах, продающих дорогие автомобили стоимостью более 3 млн руб., яхты и многие другие предметы роскоши;

— с другой стороны, широко использовать стимулирующую роль налогов, освободив от них часть прибыли, используемой на инвестиции или вложения в «экономику знаний», предоставляя налоговые каникулы на время технологического обновления действующего производства или ввода в действие новых мощностей (предприятий), вводя налоговые льготы на импортозамещение, на экспортное производство готовых изделий или на предоставление услуг с высокой добавленной стоимостью, особенно в высокотехнологичных и инновационных отраслях, при использовании проектного и другого финансирования. Могут вводиться специальные льготы и для наиболее важных отраслей, например информационных, биотехнологических и т. д. Целесообразно также использовать налоговые льготы (установив сниженные налоги) для стимулирования производства относительно дешевой продукции и услуг, например при строительстве жилья эконом-класса, в торговле с дисконтом и др.

На наш взгляд, масштаб дополнительных акцизов на предметы роскоши и объем налоговых льгот могли бы составить порядка 2 трлн руб. в год и взаимно компенсироваться.

Так что в ценах 2015 года консолидированный бюджет получил бы около 20 трлн руб. вместо 27 трлн. И доля консолидированного бюджета, таким образом, в составе ВВП сократилась бы с 35 до примерно 27 трлн руб.

Важным результатом этих нововведений станет создание крупных фондов «длинных денег», прежде всего пенсионного фонда, откуда, по мере его ежегодного накопления, можно будет черпать наиболее длинные и наиболее эффективные инвестиции. В то же время, соответственно, увеличится объем обязательных средств страховых фондов, которые должны быть отданы частному бизнесу.

В заключение еще раз подчеркнем, что новая налоговая система должна выполнять как минимум три основные функции: (1) *фискальную*, обеспечивающую пополнение бюджета в соответствии с экономическим развитием страны; (2) *стимулирующую* социально-экономический рост и (3) *социально-регулятивную*, обеспечивающую справедливую дифференциацию зарплаты, доходов, сбережений и имущества.

Литература

1. Аганбегян А. Как оздоровить российский бюджет? // Экономическая политика. 2015. № 4.
2. Мау В. Антикризисные меры или структурные реформы: экономическая политика России в 2015 году // Вопросы экономики. 2016. № 2.
3. Медведев Д. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10.
4. Медведев Д. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. 2016. № 10.
5. Мишустин М. Влияние экономических тенденций на динамику налоговых доходов // Экономическая политика. 2013. № 5.
6. Мишустин М. Факторы роста налоговых доходов: макроэкономический подход // Экономическая политика. 2016. № 5.
7. Петросян Е. Пути гармонизации систем налогообложения в странах Евразийского экономического союза // Экономическая политика. 2016. № 6.

Ekonomicheskaya Politika, 2017, vol. 12, no. 1, pp. 114-133

Abel G. AGANBEGYAN, academician, Head of the Department of Economic Theory and Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: aganbegyan@rane.ru

On Tax Reform

Abstract

Insolvency of the taxation system in new conditions of market economy when it could not perform the main functions — to provide growth of budget receipts (they will be decreased up to 2019), to stimulate growth of economy, to redistribute the income from the rich to the poor is considered in the article. The general indicator of the tax burden of

Russia equal to 33–35% of GDP is analyzed in comparison with other countries. Though this tax burden is approximately equal to average values in developed countries, it is offered to reduce it as Russia are less developed country and more means are necessary for enterprises and the population to have sources of more quick development. It is offered to reduce it to the level of developing countries, i. e. less than 30% of GDP. At the same time, it is offered to reduce tax burden on business considerably in order to compensate partially the growth of wages which is necessary to ensure the increase the income of the population (i. e. indexation connected with the rise of the taxes). It is necessary to aim our taxation system to stimulate business activity, the growth of economy and investments. Also measures for strengthening a distribution role of taxation in reduction an unreasonable difference in welfare of the rich and the poor in Russia are considered. For the poor the taxes should be decreased, and to the rich — increased in the form of the direct taxes on the income, the real estate, inheritance and in the form of indirect taxes — excises on luxury goods.

Keywords: functions of the taxation system, the tax burden, reforming obligatory social payments, the international trends of changing the taxation system.

JEL: D31, E60, E62, E64.

References

1. Aganbegian A. Kak ozdorovit' rossiiskii biudzheth? [How to improve russian budget?]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2015, no. 4.
2. Mau V. Antikrizisnye mery ili strukturnye reformy: Ekonomicheskaya politika Rossii v 2015 godu [Anti-crisis measures or structural reforms: Russia's economic policy in 2015], *Voprosy ekonomiki*, 2016, no. 2.
3. Medvedev D. Novaia real'nost': Rossiia i global'nye vyzovy [A new reality: Russia and global challenges]. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 10.
4. Medvedev D. Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie Rossii: Obretenie novoi dinamiki [Social and economic development of Russia: Finding the new dynamics]. *Voprosy ekonomiki*, 2016, no. 10.
5. Mishustin M. Vliianie ekonomicheskikh tendentsii na dinamiku nalogovykh dokhodov [Effect of economic trends on the dynamics of tax revenues]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2013, no. 5.
6. Mishustin M. Faktory rosta nalogovykh dokhodov: Makroekonomicheskii podkhod [Factors of growth of tax revenues: A macroeconomic approach]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2016, no. 5.
7. Petrosian E. Puti garmonizatsii sistem nalogooblozheniia v stranakh Evraziiskogo ekonomicheskogo soiuza [Possible ways of further evolution of tax systems in the EAEU countries]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2016, no. 6.