

*П. КАДОЧНИКОВ,
научный сотрудник ИЭПП,*

*С. СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ,
доктор экономических наук,
зам. директора ИЭПП,*

*И. ТРУНИН,
кандидат экономических наук,
зав. лабораторией ИЭПП,*

*С. ЧЕТВЕРИКОВ,
научный сотрудник ИЭПП*

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ДОХОДОВ В РАМКАХ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ*

В наших предшествующих работах¹ был проведен теоретический и эмпирический анализ принципов, придерживаясь которых федеральные власти распределяют выравнивающие трансферты между субнациональными административно-территориальными образованиями (регионами). В частности, были выявлены критерии определения объемов финансовой помощи из федерального бюджета регионам в Российской Федерации и осуществлена эмпирическая оценка действенности стимулов к изменению региональными властями уровня налогообложения и объема предоставления общественных благ, создаваемых российской системой распределения федеральных бюджетных средств между регионами. Построенная теоретическая модель показала, что в зависимости от параметров механизма распределения

* Авторы выражают благодарность акад. Р. Энгову, М. Виньо и М. Алексееву за высказанные замечания и участие в дискуссиях при проведении исследований. Полный вариант работы см.: www.iet.ru.

¹ Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей. – Вопросы экономики, 2002, № 5, с. 103–125; Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Система федеральной финансовой помощи субъектам РФ и фискальное поведение региональных властей в 1994–2000 годах. – Вопросы экономики, 2002, № 8, с. 31–50; Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Система федеральной финансовой поддержки регионов в России и ее влияние на налоговую и бюджетную политику субъектов Федерации. М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2002.

трансфертов формируемые системой финансовой помощи фискальные стимулы могут приводить как к снижению уровня налогообложения в регионе, так и расширению производства общественных благ². Полученные результаты свидетельствуют о том, что российская система финансовой поддержки регионов в последнее время не создавала негативных фискальных стимулов для региональных властей.

Основной задачей настоящего исследования является анализ сложившейся системы распределения доходов между бюджетами разных уровней с точки зрения ее выравнивающих свойств в отношении региональных доходов. Если рассмотреть динамику показателей, характеризующих неравномерность распределения валового регионального дохода и региональных бюджетных доходов, то можно заметить, что неравенство как показателей ВРП, так и собственных бюджетных доходов российских регионов достаточно велико и не имеет тенденции к снижению³. Высокая степень дифференциации экономического положения регионов России объективно требует масштабного перераспределения средств между ними. Увеличение доходов федерального бюджета и объема федеральной финансовой помощи в последние годы свидетельствует о большей централизации доходов и увеличении объема средств, перераспределяемых через федеральный бюджет. При этом *a priori* не ясно, соответствует ли перераспределение ресурсов декларируемым целям выравнивания региональных доходов.

В составе системы распределения бюджетных доходов между бюджетами различных уровней мы будем рассматривать не только межбюджетные трансферты, но и систему распределения налоговых доходов между бюджетами. В задачи данной работы входят: во-первых, изучение влияния федеральной финансовой помощи на распределение валовых доходов и доходов региональных бюджетов между регионами; во-вторых, анализ воздействия перечисления отдельных федеральных налогов в федеральный бюджет на распределение валовых региональных доходов и доходов региональных бюджетов между регионами. Кроме того, мы попытаемся оценить итоговый эффект воздействия всей совокупности фискальных инструментов на распределение региональных валовых и бюджетных доходов между регионами, или, иными словами, оценить влияние величины федерального нетто-налога, представляющего собой разницу между налоговыми доходами федерального бюджета, полученными на территории субъекта Федерации, и финансовой помощью, полученной данным регионом из федерального бюджета.

² См., например: King D., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen and Unwin, 1984; Bradford D., Oates W. *Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants*. – *The American Economic Review*, vol. 61, No 2; *Papers and Proceedings of the Eighty-Third Annual Meeting of the American Economic Association*, 1971, p. 440–448; Gramlich E. *Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature*. In: *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Oates W. (ed.) Lexington, MA: DC, Heath and Company, 1977, p. 219–239.

³ Подробно см.: Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. *Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей*. М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2003.

Современные подходы к анализу межрегионального перераспределения доходов с помощью фискальных инструментов

Инструменты снижения межрегионального неравенства. Большинство современных государств независимо от своего формального устройства в форме федерации, конфедерации или унитарного государства включают в себя субнациональные административно-территориальные единицы, не однородные по различным характеристикам (уровню экономического развития, потребностям в общественных благах, стоимости предоставления общественных благ и т.д.). Такая дифференциация различных административно-территориальных образований в рамках одного государства порождает проблему имущественного неравенства граждан, проживающих в различных регионах.

Под межрегиональным неравенством мы понимаем различия в показателях дохода от деятельности экономических агентов, находящихся под юрисдикцией субнациональных органов власти (в терминологии российской экономической статистики – валового регионального продукта в расчете на душу населения), либо в показателях доходов региональных органов власти. Мы ограничимся изучением межрегионального неравенства среднедушевого валового дохода экономических агентов регионов и среднедушевых доходов региональных бюджетов. При этом мы не предполагаем, что снижение степени межрегионального неравенства рассматриваемых показателей приводит в общем случае к снижению степени неравенства доходов индивидов. Между тем такая ситуация может иметь место, в частности, при предположении об однородности населения субнациональных административно-территориальных образований. В этом случае, если есть основания полагать, что фискальные инструменты приводят к выравниванию среднедушевых показателей дохода между регионами, то происходит и выравнивание индивидуальных доходов.

Основным принципом, обычно декларируемым национальными правительствами при осуществлении федеральной финансовой поддержки субнациональных административно-территориальных образований, выступает требование выравнивания с ее помощью возможностей регионов по предоставлению общественных благ, то есть бюджетных доходов регионов. Центральное правительство обычно гарантирует (путем закрепления в Конституции или иных законодательных актах либо при использовании тех или иных принципов построения налоговой и бюджетной систем⁴), что при приложении одинаковых налоговых усилий субнациональные власти будут иметь возможность предоставлять одинаковое количество сопоставимых общественных благ проживающим в их регионах гражданам. Именно для этих целей используется механизм

⁴ Подробнее см: Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

межбюджетного выравнивания с помощью выделения трансфертов (грантов) из национального бюджета⁵.

Таким образом, во многих случаях соответствующее межрегиональное перераспределение доходов осуществляется в пользу относительно менее обеспеченных (более нуждающихся) регионов. Более подробный анализ методик распределения центральными правительствами финансовой помощи регионам также демонстрирует формально прогрессивный характер перераспределения региональных доходов: малообеспеченные регионы должны получать относительно большую финансовую помощь, вследствие чего межрегиональное неравенство должно снижаться.

Тем не менее может встретиться множество ситуаций, когда декларируемые принципы нарушаются в силу либо несовершенства применяемых методик распределения помощи, либо принятия федеральным центром дискреционных решений, обусловленных политическими или другими соображениями (в частности, финансовая помощь при стихийных бедствиях, техногенных катастрофах и других чрезвычайных ситуациях). В результате федеральная финансовая помощь может и не приводить к прогрессивному перераспределению региональных доходов, а наоборот, усиливать экономическое неравенство регионов.

При оказании финансовой помощи регионам центральное правительство, как правило, не ставит прямой целью межтерриториальное выравнивание показателей валового продукта на территории страны. Вместе с тем декларируемые задачи властей включают выравнивание уровня жизни (повышение уровня жизни в малообеспеченных регионах), а также снижение межрегиональных различий в социально-экономическом развитии территорий⁶. Таким образом, при наличии межтерриториальной дифференциации экономического развития одной из неявных целей национальных властей может выступать выравнивание валового регионального дохода.

Наряду с системой финансовой поддержки регионов межрегиональное перераспределение доходов (доходов региональных бюджетов и ВРП) может осуществляться путем взимания федеральных налогов, поступающих в центральный бюджет. Принципы оценки воздействия налогообложения на благосостояние налогоплательщика с точки зрения социальной справедливости определяют целесообразность использования налогообложения, обладающего свойствами прогрессивности по доходу⁷, то есть предполагающего более высокий уровень налогообложения индивидуумов с высокими доходами и перераспределение доходов в пользу малообеспеченных

⁵ Boadway R. Recent Developments in the Economics of Federalism. Canada: The State of the Federation 1999/2000. In: *Toward a New Mission Statement for Canadian Federalism*. Lazar H. (ed.). Queen's University, Kingston, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations, 2000.

⁶ См.: Watts R. *Comparing Federal Systems*. Queen's University, Kingston, Ontario, McGill-Queen's University Press, 1999.

⁷ Под прогрессивным налогом мы понимаем налог, при котором средняя его ставка не убывает с ростом дохода. Другими словами, прогрессивный налог в доходах более обеспеченных налогоплательщиков составляет большую долю по сравнению с менее обеспеченными налогоплательщиками (подробнее см.: Cullis J., Jones Ph. *Public Finance and Public Choice*. New York, Oxford University Press, 1998).

налогоплательщиков. При прогрессивном характере национальных (федеральных) налогов налоговая система может выравнивать не только валовые доходы экономических агентов регионов, но и бюджетные доходы субнациональных властей.

Как в теоретических, так и в эмпирических работах обычно разграничиваются перераспределительные и стабилизационные свойства фискальной системы⁸. Если межбюджетные трансферты используются для выравнивания доходов регионов в определенный момент времени, то стабилизационные функции межбюджетной финансовой поддержки состоят в компенсации регионам снижения доходов, связанного с несимметричными внешними шоками, то есть в выравнивании доходов регионов во времени. Стабилизационные функции системы финансовой помощи по отношению к региональным бюджетным доходам определяются, во-первых, наличием нерегулярных экстренных видов финансовой помощи и, во-вторых, способностью методики распределения трансфертов реагировать на изменения налогового потенциала и расходных потребностей в предыдущие периоды. Национальное правительство имеет также возможность стабилизировать региональные бюджетные доходы путем перераспределения налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы⁹.

Эмпирические исследования перераспределительных свойств систем государственных финансов. Одним из первых исследований по оценке эффективности федеральной фискальной системы при компенсации региональных несимметричных шоков является работа Кс. Сала-и-Мартина и Дж. Сакса¹⁰. Здесь отдельно изучалась роль межбюджетных трансфертов¹¹ и налоговой системы в аспекте компенсации неблагоприятных колебаний дохода на региональном уровне. Для этого оценивались уравнения зависимости налоговых доходов и трансфертов из федерального бюджета от личного дохода в расчете на душу населения (оценки в логарифмах отношений переменных к среднему значению) отдельно для каждой из девяти групп регионов (штатов) США.

Проведенные оценки позволили установить, что уменьшение доходов населения в регионе на 1% влечет за собой снижение федеральных налоговых доходов на 0,34% и увеличение финансовой помощи из федерального бюджета на 0,06%. Таким образом, результи-

⁸ См.: Obstfeld M., Peri G. Regional Non-adjustment and Fiscal Policy: Lessons for EMU. – *Economic Policy*, 1998, vol. 28, p. 205–259; Zumer F. Stabilisation et redistribution budgétaires entre régions: Etat centralisé, Etat fédéral. – *Revue de l'OFCE*, 1998, vol. 65, p. 243–289.

⁹ О стабилизационных свойствах российских налоговой и бюджетной систем см.: Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей.

¹⁰ Sala-i-Martin X., Sachs J. Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States. NBER Working Paper No 3855, 1991.

¹¹ В данной работе, как и в большинстве других, предполагается, что финансовая помощь региону расходуется на финансирование производства общественных благ в данном регионе. Таким образом, в конечном счете трансферт региону можно считать трансфертом непосредственно резиденту данного региона.

рующее уменьшение располагаемого дохода составляет всего 0,6%: примерно 40% первоначального изменения регионального дохода абсорбируется федеральным бюджетом, что является существенным вкладом в стабилизацию региональных доходов.

Критикуя данную работу, Ю. фон Хаген обратил внимание на то, что авторы не разделяли выравнивающие (перераспределительные) и стабилизационные свойства федеральной фискальной системы, то есть не проводили различия между выравниванием доходов между регионами и выравниванием доходов во времени¹². Чтобы выделить стабилизационный эффект в явном виде, фон Хаген перешел к рассмотрению первых разностей во времени.

Расчеты перераспределительных эффектов, осуществленные Дж. Мелитцем и Ф. Зумером для личного располагаемого дохода и ВРП в США и Канаде, дали следующие результаты¹³. Для колебаний личного дохода значения коэффициентов, характеризующих перераспределительную роль федеральной фискальной системы, составили 17% для обеих стран¹⁴. При использовании ВРП результаты оценок перераспределительного эффекта составили 14% для США и 23% – для Канады¹⁵.

Ю. фон Хаген и Р. Хепп проанализировали перераспределительные и стабилизационные эффекты выравнивающих межбюджетных трансфертов в ФРГ¹⁶. Авторы исследовали, насколько система межбюджетного выравнивания обеспечивает страхование регионов (земель) от несимметричных шоков, а также насколько велики перераспределительные свойства данной системы применительно к региональному ВРП и региональным налоговым доходам. Ими были получены результаты, свидетельствующие о том, что перераспределительная роль фискальной системы ФРГ по отношению к ВРП достаточно низка (при увеличении ВРП на 1% увеличение федерального нетто-налога составляет 0,034% ВРП). Вместе с тем было подтверждено, что система межбюджетного выравнивания в ФРГ обладает существенными перераспределительными свойствами по отношению к региональным налоговым доходам: расчеты показали, что система вырав-

¹² von Hagen J. Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Some Evidence from the US. In: Fiscal Policy, Taxes, and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe. Fair D., de Boissieu C. (eds.). Deventer: Kluwer, 1992, p. 337–360

¹³ Melitz J., Zumer F. Regional Redistribution and Stabilization by the Center in Canada, France, The United Kingdom and The United States: New Estimates Based on Panel Data Econometrics. CEPR Discussion Paper No 1829, 1998.

¹⁴ Это означает, что при изменении личного дохода на 1 долл. налоговые изъятия составляют 0,17 долл.

¹⁵ См.: Melitz J., Zumer F. Regional Redistribution and Stabilization by the Center in Canada, France, The United Kingdom and The United States: New Estimates Based on Panel Data Econometrics, p. 12-13. По причине того, что в Великобритании и Франции не рассчитывается показатель валового регионального продукта, Мелитц и Зумер оценивали свойства системы государственных финансов исходя из личного располагаемого дохода, применительно к которому стабилизационный эффект составил 20% в обеих европейских странах, а перераспределительный – 38% для Франции и 26% для Великобритании.

¹⁶ von Hagen J., Hepp R. Regional Risk Sharing and Redistribution in German Federation. ZEI Working Paper No B15, 2000.

нивающих трансфертов компенсирует колебания налоговых доходов на 55,5% (при снижении налоговых доходов на 1% трансферт увеличивается на 0,555% налоговых доходов), а также отрицательное отклонение уровня налоговых доходов региона от среднего по стране на 111% (в системе межбюджетных трансфертов в ФРГ особое внимание уделено финансовой поддержке регионов, чьи налоговые доходы находятся на уровне ниже среднего: при уменьшении доходов величина компенсации даже несколько больше, чем величина снижения).

Обзор эмпирических исследований перераспределительных эффектов системы государственных финансов показывает, что модели оценки межрегионального перераспределения доходов являются сравнительно новыми. Поэтому в настоящее время еще не разработана какая-либо устоявшаяся методология изучения указанных эффектов. В целом следует отметить, что большинство исследований свидетельствует о том, что перераспределительные свойства национальных фискальных систем значительно выше в европейских странах, чем в США и Канаде. Такой результат можно объяснить тем, что степень централизации налоговой и бюджетной систем в европейских странах в настоящее время выше по сравнению со странами Северной Америки.

Спецификации моделей для тестирования гипотез о характере перераспределения региональных доходов

Ниже мы попытаемся проверить, обладают ли применяемые российским федеральным правительством фискальные инструменты свойствами прогрессивности по отношению к региональному валовому доходу или налоговым доходам региональных бюджетов, то есть перераспределяют ли они ресурсы в пользу регионов с меньшей доходной обеспеченностью. Эти гипотезы будут проверены с помощью построения и оценки моделей, устанавливающих зависимость между величиной финансовой помощи (изымаемых федеральных налогов) и величиной среднедушевых доходов (бюджетных доходов) регионов. При этом мы будем использовать понятие прогрессивности для трансфертов, определяемое аналогично прогрессивности налогов: посчитаем прогрессивным трансферт, если при его выделении высокообеспеченные регионы получают относительно меньше средств, чем малообеспеченные.

Рассмотрим более подробно некоторые проблемы, возникающие при проверке высказанных гипотез. Но сначала необходимо отметить две важные особенности анализа финансовой помощи. Во-первых, мы рассматриваем федеральный трансферт (в широком смысле) как положительную сумму средств, выделяемую регионам. Это означает, что в совокупности с суммой налогов, отчисляемых в федеральный бюджет, чистый налог будет рассчитываться как разность перечисляемых налогов и получаемой финансовой помощи. Во-вторых, определение прогрессивности, приведенное выше, не обязательно означает, что при

прогрессивной системе распределения трансфертов высокообеспеченные регионы получают абсолютно меньший объем помощи, чем малообеспеченные. При прогрессивной системе распределения трансфертов высокообеспеченные регионы получают относительно меньший объем финансовой помощи (доля помощи в ВРП составляет более низкую величину в более обеспеченных регионах).

При анализе перераспределения дохода посредством налоговой системы следует обратить внимание на следующие обстоятельства. С точки зрения наличия перераспределительных свойств такой системы в целом важны перераспределительные свойства отдельных налогов. Так, федеральные налоги, обладающие свойством прогрессивности по доходу, будут способствовать изъятию и направлению в федеральный бюджет относительно большей доли доходов в высокообеспеченных регионах и относительно меньшей – в малообеспеченных. Кроме того, может наблюдаться зависимость между структурой налоговых поступлений с территории регионов и величиной валовых доходов (доходов бюджетов) этих регионов. Учитывая, что нормативы распределения поступлений отдельных федеральных налогов между федеральным и региональными бюджетами различны, мы считаем, что доля поступающих в федеральный бюджет налогов зависит от структуры федеральных налоговых доходов, собираемых на территории региона. Одновременно предполагается существование зависимости между структурой доходов региональных бюджетов и общей величиной доходов этих регионов. Если обе отмеченные зависимости имеют место, то может быть выдвинута гипотеза о наличии связи между долей налоговых доходов, отчисляемых в федеральный бюджет, в общем объеме собираемых на территории региона налогов и величиной доходов региона.

Методика анализа перераспределения доходов региональных бюджетов через систему федерального налогообложения несколько отличается от методики анализа выравнивания бюджетных доходов регионов с использованием системы федеральной финансовой помощи. Показателем выравнивания для федеральной финансовой помощи являются доходы регионального бюджета. То есть если рассматривать финансовую помощь как отрицательный федеральный налог, то ставка такого налога будет рассчитываться по отношению к налогоисключающей базе, в роли которой выступают доходы регионального бюджета. При анализе выравнивающей роли федеральных налогов можно проводить оценку зависимости налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет, от суммарной величины образующихся в регионе налоговых доходов бюджетов всех уровней. В этом случае доля налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет, может трактоваться как ставка отчислений налоговых доходов в федеральный бюджет от налоговключающей базы, которой является совокупный объем всех налогов, собираемых на территории региона.

Для содержательной интерпретации разницы между налоговыми доходами федерального бюджета и трансфертом из федерального бюджета как федерального нетто-налога на бюджетные доходы региона необходимо обеспечить соответствие между базами расчета

трансфертов и отчислений налогов в федеральный бюджет. Для финансовой помощи базой, к которой применяется соответствующий коэффициент, характеризующий ее эффективную ставку, являются доходы регионального бюджета. Для налогов, поступающих в федеральный бюджет, базой могут служить как совокупные налоговые доходы, собираемые на территории региона, так и доходы регионального бюджета. Поэтому перед расчетом федерального нетто-налога и проведением оценок необходимо привести показатели к единой базе.

Проверка условия прогрессивности налога, означающего, что богатые регионы уплачивают относительно больше налогов по сравнению с бедными (более обеспеченные регионы получают относительно меньший объем трансфертов по сравнению с менее обеспеченными регионами), может осуществляться на основе оценки различных эконометрических моделей. В наших работах мы оценивали линейную и логарифмическую модели зависимости налоговых изъятий (трансфертов) от доходов регионов и модели эффективной ставки налоговых изъятий (трансфертов) от доходов регионов¹⁷. При проверке гипотез о прогрессивности налоговой системы и системы финансовой помощи на каждом этапе три используемые модели сравнивались между собой, при этом оценки показали, что ни одна из моделей не выделяется по объясняющим свойствам, характеристикам оценок и остатков. Ниже приведены результаты оценки и тестирования гипотезы о прогрессивности системы межбюджетных отношений для логарифмической модели.

В модели необходимо определить эластичность зависимости финансовой помощи из федерального бюджета или поступлений налогов в федеральный бюджет от ВРП (налоговых доходов региональных бюджетов или другого показателя выравнивания), то есть величину коэффициента в моделях вида¹⁸

$$X_{it} = \beta \cdot Y_{it},$$

где: X_{it} – инструмент выравнивания, в качестве которого используются федеральная финансовая помощь, налоговые доходы федерального бюджета или федеральный нетто-налог (разница между налогами, поступающими в федеральный бюджет, и финансовой помощью) на душу населения, поступающие в (из) i -й регион в t -й год; Y_{it} – показатель выравниваемого дохода, в качестве которого в зависимости от оцениваемой модели используются валовой региональный продукт или налоговые доходы на душу населения для региона в t -й год¹⁹.

¹⁷ Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей.

¹⁸ Если β больше 1, рассматриваемый налог является прогрессивным, если меньше – регрессивным, обеспечивая перераспределение дохода от богатых к бедным в первом случае и от бедных к богатым – во втором. Для финансовой помощи соответственно наоборот: если β меньше (больше) 1, то система финансовой помощи является прогрессивной (регрессивной).

¹⁹ Как было отмечено выше, для федеральной финансовой помощи в качестве выравниваемого показателя при оценках использовались налоговые доходы консолидированного регионального бюджета, для налоговых доходов федерального бюджета и федерального нетто-налога – налоговые доходы бюджетов всех уровней, полученные на территории регионов.

Соответствующее уравнение эконометрической модели имеет вид:

$$Y_{it} = \alpha + \beta Y_{it-1} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Вывод о прогрессивности налоговых доходов федерального налога или федерального нетто-налога может быть сделан, если не отвергается нулевая гипотеза о значимом отличии от 1 в большую сторону или отвергается нулевая гипотеза о значимом отличии от 1 в меньшую сторону. Проверка прогрессивности трансферта осуществляется аналогичным образом проверкой условия $\beta < 1$ при тестировании двух указанных нулевых гипотез.

Результаты моделирования

Для оценки модели были привлечены статистические данные по 88 регионам РФ (за исключением Чеченской Республики) на временном интервале с 1994 по 2001 г. (годовые данные), всего 704 наблюдения²⁰. Применялись показатели в расчете на душу населения с учетом межрегиональной дифференциации цен; для достижения сопоставимости между годами использовался дефлятор ВВП. Подобная нормировка не всегда приводила к полному устранению гетероскедастичности. Поэтому в случае гетероскедастичности при оценке методом наименьших квадратов для получения корректных оценок дисперсии коэффициентов применялась поправка Уайта.

Используемые данные имеют панельную структуру, вследствие этого перед объединением оцениваемых для различных лет уравнений в панель осуществлялась проверка отличия коэффициентов в этих моделях, оцененных отдельно для различных лет, что затем учитывалось при спецификации модели. Так, по результатам тестов были объединены коэффициенты между годами для моделей зависимости федеральной финансовой помощи и федерального нетто-налога от налоговых доходов региональных бюджетов.

Результаты оценки моделей выравнивания величин валового регионального продукта с помощью федеральной финансовой помощи приведены в таблице 1 для федеральной финансовой помощи, налоговых доходов федерального бюджета и федерального нетто-налога для логарифмической модели (с учетом результатов тестов на равенство коэффициентов между годами).

Результаты оценки логарифмической модели показывают, что отрицательная эластичность финансовой помощи по ВРП в целом увеличивалась с течением времени. Если в 1995–1997 гг. регион, где ВРП был больше на 1% по сравнению с другим, менее обеспеченным регионом, получал на 0,3–0,6% меньше финансовой помощи, то в 1998–2001 гг. различие увеличилось – первый регион получал на 1–2% меньше.

Результаты проверки прогрессивности системы финансовой помощи по отношению к ВРП для всего рассматриваемого периода

²⁰ Источник данных об исполнении бюджетов регионов – Министерство финансов РФ, данных по численности населения, ВРП и другим показателям – Госкомстат РФ.

Т а б л и ц а 1

Результаты оценки логарифмической модели перераспределения для валового регионального продукта (1994–2001 гг.)

		1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	R ²
Совокупная федеральная финансовая помощь	Pt	+	+	+	+	+	+	+	+	0,326
	time-eff.	-0,883	-1,240	-1,168	-0,595	0,448	0,532	0,458	-0,202	
	ВРП	-0,233	-0,470	-0,279	-0,606	-1,475	-1,936	-1,890	-0,972	
	(t-stat)	(-1,272)	(-2,438)	(-2,006)	(-2,710)	(-5,913)	(-5,242)	(-5,470)	(-4,963)	
Налоговые доходы, зачисляемые в федеральный бюджет	Pt	-	-	-	-	0	0	0	0	0,303
	time-eff.	-2,105	-1,858	-1,752	-1,925	-3,227	-2,395	-2,816	-2,526	
	ВРП	0,539	0,477	0,446	0,498	1,149	0,809	1,148	1,102	
	(t-stat)	(2,615)	(2,909)	(2,855)	(3,851)	(8,575)	(4,187)	(6,727)	(6,128)	
Федеральный нетто-налог	Pt	0	0	0	0	+	0	0	0	0,235
	time-eff.	-2,494	-2,604	-2,538	-2,743	-4,911	-2,666	-3,473	-3,258	
	ВРП	0,607	0,784	0,576	0,731	1,748	0,787	1,347	1,304	
	(t-stat)	(1,546)	(2,314)	(1,853)	(2,362)	(7,150)	(2,660)	(4,413)	(5,309)	

Pt – результат тестирования; “+” – гипотеза о регрессивности отвергается; “0” – обе гипотезы отвергаются; “-” – гипотеза о прогрессивности отвергается.

указывают на прогрессивность данной системы, при этом можно говорить о более строгом результате: высокообеспеченные регионы получают не только относительно меньше финансовой помощи по сравнению с малообеспеченными регионами, но и меньше по абсолютной сумме (на душу населения).

Результаты оценки моделей выравнивания ВРП с помощью федеральных налогов, поступающих в федеральный бюджет, показывают, что коэффициент при логарифме ВРП, отражающий эластичность поступлений по ВРП, значим во все годы и составляет от 0,45 (в 1995–1997 гг.) до 1,15 (в 1998 г. и 2000–2001 гг.). Увеличение объемов перераспределения регионального дохода через систему федерального налогообложения в последние годы, по нашему мнению, объясняется изменением вертикальной структуры налоговых доходов бюджетной системы. Вследствие постепенного снижения нормативов отчислений от федеральных налогов в региональные бюджеты²¹, повышения ставок федеральных налогов (в первую очередь – акцизов), а также уменьшения ставок либо отмены ряда региональных и местных налогов²² доля налоговых доходов федерального бюджета в общем объеме налоговых доходов бюджетов всех уровней повысилась с 46% в 1998 г. до 60% в 2001 г. Соответственно значительно возрос объем ресурсов, перераспределяемых между регионами с помощью федеральных налогов.

²¹ Начиная со II квартала 1999 г. норматив отчисления от НДС в региональные бюджеты был снижен с 25 до 15%, а с 2001 г. осуществлен переход на полное зачисление НДС в федеральный бюджет.

²² С 1 января 2001 г. был отменен налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, а также снижена ставка регионального налога на пользователей автомобильных дорог – с максимальной величины в 2,75 до 1%.

В отличие от финансовой помощи для налоговых доходов федерального бюджета не получено однозначных оценок, говорящих об их прогрессивности. Тем не менее устойчивые свидетельства в пользу регрессивности налоговой системы есть для периода 1994–1997 гг., их нет для более поздних лет. Содержательно это означает, что в 1994–1997 гг. система федерального налогообложения обеспечивала меньшую налоговую нагрузку на душевой валовой региональный продукт в относительно более обеспеченных регионах по сравнению с регионами, менее обеспеченными. В более поздний период свидетельства в пользу общей регрессивности налоговой системы были слабее, причем оценки, полученные отдельно для налога на прибыль, акцизов и платежей за пользование природными ресурсами, свидетельствуют о наличии у них свойства прогрессивности по отношению к валовому региональному доходу в последние годы. Однако подтверждение наличия свойств прогрессивности для совокупного объема налоговых поступлений в федеральный бюджет для какого-либо из рассматриваемых периодов отсутствует.

Можно предложить несколько гипотез, объясняющих тенденцию к снижению регрессивности и повышению прогрессивности системы федерального налогообложения, доходы от которых зачисляются в федеральный бюджет, по отношению к ВРП. Во-первых, как уже отмечалось выше, последние годы рассматриваемого периода характеризуются большей централизацией доходов от федеральных налогов в федеральном бюджете. При этом проведенный анализ показал, что доходы федерального бюджета от НДС в этот период приобрели свойства пропорциональности по отношению к ВРП, что обусловило снижение общей степени регрессивности системы федерального налогообложения. Аналогичным образом, повышение доходов федерального бюджета за счет увеличения ставок акцизов на нефтепродукты в 2001 г. способствовало снижению регрессивности федеральных налоговых доходов по отношению к ВРП.

Во-вторых, общее улучшение экономической ситуации привело к росту как абсолютной величины валового регионального дохода, так и доли прибыли экономических агентов в формировании ВРП. При этом рост доли прибыли в ВРП обусловил непропорциональное увеличение доходов от налога на прибыль в бюджетах всех уровней (так как при отсутствии прибыли, которое наблюдалось в предыдущие периоды, поступления соответствующего налога равны нулю, а при ее появлении происходит резкий рост налоговых поступлений). Такая тенденция существенно ослабила свойства регрессивности системы федеральных налогов, доходы от которых зачисляются в федеральный бюджет, по отношению к ВРП.

Результаты оценки моделей выравнивания ВРП с помощью федерального нетто-налога показывают, что коэффициент при ВРП (эластичность) значим в период 1995–2001 гг. и составляет от 0,58 в 1996 г. до 1,75 в 1998 г. При проверке гипотез о прогрессивности федерального нетто-налога не было выявлено устойчивых свидетельств в пользу его регрессивности даже в 1994–1997 гг. В 1998 г. логарифмическая модель указывает на прогрессивность федерального нетто-налога, при этом линейная модель и модель эффеktiv-

ной ставки²³ – на прогрессивность итогового перераспределения на всем временном интервале 1998–2001 гг. Содержательно полученные результаты означают, что несмотря на регрессивность налоговых изъятий в федеральный бюджет в 1994–1997 гг. прогрессивная система распределения финансовой помощи приводила в конечном счете к справедливому выравниванию валовых доходов регионов в том аспекте, что итоговое перераспределение не было отчетливо регрессивным (согласно линейной и логарифмической моделям, данные согласуются и с гипотезой о прогрессивности, и с гипотезой о регрессивности, а результаты для модели эффективной ставки указывают на то, что оно было прогрессивным). В последние годы, когда регрессивность почти всех налогов снизилась, наблюдается общая тенденция к росту прогрессивности системы в целом.

Укрепление выравнивающих свойств фискальных инструментов, используемых федеральными властями и являющихся составными частями федерального нетто-налога, связано как с изменениями в структуре распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами, так и с нововведениями в системе федеральной финансовой поддержки бюджетов субъектов Федерации. Внесенные в последнее время изменения в методики распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов – основного (до 70% совокупного объема) источника финансовой помощи субъектам Федерации – направлены на усиление выравнивающих свойств трансфертов. В частности, с учетом внесенных изменений расчетная сумма трансферта региону находится в обратной зависимости от его ВРП (с учетом налогового потенциала, расходных потребностей и прочих факторов, часть из которых также косвенно зависит от величины регионального дохода). Вследствие этого совокупный эффект федерального нетто-налога в последние годы в большей степени направлен на межрегиональное выравнивание региональных доходов, чем ранее.

Результаты оценки моделей выравнивания доходов региональных бюджетов приведены в таблице 2.

Результаты оценки моделей выравнивания доходов региональных бюджетов с помощью федеральной финансовой помощи показывают, что может быть получена единая для всех лет оценка эластичности федеральной финансовой помощи по доходам региональных бюджетов, составляющая $-0,92$. Это означает что, если доходы регионального бюджета в одном регионе на 1% больше, чем в другом, величина совокупной финансовой помощи первому региону меньше на 0,92%, чем второму региону. Результаты проверки свойств прогрессивности совокупной финансовой помощи по отношению к налоговым доходам региональных бюджетов повторяют результаты оценок выравнивающих свойств применительно к ВРП. По всем рассматриваемым годам наблюдается устойчивый результат, свидетель-

²³ Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей.

**Результаты оценки моделей выравнивания
налоговых доходов региональных бюджетов, 1994–2001 гг.**

		1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	R ²
Совокупная федеральная финансовая помощь	Pт	+	+	+	+	+	+	+	+	0,316
	time-eff.	-1,592	-2,420	-2,068	-1,983	-2,448	-2,979	-2,995	-2,333	
	ВРП	-0,920								
	(t-stat)	(-10,43)								
Совокупные налоговые доходы	Pт	+	+	+	0	+	0	+	+	0,824
	time-eff.	-1,247	-1,104	-1,028	-1,125	-1,150	-0,986	-0,913	-0,784	
	ВРП	1,382	1,227	1,167	1,094	1,198	1,056	1,196	1,239	
	(t-stat)	(40,43)	(37,02)	(27,28)	(16,57)	(14,29)	(18,21)	(15,28)	(24,13)	
Федераль- ный нетто- налог	Pт	+	+	+	+	+	+	+	+	0,587
	time-eff.	-2,012	-1,670	-1,914	-1,890	-1,881	-1,412	-1,433	-1,479	
	ВРП	1,687								
	(t-stat)	(24,56)								

ствующий о прогрессивности системы финансовой помощи (отвергается гипотеза о регрессивности). При этом эластичность объема помощи по доходам региональных бюджетов отрицательна. Это означает, что суммы финансовой помощи, получаемые более обеспеченными регионами, меньше сумм, получаемых менее обеспеченными регионами не только в случае рассмотрения доли финансовой помощи в бюджетных доходах, но и при сравнении абсолютных значений получаемых средств на душу населения.

Результаты оценки моделей выравнивания доходов региональных бюджетов с помощью федеральных налогов показывают, что оценка эластичности по логарифмической модели зависимости налоговых доходов федерального бюджета от налоговых доходов бюджетов всех уровней значима для всех лет и составляет от 1,1–1,2 в 1995–2001 гг. до 1,4 в 1994 г.

Проверка гипотез о прогрессивности показала, что результаты оценок для большинства лет являются значимыми и свидетельствуют о прогрессивности системы федерального налогообложения в части, поступающей в федеральный бюджет, по отношению к доходам региональных бюджетов (отвергается гипотеза о регрессивности), исключения составляют 1997 и 1999 годы.

Таким образом, большую часть рассматриваемого периода система распределения налоговых доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации носила прогрессивный характер по отношению к региональным налоговым доходам, то есть с ростом абсолютного объема налогов, поступающих в бюджеты всех уровней, собираемых на территории региона на душу населения, наблюдался рост доли налоговых доходов федерального бюджета в данном показателе. Содержательно это означает непропорциональный рост федеральных налогов с ростом совокупной налоговой базы в регионе. Такой результат может быть обусловлен

тем, что для регионов с высокой налоговой базой, как правило, характерны высокие объемы поступлений платежей за пользование природными ресурсами и соответствующих акцизов, основная часть которых направляется в федеральный бюджет. В результате при росте общего объема налоговых поступлений (за счет, например, увеличения добычи и/или переработки полезных ископаемых) значительная часть такого роста приходится на налоги, поступления от которых зачисляются в федеральный бюджет. Данный результат отличается от оценок зависимости федеральных налоговых доходов, получаемых на территории региона, от величины ВРП, когда однозначных свидетельств в пользу наличия свойства прогрессивности нет.

Результаты оценки моделей выравнивания доходов региональных бюджетов с помощью федерального нетто-налога по отношению к налоговоключающей базе (совокупным налоговым доходам, собираемым на территории региона) показывают, что общая для всех лет оценка эластичности федерального нетто-налога по совокупным налоговым доходам бюджетов всех уровней значима, положительна и составляет около 1,7. Проверка свойств прогрессивности показывает, что гипотеза о наличии свойств регрессивности у федерального нетто-налога по отношению к совокупным налоговым доходам, полученным на территории региона, отвергается, то есть федеральная система перераспределения прогрессивна по отношению к налоговым доходам консолидированных региональных бюджетов. Таким образом, система фискальных инструментов, используемая федеральным правительством, направлена на перераспределение налоговых доходов от более обеспеченных регионов к менее обеспеченным доходами, собираемыми на территории регионов на душу населения.

При сравнении результатов выравнивания доходов регионального бюджета и выравнивания ВРП становится ясно, что по отношению к доходам региональных бюджетов система федеральных трансфертов и налогов, полностью или частично зачисляемых в федеральный бюджет, в большей степени обладает свойствами прогрессивности (даже в первые годы рассматриваемого периода, когда налоговые доходы федерального бюджета, получаемые на территории региона, демонстрировали регрессивность по отношению к ВРП). Такой результат может свидетельствовать о том, что при использовании фискальных инструментов (федеральные налоги и федеральная финансовая помощь) федеральные власти в качестве ориентира для перераспределения доходов (выравнивания) в большей степени применяют показатели исполнения региональных бюджетов, нежели показатели валового дохода регионов.

Как и для налоговых доходов федерального бюджета, коэффициенты перераспределения для федерального нетто-налога статистически значимы и положительны на всем рассматриваемом временном интервале, соответствующие эластичности федерального нетто-налога по ВРП лежат в диапазоне 0,5–0,8 в 1994–1997 гг. и имеют значения около 1,3 в 2000–2001 гг.

Чтобы говорить об итоговом выравнивающем значении системы федеральной финансовой помощи и системы федеральных на-

логов, а также сравнивать полученные для России значения с результатами других работ²⁴, были оценены линейные модели зависимости федеральных налогов и финансовой помощи от ВРП и налоговых доходов бюджетов субъектов РФ. В рамках линейной модели предельная ставка федерального нетто-налога по отношению к ВРП увеличивается примерно с 10% в 1998 г. до почти 19% в 2001 г. Сравнение с результатами подобных исследований межбюджетных потоков в других странах показывает, что степень перераспределения в Российской Федерации ниже, чем в большинстве стран, кроме США. В США данный показатель, рассчитанный по аналогичным моделям, равняется 14%, в Канаде – 23, во Франции – 38 и в Великобритании – 26%. В аспекте перераспределения налоговых доходов, собираемых на территории регионов, эффект перераспределения значительно выше, предельная ставка федерального нетто-налога в РФ составляла в разные годы от 50 до 80%.

* *
*

Оценки моделей, приведенные в данной работе, показывают, что используемые в российской системе межбюджетных отношений инструменты не направлены на выравнивание валовых региональных доходов (эмпирические данные согласуются как с гипотезой о прогрессивности, так и с гипотезой о регрессивности соответствующего перераспределения доходов). При этом федеральная финансовая помощь демонстрирует выраженную прогрессивность по отношению к ВРП, которая, однако, компенсируется тем, что отчисления доли налогов, собираемых на территории региона, в федеральный бюджет обладают регрессивностью по ВРП в первые годы рассматриваемого периода и не демонстрируют выраженных перераспределительных свойств в последние годы.

В то же время совокупность инструментов системы межбюджетных отношений и сами эти инструменты по отдельности (федеральная финансовая помощь регионам и изъятие части налогов, собираемых на территории регионов в федеральный бюджет) демонстрируют прогрессивный характер по отношению к доходам региональных бюджетов, перераспределяя доходы от высокообеспеченных регионов к менее обеспеченным.

На основании этих результатов можно сформулировать ряд выводов.

Политические и экономические соображения говорят о целесообразности сохранения стабильности действующей налоговой системы и нежелательности ее серьезных изменений. Поэтому если ставится задача повышения уровня перераспределения ВРП с помощью федеральных фискальных инструментов, то есть усиления выравни-

²⁴ Обзор результатов оценок перераспределения и стабилизации см.: Zumer F. *Stabilisation et redistribution budgétaires entre régions: Etat centralisé, Etat fédéral*, p. 243–289.

вающих свойств федеральной фискальной системы по отношению к ВРП, то она может решаться путем дальнейшего совершенствования методики распределения трансфертов из ФФПР. Этого можно добиться, в частности, путем внесения изменений в формулу распределения финансовой помощи регионам, предполагающих повышение значимости фактора дифференциации ВРП с точки зрения итоговой величины финансовой помощи.

Если же ставить задачу укрепления перераспределительных свойств системы межбюджетных отношений на основе проведения налоговой реформы, то следует учитывать, что степень прогрессивности основных федеральных налогов по отношению к ВРП различна. Что касается таких налогов, как НДС, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, то не были получены устойчивые свидетельства в пользу их прогрессивности (гипотеза об их регрессивности не отвергается) по ВРП. Прогрессивными являются лишь акцизы, платежи за пользование природными ресурсами (НДС и налог на прибыль становятся прогрессивными лишь с 2001 г.).

В этих условиях стремление укрепить выравнивающие свойства налоговой системы за счет варьирования нормативов распределения налогов между бюджетами разных уровней трудно реализуемо на практике. Поэтому меры, повышающие прогрессивность налоговой системы по отношению к показателю валового регионального дохода (то есть усиление ее выравнивающих свойств), должны лежать в плоскости реформирования техники взимания отдельных налогов, а не распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.

Более адекватным целям выравнивания доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации представляется использование межбюджетных трансфертов, так как с помощью совокупности федеральных налогов без их существенного реформирования трудно повысить прогрессивность перераспределения бюджетных средств (от высокообеспеченных регионов к регионам с низкой обеспеченностью).

При разработке системы межбюджетных отношений, перераспределяющей ресурсы от высокообеспеченных регионов к низкообеспеченным, необходимо принимать во внимание, что подобное выравнивание возможно также с помощью инструментов, не рассматриваемых в проведенном исследовании, например, путем осуществления прямых расходов федерального бюджета, направленных на развитие региональной инфраструктуры, на основе стимулирования экономической активности, развития депрессивных регионов, а также финансирования федеральных программ развития регионов. Очевидно, в отличие от рассмотренных фискальных инструментов такие способы не приведут к сокращению межрегионального неравенства в краткосрочной перспективе, однако при правильно выбранных направлениях капитальных вложений в региональные экономические системы долгосрочный эффект подобных мер может оказаться более значительным, чем эффект фискальных инструментов перераспределения.