

УДК 332.14

А.Б. Гусев<sup>1</sup>

*Российский научно-исследовательский институт  
экономики, политики и права в научно-технической сфере,  
г. Москва, Россия*

## **ВЕС НЕТТО ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА: ПОЛИТИКА ПРИРАЩЕНИЯ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ<sup>2</sup>**

**Аннотация.** В государственном управлении региональная экономика воспринимается преимущественно с точки зрения территориального размещения экономического потенциала без учета структуры хозяйствующих субъектов. Такой подход мешает определять успешность региональной экономической политики, не позволяет обосновывать пропорции распределения налоговых доходов между федеральным бюджетом и консолидированным бюджетом региона, камуфлирует ответственность регионального менеджмента, перекладывая ее на федеральный уровень. Целью исследования является апробация подхода к оценке масштаба чистой региональной экономики для разработки предложений по совершенствованию государственной политики пространственного развития и межбюджетных отношений. Размер чистой региональной экономики предложено оценивать долей малого и среднего бизнеса в валовом региональном продукте. Для анализа межбюджетных отношений введен индекс доходной компенсации, учитывающий покрытие возвращаемыми в регион федеральными ресурсами дисбаланса между чистой региональной экономикой и долей переданных в федеральный бюджет доходов, сгенерированных в регионе. В развитие методического обеспечения межрегионального распределения средств предложен индекс пенсионной компенсации для оценки самодостаточности регионов в поддержке пенсионеров. В результате апробации разработанных методик из 85 регионов выявлено 13 относительно самостоятельных, но в разной степени экономически благополучных регионов, на которые в 2015 году приходилось 11,5 % валового внутреннего продукта страны. Сделан вывод о невосполнении федеральным бюджетом необоснованно в контексте чистой региональной экономики изъятых доходов у Кировской области, Пензенской области и Забайкальского края. Показана массовая неспособность регионов самостоятельно выполнять пенсионные обязательства независимо от размера чистой региональной экономики. Разработан комплекс предложений о распределении поступлений по федеральным налогам с дополнительного прироста чистой региональной экономики, включая варианты расчета налогооблагаемой базы, механизмы льготного кредитования через лояльные региональные банки. В свете ожидаемого ввода прогрессивной шкалы ставок налога на доходы физических лиц предложено делегировать регионам право их определения в целях стимулирования деловой активности, поддержки работающих социальных групп.

**Ключевые слова:** государственная региональная политика; малый и средний бизнес; масса нетто региональной экономики; межбюджетные отношения; региональное экономическое развитие; стратегия пространственного развития России.

**Постановка задачи.** Региональная экономика, очерченная пропиской налогоплательщиков, представляет собой сложную слоеную структуру собственности, наполненную массой внутрирегиональных и внешних по отношению к региону вхо-

дящих-исходящих финансовых потоков. Принимая во внимание тотальную дотационность российских регионов, а также неравномерное распределение по регионам хозяйствующих субъектов, владеющих макроэкономически значимым объемом

имущества, находящегося в федеральной государственной собственности и (или) финансируемых из федерального бюджета, традиционные статистические оценки валового регионального продукта (ВРП), и без того страдающие погрешностями и условиями [1], становятся вовсе не применимыми в управленческих целях, поскольку не отражают пласт экономики, который является исключительно региональным и развивается благодаря менеджменту субъекта Российской Федерации.

Необходимость получения оценок экономического результата региона в формате нетто обусловлена актуальностью контроля результативности региональной хозяйственной политики, а также разработки механизмов обоснованного перераспределения между федеральным и региональным бюджетами налоговых потоков по федеральным налогам, генерируемых чистой региональной экономикой. Данная возможность заложена в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>3</sup>. Инструменты обоснованного перераспределения средств позволят повысить экономические возможности субъектов Российской Федерации и мотивацию местного предпринимательского сообщества.

### **Методический подход к оценке массы нетто региональной экономики**

В отечественной и зарубежной научной литературе понятие «чистая региональная экономика» непосредственно не применя-

ется, хотя множество публикаций косвенно к этой тематике можно отнести, особенно работы по проблемам повышения собственной налогооблагаемой базы в регионах, проблемам развития малого и среднего бизнеса. Как объект исследования в научной литературе весьма популярен малый бизнес, рассматриваемый с федерального [2], регионального [3, 4] и местного [5] уровня управления, в отраслевом разрезе, а также на примерах конкретных регионов (в Челябинской области [6], Санкт-Петербурге [7], Свердловской области [8] и др.). Отдельно можно выделить работы с количественным анализом. Так, в статье [9] представлен двумерный рейтинг регионов в разрезе уровня развития малого и среднего бизнеса и активности государственной политики.

Чтобы ответить на вопрос, какова чистая масса региональной экономики с точки зрения собственности, а не территориальной привязки хозяйствующих субъектов, представляется целесообразным провести анализ вклада организаций различной формы собственности (федеральной государственной, региональной государственной, муниципальной, частной, смешанной) в такие ключевые показатели, как ВРП и налоговые доходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

На федеральном уровне ведется реестр предприятий, находящихся в собственности Российской Федерации, государственных корпораций, хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в собственности Российской Федерации. К указанному списку предприятий необходимо добавить государственные учреждения (автономные, бюджетные, казенные), подведомственные Правительству Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти, главным распорядителям бюджетных средств. Одну из наиболее заметных групп таких учреждений представляют университеты и академические

<sup>1</sup> Гусев Александр Борисович – кандидат экономических наук, заведующий отделом Российского научно-исследовательского института экономики, политики и права в научно-технической сфере, г. Москва, Россия (105064, г. Москва, ул. Земляной Вал, 50а, строение 6); email: a\_goose@mail.ru.

<sup>2</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 15-02-00430).

<sup>3</sup> Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13.

научные организации. Если рассуждать об импакт-факторе федеральных структур для региональной экономики, например крупных вузов, то в отечественной и зарубежной литературе можно найти заметный пласт теоретических и прикладных работ о влиянии университетов на региональную экономику. В частности, для Германии в статье с помощью непростых эконометрических уравнений рассчитан вклад университетов в прирост душевого ВРП и снижение безработицы [10]. Для России данный вопрос на качественном уровне применительно к Новосибирской и Томской области исследован в работе [11].

Следует подчеркнуть, что в силу недостаточности открытых данных невозможно выполнить структуризацию ВРП или доходов региональных бюджетов по вкладу организаций различной формы собственности. При невозможности получить прямой ответ на поставленный вопрос следует перейти к косвенным оценкам, за точку отсчета взяв, например, масштаб бизнеса. Совершенно очевидно, что работающие на территории региона все субъекты малого предпринимательства и львиная доля таковых среди среднего бизнеса входят в массу нетто региональной экономики, поскольку участие в них федеральных государственных структур маловероятно либо минимально. Таким образом, долю малого и среднего предпринимательства в ВРП будем считать гарантированным минимальным объемом чистой экономики региона.

Государственная статистика предоставляет информацию об обороте предприятий малого бизнеса, однако в открытом доступе показатель выручки среднего бизнеса отсутствует. Администрируемый ФНС России Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства (rmsp.palog.ru) раскрывает только численность субъектов среднего предпринимательства (начиная с 1 августа 2016 года), на основе

которой можно оценить минимально необходимый и максимально возможный объем оборота среднего бизнеса с учетом зафиксированного в постановлении Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 265 предельного уровня выручки такого предприятия (с 1 августа 2016 года: от 800 млн рублей до 2 млрд рублей в год).

В настоящее время имеющиеся наиболее «свежие» статистические данные об обороте малого бизнеса датированы только 2014 годом, а последние данные о ВРП – 2015 годом. Несмотря на принадлежность экономических оценок к различным периодам времени определение доли малого и среднего бизнеса в экономике региона представляется все же возможным, конечно, с определенной поправкой на то, что доля малого бизнеса в ВРП 2014 года будет условно складываться с долей среднего бизнеса в ВРП за 2015 год. Доля среднего бизнеса будет оцениваться исходя из минимально необходимого объема выручки (800 млн рублей в год на предприятие)<sup>4</sup>. При определении вклада малого и среднего бизнеса в ВРП региона будем исходить из того, что добавленная стоимость в их обороте составляет 50 %.

В табл. 1 представлены расчетные доли малого и среднего бизнеса в ВРП субъектов Российской Федерации.

Приведенные в табл. 1 расчетные значения показателя «Условная доля малого и среднего бизнеса в ВРП» и представляют чистую региональную экономику (вес нетто), то есть ту часть региональной экономики, которая сделала себя сама. Логичным образом в эту сумму следует добавить хо-

<sup>4</sup> Следует отметить, что, по данным Росстата, в 2013–2014 годах средний оборот одного малого предприятия составлял всего 12 млн рублей в год при верхнем ограничении выручки в размере 400 млн рублей на указанный период. Таким образом, реализация санкционированного коммерческого потенциала составила 3 %.

Гусев А.Б.

Таблица 1

## Вклад малого и среднего бизнеса в ВРП

Регион	Доля малого бизнеса в ВРП (2014 г.), %	Мини- мальная доля среднего бизнеса в ВРП (2015 г.), %	Условная доля малого и среднего бизнеса в ВРП, %	Отношение душевого ВРП региона к среднему ВРП по стране, %	Группа
1	2	3	4	5	6
<b>Российская Федерация</b>	22,30	12,52	34,82	100,00	
<b>Центральный федеральный округ</b>	23,14	15,01	38,15	131,09	
Белгородская область	19,89	11,13	31,02	99,81	III
Брянская область	36,03	14,82	50,85	49,46	IV
Владимирская область	27,72	14,75	42,48	57,53	III
Воронежская область	25,72	18,27	43,99	79,50	III
Ивановская область	72,03	25,03	97,06	37,28	IV
Калужская область	27,61	12,90	40,52	74,66	III
Костромская область	29,58	16,74	46,32	54,41	III
Курская область	23,10	10,62	33,72	67,51	III
Липецкая область	25,84	9,27	35,10	89,08	III
Московская область	23,53	15,36	38,89	99,51	III
Орловская область	21,89	13,80	35,70	60,79	III
Рязанская область	27,10	15,44	42,54	62,85	III
Смоленская область	35,34	16,80	52,14	60,22	IV
Тамбовская область	24,47	11,83	36,30	73,54	III
Тверская область	25,00	14,54	39,54	58,67	III
Тульская область	25,08	12,59	37,67	71,10	III
Ярославская область	30,09	13,70	43,80	76,52	III
г. Москва	21,21	15,34	36,55	248,55	II
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>	23,14	14,24	37,38	110,44	
Республика Карелия	21,68	6,06	27,74	75,34	III
Республика Коми	12,19	5,96	18,15	136,94	II
Ненецкий автономный округ	1,12	—*	1,12	1124,06	II
Архангельская область	13,30	6,03	19,33	117,93	II
Вологодская область	23,70	10,75	34,45	88,78	III
Калининградская область	40,80	10,59	51,39	76,13	IV
Ленинградская область	13,33	8,72	22,05	108,19	II
Мурманская область	17,15	5,12	22,27	115,06	II
Новгородская область	19,78	7,16	26,94	87,72	III
Псковская область	32,18	13,55	45,73	46,12	III
г. Санкт-Петербург	28,27	22,18	50,45	130,77	I

*Вес нетто экономики региона: политика приращения и межбюджетные отношения*

Пролонжение табл. 1

1	2	3	4	5	6
<b>Южный федеральный округ</b>	27,20	12,94	40,14	63,31	
Республика Адыгея	28,76	17,44	46,20	41,31	III
Республика Калмыкия	10,18	13,53	23,71	38,09	III
Краснодарский край	27,97	13,21	41,19	79,97	III
Астраханская область	14,11	6,24	20,34	70,83	III
Волгоградская область	19,68	11,86	31,54	64,91	III
Ростовская область	35,69	14,68	50,37	62,27	IV
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>	24,32	8,75	33,07	39,62	
Республика Дагестан	17,76	1,93	19,69	41,98	III
Республика Ингушетия	15,12	2,94	18,07	26,13	III
Кабардино-Балкарская Республика	15,96	11,80	27,76	32,79	III
Карачаево-Черкесская Республика	18,60	10,69	29,29	32,39	III
Республика Северная Осетия – Алания	16,24	5,96	22,19	40,78	III
Чеченская Республика	21,92	4,24	26,16	26,16	III
Ставропольский край	36,63	16,47	53,10	49,03	IV
<b>Приволжский федеральный округ</b>	26,32	13,91	40,23	75,22	
Республика Башкортостан	25,12	12,66	37,78	72,88	III
Республика Марий Эл	37,31	14,98	52,29	54,30	IV
Республика Мордовия	19,21	15,58	34,79	52,23	III
Республика Татарстан	21,95	12,52	34,48	106,93	II
Удмуртская Республика	24,00	17,44	41,44	73,88	III
Чувашская Республика	32,32	15,49	47,82	45,59	III
Пермский край	24,87	4,96	29,83	89,56	III
Кировская область	43,47	67,70	111,17**	47,88	IV
Нижегородская область	41,14	7,26	48,40	73,76	III
Оренбургская область	13,13	5,27	18,40	87,36	III
Пензенская область	30,89	40,54	71,43	56,05	IV
Самарская область	26,11	14,29	40,40	87,05	III
Саратовская область	21,86	13,93	35,78	55,85	III
Ульяновская область	30,59	15,26	45,86	53,88	III
<b>Уральский федеральный округ</b>	13,98	7,14	21,12	164,57	
Курганская область	19,23	11,57	30,80	46,75	III
Свердловская область	29,33	15,33	44,66	92,60	III
Тюменская область (без АО)	21,74	8,17	29,91	140,71	II
Челябинская область	24,98	13,77	38,76	75,34	III
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	5,47	3,00	8,46	436,31	II

Гусев А.Б.

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6
Ямало-Ненецкий автономный округ	2,23	1,06	3,29	760,58	II
<b>Сибирский федеральный округ</b>	23,09	10,91	34,00	78,73	
Республика Алтай	13,65	26,81	40,46	43,88	III
Республика Бурятия	16,92	0,59	17,51	46,91	III
Республика Тыва	8,49	5,92	14,41	33,85	III
Республика Хакасия	12,31	6,99	19,30	72,10	III
Алтайский край	32,59	18,21	50,79	46,56	IV
Забайкальский край	13,09	49,99	63,08	51,65	IV
Красноярский край	15,44	6,13	21,57	127,33	II
Иркутская область	21,18	8,96	30,14	94,58	III
Кемеровская область	20,46	19,61	40,07	69,75	III
Новосибирская область	37,49	6,36	43,86	80,21	III
Омская область	33,33	8,88	42,21	70,27	III
Томская область	16,71	4,81	21,52	99,20	III
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	17,11	7,25	24,35	128,90	
Республика Саха (Якутия)	9,25	2,72	11,97	176,29	II
Камчатский край	24,18	56,31	80,50	122,27	I
Приморский край	31,91	8,99	40,90	83,59	III
Хабаровский край	22,91	3,99	26,90	96,33	III
Амурская область	16,59	4,77	21,36	77,21	III
Магаданская область	20,32	4,49	24,82	190,65	II
Сахалинская область	7,23	3,57	10,80	382,91	II
Еврейская автономная область	17,04	6,24	23,28	60,44	III
Чукотский автономный округ	3,55	2,50	6,05	285,92	II
<b>Крымский федеральный округ</b>	9,34	15,38	24,71	Нет данных	
Республика Крым	7,94	14,66	22,61	29,41	III
г. Севастополь	18,08	20,07	38,15	20,93	III

\* На портале gmsp.nalog.ru сведения о субъектах среднего предпринимательства отсутствуют.

\*\* Расчетное значение показателя превышает 100 %, вероятно, в связи с высокой долей теневого сектора.

Источник: рассчитано по данным Росстата и данным gmsp.nalog.ru.

зяйственные общества с участием региона и муниципалитетов, однако на федеральном уровне исчерпывающей статистики об этом секторе экономики не имеется.

В совокупности субъектов Российской Федерации минимальное значение чистой региональной экономики составляло 3,29 % в Ямало-Ненецком автономном округе (не учитывая неполные данные для Ненецкого автономного округа), а максимальное значение приблизилось к 100 % (Ивановская область, Кировская область). Опираясь на значения данного показателя, полученный вывод о высоком уровне развития малого и среднего бизнеса в Москве, Сахалинской и Магаданской областях является ошибочным [9].

Одновременно с этим данные табл. 1 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, доминирование малого и среднего бизнеса в региональной экономике, когда их общая доля в ВРП превышает 50 %, указывает на определенную экономическую автономию субъекта Российской Федерации. По данным табл. 1, получаем 13 таких относительно самостоятельных регионов, на которые в 2015 году приходилось 11,5 % ВРП: Брянская область, Ивановская область, Смоленская область, Калининградская область, г. Санкт-Петербург, Ростовская область, Ставропольский край, Республика Марий Эл, Кировская область, Пензенская область, Алтайский край, За-

байкальский край, Камчатский край. Некоторые из указанных регионов имеют значение рассматриваемого показателя, немалого превышающее 50 %, которое при наличии обновленных данных может измениться как в большую, так и в меньшую сторону.

Во-вторых, значительный вклад малого и среднего бизнеса в ВРП еще не означает экономическое благополучие, поскольку сравнительно высоким уровнем жизни на фоне среднедушевого ВРП по стране могут похвастаться только Санкт-Петербург (130,8 % от среднедушевого ВРП) в силу своего особого федерального статуса и Камчатский край (122,3 %) благодаря природно-ресурсному фактору и повышающим северным коэффициентам. Остальные регионы, за исключением Смоленской, Калининградской и Ростовской областей, почти в два раза беднее среднероссийского уровня. Таким образом, регионы, в которых присутствие крупного бизнеса является минимальным или невысоким, фактически не имеют реальной возможности качественно нарастить душевой ВРП.

Для дополнительной иллюстрации сделанных выводов проведем группировку регионов по двум критериям: вес нетто региональной экономики и отношение душевого ВРП региона к среднему душевому ВРП по стране (рис. 1). Превышение доли малого

Отношение душевого ВРП региона к среднедушевому ВРП по стране, %		<b>Группа II</b> ЗАВИСИМЫЕ И БОГАТЫЕ 15 регионов Доля в ВРП страны: 41,52 %	<b>Группа I</b> САМОСТОЯТЕЛЬНЫЕ И БОГАТЫЕ 2 региона Доля в ВРП страны: 4,92 %
	100 %	<b>Группа III</b> ЗАВИСИМЫЕ И БЕДНЫЕ 57 регионов Доля в ВРП страны: 46,90 %	<b>Группа IV</b> САМОСТОЯТЕЛЬНЫЕ И БЕДНЫЕ 11 регионов Доля в ВРП страны: 6,66 %
	0	50 %	100 %
	Доля малого и среднего бизнеса в ВРП, %		

Рис. 1. Группировка регионов по критериям «самостоятельность» и «экономическое благополучие»

и среднего бизнеса в ВРП 50 %-го барьера будем квалифицировать как относительную самостоятельность экономики региона, а опережение среднедушевого ВРП по стране будем рассматривать как критерий сравнительного богатства.

Как было отмечено выше, относительно самостоятельными и сравнительными богатыми могут считаться два региона: Санкт-Петербург и Камчатский край. К числу самостоятельных, но бедных можно отнести 11 субъектов Российской Федерации: Брянская область, Ивановская область, Смоленская область, Калининградская область, Ростовская область, Ставропольский край, Республика Марий Эл, Кировская область, Пензенская область, Алтайский край, Забайкальский край. Таким образом, экономическая самостоятельность в большинстве случаев сопряжена с бедностью или становится ответом на крайнюю бедность, если в регионе нет эксклюзивных экономических условий, обеспечивающих гарантированный стабильный доход. В целом первая и четвертая группа регионов (рис. 1) не имеют на макроуровне существенного голоса: их суммарная доля в ВРП страны не превышает 6,66 % (по данным за 2015 год).

Группа II и группа III обладают более внушительным представительством. Несмотря на несопоставимую численность регионов в данных группах, по экономическому масштабу они весьма близки. В целом можно говорить о том, внутреннее экономическое пространство представлено примерно одинаковыми полюсами регионов, зависимыми от крупного бизнеса и (или) федеральных ресурсов: зависимые богатые и зависимые бедные.

Группа II включает 15 зависимо богатых регионов, большинство из которых своим благосостоянием обязаны ресурсному потенциалу территорий, а присутствие в этой группе столицы России обеспечивает со-

лидный экономический масштаб (Москва, Республика Коми, Архангельская область, Ненецкий автономный округ, Ленинградская область, Мурманская область, Республика Татарстан, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Сахалинская область, Чукотский автономный округ).

Наиболее сложная социально-экономическая ситуация присутствует в 57 зависимо бедных регионах, отнесенных к третьей группе (рис. 1). И хотя по степени сложности ситуации регионы также дифференцированы в рамках третьей группы, следует подчеркнуть, что крупный бизнес, работающий на их территории, даже при максимальном своем присутствии не вытягивает региональную экономику хотя бы на средний уровень по стране. Например, в Республике Тыва доля крупного бизнеса и федеральных хозяйствующих субъектов являлась максимальной для рассматриваемой группы регионов и составляла 85,6 %. При этом душевой ВРП этой республики в 2015 году был в три раза ниже среднедушевого ВРП по стране (табл. 1).

В-третьих, для социально-экономического развития региона потенциальной заменой крупному бизнесу может выступать множество предприятий среднего бизнеса. Однако практика показывает, что на макроуровне по объему оборота средний бизнес почти в два раза уступает малому предпринимательству. Из совокупности субъектов Российской Федерации только в восьми регионах расчетная доля среднего бизнеса в ВРП превысила долю малого бизнеса в ВРП: Республика Калмыкия (превышение на 3,36 %), Кировская область (на 24,23 %), Пензенская область (на 9,65 %), Республика Алтай (на 13,16%), Забайкальский край (на 36,90 %), Камчатский край (на 32,13 %), Республика Крым (на 6,72 %), г. Севасто-

поль (на 1,99 %). Следует отметить, что по вкладу в ВРП наибольший отрыв среднего бизнеса от малого предпринимательства отмечается в регионах с ресурсным фактором: лес в Кировской области, минеральные ресурсы в Забайкальском крае, морепродукты в Камчатском крае.

В отличие от малого предпринимательства средний бизнес имеет гораздо больше возможностей за себя постоять, в том числе против административного давления. Фактически это средний класс экономики, который не в такой высокой степени политизирован, как крупный бизнес. При надлежащем масштабе средний бизнес приобретает самостоятельное социально-экономическое значение для региона, с ним нужно считаться и договариваться, реализуя со стороны федеральных, региональных и муниципальных властей эффективные управленческие решения. Отсюда недостаточная неразвитость и фрагментарность среднего бизнеса в национальной экономике, и в частности на региональном уровне, приобретают политический оттенок. Как раз была исследована зависимость между уровнем развития малого и среднего бизнеса в российских регионах и политической ситуацией на местах [12].

В-четвертых, вес нетто региональной экономики дает ориентиры для пропорции распределения налоговых поступлений между федеральным бюджетом и консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации. Следуя этой логике, можно сделать вывод о том, что Ивановская и Кировская области вообще не должны перечислять собираемые на территории фискальные потоки в федеральный бюджет свыше минимального уровня накладных расходов для федерального центра. Размер таких накладных расходов может быть определен исходя из полномочий федерального центра и по анало-

гии с практикой работы юридических лиц. Стандартный уровень накладных расходов в 20 % практически обеспечивает налог на добавленную стоимость по ставке 18 %, поступления по которому в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет. В контексте чистой региональной экономики не работает тезис о том, что в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации должно оставаться как минимум 50 % от общих фискальных сборов, сгенерированных на территории региона [13]. С точки зрения интересов региона, также необоснованным выглядит предложение об установлении бюджетного правила, фиксирующего фактически сложившееся соотношение налоговых доходов, уходящих в федеральный бюджет и остающихся в консолидированном бюджете региона [14].

Малый бизнес, как правило, пользуется упрощенной системой налогообложения и иными специальными налоговыми режимами (например, единый налог на вмененный доход), фискальные платежи по которым уходят в доход консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Таким образом, с позиции бюджетного законодательства сегодняшнее мнение федерального центра состоит в том, что чистая региональная экономика ограничивается объемом малого бизнеса. Налогообложение среднего бизнеса, который по своей сути также относится к чистому весу региональной экономики, поделено по всем уровням бюджетной системы, а не сконцентрировано в консолидированном бюджете региона.

В следующем разделе рассмотрим распределение доходов между федеральным бюджетом и субъектами Российской Федерации в контексте масштаба чистой региональной экономики и потоков средств федерального бюджета, возвращаемых регионам.

### **Фактор чистой региональной экономики и компенсационные эффекты в межбюджетных отношениях**

Региональная экономика является донором доходной части федерального и одновременно реципиентом множества обратных финансовых потоков из федерального центра и государственных внебюджетных фондов. В данном исследовании мы исходим из того, что эмпирическим путем в межбюджетных отношениях удалось достичь пусть не эффективного, но равновесия, учитывая непростую конфигурацию действующей налоговой системы и правил перераспределения доходов по уровням бюджетной системы. Зарубежный опыт межбюджетных отношений, например Китая и ряда других стран, показал плюрализм работоспособных управленческих решений [15, 16].

Проблемы межбюджетных отношений вращаются вокруг вопросов о необходимых и достаточных объемах финансовых ресурсов, которые должны оставаться в регионе или изыматься в федеральный центр. Можно согласиться с выводом о том, что дотационность большинства российских регионов является искусственной [17]. Предлагалось ее устранить за счет перераспределения НДС между федеральным и региональным бюджетом [18]. Однако, на наш взгляд, сделать это можно частично и для покрытия расходов, который регион несет, исполняя полномочия, возложенные на него федеральным центром. Причем расходы должны определяться не по заранее заниженным нормативам, а исходя из реальной стоимости товаров, работ, услуг. Собственные полномочия регионов следует покрывать доходами, поступившими с собственной налогооблагаемой базы, в качестве которой мы предлагаем считать объем чистой региональной экономики. В этом состоит принцип «жить по средствам».

Избыточное перечисление регионом доходов в федеральный бюджет необходимо компенсировать, то есть бюджетный федерализм должен сглаживать недостатки фискального федерализма. В данном разделе будет акцентировано внимание на нескольких наиболее заметных вливаниях из федерального центра в регионы:

1) распределение по регионам федеральных государственных закупок, размещаемых в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ;

2) дотации федерального бюджета региональным бюджетам на выравнивание бюджетной обеспеченности<sup>5</sup>.

Следует подчеркнуть, что в данном контексте рассматривается политика перераспределения средств, собранных централизованно со всех регионов страны в соответствии с действующим законодательством. Для оценки масштаба явлений приведем некоторые макроэкономические цифры для 2015 года, который является базовым периодом расчетов (табл. 2).

Принимая во внимание масштабы финансовых потоков «регионы – федеральный центр», можно сделать вывод о том, что базовое донорство всех регионов в пользу федерального бюджета может быть только очень косметически поправлено дотациями федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов: доля дотаций в доходах федерального бюджета не превышала 4 %. Объем федеральных закупок в четыре раза выше адресных дотаций, но, с точки зрения закона, не является контролируемым.

Перед тем как перейти к количественному анализу, необходимо сделать ряд методических замечаний.

<sup>5</sup> Дотации федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджетов регионов не учитываются в виду их ситуативности и отсутствия четких правил распределения [17].

Во-первых, важным параметром для исследования является объем налоговых и неналоговых платежей, перечисленных с территории региона в федеральный бюджет. Официальная статистика в открытом доступе не представляет такие величины, поэтому необходимо использовать следующую методику оценки:

$$W_i = F \cdot \frac{R_i^*}{\sum_{i=1}^n R_i^*}, \quad (1)$$

где  $W_i$  – расчетный объем платежей, поступивших в доход федерального бюджета из  $i$ -го региона, млрд рублей;  $F$  – доходы федерального бюджета, млрд рублей;  $R_i^*$  – ВРП  $i$ -го региона за вычетом вклада малого бизнеса, млрд рублей;  $n$  – число субъектов Российской Федерации, ед.

Исключение малого бизнеса из экономического результата обусловлено тем, что, как правило, все налоговые платежи малого бизнеса остаются в регионе, за исключением НДС и таможенных пошлин участников ВЭД, среди которых малый бизнес представлен незначительно. Такая корректировка позволяет получить адекватные объемы донорства в федеральный бюджет со стороны субъектов Российской Федерации с большой долей малого бизнеса (например,

Ивановская область (72 %), Калининградская область (40,8 %), табл. 1).

Подход к оценке вклада малого бизнеса в ВРП был предложен ранее и будет применен при определении веса нетто региональной экономики. Отсюда параметр  $R_i^*$  будет рассчитываться по следующей формуле:

$$R_i^* = R_i - k \cdot S_i, \quad (2)$$

где  $R_i$  – ВРП  $i$ -го региона, млрд рублей;  $S_i$  – объем выручки малого бизнеса в  $i$ -м регионе, млрд рублей;  $k$  – коэффициент добавленной стоимости в выручке (с учетом макроэкономических пропорций принимается  $k = 0,5$ ). Остальные обозначения прежние.

Располагая значениями  $W_i$  и сведениями о доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, представляется возможным записать условие, выполнение которого будет свидетельствовать о соответствии чистой доли региональной экономики фактической пропорции распределения доходов, собираемых с территории, между федеральным бюджетом и субъектами Российской Федерации:

$$N_i \leq \frac{B_i}{W_i + B_i}, \quad (3)$$

где  $B_i$  – доходы консолидированного бюджета  $i$ -го субъекта Российской Федерации;  $N_i$  – доля малого и среднего бизнеса в

Таблица 2

Макропоказатели финансовых потоков, 2015 год

Показатель	Значение, млрд рублей
Доходы федерального бюджета	13659,2
Суммарные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ	9308,2
Объем размещенных государственных закупок для федеральных нужд	2095,7
Объем дотаций федерального бюджета региональным бюджетам на выравнивание бюджетной обеспеченности	487,7

Источники: составлено по данным Росстата, zakupki.gov.ru, Федерального казначейства.

ВРП  $i$ -го региона; остальные обозначения прежние.

При невыполнении неравенства (3) получаем ситуацию, когда в федеральный бюджет уходит собираемых с территории доходов больше, чем должно бы уходить с учетом веса нетто региональной экономики ( $N_i$ ).

Принимая во внимание компенсирующих переплату два финансовых потока (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и средства на выполнение государственных контрактов по федеральным закупкам), введем индекс доходной компенсации, рассчитываемый следующим образом:

$$\begin{cases} I_i^B = \frac{Q_i + Z_i}{\Delta N_i \cdot (W_i + B_i)} \cdot 100\% \\ \Delta N_i = N_i - \frac{B_i}{W_i + B_i} \end{cases}, \quad (4)$$

где  $I_i^B$  – индекс доходной компенсации для  $i$ -го региона, %;  $Q_i$  – дотация из федерального бюджета  $i$ -му региону на выравнивание бюджетной обеспеченности, млрд рублей;  $Z_i$  – объем государственных закупок для федеральных нужд, выполняемых резидентами  $i$ -го региона, млрд рублей;  $B_i$  – объем доходов консолидированного бюджета  $i$ -го региона; остальные обозначения прежние. Соответственно выражение  $\Delta N_i \cdot (W_i + B_i)$  показывает переплаченный в федеральный бюджет объем доходов. При условии  $I_i^B \geq 100\%$  имеет место полное возмещение региону из федерального бюджета избыточно изъятых доходов.

Рассчитанные по данным за 2015 год значения индекса доходной компенсации для субъектов Российской Федерации приведены в табл. 3.

Данные табл. 3 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, на макроуровне условие (3) выполняется, и фактически консолидиро-

ванные бюджеты регионов в сумме получают доходов больше по сравнению с тем, на что они могли бы рассчитывать исходя из веса нетто региональной экономики ( $\Delta N_i = -5,71$ ). Таким образом, федеральный центр дополнительно передал в регионы бюджетных доходов на общую сумму свыше 1,3 трлн рублей. В контексте такого вывода сохраняется тезис об основной причине дефицитности региональных бюджетов, когда исполнение возложенных на субъекты Российской Федерации обязательств (федеральных и региональных) не соответствует имеющимся ресурсам [17]. Однако это отдельный вопрос управления. В данном же случае мы рассматриваем обоснованность перераспределения доходов между федеральным бюджетом и регионами, опираясь на размер чистой региональной экономики.

Во-вторых, условие (3) не выполняется для 19 субъектов Российской Федерации (в табл. 3 регионы выделены подсветкой). В 2015 году в ВРП страны данные регионы занимали почти четверть (22,9 %), а доля малого и среднего бизнеса в их ВРП превышала 40 %. Общий размер переплаты в федеральный бюджет с 19 территорий составил 316,6 млрд рублей, что по макроэкономическим меркам не является существенной величиной. При этом общий размер компенсации составил 404,5 млрд рублей. Вместе с тем по индексу доходной компенсации из 19 регионов только трем субъектам Российской Федерации компенсация не была произведена полностью: Кировская область ( $I_i^B = 19\%$ ), Пензенская область ( $I_i^B = 33,2\%$ ) и Забайкальский край ( $I_i^B = 77,8\%$ ). Остальным регионам компенсация произведена с запасом ( $I_i^B > 100\%$ ).

В-третьих, для большинства регионов отрицательные значения  $\Delta N_i$  указывают на то, что доходная часть их консолидированных бюджетов в соответствующей степени обязана крупному бизнесу или федераль-

Таблица 3

## Региональные индексы доходной компенсации, 2015 год

Регион	$(W_p, \text{млрд руб.})$	$B_p, \text{млрд руб.})$	$Q_p, \text{млрд руб.})$	$Z_i, \text{млрд руб.})$	$\Delta N_p, \text{ед.})$	$I_i^B, \%$
1	2	3	4	5	6	7
<b>Российская Федерация</b>	13 659,20	9308,15	487,71	1410,91*	-5,71	-144,83
<b>Центральный федеральный округ</b>						
Белгородская область	148,69	81,08	0,74	1,69	-4,27	-24,73
Брянская область	46,70	49,83	6,07	1,98	-0,77	-1 076,71
Владимирская область	69,96	57,59	3,52	5,83	-2,68	-273,58
Воронежская область	165,35	98,44	4,65	16,17	6,67	118,37
Ивановская область	12,93	36,39	7,81	5,47	23,28	115,66
Калужская область	65,54	54,96	0,00	3,97	-5,09	-64,71
Костромская область	30,03	25,10	2,75	1,58	0,79	992,59
Курская область	69,73	51,39	1,98	4,25	-8,72	-59,02
Липецкая область	91,77	58,64	0,80	1,45	-3,88	-38,55
Московская область	664,62	531,29	0,00	81,32	-5,54	-122,76
Орловская область	43,46	31,96	3,50	4,66	-6,68	-161,87
Рязанская область	62,31	50,60	2,55	3,82	-2,28	-247,98
Смоленская область	44,95	38,56	2,25	3,44	5,97	114,14
Тамбовская область	70,44	48,75	8,74	5,60	-4,60	-261,50
Тверская область	69,20	62,12	2,22	21,36	-7,77	-231,08
Тульская область	96,57	75,42	1,25	6,26	-6,19	-70,60
Ярославская область	81,67	64,76	0,00	3,46	-0,43	-550,06
г. Москва	2883,25	1673,53	0,00	649,44	-0,18	-8 103,55
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>						
Республика Карелия	44,72	34,80	3,69	5,68	-16,02	-73,48
Республика Коми	124,25	67,42	0,23	1,71	-17,03	-5,94
Ненецкий автономный округ	58,18	18,47	0,00	0,05	-22,97	-0,26
Архангельская область	86,11	78,41	6,91	7,26	-18,05	-47,71
Вологодская область	96,73	58,06	2,14	5,93	-3,06	-170,22
Калининградская область	52,63	59,14	1,29	3,09	-1,52	-257,26
Ленинградская область	200,06	132,51	0,00	4,95	-17,80	-8,37
Мурманская область	87,47	66,56	1,57	3,29	-20,94	-15,08
Новгородская область	52,14	29,93	0,60	1,69	-9,54	-29,19
Псковская область	24,36	26,84	3,63	2,52	-6,69	-179,53
г. Санкт-Петербург	586,61	447,42	0,00	105,83	7,18	142,57
<b>Южный федеральный округ</b>		574,81	28,02	0,00		
Республика Адыгея	15,91	17,00	3,65	0,90	-5,47	-252,86

Гусев А.Б.

Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5	6	7
Республика Калмыкия	11,49	11,26	2,98	0,88	-25,79	-65,82
Краснодарский край	379,18	236,84	4,85	25,36	2,74	178,98
Астраханская область	74,50	38,63	0,95	2,66	-13,80	-23,17
Волгоградская область	159,71	100,28	5,36	6,83	-7,03	-66,67
Ростовская область	203,79	170,79	10,23	20,41	4,77	171,43
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>						
Республика Дагестан	124,47	90,59	43,28	9,16	-22,43	-108,70
Республика Ингушетия	12,47	24,41	7,79	1,23	-48,12	-50,83
Кабардино-Балкарская Республика	28,50	29,55	7,96	4,02	-23,15	-89,21
Карачаево-Черкесская Республика	14,83	22,56	6,71	2,30	-31,05	-77,61
Республика Северная Осетия – Алания	28,89	24,85	8,10	2,15	-24,05	-79,31
Чеченская Республика	33,89	73,68	20,45	3,24	-42,34	-52,00
Ставропольский край	104,45	93,13	11,14	11,39	5,97	191,07
<b>Приволжский федеральный округ</b>						
Республика Башкортостан	266,76	177,80	8,76	22,12	-2,21	-314,13
Республика Марий Эл	28,06	27,38	5,20	2,52	2,91	478,53
Республика Мордовия	40,94	38,06	4,33	4,99	-13,39	-88,11
Республика Татарстан	386,92	242,49	0,00	42,89	-4,05	-168,25
Удмуртская Республика	102,28	66,93	2,35	3,52	1,89	183,37
Чувашская Республика	45,83	44,36	6,09	7,11	-1,37	-1 068,36
Пермский край	212,92	126,93	2,26	7,02	-7,52	-36,33
Кировская область	42,27	54,61	6,40	3,70	54,80	19,02
Нижегородская область	170,20	152,93	2,45	16,31	1,07	542,39
Оренбургская область	182,02	92,14	1,26	5,34	-15,21	-15,83
Пензенская область	62,89	48,65	6,11	4,18	27,81	33,18
Самарская область	247,83	160,37	0,00	18,73	1,11	413,16
Саратовская область	130,49	87,00	5,83	8,40	-4,22	-155,07
Ульяновская область	56,57	45,64	2,85	5,86	1,20	708,02
<b>Уральский федеральный округ</b>						
Курганская область	39,25	34,00	7,30	2,04	-15,61	-81,64
Свердловская область	340,08	222,10	0,00	30,63	5,15	105,79
Тюменская область	190,64	275,32	0,00	5,52	-14,37	-11,22
Челябинская область	237,42	137,65	5,18	10,59	-0,51	-786,10
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	801,91	151,49	0,00	5,45	-17,10	-2,96
Ямало-Ненецкий автономный округ	479,44	153,52	0,00	0,80	-19,02	-0,68

*Вес нетто экономики региона: политика приращения и межбюджетные отношения*

Окончание табл. 3

1	2	3	4	5	6	7
<b>Сибирский федеральный округ</b>						
Республика Алтай	9,76	16,96	8,06	0,48	-23,02	-138,78
Республика Бурятия	45,87	52,84	14,25	5,51	-36,03	-55,56
Республика Тыва	11,70	21,16	12,33	3,29	-49,98	-95,09
Республика Хакасия	40,71	28,30	1,81	1,50	-21,71	-22,07
Алтайский край	89,72	95,51	15,55	6,58	-0,77	-1 552,32
Забайкальский край	58,48	53,19	9,21	4,21	15,46	77,77
Красноярский край	370,05	211,42	2,89	15,03	-14,79	-20,84
Иркутская область	216,04	129,09	2,80	17,76	-7,27	-81,95
Кемеровская область	181,23	132,30	3,74	8,46	-2,13	-182,97
Новосибирская область	165,79	131,86	2,73	23,79	-0,44	-2 007,30
Омская область	111,27	79,03	2,60	6,64	0,68	712,93
Томская область	106,69	61,40	3,35	3,26	-15,00	-26,19
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>						
Республика Саха (Якутия)	184,05	186,47	47,85	12,63	-38,35	-42,56
Камчатский край	35,24	65,20	34,18	3,53	15,58	240,94
Приморский край	131,96	107,97	6,31	8,50	-4,11	-150,25
Хабаровский край	119,15	90,92	4,53	10,45	-16,39	-43,52
Амурская область	62,45	52,15	2,33	6,14	-24,15	-30,60
Магаданская область	26,85	27,33	5,62	4,69	-25,63	-74,31
Сахалинская область	208,04	223,36	0,00	2,04	-40,97	-1,15
Еврейская автономная область	10,07	10,32	2,33	0,65	-27,34	-53,51
Чукотский автономный округ	16,67	28,05	8,99	0,54	-56,67	-37,60
<b>Крымский федеральный округ</b>						
Республика Крым	61,81	95,77	24,82	2,61	-38,17	-45,60
г. Севастополь	8,39	21,24	2,76	0,64	-33,54	-34,21

\* В выгрузках с сайта [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) не учитывались государственные контакты со статусами «Исполнение прекращено» (в связи с неизвестностью причин и последствий прекращения), «Аннулированные реестровые записи».

\*\* включая г. Байконур.

Источник: рассчитано по данным Росстата, Федерального казначейства и [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru).

ным государственным структурам и учреждениям, включая федеральные органы власти и их территориальные подразделения. В наибольшей степени несоответствие доходов региона и чистой массы региональной экономики ( $\Delta N_i < 40\%$ ) отмечается в Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Республики Тыва, Сахалинской области и Чукотском автономном округе.

В абсолютном размере наибольший размер переплаты со стороны федерального центра фиксируется в пользу следующих регионов (значение  $\Delta N_i \cdot (W_i + B_i)$ ): Ханты-Мансийский автономный округ (184,2 млрд рублей); Ямало-Ненецкий автономный округ (117,4 млрд рублей); Якутия (142,1 млрд рублей); Сахалинская область (176,8 млрд рублей).

В-четвертых, для регионов, удовлетворяющих условию (3), отрицательное значение индекса  $I_i^B$  свидетельствует о степени «несправедливости» в доходной обеспеченности: чем меньше значение индекса, тем больше «несправедливость». Проведенные расчеты показали, что вне конкуренции находится Москва. За ней с большим отрывом, но тоже с весьма крупными значениями  $I_i^B$  в отрицательной области следуют Новосибирская область, Алтайский край, Чувашия и Брянская область. Данная ситуация обусловлена тем, что для указанных регионов, формально не нуждающихся компенсации, расчетное значение  $\Delta N_i$  близко к нулю, то есть имеется близкое к «справедливому» распределение доходов между федеральным центром и регионом с минимальным значением знаменателя  $\Delta N_i \cdot (W_i + B_i)$  в формуле (4), а компенсационные потоки при этом являются значительными. Например, Москва аккумулирует 46 % федеральных государственных закупок, но имеет нулевую дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таким образом, представленные результаты расчетов и полученные на их основе

выводы актуализируют вопрос наращивания субъектами Российской Федерации собственной налогооблагаемой базы, фискальные поступления с которой могут обоснованно являться объектом притязаний со стороны консолидированных региональных бюджетов. Более того, федеральная политика по территориальному развитию допускает такую возможность.

Аналогичный подход к оценке компенсирующих эффектов рассмотрим на примере страховых взносов организаций-работодателей в Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) и выплаты из ПФР в регионы.

Открытые данные ПФР содержат сведения об общих расходах на пенсионное обеспечение, численности пенсионеров по регионам, но не раскрывают размеры выплат пенсий по субъектам Российской Федерации. Таким образом, для решения поставленной задачи вновь следует прибегнуть к методике оценки. Итак, входящий в регион финансовый поток из ПФР будем определять по следующей формуле:

$$P_i = V \cdot \frac{C_i}{\sum_{i=1}^n C_i}, \quad (5)$$

где  $P_i$  – суммарный размер пенсий, перечисленный из ПФР в  $i$ -й регион, млрд рублей;  $V$  – годовые расходы ПФР на выплату пенсий, млрд рублей;  $C_i$  – число пенсионеров в  $i$ -м регионе, чел.;  $n$  – число регионов, ед.

Исходящий из региона поток взносов в ПФР может быть оценен по следующей формуле:

$$T_i = 12 \cdot H \cdot X_i \cdot L_i, \quad (6)$$

где  $T_i$  – исходящий объем платежей работодателей  $i$ -го региона в ПФР, рублей;  $X_i$  – среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в экономике  $i$ -го региона, рублей;  $L_i$  – численность занятых в экономике  $i$ -го региона;  $H$  – тариф страхового взноса в ПФР ( $H = 22\%$ ). В силу объек-

тивных ограничений затруднен расчет платежей по пониженным ставкам страховых взносов с заработной платы, превышающей установленный уровень.

Опираясь на показатели, определяемые по формулам (5), (6), введем индекс пенсионной компенсации региону со стороны ПФР:

$$I_i^P = \frac{P_i}{T_i} \cdot 100\%, \quad (7)$$

где  $I_i^P$  – индекс пенсионной компенсации, %; остальные обозначения прежние. Значение индекса  $I_i^P$  на уровне 100 % и выше означает полное покрытие средствами ПФР страховых взносов, выплаченных организациями – работодателями региона.

В табл. 4 представлены исходные данные для расчета индекса  $I_i^P$  и его значения по регионам за 2015 год.

Данные табл. 4 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, на макроуровне соблюдается паритет между расчетным объемом поступивших в ПФР страховых взносов и общим размером выплаты пенсий (6,14 трлн рублей против 6,22 трлн рублей). Таким образом, бюджет ПФР являлся сбалансированным. Тем не менее поголовно все регионы Приволжского федерального округа, в котором сосредоточены остатки промышленности, Южного федерального округа с сельскохозяйственной специализацией, а также весь Северо-Кавказский и Крымский федеральные округа оставались пенсионными реципиентами. Это привело к перераспределению между регионами 40 % средств на выплату пенсий, сосредоточенных в ПФР.

Во-вторых, условию  $I_i^P < 100\%$  удовлетворяет группа 19 регионов, по факту являющихся донорами пенсионного обеспечения для других субъектов Российской Федерации (в табл. 4 выделены серым). Наибольшая степень донорства отмечает-

ся у Ямало-Ненецкого автономного округа ( $I_i^P = 25,3\%$ ), Ненецкого автономного округа ( $I_i^P = 31,5\%$ ), Чукотского автономного округа ( $I_i^P = 33,9\%$ ). В тройке лидеров по абсолютному объему перераспределенного финансового ресурса ( $\Delta_i = T_i - P_i$ ) фигурирует Москва (721,4 млрд рублей), Санкт-Петербург (91,5 млрд рублей) и Ханты-Мансийский автономный округ (85,6 млрд рублей).

Следует обратить внимание на определенную связь статуса «региона – пенсионного донора» и «региона – пенсионного реципиента» с душевым ВРП. Так, единичны случаи, когда регионы, в которых душевой ВРП выше среднего значения по стране, обладает индексом  $I_i^P > 100\%$ : Архангельская область (115,8 %), Ленинградская область (107,1 %), Республика Татарстан (116,3 %). В то же время среди регионов-доноров редко встречаются субъекты Российской Федерации, живущие ниже среднедушевого ВРП: Московская область, Томская область, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область.

В-третьих, в результате сопоставления значений индекса  $I_i^P$  и чистого веса региональной экономики  $N_i$  получаем поголовную пенсионную уязвимость сравнительно независимых регионов (группа IV, рис. 1). Отсюда неспособность малого и среднего бизнеса обеспечить приемлемый душевой душевой ВРП автоматически ведет к пенсионной дотационности региона, а администрирование собираемых страховых взносов в ПФР снимает с регионов ответственность за создание на местах достаточной налогооблагаемой базы и ослабляет механизм обратной связи со стороны избирателей.

В целом выявленные межрегиональные переделы страховых взносов указывают на природно-рентный источник средств к существованию пенсионеров в социально-экономически неблагополучных регионах.

Гусев А.Б.

Таблица 4

## Индекс пенсионной компенсации по регионам, 2015 год

Регион	$P_p$ , млрд руб.	$T_p$ , млрд руб.	$I_i^p$ , %	$N_i$ , ед.	Отношение душевого ВРП региона к среднему ВРП по стране, %
1	2	3	4	5	6
<b>Российская Федерация</b>	6 221,90*	6 144,02	101,27	34,82	100,00
<b>Центральный федеральный округ</b>	1 647,25	2 100,62	78,42	38,15	131,09
Белгородская область	73,49	46,92	156,65	31,02	99,81
Брянская область	60,46	29,89	202,28	50,85	49,46
Владимирская область	66,94	43,70	153,20	42,48	57,53
Воронежская область	108,19	69,15	156,46	43,99	79,50
Ивановская область	47,77	26,90	177,58	97,06	37,28
Калужская область	45,39	38,53	117,80	40,52	74,66
Костромская область	30,76	17,04	180,48	46,32	54,41
Курская область	57,07	35,68	159,93	33,72	67,51
Липецкая область	55,99	35,03	159,84	35,10	89,08
Московская область	282,44	329,53	85,71	38,89	99,51
Орловская область	39,17	22,01	177,94	35,70	60,79
Рязанская область	56,18	33,09	169,79	42,54	62,85
Смоленская область	44,30	29,88	148,28	52,14	60,22
Тамбовская область	51,57	28,69	179,75	36,30	73,54
Тверская область	62,07	37,34	166,21	39,54	58,67
Тульская область	79,37	54,04	146,87	37,67	71,10
Ярославская область	59,38	43,94	135,13	43,80	76,52
г. Москва	426,71	1 148,08	37,17	36,55	248,55
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>	611,91	671,16	91,17	37,38	110,44
Республика Карелия	34,68	23,47	147,75	27,74	75,34
Республика Коми	43,31	46,44	93,25	18,15	136,94
Ненецкий автономный округ	1,97	6,24	31,51	1,12	1124,06
Архангельская область	60,48	52,23	115,78	19,33	117,93
Вологодская область	53,79	41,44	129,81	34,45	88,78
Калининградская область	38,78	35,36	109,67	51,39	76,13
Ленинградская область	71,47	66,70	107,14	22,05	108,19
Мурманская область	36,33	48,30	75,22	22,27	115,06
Новгородская область	29,82	21,10	141,30	26,94	87,72
Псковская область	30,67	18,11	169,36	45,73	46,12
г. Санкт-Петербург	210,62	302,12	69,71	50,45	130,77
<b>Южный федеральный округ</b>	595,09	412,92	144,12	40,14	63,31
Республика Адыгея	18,20	8,70	209,19	46,20	41,31

*Вес нетто экономики региона: политика приращения и межбюджетные отношения*

Продолжение табл. 4

1	2	3	4	5	6
Республика Калмыкия	11,12	5,91	188,23	23,71	38,09
Краснодарский край	228,66	164,13	139,32	41,19	79,97
Астраханская область	37,73	29,26	128,93	20,34	70,83
Волгоградская область	110,96	78,54	141,28	31,54	64,91
Ростовская область	188,42	125,56	150,06	50,37	62,27
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>	348,41	198,79	175,26	33,07	39,62
Республика Дагестан	90,89	50,77	179,02	19,69	41,98
Республика Ингушетия	14,76	4,48	329,38	18,07	26,13
Кабардино-Балкарская Республика	28,37	16,77	169,11	27,76	32,79
Карачаево-Черкесская Республика	17,70	9,00	196,52	29,29	32,39
Республика Северная Осетия – Алания	30,53	16,49	185,17	22,19	40,78
Чеченская Республика	58,66	22,88	256,43	26,16	26,16
Ставропольский край	107,50	75,81	141,81	53,10	49,03
<b>Приволжский федеральный округ</b>	1 304,92	946,03	137,94	40,23	75,22
Республика Башкортостан	167,08	120,47	138,69	37,78	72,88
Республика Марий Эл	29,83	17,64	169,14	52,29	54,30
Республика Мордовия	37,03	21,11	175,44	34,79	52,23
Республика Татарстан	161,64	139,01	116,28	34,48	106,93
Удмуртская Республика	64,48	47,77	134,97	41,44	73,88
Чувашская Республика	52,61	31,12	169,03	47,82	45,59
Пермский край	114,93	93,84	122,48	29,83	89,56
Кировская область	63,50	36,51	173,95	..**	47,88
Нижегородская область	151,54	115,41	131,30	48,40	73,76
Оренбургская область	89,30	66,37	134,56	18,40	87,36
Пензенская область	64,08	40,34	158,83	71,43	56,05
Самарская область	141,29	106,58	132,56	40,40	87,05
Саратовская область	107,98	69,69	154,94	35,78	55,85
Ульяновская область	59,63	35,18	169,49	45,86	53,88
<b>Уральский федеральный округ</b>	521,23	620,12	84,05	21,12	164,57
Курганская область	42,77	21,45	199,35	30,80	46,75
Свердловская область	192,90	163,76	117,80	44,66	92,60
Тюменская область	54,78	64,66	84,72	29,91	140,71
Челябинская область	151,93	128,93	117,84	38,76	75,34
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	59,45	145,04	40,99	8,46	436,31
Ямало-Ненецкий автономный округ	19,40	76,66	25,31	3,29	760,58

Гусев А.Б.

Окончание табл. 4

1	2	3	4	5	6
<b>Сибирский федеральный округ</b>	831,86	698,98	119,01	34,00	78,73
Республика Алтай	8,47	5,48	154,48	40,46	43,88
Республика Бурятия	37,97	30,88	122,95	17,51	46,91
Республика Тыва	11,86	7,59	156,33	14,41	33,85
Республика Хакасия	22,22	17,70	125,50	19,30	72,10
Алтайский край	109,13	56,57	192,92	50,79	46,56
Забайкальский край	41,72	38,95	107,11	63,08	51,65
Красноярский край	121,64	134,58	90,39	21,57	127,33
Иркутская область	109,34	99,02	110,42	30,14	94,58
Кемеровская область	125,59	92,39	135,93	40,07	69,75
Новосибирская область	116,49	99,56	117,00	43,86	80,21
Омская область	84,68	67,68	125,12	42,21	70,27
Томская область	42,74	43,47	98,33	21,52	99,20
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	262,06	370,44	70,74	24,35	128,90
Республика Саха (Якутия)	39,06	69,53	56,17	11,97	176,29
Камчатский край	13,54	27,69	48,91	80,50	122,27
Приморский край	79,03	86,62	91,24	40,90	83,59
Хабаровский край	56,41	71,96	78,40	26,90	96,33
Амурская область	34,14	36,66	93,12	21,36	77,21
Магаданская область	6,75	14,93	45,21	24,82	190,65
Сахалинская область	24,05	46,20	52,06	10,80	382,91
Еврейская автономная область	6,90	6,13	112,70	23,28	60,44
Чукотский автономный округ	2,18	6,45	33,88	6,05	285,92
<b>Крымский федеральный округ</b>	98,24	55,09	178,33	24,71	Нет данных
Республика Крым	82,19	45,46	180,81	22,61	29,41
г. Севастополь	16,05	9,68	165,77	38,15	20,93

\* включая г. Байконур.

Источник: рассчитано по данным ПФР и Росстата.

Большинство регионов не может содержать даже на минимальном уровне своих пенсионеров за счет собираемых с территории взносов в ПФР.

Страховые взносы на фонд оплаты труда являются элементом макроэкономического налога на труд, который в себя также включает и НДФЛ, уплачиваемый в бюджет организациями-работодателями на правах налогового агента. В соответствии с действующим законодательством все поступления по НДФЛ остаются в консолидированном бюджете региона, распределяясь между бюджетом субъекта Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований. В последнее время на федеральном уровне все чаще звучат идеи ввести дифференцированную шкалу ставок по данному налогу, что, безусловно, окажет влияние на доходную часть консолидированного бюджета региона. Ниже мы рассмотрим имеющиеся официальные предложения и оценим потенциальные изменения в объеме начисленного НДФЛ.

### **Влияние прогрессивной шкалы НДФЛ на объемы налоговых поступлений в консолидированные региональные бюджеты**

В Российской Федерации были разные периоды времени, на протяжении которых применялись прогрессивные ставки НДФЛ и плоская налоговая ставка. В настоящее время в отечественной бюджетной системе реципиентами поступлений НДФЛ по фиксированной 13 %-й ставке является консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. По стране в целом доля НДФЛ в доходах консолидированных бюджетов регионов составляет 30 %, что определяет важность правильной настройки данного налогового инструмента.

В задачи данного исследования не входит участие в дискуссии по обоснованию того или иного подхода к начислению

НДФЛ. В мировой практике имеются примеры эффективной работы при обоих режимах налогообложения. Мы сосредоточимся на оценке бюджетных эффектов в связи с ожидаемым переходом от плоской шкалы налога к дифференцированным ставкам. В зарубежной литературе подобная задача применительно к Литве рассматривалась с акцентом на применяемые налоговые вычеты [20]; на примерах европейских стран также прогнозируются последствия перехода от прогрессивной шкалы налога к универсальной без ожиданий краха бюджетно-налоговой системы (в частности, для Нидерландов [21], для Венгрии [22]).

В октябре 2017 года в Государственной думе Российской Федерации рассматривались законопроекты ЛДПР, КПРФ и партии «Справедливая Россия» о введении прогрессивной шкалы ставок НДФЛ<sup>6</sup>. В отличие от предложений других парламентских партий, в которых прогрессивная ставка НДФЛ, отталкиваясь от текущих 13 %, неизбежно ведет к росту суммарного размера начисленного налога, модель ЛДПР содержит интригу (табл. 5). Она заключается в обнулении НДФЛ для годового дохода лиц в размере до 180 тыс. рублей. Таким образом, выпадающий объем поступлений налога с мало зарабатывающих людей должен компенсироваться платежами с очень хорошей заработной платы более успешных на рынке труда. При этом остается неизвестным, рассчитывали ли аналитики ЛДПР влияние предлагаемой прогрессивной шкалы НДФЛ на объем его начислений, учитывая отсутствие в открытом доступе данных о количестве в стране рублевых мультимиллионеров по официальной заработной плате.

Для аналитики вариант ЛДПР еще хорош тем, что только он один с использова-

<sup>6</sup> Госдума отклонила законопроекты о прогрессивной шкале НДФЛ. URL: <https://ria.ru/economy/20171012/1506705596.html> (дата обращения: 12.10. 2017).

нием официальных данных Росстата может быть обчислен в целях выяснить влияние предложенной шкалы налоговых ставок на изменение суммы начисленного налога. Варианты прогрессивной шкалы налога, исходящие от других парламентских партий, невозможно использовать в силу отсутствия открытой региональной статистики о работниках с чрезвычайно высокими доходами, к которым применяются повышенные ставки налога (например, по версии КПРФ – свыше 400 тыс. рублей в месяц, или 5 млн рублей в год; по мнению «Справедливой России» – свыше 2 млн рублей в месяц, или 24 млн рублей в год). Такими персональными данными о доходах обладает только ФНС России.

В настоящее время Росстат представляет данные об абсолютном размере среднемесячной номинальной начисленной заработной плате по регионам только за 2015 год, как период наиболее близкий к текущему моменту, а также информацию о процентном распределении фонда начисленной заработной платы по 20 %-м группам работников организаций в субъектах Российской Федерации.

Для расчетов к имеющимся данным о заработной плате применим индекс потребительских цен (ИПЦ) для приведения стоимостных величин 2015 года в цены 2017 года. Расчетное значение ИПЦ для периода «октябрь 2017 г. к декабрю 2015 г.» составляет 107,4 %. Однако введение такой поправки позволяет оценить средний годовой доход наиболее состоятельной пятой группы работников в экономически успешных регионах лишь на уровне 2 млн рублей, что меньше планки, предложенной ЛДПР (2,4 млн рублей). В этой связи в целях проведения исключительно иллюстративных расчетов мы вынуждены волею случая снизить в предложении ЛДПР границу доходов с 2,4 млн рублей до 2 млн рублей. Таким образом, в нашем рассмотрении ока-

жутся первые три интервала годового дохода из модели прогрессивной ставки НДФЛ (табл. 5)<sup>7</sup>.

Имеющиеся статистические данные позволяют апробировать дифференцированную шкалу НДФЛ на примере четырех субъектов Российской Федерации с наиболее богатой по сравнению с остальными регионами 20 %-й прослойкой работников (табл. 6).

Результаты иллюстративных расчетов позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, с точки зрения сохранения объемов доходов по НДФЛ на достигнутом уровне, вариант освободить от налога низкодоходную группу занятых представляется весьма рискованным: во всех выбранных регионах начисленная сумма налога по прогрессивной ставке отстает от начисленного НДФЛ по фиксированной ставке. Скорее всего, этот разрыв будет увеличиваться в регионах с более низкими заработными платами.

Во-вторых, предлагаемая прогрессивная шкала налога в региональном разрезе вновь является «плоской». Если поступления по НДФЛ остаются в консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, то логично допустить, как в США<sup>8</sup>, наделение регионов правом самим устанавливать ставки прогрессивного налога в интервале значений, установленных федеральным центром в Налоговом кодексе. Подобная схема уже работает для ставок единого налога в упрощенной системе налогообложения (УСНО), ставок налога на прибыль в

<sup>7</sup> До 180 тыс. руб. в год: НДФЛ по ставке 0 %; от 180 тыс. руб. до 2 млн руб. в год: НДФЛ по ставке 13 % для суммы свыше 180 тыс. руб. в год; от 2 млн руб. в год: НДФЛ рассчитывается как 288,6 тыс. руб. + 30 % с суммы, превышающей 2 млн руб. в год.

<sup>8</sup> Kaeding N. State Individual Income Tax Rates and Brackets for 2016 // Tax foundation Fiscal Fact. 2016. Feb., No. 500. URL: [https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/TaxFoundation\\_FF500.pdf](https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/TaxFoundation_FF500.pdf).

Таблица 5

Предложения парламентских партий о введении прогрессивной ставки НДФЛ,  
октябрь 2017 г.

Инициатор	Интервалы дохода	Предлагаемая ставка НДФЛ
ЛДПР	Годовой доход до 180 тыс. руб.	0 %
	От 180 тыс. руб. до 2,4 млн руб.	13 % для суммы свыше 180 тыс. руб.
	От 2,4 млн руб. до 100 млн руб.	288,6 тыс. руб. + 30 % с суммы, превышающей 2,4 млн руб.
	Свыше 100 млн руб.	29568,6 тыс. руб. + 70 % с суммы, превышающей 100 млн руб.
КПРФ	Месячный доход до 400 тыс. руб.	13 %
	От 400 тыс. руб. до 1 млн руб.	30 % для суммы свыше 400 тыс. руб.
	Свыше 1 млн руб.	50 % для суммы свыше 1 млн руб.
«Справедливая Россия», вариант 1	Годовой доход до 24 млн руб.	13 %
	От 24 млн руб. до 100 млн руб.	25 %
	От 100 млн руб. до 200 млн руб.	35 %
	Свыше 200 млн руб.	50 %
«Справедливая Россия», вариант 2	Годовой доход до 5 млн руб.	13 %
	От 5 млн руб. до 50 млн руб.	18 %
	От 50 млн руб. до 500 млн руб.	23 %
	Свыше 500 млн руб.	28 %

Таблица 6

Вариантные расчеты объема начислений НДФЛ по фиксированной  
и прогрессивной ставкам

Регион	Среднегодовая номинальная начисленная заработная плата одного работника, тыс. руб. в ценах октября 2017 г. (по группам работников)					Средне годовая численность занятых в регионе, тыс. чел.	Начисленная сумма НДФЛ по ставке 13 %, млрд руб.	Начисленная сумма НДФЛ по прогрессивной ставке, млрд руб.
	пер- вая	вто- рая	третья	четвер- тая	пятая			
г. Москва	252,79	435,13	600,90	845,40	2 009,91	6 762,20	728,61	642,98
Ямало-Не- нецкий ав- тономный округ	323,66	577,61	831,56	1 125,35	2 121,23	375,80	48,65	45,32
Сахалин- ская об- ласть	233,10	391,14	549,17	782,27	1 995,19	285,40	29,32	22,64
Чукотский автоном- ный округ	338,25	579,12	820,00	1 137,75	2 249,87	30,70	4,09	3,95

Источник: рассчитано по данным Росстата.

части, зачисляемой в региональный бюджет, ставок земельного налога.

Такое развитие налогового инструмента позволяет сделать для региона его более эффективную экономическую, бюджетную и социальную настройку с учетом местных параметров высокодоходной категории работников, абсолютных размеров оплаты труда, доходного индекса Джини, необходимости поддержки работающих социальных групп (например, многодетных родителей, молодежи, пенсионеров), а также малого и среднего бизнеса.

### **Вклад региональной политики в прирост ВРП и перераспределение поступлений по федеральным налогам в бюджет субъекта РФ**

Создание и поддержание благоприятных институциональных условий для развития бизнеса является перманентной задачей региональных властей. Основные направления делового климата, находящиеся полностью либо отчасти под контролем региона, представлены в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, разрабатываемом Агентством стратегических инициатив. В данном рейтинге отдельным блоком прописаны мероприятия по поддержке малого бизнеса. Более того, интегральный индекс региона в этом рейтинге включен в обновленный перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>9</sup>.

Как было отмечено выше, федеральная политика допускает возможность перераспределения в пользу региональных бюджетов части средств по федеральным налогам, исчисленным в отношении прироста эконо-

мики региона, обусловленного усилиями региональных властей. Данная инициатива позволяет реализовать управленчески обоснованный подход «большему объему чистой региональной экономики – больше налоговых доходов». Осторожность в расширении фискальной децентрализации представляется обоснованной. Исследование 21 страны OECD в 1990–2005 годах показало негативное влияние на экономический рост финансового ослабления центральной власти вследствие перераспределения налоговых ресурсов в регионы [23]. Тот же вывод был сделан и по итогам исследования 23 стран OECD за период 1975–2008 годов [24].

Поступления по какому федеральному налогу могут являться наиболее привлекательным предметом перераспределения между федеральным и региональным бюджетом? В настоящем одним самых крупных налоговых инструментов, генерирующим заметный фискальный поток, монополизированный федеральным бюджетом, является НДС. Вместе с тем федеральный бюджет оставляет за собой право на поступления по налогу на прибыль организаций по ставке 2 %.

Учитывая закрепление в регионах налоговых отчислений малого бизнеса, который, как правило, работает в рамках специальных налоговых режимов и плательщиком НДС и налога на прибыль не является, потенциально имеется несколько возможностей прироста ВРП, в отношении которого субъект Российской Федерации может претендовать на часть налоговых поступлений по НДС и налога на прибыль в части, зачисляемой в федеральный бюджет.

Первая возможность приращения ВРП состоит в привлечении на территорию региона крупного российского или зарубежного бизнеса. Данный вариант представляется менее прозрачным с точки зрения прослеживаемости заслуг субъекта Российской Федерации, поскольку крупный капи-

<sup>9</sup> Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

тал приходит по указанию, под гарантии или одобрение федерального центра, а не под комфортный инвестиционный климат, созданный регионом. При необходимости крупный бизнес сам может выступить корректировщиком этого климата. Федеральный контроль крупнейших налогоплательщиков практически не оставляет регионам возможности получить с них дополнительные доходы в бюджет. Более того, в настоящее время представляется затруднительно отделить «новый» иностранный капитал от офшорных компаний – владельцев крупного регионального бизнеса [25].

Вторая возможность, более реалистичная, и заключается в развитии малого бизнеса, который по своим размерам выходит за рамки УСНО, а также среднего бизнеса.

В ряде случаев уже достигший сравнительно высокого уровня малый бизнес может получить региональный карт-бланш на переход в разряд среднего предпринимательства за счет специальных программ поддержки со стороны субъекта Российской Федерации, включая комплексы мероприятий по продвижению на внутреннем и зарубежном рынке. Другим направлением укрепления прослойки среднего бизнеса в региональной экономике может стать образование новых компаний с допустимым участием региона, внесением в уставный капитал создаваемых хозяйственных обществ государственной собственности субъекта Российской Федерации в целях повышения эффективности ее использования. Одновременно с этим должна быть выстроена региональная экономическая политика по переводу созревшего среднего бизнеса на новый уровень, когда превышение компаний годовой выручки в 2 млрд рублей зачисляет ее в категорию крупнейших налогоплательщиков регионального уровня.

Ключевым институтом развития в регионе малого и среднего бизнеса, а также

крупнейших налогоплательщиков регионального уровня является наличие в субъекте Российской Федерации подконтрольного региональной администрации банка с умеренными коммерческими аппетитами, который должен кредитовать местный бизнес не на рыночных условиях, а под льготные процентные ставки. Как показывают официальные данные, процентные ставки по рублевым кредитам у банков – ключевых игроков на рынке были для малого и среднего бизнеса на 3–4 процентных пункта выше, чем для крупных компаний [26]. К настоящему времени в некоторых регионах накоплен определенный опыт работы кредитных институтов, однако в силу специфичности их стратегий, мало связанных с реальной льготной поддержкой местного бизнеса, успешность работы оказалась сомнительной (например, ликвидация «Банка Москвы», обслуживавшего финансовые потоки столицы России; отзыв лицензии у банка «Югра» – выхода из Тюменской области, проблемы с банком «Ак Барс» в Татарстане).

Решение о перераспределении налоговых доходов между федеральным и региональным бюджетом с прироста чистой региональной экономики нуждается в разработке соответствующих правил.

Во-первых, интерес федерального бюджета заключается в сохранении своей доходной части на уровне, достигнутом до принятия решения о перераспределении налоговых доходов в пользу региональных бюджетов. Это означает необходимость зафиксировать *status quo*, то есть действующие в регионе предприятия малого бизнеса, не применяющие УСНО, а также предприятия среднего бизнеса продолжают перечислять соответствующие налоговые платежи в федеральный бюджет в прежнем режиме. Новые правила распределения налоговых платежей распространяются на предприятия малого и среднего бизнеса,

только начавшие свою работу; на средние предприятия, выросшие из малого бизнеса или пришедшие в регион из других субъектов Российской Федерации. При этом важно не допускать практики формальной перерегистрации местного малого и среднего бизнеса, чтобы подыграть интересам регионального бюджета. Таким образом, объектом налогообложения, выплаты с которого подлежат перераспределению, является финансовый результат новых компаний.

В то же время объектом налогообложения теоретически можно рассматривать и приращение финансового результата действующих малых предприятий и компаний среднего предпринимательства, однако, с точки зрения администрирования фискальных платежей, это весьма затруднительно. В этом случае давно работающий в регионе средний бизнес станет объектом внимания для перераспределения налоговых платежей, если он утратит свой статус и перейдет в категорию крупнейших региональных налогоплательщиков, а давно работающий малый бизнес, применявший УСНО, увеличит свои обороты и выйдет из льготного режима налогообложения.

Во-вторых, возникает вопрос о пропорциях перераспределения НДС и налога на прибыль в части, зачисляемой в федеральный бюджет. Рассматривая НДС как суррогат принятых в каждой организации накладных расходов, представляется целесообразным установить паритетное распределение платежей по НДС между федеральным и региональным бюджетом. Для примера, чтобы региональному бюджету получить в доход дополнительно 1 млрд рублей по перераспределяемому НДС (по ставке 9 %, зачисляемой в региональный бюджет), в экономике субъекта Российской Федерации должны открыться и работать как минимум 7 новых средних предприятий с годовой выручкой 2 млрд рублей или 17 малых предприятий с годовой выручкой

800 млн рублей. Такие финансовые параметры становятся четким целеполаганием для региональной промышленной и отраслевой политики. Например, в программе поддержки малого и среднего бизнеса Орловской области 2009–2011 гг. фигурировали, в частности, весьма обязывающие количественные показатели: увеличение числа действующих субъектов малого и среднего предпринимательства (на 5 % ежегодно), рост оборота малых и средних предприятий без учета индивидуальных предпринимателей и микропредприятий (на 3 % ежегодно) [27].

Платежи по налогу на прибыль малого и среднего бизнеса по ставке 2 %, зачисляемой в федеральный бюджет, могут быть полностью переданы в региональные бюджеты [17]. Однако при этом логично постепенно передавать из региональных бюджетов в федеральный бюджет налог на прибыль крупнейших налогоплательщиков федерального уровня.

В-третьих, в качестве объекта налогообложения для перераспределяемого НДС можно рассматривать выручку от реализации продукции в результате запуска в регионе новых крупных инвестиционных проектов в привязке, например к отраслевой специализации субъекта Российской Федерации. Для осуществления такого сценария регион создает особые территории экономического развития (например, кластеры, технопарки), на которых локализуются участники инвестиционных проектов, определяет перечень производимой продукции, выручка от реализации которой ставится на особый контроль. Однако для создания данной территории необходимы инвестиции со стороны региона, не исключено установление льгот по региональным налогам<sup>10</sup>. Преимуществом данного подхода является отсутствие жесткой привязки к идентификации субъектов малого и среднего предпринимательства, историям их де-

тельности. Исходя из постановки задачи, такие особые территории экономического развития по своему замыслу могут выстраиваться по программно-проектному подходу [28].

В-четвертых, следует конкретизировать период, в течение которого будет действовать правило перераспределения налоговых платежей между федеральным и региональным бюджетом. Если в предлагаемой модели стимулирования экономического роста в субъектах Российской Федерации делается акцент на развитии зрелого малого бизнеса и среднего предпринимательства, то логично установить целевое значение показателя «доля малого и среднего бизнеса в ВРП», при достижении которого механизм перераспределения налоговых платежей включается. Учитывая различное исходное состояние регионов (табл. 1), пороговое значение показателя может быть дифференцированным по субъектам Российской Федерации, но не менее 50 %.

Следует отметить, что фактор времени можно использовать для стимулирования активности регионального менеджмента по развитию экономики. Например, если в течение первых 5–7 лет после введения правил перераспределения налоговых платежей новый средний бизнес, новые крупные налогоплательщики регионального уровня и (или) стартовавшие инвестиционные проекты в особых экономических территориях не обеспечили приращение доходов регионального бюджета на определенную величину, то для соответствующих субъектов Российской Федерации «окно возможностей» закрывается до назначения новой управленческой команды.

<sup>10</sup> С робкими инициативами о наделении с 1 января 2019 г. регионов полномочиями по снижению налога на прибыль для предприятий с оборотом от 150 млн рублей до 500 млн рублей выступил Минфин России. URL: <http://www.rbc.ru/business/18/09/2017/59bfa3369a7947d28d373f1a?from=main> (дата обращения: 18.09.2017).

## **Выводы и предложения**

1. Введенный в оборот показатель «чистая региональная экономика», оцениваемый как доля малого и среднего бизнеса в ВРП, позволяет определять результативность региональной экономической политики, дает методическое обоснование применению подхода к распределению налоговых доходов между федеральным бюджетом и консолидированным бюджетом региона, в том числе распределению налоговых поступлений с дополнительного прироста региональной экономики, обусловленного усилиями регионального менеджмента. Методика оценки показателя может быть использована для подготовки в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 методики оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти по достижению высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала территорий.

2. Апробация методики оценки масштаба чистой региональной экономики показала, что в Российской Федерации имеется только 13 относительно самостоятельных регионов (с долей малого и среднего бизнеса в ВРП свыше 50 %), которые, за исключением Санкт-Петербурга и Камчатского края, отличаются сравнительно низким душевым ВРП. Остальные 62 экономически зависимых от крупного бизнеса региона по уровню душевого ВРП разделяются на две группы, доли которых в суммарном ВРП страны почти эквивалентны. Таким образом, обнаружена устойчивость неэффективного пространственного экономического ландшафта, когда низкий уровень собственной экономической базы в регионах и зависимость от крупного бизнеса подкрепляется макроэкономическим балансом между группой сравнительно бедных и группой сравнительно богатых регионов.

3. Проведенное сопоставление структуры доходов территории, уходящих в федеральный бюджет и остающихся в консолидированном региональном бюджете, с долей чистой региональной экономики позволило сделать вывод о том, что в подавляющем большинстве регионы (66 из 85) получают в итоге доходов больше, чем им следовало бы оставлять. Расчеты значений индекса доходной компенсации для 19 субъектов Российской Федерации, которые «переплатили» в федеральный бюджет в сопоставлении с размером чистой региональной экономики, показали восполнение утраченных доходов за счет дотаций федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности и федеральных государственных закупок, за исключением Кировской области, Пензенской области и Забайкальского края.

4. Анализ межрегионального перераспределения в 2015 году 40 % средств Пенсионного фонда России, предназначенных на выплату пенсий, и апробация методики расчета индекса пенсионной компенсации, показали, что большинство регионов, в том числе с высокой долей чистой региональной экономики, являются техническими банкротами в области пенсионного обеспечения проживающих пенсионеров по причине недостаточности уплачиваемых работодателями-резидентами территорий страховых взносов на оплату труда.

5. Проведенный обзор законодательных инициатив октября 2017 года по введению прогрессивной шкалы НДФЛ выявил необо-

снованность предлагаемых процентных ставок и игнорирование высокого социально-экономического неравенства регионов. Учитывая зачисление поступлений по НДФЛ полностью в консолидированный бюджет региона и рассматривая НДФЛ как инструмент адресной социально-экономической и бюджетной политики в регионе, предложено делегировать регионам выработку дифференцированной шкалы НДФЛ с учетом реальной ситуации на местах в рамках установленных федеральным центром.

6. Разработан комплекс предложений о распределении между федеральным и региональным бюджетами доходов по федеральным налогам (НДС, налог на прибыль), применяемым к приросту потенциала чистой региональной экономики за счет малого и среднего бизнеса. В частности, предложено распределенное налогообложение новых компаний, прироста финансового результата действующих предприятий, а также коммерческих результатов от реализации региональных инвестиционных проектов, сконцентрированных на особых территориях региона (кластерах). Как обязательное условие развития малого и среднего бизнеса предложено создание подконтрольного регионального банка для льготного кредитования.

**Благодарности.** Автор благодарен Юревичу М.А., Сергеевой В.В. и Вершинину И.В. за помощь в сборе материалов; к.э.н. Ширяеву А.А., к.э.н. Нетребину Ю.Ю. за ценные комментарии к статье.

**Список использованных источников**

1. Зубаревич Н.В. «Лукавые цифры» на карте Родины // ЭКО. 2012. № 4. С. 74–85.
2. Шибилева О.В., Севостьянова Е.С., Бояркина Е.В. Стратегия развития малого предпринимательства в Российской Федерации до 2030 года // Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. 2016. № 4 (70). С. 434–436.
3. Нестеренко И.Ю. Механизм формирования региональной политики регулирования предпринимательской деятельности // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 3 (378). С. 46–57.
4. Мишурова И.В. Трансформация системы управления малым и средним бизнесом на региональном уровне // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 2. С. 28–34.
5. Дмитриева Е.О. Модели развития малого предпринимательства в моногородах Российской Федерации // Ars Administrandi. 2017. Т. 9, № 2. С. 195–216.
6. Плетнев Д.А., Николаева Е.В. Успешность среднего бизнеса Челябинской области: анализ ключевых сфер деятельности // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 21 (350). С. 128–144.
7. Обатуров А.А. Развитие программ поддержки малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге // Ученые записки Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики. 2014. № 4 (48). С. 118–126.
8. Толмачев Д.Е., Ульянова Е.А., Плинер Л.М. Развитие малого и среднего бизнеса в регионе: формирование приоритетных направлений на примере Свердловской области // Экономика региона. 2015. № 1. С. 115–131.
9. Алещенко В.В. Государственная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в России: пространственные проблемы // Пространственная экономика. 2015. № 1. С. 123–134.
10. Schubert T., Kroll H. Universities' Effects on Regional GDP and Unemployment: the Case of Germany // Papers in Regional Science. 2016. Vol. 95, Is. 3. P. 467–489.
11. Kochetkov D.M., Larionova V.A., Vukovic D.B. Entrepreneurial Capacity of Universities and its Impact on Regional Economic Growth // Ekonomika Regiona. 2017. Vol. 13, Is. 2. P. 477–488.
12. O'Neal M. Invisible and Slow: Small Business and the "Civic-Ness" of Russia's Regions, 1991–2009 // Post-Soviet Affairs. 2014. Vol. 30, No. 4. P. 324–340.
13. Tatarkin A.I. Regional Targeting of the Russian Economic Policy: an Institution for Spatial Planning of Territories // R-Economy. 2016. Vol. 2, Is. 1. P. 1–16.
14. Печенская М.А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000–2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2017. № 2. С. 117–130.
15. Кадочников Д.В. Российская Федерация и Китайская Народная Республика: общее и особенное в межбюджетных отношениях центральных и региональных властей // Terra Economicus. 2017. Т. 15, № 2. С. 76–92.
16. Герасимов В.Г., Ушаков В.А. За рубежом опыт управления межбюджетными отношениями и це-

- лесообразность его применения в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного технического университета. 2011. Т. 7, № 4. С. 25–30.
17. Зубаревич Н.В. Ручное управление регионами // Прямые инвестиции. 2013. № 3 (131). С. 22–25.
18. Балацкий Е.В., Екимов Н.А. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений // Налоги и финансовое право. 2010. № 4. С. 317–322.
19. Зубаревич Н.В. Межбюджетные отношения центра и регионов: экономические и институциональные аспекты // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 3 (23). С. 158–161.
20. Bikas E., Subačienė R., Astrauskaitė I., Keliuotytė-Staniulėnienė G. Evaluation of the Personal Income Progressive Taxation and the Size of Tax-Exempt Amount in Lithuania // EKONOMIKA. 2014. Vol. 93, Is. 3. P. 84–101.
21. Caminada K., Goudswaard K. Does a Flat Rate Individual Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands // Public Finance and Management. 2001. Vol. 1, No. 4. P. 471–499.
22. Bartha Z. Mid-Term Effects of the Flat Rate Personal Income Tax in Hungary // Humanities and Social Sciences. 2014. Vol. 19. P. 25–42.
23. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Is Fiscal Decentralization Harmful for Economic Growth? Evidence from the OECD Countries // SERC Discussion Paper. 2010. No. 51. London School of Economics, 2010. 44 p.
24. Baskaran T., Feld L.S. Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: is There a Relationship? // Public Finance Review. 2013. Vol. 41, No. 4. P. 421–445.
25. Кузнецова О.В. Роль иностранного капитала в экономике российских регионов: возможности оценки и межрегиональные различия // Проблемы прогнозирования. 2016. № 3. С. 59–70.
26. Осипова Ю.В. Основные тенденции кредитования малого и среднего предпринимательства в России в 2015 году // Деньги и кредит. 2016. № 2. С. 27–32.
27. Спасская Н.В. Эффективность механизмов регионального стимулирования субъектов малого предпринимательства (на материалах Орловской области) // Проблемы прогнозирования. 2013. № 5. С. 62–72.
28. Петров А.П. Закономерности формирования региональных кластерных инициатив // Экономика региона. 2013. № 1. С. 133–142.

**Gusev A.B.***Russian Institute for Economy, Policy  
and Law in Science and Technology  
Moscow, Russia*

## **NET WEIGHT OF REGIONAL ECONOMY: INCREMENT POLICY TO AND INTERBUDGETARY RELATIONS**

**Abstract.** In public administration, regional economy is perceived predominantly from the point of view of territorial distribution of economic capacity without taking into account the structure of economic agents. This approach makes it impossible to determine the success or failure of regional economic policy and does not allow for justification of the distribution of tax revenues between the federal budget and the consolidated budget of the region, concealing the responsibility of the regional authorities by shifting it to the federal level. The aim of the paper is to test an approach to the assessment of the net weight of a regional economy in order to develop proposals for improving state policy for spatial development and inter-budgetary relations. It is proposed that the net weight of a regional economy be estimated as a share of small and medium-sized businesses in GRP. For the purposes of analysis of inter-budgetary relations the index of revenue compensation is introduced. It indicates the coverage by federal resources of the imbalance between the net weight of the regional economy and the share of revenue generated and transferred from the region to the federal budget. As a contribution of the methodological support the interregional distribution of funds, an index of pension compensation is proposed. The index evaluates self-sufficiency of regions in terms of its ability to provide support to local pensioners. As a result of testing the developed methods, 13 relatively independent regions with different levels of prosperity were identified. The regions accounted for 11.5% in GDP in 2015. It is found that the federal budget does not compensate Kirov Region, Penza Region and Transbaikalian Territory for the excessive portions of revenues transferred to the national treasury in the context of the net weight of the regional economies. The analysis unveils the inability of the regions to independently meet pension liabilities with their own resources regardless of the net weight of the regional economy. A set of proposals has been developed on the distribution of federal tax revenues (VAT, corporate profit tax) levied on an additional increase in the net weight of regional economies, including methods of calculating the tax base, and low interest rate loans from loyal regional banks. Considering the expected introduction of a progressive personal income tax it is proposed that the regions the right to determine the tax rates in order to stimulate business activity and support working social groups should be delegated to the regions.

**Key words:** state regional policy; small and medium enterprises; net weight of regional economy; inter-budgetary relations; regional economic development; strategy of spatial development in Russia.

## References

1. Zubarevich, N.V. (2012). «Lukavye tsifry» na karte Rodiny [Deceitful Figures on the map of Russia], *EKO* No. 4, 74–85.
2. Shibileva, O.V., Sevost'ianova, E.S., Boiarkina, E.V. (2016). Strategiiia razvitiia malogo predprinimatel'stva v Rossiiskoi Federatsii do 2030 goda (Strategy of development of small entrepreneurship in the Russian Federation for the period till 2030). *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta inzhenernykh tekhnologii (Proceedings of VSUET)*, No. 4 (70), 434–436.
3. Nesterenko, I.Iu. (2015). Mekhanizm formirovaniia regional'noi politiki regulirovaniia predprinimatel'skoi deiatel'nosti (A mechanism of developing a regional policy to regulate entrepreneurial activities). *Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika (Regional Economics: Theory and Practice)*, No. 3 (378), 46–57.
4. Mishurova, I.V. (2015). Transformatsiia sistemy upravleniia malym i srednim biznesom na regional'nom urovne (Transformation of SME Management System at Regional Level). *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS (State and Municipal Management. Scholar Notes)*, No. 2, 28–34.
5. Dmitrieva, E.O. (2017). Modeli razvitiia malogo predprinimatel'stva v monogorodakh Rossiiskoi Federatsii (Development Model of Small Businesses in Single-Industry Towns of the Russian Federation). *Ars Administrandi*, Vol. 9, No. 2, 195–216.
6. Pletnev, D.A., Nikolaeva, E.V. (2014). Uspeshnost' srednego biznesa Cheliabinskoi oblasti: analiz kliuchevykh sfer deiatel'nosti (Middle Business Success in Chelyabinsk Region: Key Areas Analysis). *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta (Bulletin of Chelyabinsk State University)*, No. 21 (350), 128–144.
7. Obaturov, A.A. (2014). Razvitie programm podderzhki malogo i srednego predprinimatel'stva v Sankt-Peterburge (The Development of Entrepreneurship Programs in St Petersburg). *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo universiteta tekhnologii upravleniia i ekonomiki [Proceedings of St Petersburg University of Management Technology and Economics]*, No. 4 (48), 118–126.
8. Tolmachev, D.E., Ul'ianova, E.A., Pliner L.M. (2015). Razvitie malogo i srednego biznesa v regione: formirovanie prioritnykh napravlenii na primere Sverdlovskoi oblasti (Small and Medium-Sized Business Development in Regions: Establishment of Priority Directions by the Example of Sverdlovsk Region). *Ekonomika regiona (Economy of the Region)*, No. 1, 115–131.
9. Aleshchenko, V.V. (2015). Gosudarstvennaia podderzhka subyektov malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossii: prostranstvennye problem (State Support of Small and Medium Enterprises in Russia: Spatial Issues). *Prostranstvennaia ekonomika (Spatial Economics)*, No. 1, 123–134.
10. Schubert, T., Kroll, H. (2016). Universities' Effects on Regional GDP and Unemployment: the Case of Germany. *Papers in Regional Science*, Vol. 95, Issue 3, 467–489.
11. Kochetkov, D.M., Larionova, V.A., Vukovic, D.B. (2017). Entrepreneurial Capacity of Universities and its Impact

- on Regional Economic Growth. *Ekonomika Regiona*, Vol. 13, Issue 2, 477–488.
12. O’Neal, M. (2014). Invisible and Slow: Small Business and the “Civic-Ness” of Russia’s Regions, 1991–2009. *Post-Soviet Affairs*, Vol. 30, No. 4, 324–340.
  13. Tatarkin, A.I. (2016). Regional Targeting of the Russian Economic Policy: an Institution for Spatial Planning of Territories. *R-Economy*, Vol. 2, Issue 1, 1–16.
  14. Pechenskaia, M.A. (2017). Razvitie mezhibudzhethnykh otnoshenii v Rossii v 2000–2015 gg. (Development of interbudgetary relations in Russia in 2000–2015). *Problemy prognozirovaniia (Studies on Russian Economic Development)*, No. 2, 117–130.
  15. Kadochnikov, D.V. (2017). Rossiiskaia Federatsiia i Kitaiskaia Narodnaia Respublika: obshchee i osobnoe v mezhibudzhethnykh otnosheniakh tsentral’nykh i regional’nykh vlastei (Russian Federation and People’s Republic of China: Similarities and Distinctions in the Fiscal Relations between Central and Regional Authorities). *Terra Economicus*, Vol. 15, No. 2, 76–92.
  16. Gerasimov, V.G., Ushakov, V.A. (2011). Zarubezhnyi opyt upravleniia mezhibudzhethnymi otnosheniami i tselesoobraznost’ ego primeneniia v Rossiiskoi Federatsii (Foreign Experience of Management by Interbudgetary Attitudes and Expediency of its Application in the Russian Federation). *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta [Bulletin of Voronezh State Technical University]*, Vol. 7, No. 4, 25–30.
  17. Zubarevich, N.V. (2013). Ruchnoe upravlenie regionami [Manual Control of Regions]. *Priamye investitsii [Direct Investments]*, No. 3 (131), 22–25.
  18. Balatskii, E.V., Ekimova, N.A. (2010). Finansovaia nesostoiatel’nost’ regionov i sovershenstvovanie mezhibudzhethnykh otnoshenii [Insolvency of Regions and Improvements to Inter-Budgetary Relations]. *Nalogi i finansovoe parvo [Taxes and Financial Law]*, No. 4, 317–322.
  19. Zubarevich, N.V. (2014). Mezhibudzhethnye otnosheniia tsentra i regionov: ekonomicheskie i institutsional’nye aspekty (Center and Regions Inter-Budgetary Relations: Economic and Institutional Aspects). *Zhurnal Novej ekonomicheskoi assotsiatsii (The Journal of the New Economic Association)*, No. 3 (23), 158–161.
  20. Bikas, E., Subačienė, R., Astrauskaitė, I., Keliuotytė-Staniulėnienė, G. (2014). Evaluation of the Personal Income Progressive Taxation and the Size of Tax-Exempt Amount in Lithuania. *EKONOMIKA*, Vol. 93, Issue 3, 84–101.
  21. Caminada, K., Goudswaard, K. (2001). Does a Flat Rate Individual Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands. *Public Finance and Management*, Vol. 1, No. 4, 471–499.
  22. Bartha, Z. (2014). Mid-Term Effects of the Flat Rate Personal Income Tax in Hungary. *Humanities and Social Sciences*, Vol. 19, 25–42.
  23. Rodríguez-Pose, A., Ezcurra, R. (2010). Is Fiscal Decentralization Harmful for Economic Growth? Evidence from the OECD Countries. *SERC Discussion Paper*, No. 51. London School of Economics, 44.
  24. Baskaran, T., Feld, L.S. (2013). Fiscal Decentralization and Economic

- Growth in OECD Countries: is There a Relationship? *Public Finance Review*, Vol. 41, No. 4, 421–445.
25. Kuznetsova, O.V. (2016). Rol' inostrannogo kapitala v ekonomike rossiiskikh regionov: vozmozhnosti otsenki i mezhregional'nye razlichii [Role of Foreign Capital in the economy of Russia's Regions: Evaluation Options and Cross-regional Differences]. *Problemy prognozirovaniia (Studies on Russian Economic Development)*, No. 3, 59–70.
  26. Osipova, Iu.V. (2016). Osnovnye tendentsii kreditovaniia malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossii v 2015 godu (Major Trends of Lending to Small and Medium-Sized Businesses in Russia in 2015). *Den'gi i kredit (Money and Credit)*, No. 2, 27–32.
  27. Spasskaia, N.V. (2013). Effektivnost' mekhanizmov regional'nogo stimulirovaniia sub"ektov malogo predprinimatel'stva (na materialakh Orlovskoi oblasti) [Effectiveness of regional mechanisms of providing incentives to SMEs – the case of Orlov Region]. *Problemy prognozirovaniia (Studies on Russian Economic Development)*, No. 5, 62–72.
  28. Petrov, A.P. (2013). Zakonomernosti formirovaniia regional'nykh klasternykh initsiativ (Regularities of formation regional cluster initiatives). *Ekonomika regiona (Economy of the Region)*, No. 1, 133–142.

### Information about the author

**Gusev Alexander Borisovich** – Candidate of Economic Sciences, Head of the Department, Russian Institute for Economy, Policy and Law in Science and Technology, Moscow, Russia (105064, Moscow, Zemlyanoi Val street, 50a, Building 6); e-mail: a\_goose@mail.ru.

**Для цитирования:** Гусев А.Б. Вес нетто экономики региона: политика приращения и межбюджетные отношения // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. 2018. Т. 17, № 1. С. 71–104. DOI: 10.15826/vestnik.2018.17.1.004.

**For Citation:** Gusev A.B. Net Weight of Regional Economy: Increment Policy to and Interbudgetary Relations. *Bulletin of Ural Federal University. Series Economics and Management*, 2018, Vol. 17, No. 1, 71–104. DOI: 10.15826/vestnik.2018.17.1.004.

**Информация о статье:** дата поступления 22 ноября 2017 г.; дата принятия к печати 1 декабря 2017 г.

**Article Info:** Received November 22, 2017; Accepted December 1, 2017.