

УДК 338.24

*Курнышева И.Р., д. э. н.,
зав. Сектором проблем конкурентоспособности ИЭ РАН*

НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ¹

Нацеленность на устойчивое развитие и повышение национальной конкурентоспособности предполагает изменение не только главных факторов макроэкономической динамики, но и источников роста.

Процессы финансирования модернизации и инновационного развития, обеспечивающие повышение конкурентоспособности российской экономики, тормозятся рядом факторов, среди которых не последнее место занимает проблема недооценки роли и возможностей государственных институтов и источников финансирования.

О существление в рамках избранной властью экономической стратегии, ориентированной на качественный рост национальной экономики и ее конкурентоспособности в глобализирующемся мире во многом определяется уровнем развития финансовой системы страны. Ведущим звеном финансовой системы страны, как известно, является бюджетная система. В структуре доходов консолидированного бюджета доля налоговых доходов последние годы составляет 90% от всех поступлений или около 30% к ВВП. Исключением является 2005 г. В этом году доходы от внешнеэкономической деятельности резко выросли (их доля в доходах консолидированного бюджета в 2005 г. составила 19,6% по сравнению с 0,7% в 2004 г.) и за счет этого упала доля налого-

вой составляющей доходов консолидированного бюджета до 75,6%².

Если проводить международные сопоставления, то можно увидеть (табл. 1), что с учетом методологической сопоставимости показателей доля налоговых поступлений в структуре доходов консолидированного бюджета в РФ соответствует аналогичным показателям в странах со стабильно функционирующей, конкурентоспособной экономикой и значительно ниже, чем в развивающихся странах. Одна из причин этого явления — принятие в России в качестве базового образца налоговой системы США.

Можно утверждать, что объем налоговых поступлений в бюджетную систему и внебюджетные фонды, который, в свою очередь, формируется на базе имеющегося налогового потенциала, является од-

¹ Публикация подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного фонда, проект №06-02-00078а.

² Рассчитано по: Финансы России. 2006: Стат. сб./Росстат — М., 2006. С. 24-25.

Таблица 1

**Структура доходов государственного (консолидированного)
бюджета в 2004 г.* (в процентах)**

Страна	Налоговые поступления
Россия	58,6
Австрия (2003)	56,5
Аргентина	77,9
Беларусь	73,2
Великобритания	71,4
Германия	50,7
Италия (2003)	63,6
Казахстан**	85,4
Китай** (2003)	92,7
США	59,4
Турция** (2001)	84,0

* Финансы России. 2006: Стат. сб./Росстат. — М., 2006. С. 360.

** Структура доходов федерального бюджета.

ним из источников, обеспечивающих государственный спрос и финансовые ресурсы для реализации намечаемых мероприятий в рамках, предусмотренных основными параметрами прогноза социально-экономического развития РФ в среднесрочной перспективе по повышению конкурентоспособности российской экономики.

Доля расходов консолидированного бюджета на развитие отраслей народного хозяйства в 2002-2004 гг. составила порядка 13%. В 2005 г. она равнялась 11,2%³, т.е. наметилось определенное снижение доли расходов на национальную экономику.

В контексте международных сравнений эта доля вполне сопоставима с аналогичными показателями ряда стран мирового сообщества (табл. 2).

³ Рассчитано по: Финансы России. 2006: Стат. сб./Росстат — М., 2006. С. 27.

Вопросы разработки рациональной налоговой системы — предмет длительных дискуссий в правительстве и среди широкого круга специалистов. Основная причина неоднозначности мнений видится, на наш взгляд, в слабой научной обоснованности ряда вопросов налоговой политики на макроуровне, которая учитывала бы состояние и тенденции социально-экономического развития РФ.

Сейчас в России начала постепенно складываться принципиально новая, приближающаяся к мировым стандартам налоговая система. Тем не менее необходим системный подход к ее дальнейшему совершенствованию, поскольку пока не все налоги и налоговая система в целом реализуют свой потенциал как инструменты фиска, налогового стимулирования и регулирования. Одним из наиболее узких мест налогово-бюджетной системы является слабость налогового потенциала,

Таблица 2

Структура расходов государственного (консолидированного) бюджета в 2004 г.* (в процентах)

Страна	Услуги органов государственного управления
Россия	19,3
Австрия (2003)	14,7
Аргентина	31,7
Беларусь	9,6
Великобритания	10,5
Германия (2003)	13,0
Италия (2003)	18,4
Казахстан	15,5
США	12,9
Турция** (2001)	69,0

* Финансы России. 2006: Стат. сб./Росстат. — М., 2006. С. 361.

** Структура расходов федерального бюджета.

определяемого как максимально возможная сумма начислений налогов и сборов в условиях действующего налогового законодательства.

Исходной составляющей мобилизации доходов в федеральный и региональные бюджеты является налоговая база, которая согласно ст. 53 ч. 1 НК РФ представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристику объекта налогообложения и определяется для каждого вида налога. Следовательно, налоговая база как государства, так и отдельно взятого региона, территории, человека, представляет собой совокупность налоговых баз по всем налогам и сборам в условиях действующего налогового законодательства.

Наличие развитого налогового потенциала, способного играть активную роль в модернизации экономики, в наибольшей степени отвечает интересам повышения национальной конкурентоспособности России. В пользу такой постановки вопроса го-

ворит как мировой опыт, так и потенциальные масштабы развития экономики РФ.

Существует тесная и устойчивая связь между уровнем наполняемости налогового потенциала, воплощающего, в определенной мере, платежеспособный спрос государства, и национальной конкурентоспособностью, долгосрочными, устойчивыми темпами экономического роста.

Исследования, обобщающие исторический опыт развития финансово-налоговых систем и их роль в качественном социально-экономическом развитии национальной экономики, позволили сформулировать ряд аргументов в пользу развития мощного налогового потенциала:

- развитый налоговый потенциал способствует росту конкурентоспособности отраслей обрабатывающей промышленности за счет повышения эффективности перераспределения потоков инвестиций и капиталов между отраслями и секторами экономики;

- наполненность налогового потенциала способствует реализации долгосрочных инвестиционных и инновационных проектов, в наибольшей степени влияющих на конкурентоспособность национальной экономики в перспективе;

- уровень развития налогового потенциала прямо влияет на стоимость ресурсов, в которых нуждается национальная экономика: чем более развит налоговый потенциал, тем более дешевые ресурсы могут привлекать компании, тем выше их потенциал конкурентоспособности;

- укрепление налогового потенциала наиболее сильное влияние оказывает на развитие высокотехнологичных отраслей и инновационных компаний, обеспечивающих конкурентоспособное лидерство для национальной экономики, поскольку выступает в качестве стимулятора их роста; расширяет возможности налоговых инструментов;

- усиливает, укрепляет способность национальной экономики к адаптации при изменении внешних условий, что особенно важно, когда неконкурентоспособная в основном национальная экономика открывается мировым рынкам;

- сильный налоговый потенциал создает предпосылки росту конкурентоспособности самой налоговой системы, поскольку: способствует рациональному распределению налогового бремени, увеличивает возможность реализации принципа справедливого налогового обложения, стабильности и нейтральности.

Существует много факторов, определяющих недопоступление налогов и сборов в бюджетную систему страны и низкий объем и динамику налогового потенциала. Их систематизация позволяет выделить два крупных блока: несовершенство самой налоговой системы (внутренние) и внешние по отношению к действующей налоговой системе факторы.

По мере становления налогового законодательства и адаптации к нему налогоп-

лательщиков происходит снижение влияния внутренних факторов, и ключевую роль, определяющую размеры налоговых доходов государства, начинают играть макроэкономические факторы.

Налоговая система — это не изолированный, самостоятельно функционирующий и развивающийся фрагмент, а составная часть экономической и финансовой системы страны. Поэтому анализ макроэкономических, финансовых и социальных процессов позволяет выявить многие факторы и меру их влияния на налоговый потенциал.

Увеличение налогового потенциала может происходить как за счет роста уровня налогообложения, так и без него. Единственный апробированный инструмент системного анализа и прогнозирования темпов, ресурсов, структуры развития экономики, налогового потенциала страны — это межотраслевой баланс производства и распределения товаров и услуг.

Только на основе содержащейся в нем информации (путем сравнительного анализа макроэкономических показателей как в абсолютном значении, так и в относительной форме, анализа с помощью коэффициентов полных затрат) можно определить глубокие, скрытые от прямого наблюдения количественные взаимосвязи между элементами добавленной стоимости и конечного спроса, которые являются одними из основных в выборе входной информацией для налогового анализа и планирования. Причем это инструмент не столько оперативной работы, а работы на перспективу. Модель межотраслевого баланса дает возможность, используя коэффициенты полных затрат, связать конечные результаты развития экономики с необходимыми для их достижения ресурсами.

Показатели полных материальных, финансовых затрат на производство конечного продукта (оплата труда, прибыль, потребление основного капитала, налоги) позволяют оценить финансовые по-

следствия вариантных сдвигов в структуре производства конечного продукта и его потребления (например, какова будет динамика роста оплаты труда, прибыли налогов и т.д.).

Для целей оценки налогового потенциала при сравнении вариантов наибольший интерес представляет именно финансовая оценка (зарплатоемкость, прибылеемость и т.д.), проводимая на основе коэффициентов полных затрат элементов валовой добавленной стоимости. Эти коэффициенты показывают, какое количество и какие виды первичных финансовых ресурсов необходимо затратить для производства единицы конечного продукта или его отдельных частей.

Аналитическая ценность коэффициентов полных затрат определяется тем, что они учитывают не только прямые затраты на выпуск продукции, но и косвенные затраты, обусловленные всей системой межотраслевых связей по производству продукции. Механизм использования полных затрат хорошо известен и отработан в процессе многолетней практики экономического анализа, но в основном на информационной базе МОБ материальной сферы производства.

Однако, кроме традиционных, устоявшихся методов анализа, основанных на взаимосвязи ресурсов производства (по объему и структуре), труда и капитала с конечным результатом работы экономики, а именно: использованным валовым внутренним продуктом (ВВП), — в налогово-бюджетном планировании целесообразно усилить известные, но почти не применяемые направления финансового анализа:

- 1) особенно актуально сегодня использование коэффициентов полных затрат элементов валовой добавленной стоимости, которые условно можно обозначить как коэффициенты полных затрат получения первичных финансовых ресурсов;

- 2) использование не отраслевой, а общеэкономической оценки (с точки зрения полных затрат) «вклада» отдельных отраслей, секторов и комплексов в конечный экономический результат.

Следует отметить также, что оценки коэффициентов полных затрат МОБ позволяют выявить ограниченное число наиболее весомых точек структуры экономики России, воздействие на которые наиболее чувствительно сказывается на параметрах развития экономической системы страны. Это позволяет существенно сузить круг показателей, которые целесообразно использовать при прогнозировании налогового потенциала и последствий принятия соответствующих управленческих решений на макроуровне.

Аналитические расчеты уровней налогообложения российских производителей, проведенные с помощью МОБ СНС и оценка влияния их колебаний на доходную часть консолидированного бюджета свидетельствовал, что усиление тяжести налогового бремени в отраслях приводит к росту налоговых поступлений, но при этом происходит усиление отраслевой деформации структуры экономики в пользу отраслей минерально-сырьевого комплекса.

На решение ряда основных макроэкономических проблем должны быть направлены усилия, по нашему мнению, с целью увеличения налогового потенциала без изменения уровня налогового бремени.

1. Исторически в России сложилось так, что основная масса налоговых отчислений в бюджет поступает от юридических лиц. Население никогда не было весомым налогоплательщиком. В то же время доля подоходного налога в общей сумме налоговых платежей консолидированного бюджета России в 2005г. возросла в 1,5 раза при изменении доли налога на прибыль

Таблица 3

Налоговые ставки в разных странах

Страна (по мере убывания налогового бремени)	Подходный налог (максимальная ставка)	Страна (по мере убывания налогового бремени)	Подходный налог (максимальная ставка)
Франция	58,0	Великобритания	40,0
Япония	50,0	Португалия	40,0
США (Нью-Йорк)	47,0	Индия	33,0
Китай	45,0	Гонконг	15,5
Германия	44,0	Россия	13,0

организаций в 1,2 раза. Поступление подоходного налога стабильно растет и занимает в доходной части консолидированного бюджета РФ третье место (после НДС и налога на прибыль).

Это повышение объемов поступлений налога на доходы физических лиц, которое имело место в последнее время, объясняется действием следующих основных факторов. Произошло: расширение налогооблагаемой базы в связи с ростом объемов производства в стране; погашение части задолженности по налогу на доходы физических лиц перед бюджетом; расширение налогооблагаемой базы в связи с отменой льгот по доходам отдельных категорий физических лиц; изменение порядка предоставления имущественного вычета в связи с расходами на новое строительство или приобретение жилых домов и квартир; повышение оплаты труда государственным служащим и другим категориям граждан; погашение задолженности по заработной плате; повышение поступлений налога с доходов в виде дивидендов с введением ставки в размере 6% с 2002г. и 9% с 2005г. в связи с тем, что снижение прежней налоговой ставки с 30 до 6% заинтересовало физических лиц в инвестировании своих доходов в ценные бумаги.

В странах организации экономического сотрудничества и развития (ОСЭР) до-

ля подоходного налога в общей сумме налоговых поступлений в доходную часть их бюджетов, как правило, составляла от 40 до 60%. Особо можно выделить Италию, где подоходный налог занимает доминирующее место в общей сумме налоговых поступлений.

В бюджетах стран СНГ его доля составляет 10-25%. В Российской Федерации доля налога на доходы физических лиц в ВВП составляла в 2001г. — 2,8%, в 2002г. — 3,2%, в 2003г. — 3,4%, в 2004г. — 3,4%, в 2005г. — 3,3%.

Несмотря на достижение определенных результатов в повышении значимости налогового потенциала населения многие проблемы еще предстоит решить. Наиболее актуальные среди них, по нашему мнению, следующие.

Российская Федерация, начиная с января 2001г., отказалась от применения прогрессивных ставок налогообложения доходов и перешла на единую ставку налога в размере 13%, что, предположительно, должно было способствовать легализации доходов и росту налоговых поступлений в бюджет. К сожалению, это начинание не дало ожидаемых результатов. В последнее время среди ученых, практиков и политиков ведутся постоянные дискуссии и дебаты, во-первых, по поводу возвращения к прогрессивной шкале подоходного налогообложения, и, во-вторых, в целесооб-

разности увеличения самой ставки подоходного налога. Для сравнения приведем данные о налоговых ставках отдельных стран.

Как видно из табл. 3, в РФ самый низкий уровень подоходного налога.

В перспективе налоговую нагрузку на население предполагается повышать. Этому есть три причины: во-первых, это низкий уровень ставки подоходного налога, во-вторых, то, что в долгосрочной перспективе появляется риск сокращения налогооблагаемой базы из-за такого существенного фактора как уменьшение трудоспособного населения, и, в-третьих — изменение концептуального подхода к построению самой налоговой системы, а именно, перенос тяжести налогообложения с производителя на конечного потребителя (изменение субъекта налогообложения).

II. Общие принципы подоходного налогообложения с физических лиц в РФ в целом близки к мировым системам налогообложения. Однако ввиду низкого уровня доходов населения и чрезмерно высокого уровня их дифференциации этот налог занимает скромное место в доходах бюджетов РФ всех уровней по сравнению со странами, имеющими развитую конкурентоспособную экономику.

III. Решение проблем повышения уровня жизни населения — ключевая проблема российской экономики и повышения ее конкурентоспособности. Низкий уровень жизни населения, — низкий уровень реальных доходов, это:

- низкий уровень налогового потенциала, т.е. поступлений в бюджеты всех уровней;

- низкий уровень и неразвитость потребностей и совокупного спроса, который является основным мотором, инициатором темпов и качества экономического развития, инновационной активности,

трудовой и предпринимательской деятельности, гарантом эффективного вложения капитала внутри страны, на условиях не менее выгодных и низкорисковых, чем при вывозе его за рубеж; низкий уровень сбережений населения. Все страны, сейчас динамично продвигающиеся по пути постиндустриального развития, опирались на широкомасштабное использование сбережений населения как одного из главных источников финансирования инвестиций, в том числе направляемых на модернизацию производства и создание нового инновационного бизнеса, формирующего основы конкурентоспособной экономики.

Во всех промышленно развитых странах население является основным субъектом сберегательного процесса, так как оно распоряжается денежными ресурсами, являющимися источником сбережений, причем источником долгосрочных сбережений. Поэтому домохозяйства являются чистыми кредиторами по отношению к другим институциональным секторам и, в первую очередь, по отношению к предприятиям (фирмам).

Российская статистика отмечает определенную положительную динамику прироста финансовых активов населения за последние четыре года, что создает хорошие предпосылки для активизации сбережений населения.

Однако в эту величину не входят:

- сбережения населения, находящиеся на руках;

- низкий уровень качества человеческого капитала — доминантного фактора роста конкурентоспособности в постиндустриальном обществе. Низкий уровень качества человеческого капитала выражается в таком образе жизни большей части населения, где мало возможности направлять денежные средства на здоровье, образование всех уровней, покупку товаров личного пользования, широко распро-

Таблица 4

**Динамика прироста финансовых активов
и имущества населения (млрд руб.)***

Прирост	2001	2002	2003	2004	2005
Приобретение недвижимости	27,7	44,4	60,3	75,1	75,3
Финансовые активы	805,9	1122,5	1835,7	2049,5	2565,0
Из них деньги на руках у населения	104,0	119,2	241,2	196,1	204,7

* Российский статистический ежегодник. 2005: Стат. сб./Росстат — М., 2006. С. 210.

страненных в современном мире постиндустриальных стран, отражающих грандиозные научно-технические изменения;

- низкий уровень производительности труда и, как результат, низкий уровень конкурентоспособности продукции и национальной экономики в целом. Одним из основных факторов, препятствующих в РФ переходу к устойчивому экономическому росту, к выходу на мировой рынок с конкурентоспособной продукцией, является низкая производительность труда. Усилившиеся в конце прошлого века тенденции к глобализации значительно обострили проблему конкурентоспособности России. За последнее десятилетие ХХв. вклад производительности труда в развитие экономики России был минусовым. Это хорошо иллюстрируется динамикой удельной оплаты труда, т.е. соотношением двух величин: заработной платы и производительности труда, что делает показатель удельной оплаты труда важнейшим обобщающим критерием конкурентоспособности. Через величину производительности труда он отражает весь набор характеристик эффективности производства, включая капиталовооруженность, технологический уровень, интенсивность инновационного процесса, эффективность управления и маркетинга и т.д. Снижение уровня удельной оплаты труда (т.е. рост конкурентоспособности) может достигаться как за счет повыше-

ния производительности труда (характерно для развитых индустриальных стран), так и за счет низкой заработной платы (до последнего времени путь России). Влияние производительности труда на конкурентоспособность опосредствовано затратами на оплату труда, которые входят в состав цены продукта.

При оценке уровня конкурентоспособности России важно отметить, что ее отставание по уровню заработной платы от ведущих промышленных стран значительно больше, чем отставание по производительности труда. При этом низкий уровень заработной платы сам по себе не всегда обеспечивает преимущества по конкурентоспособности из-за малой производительности труда. Низкооплачиваемый труд в расчете на единицу продукции может оказаться дороже, чем труд высокооплачиваемый и поэтому не давать экономии производственных издержек. Межстрановые сопоставления позволяют утверждать, что страны с низким уровнем заработной платы не всегда имеют самые низкие удельные трудовые издержки.

Таким образом, пока одним из главных ресурсов конкурентоспособности товаров и услуг как на внешнем, так и на внутреннем рынках в России является дешевый труд, его оплата в России существенно ниже, чем в ведущих промышленных странах. Здесь важно подчеркнуть, что низкие удельные

затраты на оплату труда не являются следствием прогресса технологии и роста производительности труда, но отражают низкий уровень жизни населения и высокую норму эксплуатации труда. Очевидно, что такого рода «преимущества» не могут быть устойчивыми. Дешевый труд может рассматриваться лишь как одно из временных условий роста конкурентоспособности, тем более что сочетание высокой производительности и низкой оплаты — явление чрезвычайно редкое, почти невозможное. Эффективное использование преимуществ низкой оплаты труда как фактора конкурентоспособности возможно только в относительно короткий период времени.

IV. Поскольку ныне самым крупным, основным налогоплательщиком является минерально-сырьевой комплекс (МСК), в особенности нефтяная отрасль страны, то наибольшие резервы следует искать именно здесь. Налоговый потенциал отраслей МСК и, прежде всего, нефтяной отрасли формируется сейчас с учетом следующих факторов: 1) запасы, характеристика месторождений; 2) ценообразование; 3) законодательная база.

Специфика отрасли и месторождения (запасы, качество сырья, обеспеченность — лет, способы добычи, доступность и др.). Этот фактор имеет ограничение. Величина налогового потенциала будет ограничена количеством имеющихся запасов нефти, но может корректироваться путем внесения изменений в законодательную базу, регламентирующую нефтедобычу, а также жесткого контроля за ценообразованием в рамках нефтяных корпораций. В первую очередь величина налогового потенциала зависит от количественных и качественных запасов нефтяных месторождений. Чем больше по количеству и лучше по качеству месторождения, тем налоговая база для исчисления налоговых платежей будет объемней. В нефтяной промышленности происходит естественное качественное ухудшение со-

стояния сырьевой базы вследствие выработки наиболее доступных и хорошо подготовленных месторождений.

Прирост запасов нефти (начиная с 1994 г.) и газа не компенсирует их добычу. Нефтяные месторождения с начальными запасами более 100 млн т выработаны более чем на 55 %, между тем они обеспечивают около 3/5 всей добычи нефти. В настоящее время в среднем по стране начальные запасы разрабатываемых месторождений выработаны на 45 %. Для ряда длительно разрабатываемых крупнейших месторождений этот показатель существенно выше: по Самотлорскому — 63 %, Ромашкинскому — 85 %, Мамонтовскому — 74 %. То есть по аналогичным месторождениям величина налогового потенциала будет только снижаться в случае, если не будет открыто и доказано новых запасов нефти. Способы добычи нефти и доступность запасов влияют на затраты при добыче. По состоянию на конец 2003 г. можно констатировать факт существенного снижения суточного дебита скважин. Доля скважин с дебитом менее 25 т/сутки достигла примерно 80 %, а с дебитами до 10 т/сутки — 55 %. Продолжает увеличиваться доля трудноизвлекаемых запасов с более низкими дебитами скважин (более 2/3 запасов нефтяных компаний), снижаются темпы ввода в эксплуатацию новых скважин и объемы эксплуатационного и разведочного бурения. Следует особо подчеркнуть, что эти негативные процессы продолжаются даже в условиях крайне благоприятной внутриэкономической и внешнеэкономической ценовой конъюнктуры, резкого увеличения доходов нефтяных компаний.

Доля активных запасов крупных компаний составляет сегодня 45 % и продолжает снижаться, 80 % месторождений стоящих на государственном балансе, — это мелкие месторождения с извлекаемыми запасами до 10 млн т с долей трудноизвлекаемых запасов до 75 %. Интенсивное срабатывание запасов российских мес-

торождений нефти и газа на фоне чрезмерно низких объемов внутреннего потребления требует активизировать геологоразведочные работы для обеспечения необходимого прироста добычи из неоткрытых месторождений, а также увеличить коэффициенты нефтеизвлечения с целью повышения извлекаемого потенциала и текущей добычи разрабатываемых месторождений. Это дело чрезвычайно трудное, особенно, если учитывать потребности будущих поколений. Интересная в этом плане мысль высказана в предисловии П. Деспери к книге А. Перадона «История открытий нефти и газа» (М.: Мир, 1994), «Общественность должна знать, что поиски нефти связаны с научными достижениями, а не только с наличием денежных средств, что нашим детям и внукам для открытия и добычи нефти потребуются значительно больше умных голов, чем те, которые работают в настоящее время в мировой экономике. Завтра еще больше, чем вчера, открытие нефти станет результатом деятельности геологов. В течение последних двадцати лет открытий крупных месторождений почти нет. А ведь мы должны еще выявить и добыть столько же нефти, сколько было открыто и добыто с самого начала проведения разведочных работ, т.е. с 1850 г.; но эти месторождения будут все меньшего размера, а их открытие и эксплуатация — все более дорогостоящими и связанными со значительными трудностями. В настоящее время необходимо открывать десять или пятнадцать месторождений, «крупных» по меркам 1980-х годов, чтобы заменить открытие одного месторождения, «крупного» по меркам 60-х годов, — указывает автор и продолжает: — Надо все больше напрягать интеллект, чтобы наиболее эффективно использовать возрастающие капиталовложения для обнаружения каждого барреля нефти». С этим следует согласиться и потому, что нефтегазовый комп-

лекс еще долго будет финансовой базой экономического развития вообще.

Налоговое единообразие в подходах к пользователям недр без учета качества сырья и добывных возможностей, среди которых не существует подобия, порождает экономическое неравенство и создает предпосылки для недопоступления налогов. За пределами экономических интересов добычи финансовых органов остаются трудноизвлекаемые запасы, месторождения, расположенные в экстремальных природных условиях, месторождения с выработанными высокопродуктивными залежами и др. Все это противоречит требованиям о комплексном и наиболее полном извлечении из недр сырья, приводит к налоговым потерям.

2) Вторая группа факторов, влияющая на величину налогового потенциала, — ценообразование в нефтяной отрасли.

При определении налогового потенциала нефтяной отрасли особый интерес представляет вопрос уровня цен на нефть. Основные валютные доходы Российской Федерации составляют доходы от экспорта нефти. Экспортно-сырьевые доходы компенсируют в среднем 65% совокупных расходов по разработке и эксплуатации месторождений нефти, никеля, олова; примерно 45% — природного и нефтяного газа, железной руды, фосфатов.

При этом высокие цены на нефть как бы консервируют структуру экономики в том виде, в котором она находится в данный период, создавая иллюзию экономического благополучия. Низкие же цены позволяют стимулировать преобразования в экономике. Примером может служить активизация внутренней российской экономики после дефолта 1998-2000 гг.

Чем выше продажная цена нефти, тем больше нефтяная компания получит прибыли и тем больше будет налоговая база для исчисления налогов. Корпоративное ценообразование позволяет нефтяным компаниям, напротив, минимизировать налого-

вые платежи, осуществляя сделки по купле-продаже нефти между дочерними предприятиями и материнской компанией. Таким образом, возможность применения внутрикорпоративных цен в настоящее время негативно влияет на налоговые поступления в бюджеты, снижая также и величину налогового потенциала отрасли региона.

Величина налоговых баз является основным фактором, оказывающим непосредственное влияние на величину налогового потенциала. Налоговый потенциал рассчитывается на основе сложившихся баз с учетом прогнозируемых. Следовательно, занижение со стороны нефтяных компаний объемов реализации нефти окажет непосредственное влияние на величину рассчитываемого налогового потенциала. Законодательство непосредственно оказывает влияние на изменение величины потенциальной суммы налогов нефтяной отрасли. В частности, существующее в данный момент налогообложение нефтяной отрасли не стимулирует развитие добычи низкорентабельных месторождений. Условия налогообложения применяются ко всем недропользователям на равных основаниях, не учитывая рентабельность месторождений. Способы крупномасштабных махинаций по уходу от налогообложения постоянно меняются. Для искоренения подобной практики нет иного пути, как регулярное совершенствование налогового и другого законодательства.

Для налогового обеспечения доходной части государственного бюджета важное значение имеют экономические результаты и в теневой экономике. В отраслях МСК их доля особенно велика. В связи с этим важна необходимость изменения законодательства контроля, учета фискальной регистрации товарных и денежных потоков в натуральном и ценностном выражении на всех этапах технологической цепочки движения продуктов МСК.

Сохраняющаяся правовая неопределенность и нечеткость налогового зако-

нодательства, отсутствие действенных обоснованных подходов к определению реально созданной в МСК налогооблагаемой базы, эффективного механизма трансфертного ценообразования позволяют сделать вывод, что концептуально-методологические основы и механизм взаимоотношений МСК с государством по налоговым платежам в бюджет еще не отрабатан.

Таким образом, на наш взгляд, одной из наиболее актуальных проблем, решение которой обладает серьезной перспективной значимостью, лежит в концептуальной области, а именно в реализации рентоориентированного подхода к налогообложению компаний минерально-сырьевого комплекса, прежде всего нефтегазовых (НГК). В экономической литературе эта позиция с начала 90-х годов прошлого столетия последовательно отстаивается академиком Д. С. Львовым и поддерживается большинством ученых экономистов.

В настоящее время концептуальные положения налогообложения компаний МСК не ориентированы в должной мере на налоговое изъятие рентных доходов, значительная часть которых присваивается компаниями.

Нынешняя налоговая система ориентирована главным образом на удовлетворение потребностей монополистов и фактически «душит» мелкий бизнес. Конечно, налоги оказывают все более сдерживающее влияние (особенно за последние годы), но те из которых работают на экспорт, получают солидную компенсацию от государства за счет не учтенной в действующей системе ренты. Поправить эту систему за счет внесения поправок и дополнений принципиально невозможно, необходимо менять базовые концептуальные принципы налогообложения⁴.

⁴ Львов Д. С. Экономика развития. — М.: Экзамен, 2002. Цит. по «ЭКОС». 2002. №2. С. 42.

В 2001-2003гг. в Российской Федерации была осуществлена масштабная налоговая реформа, которая обеспечила определенную стабильность и прозрачность налогового режима в недропользовании и позволила получить дополнительные бюджетные доходы. Вместе с тем в процессе состоявшейся налоговой реформы и, в частности, при введении в 2002г. налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), произошел определенный отход от декларированных и экономически целесообразных рентных подходов в недропользовании.

Все большее число специалистов и ученых приходит к выводу о том, что в России создана система налогообложения, которая не учитывает природные отличия продуктивности разрабатываемых месторождений и качество добываемого сырья. Это позволяет компаниям, работающим на более продуктивных месторождениях получать сверхприбыль по сравнению с компаниями, работающими в худших условиях.

Опыт применения НДПИ — использование одномерной ставки налогообложения добычи отрицательно сказалось на экономической эффективности организаций, разрабатывающих месторождения в районах традиционной добычи, запасы которых уже в значительной степени выработаны.

Действующий ныне налоговый механизм недропользования ставит в неравные условия предприятия малого бизнеса, обладающие одной, двумя лицензиями на разработку, как правило, мелких и не самых лучших по добычным возможностям и качеству сырья и компании, обладающие большим запасом лицензий, имеющих в своих сырьевых «портфелях» крупные и высокопродуктивные месторождения.

В обществе, где права собственности на недра принадлежат государству, последнее одновременно должно выступать и как собственник ресурсов, и как сбор-

щик налогов. Обе эти функции связаны как со значительными выгодами, так и со значительными рисками. Именно поэтому страны, обладающие природными ресурсами, создают специальные системы раздела продукции и распределения доходов при добыче минерального сырья в целях полного извлечения генерируемой в данном секторе экономии ресурсной ренты. Такие системы должны строиться на основе прямой и обратной связи, т.е. обеспечивать как получение государством соответствующих доходов, так и способствовать развитию самого МСК, как устойчивой высокодоходной налогово-бюджетной базы. Главная цель налогообложения минерально-сырьевого сектора, таким образом, состоит в обеспечении того, чтобы государство получало соответствующую плату за свои природные ресурсы и распределяло доходы от их эксплуатации так, чтобы содействовать устойчивому экономическому росту и получению прибыли в полном масштабе.

Между тем в российском законодательстве сейчас нет понятия ренты природных ресурсов. Несмотря на некоторые подвижки платежи за природные ресурсы не базируются на единой методологической и методической основе, отражающей специфику природных ресурсов как геоэкономические категории, они определены без необходимого научно-экономического обоснования и обусловлены, в основном, фискальной политикой государства. Действующая система налогообложения характеризуется несовершенством методики исчисления природоресурсных налогов, недостатком в организации процесса сборов налоговых поступлений в бюджеты разных уровней. В результате в сфере недропользования ресурсные и экологические платежи в бюджет занижены.

Этому в значительной мере способствует низкий уровень прозрачности экономического и финансового состояния и дви-

жения денежных потоков компаний, МСК, особенно вертикально-интегрированных⁵ нефтяных и газовых.

Механизм определения ставок налогообложения также не способствует выравниванию конкурентных позиций, поскольку пока не предусматривает их дифференциации к разным условиям недропользования, стадиям освоения, добывным возможностям, качеству запасов сырья и т. д.

Ученым и практикам еще предстоит ответить на вопрос как выделить ренту. Однако можно сказать, что вряд ли выделение рентной составляющей имеет стандартное решение.

Говоря об идеальном механизме оценки природной ренты Д. С. Львов подчеркивает, что «при этом необходимо, чтобы эта модель не замыкалась на сегодняшнее соотношение факторов производства. Ее универсальный смысл и долгосрочная динамика как раз и состоит в том, чтобы обеспечить последовательный переход от ренты природных ресурсов к интеллектуальной ренте. В этом и состоит ее главный пафос и назначение. Модель рентных доходов должна исходить из неизбежной затухающей доходности от использования воспроизводимых природных ресурсов. На замену природной составляющей в новом информационном обществе приходит интеллектуальная составляющая, связанная с развитием науки, образования, современных информационных техноло-

гий, увеличением доли наукоемкого сектора экономики»⁶.

Но налоговой системе еще предстоит решить вопрос как запустить механизм перетока финансовых ресурсов из экспортно-сырьевого сектора экономики в сектор обрабатывающих отраслей, прежде всего наукоемких и высокотехнологичных, способных поднять рейтинг конкурентоспособности нашей страны.

Несмотря на очевидность того, что, используя временно благоприятную для России конъюнктуру мирового рынка и увеличение валютных поступлений от экспорта, необходимо на деле начинать постепенно переориентировать промышленную экономическую политику с экспортно-ориентированного сырьевого развития на развитие конкурентоспособных производств, основанных на передовых технологиях или использовании наиболее ценных элементов, имеющегося научно-технического потенциала. Пока эта цель не обозначена законодательно на государственном уровне как приоритетная, механизм ее реализации не прописан и не ясен.

Экономическая целесообразность, а в перспективе реальная необходимость межотраслевого перераспределения финансового капитала в пользу перерабатывающих отраслей определяется высоким риском потери устойчивого экономического роста и финансовой дестабилизации из-за чрезмерной опоры экономики на ее сырьевой сектор. Экономическая выгода сырьевого экспорта хотя и может быть велика даже в среднесрочной перспективе, но не следует ее переоценивать. Она находится в прямой зависимости от внешних, а не внутренних условий и факторов.

Страны с развивающейся экономикой, в том числе Россия, часто зависят от сырьевых ресурсов как основного источни-

⁵ Вертикальная интеграция как форма организации производства при всем большом количестве плюсов несет в себе ряд отрицательных моментов. Помимо отмеченного, мировая практика показывает, что вертикальная интеграция тормозит рост конкуренции и в законодательстве многих стран это находит отражение. Так, например, в японском законодательстве присутствуют уникальные положения, ограничивающие, с одной стороны, вертикальную интеграцию и создание монопольных ситуаций на ее основе, а с другой — стимулирующих конкуренцию как внутри корпораций, так и вовне.

⁶ Львов Д.С. О формировании системы национального дивиденда. // Вестник университета. Серия институциональная экономика. 2001. С. 12.

ка доходов в иностранной валюте. В этих условиях реальный обменный курс может подвергаться влиянию колебаний мировых цен на ограниченный ряд экспортных товаров. Такая недиверсифицированная экспортная база может существовать в течение определенного времени. Но эта проблема должна быть решена в долгосрочном плане. Важно координировать налоговую и ресурсную политику для того, чтобы страна смогла произвести изменения в составе общих доходов. В частности, налоги на добывающую промышленность и платежи по соглашениям о разделе продукции должны быть эластичными по отношению к мировым ценам на минерально-сырьевые ресурсы. Рост цен на минеральные ресурсы может привести к росту обменного курса, что, в свою очередь, ведет к падению экспорта товаров и услуг, не относящихся к минеральным ресурсам, и, соответственно, снижению налоговых доходов, получаемых из других секторов. С другой стороны, экспорт иных товаров и услуг возрастет в случае, если обменный курс понизится в результате девальвации, порожденной падением цен на минеральные ресурсы. Налоги, получаемые из таких секторов, будут расти, и, следовательно, частично компенсировать падение доходов в добывающем секторе.

Таким образом, важно проводить такую политику в области минерального сырья, которая обеспечивала бы адекватный уровень дохода и позволяла бы компенсировать риски, которые несет государство, и влияние других факторов, например, обменного курса на другие доходы. В то же время доля доходов от природных ресурсов в общей сумме доходов государства постепенно должна снижаться. Экономика будет становиться все более диверсифицированной, доходы будут возрастать. Оба эти фактора должны понизить относительное значение минеральных ресурсов по мере экономического роста.

Для России, относящейся к числу крупнейших мировых производителей мировых ресурсов, чрезвычайно актуальной является проблема построения эффективной налоговой системы, обеспечивающей изъятие в пользу государства генерируемой добычей минеральных ресурсов сверхприбыли, или ресурсной ренты. Налогообложение минерально-сырьевого сектора, с одной стороны, должно обеспечить значительные и стабильные налоговые поступления в государственный бюджет, с другой — сохранять достаточные стимулы для инвестиций в данный сектор экономики. Пока же сформировавшаяся в России система налогообложения минерально-сырьевого сектора не является достаточно эффективной с точки зрения достижения указанных целей.

Несмотря на кажущуюся выгодность торговли сырьем, на деле наиболее динамично развивающимся сектором мировой торговли, приносящим бюджетные доходы, является не минерально-сырьевой, а торговля товарами, произведенными на основе использования высоких технологий, в первую очередь, информационных.

Какие бы препятствия не стояли перед переходом российской экономики на инновационный путь развития, они должны быть преодолены ввиду объективной необходимости пройти этот путь и конкуренция, конкурентные отношения — один из инструментов, который будет способствовать решению этой задачи. Конкуренция — главный фактор восприимчивости к инновациям, поскольку она: вынуждает предпринимателей постоянно искать и находить новые виды продуктов и услуг, которые нужны рынку; способствует тому, что постоянно повышается уровень качества, инновационности и наукоемкости продукции и услуг; стимулирует поиск и применение наиболее эффективных способов производства и способов их организации.

В будущем налогово-бюджетная система в нарастающей степени будет базироваться на изъятии налоговых платежей с от-

Таблица 5

Показатели, характеризующие уровень инновационного развития РФ*

Показатель уровня достижения цели	Ед.	2002	2003	2004	2005
Число выданных патентов РФ на полезные модели	Тыс. ед.	5,6	8,3	8,5	7,5
Число выданных патентов на промышленные образцы	Тыс. ед.	1,9	2,2	2,2	2,1
Сальдо экспорта-импорта технологий	Млрд долл.	-153,8	-428,7	-439,0	-350,0
Удельный вес инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции на внутреннем рынке	%	4,1	4,6	5,6	5,0
Удельный вес предприятий осуществляющих технологические инновации, в общем числе обследованных организаций промышленного производства	%	9,8	10,3	10,5	9,3
Удельный вес инновационной продукции в общем объеме экспорта промышленной продукции обследованных организаций промышленного производства	%	5,1	4,9	4,7	4,6
Удельный вес бюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки	%	57,4	58,4	53,6	60,8

* Данные Росстата.

раслей инновационной сферы и все больше зависеть от доходов, получаемых другими отраслями за счет внедрения новации.

В последнее время появились многие необходимые (и, в первую очередь, финансовые) предпосылки для развития инновационной экономики:

- динамично развивается экономика страны: уже ряд лет функционирует в условиях высоких темпов экономического роста, улучшается финансовое положение страны;

- РФ сейчас располагает высоким по всем мировым стандартам финансовым потенциалом, готовым для инвестирования в инновационное развитие экономики. При

этом обнадеживающе выглядят и ближайшие перспективы обеспечения финансовой устойчивости экономики и сохранения (приумножения) ее денежных сбережений; пока имеются, в основном, достаточные для постепенного перехода к инновационному развитию инновационные заделы, интеллектуальный потенциал, технико-технологический потенциал (в ряде случаев с учетом необходимости импорта передовой технологии, валютными возможностями для закупки которой страна располагает); быстро развиваются необходимые финансовая и инновационная (пока более слабая) инфраструктуры; финансовые механизмы и инструменты банковского и вне-

банковского финансирования приближаются к общемировому уровню;

- правительство страны многократно в программах развития экономики, постановлениях и распоряжениях декларирует необходимость перехода промышленности на инновационный путь развития, формирует программу действий, усиливает законодательно-правовую, а, в некоторых случаях, и налоговую поддержку этого направления.

Но весомых результатов пока нет (табл. 5). Основные причины этому: отсутствие системы спроса, потребностей и сквозной мотивации в новациях, доминирующая ориентация производителей промышленной продукции на решение текущих, а не долгосрочных стратегических задач; слабая доказательная база и достоверность расчета финансовой окупаемости инновационных проектов; неопределенность взаимодействия с налогово-бюджетной системой, как в части налоговых поступлений, так и налогового регулирования инновационного развития, и др.

Основной движущей силой роста конкурентоспособности национальной экономики является инновационная активность бизнеса, власти, человека. Фундаментом инновационного развития служит научно-технологический потенциал в единстве с финансовым.

В условиях усиления внимания со стороны органов государственной власти к проблемам инновационного развития страны и острой объективной потребности в инновационном обновлении экономики все более актуальным и необходимым становится при разработке финансовых, бюджетных и налоговых проектировок учет «инновационного фактора».

Включение «инновационного фактора» в макроэкономические, финансовые, бюджетные, налоговые расчеты предполагает исследование и учет не только тенденций, масштабов, особенностей и т.д., присутствующих инновационной сфере экономики, но

и четкое определение экономического содержания понятий «инновации», «инновационная деятельность», «инновационная сфера», а также методов их статистического измерения.

Отсутствие четкого понимания определений и границ в области инновационной экономики приводит к разбазариванию денежных средств финансируемых государством, их неэффективности использования, неработоспособности финансово-налоговых методов регулирования (как прямых, так и косвенных) инновационной деятельности.

Важным для налогово-бюджетной системы является такая особенность инноваций, что не непосредственно созданные инновации будут являться основным источником налогового и бюджетного наполнения, но их трансфер и внедрение в других отраслях экономики и в домашних хозяйствах, и продажа на мировых рынках, повышающих общий уровень эффективности экономики и благосостояния населения. К сожалению, методик, определяющих такие расчеты, пока нет.

К объектам налогообложения результатов инновационной деятельности следует отнести:

- доходы физических лиц, занятых в инновационных сферах экономики, например, в научных организациях (академических, отраслевых НИОКР и др.), внедренческих организациях, некоторых отраслях реального сектора экономики и т.д.;

- доходы от предпринимательской деятельности в инновационной сфере; доходы от сделок (продажа патентов, лицензий, ноу-хау, брэндов, методики разного рода — обучения, лечения и т.д.);

- имущество (инновационные ценные бумаги, другие инновационные финансовые инструменты, интеллектуальная собственность и др.).

Конкурентоспособная экономика в своем развитии все больше опирается на продук-

ты интеллектуальной собственности, интеллектуальный капитал. Однозначных методов оценки интеллектуального капитала пока не существует. Но поскольку, будучи экономическим ресурсом, интеллектуальный капитал имеет цену и способен выступать генератором доходов, оценка объемов интеллектуального капитала имеет практическое решение, особенно в экономике, опирающейся на интеллектуальный капитал.

Рыночная экономика в ее развитом виде представляет собой достаточно гибкую и динамичную систему, способную эффективно воспринимать нововведения. В условиях перехода российской экономики от сырьевой направленности к инновационной ориентированности на начальных этапах потенциальный поток инноваций способен нарушить стабильность рыночной экономики, а также вполне способен размыть сложившееся хрупкое макроэкономическое и финансовое равновесие и положительную динамику последних лет. Нововведения изменяют не только технологию и продукцию, но и саму экономическую систему в целом, не укладываясь в границы действующих производств и вызывая тем самым необходимость создания новых отраслей и видов экономической деятельности, а также перестройки, подстройки либо свертывания функционирующих смежных производств. Поэтому важны опережающие действия, основанные на экономических перспективных расчетах влияния инновационного фактора на экономические процессы и налогово-бюджетную систему, важно понимание реакции налоговой системы и налогоплательщиков на происходящие и прогнозируемые изменения в результате инновационных трансформаций. Кроме того, глубокий системный анализ инновационной сферы экономики, ее финансовых возможностей и результатов для бюджетно-налоговых проектировок необходим, прежде всего, потому, что позволит налогам качественно выполнять одну из основных своих функций, а именно: помимо

функции наполнения доходами государственного бюджета быть экономическим рычагом своевременного регулирования возникающих дисбалансов, нарушающих общее равновесие экономической системы.

Экономическая заинтересованность участников сферы производства в инновационном процессе может возникнуть на основе мощной продуманной государственной политики, опирающейся в том числе на благоприятствующий бюджетно-налоговый механизм. Тем более со временем НИС может стать генератором как производственной, так и непроизводственной сферы, бюджетно-налоговая система начнет получать весьма приличные «дивиденды» на те вложения (не обязательно денежного характера), которые будут сделаны государством на настоящем этапе.

Стратегия инновационного развития экономики и промышленности предполагает как обязательное условие финансово-экономическую оценку результатов инновационной деятельности (ИД). Реализация долгосрочного прогноза постепенного перевода экономики на преимущественно инновационное развитие, в частности путем создания национальной инновационной системы (НИС), должна сопровождаться сравнительной оценкой затрат на развитие инноваций и финансовых поступлений в бюджеты всех уровней от их внедрения в экономическую деятельность. Между тем эта проблема не имеет пока сколь-либо убедительного решения ни в методологическом, ни в методическом плане. Более того, пока не обозначились и подходы к ее решению.

В последние годы проблема разработки методологических подходов оценки и прогнозных расчетов по экономическому развитию страны и ее бюджетно-налогового блока актуализировалась в РФ в связи с тем, что страны ЕС перешли к разработке ежегодного бюджетного процесса на основе стратегического многолетнего подхода. РФ также начала трехлетнее бюджетное планирование. Общим

для всех подходов к долгосрочному бюджетированию является включение прогнозных оценок доходов и расходов на несколько лет вперед, в том числе обязательно по отдельным секторам экономики. Практика, связанная с долгосрочным бюджетным прогнозированием существенно различается по странам.

Перспективное прогнозирование государственных доходов и расходов требует надежности макроэкономических прогнозов, увязанных с налогово-бюджетными целевыми показателями, которые бы были допустимыми в совокупности и тем самым являлись надежными прогнозами будущих ресурсов. При трансформации российской экономики от сырьевой к инновационно-ориентированной процесс налогово-бюджетного прогнозирования должен стать одним из определяющих.

Вклад ИД в ускорение темпов роста ВВП, улучшение его качественной структуры и финансовые результаты развития экономики, промышленности ее комплексов, по нашему мнению, определяется тем, что повышается общий уровень национальной конкурентоспособности инновации, потенциально направленный на рост доходов, а, следовательно, налогооблагаемой базы через:

- направленность на сокращение всех видов ресурсов живого и овеществленного труда, повышение эффективности тру-

да и производства, и, как следствие, рост добавленной стоимости;

- направленность на повышение качества производимых продуктов, уровня производства и потребления, соответственно, и уровня и качества жизни населения (уровня доходов и имущества);

- ускорение коммуникационных и информационных возможностей производителей, потребителей, поставщиков.

Значительная часть эффектов (хотя далеко не все) выходят за рамки трехлетнего периода налогово-бюджетного планирования.

Литература

1. Индикаторы науки. Стат. сб. М.: ГУ — ВШЭ, 2006;
2. Львов Д. С. О формировании системы национального дивиденда. // Вестник университета. Серия институциональная экономика. 2001;
3. Морозов А. М. Целевое управление достижениями приоритетов социально-экономической политики. М.: ИЭПП, 2006;
4. Паскачев А. Б. Налоговый потенциал экономики России. М.: МЕЛАП, 2001;
5. Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007;
6. Финансы России. 2006: Стат. сб. / Росстат. — М.: 2006.

Статья поступила в редакцию 10.06.2007

I. Kurnysheva

Doctor of Economics, Head of the Directorate for Competitiveness Problematics, Economics Institute of the Russian Academy of Sciences

TAXATION AND FISCAL SYSTEM IMPROVEMENT TRENDS

Sustainable development and national economy competitiveness level increase are only possible if the macroeconomics development trends change and the very impact-making factors of the development change. Today it is impossible to raise the Russian economy competitiveness level, introduce some innovations and upgrade the Russian economy as it lacks a solid financial base that is linked with other necessary financial resources. The upgrade, innovation introduction and modernization that are the base for the competitiveness level increase are hampered for a number of reasons. Last but not the least, the fact that the role of the state in the development of the financial resources is played down is one of the above reasons.