

МЕЖБЮДЖЕТНОЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ НДС, КАК ОСНОВА ОТЕЧЕСТВЕННОГО НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

ACHIEVING FINANCIAL SUFFICIENCY OF TERRITORIAL ENTITIES IN RUSSIA UNDER CIRCUMSTANCES OF THE INTER-BUDGETARY REDISTRIBUTION OF VAT

D. Bachurin

Annotation

The article offers a correlating hypothesis of the governmental form and characteristics of the model of fiscal redistribution of property in the country. The final part proposes conclusions about the possibilities of the effectiveness increase of public administration in the area of budgetary allocation of VAT.

Keywords: Конституция РФ, НДС, система государственного управления, межбюджетное распределение НДС, федерализм, ВРП, форма правления.

Бачурин Дмитрий Геннадьевич
К.ю.н., доцент,
Тюменский государственный
университет

Аннотация

В статье предложена гипотеза соотношения особенностей формы правления и характеристик модели налогово-бюджетного перераспределения собственности в стране. В заключительной части сделаны выводы о возможностях повышения результативности системы государственного управления в режиме долевого межбюджетного распределения НДС.

Ключевые слова:

Конституция РФ, НДС, система государственного управления, межбюджетное распределение НДС, федерализм, ВРП, форма правления.

Политико-правовые реалии российского бюджетного федерализма свидетельствуют об отсутствии не только правового механизма достижения субъектами РФ финансовой самостоятельности в рамках единых и практически выполнимых требований бюджетного законодательства, но и четкой определенности с основными элементами правовой конструкции такого механизма. Очерченная проблематика предлагает ряд довольно существенных правовых вопросов и обуславливает необходимость рассмотрения и восприятия наиболее подходящих нам элементов лучшего зарубежного опыта по созданию структур бюджетного федерализма.

В качестве основных классических образцов бюджетного федерализма в литературе выделяются примеры ведущих государств Запада – Германии и США [1]. В основу американской модели положены индивидуальные наборы налогов для каждого уровня бюджета, которые могут варьироваться в зависимости от политики региона или муниципалитета, что обуславливает возможность возникновения горизонтальной налоговой конкуренции между территориями.

В германской модели основные бюджетобразующие налоговые платежи распределяются между федераль-

ным, региональными и местными бюджетами посредством определения пропорций расщепления налоговых ставок в рамках конституционно-правовых установлений и долгосрочных законодательно урегулированных соглашений.

Принципиальные различия моделей состоят в том, что в первом случае регионы и муниципалитеты получают большую самостоятельность установления налоговых платежей, которая в основном ограничена лишь налоговой конкуренцией, а во втором случае баланс интересов центра и территорий положен в основу договоренностей о долях расщепления налоговых ставок между уровнями бюджетов.

Особенности рассматриваемых вариантов налогово-бюджетного регулирования объясняется историей развития страны и определяемыми этим развитием традициями мироустройства и существующей национальной идеей.

Поскольку североамериканские штаты создавались как отдельные полностью самостоятельные, независимые друг от друга территориальные образования и при объединении в федерацию полностью сохраняют свою идентичность, то, безусловно, основным принципом фор-

мирования модели становится американская национальная идея "свободы и демократии". Здесь характерны максимальная самостоятельность, независимость и ответственность субъектов федерации в достаточно широких пределах компетенций штатов. Американский подход предполагает установление и внесение налогов в соответствующие федеральные, региональные и местные бюджеты без расщепления налоговых ставок при минимальном межбюджетном перераспределении. При этом изначально федеральный центр получает доходы лишь от внешней торговли в виде таможенных платежей. Впервые в 1913г. принята конституционная поправка, разрешающая федеральному правительству собирать подоходный налог.

В Германии после поражения во второй мировой войны и краха идеи исключительности немецкой нации (национальная идея, в частности, была начертана на пряжках солдат вермахта: "С нами Бог") осуществлен возврат к национальной идее Бисмарка, которая в обновленном виде предстает под лозунгом: "Единство", "Свобода", "Право". Немцы и здесь не изменяют традиции – на пряжках современных солдат бундесвера читаются "Einheit", "Freiheit", "Recht".

В налогово-бюджетной практике это означает установление порядка взаимной ответственности, взаимопомощи, как по вертикали через перераспределение налоговых средств, так и по горизонтали между бюджетами одного уровня на основе конституционных и законодательных норм с длительным периодом действия. В частности действующий порядок расщепления налоговых ставок НДС распространен на период с 1.01.2005г. по 31.12.2019г.

Для нас, в данном случае, интересны феномены распределения налоговых баз, и в особенности феномен расщепления налоговой ставки НДС, которая в общем случае распределяется в равных долях между федеральными землями и федеральным центром и служит основой механизма обеспечения финансовой достаточности регионов.

Рассмотрение условий следования той или иной модели в сопоставлении с традициями и идеологическими установками национальных управляющих систем позволяет выделить следующие доминирующие факторы формирования моделей налогово-бюджетного федерализма:

1. Исторические обстоятельства формирования государственной матрицы и сложившийся порядок управления позволяют определить страны:

- ◆ с американской моделью бюджетного федерализма в виде объединений отдельных государственно-

территориальных образований в единое государство на основе конституционного соглашения;

- ◆ с германской моделью бюджетного федерализма как образованные через присоединение государственно-территориальных образований к политико-государственному центру: в Германии присоединением к Пруссии в 1870е годы; в России собиранием земель во круг Московского княжества начиная с XIV века;

2. Доминирующие концепции социально-экономического устройства, которые сформулированы:

- ◆ в США как концепция "laissez-faire economics" в виде постулатов неолиберальной идеологии свободного рынка при минимальном участии государства;

- ◆ как концепция "sozialstaat" в Германии в канве социал-либеральной идеологии с расширением участия государства в экономической жизни с целью обеспечения высокого качества и доступности услуг секторов социальной сферы: здравоохранения, образования, культуры и социального обеспечения.

Поскольку немецкие земли в их современных границах, как и российские субъекты федерации, никогда не существовали в качестве обособленных территориальных образований, в отличие от североамериканских штатов, которые сохранили до сих пор властные полномочия практически во всех сферах государственного регулирования за исключением внешней политики и национальной обороны, то вполне логично вести речь о большем совпадении исходных предпосылок для конструирования российской налогово-бюджетной модели именно по немецкому образцу. Необходимо подчеркнуть, что в российскую действительность встроены и успешно работают не только многочисленные имплементации из континентальной системы права, но и значительный массив заимствований из обширной системы немецкого мироустройства в сфере государственного управления, в правовой и судебной системе, МВД и Вооруженных Силах. Так, например, автор обнаружил практически полную идентичность процедуры строевого смотра воинской части в бундесвере и российской армии. Данная процедура была заимствована в прусской армии в конце XVIII века и оказалась настолько удачной, что не претерпела за более чем 200 лет никаких существенных изменений.

Обычно в правовых исследованиях по вопросам выбора и совершенствования практик, приемов и методик использования расщепления общегосударственных налогов в условиях налогово-бюджетного федерализма основное внимание уделяется зарубежному опыту. Однако, теоретические сравнения по своей природе оперируют условностями, работающими при "прочих равных условиях", которые невозможны в живой реальности, предлагающей множество вариаций.

В этой связи справедливо заметить, что практическая политика только тогда дает плодотворные результаты, когда в основу ее положены:

во 1-х, фундаментальные теоретические правовые разработки;

во 2-х, учет тенденций развития рассматриваемой проблематики

в 3-х, фактически сложившаяся социально-экономическая и политико-правовая ситуация в стране.

Автор в данном случае использует марксистский тезис, сформулированный в работе "Капитал" для исследования трансформаций прибавочной стоимости: "один и тот же экономический базис – один и тот же со стороны основных условий – благодаря бесконечно разнообразным эмпирическим обстоятельствам, естественным ус-

ловиям, расовым отношениям, действующим извне историческим влияниям и т.д. – может обнаруживать в своем проявлении бесконечные вариации и градации, которые возможно понять лишь при помощи анализа этих эмпирически данных обстоятельств" [2].

Поэтому важно, что в поиске возможных сценариев достижения субъектами РФ финансовой достаточности исследователям доступен обширный багаж отечественного налогового-бюджетного правотворчества и юридического применения.

В данном контексте показателен российский опыт правового регулирования расщепления ставки НДС с опеределением норматива отчислений в региональные бюджеты в период с начала администрирования НДС в 1992г. по настоящее время, отраженный в **табл. №1**.

Таблица 1/1. Периодизация установления размеров отчислений НДС в бюджеты субъектов Российской Федерации (1992г. - н.в.).

Период действия норматива отчислений НДС в бюджеты регионов РФ	Нормативный акт, устанавливающий размер отчислений НДС в бюджеты регионов РФ	Орган, принимающий нормативный акт	Норматив отчислений НДС в бюджеты регионов РФ
1 кв. 1992г.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 4 апреля 1992 г. N 2663-1 О БЮДЖЕТНОМ ПОСЛАНИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВЕРХОВНОМУ СОВЕТУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВВЕДЕНИИ В ДЕЙСТВИЕ ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "ОБ УТОЧНЕНИИ ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА I КВАРТАЛ 1992 ГОДА"	ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	20%
2 кв. 1992 г.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 22 мая 1992 г. N 2819-1 О ФИНАНСИРОВАНИИ РЕСПУБЛИКАНСКИХ РАСХОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МАЕ - ИЮНЕ 1992 ГОДА	ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	20%
3-4 кв. 1992г.	ЗАКОН РФ от 17.07.92 N 3331-1 "О БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 1992 ГОД" ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 4 сентября 1992 г. N 665 О МЕРАХ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 1992 ГОД"	ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	20% - общий норматив, в размерах 25% или - 30 % в соответствии со статьей 4 Закона Правительству разрешено устанавливать отчисления в бюджеты отдельных регионов 20% - общий норматив отчислений для регионов РФ установленный в пункте 4 Постановления В Приложении №4 Постановления установлены нормативы отчислений в размере 25% - для 5 региона РФ, 30% - для 32 регионов РФ
1 кв. 1993г.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 29 января 1993 г. N 4408-1 О ФИНАНСИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ ИЗ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В I КВАРТАЛЕ 1993 ГОДА	ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	20% - общий норматив отчислений для регионов РФ установленный в подпункте "а" пункта 3 Приложения "НОРМАТИВЫ ОТЧИСЛЕНИЙ ОТ РЕГУЛИРУЮЩИХ НАЛОГОВ В БЮДЖЕТЫ НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННЫХ И АДМИНИСТРАТИВНО - ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В I КВАРТАЛЕ 1993 ГОДА" 22% - для 1 региона РФ, 28% - для 2 регионов РФ, 40% - для 2 регионов РФ, 43% - для 1 региона РФ, 45% - для 1 региона РФ, 48% - для 1 региона РФ, 50% - для 57 регионов РФ по списку, содержащемуся в подпункте "б" пункта 3 Приложения

Таблица 1/2. Периодизация установления размеров отчислений НДС в бюджеты субъектов Российской Федерации (1992г. - н.в.).

Период действия норматива отчислений НДС в бюджеты регионов РФ	Нормативный акт, устанавливающий размер отчислений НДС в бюджеты регионов РФ	Орган, принимающий нормативный акт	Норматив отчислений НДС в бюджеты регионов РФ
1993г.	ЗАКОН РФ от 14 мая 1993 г. N 4966-1-ФЗ О РЕСПУБЛИКАНСКОМ БЮДЖЕТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 1993 ГОД	ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	20% - общий норматив отчислений для регионов РФ установленный в подпункте 1 статьи 4 Закона 22% - для 1 региона РФ, 28% - для 2 регионов РФ, 40% - для 2 регионов РФ, 43% - для 1 региона РФ, 45% - для 1 региона РФ, 48% - для 1 региона РФ, 50% - для 57 регионов РФ по списку, установленному в подпункте 2 статьи 4 Закона
1994г.	УКАЗ от 22 декабря 1993 г. N 2268 О ФОРМИРОВАНИИ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ С БЮДЖЕТАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1994 ГОДУ ЗАКОН РФ от 1 июля 1994 года N 9-ФЗ О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 1994 ГОД	ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	25%
1995г.	ЗАКОН РФ от 1 февраля 1995 года N 11-ФЗ О ФИНАНСИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В I КВАРТАЛЕ 1995 ГОДА	ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	25%
1996-1998гг.	ЗАКОН РФ от 31 декабря 1995 года N 228-ФЗ О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 1996 ГОД	ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	25%
1999г.	ЗАКОН РФ от 22 февраля 1999 года N 36-ФЗ О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 1999 ГОД	ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	15%
2000г.	ЗАКОН РФ от 31 декабря 1999 года N 227-ФЗ О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2000 ГОД	ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	15%
2001г.	ЗАКОН РФ от 27 декабря 2000 года N 150-ФЗ О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2001 ГОД	ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	0%
2002г. - 2015г.			0%

Анализ проблематики правового регулирования расщепления налоговых ставок НДС позволяет получить ряд значимых политико-правовых выводов, простирающихся за пределы непосредственного налогообложения. При этом, траектория подходов, предлагаемых высшей властью в вопросе перераспределения поступлений НДС, как наиболее значимого сектора налогообложения, дает возможность не только выносить суждения в сфере бюджетного и налогового регулирования, но и высказываться в целом об особенностях устройства государственной власти в Российской Федерации.

Так в течение 1992–1993гг. принимается шесть нормативных актов, устанавливающих нормы отчислений НДС в региональные бюджеты. Из них пять нормативных актов принимаются Верховным Советом Российской Федерации и лишь один реализует полномочия Правительства РФ по уточнению нормативов отчислений для отдельных регионов в 3–4 кв. 1992г. В этот период парламент активно регулирует нормы отчислений НДС в бюджеты субъектов РФ и тем самым осуществляет дифференциальное социально-экономическое управление отдельными территориями. Важно заметить, что парла-

Таблица 2. Периодизация формы правления в Российской Федерации и особенности перераспределения бюджетных поступлений от налогообложения добавленной стоимости.

	Форма правления	Период	Тип бюджетного федерализма	Порядок перераспределения НДС
1	Президентско-парламентская республика	1992 - 1993гг.	Децентрализованный бюджетный федерализм	Расщепление ставки НДС на основе индивидуальных пропорций для каждого субъекта РФ с преобладанием во второй половине периода региональной доли в 50%
2	Президентская республика	1994г. - 2000гг.	Централизованный бюджетный федерализм	Выделение ставки НДС на основе общих пропорций для всех субъектов РФ в размере 25% (1994-1998гг.) и 15% (1999-2000гг.)
3	Суперпрезидентская республика	2001г. - н.в.	Суперцентрализованный бюджетный федерализм	100% зачисление НДС в федеральный бюджет

ментарии в течение 1993г. находят "золотое сечение" в расщеплении ставок НДС и устанавливают преимущественно равное распределение поступлений НДС для федерального центра и большинства регионов РФ (57 субъектов РФ).

Указ Президента РФ от 22 декабря 1993г. N 2268 "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году" фактически устраняет парламент с позиции главного распределителя бюджетных поступлений НДС, прекращает индивидуальное регулирование и вводит единый норматив отчислений НДС в размере 25%, который в 1999–2000гг. снижен до 15%.

В 2001г. прекращается практика расщепления ставки НДС и устанавливается централизованный режим 100% зачисления поступлений НДС в федеральный бюджет.

Исходя из приведенных особенностей перераспределения бюджетных поступлений от налогообложения добавленной стоимости, а также имея в виду положения статей 11, 78, 80–93, 95, 99, 102–104, 107, 109, 111–117, 125, 128, 129, 134 Конституции РФ, регламентирующих статус Президента России, можно определить динамику изменений формы правления в Российской Федерации.

Выводы о периодизации формы правления, представленные в табл. №2, можно было бы отнести к числу поверхностных или случайных, если бы сходные достаточно

четкие временные рамки изменений политически значимых приоритетов не определялись и при анализе налогообложения оборота посредством промыслового налога и налога с оборота на протяжении 1921–1991гг.

Кроме того, достаточно показательно, что выводы относительно формы правления, сделанные в связи с анализом изменений правил расщепления ставки НДС в пользу федерального и региональных бюджетов практически совпадают с выводами исследований, выполненных в рамках юридического подхода, базирующегося на рассмотрении положений Конституции РФ о полномочиях Президента и парламента. Большинство правоведов в работах 1990–х и первой половины 2000–х годов отмечают, что форма правления в Российской Федерации более характеризуется как:

- ◆ "президентско–парламентская республика, смешанная форма правления с доминированием Президента" [3];
- ◆ "полупрезидентская, полупарламентская с доминирующим положением Президента"[4];
- ◆ "полупрезидентская модель или смешанная форма правления"[5];

В более поздних работах, выполненных с середины 2000–х годов, авторы склоняются к определению формы правления как суперпрезидентской республики:

- ◆ "в результате реформ Республика Советов в СССР была преобразована в президентско–парламентскую... в ходе узурпации осенью 1993г. всей государственной власти в стране главой исполнительной власти

Россия стала суперпрезидентской республикой" [6];

- ◆ "с 1993 г. произошел переход от полупрезидентской республики к суперпрезидентской" [7];

- ◆ "Конституцию РФ справедливо именуют "президентской", а саму Россию – "суперпрезидентской" республикой" [8];

- ◆ "полномочие Президента Российской Федерации о роспуске Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (п. "б" ст. 84) делает Российскую Федерацию "суперпрезидентской республикой" [9];

- ◆ "необходимо отказаться от "суперпрезидентской" республики, одновременно усилить позиции законодательных органов власти" [10].

Нельзя не отметить и достаточно аргументированный вывод о том, что "Конституция Российской Федерации 1993г. учредила невиданную форму правления, название которой до сих пор определить не удалось" [11].

При неизменном тексте Конституции РФ авторы публикаций с середины 2000-х годов существенно корректируют свои убеждения в трактовке формы правления. Разумно предположить, что на их позицию влияют обстоятельства, возникающие за пределами юридической дефиниции конституционно-правовых положений.

В связи с этим, необходимо выйти за рамки конституционно-правовых норм и посмотреть, какие факторы влияют на их применение и какую силу они должны иметь для того, чтобы в кратчайшие сроки изменить восприятие формы правления. Предлагая аналогию развития государственности с процессом становления человеческой личности, представляется уместным заметить, что характеристики последней обычно обусловлены генетическим багажом и внешним окружением.

Генетически основные институты современного государства создаются в период просвещенного абсолютизма и существуют с тех пор практически в неизменных формах. Не удивительно, что форма правления государства, предоставленного самому себе, тяготеет к возвращению в исходное положение. При традиционно длительном "безмолвии" податного населения возникают достаточно выраженные тенденции укрепления и абсолютизации президентской власти и консолидации "служивого сословия" российской бюрократии в касту, ясно сознающую свое положение и свои возможности "нового дворянства", связанные интересами чинопроизводства и перераспределения собственности.

При этом, важно заметить, что перераспределение собственности в интересах "нового дворянства" осуществляется в основном в соответствии с "московской", а не "западной" моделью. Разница между ними состоит в том, что в московском государстве вплоть до петровско-

го указа о единонаследии 1714г., который закрепляет земельные поместья в единоличную собственность дворян, вотчины и крестьяне не являются безраздельной собственностью помещиков, а передаются им во владение лишь на период отправления государственной службы и в целях обеспечения возможности такой службы. В западноевропейской традиции феодал передает сразу в личную собственность дворянина с установлением взаимных обязательств в рамках вассалитета. Данным обстоятельством объясняется всеобщее стремление современной российской бюрократии к защите своих накоплений путем их вывода за пределы территории управления, поскольку та часть "нового дворянства", которая после оставления службы имеет вложения в активы внутри страны, в общем случае получает риски отъема собственности и периодически подвергается наказанию за свое кооперативное поведение.

Тем не менее, влияние "нового дворянства" в экономике страны продолжает нарастать. Особенно это заметно на федеральном уровне, когда формируемые из имеющихся активов монополии вручаются почти исключительно представителям "служивого сословия". В итоге набирает силу воспроизводство властной элиты, ориентированной в основном на реализацию определенных узкогрупповых и интересов. В частности завершенность процесса формирования такой ориентации подтверждается тем обстоятельством, что в число привилегированных элитных групп не входят традиционные при классическом абсолютизме военные, деятели науки и культуры. В такой обстановке абсолютный характер президентской власти выступает гарантией привилегированного положения элиты. Неэффективность бюрократизированной элиты, порождающая предельное расширение социальной дифференциации и рост социального паразитизма неминуемо ставит в повестку дня задачу ограничения центральной власти и отказ от суперпрезидентской формы правления в пользу президентской или президентско-парламентской республики.

При рассмотрении внешнего окружения, представляется уместным, предложить дополнительный комплексный критерий в виде учета суммы изменений в социально-экономическом состоянии, как страны в целом, так и ее отдельных составляющих частей, а также изменений в положении самих управляющих элит федерального центра и территорий, который можно использовать с применением следующих правил:

- ◆ во 1-х, обращаться не только к исключительно юридическим аспектам нормативно-правовых установлений, определяющих правила функционирования власти, которые предлагается рассматривать в качестве задающих входных условий модели налогово-бюджетного распределения, но и на итоговую фактичность результатов деятельности управляющих элит;

- ◆ во 2-х, определять группу (группы) управляющей элиты, чей индивидуальный интерес получает наибольшее удовлетворение от установленного порядка перераспределения бюджетно-финансовых потоков;
- ◆ в 3-х, принимать во внимание устойчивость установленного порядка на достаточно длинном промежутке времени, достаточном для того, чтобы заинтересованная группа приступила к реализации своих предпочтений;
- ◆ в 4-х, подвергать оценке степень ответственности управляющих элитных групп за качество управления.

В числе одного из опытных маркеров в таком комплексном измерении можно использовать НДС-индекс, показывающий уровень перераспределения собственности в процессе налогообложения добавленной стоимости, определяемый соотношением величины НДС, исчисленной с расчетного ВРП (или с расчетного ВВП) к величине НДС фактически уплаченной в федеральный бюджет. Расчеты за 2013г.* показывают, что в стране накоплен колоссальный налоговый разрыв. НДС-индекс между 10 регионами с минимальным значением, когда на 1 руб. НДС, уплаченного в бюджет, приходится в среднем 2,57 руб. НДС, исчисленного с ВРП, разнится в 57,5 раз по сравнению с 10 регионами с максимальным значением, составляющим в среднем 147,85 руб. НДС, исчисленного с ВРП на 1 руб. НДС, уплаченного в бюджет. На полюсах налогового разрыва находятся Калининградская область с НДС-индексом 1,07 и Кабардино-Балкарская Республика с НДС-индексом 849,35.

* Без учета 12 субъектов РФ, в которых наблюдается суммарное превышение возмещения НДС над уплатой в бюджет в размере 47 млрд. руб.

Экстраполируя парламентский опыт 1992–1993гг. на текущее положение в сфере налогового изъятия добавленной стоимости и ее перераспределения через централизованный механизм дотаций нельзя не признать, что при имевшихся многочисленных противоречиях в деятельности Верховного Совета Российской Федерации общее направление распределения поступлений НДС в равных долях между федеральным центром и регионами было определено правильно.

С указанной позицией соглашается и федеральный центр, который неоднократно декларирует, что "необходимы решения и активная работа по расширению налоговой автономии региональных и местных властей" [12].

В действительности бюджетная ситуация на территориях только усугубляется. Наблюдается устойчивая динамика смещения процентного соотношения между центром и регионами в бюджетных доходах в пользу федерального центра – 49,2% в 2009г., 49,4% в 2010г., 52,2% в 2011г. с одновременным наращиванием расходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ – 59,1% в 2009г., 59,4% в 2010г., 59,8% в 2011г.

К сожалению, вместо прозрачных для общественного контроля каналов межбюджетного распределения НДС в Российской Федерации запущены скрытые неформализованные процессы перераспределения между федеральным центром и субъектами Федерации, в значительной мере учитывающие и обеспечивающие интересы коррупционной части управляющей элиты и субъектов криминальной экономики, но во многом блокирующие созидательный потенциал региональных управленцев и легального предпринимательства.

На причины возникновения подобной ситуации метафорично указывает Шеховцов А. В., подчеркивая, что "отсутствие реального разделения властей, "спящие" сдержки и противовесы, не стыкующиеся элементы, детали, блоки государственной машины не позволяют обеспечить должное взаимодействие властей, их конкуренцию и одновременно сотрудничество, а в конечном итоге эффективную работу" [11].

В итоге необходимо констатировать, что после четвертьвекового "блуждания в трех соснах" налогово-бюджетного федерализма российское государство предстает перед необходимостью выбора одного из трех типов организации бюджетной системы.

В данном случае выбор практически предрешен неудачами в применении централизованного и децентрализованного типов налогово-бюджетного федерализма:

1. Налицо критичная актуализация проблемы исчерпания возможностей не только развития, но и простого удержания балансов стабильности при централизованном типе разграничения полномочий. Стремительное снижение финансовой достаточности регионов обуславливает необходимость выделения в 2015г. федеральных дотаций бюджетам 82 субъектов РФ. До трех сокращается количество финансово самостоятельных регионов – газодобывающий Ямало-Ненецкий автономный округ, газоперерабатывающая Тюменская область и город федерального значения Москва. С учетом продолжения тенденции сохранить финансовую самостоятельность в пределе должен лишь один регион – г. Москва, как столичный бенефициар бюджетного перераспределения;

2. Российский опыт движения по пути децентрализации 1990-х годов наглядно показывает, что руководители национально-территориальных образований при ослаблении федерального центра начинают преследовать местнические выгоды в ущерб общегосударственным интересам. Так в 1991–1993гг. Республики Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия) явочным порядком вводят особый режим взаимоотношений с федеральным центром и практически перестают перечислять налоговые поступления в федеральный бюджет [13];

3. Применение третьего варианта налогово-бюджетного федерализма по комбинированному или кооперативному типу в течение длительного периода успешно демонстрирует Германия, выравнивая социально-экономическое положение земель. Наиболее значимой составляющей правового регулирования такого выравнивания выступает механизм расщепления ставки налога на добавленную стоимость, распределяемого между бюджетами всех уровней.

Если эволюция собирания земель вокруг Московского центра обнаруживает логику принятия германской модели бюджетного федерализма, то современные кризисные процессы в экономике диктуют безотлагательную необходимость создания финансово достаточных субъектов РФ, где бюджетная самостоятельность и независимость достигается через переход от получения из федерального центра внешних источников финансирования к опоре на внутренние ресурсы. Подобная задача требует преодоления концептуальной неопределенности в рассматриваемой сфере и необходимость выработки предложений, основу которых можно определить в качестве двух взаимосвязанных мер.

Первая мера состоит в проведении политики "расщепления" НДС в пользу региональных бюджетов, поскольку это обеспечит заметное оздоровление российской экономики, хотя и не сможет сразу решить проблему дотационности российских регионов.

Вторая мера состоит в решении задачи укрупнения

субъектов Российской Федерации с целью формирования экономически состоятельных и бюджетнообеспеченных региональных образований, элиты которых получают возможности для организации развития территорий и принимают условия ответственности за результаты деятельности.

Иными словами, генеральная линия по реформированию системы межбюджетных отношений должна состоять в переходе к германской модели бюджетного федерализма, учитывающей самостоятельное значение регионального уровня финансовой системы страны. В условиях повышения доли НДС в общей сумме налоговых поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации механизм долевого межбюджетного распределения НДС должен быть положен в основание современного отечественного налогового федерализма. Принятие данного решения неизбежно потребует изменений в балансировке государственного управления и корректировки формы правления в направлении от суперпрезидентской республики с исключительно централизованным распределением бюджетных средств к республике президентской, где перераспределение производится на паритетных началах центра и федеративных субъектов. Обоснование этого варианта налогово-бюджетного федерализма опирается на теоретические обобщения зарубежного, прежде всего германского опыта, складывающиеся социально-политические реалии и исторические традиции перераспределения добавленной стоимости в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Годин А.М., Максимова Н.С., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. М.:2003.
2. Маркс К. Капитал. Собрание сочинений Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. т.25. ч.2. С.354.
3. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М., 1999. С. 732 – 741.
4. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 284 – 292, 372 – 391.
5. Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий // Государство и право. 2003. N 10. С.16.
6. Иванников И.А. Перспективы развития российского государства в современном мире. Юридический мир, 2007, N 2
7. Овчинникова О.Д. Эволюция формы правления Российского государства: историко-теоретический аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9 – 10.
8. Котухов С.А., Кузьмин В.А., Соболева Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ "О безопасности" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2011.
9. Тарабан Н.А. Конституция Российской Федерации: двадцать лет в российской истории // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 8. С. 8 – 12.
10. Добрынин Н.М. К вопросу о соотношении Конституции Российской Федерации и конституционализма: действительное и неизбежное // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 3. С. 3 – 10.
11. Шеховцев В.А. Конституция, политика и реальность. Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 – 30 марта 2012 года М.: Юрист, 2012. 800 с.
12. О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 Парламентская газета, N 28, 29.05.2009.
13. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М., 2005. С.52.