

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 18(56) Октябрь 2017 г.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ.....	3
1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ НА 2018–2020 ГОДЫ: РЕЖИМ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ (А.Дерюгин, И.Соколов).....	6
2. ПЛАТЕЖНЫЙ БАЛАНС РФ В III КВАРТАЛЕ 2017 ГОДА (А.Божечкова, А.Кнобель, П.Трунин)	11
3. ДОЛГИ НАСЕЛЕНИЯ ЗА ЖКУ: КОМУ ПЛАТИТЬ ТЯЖЕЛО? (А.Бурдяк).....	16
4. НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В РОССИИ (В.Громов, А.Корытин, С.Патель).....	20
АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА	25

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.

Редактор: Гуревич В.С.



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

Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2017. № 18 (56). Октябрь / Божечкова А., Бурдяк А., Громов В., Дерюгин А., Кнобель А., Корытин А., Патель С., Соколов И., Трунин П. Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Кадочникова П.А., 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. 25 с. URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2017_18-56_October.pdf

При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ

Резкое торможение промышленного роста в сентябре можно рассматривать как локальный эпизод, не меняющий восстановительного тренда в российской экономике. Однако факторы, обусловившие это торможение, имеют фундаментальное происхождение: снижение добычи нефти и замедление динамики в производстве газа, поставки которого в Европу не растут прежними темпами.

Неизменная по сути структура отечественного хозяйства предопределяет неизбежность таких «локальных эпизодов» и в будущем. Однако основная, в полном смысле фундаментальная проблема – потенциально растущий структурный разрыв между российской и глобальной экономикой, когда первая – слабо меняется, а вторая – меняется быстрее ожидаемого.

В этой связи вполне оправдано обостренное внимание к XIX съезду Коммунистической партии Китая и его вероятному влиянию как на геополитику, так и геоэкономику. Тем более, что решения структурного характера в этом государстве реализуются довольно последовательно и с разнонаправленным влиянием на экономику других стран (примером чему служит абсолютное сокращение выпуска стали, добычи угля, угольной генерации и т.д.). Нефтепроизводители крайне неохотно, но начинают верить в европейские планы полного отказа от продажи машин с двигателем внутреннего сгорания уже в 30-е годы XXI века, однако такие же планы есть у Пекина. И шансов это осуществить, учитывая устройство китайской экономики и политики, у него даже больше, тем более его намерения теперь идеологически подкреплены съездом (активизация экологической политики). Растущий автопарк Китая до сих пор был решающим аргументом при обосновании растущего спроса на нефть. Но массовая электрификация транспорта способна ослабить этот спрос заранее, еще во второй половине 2020-х. И это гораздо более серьезный структурный вызов, чем сланцевая революция, вероятность которой отрицали вплоть до того момента, когда она перекроила мировой нефтяной рынок и национальные бюджеты десятков стран.

Наши эксперты, анализирующие проект федерального бюджета на 2018–2020 гг., обращают внимание на заложенное в нем серьезное сокращение расходов и весьма консервативный прогноз цены на нефть.

В долях ВВП бюджетные доходы сокращаются с 16,0% в 2017 г. до 14,8% к 2020 г. В основном это связано с динамикой нефтегазовых поступлений при крайне пессимистичной оценке мировых цен на нефть – она определена на уровне 41–42 долл. за баррель в 2019–2020 гг., причем прогнозируемое ослабление рубля не полностью компенсирует снижение нефтяных котировок. Сами эксперты исходят из более высокой цены нефти – 46–48 долл. при соответствующем ей обменном курсе 60–63 руб. за долл. В этом случае объем нефтегазовых доходов превысит заложенный в проекте уровень (в том числе в 2019–2020 гг. – на 0,3–0,4 п.п. ВВП). Поступления ненефтегазовых доходов, как следует из проекта бюджета, ожидаются на стабильном уровне – до 10% ВВП.

Отмечено также предусмотренное серьезное сокращение расходов с 18,1% ВВП в 2017 г. до 15,6% ВВП к 2020 г. при том, что в период 2011–2017 гг. расходы федерального бюджета никогда не опускались ниже 18% ВВП. Эффективность бюджетной консолидации последних лет, по мнению экспертов, была низкой: с 2013 г. по 2017 г. расходы сократились лишь с 18,6% до 18,1% ВВП. Запланированное резкое сокращение расходов на ближайшие три года связано с подстройкой бюджета под новое бюджетное правило, принятое этим летом. Однако, анализируя его, эксперты приходят к выводу, что, несмотря на простоту, оно не обладает должной устойчивостью, и при накоплении средств в Фонде национального благосостояния хотя бы в размере 10–15% ВВП начнется сильное политическое давление в сторону повышения базовой цены на нефть (сейчас в правило заложена цена на постоянном уровне 40 долл. за баррель Urals).

Отмечая, что предусмотренная в проекте динамика расходов в недостаточной мере позволяет поддерживать экономический рост и может поставить под угрозу выполнение социальных обязательств, эксперты полагают оправданным удержание непроцентных расходов на уровне не ниже 16% ВВП и дефицита бюджета – не выше 1,5% при сохранении текущей налоговой нагрузки.

При этом они положительно оценивают предусмотренное в проекте снижение непроизводительных расходов и намеченное на 2018 г. сокращение секретных и совершенно секретных ассигнований (на 7%), хотя доля закрытых расходов (17,5% федерального бюджета) по-прежнему более чем на порядок превосходит аналогичные показатели в сфере государственных финансов развитых стран.

Согласно проекту, основным источником покрытия дефицита бюджета в 2018 г. послужит Фонд национального благосостояния, а в 2019–2020 гг. – государственные заимствования. Намеченный объем заимствований (при реальной ставке доходности 2,5–3% и темпах экономического роста 2%) ведут к некоторому росту госдолга и расходов на его обслуживание. Государственный долг составит 16,1% ВВП против 13,6%, ожидаемых по итогам 2017 г.

Подводя итог своему анализу проекта федерального бюджета, эксперты указывают, что удержание расходов в номинальном выражении на уровне текущего года может позитивно сказаться на повышении бюджетной устойчивости. Однако более вероятным им представляется сценарий, когда бюджетные параметры будут существенно скорректированы (причем это может затронуть и бюджет 2018 г.) для решения задач, которые будут поставлены политическим руководством в рамках нового политического цикла. Так это происходило, например, с принятием в 2012 г. известных майских указов. Вывод: заниженные оценки доходов и расходов оставляют резерв для принятия новых расходных обязательств, а реальный уровень бюджетных расходов, несмотря на новые бюджетные правила, может оказаться значительно выше запланированного.

Оценивая же состояние консолидированных бюджетов субъектов РФ, эксперты отмечают прогнозируемое сохранение тренда на стабилизацию доходов и расходов и сокращение бюджетного дефицита. Определенные опасения у них вызывает заложенная тенденция сокращения реального объема межбюджетных трансфертов регионам к 2020 г., при этом решение реструктурировать бюджетные кредиты регионам, постепенно отказываясь от практики бюджетного кредитования, оценивается ими, скорее, положительно.

Анализируя текущую бюджетно-финансовую ситуацию, нужно, вероятно, признать, что она не дает поводов для острого беспокойства: все эти

поводы располагаются как бы за национальным периметром, носят гипотетический характер и поэтому служат слабым стимулом к структурным и институциональным сдвигам. Большинство показателей находятся совсем не в зоне бедствия, и даже некоторое их ухудшение не меняет эту ситуацию.

Например, продолжившееся в III квартале 2017 г. сокращение сальдо текущего счета платежного баланса РФ, связанное со снижением экспорта при сохранении уровня импорта, вряд ли послужит поводом для тревог. Его размер (1,2 млрд долл.) не отличается сильно ни от предыдущего квартала, ни от данных за сопоставимый период прошлого года. Больше того, в профиците оказался не только текущий, но и финансовый счет, в том числе благодаря росту прямых иностранных инвестиций.

По оценкам экспертов, в III квартале реальный эффективный курс рубля был переоценен на 1,5–2% по сравнению с фундаментально обоснованным уровнем (обусловлен динамикой производительности, условий торговли, потоков капитала). По их мнению, возврат курса к равновесной траектории при инфляции в России порядка 3% и в странах-торговых партнерах – 1,5–2,5%, потребует ослабления номинального курса рубля приблизительно на 2,8%. При сохранении условий торговли на текущем уровне некоторое ослабление рубля (на фоне вероятного снижения притока иностранного капитала в финансовые активы РФ) вновь вызовет стабилизацию текущего счета на околонулевом уровне.

Возможно, относительная стабильность финансовых показателей, снижение потребительской инфляции и более умеренная динамика тарифов сыграли свою роль в том, что по итогам 1 полугодия 2017 г. доля неоплаченных населением счетов за жилищно-коммунальные услуги снизилась до 4,8% – рекордно низкого, по оценке экспертов, уровня. Правда, основные причины они видят, скорее, в наведении порядка в сфере ЖКХ, развитии электронного документооборота, более прозрачном процессе тарифообразования и устранении дефектов учета.

Согласно их анализу, нет видимой корреляции между долей бедного населения в регионах и долей неоплаченных счетов за жилищно-коммунальные услуги (так, задолженность в республиках Северного Кавказа заметно выше, чем в наиболее бедных регионах – Калмыкии, Тыве, Еврейской АО). При этом важно также, какая доля семей не отражается в статистике неплат за ЖКУ. Иными словами, насколько население субъектов Федерации включено в отношения с предприятиями ЖКХ. Например, в той же Тыве – лишь 19%, а в Чечне – 35% получают услуги от этих предприятий. В среднем по России доля этого населения выше в городе (74%). Наиболее часто должниками по услугам ЖКХ становятся семьи с тремя и более несовершеннолетними детьми и неполные семьи. По сравнению с предыдущим годом такие домохозяйства чаще становились должниками, в то время как в целом по стране ситуация улучшилась.

В рамках данного анализа не рассматривалась проблема уплаты налога на недвижимость или практика взыскания налоговой задолженности. Отчасти эти актуальные темы – о практике и перспективах налогового администрирования, причем применительно и к налогоплательщикам-физлицам, и к юридическим лицам, рассматриваются еще в одном исследовании наших экспертов. В нем речь идет о борьбе с уклонением от налогов, информатизации деятельности ФНС, процедурах налогового контроля, администрировании налога на имущество физлиц. ●

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ НА 2018–2020 ГОДЫ: РЕЖИМ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

А.Дерюгин, И.Соколов

В настоящее время в Госдуме находится на рассмотрении проект федерального бюджета на 2018–2020 гг. Его отличительными чертами являются консервативный прогноз цены на нефть, сильное сокращение расходов в результате применения новых бюджетных правил и высокий уровень государственных заимствований. Кроме того, с началом в 2018 г. нового политического цикла может потребоваться наращивание расходов для решения задач, поставленных руководством страны.

В конце сентября 2017 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект о федеральном бюджете на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг. (далее – законопроект). Проект федерального бюджета на предстоящие три года имеет следующие основные показатели – табл. 1.

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2018–2020 ГГ.,
МЛРД РУБ.

Наименование	2017 (оценка)	2018 (проект)	2019 (проект)	2020 (проект)
Доходы, всего	14 720,3	15 257,8	15 554,6	16 285,4
% ВВП	16,0	15,7	15,1	14,8
<i>в том числе:</i>				
нефтегазовые доходы	5 795,2	5 479,6	5 247,5	5 440,4
% ВВП	6,3	5,6	5,1	4,9
ненефтегазовые доходы	8 925,1	9 778,2	10 307,1	10 845,0
% ВВП	9,7	10,0	10,0	9,8
Расходы, всего	16 728,4	16 529,2	16 373,7	17 155,3
% ВВП	18,1	17,0	15,9	15,6
Дефицит (-) / Профицит (+)	-2 008,1	-1 271,4	-819,1	-869,9
% ВВП	2,2	1,3	0,8	0,8

Источник: пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Общий уровень доходов федерального бюджета в долях ВВП, согласно законопроекту, сократится с 16,0% ВВП в 2017 г. до 14,8% ВВП к 2020 г. Основным фактором его снижения станет динамика нефтегазовых поступлений вследствие крайне пессимистичной оценки мировых цен на нефть – 49,9 долл./барр. в 2017 г., 43,8 долл./барр. в 2018 г. и 41–42 долл./барр. в 2019–2020 гг. При этом прогнозируемое ослабление рубля к доллару не сможет в полной мере компенсировать снижение цен на нефть.

По нашим оценкам, цена на нефть в рассматриваемом периоде будет колебаться на уровне 46–48 долл./барр. и ей будет соответствовать обменный курс в 60–63 руб./долл. В случае реализации подобных ценовых и курсовых ориентиров объем нефтегазовых доходов превысит

заложенный в бюджете уровень на 0,1 п.п. ВВП в 2018 г. и на 0,3–0,4 п.п. ВВП в 2019–2020 гг.

Поступления нефтегазовых доходов ожидаются на стабильном уровне 9,8–10,0% ВВП, что в соответствии с бюджетными проектировками связано с улучшением макроэкономической ситуации, ростом качества налогового администрирования и индексацией ставок акцизов.

Поступления от основного источника нефтегазовых доходов – НДС – прогнозируются в течение всего трехлетнего периода с небольшим превышением (0,3 п.п. ВВП) над объемом поступлений от данного налога в 2017 г. Доходы от налога на прибыль, «импортных» пошлин и акцизов в целом прогнозируются в долях ВВП для всего периода 2018–2020 гг. на уровне 2017 г., что является вполне обоснованным.

В 2018–2020 гг. планируется снижение общего объема *расходов* федерального бюджета с 18,1% ВВП в 2017 г. до 15,6% ВВП к 2020 г. Отметим, что в период с 2011 по 2017 г. расходы федерального бюджета не опускались ниже 18% ВВП.

В целом эффективность бюджетной консолидации последних лет традиционно оставалась достаточно низкой: с 2013 по 2017 г. расходы федерального бюджета сократились с 18,6 до 18,1% ВВП, при этом они выросли на 24% в номинальном выражении и сократились лишь на 9,7% в реальном выражении. Заметно ухудшилась структура расходов федерального бюджета: сокращению подверглись преимущественно производительные статьи расходов (инвестиции в инфраструктуру, науку и в человеческий капитал). Столь резкое сокращение расходов федерального бюджета – на 2,5 п.п. ВВП за ближайшие три года – связано с подстройкой бюджета под новое бюджетное правило, принятое в июле 2017 г.

Напомним, что, согласно правилу, предельный объем расходов определяется как сумма трех компонентов: 1) базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть на постоянном уровне 40 долл./барр. марки Urals, и соответствующей ей базовой цене на природный газ; 2) объема нефтегазовых доходов, рассчитанных в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза Минэкономразвития России; 3) расходов по обслуживанию долга. Несмотря на очевидную простоту и понятность данной конструкции, новое бюджетное правило не обладает необходимой устойчивостью: при накоплении средств в Фонде национального благосостояния (ФНБ) хотя бы на уровне 10–15% ВВП начнется сильное политическое давление в сторону пересмотра базовой цены, как это уже было в 2005 г. Кроме того, все компоненты бюджетного правила ведут себя либо проциклично, либо ациклично, что не позволяет удерживать расходы на относительно постоянном уровне.

По нашему мнению, заложенная в проекте бюджета динамика расходов в недостаточной мере позволяет поддерживать за счет бюджета экономический рост и может поставить под угрозу выполнение социальных обязательств (в условиях сохранения текущего законодательства в социальной сфере).

Нам представляется оправданной тактика удержания непроцентных расходов федерального бюджета не ниже 16% ВВП и дефицита федерального бюджета не выше 1,5% ВВП при обеспечении плавного снижения доли непроизводительных расходов (на оборону, правопорядок, госуправление, субсидии госкомпаниям и финансово окупаемым

институтам развития, социальные расходы) и сохранении текущего уровня налоговой нагрузки. Это позволит соблюсти баланс между необходимостью, с одной стороны, обеспечивать потребности граждан в образовании и здравоохранении, социальной поддержке, общественной безопасности и т.п., а с другой стороны, сохранять достаточно благоприятные условия для ведения бизнеса.

В разрезе функциональной классификации расходов наибольший их прирост в абсолютном и относительном выражении к концу трехлетнего периода, в 2020 г., относительно уровня 2017 г. запланирован по следующим разделам:

- «Обслуживание государственного и муниципального долга» на 149,9 млрд руб., или на 20,8%;
- «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» на 163,5 млрд руб., или на 8,3%;
- «Образование» на 38,9 млрд руб., или на 6,2%;
- «Здравоохранение» на 46,9 млрд руб., или на 10,4%.

Также предполагается незначительный прирост объемов финансирования в 2020 г. по сравнению с 2017 г. по разделам «Межбюджетные трансферты общего характера» и «Охрана окружающей среды» на 21,5 и 1,9 млрд руб., или на 2,7 и 2,0% соответственно.

Сокращение расходов в долях ВВП к 2020 г. относительно 2017 г. отмечается по большинству разделов, в том числе: «Социальная политика» на 1,1 п.п. ВВП, «Национальная оборона» и «Национальная экономика» на 0,6 п.п. ВВП, «Общегосударственные вопросы» на 0,3 п.п. ВВП, «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Межбюджетные трансферты общего характера» на 0,2 п.п. ВВП, «Образование» и «Физическая культура и спорт» на 0,1 и 0,06 п.п. ВВП соответственно. По остальным разделам функциональной классификации расходы в 2020 г. в долях ВВП остаются на уровне 2017 г. Необходимо отметить существенное снижение именно непроизводительных расходов федерального бюджета.

Доля расходов, распределенных по программам, в общем объеме расходов бюджета в 2020 г. относительно 2017 г. остается неизменной, на уровне 51,5%. Что касается направлений государственных программ, то наибольшая доля расходов за весь период 2018–2020 гг. пойдет на «новое качество жизни» (19,6%) и инновационное развитие экономики (12,5%). Такие крупные направления расходов, как пенсионное обеспечение и поддержание обороноспособности страны, по-прежнему не входят в программную часть федерального бюджета.

Особенностью законопроекта становится отказ от федеральных целевых программ (ФЦП) в 5 пилотных госпрограммах. Если в 2017 г. финансируются из бюджета 33 ФЦП, то до 2020 г. планируется профинансировать только 14. При этом мероприятия программ, не потерявшие свою актуальность, предполагается включить в мероприятия действующих подпрограмм или интегрировать во вновь разработанные подпрограммы (например, ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» трансформировалась в подпрограмму «Комплексное развитие фармацевтической и медицинской промышленности»).

Следует также отметить, что проектный подход, который должен стать более эффективным инструментом реализации приоритетов

государственной политики, чем ФЦП, пока не интегрирован в полной мере в программный бюджет. Так, по данным Счетной палаты, в бюджете 2017 г. на реализацию приоритетных проектов предусмотрено 122 млрд руб., что составляет 1,3% от программных расходов федерального бюджета.

Секретные и совершенно секретные ассигнования в 2018 г. сократятся на 7,0% до 2 трлн 896,3 млрд руб. (3,0% ВВП) и составят 17,5% расходов федерального бюджета. Несмотря на относительно большую открытость проекта бюджета, доля закрытых расходов по-прежнему более чем на порядок превосходит аналогичные показатели государственных финансов в развитых странах, а значит, его прозрачность едва ли можно признать удовлетворительной.

Основным *источником финансирования дефицита* федерального бюджета в 2018 г. будут являться средства ФНБ, а в 2019–2020 гг. – государственные заимствования (табл. 2).

Таблица 2

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА,
МЛРД РУБ.

Показатели	2017 (оценка)	2018 (проект)	2019 (проект)	2020 (проект)
Всего источников	1 923,8	1 271,4	819,1	869,9
% ВВП	2,1	1,3	0,8	0,8
в том числе:				
государственные заимствования	1 010,3	785,7	805,6	1 044,6
средства ФНБ	663,5	1 113,7	4,5	3,8
средства Резервного фонда	1 060,8	–	–	–
приватизация	42,1	13,0	12,2	11,4
прочие источники	-852,9	-641,0	-3,2	-190,0

Источник: пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Такие объемы заимствований (с реальной ставкой доходности на текущем уровне 2,5–3% и при темпах экономического роста в 2%) приведут к некоторому росту объема госдолга и увеличению расходов на его обслуживание. Госдолг составит 16,1% ВВП против 13,6% по итогам 2017 г. При этом масштабы заимствований примерно соответствуют размерам госинвестиций (открытой части) и даже превосходят их.

В предлагаемых правительством РФ параметрах бюджета поступления от приватизации не являются значимыми (колеблются в интервале 11–13 млрд руб. ежегодно), что в целом не соответствует логике оптимизации государственного участия в экономике.

Финансовые взаимоотношения с регионами

В соответствии с прогнозом сохраняется тенденция стабилизации уровня доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и сокращения бюджетного дефицита. Реальные объемы доходов и расходов субъектов РФ в ближайшие 3 года будут находиться на уровне, близком к уровню 2015–2017 гг. Совокупный бюджетный дефицит регионов не должен превысить 0,01–0,05% ВВП.

Вместе с тем определенное опасение вызывает тенденция к сокращению реального объема межбюджетных трансфертов регионам (с 1,85% ВВП в 2017 г. до 1,44% ВВП в 2020 г.), что приведет к сокращению общего

реального объема доходов региональных и местных бюджетов, росту бюджетного неравенства, а также дальнейшему сокращению инвестиционной составляющей бюджетных расходов регионов и муниципальных образований. В наибольшей степени от этого могут пострадать регионы с наименьшим уровнем бюджетной обеспеченности (республики Северного Кавказа, Республика Алтай, Республика Тыва, Камчатский край, Республика Калмыкия, Чукотский автономный округ, Республика Бурятия и др.).

В 2017 г. проведена централизация части налога на прибыль организаций по ставке 1% с дальнейшим перераспределением соответствующего объема между субъектами Российской Федерации через дотации на выравнивание. Эта мера увеличила объем трансфертов регионам на 0,07% ВВП. Даже с учетом этого к 2020 г. объем выравнивающих дотаций сокращается до 0,59% ВВП, что ниже уровня 2016 г. (0,60% ВВП).

Можно отметить общую тенденцию к увеличению доли нецелевой финансовой помощи в межбюджетных трансфертах (с 44% в 2017 г. до 50% к 2020 г.), что происходит за счет снижения реального объема субсидий и иных межбюджетных трансфертов. Это будет способствовать повышению прозрачности системы межбюджетных отношений и гибкости региональных властей в проведении своей бюджетной политики.

Выступая 22 сентября 2017 г. на заседании президиума Госсовета, президент России сообщил о принятии решения реструктуризовать накопленные бюджетные кредиты регионов на 7–12 лет. Определенные проблемы в связи с реализацией данного решения могут возникнуть у регионов, имеющих большой накопленный объем бюджетных кредитов, рефинансировать погашение которого придется за счет увеличения коммерческого долга (Республика Мордовия, Смоленская область). Но, несмотря на возможные проблемы для ряда регионов, постепенный отказ от использования бюджетного кредитования представляется решением, освобождающим бюджетную систему от выполнения несвойственных ей кредитных функций.

В заключение нужно подчеркнуть, что параметры бюджета, сформированные на основе новых бюджетных правил, свидетельствуют о попытке Правительства осуществлять политику жесткой бюджетной экономии. Удержание расходов федерального бюджета в номинальном выражении примерно на уровне 2017 г. может позитивно сказаться на улучшении бюджетной устойчивости. Однако достаточно вероятным представляется другой сценарий: параметры федерального бюджета могут быть существенно скорректированы в дальнейшем для решения задач, которые будут поставлены руководством страны в рамках нового политического цикла. Подобная корректировка может затронуть уже бюджет 2018 г. Примером такой политики в нынешнем политико-деловом цикле являются майские 2012 г. указы президента. С учетом этого заниженные оценки доходов и расходов оставляют резерв для принятия новых расходных обязательств, и реальный уровень расходов федерального бюджета, несмотря на новые бюджетные правила, может оказаться значительно выше запланированного в законопроекте объема. ●

2. ПЛАТЕЖНЫЙ БАЛАНС РФ В III КВАРТАЛЕ 2017 ГОДА

А.Божечкова, А.Кнобель, П.Трунин

В III квартале 2017 г. сокращение сальдо счета текущих операций платежного баланса РФ продолжилось в результате стабилизации экспорта при росте импортных поставок. Формированию профицита финансового счета способствовал приток иностранного капитала в прочие сектора в форме прямых иностранных инвестиций, а также покупка нерезидентами ОФЗ. Двойной профицит платежного баланса, в свою очередь, способствовал умеренному укреплению рубля.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса, в III квартале 2017 г. сальдо счета текущих операций составило 1,2 млрд долл., что не сильно отличается от показателя в предыдущем квартале (2,8 млрд долл.¹) и в III квартале 2016 г. (0,4 млрд долл.) (рис. 1). Тем не менее структура сальдо счета текущих операций претерпела некоторые изменения: это касается трех основных балансов, определяющих счет текущих операций.

Баланс торговли товарами составил 20,7 млрд долл., снизившись на 18% по сравнению с предыдущим кварталом (25,1 млрд долл.) и превысив на 13% значение III квартала 2016 г. (18,3 млрд долл.). Такое значение было достигнуто, во-первых, за счет стабилизации стоимостных объемов экспорта, которые составили 84,3 млрд долл. (в I квартале – 82,6 млрд долл., во II квартале – 83,5 млрд долл.) вследствие традиционно устойчивых физических объемов экспортных поставок, а также слабо меняющихся с начала 2017 г. мировых цен на основные товары российского экспорта: нефть, газ, металлы, удобрения, уголь². Во-вторых, произошел рост импортных поставок до уровня 63,6 млрд долл., что на 9% выше значения предыдущего квартала (58,5 млрд долл.) и на 21% выше III квартала 2016 г. (52,6 млрд долл.). Это объясняется прежде всего укреплением рубля (согласно данным Банка России, индекс реального эффективного курса рубля к иностранным валютам в январе-сентябре 2017 г. по отношению к январю-сентябрю 2016 г. составил +20,5% – значительное укрепление, означающее существенное относительное удешевление импортных поставок)³.

Произошло ухудшение *баланса торговли услугами*: в III квартале 2017 г. он составил -9,1 млрд долл. По сравнению с -7,6 млрд долл. в предыдущем квартале и -7,1 млрд долл. в III квартале 2016 г. Такая динамика обусловлена медленным ростом экспорта услуг до 15,4 млрд долл. (прирост на 4% по сравнению с предыдущим кварталом, в котором

1 Отличается от значения -0,3 млрд долл., представленного в предварительной оценке ЦБ платежного баланса, см. Божечкова А., Кнобель А., Трунин П. Платежный баланс во II квартале 2017 г. // Экономическое развитие России. 2017. № 9. С. 8–11.

2 См. Кнобель А., Фиранчук А. Российский экспорт в первой трети 2017 г. // Экономическое развитие России. 2017. № 7. С. 11–18.

3 О влиянии курсовой динамики на торговлю см. Кнобель А., Фиранчук А. Внешняя торговля в 2016 г. // Экономическое развитие России. 2017. № 3. С. 8–17.

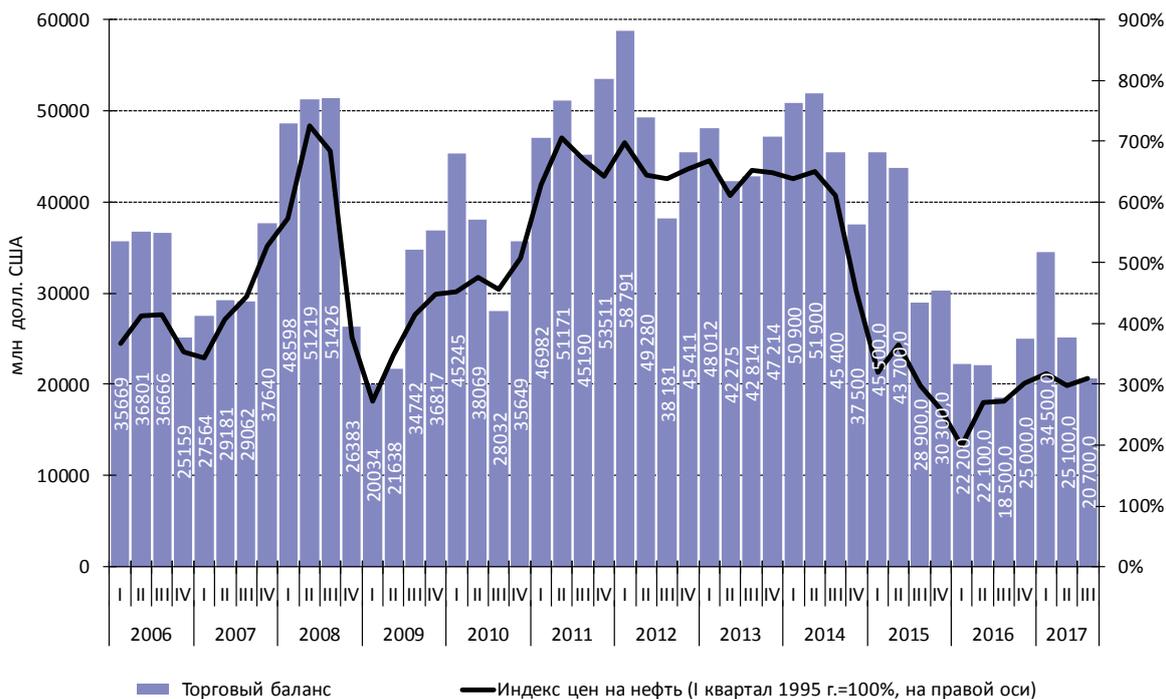


Рис. 1. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2006–2017 гг.

Источник: Банк России, расчеты Института Гайдара.

экспорт услуг составил 14,8 млрд долл., и на 11% по сравнению с III кварталом 2016 г., когда экспорт услуг составлял 13,9 млрд долл.) на фоне более интенсивного роста импорта услуг до 24,4 млрд долл. (прирост на 9% по сравнению с предыдущим кварталом, когда импорт услуг составил 22,4 млрд долл., и на 16% по сравнению с III кварталом 2016 г., когда экспорт услуг составлял 21,0 млрд долл.). Прежде всего это связано с продолжающимся ростом расходов россиян на зарубежные поездки.

Баланс инвестиционных доходов в III квартале 2017 г. составил -7,1 млрд долл., что существенно (за счет сезонного фактора) отличается от баланса инвестиционных доходов предыдущего квартала (-12,6 млрд долл.) и близко к значению аналогичного показателя III квартала 2016 г. (-7,9 млрд долл.).

Остальные составляющие счета текущих операций (баланс оплаты труда, баланс ренты, баланс вторичных доходов) по-прежнему составляют незначительную величину по сравнению с упомянутыми выше основными балансами, в результате чего их динамика не оказывает значимого влияния на динамику счета текущих операций.

В III квартале 2017 г. в профиците оказался не только текущий, но и финансовый счет, сальдо которого достигло 9,5 млрд долл. (по сравнению с 1,0 млрд долл. в III квартале 2016 г.). Обязательства российских экономических агентов перед иностранными по итогам июля-сентября выросли на 5,7 млрд долл., притом что за аналогичный квартал прошлого года они сократились на 5,4 млрд долл. Увеличению иностранных обязательств способствовал рост прямых иностранных инвестиций в прочие сектора (6,1 млрд долл. против -2,1 млрд долл. в III квартале 2016 г.).

По всей видимости, приток прямых иностранных инвестиций в III квартале, как и кварталом ранее, связан с реинвестированием полученных в виде дивидендов доходов. Помимо этого, существенный вклад

в увеличение иностранных обязательств внес рост портфельных инвестиций федеральных органов управления и прочих секторов (4,5 млрд долл. и 3,0 млрд долл. соответственно). Рост портфельных инвестиций федеральных органов госуправления обусловлен повышенным интересом иностранных инвесторов к российским ОФЗ в условиях умеренно жесткой процентной политики Банка России. В III квартале банковский сектор продолжил погашать обязательства перед внешним сектором, сократив внешние пассивы на 9,3 млрд долл. (на 15,5 млрд долл. в 1 полугодии 2017 г.)

Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) сократились за июль-сентябрь 2017 г. на 3,7 млрд долл. (в 1 полугодии 2017 г. они выросли на 16,5 млрд долл., а в III квартале прошлого года сократились на 6,3 млрд долл.). Это произошло прежде всего за счет снижения иностранных активов банковского сектора, составившего 16,3 млрд долл. В I квартале иностранные активы банков выросли на рекордные 13,6 млрд долл., что, скорее всего, было связано с предоставлением нерезидентам кредита в поддержку сделки по приватизации «Роснефти». По всей видимости, во II–III кварталах этот кредит был погашен. Иностранные активы прочих секторов выросли за июль-сентябрь на 13,8 млрд долл. (1,9 млрд долл. в III квартале 2016 г. и 7,2 млрд долл. во II квартале текущего года) преимущественно за счет исходящих прямых иностранных инвестиций, составивших 10,9 млрд долл. (1,8 млрд долл. в III квартале 2016 г. и 7,6 млрд долл. во II квартале текущего года). Портфельные инвестиции прочих секторов увеличились на 1,7 млрд долл. (0,4 млрд долл. в III квартале 2017 г.).

Чистый приток частного капитала, наблюдавшийся во II квартале 2017 г. (0,9 млрд долл.), в III квартале сменился его оттоком, составившим

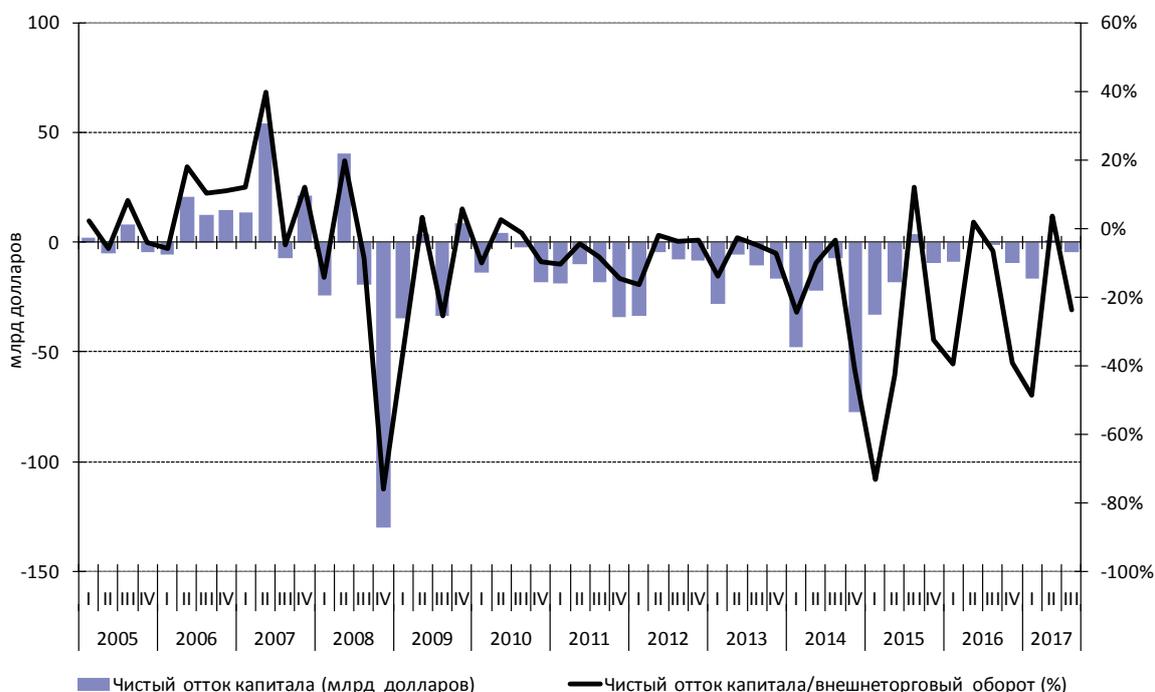


Рис. 2. Чистый отток капитала частного сектора в 2005–2017 гг.

Источник: Банк России, расчеты Института Гайдара.

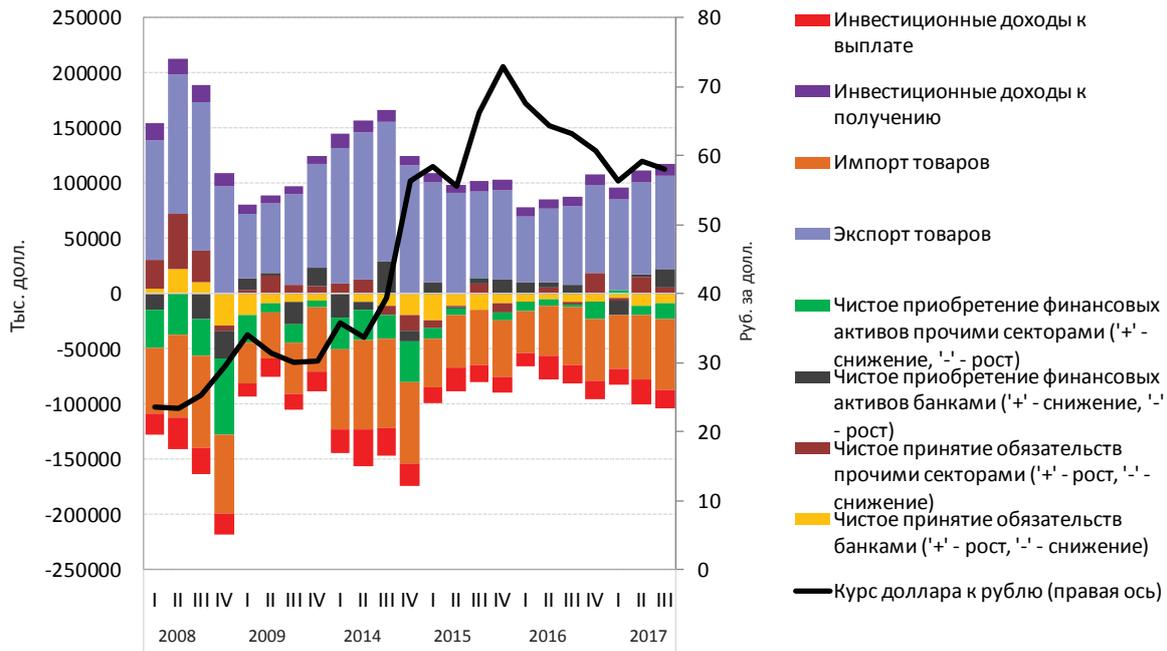


Рис. 3. Основные факторы изменения платежного баланса РФ

Источник: Банк России.

4,9 млрд долл. (1,4 млрд долл. в III квартале 2016 г.) (рис. 2). Так, чистый вывоз иностранного капитала небанковским сектором в размере 11,9 млрд долл. был лишь частично компенсирован чистым ввозом капитала банками, составившим 7,0 млрд долл.

Величина резервных активов Банка России за III квартал 2017 г. выросла на 6,5 млрд долл. (18,8 млрд долл. за 1 полугодие 2017 г.). Это отчасти обусловлено покупкой Минфином России иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, составившей около 1,9 млрд долл., и погашением валютной задолженности банковского сектора перед ЦБ РФ (1,7 млрд долл. за III квартал 2017 г.). Остальное увеличение международных резервов связано с операциями Банка России по управлению валютной ликвидностью в РФ за счет привлечения краткосрочных валютных кредитов под залог ценных бумаг.

Таким образом, наблюдаемое на протяжении большей части III квартала 2017 г. укрепление рубля к доллару в номинальном выражении (на 2,6% до 57,8 руб. за долл. на начало октября 2017 г.) было обусловлено сохранением положительного сальдо счета текущих операций по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, а также профицитом финансового счета (рис. 3). По нашим предварительным оценкам, реальный эффективный курс рубля в III квартале 2017 г. был переоценен на 1,5–2% по сравнению с фундаментально обоснованным уровнем, обусловленным динамикой производительности, условий торговли, потоков капитала. В связи с этим возврат реального эффективного курса рубля к равновесной траектории при инфляции в России, составляющей 3% (сентябрь 2017 г. к сентябрю 2016 г.), и инфляции в странах – торговых партнерах в среднем 1,5–2,5%, потребует обесценения рубля в номинальном выражении примерно на 2,8%.

В целом при сохранении условий торговли примерно на текущем уровне некоторое ослабление рубля по мере прекращения притока

иностранного капитала в российские финансовые активы вследствие сокращения спреда процентных ставок в РФ и за рубежом вновь приведет к стабилизации счета текущих операций платежного баланса на околонулевом уровне. В то же время значительная коррекция цен на нефть несет в себе риски более существенного ослабления рубля. ●

3. ДОЛГИ НАСЕЛЕНИЯ ЗА ЖКУ: КОМУ ПЛАТИТЬ ТЯЖЕЛО?

А.Бурдюк

Доля неоплаченной населением задолженности за жилищно-коммунальные услуги в 1 полугодии 2017 г. снизилась по сравнению с аналогичными показателями последнего десятилетия. Среди российских территорий высокой долей задолженности выделяются регионы Северного Кавказа. Высокому риску неоплаты счетов за жилищно-коммунальные услуги и электричество подвержены семьи с тремя и более несовершеннолетними детьми и неполные семьи.

Задолженность населения по оплате жилищно-коммунальных услуг в I квартале 2017 г. была равна 10,7% от суммы всех начисленных населению платежей. Итоги 1 полугодия, опубликованные недавно Росстатом, свидетельствуют о ее снижении до 4,8% и спаде напряженности проблемы задолженности. Почему так резко меняется задолженность, какова природа данного показателя и как он менялся в последние годы?

Информация о задолженности собирается поквартально накопительным итогом с начала года на основе заполняемой предприятиями формы 22-ЖКХ. Например, за январь-июнь предприятия указывают сумму выставленных населению за эти шесть месяцев счетов и сумму полученных за то же время платежей. Разница возникает из-за постоянного роста тарифов, когда счет оплачивается в следующем месяце, а также по причине задержек платежей на месяц-два. В первые три месяца года обычно задолженность самая высокая. Так, очень значительной, до 18%, она была в I квартале 2009 и 2010 гг. В тот период тарифы на основные коммунальные услуги (горячее и холодное водоснабжение, водоотведение, электроэнергия, газ и отопление)¹ выросли в номинальном выражении на 16% в год и выше. Так как до 2012 г. тарифы увеличивались с января, то в начале года предприятия предоставляли услуги населению и выставляли счета по новым тарифам, а получали платежи за предыдущий год по более низким тарифам – поэтому в I квартале всегда возникал огромный «дефицит». После того, как с 2012 г. основной рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги был перенесен на лето, пики января-марта стали ниже.

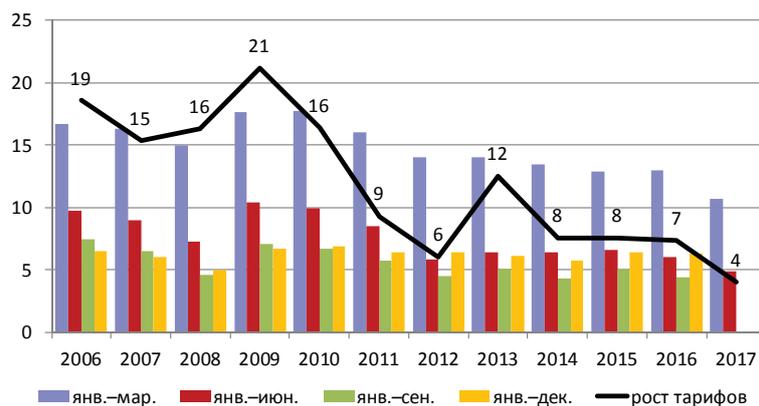


Рис. 1. Неоплаченная задолженность населения по жилищно-коммунальным платежам (% от начисленной к выплате суммы) и среднегодовой рост тарифов на ЖКУ (%)

¹ Средневзвешенная сумма рассчитана на основе структуры потребления по КИПЦ и информации о средних ежемесячных потребительских ценах (тарифах) на товары и услуги / ЕМИСС. Росстат.

3. ДОЛГИ НАСЕЛЕНИЯ ЗА ЖКУ: КОМУ ПЛАТИТЬ ТЯЖЕЛО?

В начале текущего года долг населения по оплате ЖКУ составил 10,7%, и это рекордно низкий за последние годы показатель в январе-марте (рис. 1). К концу года объем неоплаченной задолженности накопленным итогом за шесть, девять и двенадцать месяцев уменьшается до 6% от начисленных населению за тот же период платежей, по крайней мере, так было в 2011–2016 гг. Итогом 1 полугодия 2017 г. стало всего 4,8% неоплаченных населением счетов за жилищно-коммунальные услуги – тоже рекордно низкая за период наблюдений цифра. Скорее всего, это результат наведения порядка в сфере жилищно-коммунального хозяйства, развития электронного документооборота, прозрачности процесса тарифообразования и устранения дефектов учета.

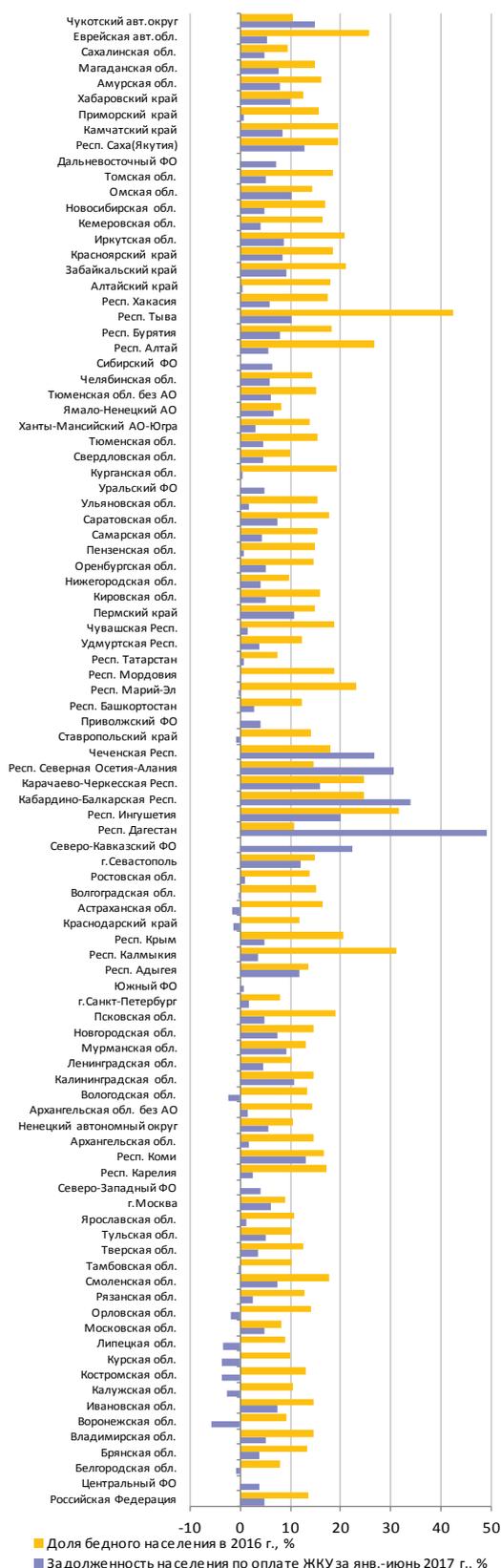
Можно ли утверждать – применительно к конкретным ситуациям, – что высокая задолженность населения перед предприятиями жилищно-коммунального хозяйства связана с общим уровнем благосостояния региона, а точнее, с уровнем бедности населения¹? Нет, такой связи на уровне субъектов Федерации мы не наблюдаем (рис 2). В Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской, Чеченской республиках доля бедного населения существенно ниже, чем доля неоплаченных населением этих субъектов Российской Федерации счетов за жилищно-коммунальные услуги. Напротив, в ряде других (причем крайне бедных) регионов – республиках Калмыкия, Алтай, Ингушетия, Тыва, Еврейская автономная область – проблема высокой задолженности перед предприятиями ЖКХ по итогам 1 полугодия 2017 г. не наблюдается.

Для социальной политики важны такие характеристики неплательщиков, как тип семьи, наличие детей, уровень дохода и пр. Однако при переходе с уровня регионов на уровень семей возникает законный вопрос – насколько население субъектов Федерации включено в отношения с предприятиями жилищно-коммунального хозяйства и какая доля семей не отражена в статистике недоплат за ЖКУ. В основных показателях хода реформы жилищно-коммунального хозяйства

1 Неравенство и бедность / Росстат http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#

Рис. 2. Задолженность населения по оплате ЖКУ в 1 полугодии 2017 г. и доля бедного населения в 2016 г. по регионам, %

Источник: рассчитано автором по: Основные показатели хода реформы жилищно-коммунального хозяйства / ЕМИСС <https://www.fedstat.ru/organizations/?expandId=1292875#fpr129287>



присутствует стоимость жилищно-коммунальных услуг на человека в месяц¹, на основании которой можно рассчитать число проживающих в обслуживаемом жилищном фонде и получающих жилищно-коммунальные услуги. Сравнение с численностью населения регионов² приводит к заключению, что, например, среди жителей республик Тыва и Алтай 19–22%, а в Чеченской Республике 35% населения получают жилищно-коммунальные услуги от предприятий ЖКХ.

Остальное население этих и других регионов с похожей ситуацией не представлено в статистике при расчетах средней стоимости ЖКУ в регионах или объеме задолженности. В первую очередь это касается жителей сельской местности. Корреляционный анализ показал, что чем выше доля городского населения в регионе, тем выше доля населения, обслуживаемого предприятиями ЖКХ (рис. 3). В среднем по Российской Федерации 63% населения проживает в жилищном фонде, обслуживаемом предприятиями ЖКХ, при этом городское население составляет 74%.

В Обследовании бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ) равномерно представлены жители городской и сельской местности, кроме этого, они предоставляют возможность рассмотреть типы или группы домашних хозяйств, которые сталкиваются с финансовыми трудностями и не могут своевременно оплатить жилищно-коммунальные услуги. Вопрос о финансовых трудностях появился в анкете ОБДХ только начиная с I квартала 2016 г. Из наиболее доступных данных – итогов I квартала 2017 г. – мы видим, что ситуация немного улучшилась. Доля тех, кто по причине финансовых трудностей не смог внести платежи за жилищно-коммунальные услуги, снизилась с 9,9 до 9,3% домохозяйств. Не могли оплатить электроэнергию 6,8% семей в I квартале 2016 г. и 6,5% семей в I квартале 2017 г.

При этом в первой, самой бедной квинтильной группе, доля неплательщиков за ЖКУ незначительно снизилась с 16,1 до 15,7% семей этой доходной группы. Число тех, кто по причине финансовых трудностей не смог внести платеж за электроэнергию, практически не изменилось (11,8 и 11,6%). С ростом доходной обеспеченности число должников снижается, но даже среди представителей пятой, самой богатой квинтильной группы, 6,8% семей в прошлом году и 5,5% в текущем не смогли вовремя оплатить ЖКУ, а 4% не оплатили счета за электроэнергию. Таким образом, уровень доходной обеспеченности является существенным фактором трудностей с оплатой коммунальных услуг.

Какие семьи чаще попадают в число должников? Повышенный риск возникновения финансовых трудностей – у семей с детьми в возрасте до

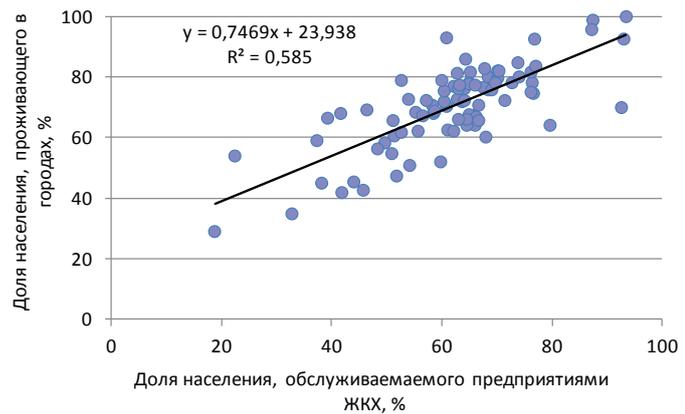


Рис. 3. Доля населения, проживающего в городах, и доля населения, получающего жилищно-коммунальные услуги централизованно по регионам Российской Федерации, %

1 Возмещаемая населением величина затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг (в месяц на человека) <https://www.fedstat.ru/indicator/33590#>

2 Оценка численности постоянного населения на 1 января 2017 г. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

3. ДОЛГИ НАСЕЛЕНИЯ ЗА ЖКУ: КОМУ ПЛАТИТЬ ТЯЖЕЛО?

16 лет. У неполных семей или семей с тремя и более несовершеннолетними детьми риск несвоевременной оплаты ЖКУ в 2 раза выше, чем в среднем по всем семьям (18% при среднем показателе 9%) (рис. 4)¹.

Если домохозяйство представляет собой одиноко проживающего неработающего пенсионера или соответствующую супружескую пару, или если в составе домохозяйства есть молодая семья, то для такого домохозяйства также повышен риск попадания в число неплательщиков (12–13%). Однако наличие в домашнем хозяйстве инвалида любой возрастной группы слабо влияет на риск неплатежей. Практически не обнаруживается сегодня различий по числу должников за ЖКУ и электроэнергию между городскими и сельскими жителями, хотя год назад ситуация в городе была немногим хуже, чем в селе. Среди многодетных и молодых семей в I квартале 2017 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года выросла доля тех, кто из-за финансовых трудностей не смог заплатить за жилищно-коммунальные услуги. На фоне в целом улучшающейся ситуации положение этих семей ухудшилось.



Рис. 4. Доля домашних хозяйств, имевших финансовые трудности, не позволившие внести установленные платежи за жилищно-коммунальные услуги и электроэнергию в I квартале 2017 г., %

¹ Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2016-2017 г. (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств) / Росстат. http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_102/Main.htm

4. НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В РОССИИ

В.Громов, А.Корьтин, С.Патель

В результате существенных изменений в налоговом администрировании в России фиксируется рост налоговых поступлений без повышения налоговой нагрузки – за счет лучшей собираемости налогов. Информатизация налоговой службы позволяет в автоматическом режиме выявлять фирмы-однодневки, что вносит вклад в создание справедливой конкурентной среды. Тем не менее существуют значительные ресурсы для улучшения администрирования.

Уклонение от налогообложения в России по-прежнему остается острой проблемой. В этих условиях меры по улучшению налогового администрирования дают значимый фискальный эффект. При этом работу по усилению контроля следует проводить исходя из принципа недопущения роста административной нагрузки.

Направления совершенствования налогового администрирования можно объединить в два блока мер: борьба с уклонением от налогообложения и повышение эффективности процедур и форм налогового контроля.

Борьба с уклонением от налогообложения

Уклонение от налогообложения приводит не только к снижению уровня налоговых доходов государства, но и к искажению справедливой конкуренции. Решение этих проблем требует от государства совершенствования налогового администрирования и законодательства, а также реализации неналоговых мер в области банковского контроля и надзора, снижения доли наличного денежного оборота между юридическими лицами.

С 2012 г. вступили в силу новые правила трансфертного ценообразования. Они призваны способствовать борьбе с одним из самых распространенных способов уклонения от налогообложения – через манипулирование ценами. С 2015 г. в целях деофшоризации экономики были введены правила налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний, новые правила определения налогового резидентства юридических лиц на основе места фактического управления, а также концепция конечного бенефициара доходов.

Существенный вклад в рост эффективности налогового администрирования в России вносит активная **информатизация** и автоматизация деятельности Федеральной налоговой службы РФ (ФНС).

Так, с 2013 г. работает автоматизированная система контроля за возмещением НДС – **АСК НДС**. Ее функционал состоит в автоматическом определении разрывов в цепочке уплаты НДС и, соответственно, компаний, не уплачивающих этот налог в бюджет. С 2015 г. реализуется второй этап применения этой программы – АСК НДС-2, а сейчас разрабатывается и тестируется третья версия программы, с помощью которой планируется повысить качество контроля за счет использования данных

о прохождении денежных средств по банковским счетам участников операций.

В 2016 г. принято Положение об автоматизированной информационной системе «Налог-3», обеспечивающей формирование единого информационного массива и массовую обработку сведений, поступающих в налоговые органы, с функцией получения полной информации («досье») по конкретному налогоплательщику.

Перспективным направлением развития налогового администрирования в России является внедрение **контрольно-кассовой техники (ККТ)**, автоматически передающей налоговым органам информацию об операциях. Любая ККТ, регистрируемая начиная с 1 февраля 2017 г., должна обеспечивать возможность передачи по интернету фискальных данных, т.е. сведений о расчетах с покупателями, налоговым органам. Те, кто зарегистрировал ККТ по старым правилам, были обязаны перейти на использование онлайн-касс с 1 июля 2017 г.

В связи с большим количеством спорных вопросов к порядку применения новых правил к электронным средствам платежа было принято решение перенести срок обязательного использования ККТ в отношении всех видов электронных средств платежа, кроме платежных карт, на 1 июля 2018 г.

В перспективе передаваемые с онлайн-кассы данные должны интегрироваться с данными АСК НДС-2.

Повышение эффективности процедур налогового контроля

Одним из направлений развития налогового администрирования является повышение удобства взаимодействия налогоплательщиков с налоговыми инспекциями через электронные сервисы. В частности, «личный кабинет налогоплательщика» на сайте ФНС дает пользователю – физическому лицу – широкий спектр возможностей: заполнение декларации 3-НДФЛ и ее представление в электронном виде, обращение в налоговую инспекцию без личного визита, получение информации о начисленных и уплаченных налогах.

Другое направление – снижение административной нагрузки на налогоплательщиков, связанной с проведением налоговых проверок. К факторам такой нагрузки относятся: продолжительность и количество налоговых проверок; сроки возврата из бюджета излишне уплаченных налогов; объем истребуемых налоговыми органами при проверках документов; вызовы на так называемые «убыточные комиссии» и др. В настоящее время налоговые проверки проводятся по правилам, установленным много лет назад, притом что техническая оснащенность и компетентность налоговых органов возросли. Соответственно, есть ресурс для существенного ускорения и упрощения процедур налогового контроля.

Так, **сроки проведения налоговых проверок** (длительность проведения одной выездной проверки составляет два месяца, однако она может быть продлена до полугода; камеральная проверка, как правило, длится три месяца) объективно являются значительными и, учитывая возможности современных информационных технологий по обмену данными между налогоплательщиками и налоговыми органами, могут быть сокращены. Это будет способствовать не только сокращению издержек налогоплательщиков и проверяющих, но и ускорению решений, принимаемых по итогам проверок, например, о возврате излишне

уплаченных налогов, получении налоговых вычетов, возмещении НДС (на которое сейчас уходит больше 20 недель¹), перечислении гражданам сумм заявленных вычетов по НДФЛ (три месяца на проверку и месяц на перечисление денег).

Уже сейчас одним из способов представления документов, истребуемых у проверяемого лица, является их отправка в электронном виде по интернету при условии заверения усиленной квалифицированной электронной подписью. Причем представить таким образом документы можно через личный кабинет налогоплательщика.

Проблемы могут возникнуть у налогоплательщика – физического лица при отказе налогового органа в предоставлении вычета по итогам камеральной проверки налоговой декларации. Налоговый орган может **отказать в вычете без какого-либо пояснения причин**, и в этом случае у физического лица есть возможность обратиться за пояснениями через «личный кабинет» на сайте ФНС. Ответ должен быть предоставлен ему в течение месяца, притом что срок обжалования отказа в вышестоящий налоговый орган составляет также один месяц с момента окончания проверки. Очевидно, что в таких условиях заявитель, скорее всего, не уложится в срок для обжалования. Имеет смысл обязать проверяющих, при необходимости, запрашивать пояснения и дополнительные документы у налогоплательщика, а не сразу принимать решение об отказе, кроме того, следует указывать его причины.

Что касается выездных налоговых проверок, то здесь важно продолжать работу, во-первых, по совершенствованию порядка отбора налогоплательщиков, подлежащих проверкам, и, во-вторых, по оптимизации состава документов, которые могут истребоваться в ходе проверки.

Более точное **планирование выездных налоговых проверок** на основе риск-ориентированного подхода и анализа существенности операций позволит снизить административную нагрузку на добросовестных налогоплательщиков и сконцентрировать усилия проверяющих на налогоплательщиках, деятельность которых попадает в зону высокого риска правонарушений.

Проведение выездной налоговой проверки зачастую означает для налогоплательщика необходимость **сбора и подачи огромного числа документов**, часть из которых в итоге является излишней. Поэтому истребование документов должно быть упорядочено, истребованию могут подлежать лишь те документы, которые действительно необходимы для проверки. Также имеет смысл реализовать возможность оперативного запроса (возможно, в электронной форме) дополнительных документов по мере необходимости.

Третье направление совершенствования налогового администрирования – развитие механизмов взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков на добровольной основе, предусматривающей предварительное согласование порядка уплаты налогов. К таким механизмам относятся налоговый мониторинг и предварительные налоговые соглашения.

Налоговый мониторинг является разновидностью налогового контроля, но в отличие от других его форм проводится добровольно,

1 М. Папченкова, Е. Базанова. Проверка возмещения НДС может сократиться до месяца // Ведомости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/03/16/681381-fns-vozmeschenie-nds>

на основании заявления организации. На практике это позволяет решать все спорные вопросы с налогоплательщиками еще до момента подачи налоговой отчетности. После апробации пилотного проекта, начатого в конце 2012 г. и доказавшего свою эффективность, институт налогового мониторинга на законодательном уровне введен в России с 1 января 2015 г. Мониторинг осуществляется на основе оперативно-анализа документов бухгалтерского и налогового учета организации благодаря онлайн-доступу налоговых органов к учетным системам и базам данных. Такая форма контроля снижает трудоемкость проверок, смягчает административную нагрузку на бизнес, поскольку при абсолютной прозрачности учета необходимость в дополнительных проверках отпадает.

В настоящее время право подачи заявления на проведение мониторинга ограничено финансовыми показателями деятельности организации, минимальные значения которых очень высоки (по сумме НДС, акцизов, налога на прибыль и НДСП – 300 млн руб.; по доходам – 3 млрд руб., по стоимости активов – 3 млрд руб.). При этом трудоемкость администрирования таких налогоплательщиков благодаря мониторингу снизилась на треть, а условия их деятельности стали более комфортными, в том числе за счет согласования непростых методологических вопросов. Таким образом, практика должна развиваться в направлении поэтапного снижения упомянутых пороговых значений и распространение мониторинга на более широкий круг лиц.

Важную роль в предварительном согласовании налоговых вопросов играют также **соглашения о ценообразовании**, добровольно заключаемые налогоплательщиком с ФНС. Такие соглашения позволяют заранее определить позиции каждой из сторон о порядке, а также методах определения цен в конкретных контролируемых сделках или группах однородных сделок, в том числе еще до совершения самих сделок. При заключении соглашений сводятся к минимуму разногласия с налоговыми органами, значительно уменьшается вероятность привлечения к ответственности за неуплату (неполную уплату) налога в связи с совершением контролируемых сделок, становится более прогнозируемой оценка будущих налоговых обязательств.

Вместе с тем соглашения, содержащие методологию, порядок оценки налоговых последствий будущих сделок, сегодня могут применяться только по отношению к сделкам между взаимозависимыми лицами. На наш взгляд, имеет смысл постепенно расширять сферу применения предварительных соглашений на другие категории сделок.

Специфические задачи администрирования налога на имущество физических лиц

Переход к налогообложению недвижимого имущества физических лиц исходя из кадастровой стоимости, который в ряде субъектов РФ состоялся в 2015–2017 гг., а в некоторых будет происходить в ближайшие годы, делает актуальными вопросы эффективного администрирования данного налога. Вопросы эти имеют свою специфику, связанную с особенностями регистрации и оценки стоимости недвижимости.

Налоговые потери могут происходить из-за проблем, возникающих на следующих этапах деятельности органов власти по определению обязательств налогоплательщика:

- на этапе регистрации объекта недвижимости и прав собственности на него в соответствующем реестре (ЕГРП): если объект не поставлен на учет или его владелец не определен, то налоговые обязательства не возникают;
- на этапе кадастровой оценки: неправильно отраженные характеристики объекта в реестре или некачественно проведенная кадастровая оценка могут привести к неверному определению налоговой базы;
- на этапе уплаты налога: возможна ситуация, когда либо не пришло налоговое уведомление, либо налогоплательщик сознательно уклонился от уплаты.

Для стимулирования физических лиц к информированию о принадлежащих им объектах налогообложения принята норма, согласно которой с 1 января 2015 г. налогоплательщики в случае неполучения налогового уведомления по имущественным налогам обязаны сообщить об этом в налоговый орган.

Совершенствование кадастрового учета идет также со стороны Росреестра: происходит устранение ошибок и уточнение собственников объектов¹. Выявление незарегистрированных объектов совершается при поддержке органов местного самоуправления, которые убеждают собственников добровольно поставить на учет обнаруженные объекты. Однако реальные механизмы принуждения к постановке на учет эксплуатируемых объектов, которые владельцу выгодно признавать незавершенным строительством, и получения необходимой для кадастровой оценки информации отсутствуют, в частности, невозможно провести налоговую проверку в жилых помещениях помимо воли проживающих в них лиц. Для решения проблемы стоит рассмотреть опыт зарубежных стран, в том числе Канады, где оценщик имеет право без ордера в определенное время зайти на объект собственности и получить нужную для оценки информацию об объекте².

Чтобы обеспечить единообразный подход к оценке недвижимости для налоговых целей, принят Закон «О государственной кадастровой оценке», предусматривающий создание бюджетных учреждений, которые будут проводить оценку по единой методике, и регламентирующий процедуру оспаривания кадастровой оценки. Однако качество оценки в нем рассматривается не как мера близости кадастровой оценки к рыночной стоимости, а как степень соблюдения утвержденной методики оценки. Для контроля качества кадастровой оценки необходимо обеспечить применение статистических критериев, предусмотренных стандартами Международной ассоциации налоговых оценщиков³.

1 Федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2014/418/>

2 Assessment Act (Amended 2012) [Электронный ресурс]. – St. John's, Newfoundland and Labrador, Canada. - Режим доступа: <http://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/a18-1.htm>

3 International Association of Assessing Officers (2013). Standard on Ratio Studies [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.iaao.org/media/standards/Standard_on_Ratio_Studies.pdf

АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА

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

Бурдяк А., старший научный сотрудник лаборатории исследований уровня жизни и социальной защиты ИНСАП РАНХиГС

Громов В., старший научный сотрудник Научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики ИПЭИ РАНХиГС

Дерюгин А., научный сотрудник лаборатории бюджетной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

Кнобель А., заведующий лабораторией международной торговли Института Гайдара, директор Центра исследований международной торговли ИПЭИ РАНХиГС

Корытин А., научный сотрудник Научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, младший научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС

Патель С., старший научный сотрудник Научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, заведующая лабораторией исследований налоговой политики ИПЭИ РАНХиГС

Соколов И., заведующий лабораторией бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

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