

О ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ПРОГРАММЫ «НЭП 2.0: ОБ ОБОРОНЕ И НАСТУПЛЕНИИ»

В апреле-мае 2014 г. в газете «Коммерсантъ» были опубликованы две части статьи М. Прохорова «НЭП 2.0: об обороне и наступлении», содержащие предложения по стимулированию роста российской экономики в ближайшие годы. Среди основных предложений – реформа банковской системы и земельных отношений, пересмотр системы управления регионами страны, снижение налоговой нагрузки, стимулирование роста производительности труда, сокращение издержек компаний, а также реформа социальной и миграционной политики. Ключевое положение, высказанное в статьях, состоит в том, что необходимо создать приемлемые условия для бизнеса, которые бы позволили компаниям развиваться самостоятельно, без дорогостоящих государственных программ.

В целом, предложенный в статьях комплекс мер содержит ряд важных стимулов, необходимых для восстановления деловой активности. Среди них – повышение устойчивости финансового сектора, снижение налоговой нагрузки на бизнес, стимулирование вывода устаревших производственных мощностей, снижение издержек и т.д. В сложившейся ситуации, когда экономический рост в стране практически остановился, реализация этих предложений может стать поворотным моментом для перехода от стагнации к восстановлению роста. Вместе с тем, представляется необходимым подробно рассмотреть ряд наиболее важных направлений предлагаемой политики, как в целях уточнения, так и в целях дополнения представленного перечня мер.

1. Обеспечение устойчивости финансового сектора и развитие банковской системы

В первой части статьи в качестве «оборонительных» мер представлены две первоочередные меры по развитию банковской системы. Во-первых, предлагается перенести акцент с государственных и аффилированных с государством банков на частные акционерные банки, в том числе через снижение доли государства в этих банках. Во-вторых, предлагается «разнообразить политику поддержки частных банков», в том числе посредством возобновления практики беззалоговых аукционов Банка России, расширения ломбардного списка, ослабления требований к нормативам в отношении устойчивых кредитных учреждений.

Предлагаемые меры, безусловно, необходимы. Вместе с тем, требуется уточнить ряд позиций. В частности, М. Прохоров выделяет проблему высокой доли государства в банковской системе, однако для рассмотрения этой проблемы необходим более широкий взгляд как на ситуацию с концентрацией банковских активов, так и на меры по ее решению.

Проблема концентрации банковских активов проявляется не только в высокой доле госбанков. Не менее важное и существенное ее проявление – территориальная концентрация банковских ресурсов. Так, из первых 100 банков по размеру активов 76 зарегистрированы в Москве и Московской области, и при этом нужно учитывать, что еще часть банков являются региональными во многом номинально (например, ВТБ официально зарегистрирован в Санкт-Петербурге, а Совкомбанк – в Костроме). При этом региональные банки слабы. Во всей стране всего 140 банков, которые хотя бы потенциально (исходя из размера капитала) в состоянии выдать кредит одному заемщику на 1 млрд. руб., но региональных из них – лишь 37, и при этом они тоже в основном сконцентрированы в нескольких наиболее развитых регионах. На всей территории Восточной Сибири нет ни одного банка из этого списка, на Дальнем Востоке таких банков всего 3. При этом сумма в 1 млрд. руб. является явно недостаточной для реализации большинства проектов в промышленности, тогда как синдицирование кредитов на региональном уровне также не развито. Безусловно, большинство крупных банков имеет отделения на территории разных регионов, однако, предпринимателям часто необходим индивидуальный подход и тесные отношения с банком, что в случае с гигантскими госбанками редко когда возможно. При этом, пользуясь монопольным положением, крупные банки часто устанавливают высокие тарифы, которые серьезно ухудшают положение предпринимателей, особенно в малом бизнесе.

Таким образом, развитие экономики страны требует поддержки региональных банков, которая в первую очередь должна быть направлена на повышение их капитализации. Решение этой задачи требует нетривиальных мер. Это могут быть субординированные кредиты Банка России средним частным региональным банкам, налоговые меры, стимулирующие увеличение капитала кредитных организаций или другие меры, но в любом случае Банк России и Правительство должны рассматривать создание нормальной банковской системы в регионах в качестве одного из своих приоритетов.

Другой важный момент – это денежно-кредитная политика, проводимая Банком России. Высокая стоимость финансирования, крайне ограниченные сроки предоставления кредитов, жесткие требования по залогам приводят к невозможности как создания нового бизнеса в стране, так и развития и модернизации существующего. В рассматриваемой статье упор делается на систему рефинансирования Банка России, и здесь с автором нельзя не согласиться – возобновление практики беззалоговых аукционов, расширение ломбардного списка являются исключительно необходимыми мерами, особенно сейчас, в условиях жесткого ограничения доступа российских компаний и банков на международный финансовый рынок. Вместе с тем, эти предложения можно дополнить и другими, такими как увеличение сроков операций рефинансирования до

3-х лет, ослабление требований к рейтингам заемщиков, пересмотр системы оценки банками рисков заемщиков в сторону смягчения.

Еще более важным моментом является необходимость снижения процентных ставок. Удивительно, что М. Прохоров совершенно не уделил внимания проблеме высоких ставок, хотя именно ставки являются одним из основных препятствий для развития бизнеса. Ставки по кредитам сейчас превышают рентабельность для многих отраслей экономики, а на процентные платежи по кредитам у компаний уходит значительная часть прибыли от продаж. В условиях, когда собственных средств у предприятий практически не остается (по данным Росстата, в I квартале 2014 г. сальдированный финансовый результат организаций, то есть разница между общим размером прибыли и убытков, оказался на 17% ниже аналогичного показателя I квартала 2013 г.), а заемные средства становятся все менее доступными, преодоление инвестиционного спада в стране становится невозможным. При этом важнейшим фактором наблюдаемого в последние месяцы роста процентных ставок было повышение ключевой ставки Банка России, которая теперь составляет 7,5% вместо 5,5% годовых.

Снижение ключевой процентной ставки Банка России является сейчас крайне необходимой мерой. Иначе недоступность кредитов сделает практически бесполезными многие из мер по стимулированию экономики, которые сейчас действуют или обсуждаются.

2. Реформа системы управления регионами и региональное развитие

В статье М. Прохорова предложено пересмотреть подход к управлению регионами, основанный на принадлежности к созданным федеральным округам, и сформировать новые макрорегионы, основанные в большей степени на специализации экономики и сходстве задач развития данных регионов. В частности, на территории Сибири и Дальнего Востока было предложено сформировать сразу несколько округов: Полярный, Тихоокеанский, Южно-Сибирский, у каждого из которых должны быть свои направления развития.

В целом, предложение о пересмотре существующего подхода к развитию территорий, основанном на принадлежности к федеральным округам, является своевременным и правильным, поскольку безрезультатность существующего подхода к региональному развитию хорошо видна на примере попыток реализации программ развития Сибири и Дальнего Востока.

Как известно, в последние годы происходило активное обсуждение путей развития регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока, обладающих богатым природно-ресурсным и научно-производственным потенциалом, однако испытывающих серьезное отставание в сфере инфраструктуры. В ходе этих дискуссий был предложен целый ряд мер, включая формирование профильных структур управления макрорегионом, ответственных за реализацию проектов развития, создание особых условий хозяйствования, обеспечивающих привлечение частных инвестиций (как российских, так и зарубежных). Было создано профильное министерство – Минвостокразвития, отвечающее за развитие регионов Дальнего Востока. Обсуждались также условия реализации проектов на основе частно-государственного партнерства, подразумевающие использование средств федерального бюджета, ФНБ, Инвестиционного фонда РФ и иных источников наряду с частными инвестициями. В это же время был сформирован целый ряд механизмов территориального развития – зоны территориального развития, пилотные инновационные территориальные кластеры, индустриальные парки и др. В настоящее время Минвостокразвития готовит законопроект о еще одном механизме территориального развития – территориях опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке.

Но что же мы имеем в результате? Запуск масштабной программы развития макрорегиона так и не начат. Более того, не сформировано даже четкое представление о территории, к которой могут применяться механизмы развития: в одних документах перечисляются регионы СФО и ДФО, в других – регионы Восточной Сибири и Дальнего Востока, в третьих – регионы Дальнего Востока и Байкальского региона. Кстати, и в статье М. Прохорова использован неуместный для данных рассуждений термин «Зауралье», под которым, по-видимому, автор подразумевает территорию Сибири и Дальнего Востока. Однако под этим термином принято понимать территорию, прилегающую к восточному склону Урала, главным образом в бассейнах рек Урал и Тобол, окраинную часть Западно-Сибирской равнины (т.е. Курганскую, Челябинскую и частично Тюменскую области).

Все это создает неопределенную ситуацию, когда не складывается четкого понимания не только предполагаемой программы действий, но и даже того, какие регионы предполагается ускоренными темпами развивать. Существующая конструкция управления региональным развитием, где исполнительные функции возложены на Минрегионразвития, Минвостокразвития и сопутствующие структуры, создает искусственное разделение территорий макрорегиона, когда регионы Дальнего Востока получают возможности ускоренного развития, а тесно связанные с ними регионы Восточной Сибири – нет. Такой подход, с одной стороны, не позволяет реализовать синергетические эффекты ряда проектов (например, задействовать энергетический потенциал Иркутской области при формировании новых производств на Дальнем Востоке), а также может стать фактором усиления дисбаланса между регионами Восточной Сибири и Дальнего Востока.

В связи с этим, необходимо создать институты развития, ответственные за развитие макрорегиона в целом. Представляется целесообразным определение границ макрорегиона не по принципу принадлежности к федеральным округам, а по наличию хозяйственных связей и возможностям получения синергетических эффектов от совместного развития данных территорий.

Наряду с этим, требуется существенная доработка существующих программ развития макрорегиона, направленных на формирование особых условий хозяйствования. Основными компонентами режима развития, стимулирующего экономический рост, должны стать следующие:

- установление четких условий работы для российских и иностранных инвесторов, включая установление порядка получения гарантий доступа к объектам инфраструктуры для бизнеса, а также установление четких и прозрачных условий получения иностранными инвесторами 10%, 25%, 50%-х долей в совместных предприятиях в зависимости от приоритетов

в развитии отраслей на территории региона, уровня передачи технологий со стороны иностранного инвестора, минимального размера инвестиций и др.;

- обеспечение доступности финансовых ресурсов, включая развитие практики предоставления госгарантий по займам компаний, участвующих в реализации крупных инфраструктурных проектов;
- налоговые стимулы и вычеты по социальным взносам, в том числе:
 - уменьшение налоговой базы по НДС для крупных инвесторов, вложивших в проекты на территории макрорегиона не менее определенного объема средств или предоставивших передовые технологии;
 - установление нулевой ставки налога на имущество до завершения инвестиционного проекта, реализуемого на территории макрорегиона;
 - установление 14%-ной ставки социальных взносов на фонд оплаты труда персонала, привлеченного из других регионов страны, в течение первых трех лет работы;
 - освобождение от социальных взносов надбавок к заработной плате, выплачиваемой лицам, работающим в районах Крайнего Севера и на приравненных к ним территориях;
- поддержка внутренней миграции в регионы Восточной Сибири и Дальнего Востока:
 - освобождение от НДФЛ в течение первых трех лет после переезда, компенсация затрат на переезд и выплата «подъемных»;
 - предоставление ипотечных кредитов на льготных условиях и жилищных сертификатов, субсидирование расходов на получение образования;
 - разработка и реализация комплекса мер по стимулированию развития жилищного строительства, социальной инфраструктуры, региональной сети пассажирских перевозок.

Мировой опыт показывает, что успешные проекты по ускоренному развитию регионов формировались на основе программ развития, разработанных на государственном уровне. Необходимо отметить, что пример Аляски, приведенный в статье М. Прохорова, вопреки сделанному им утверждению о том, что ее «в Вашингтоне никто не собирается развивать», является результатом успешного регионального развития.

В штате Аляска, где плотность населения в 2 раза ниже аналогичного показателя по регионам ДФО, доходы на душу населения, по данным ВЕА, в 2013 г. составляли 50,0 тыс. долл. (при среднем уровне по США – 44,5 тыс. долл.). По этому показателю Аляска занимает 9-е место среди штатов США, а по уровню медианного дохода (67,7 тыс. долл.) Аляска занимает 3-е место среди штатов (после Мэриленда и Нью-Джерси).

При этом утверждать, что Аляску «не развивают», нельзя.

- Несмотря на то, что объем федерального финансирования, поступающий в Аляску, в денежном выражении не является исключительно высоким (6,9 млрд. долл. в 2012 г.), по показателю федерального финансирования на душу населения штат занимает одно из первых мест в стране. По показателю общих расходов в штате на душу населения штат в 2011 г. занимал первое место (19,6 тыс. долл. на душу населения против 5,4 тыс. долл. в среднем по стране).
- Аляска относится к категории «низконалоговых» штатов США. Физические лица - резиденты штата освобождены от налога на доходы. На территории штата (за исключением отдельных муниципалитетов) также не действует налог с продаж.
- С 1976 г. на территории штата функционирует фонд Alaska Permanent Fund (44,5 млрд. долл. в 2013 г.). Доходы фонда – 25% от налоговых поступлений и иных обязательных платежей, связанных с добычей нефти. Постоянное население Аляски получает дивиденды с доходов от инвестирования средств фонда (в 2012-2013 гг. ежегодные дивиденды на душу населения составляли около 900 долл.).

3. Снижение налоговой нагрузки

В статье М. Прохорова предложено осуществить «налоговый маневр», который заключается в снижении НДС, изменении механизма НДС по нефти и газу, повышающем налоговую нагрузку на добывающие компании, а также в возможном введении повышенной ставки НДФЛ на доходы, превышающие 30 млн. руб. в год и пересмотре существующих льгот по региональным налогам.

В целом, «налоговый маневр», обеспечивающий снижение налоговой нагрузки на широкий круг компаний, является одним из важнейших стимулов к восстановлению деловой активности. В настоящее время сложилась острая необходимость в реализации «маневра» такого типа. Налоговая политика последних лет, направленная на сохранение или увеличение налоговых поступлений в интересах так называемой «бюджетной стабильности», привела к тому, что нагрузка по основным налогам для бизнеса осталась на том же уровне, что и в докризисные времена, а налоговые стимулы для развития компаний практически исчезли из российской налоговой практики. В частности, налоговые стимулы для инвестиционной и инновационной деятельности, повышения квалификации персонала и др. оказались сведены к минимуму. При этом целый ряд формально существующих региональных и местных льгот по тем или иным налогам, на практике не стали существенными стимулами для развития бизнеса, а привели лишь к потерям для бюджетов, и так находящихся в дефицитном состоянии.

Следует отметить, что при разработке «налогового маневра» целесообразно снижение именно тех налогов, которые в своем текущем виде составляют наибольшую часть налоговой нагрузки на бизнес. В этой связи снижение НДС, предложенное в статье, является одним из наиболее предпочтительных решений с точки зрения стимулирования развития бизнеса. Несмотря на то, что данный налог в конечном итоге возлагается на покупателя, его уплата на всех промежуточных стадиях производства

требует существенного отвлечения оборотных средств компаний. При этом, в отличие от налога на прибыль, нагрузка по данному налогу не связана с финансовым результатом компании и не снижается автоматически в условиях падения прибыли. Не случайно еще до кризиса 2008 г. неоднократно обсуждался вопрос о снижении НДС до 13-15%, что, по оценкам, создало бы наибольший стимулирующий эффект для промышленных компаний, производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью. Расчеты на основе имеющихся данных ФНС и Росстата показывают, что в условиях 2013 г. снижение базовой ставки НДС с 18% до 15% позволило бы оставить в распоряжении предприятий около 310 млрд. руб. В текущих условиях, когда все большее число предприятий и организаций становятся убыточными, снижение НДС окажет более значимый эффект на большинство компаний, чем, например, сопоставимое снижение ставки налога на прибыль. Кроме того, снижение НДС не окажет влияния на доходы региональных и местных бюджетов.

Неотъемлемой частью «налогового маневра», наряду со снижением НДС, должно стать возвращение налоговых стимулов для инвестиционно- и инновационно-активных компаний. В числе таких стимулов могут быть:

- инвестиционный вычет по налогу на прибыль в размере до 50% налогооблагаемой прибыли компаний, осуществлявших инвестиции в основной капитал;
- 50%-ная амортизационная премия по основным средствам, относящимся к III-VII амортизационным группам;
- инфраструктурный вычет по налогу на прибыль в размере до 2% оборота компании для компаний, финансирующих проекты по развитию транспортной, энергетической и иной инфраструктуры.

Комплекс мер налогового стимулирования компаний, направленный на восстановление экономического роста, необходимо проработать с учетом «режимов развития», формируемых в рамках отдельных территорий (таких как регионы Сибири и Дальнего Востока).

Следует отметить, что отдельные положения статьи М. Прохорова в отношении налоговой нагрузки содержат не вполне корректные примеры. Так, в статье приведено сравнение России, Китая, Турции и ряда нефтедобывающих стран (Катар, Ливия, Саудовская Аравия) по налоговой нагрузке и доле бюджетных поступлений в ВВП, якобы демонстрирующее чрезмерный объем налоговых и бюджетных поступлений в России. Вопреки утверждениям, высказанным в статье, следует отметить, что доходы госбюджета Турции в последние годы лишь ненамного уступают российским показателям, а в Китае – отстают по доле в ВВП примерно на треть, но не на 50%. При этом доходы бюджета по отношению к ВВП в Катаре, Саудовской Аравии и Ливии существенно опережают российский уровень. Для наглядности ниже приводится таблица, содержащая данные МВФ о доходах бюджетов указанных стран (Таблица 1).

Доходы бюджетной системы отдельных стран в 2010-2013 гг. (в % ВВП)

Страна	2010	2011	2012	2013
Россия	34,6	37,5	37,9	35,8
Турция	33,3	34,6	34,5	36,1
Китай	21,3	22,6	22,6	22,9
Катар	31,4	34,6	40,1	41,5
Саудовская Аравия	41,6	47,5	50,3	44,4
Ливия	64,9	50,3	71,6	65,2
Нигерия	20,0	29,9	25,3	18,9

Источник: МВФ

Более того, сравнение России и нефтедобывающих стран по уровню налоговой нагрузки вряд ли может использоваться для целей российской налоговой политики, учитывая различия России и указанных арабских государств по территории, а также по структуре бюджетной системы. Кроме того, показатель доли налоговых поступлений в ВВП страны – далеко не лучший способ сравнения налоговой нагрузки в разных странах. Такие сопоставления, в частности, не отражают реальной картины налоговой нагрузки на бизнес, поскольку данный показатель учитывает все налоговые выплаты без учета того, какая их часть была выплачена за счет средств предприятий и организаций. Например, такой прием часто встречается в документах Минфина, где сравниваются доли налоговых поступлений в ВВП России и стран Европы, после чего делается вывод об отсутствии необходимости снижения налоговой нагрузки на компании.

В целом, оценивая предложения М. Прохорова, следует отметить целесообразность предложенных подходов и ключевых мер. Однако реализуемость высказанных предложений и их конечный результат в высокой степени зависят от проработки и детализации этих предложений. Некоторые из возможных направлений такой проработки мы попытались отразить в наших комментариях. Наряду с этим, высказанные предложения требуют целого ряда дополнений по решению важнейших проблем, с которыми сталкивается сейчас российский бизнес. Среди таких проблем – обеспечение доступности заемных средств для бизнеса, изменение валютной политики, реформа системы образования и подготовки кадров, решение проблем моногородов и др.