

© 2010 г.

Евгений Балацкий

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник ЦЭМИ РАН
(e-mail: ebalatsky@inbox.ru)

Наталья Екимова кандидат экономических наук, доцент ГУУ

(e-mail: n.ekimova@bk.ru)

ФИНАНСОВАЯ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ РЕГИОНОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье раскрыта проблема убыточности российских регионов. Предложена схема перераспределения налога на добавленную стоимость между федеральным центром и регионами. Апробирована методика расчета возможных эффектов при перестройке налоговой системы России. Обоснована необходимость трансформации российской налоговой системы в сторону модели германского бюджетного федерализма.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, налог на добавленную стоимость, дотационность регионов, фискальные инструменты, модель, корректирующий коэффициент

Специфика российской модели бюджетного федерализма. Как известно, на практике культивируются две основные модели бюджетного федерализма – *американская* и *германская*¹. Для первой характерно относительно твердое закрепление различных налоговых инструментов за бюджетами соответствующих уровней. Это означает, что федеральные, региональные и местные бюджеты формируются за счет «своих» (федеральных, региональных и местных) налогов; межбюджетные трансферты незначительны и не имеют широкого применения. Подобная система используется в США, Канаде, Индии и в других странах. Для германской модели действует принцип «расщепления» федеральных (общенациональных) налогов между бюджетами трех уровней. Тем самым каждый действующий унифицированный налог перераспределяется между бюджетами страны в строго определенных пропорциях. Типичными странами с подобной системой являются Германия и Австрия.

¹ См.: *Годин А.М., Максимова Н.С., Подпорина И.В.* Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К⁰», 2003.

Следует отметить, что априори никакого предпочтения той или иной модели отдать нельзя. При правильной организации процесса и та, и другая модели бюджетного федерализма дают хорошие результаты. В связи с этим выбор между американской и германской моделью основан не столько на учете экономической целесообразности, сколько на исторических особенностях развития национальной экономики и на субъективных вкусах законодателя. На практике выстраивание эффективной модели бюджетного федерализма предполагает разумное разграничение налогов по бюджетам разных уровней. Например, для американской модели это выливается в необходимость определения набора федеральных, региональных и местных налогов, за счет которых и будут пополняться соответствующие бюджеты. Для германской модели задача трансформируется в необходимость определения пропорций распределения каждого налога между бюджетами разных уровней. И в том, и в другом случае должен быть выполнен главный принцип: ни один из уровней бюджетной системы не должен неправомерно ущемляться. Как правило, в чистом виде ни германская, ни американская модель не наблюдается; правомерно говорить лишь о некоем доминировании той или иной схемы.

В силу исторических особенностей в России сложилась своя модель бюджетного федерализма, которую можно назвать *смешанной*, т.к. она аккумулирует в себе элементы американской и германской моделей одновременно. Более того, в исторической ретроспективе можно видеть, что в России имели место периодические эксперименты по переходу от доминирования одного принципа к доминированию другого. Например, с 1994 года налог на добавленную стоимость (НДС) «расщеплялся» между федеральным (75%) и региональными (25%) бюджетами с явным перевесом в пользу центра, т.е. действовала германская модель. Закон о федеральном бюджете на 1999 год сократил долю бюджетов субъектов РФ до 15%. Однако наличие в стране богатых ресурсами регионов означало, что они неправомерно богатели за счет общенациональных природных богатств. Данное обстоятельство привело к тому, что в 2001 году с введением 2-й главы Налогового кодекса РФ подобная схема была отменена, и весь НДС стал изыматься в федеральный бюджет, т.е. осуществился переход к американской модели. В дальнейшем такое аккумулирование налогов в центре позволяло перераспределять федеральные средства между убыточными регионами страны. До недавнего времени подобная система имела определенный резон и воспринималась в качестве естественного механизма выравнивания бюджетной региональной неравномерности. Однако, как будет видно из дальнейшего раздела, на каком-то этапе развития такая схема поставила ряд других вопросов, окончательного решения которых нет до сих пор.

Синдром хронической дотационности российских регионов. Для федеративного устройства России вот уже более 10 лет характерно большое число дотационных регионов на фоне узкого круга субъектов-доноров. Эта диспропорция порождает массу внутренних экономических и социальных проблем, которые с течением времени только усугубляются. Предпринимаемые меры стимулирования развития территорий через особые экономические зоны (ОЭЗ), специальные федерально-целевые программы (ФЦП) и объединение регионов оказываются малоэффективными. Какие же факторы определяют хроническую дотационность субъектов Федерации?

Рассмотрим этот вопрос через призму межбюджетных отношений.

В табл.1 приведены абсолютные и удельные параметры дотационности регионов России в 2010 году¹. Регионы расположены в порядке убывания размера дотаций на душу населения субъекта РФ.

Данные табл.1 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, *число дотационных регионов слишком велико* – 70 субъектов РФ из 83, т.е. 84% всех регионов России находится в зоне убыточности. В них проживает 74,2% населения страны, они охватывают 87% территории государства. И такая ситуация сохраняется более 10 лет подряд. Совершенно очевидно, что хроническое пребывание около 85% всех регионов страны в числе убыточных никак не может восприниматься в качестве нормального положения дел. Уже только этот факт настораживает и требует адекватного объяснения.

Во-вторых, представленный в табл.1 рейтинг регионов по удельному показателю дотационности позволяет выявить следующую закономерность: *чем дальше географически регион расположен от столицы России, тем выше удельный размер дотаций*. Нетрудно видеть, что первые четыре места в табл.1 занимают регионы Дальневосточного федерального округа (ДФО) с максимальными удельными размерами дотаций: Камчатский край – 65008,94 руб./чел., Магаданская область – 52746,68 руб./чел., Республика Саха (Якутия) – 41285,58 руб./чел., Чукотский автономный округ – 34849,8 руб./чел. Столь явная *концентрическая модель* дотационности российских регионов также не может не настораживать.

В-третьих, *в экономике России 2010 года есть полностью дотационные федеральные округа*. Так, все регионы Южного, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов получают федеральные дотации. В целом, структура распределения дотаций по федеральным округам вы-

¹ Федеральный закон от 2 декабря 2009 года №308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (www.gks.ru – официальный Интернет-сайт Росстата).

глядит следующим образом: ЦФО – 13,3%, СЗФО – 4,5%, ЮФО – 26,2%, ПФО – 10,1%, УФО – 2,6%, СФО – 18,2%, ДФО – 25,1%. И опять-таки убыточность целых федеральных округов страны не может считаться нормальным явлением.

Таблица 1

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2010 год.

№	Дотационный регион	Федеральный округ	Дотация, тыс. руб.	Численность населения на 01.01. 2010, чел.	Удельные дотации, руб./чел.
1	Камчатский край	ДФО	22 249 700,5	342 256	65 008,94
2	Магаданская область	ДФО	8 504 083,4	161 225	52 746,68
3	Республика Саха (Якутия)	ДФО	39 200 910,4	949 506	41 285,58
4	Чукотский автономный округ	ДФО	1 692 724,3	48 572	34 849,80
5	Республика Тыва	СФО	9 066 421,3	316 968	28 603,59
6	Республика Алтай	СФО	5 849 275,3	210 788	27 749,56
7	Республика Ингушетия	ЮФО	6 645 164,9	516 590	12 863,52
8	Еврейская автономная область	ДФО	2 300 127,6	185 063	12 428,89
9	Республика Бурятия	СФО	11 587 695,3	963 466	12 027,09
10	Республика Дагестан	ЮФО	30 366 868,3	2 737 611	11 092,47
11	Чеченская Республика	ЮФО	13 067 001,1	1 267 740	10 307,32
12	Карачаево-Черкесская Республика	ЮФО	4 124 545,4	427 181	9 655,26
13	Амурская область	ДФО	7 049 760,7	860 669	8 191,02
14	Республика Адыгея	ЮФО	3 514 900,0	443 043	7 933,54
15	Кабардино-Балкарская Республика	ЮФО	6 709 371,5	893 697	7 507,43
16	Забайкальский край	СФО	8 317 299,8	1 117 308	7 444,05
17	Республика Северная Осетия – Алания	ЮФО	4 756 108,6	700 618	6 788,45
18	Псковская область	СЗФО	4 583 595,8	688 649	6 655,92
19	Республика Калмыкия	ЮФО	1 868 947,9	283 214	6 599,07
20	Алтайский край	СФО	16 402 166,4	2 491 627	6 582,91
21	Ивановская область	ЦФО	6 929 106,8	1 066 746	6 495,55
22	Курганская область	УФО	6 141 901,7	947 853	6 479,80
23	Тамбовская область	ЦФО	6 678 637,8	1 088 637	6 134,86
24	Архангельская область	СЗФО	7 598 047,5	1 254 808	6 055,15
25	Сахалинская область	ДФО	2 854 264,8	510 882	5 586,94
26	Приморский край	ДФО	9 593 939,5	1 982 166	4 840,13
27	Республика Марий Эл	ПФО	3 345 324,7	698 345	4 790,36
28	Кировская область	ПФО	6 570 605,9	1 391 534	4 721,84
29	Пензенская область	ПФО	6 312 000,6	1 373 361	4 596,02
30	Брянская область	ЦФО	5 932 945,4	1 292 481	4 590,35

№	Дотационный регион	Федеральный округ	Дотация, тыс. руб.	Численность населения на 01.01. 2010, чел.	Удельные дотации, руб./чел.
31	Хабаровский край	ДФО	6 269 168,9	1 400 285	4 477,07
32	Орловская область	ЦФО	3 479 622,1	812 392	4 283,18
33	Ставропольский край	ЮФО	10 071 949,3	2 711 767	3 714,16
34	Костромская область	ЦФО	2 475 697,4	688 600	3 595,26
35	Республика Мордовия	ПФО	2 712 639,2	826 624	3 281,59
36	Республика Карелия	СЗФО	2 213 826,6	684 277	3 235,28
37	Чувашская Республика – Чувашия	ПФО	3 945 252,2	1 278 359	3 086,18
38	Воронежская область	ЦФО	6 779 850,7	2 261 180	2 998,37
39	Ростовская область	ЮФО	12 308 428,0	4 230 274	2 909,61
40	Владимирская область	ЦФО	3 917 012,9	1 430 019	2 739,13
41	Республика Хакасия	СФО	1 452 040,6	539 171	2 693,10
42	Иркутская область	СФО	6 678 309,7	2 503 043	2 668,08
43	Тверская область	ЦФО	3 446 272,2	1 360 377	2 533,32
44	Ульяновская область	ПФО	3 175 877,8	1 299 003	2 444,86
45	Смоленская область	ЦФО	2 336 935,0	966 272	2 418,51
46	Саратовская область	ПФО	6 005 579,5	2 565 050	2 341,31
47	Томская область	СФО	2 369 367,2	1 044 047	2 269,41
48	Рязанская область	ЦФО	2 225 931,9	1 151 524	1 933,03
49	Курская область	ЦФО	2 157 021,9	1 148 643	1 877,89
50	Новосибирская область	СФО	3 844 381,5	2 650 874	1 450,23
51	Мурманская область	СЗФО	1 072 730,7	836 374	1 282,60
52	Астраханская область	ЮФО	1 270 547,7	1 007 109	1 261,58
53	Омская область	СФО	2 485 938,9	2 012 401	1 235,31
54	Краснодарский край	ЮФО	6 231 855,3	5 161 042	1 207,48
55	Республика Коми	СЗФО	1 135 021,9	951 069	1 193,42
56	Волгоградская область	ЮФО	2 994 242,0	2 590 064	1 156,05
57	Челябинская область	УФО	3 999 900,0	3 508 963	1 139,91
58	Красноярский край	СФО	3 187 823,7	2 894 699	1 101,26
59	Удмуртская Республика	ПФО	1 541 951,9	1 526 514	1 010,11
60	Калужская область	ЦФО	985 636,9	1 001 479	984,18
61	Тульская область	ЦФО	1 411 800,4	1 540 856	916,24
62	Новгородская область	СЗФО	535 016,7	640 646	835,12
63	Республика Башкортостан	ПФО	3 350 086,6	4 065 850	823,96
64	Калининградская область	СЗФО	725 647,5	937 906	773,69
65	Оренбургская область	ПФО	1 264 280,6	2 113 258	598,26
66	Нижегородская область	ПФО	1 970 776,7	3 324 114	592,87
67	Московская область	ЦФО	2 881 290,7	6 752 677	426,69
68	Белгородская область	ЦФО	631 300,0	1 530 285	412,54
69	Кемеровская область	СФО	1 129 883,2	2 821 558	400,45
70	Ярославская область	ЦФО	511 288,7	1 306 553	391,33
	ВСЕГО		396 995 627,9	105 287 802	3 770,58

Примечательно, что среди регионов, получающих федеральные дотации, присутствуют субъекты РФ, имеющие эксклюзивные особые экономические зоны (ОЭЗ) и многие годы поддерживаемые федеральным центром через механизм ФЦП: Магаданская область (52746,68 руб./чел.) и Калининградская область (773,69 руб./чел.). Данный факт свидетельствует о низкой восприимчивости регионов к предоставленным возможностям роста, а также о низкой эффективности прямых федеральных инвестиций.

Приведенные факты позволяют говорить о невысокой результативности проводимой федеральной политики в области налогообложения и межбюджетных отношений, а следовательно, о необходимости ее пересмотра.

На наш взгляд, установка федерального центра на сохранение в составе РФ большого числа мелких, слабо развитых, а соответственно, легко управляемых регионов с их ежегодной централизованной финансовой поддержкой себя исчерпала. Сегодня такая мера обеспечения территориальной целостности страны воспринимается как анахронизм. Разумеется, в составе государства могут быть дотационные депрессивные регионы, но их никак не должно быть подавляющее большинство. В связи с этим правомерно говорить о необходимости пересмотра перераспределительной политики бюджетных средств. Но тогда возникает сакраментальный вопрос: как это сделать? Можно ли перестроить межбюджетные отношения так, чтобы хотя бы уменьшить число дотационных регионов страны и тем самым снять избыточную перераспределительную нагрузку с федерального бюджета?

Ниже попытаемся ответить на поставленные вопросы.

Природа дотационности российских регионов. Важной вехой в дискуссии по поводу дотационности российских регионов являются работы А. Гусева и М. Шилова¹. Данные авторы исходят из того, что одним из самых сильных налоговых инструментов, способствующих дотационности регионов, служит налог на добавленную стоимость (НДС) и сложившийся порядок его уплаты. Фактически НДС, уплачиваемый в федеральный бюджет предприятиями регионов, представляет собой налог на спрос в субъекте федерации. При этом к самому спросу в регионе федеральный центр может не иметь никакого отношения. Базовая ставка НДС составляет 18%, а это, по мнению А. Гусева и М. Шилова, означает, что 18% объема валового регионального продукта (ВРП) субъектов РФ ежегодно

¹ См.: *Шилов М.А., Гусев А.Б.* Искусственная дотационность регионов как залог единства России// «Капитал страны», 27.01.2009; *Гусев А.Б., Шилов М.А.* Искусственная дотационность регионов – залог единства России/ Urban-Planet.org, 15.12.2008.

уходит в федеральный бюджет. В настоящее время в соответствии с действующим законодательством налоговые платежи по НДС зачисляются в федеральный бюджет в полном объеме; никакого расщепления НДС в пользу регионов не предусмотрено.

В рамках такой логики 100-процентное зачисление НДС в федеральный бюджет нельзя считать экономически безупречным. Для регионов федеральная власть выступает в роли администрации, обеспечивающей институциональное функционирование экономики страны. Безусловно, услуги федерального центра должны быть оплачены, но по иным ставкам. Например, в США налог с продаж (как некий аналог российского НДС) является налогом штата, и доходы от этого налога полностью зачисляются в бюджет штата. Аналогичная политика характерна и для Австралии. В Германии, которая по административно-территориальному устройству является федерацией, поступления налога на добавленную стоимость распределяются практически поровну между федеральным бюджетом и бюджетами земель: 50,5% – в федеральный бюджет, 49,5% – в бюджеты земель¹. Похожая фискальная политика проводится и Австрией. В Канаде некоторые регионы получают НДС, а некоторые – налог с продаж². Таким образом, международный опыт показывает, что НДС и его аналоги, как правило, «работают» все-таки в пользу региональных, а не федеральных бюджетов. В России этот принцип нарушен, что и позволяет говорить о неоптимальности сложившейся конфигурации межбюджетных отношений.

Соглашаясь с мнением А. Гусева и М. Шилова по поводу неправомерности полного изъятия НДС в пользу федерального бюджета, зададимся другим вопросом: а может ли иная система перераспределения НДС решить проблему дотационности российских регионов?

Методика оценки возможности ликвидации дотационности регионов. Чтобы дать обоснованный ответ на поставленный выше вопрос, необходимо осуществить оценку налогового потенциала регионов и сопоставить его с уровнем их дотационности. Довольно простое и элегантное решение этой задачи было предложено А. Гусевым и М. Шиловым³. Так, ими был рассмотрен некий условный норматив распределения налоговых поступлений по НДС между федеральным и региональным бюджетом с учетом текущего уровня дотационности бюджетов субъектов РФ. Соответственно смысл методики состоит в сопоставлении объема дота-

¹ См.: www.budgetrf.ru – Интернет-сайт о бюджетной системе России.

² См.: *Suskic-Basic S.* The Allocation of Indirect Tax Revenues – The Key to Fiscal Stabilization and Public Spending Efficiency/ www.soros.org.ba.

³ См.: *Шилов М.А., Гусев А.Б.* Искусственная дотационность регионов как залог единства России// «Капитал страны», 27.01.2009; *Гусев А.Б., Шилов М.А.* Искусственная дотационность регионов – залог единства России/ Urban-Planet.org, 15.12.2008.

ции региональному бюджету со стороны федерального бюджета с размером НДС, поступившего от налогоплательщиков региона в федеральный бюджет.

В соответствии с такими рассуждениями норматив отчисления платежей по НДС в региональный бюджет, необходимый для покрытия дефицита регионального бюджета, будет определяться по следующей формуле:

$$m = \left(\frac{D}{\alpha\beta X} \right) 100\% \quad (1)$$

где m – норматив отчисления резидентами территории в региональный бюджет налоговых платежей по НДС; D – размер федеральной дотации региональному бюджету для покрытия его дефицита; X – объем валового регионального продукта; β – базовая ставка НДС; α – отношение валового выпуска (выручки) в регионе к ВРП. Соответственно доля НДС, уплачиваемого предприятиями региона в федеральный бюджет, будет определяться как $(100-m)\%$.

Показатель m в формуле (1) фиксирует ту долю НДС региона, которую федеральный бюджет должен «вернуть» региону для покрытия его бюджетного дефицита. При этом коэффициент α выступает в качестве некоего корректирующего параметра, который приводит в соответствие некоторые реальные финансовые потоки относительно их номинальных значений.

Предложенная методика была опробована А. Гусевым и М. Шиловым на основе бюджетных и статистических данных регионов за 2006 год¹. Полученные результаты оказались более чем впечатляющими. В частности, выяснилось, что нормативы отчисления НДС в региональные бюджеты только в 4-х регионах составили более 80%, а в остальных регионах они не превышали 40%.

Данный результат предполагает далеко идущий вывод: при установлении в законе о федеральном бюджете структуры распределения налоговых платежей по НДС между федеральным и региональным бюджетом 50/50, как, например, в Германии, только 4 субъекта РФ сохраняют статус дотационных: Республика Ингушетия, Республика Алтай, Чеченская Республика и Республика Тыва. Тем самым даже такая паллиативная мера как «расщепление» НДС пополам между бюджетами двух уровней может практически полностью ликвидировать синдром хронической дотационности российских регионов.

¹ См.: Шилов М.А., Гусев А.Б. Искусственная дотационность регионов как залог единства России // «Капитал страны», 27.01.2009; Гусев А.Б., Шилов М.А. Искусственная дотационность регионов – залог единства России / Urban-Planet.org, 15.12.2008.

На наш взгляд, именно такой фундаментальный и стратегический вывод и спровоцировал возврат к проблеме бюджетного федерализма. Однако, забегаая вперед, заметим, что этот вывод является в целом неверным, ибо в самой методике заложен определенный изъян. Для повышения достоверности полученных выводов необходимо перепроверить и скорректировать методику, предложенную А. Гусевым и М. Шиловым.

Калибровка корректирующего коэффициента. В чем же состоит ошибочность методики (1)? Где нарушена экономическая логика? В каком месте происходит подмена понятий?

На первый взгляд, логика методики (1) безупречна. Действительно, надо сопоставить размер федеральных дотаций, необходимых для ликвидации регионального дефицита, с налоговым потенциалом региона. Если брать НДС, то налоговый потенциал региона определяется массой созданной на его территории добавленной стоимости, оценкой которой служит ВРП, и базовой ставкой НДС. Однако, учитывая тот факт, что российский НДС не соответствует своему названию и выступает, скорее, в качестве налога с оборота, то и объем ВРП следует скорректировать с помощью специального коэффициента, который показывает, во сколько раз реальный объем продаж в регионе превосходит объем ВРП. В своих расчетах А. Гусев и М. Шилов пользовались усредненной макроэкономической оценкой такого коэффициента, величина которого равна двум: $\alpha = 2$.

Каково же обоснование данной цифры?

Дело в том, что в системе национальных счетов фигурируют такие базовые агрегаты, как выпуск, соответствующий всем продажам в стране, ВВП и промежуточное потребление. Если выпуск скорректировать с учетом налогов и субсидий на продукты, то получается итоговая сумма выпуска, который в свою очередь распределяется на ВВП и промежуточное потребление. ВВП образует массу вновь созданной стоимости, а промежуточное потребление аккумулирует стоимость сырья, материалов и прочих расходов, которые использовались для создания новой стоимости. Если соотнести объем «грязного» выпуска (без учета налогов и субсидий) с ВВП за 2007 год, то получим коэффициент в 1,76. Если же соотнести объем «чистого» выпуска (с учетом налогов и субсидий) с ВВП за 2007 год, то получим коэффициент в 1,90¹. Таким образом, объем ВВП (новой стоимости) и объем промежуточного потребления (старой стоимости) примерно равны, и коэффициент $\alpha = 2$, используемый А. Гусевым и М. Шиловым, можно считать вполне оправданным с учетом некоторых погрешностей.

¹ См.: www.gks.ru – официальный Интернет-сайт Росстата.

Однако, как это бывает в подобных прикладных исследованиях, ключевая роль в методике отведена корректирующему коэффициенту α , значение которого нуждается в серьезной перепроверке. Для этого, на наш взгляд, необходимо проверить баланс между налоговым потенциалом региона и реально поступившими в федеральный бюджет средствами от НДС:

$$\alpha\beta X = N \quad (2)$$

где N – фактическая величина НДС, поступившая в федеральный бюджет.

Из уравнения (2) вытекает, что корректирующий коэффициент должен вычисляться по формуле: $\alpha^* = N / \beta X$. Именно этот коэффициент и должен фигурировать в методике, т.е. итоговая формула должна иметь вид:

$$m = \left(\frac{D}{\alpha^* \beta X} \right) 100\% \quad (3)$$

И хотя смысл методики при подобной корректировке не меняется, количественные оценки, полученные с ее помощью, меняются принципиально. Так, проведенные расчеты за 2007 год показали, что значение корректирующего коэффициента равно $\alpha^* = 0,23$. Это означает, что в исходной методике (1) значение коэффициента $\alpha = 2$ искажено на порядок, что недопустимо при проведении прикладных расчетов. Тем самым потенциальный эффект, выражаемый коэффициентом $\alpha = 2$ (или точнее $\alpha = 1,9$), чрезвычайно сильно отличается от реального эффекта, выражаемого коэффициентом $\alpha^* = 0,23$. Расхождение потенциальных и фактических величин на практике оказывается огромным.

Соответственно, те чрезмерно сильные выводы, которые вытекают из схемы (1), не верны, и их надо уточнять в результате проведения более корректных расчетов по методике (3).

Однако нельзя обойти вниманием вопрос о выявленном колоссальном расхождении в коэффициентах α и α^* . За счет чего возможно возникновение столь значительной ошибки?

Во-первых, помимо базовой ставки НДС в 18% на широкий спектр товаров и услуг распространяется льготная ставка в 10%, а в дополнение к этому есть еще масса товаров и услуг, полностью освобожденных от НДС. Понятно, что средневзвешенная (эффективная) ставка НДС уже только из-за этого будет гораздо меньше 18%.

Во-вторых, товары, идущие на экспорт, предполагают возврат производителю НДС. Помимо этого есть еще и такое явление, как псевдоэкспорт, когда некоторые товары оформляются на вывоз за границу, хотя

фактически они остаются на территории России. Это заметная часть ВВП страны, уходящая из-под налогообложения.

В-третьих, в бухгалтерской системе России имеет место так называемый взаимозачет НДС, в результате чего налогом обладается не вся выручка, а некая величина, похожая на добавленную стоимость, хотя и не равная ей. Разница между начисленным НДС и уплаченным в результате покупки сырья и материалов приводит к снижению итоговой величины налога.

В-четвертых, нельзя сбрасывать со счета фактор собираемости налогов. Хотя НДС относится к разряду налоговых инструментов, в отношении которых имеет место относительно высокая налоговая дисциплина, все же многие компании его либо не платят, либо платят не в полной мере, либо он переходит в разряд налоговой задолженности.

Все эти факторы приводят к существенному урезанию налогового потенциала, определяемого теоретически. И хотя 10-кратная корректировка коэффициента представляется очень большой, ее следует все же принять как нечто вполне нормальное.

Обнаруженный нами факт серьезного искажения в величине корректирующего коэффициента, вообще говоря, не должен удивлять. Дело в том, что даже в естественнонаучных, технических и инженерных дисциплинах все теоретические расчеты калибруются с помощью поправочных коэффициентов, причем корректировки могут быть очень значительными. В нашем же случае мы столкнулись с очень заметным расхождением между потенциальной и фактической величинами поступающего в бюджет НДС. Данный факт недвусмысленно говорит о том, что корректирующий коэффициент должен находиться в центре внимания при проведении прикладных фискальных расчетов. Фактически здесь мы имеем дело с ситуацией, когда общая теория и базовые экономические принципы нуждаются в учете контекстных обстоятельств и тщательной идентификации текущих условий, которые улавливаются как раз с помощью корректирующих коэффициентов.

Движение в сторону германской модели бюджетного федерализма. Какие же результаты дает скорректированная методика (3)? Какие выводы позволяют сделать проведенные экспериментальные расчеты?

Количественные оценки нормы отчислений регионального НДС (m), необходимой для покрытия федеральных дотаций в 2007 году, приведены в табл. 2. Регионы страны расположены в порядке возрастания нормы отчислений m .

Таблица 2

**Норма отчислений НДС регионов РФ, необходимая для покрытия
федеральных дотаций в 2007 году, %**

№	Дотационный регион	Федеральный округ	Дотация, тыс. руб.	ВРП, млн руб.	Норма отчислений НДС (n), %
1	Удмуртская Республика	ПФО	371,608.5	205,824.0	4.36
2	Республика Башкортостан	ПФО	1,295,087.6	601,310.0	5.20
3	Кемеровская область	СФО	1,394,917.5	444,352.0	7.58
4	Московская область	ЦФО	4,268,578.8	1,306,077.0	7.89
5	Белгородская область	ЦФО	825,354.7	241,688.0	8.25
6	Нижегородская область	ПФО	1,702,571.4	473,909.0	8.68
7	Пермский край	ПФО	1,763,639.2	480,023.0	8.87
8	Красноярский край	СФО	3,122,557.3	734,414.0	10.27
9	Сахалинская область	ДФО	1,297,414.0	286,049.0	10.96
10	Мурманская область	СЗФО	898,538.4	192,176.0	11.29
11	Калининградская область	СЗФО	938,125.3	145,921.0	15.53
12	Волгоградская область	ЮФО	2,213,351.2	333,856.0	16.01
13	Новосибирская область	СФО	2,719,776.6	382,186.0	17.19
14	Омская область	СФО	2,667,184.8	301,803.0	21.35
15	Архангельская область	СЗФО	2,544,773.5	286,862.0	21.43
16	Краснодарский край	ЮФО	5,903,543.8	655,298.0	21.76
17	Иркутская область	СФО	3,656,385.7	403,031.0	21.91
18	Новгородская область	СЗФО	847,201.8	87,560.0	23.37
19	Тульская область	ЦФО	1,786,206.3	176,866.0	24.39
20	Рязанская область	ЦФО	1,350,858.5	126,103.0	25.88
21	Смоленская область	ЦФО	1,149,408.3	99,141.0	28.00
22	Саратовская область	ПФО	3,141,839.5	261,683.0	29.00
23	Республика Хакасия	СФО	770,158.9	64,029.0	29.05
24	Республика Карелия	СЗФО	1,269,398.5	104,623.0	29.31
25	Курская область	ЦФО	1,673,164.1	132,107.0	30.59
26	Орловская область	ЦФО	1,122,019.5	79,790.0	33.97
27	Калужская область	ЦФО	1,622,447.6	114,449.0	34.24
28	Тверская область	ЦФО	2,705,816.2	158,883.0	41.14
29	Хабаровский край	ДФО	4,013,538.7	232,640.0	41.67
30	Владимирская область	ЦФО	2,809,116.6	148,294.0	45.76
31	Ульяновская область	ПФО	2,535,020.0	126,714.0	48.32
32	Воронежская область	ЦФО	4,729,776.4	228,666.0	49.96
33	Ростовская область	ЮФО	9,854,422.2	453,061.0	52.54
34	Приморский край	ДФО	6,252,989.5	263,272.0	57.37
35	Костромская область	ЦФО	1,891,869.2	68,579.0	66.63

№	Дотационный регион	Федеральный округ	Дотация, тыс. руб.	ВРП, млн руб.	Норма отчислений НДС (m), %
36	Тамбовская область	ЦФО	3,558,672.3	107,596.0	79.89
37	Ставропольский край	ЮФО	8,174,087.8	221,119.0	89.29
38	Амурская область	ДФО	4,436,228.6	114,282.0	93.76
39	Кировская область	ПФО	4,737,668.2	120,239.0	95.17
40	Чувашская Республика – Чувашия	ПФО	4,870,681.7	121,904.0	96.51
41	Республика Мордовия	ПФО	3,348,937.2	77,003.0	105.05
42	Псковская область	СЗФО	2,810,424.9	63,108.0	107.57
43	Пензенская область	ПФО	5,504,733.8	119,905.0	110.89
44	Республика Марий Эл	ПФО	3,165,796.3	56,391.0	135.60
45	Алтайский край	СФО	12,597,958.3	223,751.0	136.00
46	Республика Саха (Якутия)	ДФО	14,609,908.7	246,469.0	143.18
47	Брянская область	ЦФО	6,310,173.7	106,144.0	143.60
48	Курганская область	УФО	4,960,909.1	82,731.0	144.84
49	Еврейская автономная область	ДФО	1,588,142.6	24,607.0	155.89
50	Ивановская область	ЦФО	4,996,374.6	75,785.0	159.25
51	Забайкальский край	СФО	7,695,061.3	113,230.0	164.15
52	Республика Северная Осетия – Алания	ЮФО	3,699,978.3	53,668.0	166.53
53	Республика Бурятия	СФО	8,193,742.2	109,554.0	180.66
54	Магаданская область	ДФО	2,711,509.3	35,424.0	184.89
55	Чукотский автономный округ	ДФО	2,034,383.7	21,222.0	231.55
56	Кабардино-Балкарская Республика	ЮФО	4,967,537.6	50,385.0	238.14
57	Республика Адыгея	ЮФО	2,880,772.7	29,158.0	238.64
58	Республика Калмыкия	ЮФО	1,685,115.0	16,651.0	244.45
59	Карачаево-Черкесская Республика	ЮФО	3,088,836.2	28,239.0	264.21
60	Республика Дагестан	ЮФО	18,624,022.1	166,721.0	269.83
61	Камчатский край	ДФО	8,444,863.1	67,918.0	300.34
62	Чеченская Республика	ЮФО	10,458,304.5	46,782.0	539.99
63	Республика Алтай	СФО	4,152,359.7	15,318.0	654.78
64	Республика Тыва	СФО	5,536,130.1	19,776.0	676.19
65	Республика Ингушетия	ЮФО	4,380,112.1	14,835.0	713.18

Какие же выводы можно сделать на основе данных табл. 2?

Прежде всего, выводы, сделанные А. Гусевым и М. Шиловым, являются слишком оптимистичными. Тем не менее, стратегическая линия хоть и в ослабленном виде, но все же сохраняется. Так, если перейти к политике распределения НДС в равных долях между центром и регионами, то из 65 дотационных регионов в 2007 году в числе таковых могло бы остаться только 33¹. Хотя это и не решает поставленную проблему, все же не стоит и приуменьшать значение такого шага, ибо он приводит к 2-кратному уменьшению числа убыточных регионов². Однако даже если 100% НДС отдать субъектам РФ, то только 40 регионов станут финансово самостоятельными, а еще 25 по-прежнему будут нуждаться в помощи со стороны федерального бюджета.

Таким образом, мы можем сформулировать два взаимосвязанных вывода. Первый: *«расщепление» и даже полная передача НДС в ведение региональных бюджетов не может полностью решить проблему дотационности российских регионов.* Второй: *несмотря ни на что, политику «расщепления» НДС в пользу региональных бюджетов проводить надо,* ибо это приведет к заметному оздоровлению российской экономики. Иными словами, генеральная линия по реформированию системы межбюджетных отношений должна состоять *в возврате к германской модели бюджетного федерализма,* учитывающей самостоятельное значение регионального уровня финансовой системы страны.

Зададимся вопросом о том, насколько правомерна такая политика?

Первый контраргумент состоит в том, что нечто подобное уже было, и от такой политики отказались из-за необоснованного обогащения некоторых регионов из-за своего привилегированного положения на ресурсном рынке страны. Однако сегодня ситуация кардинально изменилась. В 2002 году был введен налог на добычу полезных ископаемых, который «срезает» природную ренту с добывающих предприятий в пользу федерального бюджета и тем самым выравнивает экономические условия в регионах. Следовательно, при «очищающем» влиянии налога на полезные

¹ В данном случае параметр m играет роль ставки отсечения. В наших расчетах действует простое правило: если $m < 50\%$, то регион выходит из разряда дотационных; в противном случае он сохраняет свою убыточность.

² Надо сказать, что в Германии после распределения НДС между центром и регионами в качестве прибыльных остается только 3 региона. Тем самым проблема передачи НДС регионам сама по себе, похоже, действительно не может решить проблему их убыточности. На данный факт внимание авторов обратил д-р Ральф Буссе (Германия, Магдебург) на проходившем 1-3 июля 2010 года в Екатеринбурге Втором российско-украинском симпозиуме «Теория и практика налоговых реформ», за что авторы выражают ему искреннюю благодарность.

ископаемые, дополненным платежами за пользование недрами, долевое распределение НДС между федеральным и региональными бюджетами имеет хорошую экономическую основу и может стать мощным стимулом для развития территорий России.

Второй контраргумент состоит в том, что подобная политика обнажит финансовую несостоятельность одних регионов и усилит финансовое преимущество других. Все это рано или поздно обострит проблему неравномерности развития регионов страны. Достаточно указать, что уровень дотационности Республики Ингушетия в 163 раза выше аналогичного показателя Удмуртской Республики (табл. 2). Не станут ли некоторые отечественные территории своеобразными региональными изгоями?

На наш взгляд, все не так драматично. Во-первых, та дифференциация, которая возникнет в результате введения предлагаемой системы, будет естественной, а не искусственной, как сейчас. Более того, региональные власти, понимая, что их благосостояние зависит от активности бизнеса на их территории, будут делать все, чтобы этот бизнес привлечь и удержать, что само по себе позволит вскрыть большие институциональные резервы. Во-вторых, центр не должен полностью устраняться от регулирующих функций; просто ему необходимо сосредоточить внимание на небольшом числе хронических регионов-аутсайдеров, которые и будут пользоваться дотациями, но в меньшем объеме, нежели сейчас. При этом перераспределительная нагрузка на федеральный бюджет резко сократится, что само по себе является благом в нынешних условиях его перегруженности межбюджетными трансфертами.

Таким образом, процесс построения германской модели бюджетного федерализма в России можно считать вполне оправданным и назревшим.

В поисках общего решения. Выше было продемонстрировано, что использование только одного фискального инструмента не может решить проблему дотационности российских регионов. Но как тогда в принципе можно полностью ликвидировать убыточность регионов?

Общее решение тривиально: *надо одновременно использовать множество фискальных инструментов.* В этом случае число степеней свободы возрастает за счет увеличения распределяемой величины фискальных сборов. При этом формула (3) обобщается следующим образом:

$$m = \left(D / \sum_{i=1}^n \alpha_i * \beta_i X_i \right) 100\% \quad (4)$$

где X_i – налоговая база i -го налога; β_i – базовая ставка i -го налога; α_i – поправочный коэффициент, учитывающий собираемость i -го налога; остальные обозначения прежние.

Манипулируя НДС и, к примеру, налогом на прибыль и единым социальным налогом (ЕСН), можно добиться того, что в категории дотационных останется всего 4-5 регионов, с которыми можно работать в режиме «ручного управления». Формула (4) позволяет проигрывать варианты, при которых достигается баланс региональных и федеральных интересов.

Особо следует отметить ранее предлагавшийся подход к введению дифференцированной системы «расщепления» налоговых поступлений между бюджетами разных уровней¹. Например, у одних регионов можно забирать больший процент НДС, чем у других. На наш взгляд, такой подход нежелателен по целому ряду причин. Во-первых, он противоречит принципу унифицированности фискальной системы; все должны подпадать под общее правило, а исключения нежелательны. Во-вторых, селективная система льгот, как правило, быстро приобретает субъективный характер и начинает основываться на волюнтаристских решениях.

Таким образом, имеет смысл конструировать фискальную систему по единому трафарету, т.е. на основе единых ставок перераспределения налоговых средств, но с использованием максимально большого числа фискальных инструментов. В этом случае выстраиваемая система будет гораздо лучше соответствовать германской модели бюджетного федерализма.

Нельзя обойти вниманием такой вопрос, как техника распределения НДС. Например, в этой связи может возникнуть вопрос о том, кто и кому будет возвращать НДС. Однако в данном случае речь идет не об изменении отношений системы взаимозачета НДС, а об изменении системы распределения уже имеющегося (собранного) дохода. Здесь могут возникнуть вопросы, связанные с идентификацией резидентов российских регионов. Однако именно этот момент и лежит в основе системы стимулирования регионов, которые должны будут бороться за своих резидентов и стараться увеличить их число.

¹ См.: Шилов М.А., Гусев А.Б. Искусственная дотационность регионов как залог единства России// «Капитал страны», 27.01.2009; Гусев А.Б., Шилов М.А. Искусственная дотационность регионов – залог единства России/ Urban-Planet.org, 15.12.2008.