

Синельников-Мурылев С.Г., Кадочников П.А., Трунин И.В.

Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей в 1994–2000 гг.¹

Введение²

Процесс децентрализации расходных и налоговых полномочий, проходящий в настоящее время во многих государствах, помимо выгод для индивидуумов и фирм сопровождается также определенными издержками как с точки зрения экономической эффективности, так и равенства. В этих условиях особое значение принимает такой инструмент бюджетной политики, как межбюджетные трансферты.

Между тем экономические исследования эффектов межбюджетных трансфертов концентрируются лишь на некоторых аспектах влияния грантов различных типов на решения органов власти – получателей финансовой помощи. Такой анализ оставляет за своими рамками особенности влияния политики национальных властей и, в частности, механизма распределения выравнивающих трансфертов на решения субнациональных властей в области налоговой и бюджетной политики.

В работе показано, что при определенных условиях не только вид гранта, но и особенности механизма его выделения могут создавать отрицательные фискальные стимулы для субнациональных властей. Другими словами, при определенных параметрах методики распределения финансовой помощи увеличение объема трансферта может приводить не к увеличению предложения общественных благ на субнаци-

¹ Статья подготовлена на основе исследования: П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин. Система федеральной финансовой поддержки регионов и ее влияние на налоговую и бюджетную политику субъектов Федерации М.: СЕРРА, 2002.

² Авторы выражают благодарность Р.М. Энтову, Р. Боудвею, М. Алексееву, В.П. Носко за предоставленные комментарии, замечания и советы в процессе работы над данной статьей.

ональном уровне (что в большинстве случаев является целью оказания финансовой помощи), а к сокращению налоговых доходов бюджетов грантополучателей. В представленной работе рассматривается гипотеза о том, что наличие или отсутствие подобных стимулов зависит от того, производится ли распределение выравнивающих трансфертов на основе фактических доходов и расходов региональных бюджетов или на основе некоторых оценок налогового потенциала и расходных потребностей бюджетов субнациональных властей.

Для исследования механизма создания фискальных стимулов для региональных властей правилами распределения выравнивающих трансфертов используется простая модель поведения субнациональных властей в условиях задаваемой федеральными властями параметризованной формулы распределения финансовой помощи в целях осуществления межбюджетного выравнивания. В эмпирической части работы на основе панельных данных выполнены эконометрические оценки параметров модели распределения помощи, а также проведены проверки того, насколько правила распределения федеральной финансовой помощи в Российской Федерации в 1994–2000 гг. создавали стимулы для региональных властей к изменению объема предоставления общественных и частных благ на своей территории. В заключении делаются выводы о том, что изменения правил распределения федеральной финансовой помощи, а также вид финансовой помощи и тип региона оказывают различное влияние на решения субнациональных властей как в области налоговых доходов, так и бюджетных расходов.

Экономическая теория фискального федерализма и проблема воздействия механизма межбюджетных трансфертов на решения субнациональных властей

Межбюджетные трансферты в контексте экономической теории фискального федерализма

Характерной чертой современного государственного устройства большинства стран мира является наличие нескольких уровней государственного управления: центрального правительства, ответственного за достижение определенных целей на уровне всего государства в це-

лом, и других уровней государственной власти, функционирующих на уровне региона, штата, провинции, муниципального образования, и располагающих доходными полномочиями в рамках делегированных им законодательством расходных обязательств. Существование подобной институциональной структуры органов государственной власти и управления приводит к появлению соответствующей отрасли экономики общественного сектора, изучающей его вертикальную структуру. Предметом исследования данной отрасли является анализ распределения функций между различными уровнями государственной власти, а также способы взаимодействия этих уровней власти между собой с помощью таких инструментов, как межбюджетные трансферты³.

Традиционная теория фискального федерализма основывается на анализе распределения функциональных полномочий между уровнями государственной власти, а также анализе распределения фискальных инструментов между уровнями власти, необходимых для исполнения таких полномочий (среди базовых исследований в области фискального федерализма необходимо, прежде всего, выделить *Musgrave (1959)* и *Oates (1972)*). Основным заключением, вытекающим из данного анализа, является вывод о том, что на уровне национального (центрального) правительства должны быть сконцентрированы полномочия в области макроэкономического регулирования, а также полномочия по перераспределению дохода между индивидуумами в форме поддержки низкообеспеченных слоев населения. Вместе с тем существует ряд общественных благ, с учетом которых достижение максимального уровня общественного благосостояния возможно только при их предоставлении на субнациональном уровне. Масштаб прироста благосостояния от децентрализованного предоставления общественных благ отрицательно зависит от эластичности спроса на общественные блага по цене⁴.

Анализ эффективной структуры распределения налоговых полномочий между уровнями государственной власти показывает, что в процессе их распределения необходимо руководствоваться положением о том, что субнациональные органы власти должны воздерживаться от налогообложения экономических единиц, обладающих высокой степе-

³ См. *Oates (1972)*, Р. 16–17.

⁴ Обзор исследований по данной проблеме см. *Rubinfeld (1987)*.

нию мобильности (будь то домохозяйства, капитал или товары (услуги) см. *Oates and Schwab (1991), Gordon (1983)*).

Вместе с тем ряд более поздних исследований, проведенных на основании базовой теории распределения расходных и налоговых полномочий, показал неоднозначность вывода о наличии выгод от децентрализации полномочий субфедеральных властей. К примеру, в *Boadway (2000)* утверждается, что в современном федеративном государстве процесс децентрализации сопровождается как выгодами, так и издержками, которые принимают три основные формы⁵. Во-первых, децентрализация полномочий приводит к межрегиональной дифференциации чистых фискальных выгод (*net fiscal benefits*) – разницы между объемом получаемых выгод от предоставления субнациональных общественных благ и уровнем осуществляемых налоговых платежей; такая дифференциация создает стимулы для перемещения в другие регионы фирм и индивидуумов, а также приводит к нарушению принципа горизонтальной справедливости. Во-вторых, для высокой степени децентрализации характерно наличие горизонтальных фискальных внешних эффектов, связанных, прежде всего, со стремлением субнациональных властей к достижению собственных целей за счет других регионов (проявлением экстерналий такого рода является недобросовестная налоговая конкуренция, экспорт налогового бремени и т.д.). В-третьих, для федеративного государства характерны также и вертикальные фискальные внешние эффекты, состоящие в стремлении субнациональных властей к переложению налогового и расходного бремени на национальные власти.

Частично роль регулятора баланса выгод и издержек децентрализации играют конституционные и законодательные положения о разграничении компетенции и предметов ведения между уровнями государственной власти. Однако важнейшую (и едва ли не основную) роль в достижении эффективного функционирования общественных финансов в федеративном государстве играют различные фискальные инструменты (*fiscal arrangements*). Одним из таких инструментов является поддержание определенной вертикальной несбалансированности бюджетной системы. Несмотря на то, что оптимальная степень такой несбалансированности зависит от множества факторов и не может быть

⁵ См. *Boadway (2000)*. P. 44–45.

однозначно и универсально определена, можно показать, что децентрализация расходных полномочий эффективна в гораздо большей степени, нежели децентрализация налоговых полномочий⁶. Другим инструментом является вертикальная и горизонтальная координация и гармонизация налоговой и бюджетной политики между органами власти различных уровней. Третьим важнейшим инструментом являются межбюджетные гранты. В литературе часто выделяется три основных задачи, которые выполняют последние: компенсация внешних эффектов, возникающих в виде перелива выгод от деятельности властей одного административно-территориального образования в другие административно-территориальные образования, выравнивание доходов субнациональных бюджетов между собой, а также исправление недостатков налоговой системы⁷.

В контексте изложенного выше, а также с учетом предмета настоящего исследования, интерес представляет, во-первых, изучение подхода национальных властей к решению задачи эффективного обеспечения субнациональных властей финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения возложенных на них функций. Во-вторых, изучение воздействия, которое оказывает тот или иной механизм выделения межбюджетной финансовой поддержки на решения субнациональных властей в области как налоговой политики, так и определения объема производства общественных благ. Очевидно, что эти два направления тесно связаны между собой, так как именно с учетом предполагаемой реакции получателей финансовой помощи национальные власти применяют тот или иной принцип межбюджетного выравнивания.

Модели влияния межбюджетных грантов на фискальные и расходные решения субнациональных властей

Традиционные модели влияния межбюджетных грантов на фискальные и расходные решения субнациональных властей. Одной из основных предпосылок традиционных моделей анализа эффектов, оказываемых межправительственными грантами, является предположение о соответствии принципов принятия решений субнацио-

⁶ Подробнее см. *Boadway and Keen (1996)*.

⁷ Обзор исследований в области фискального федерализма см. *Oates (1999)*.

нальных властей принципам поведения некоего представителя сообщества индивидуумов-избирателей, формирующих данные органы власти. Другими словами, предполагается, что субнациональные власти, так же как и индивидуум, максимизируют свою полезность, выбирая между потреблением некоторых наборов благ (общественных и частных) и располагая доходами в виде налоговых поступлений и межбюджетных трансфертов.

Как правило, традиционные модели классифицируют межбюджетные гранты с точки зрения их влияния на решения, принимаемые субнациональными властями. К примеру, *Gramlich (1977)* разделяет все выделяемые нижестоящим бюджетам гранты на три типа.

Во-первых, при наличии перелива выгод от некоторого вида общественных благ необходимо субсидировать производство (или приобретение) общественных благ в территориальном образовании, где они производятся. Такое субсидирование возможно с помощью *Pigovian price-reduction grant*, сущность которого состоит в софинансировании центральным правительством всех расходов субнационального правительства на производство общественных благ⁸.

Во-вторых, целью трансферта может быть перераспределение дохода от высокообеспеченных территорий в низкообеспеченные регионы либо отчисление некоторой доли налоговых платежей, взимание которых более эффективно на национальном уровне, в субнациональные бюджеты. Данный вид трансферта оказывается направленным лишь на изменение доходов нижестоящих уровней власти и не приводит к изменению относительных цен государственных услуг для них⁹.

В-третьих, в качестве отдельного вида межбюджетных трансфертов выделяются гранты, причиной использования которых является наличие политических обязательств, в соответствии с которыми национальные органы власти должны обеспечивать минимальный или стандартный уровень оказания государственных услуг в стране независимо от того, из бюджета какого уровня финансируется производство соответствующего общественного блага. Для поддержания определенного уровня предоставления общественных благ национальное прави-

⁸ См. *Thurow (1966)*.

⁹ *Netzer (1974)* показал, что такие гранты должны быть направлены на поддержку низкодоходных административно-территориальных образований.

тельство использует механизм целевых грантов на финансирование определенных видов общественных благ. Очевидно, что подобные гранты не предоставляют субнациональным властям такой свободы в принятии решений в отношении собственных расходов, как это происходит в случае использования нелимитированных трансфертов, направленных на сокращение стоимости государственных услуг. Как правило, национальные власти устанавливают достаточно жесткие условия получения и использования предоставляемых средств¹⁰, включая условия совместного финансирования. Такие трансферты (оказывающие влияние как на относительные цены общественных благ для субнациональных властей, так и на их доход) применяются в практике государств с многоуровневым бюджетным устройством в качестве целевых грантов чаще, чем гранты первого типа.

Традиционные модели поведения субнациональных властей обычно построены на стандартной теории оптимизации полезности потребителя при наличии бюджетного ограничения. Более подробно о механизмах воздействия вида гранта и условий его выделения на решения получателей см. в *Scott (1952)*, *Bradford and Oates (1971)*, *Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave (1989)*, *Rosen (1998)*, *King (1982)*, *Wilde (1971)*.

Модели поведения субнациональных властей при получении гранта с учетом собственных приоритетов органов власти на субнациональном уровне. Эмпирические исследования показывают, что не всегда наблюдается соответствие между эффектами, оказываемыми увеличением дохода сообщества в виде получения гранта и в виде увеличения дохода каждого индивидуума (например, путем предоставления налоговой льготы). Впервые это явление было отмечено в *Gramlich (1977)* и получило название «эффект липучки» (*flypaper effect, flypaper theory of incidence*). Отсюда часто следует вывод о том, что при получении гранта политики и чиновники не принимают решения о сокращении собственных налогов, необходимость которого следует из моделей, основанных на предпосылке максимизации ими общественного благосостояния либо благосостояния медианного избирателя.

¹⁰ *Schultze (1974)* показал, что наиболее эффективным способом использования подобного механизма является построение контрактных взаимоотношений между национальными и субнациональными властями.

Модель Нисканена. Несоответствие между результатами получения гранта и предпочтениями избирателей Нисканен объясняет несоответствием между функциями благосостояния, которые максимизируют избиратели и представители органов власти¹¹. При построении моделей поведения чиновников утверждается, что благосостояние чиновников определяется такими переменными, как заработная плата, выгода от занятия конкретной должности, репутация, объем властных полномочий и др., зависящими от размера бюджета учреждения (в данном случае – органа власти). Таким образом, переменной, которую максимизируют чиновники, является размер бюджета соответствующего учреждения. В данной модели органы власти ассоциируются с монополией, реализующей собственные услуги избирателям либо их представителям. Получение паушального гранта, позволяющего властям снизить уровень налогообложения, и следовательно – уменьшить размер собственного бюджета по сравнению с ситуацией, если бы грант был условным, побуждает субнациональные органы власти действовать в этих условиях так, как если бы полученный грант являлся условным.

Модель Ромера–Розенталя. В модели, представленной в *Romer and Rosenthal (1980)*, так же как и в модели Нисканена, предполагается, что субнациональные органы власти максимизируют размер собственного бюджета, вовлекая, однако, в процесс определения объема производства общественных и частных благ избирателей. Органы власти ежегодно самостоятельно устанавливают расходы собственного бюджета на некотором уровне, если избиратели не проголосовали за иной уровень расходов на референдуме. Гипотеза авторов состоит в том, что с целью максимизации собственного бюджета референдум об изменении расходов регионального бюджета созывается чиновниками только в том случае, если фактические расходы бюджета финансируются на уровне ниже оптимального для избирателей, т.е. референдум проводится только по поводу одобрения избирателями повышения бюджетных расходов. При этом органы власти выносят предложение об установлении нового уровня расходов на уровне, превышающем оптимальный. В таких условиях избиратели одобряют представленный вариант увеличения расходов даже с учетом того, что предлагаемый уровень

¹¹ См. *Niskanen (1968), Niskanen (1971), Breton and Wintrobe (1975)*.

расходов выше оптимального, так как такой уровень является единственным из выносимых на референдум вариантов.

Возникновение «эффекта липучки» авторы модели объясняют тем, что увеличение доходов избирателей приводит к решению о пересмотре уровня бюджетных расходов только в том случае, если соответствующий этому увеличению оптимальный уровень потребления общественных благ оказывается выше фактического. В результате при получении любого гранта расходы субнационального бюджета растут на величину, равную сумме гранта, а если соответствующий объему и условиям гранта оптимальный уровень потребления превышает фактический уровень бюджетных расходов – то и на более значительную величину.

Модель Оутса. В некоторых моделях были сделаны попытки объяснить «эффект липучки», применяя понятие фискальной иллюзии, т.е. асимметрию информации относительно ситуации на рынке. Например, в *Oates (1979)* было сделано предположение о том, что субнациональные власти устанавливают объем расходов бюджета в соответствии с предпочтениями медианного избирателя, однако не предоставляют избирателям всей полноты информации о состоянии государственных финансов в регионе. Если предположить, что население региона выбирает уровень производства общественных благ на основании их налоговой цены (отношение налоговых обязательств к объему предоставления общественных благ в регионе), то в случае соответствия предпочтений населения и властей получение паушального гранта рассматривается региональными властями как общее увеличение дохода региона. Однако возможен другой вариант, при котором региональные власти предоставляют населению информацию о возможности производства общественных благ по новой – «субсидируемой» – налоговой цене. При получении такой информации избиратели принимают решение об увеличении потребления общественных благ в зависимости от эластичности спроса на общественные блага по цене.

Модель Брейка. В работе *Break (1980)* предполагается, что избиратели субнационального образования одновременно являются избирателями для национальных властей, которые распределяют межбюджетные трансферты. Субнациональные власти (избиратели), даже имея намерение повысить уровень бюджетных расходов при росте индивидуальных доходов, могут опасаться негативных эффектов, связанных

со снижением суммы финансовой помощи. В этой ситуации рост собственных доходов избирателей не приводит к принятию решений о повышении расходов субнациональных бюджетов, однако эквивалентный прирост объема грантов большей частью направляется на увеличение уровня бюджетных расходов.

Модель Кинга. *King (1984)* отмечает, что ни одна из традиционных моделей не объясняет, почему, несмотря на наличие «эффекта липучки», эффект паушального гранта на расходы субнациональных бюджетов в большинстве случаев ниже эффекта долевого гранта, как это и предписывается традиционными моделями. Основное отличие модели Кинга – это дополнительные предпосылки относительно целевой функции медианного избирателя: его задачей является максимизация собственной полезности путем выбора оптимального набора из общественных и частных благ при условии, что правила налогообложения на субнациональном уровне не должны приводить к ухудшению благосостояния беднейших слоев населения в регионе ниже определенного медианным избирателем уровня. В этой ситуации бюджетное ограничение при увеличении доходов избирателей вследствие снижения федеральных налоговых ставок приобретает вид ломаной, что не позволяет существенно увеличить расходы субнационального бюджета. В то же время предоставление гранта приводит к эффектам, описанным в традиционных моделях.

Существуют и иные работы, объясняющие причины отклонений наблюдаемых эффектов, оказываемых межбюджетными грантами на расходы субнациональных властей. Так, в работе *Zampelli (1986)* рассматриваются особенности целевых видов межбюджетных трансфертов. В частности, утверждается, что если увеличение расходов на производство субсидируемых видов общественных благ сверх некоторого уровня не является приоритетным для властей – получателей целевых грантов, органы власти уменьшают собственные расходы на производство данных видов общественных благ, направляя высвободившиеся средства на финансирование иных видов общественных благ. Таким образом, целевые гранты в отсутствие ограничений на собственные расходы грантополучателей на производство субсидируемых общественных благ являются более сложным видом нецелевых трансфертов, которые в большей степени увеличивают доходы грантополучате-

лей, но не приводят к значительному изменению относительных цен общественных и частных благ.

Модели распределения межбюджетных выравнивающих трансфертов

Рассмотрим вторую составную часть проблемы воздействия межбюджетных грантов на фискальное поведение субнациональных властей – принципы выравнивания, которыми руководствуются национальные власти при распределении финансовой помощи. Модели распределения финансовой помощи национальными властями исходят, прежде всего, из предположений о приоритетах последних при выделении финансовых ресурсов, оставляя большей частью за рамками анализа конкретные решения получателей средств.

Модели распределения национальными властями финансовой помощи бюджетам субнациональных образований можно разделить¹² на модели без введения ограничения на средства национального бюджета, направляемые на цели межбюджетного выравнивания¹³, и модели, учитывающие ограниченность средств федерального бюджета и подразумевающие, что источником ресурсов для выравнивающих трансфертов являются бюджеты территорий-доноров¹⁴.

Фактически национальный бюджет получает доходы, в том числе и на осуществление межбюджетного выравнивания, с помощью взимания налоговых доходов на территории регионов. В этом случае процесс распределения финансовой помощи может быть задан уравнениями, описывающими как объем субсидий регионам, так и критерии выравнивания. Однако при введении в модели распределения трансфертов величины бюджета национальных властей их анализ значительно усложняется. Поэтому ниже мы рассмотрим модели, предполагающие, что национальный бюджет располагает достаточным объемом средств, направляемых на распределение финансовой помощи. Можно выде-

¹²За рамками нашего анализа останутся гранты, направленные на компенсацию создаваемых субнациональными властями внешних эффектов, которые носят более избирательный характер, что не позволяет говорить об общепринятых моделях их распределения.

¹³См., например, *Smart (1996), Fisher and Papke (2000), Inman (1988)*.

¹⁴См. *Musgrave (1961)*. В *Chernick (1979)* также используется функция распределения целевых грантов с учетом ограниченности средств грантодателя.

лить несколько базовых вариантов моделей расчета объема финансовой помощи регионам (в расчете на одного потребителя общественных благ)¹⁵.

Первая группа моделей распределения грантов сводится к их выделению с целью погашения разницы между оценкой расходных и доходных показателей субнациональных бюджетов. Одним из наиболее простых вариантов расчета сумм финансовой помощи субнациональным бюджетам является покрытие разрыва между расходами и доходами субнациональных бюджетов, либо некоторая оценка их средней величины. Данный способ расчета трансфертов включает следующие основные формы расчета сумм финансовой помощи.

1. Выделение трансферта в зависимости от фактической величины собственных доходов и расходов бюджета территории (т.е. погашение разности между доходами и расходами субнациональных бюджетов). Такая форма распределения финансовой помощи применяется обычно в государствах с низкой степенью автономии субнациональных властей как в вопросах определения уровня расходов, так и доходов субнациональных бюджетов (система распределения дотаций в СССР, системы выделения безусловных трансфертов в Италии¹⁶).

2. Выделение трансфертов таким образом, чтобы расходы субнациональных бюджетов устанавливались на стандартном уровне независимо от налогового потенциала территорий. При необходимости стимулирования усилий грантополучателей по сбору собственных налогов формулы могут включать в себя показатели налогового потенциала¹⁷. Описанная схема используется в целях распределения как выравнивающих трансфертов, так и оказания специфических видов финансовой помощи (например, дополнительная финансовая помощь бюджетам земель в ФРГ¹⁸, ежегодный блочный грант в Великобритании¹⁹).

Методики распределения финансовой помощи между бюджетами нижестоящих уровней могут совмещать в себе критерии фактических и

¹⁵Подробный обзор схем распределения финансовой помощи см. в *Musgrave (1961)* или в *King (1980)*.

¹⁶См. *Emiliani, Lugaresi and Ruggiero (1997)*. P. 267–268.

¹⁷Подробнее о понятии «налоговый потенциал» и способах его оценки см. *Луговой, Синельников, Трунин (2001)*.

¹⁸См. *Spahn and Föttinger (1997)*.

¹⁹См. *Potter (1997)*. P. 347.

нормативных показателей. При этом национальные власти могут установить критерий достаточности собственных средств на покрытие необходимых расходных потребностей и выделять финансовую помощь, исходя не из абсолютного значения разрыва между расходными и доходными показателями региональных бюджетов, а основываясь на некоторой предельной величине данного разрыва (например, по отношению к региональным нормативным расходам), которая подлежит субсидированию с помощью трансфертов (например, режим передачи налоговых грантов в Великобритании под названием *sapping*²⁰).

Вторую группу моделей распределения выравнивающих трансфертов формируют модели выделения финансовой помощи с целью приведения региональных фискальных показателей в соответствие со средними или нормативными показателями, т.е. в зависимости от соотношения налогового потенциала властей – получателей финансовой помощи со стандартным показателем налогового потенциала²¹. Так как использование такой схемы может стимулировать регионы к повышению величины гранта через увеличение уровня налоговых ставок, а значит – к повышению уровня бюджетных расходов (см. *Oates (1977), King (1973)*), описанная схема межбюджетного выравнивания не находит широкого применения. Однако в качестве примера можно привести канадскую систему распределения средств в рамках программы выравнивающих трансфертов (*Equalization payments*)²².

Помимо рассмотренных вариантов возможно выделение трансферта в зависимости от соотношения расходных показателей: например, соотношения нормативной потребности субнациональных бюджетов в осуществлении расходов и фактических субнациональных бюджетных расходов. Такая система распределения финансовой помощи может применяться в государствах с низкой степенью межтерриториальной дифференциации налоговой базы, а также, если целью трансферта является предоставление финансирования для осуществления определенных видов расходов, без принятия во внимание наличия и размера

²⁰См. *Potter (1997)*. P. 350.

²¹Такая схема близка к схеме, приведенной в *Musgrave (1961)*. P. 104.

²²См. *Courchene, Martinez, McLure, Webb (2000)*. P. 101–103; *Krelove, Stotsky and Verhorn (1997)*.

доходных источников (например, целевые гранты субнациональным бюджетам на развитие транспорта в Италии²³).

Выше были рассмотрены различные схемы межбюджетного выравнивания, основанные на простейших расходных и доходных показателях субнациональных бюджетов. Между тем в литературе приводятся описания более сложных выравнивающих механизмов. Так, построение системы межбюджетных трансфертов может быть направлено на выравнивание таких показателей, как интенсивность изменения расходов субнациональных бюджетов (с учетом дифференциации расходных потребностей) при изменении налоговых усилий субнациональных властей, или эластичность изменения расходов субнациональных бюджетов по показателю налоговых усилий субнациональных властей. *King (1980)* приводит несколько вариантов построения такой формулы.

Рассмотренная в данном разделе группа моделей в недостаточной степени учитывает влияние той или иной схемы распределения трансфертов на налоговые решения субнациональных властей, ограничиваясь анализом бюджетного ограничения органов власти – получателей финансовой помощи (равенство субнациональных бюджетных расходов сумме налоговых доходов и финансовой помощи). Модели, приведенные в предыдущем разделе, описывающие влияние грантов на решения субнациональных властей, оставляют за рамками анализа приоритеты органа власти, распределяющего финансовую помощь, а также схемы распределения финансовой помощи. Между тем можно предположить, что эффект, оказываемый межбюджетными трансфертами на решения получателей финансовой помощи, определяется не только типом трансферта, но также и схемой распределения финансовой помощи.

Нам представляется, что важным и недостаточно изученным аспектом функционирования систем оказания центром финансовой помощи субнациональным властям является влияние различных схем выравнивания на выбор субнациональными властями параметров финансовой политики. Естественно предположить, что подобный выбор зависит как от модели распределения финансовой помощи (включая тип выделяемого гранта), так и от предпочтений субнациональных властей, ха-

²³См. *Emiliani, Lugaresi and Ruggiero (1997)*. P. 272.

рактических характеристик общественных и частных благ на субнациональном уровне и т.д. С учетом данного предположения далее мы проанализируем особенности распределения выравнивающих трансфертов в Российской Федерации, а также интегрируем основанную на рассмотренных выше моделях схему распределения финансовой помощи между российскими регионами в классическую модель, описывающую эффекты грантов на решения субнациональных властей, осуществляющих выбор объемов предоставляемых в регионе общественных и частных благ.

Моделирование финансового поведения регионов

Распределение финансовой помощи между регионами в России

Предоставление финансовой помощи российским регионам со стороны федерального центра осуществляется по многим каналам, относительная величина которых на протяжении последних лет была подвержена существенным изменениям. Основными каналами передачи средств федерального бюджета регионам являются трансферты из федерального фонда поддержки регионов (ФФПР), субвенции на финансирование федеральных мандатов, дотации, средства, передаваемые по взаимным расчетам. В *табл. 1* приведены данные о величине отдельных видов федеральной финансовой помощи субъектам РФ в 1992–2002 гг.

В целях формирования гипотезы о том, на основе каких принципов выделяется финансовая помощь регионам, кратко остановимся на официально используемых механизмах распределения отдельных видов помощи. Анализ методики распределения трансфертов из ФФПР и способов распределения дополнительной финансовой помощи в 1994–1998 гг. показывает, что они были непосредственно направлены на компенсацию прогнозируемых либо фактических разрывов между доходами и расходами региональных бюджетов²⁴.

²⁴Подробнее о методах распределения федеральной финансовой помощи регионам см. «Российская экономика. Тенденции и перспективы», годовые обзоры ИЭПП 1996–2000 гг.

Таблица 1

**Федеральная финансовая помощь бюджетам субъектов Федерации
в 1992–2002 гг. (% ВВП)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Дотации и субвенции	0,00	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,10	0,06	0,15	0,54	0,34
Субвенции**	0,79	0,69	0,42	0,12	0,12	0,09	0,02	0,20			
Трансферты из ФФПР	0,00	0,00	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	1,14	1,62
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций										0,37	0,45
Государственная поддержка дорожного хозяйства								0,18	0,11	0,27	0,33
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	0,05	0,00
Прочие виды финансовой помощи***	0,09	0,03	0,02	0,06	0,28	0,64	0,00	-0,20	0,03	0,19	0,29
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,7	3,4	1,8	2,3	2,5	1,60	1,36	1,54	2,56	3,03

* План.

** До 1999 г. субвенции выделялись отдельной строкой в отчетности об исполнении федерального бюджета.

*** Включает сальдо по федеральным бюджетным ссудам.

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Внедрение с 1999 г. новой методики распределения трансфертов из ФФПР предусматривает выделение основной части трансфертов пропорционально отклонению душевого налогового потенциала субъектов Федерации от среднего по стране уровня с учетом показателя межрегиональной дифференциации объема и стоимости расходов на предоставление региональных общественных благ по Российской Федерации, который получил название индекса бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов отражает межрегиональную дифференциацию стоимости и объема бюджетных расходов на основании косвенных факторов, определяющих потребности в предоставлении тех или иных видов общественных благ в различных регионах, связанных с межре-

гиональными различиями в возрастной структуре населения, а также в географических, климатических и других условиях.

Таким образом, согласно используемой в настоящее время методике величина выделяемого региону трансферта из ФФП прямо пропорциональна значению индекса бюджетных расходов и обратно пропорциональна оценке налогового потенциала для региона. В результате с определенной степенью условности можно считать, что соответствующее распределение трансфертов оказывается направленным на погашение разрыва между налоговым потенциалом и расходными потребностями, отражаемыми индексом бюджетных расходов. Следует учитывать также то, что на практике распределение трансфертов осуществлялось в том числе с учетом их величины, установленной в предыдущие годы, т.е. непосредственно с учетом разрыва между региональными доходными и расходными показателями.

Часть дотаций, субвенций, а также средства, передаваемые по взаимным расчетам, являются неформализованными нерегулярными видами федеральной финансовой помощи, величина которых в настоящее время по-прежнему велика. В целом можно сказать, что распределение указанных средств направлено на покрытие текущих бюджетных разрывов регионов.

Как отмечено выше, финансовая помощь, выделяемая с целью осуществления межтерриториального выравнивания возможностей по предоставлению общественных благ, может быть направлена на компенсацию недостатка доходов региона, характеризуемого уровнем доходов ниже среднего, на повышение региональных бюджетных расходов либо на погашение разрыва между необходимыми с точки зрения грантодателя региональными бюджетными расходами и некоторой оценкой доходов региональных бюджетов. В случае Российской Федерации, несмотря на имеющиеся в Бюджетном кодексе (см. ст. 135 БК) утверждения о том, что нецелевая федеральная финансовая помощь направлена на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности регионов (что подразумевает обеспечение равных возможностей региональных властей по предоставлению общественных благ путем выравнивания получаемых ими бюджетных доходов), фактический анализ бюджетной практики показывает наличие других целей у системы межбюджетной помощи. На основе сказанного выше может быть выдвинута гипотеза о том, что федеральная помощь российским

регионам выделяется в целях финансирования разрыва между установленными законодательством расходными обязательствами и потенциальными (рассчитанными в соответствии с оценками федерального центра) бюджетными доходами. При этом оценки расходных обязательств и потенциальных доходов на практике в большей или меньшей степени (различной в разные годы) основывались как на фактических значениях доходов и расходов, так и на нормативных величинах расходных потребностей и налогового потенциала.

Подобный процесс межбюджетного выравнивания формально можно описать с помощью модели распределения финансовой помощи, использующей различные функции общественного выбора. В классе наиболее простых моделей распределения финансовой помощи удобно использовать роулсианский (минимаксный) тип функции полезности национальных властей, предполагающий выравнивание благосостояния различных регионов для достижения оптимума. При использовании роулсианского критерия выбора объемов финансовой помощи наиболее справедливое распределение финансовой помощи будет направлено на максимизацию полезности в наиболее бедных регионах.

Соответственно, возникает вопрос о критерии бедности регионов, который может быть использован в целях межбюджетного выравнивания. Речь идет о выборе между традиционными индикаторами бедности, такими, как объем доходов или расходов регионального бюджета, величина валового регионального продукта (ВРП) на душу населения, величина располагаемых доходов населения региона, показатели дифференциации доходов населения (коэффициент Джини, доля населения с доходами, меньшими прожиточного минимума), и показателями, учитывающими не только доходы в различных регионах, но и потребность в осуществлении расходов на обеспечение частными и общественными благами.

Если национальные власти располагают оценками доходов региона и оценкой величины желаемых, с точки зрения центра, расходов регионального бюджета, то мерой бедности для различных регионов должен быть не просто уровень его доходов, а величина доходов, приведенная в соответствие с расходными потребностями данного региона. Такой величиной может служить разность между оценкой потенциальных (или фактических) доходов регионального бюджета и норматив-

ных (или фактических) расходов регионального бюджета (или их отношение). Заметим, что результаты оценок зависимости разности между нормативными расходами и потенциальными доходами региона от величины ВРП в регионе на панельных данных 1994–2000 гг. для 88 российских регионов показывают, что существует устойчивая значимая отрицательная зависимость рассчитанного нами дефицита бюджета от величины валового регионального продукта (оценки на душу населения).

При так понимаемом определении нуждаемости в простейшем случае национальные власти для каждого региона выбирают долю погашаемого разрыва между нормативными расходами и налоговым потенциалом (т.е. софинансируют разрыв между возможностями по мобилизации налоговых доходов и расходными обязательствами) при наличии бюджетного ограничения на суммарную величину финансовой помощи из национального бюджета. В этом случае оптимизационная задача распределения финансовой помощи может быть записана следующим образом:

$$\min_i \left\{ \frac{Tr_i}{\widehat{E}_i - \widehat{T}_i} \right\} \rightarrow \max_{Tr_i} \text{ при ограничении } \sum_{i=1}^N Tr_i = Tr, \quad (1)$$

где

Tr_i – объем финансовой помощи, получаемой i -м регионом из федерального бюджета;

\widehat{T}_i – потенциальные доходы бюджета получателя финансовой помощи;

\widehat{E}_i – оценка необходимых (нормативных) расходов бюджета получателя финансовой помощи;

Tr – суммарный объем федеральной финансовой помощи регионам.

Решением этой задачи является следующая формула распределения финансовой помощи регионам:

$$Tr_i = \gamma (\widehat{E}_i - \widehat{T}_i), \quad (2)$$

где γ определяется из условия

$$\sum_{i=1}^N (\widehat{E}_i - \widehat{T}_i) = \frac{Tr}{\gamma}. \quad (3)$$

В результате оптимальной стратегией центра является выделение каждому региону финансовой помощи, за счет которой финансируется одинаковая для всех регионов доля от наблюдаемого для данного региона разрыва между нормативными расходами и налоговым потенциалом. При этом доля погашаемого разрыва одинакова для всех регионов и равна отношению средств, выделенных на финансовую помощь регионам, к суммарной по всем регионам нормативной потребности в финансировании разрыва между доходными возможностями и расходными потребностями. Аналогичная формула расчета финансовой помощи может быть выписана для случаев, когда центр ориентируется не на нормативные значения расходов и доходов, а на фактические значения, или когда в расчет принимаются одновременно как фактические значения, так и нормативные оценки.

Таким образом, проведенный анализ позволил нам сформулировать гипотезу о том, что в России выделение федеральными властями финансовой помощи регионам осуществляется в целях покрытия разрыва между доходными и расходными показателями региональных бюджетов, что соответствует модели распределения федеральным центром финансовой помощи между регионами на основе роулсианского критерия выравнивания. Эта гипотеза будет использована нами далее при построении теоретической модели фискального поведения региональных властей, а ее соответствие статистическим данным будет проверено в эмпирической части данной работы.

Описание модели фискального поведения региональных властей

Для анализа фискального поведения региональных властей построим простую теоретическую модель. Предположим, что федеральный центр устанавливает единые для всех регионов правила формирования доходной базы (доли федеральных налогов, зачисляемых в региональные бюджеты, перечень региональных и местных налогов, методы расчета величины предоставления нуждающимся регионам финансовой помощи). Основываясь на заданных правилах, региональные власти принимают решения, касающиеся формирования доходов регионального бюджета и осуществления расходов, в целях предоставления общественных благ. Предположим также, что соответствующие решения осуществляются региональными властями исходя из соображений

обеспечения себе максимальной общественной поддержки со стороны населения региона. Одновременно будем считать, что для избирателей важнейшими критериями, характеризующими региональную власть, являются объем и структура предоставления общественных благ в регионе, а также уровень налоговой нагрузки (величина ставок региональных налогов, масштабы предоставляемых налоговых льгот и др.). При таких предположениях возникает определенная сопоставимость предпочтений властей и населения, естественная в системе, предполагающей выборность региональных властей.

Пусть целевая функция зависит от двух показателей – величины расходов консолидированного бюджета региона (положительно) и налоговых доходов, поступающих в распоряжение региона (отрицательно). Региональные налоговые доходы определяются выбранным уровнем ставок региональных и местных налогов, а также нормативами отчислений федеральных налогов в региональные и местные бюджеты.

Таким образом:

$$U(E^{(+)}, T^{(-)}) \rightarrow \max_{E, T}, \quad (4)$$

где E – расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации (как показатель, отражающий уровень предоставления общественных благ в регионе);

T – налоговые доходы консолидированного бюджета субъекта Федерации (поступления доходов от местных и региональных, а также федеральных налогов в региональный и местные бюджеты).

Рассматривая функцию полезности в таком виде, мы предполагаем, что расходы региональных бюджетов не включают в себя трансферты населению, а доходы представляют собой налоговые поступления, сокращающие потребление частных благ. При таких предпосылках приведенную формулировку модели можно рассматривать как задачу, аналогичную классической задаче выбора домашнего хозяйства между частным и общественным благом²⁵.

Формулировка (4) может быть записана также в других терминах:

$$U(E^{(+)}, (Y - T)^{(+)}) \rightarrow \max_{E, T}, \quad (5)$$

²⁵См. *Samuelson (1954); Williams (1966)*.

где Y – валовой доход региона.

Подобная запись учитывает тот факт, что рост налогов приводит к сокращению располагаемого дохода и сокращению потребления частных благ.

Региональные власти максимизируют функцию полезности (4) или (5) при ограничении, что расходы регионального бюджета не должны превышать суммы собственных доходов и получаемой финансовой помощи²⁶:

$$E \leq T + Tr, \quad (6)$$

где Tr – объем финансовой помощи, которую получает регион из федерального бюджета.

Предположим, что объем финансовой помощи определяется пропорционально разрыву между оценкой расходов и оценкой доходов регионального бюджета с некоторым коэффициентом γ . Предположим также, что оценки расходов рассчитываются как сумма фактических расходов с весом α и нормативов расходных потребностей региона с весом $(1-\alpha)$. Аналогично, оценка доходов рассчитывается как взвешенное среднее между фактическими доходами регионального бюджета с весом β и потенциально возможными собственными доходами (налоговым потенциалом) с весом соответственно $(1-\beta)$.

Значения коэффициентов α и β показывают, в какой мере процедуры оценки центром значения финансовой помощи регионам зависят от фактических и нормативных (потенциальных) показателей доходов и расходов, а γ показывает, в какой мере результаты распределения финансовой помощи оказывают воздействие на бюджетную обеспеченность регионов – получателей средств. То, насколько при распределении финансовой помощи учитываются фактические и нормативные (потенциальные) расходы и доходы региона, может быть интерпретировано как степень софинансирования со стороны федерального бюджета фактических расходов региона (софинансирование производства и потребления общественных благ или уменьшение цены общественного блага) и его участия в формировании доходов региона²⁷ (софи-

²⁶В данном разделе, если не оговаривается иное, термины «финансовая помощь центра» и «трансферт регионам» используются как синонимы.

²⁷Софинансирование расходов означает, что при увеличении фактических расходов на единицу трансферт возрастает на величину, равную $\gamma\beta$. Одновременно участие в

нансирование потребления частного блага в регионе или уменьшение цены частного блага). Коэффициент γ может быть проинтерпретирован как степень участия центра в финансировании разрыва между оценками расходов и доходов бюджета региона.

Таким образом, модель, исходя из которой центр распределяет финансовую помощь между регионами, предполагается следующей:

$$Tr = \gamma \{ \alpha E + (1 - \alpha) \cdot \hat{E} \} - [\beta T + (1 - \beta) \cdot \hat{T}], \quad (7)$$

где \hat{T} – налоговый потенциал региона, рассчитанный исходя из собственных и регулирующих налоговых доходов;

\hat{E} – нормативы расходных потребностей региона.

Данная модель использует в качестве параметров оценки налогового потенциала регионов и нормативов расходов региональных бюджетов. При теоретическом анализе мы будем считать их заданными экзогенно. Для проведения эмпирических оценок (см. ниже) мы использовали собственные оценки налогового потенциала и нормативов расходных потребностей регионов. Оценки налогового потенциала представляют собой теоретические значения величины обязательств по всем видам налогов, поступающих в региональные бюджеты, в регрессионном уравнении, объясняющими переменными в котором являются оценки величины налоговой базы по отдельным видам налогов²⁸. Оценки нормативов расходных потребностей представляют собой сумму теоретических значений расходов региональных бюджетов по отдельным статьям, полученных из уравнений, в которых объясняющими переменными являются доходы региональных бюджетов и набор факторов, характеризующих как необходимый объем предоставления соответствующих общественных благ, так и затраты на их предоставление (экономические, географические, социальные, демографические факторы)²⁹.

формировании доходов означает, что при сокращении фактических доходов бюджета на единицу трансферт увеличивается на величину $\gamma\alpha$. Соответственно, при росте фактических доходов происходит сокращение величины помощи, выделяемой центром.

²⁸Подробнее см. *Луговой, Синельников, Трунин (2001)*.

²⁹Подробнее см. *Кадочников, Синельников, Трунин (2001)*.

Анализ модели финансового поведения региональных властей

Предлагаемая модель достаточно проста и по своей сути аналогична модели потребительского выбора между благом (расходами на предоставление общественных благ) и антиблагом (налоговыми сборами) с параметрически заданным бюджетным ограничением. Условия первого порядка (необходимые, а при соответствующих предположениях о выпуклости функции полезности и ее кривых безразличия, – и достаточные) после преобразования и исключения переменной Лагранжа дают следующее условие оптимума в этой простой модели (5)–(7) – соотношение для предельной нормы замещения между увеличением расходов и снижением налогового бремени:

$$MRS_{ET} = -\frac{U_E}{U_T} = \frac{1 - \alpha\gamma}{1 - \beta\gamma}. \quad (8)$$

Таким образом, предельная норма замещения изменения расходов регионального бюджета изменением налогового бремени в регионе зависит от правил, согласно которым происходит распределение финансовой помощи регионам, т.е. от величины параметров α , β и γ (мы предполагаем, что все значения параметров не превосходят единицы).

Из выражения (7) следует, что $\alpha\gamma$ и $\beta\gamma$ представляют собой долю софинансирования федеральным центром отклонений фактических расходов и доходов от их нормативных или потенциальных значений. Поэтому предельная норма замещения (8) – это отношение доли собственного финансирования отклонения бюджетных расходов от нормативов расходных потребностей к доле собственного финансирования отклонений бюджетных доходов от налогового потенциала. При этом ключевое значение имеют не столько сами доли собственного финансирования, сколько различия между ними, т.е. то, в равной ли степени федеральный центр участвует в софинансировании отклонений доходов и расходов от их нормативных (потенциальных) значений.

Для того чтобы получить более подробные результаты анализа, рассмотрим в качестве примера модель с функцией полезности региональных властей в виде функции с постоянными эластичностями. Предпосылка о том, что функция полезности имеет такой вид, позволяет с небольшими ограничениями общности упростить использование

модели в целях анализа сравнительной статики. Предлагаемый вариант функции полезности имеет вид:

$$U(E, T) = \ln E + \omega \ln (Y-T)^{30}, \quad (9)$$

где ω – параметр функции полезности.

Для удобства дальнейшего изложения преобразуем ограничения модели, подставляя выражение для определения объема финансовой помощи (7) в ограничение (6) и группируя вместе слагаемые с E и T . В результате получим единственное ограничение для задачи максимизации полезности:

$$E(1-\gamma\alpha) - T(1-\gamma\beta) = \gamma A, \quad (10)$$

где

$$A = (1-\alpha)\hat{E} - (1-\beta)\hat{T}. \quad (11)$$

Выражение A (11), умноженное на параметр γ , является частью финансовой помощи, выделяемой региону на основе экзогенно заданных характеристик региона – нормативов расходных потребностей и налогового потенциала – и не зависит от их фактических значений. Соответственно, величина $Tr - \gamma A = \gamma(\alpha E - \beta T)$ представляет собой часть финансовой помощи, которая выделяется исходя из фактических значений доходов и расходов бюджета региона, скорректированных на параметры α и β .

Решая задачу максимизации полезности (9) при ограничениях (10) и (11), получим следующие выражения для оптимальных E^* и T^* , которые зависят от параметров задачи:

$$E^* = \frac{1-\gamma\beta}{1-\gamma\alpha} \cdot \frac{Y}{\omega+1} + \frac{\gamma}{1-\gamma\alpha} \cdot \frac{A}{\omega+1} \quad (12)$$

$$T^* = \frac{Y}{\omega+1} - \frac{\gamma}{1-\gamma\beta} \cdot \frac{\omega A}{\omega+1}. \quad (13)$$

На основе анализа выражений (12)–(13) можно рассмотреть, какое влияние на оптимальный выбор региональных властей оказывает изменение различных параметров, входящих в модель и определяющих характер методики распределения центром финансовой помощи на фискальное поведение региональных властей, выражающееся в выборе

³⁰При условии, что целевая функция представляет собой функцию вида (9), прямая $Y=T$ представляет собой асимптоту. Предполагается также, что $0 < T < Y$.

уровня налогового бремени и бюджетных расходов (подробно это сделано в работе *Кадочников, Синельников, Трунин, Шкробела (2001)*).

Полученные из модели результаты анализа сравнительной статистики (знаки производных оптимальных расходов и налоговых сборов регионального бюджета) можно объединить в следующую *табл. 2*:

Таблица 2

**Знаки частных производных оптимальных значений
налоговых доходов и расходов (регион является
реципиентом финансовой помощи)**

	Y	\hat{E}	\hat{T}	α	β	γ
Производная E^*	+	+	-	+	-	? ^а
Производная T^*	+	-	+	+	-	? ^б

а – «+», если $\alpha \geq \beta$; зависит от соотношения $Y(\alpha - \beta)$ и A , если $\alpha < \beta$;

б – «+», если $A < 0$; «-», если $A > 0$.

Как видно из результатов анализа, происходящее увеличение доналогового дохода экономических агентов в регионе, вызванное либо ростом уровня экономической активности, либо трансфертом дохода экономическим агентам, приводит к увеличению как уровня налоговых сборов, так и расходов, осуществляемых из регионального бюджета. При этом степень увеличения сбора налогов зависит от предпочтений региональных властей при сравнении объемов частных и общественных благ, потребляемых в регионе, и не зависит от применяемой формулы расчета финансовой помощи регионам. В то же время при росте дохода расходы бюджета растут тем больше, чем больше значение предельной нормы замещения уровня налогообложения объемом расходов в оптимальной точке. Таким образом, чем меньше β (чем больше ориентация центра при расчете объема финансовой помощи на налоговый потенциал по сравнению с фактическими доходами бюджета) и чем больше α (чем больше ориентация центра на фактические расходы бюджета) при выделении региону финансовой помощи, тем больше рост предложения общественных благ при росте доходов экономических агентов.

Важное значение при формировании методики имеет адекватная оценка налогового потенциала региона и его расходных потребностей. Как показано в *табл. 2*, чем выше значение \hat{E} , тем больше значение оптимальной величины расходов бюджета и меньше значение

налоговой нагрузки, выбираемые региональными властями. Влияние оценки величины налогового потенциала \hat{T} – обратное: чем выше \hat{T} , тем больше собираемые налоговые доходы и тем меньше осуществляемые расходы из регионального бюджета. Однако необходимо учитывать, что нормативы, характеризующие расходные потребности, и оценки налогового потенциала не могут быть использованы для формирования каких-либо стимулов поведения региональных властей. Являясь параметрами методики распределения финансовой помощи, эти оценки определяются индивидуально для каждого региона, поэтому какое-либо варьирование ими приводит к перераспределению объемов финансовой помощи между регионами. Изучение возникающих при этом эффектов выходит за рамки настоящей работы.

При анализе воздействия величины покрытия центром разрыва между оценкой расходов и доходов региона на выбор региональными властями оптимальных величин доходов и расходов бюджета следует обратить внимание на неоднозначное воздействие того или иного изменения этого параметра. Модель показывает, что при разных значениях других параметров задачи (степень софинансирования федеральным бюджетом расходов региона, участие в формировании доходов, величины нормативов расходных потребностей и налогового потенциала) воздействие изменения величины финансовой помощи на налоги, собираемые в регионе, и осуществляемые расходы может быть различным.

При симметричной модели распределения (одинаковая ориентация центра при расчете объема финансовой помощи на налоговый потенциал и на нормативы расходных потребностей) пропорциональное увеличение финансовой помощи приводит к увеличению бюджетных расходов и сокращению налоговых доходов – увеличение валового дохода региона приводит к увеличению потребления частных и общественных благ в регионе. Эта же ситуация наблюдается также в том случае, когда федеральный центр не принимает во внимание фактические доходы и расходы региона, а ориентируется только на их нормативные (потенциальные) значения. Это позволяет сделать вывод о том, что если центр стремится избежать возникновения стимулов к изменению региональными властями финансовой политики в целях воздей-

ствия на величину выделяемой им финансовой помощи, то федеральным властям следует применять методику расчета ее величины, основанную на симметричных правилах учета нормативных значений доходов и расходов. В данном случае выделяемая финансовая помощь будет вызывать только эффект дохода, т.е. увеличивать расходы регионального бюджета на предоставление общественных благ на величину, меньшую выделяемой финансовой помощи, и приводить к (также меньшему) сокращению налогового бремени, позволяющему экономическим агентам увеличить потребление частных благ.

В случае, если модель распределения является несимметричной и принимает во внимание в большей степени, например, фактические расходы (налоговые доходы), то помимо эффекта дохода возникает эффект замещения, связанный с поворотом бюджетного ограничения в сторону увеличения расходов (уменьшения доходов). В результате пропорциональное увеличение финансовой помощи может при определенных соотношениях параметров задачи приводить как к увеличению, так и к уменьшению доходов и расходов регионального бюджета (см. *табл. 1*).

При увеличении степени опоры модели распределения финансовой помощи на фактические расходы (α) дополнительное софинансирование расходов со стороны федерального бюджета стимулирует увеличение расходов. Если при этом софинансирование осуществляется не в полном размере, то региональные власти даже несколько наращивают налоговые доходы, компенсируя соответствующее снижение полезности увеличением расходов. Наоборот, если увеличивается степень опоры модели распределения финансовой помощи на фактические доходы (β), то региональные власти стремятся снизить доходы бюджета (снизить налоговое бремя), так как это снижение доходов будет замещено федеральной помощью, соответственно, если софинансирование со стороны федерального центра неполное, то происходит некоторое снижение расходов регионального бюджета.

Полученные результаты позволяют предположить, что при помощи параметров модели распределения финансовой помощи федеральные власти могут создавать различные фискальные стимулы в зависимости от целей проводимой экономической политики. Так, например, если задачей центра является минимизация масштабов утечки выделяемой финансовой помощи в частный сектор, то для этого следует установить

правила, обеспечивающие значительно большую степень софинансирования фактических расходов, чем степень участия в формировании доходов (значительное превышение α над β). И наоборот, если приоритетной задачей федерального центра является сокращение расходов, то при значительном превышении параметра β над α при увеличении величины финансовой помощи под воздействием эффекта замещения происходит сокращение налоговых доходов и в зависимости от соотношения параметров – уменьшение расходов, т.е. финансовая помощь будет полностью использоваться на увеличение потребления частных благ.

Оценка модели распределения федеральным центром финансовой помощи российским регионам и проверка гипотез о наличии фискальных стимулов в системе межбюджетных отношений

В первой части данного раздела для проверки того, насколько используемая при теоретическом анализе модель распределения федеральной финансовой помощи соответствует фактически использовавшимся в Российской Федерации механизмам, были проведены эконометрические оценки соответствующего уравнения. В общем виде с включением параметров, обсуждавшихся в первой части работы, модель распределения финансовой помощи регионам может быть записана следующим образом:

$$Tr_{i,t} = f(T_{i,t-s}, \hat{T}_{i,t-s}, E_{i,t-s}, \hat{E}_{i,t-s}) + \varepsilon_{i,t-s}, \quad s = 0, 1, 2, \quad (14)$$

где $\varepsilon_{i,t-s}$ – отклонение фактической финансовой помощи i -му региону в году t от расчетного значения на основании данных за год $t-s$ по модели (при оценках использовались значения, взятые с лагом от 0 до 2), которое может быть вызвано неучтенными в модели факторами, зависящими, например, от политической силы региональных властей, а также случайными возмущениями.

Во второй части раздела будут проверены некоторые из сформулированных в теоретической части работы гипотез, касающихся фискального поведения региональных властей, получающих федеральную финансовую помощь. При оценке фискальных стимулов мы будем

проверять влияние, обратное рассмотренному в уравнении (14), – как изменение финансовой помощи влияет на величину доходов и расходов регионального бюджета. Это означает, что подобное уравнение, в котором объясняющие переменные взяты без лага, необходимо оценивать в системе уравнений, иначе нарушается условие предопределенности объясняющих переменных. Рассмотрение значений с лагами 1 и 2, которое вполне обоснованно с точки зрения содержания бюджетного процесса, кроме того, позволяет корректно оценивать модель распределения финансовой помощи и уравнения для оценки фискальных стимулов отдельно.

В заключительной части раздела сформулированы выводы и даны некоторые предложения по экономической политике.

Оценка линейной модели распределения федеральной финансовой помощи между регионами

Высокие значения корреляции между фактическими и нормативными значениями доходов и расходов не позволяют оценивать уравнение (14) непосредственно. Модель распределения финансовой помощи может быть эквивалентным образом записана в виде, включающем софинансирование доходов и расходов регионального бюджета федеральным центром, а также покрытие разрыва между нормативными расходами и потенциальными бюджетными доходами (т.н. нормативным дефицитом). Соответствующее уравнение линейной регрессии (с константой) можно записать следующим образом:

$$Tr_{i,t} = a_0 + a_1(E - \hat{E})_{i,t-s} + a_2(T - \hat{T})_{i,t-s} + a_3(\hat{E} - \hat{T})_{i,t-s} + \varepsilon_{i,t-s}, \quad s = 0, 1, 2. \quad (15)$$

На основе анализа, проведенного в предыдущем разделе с учетом соответствия между коэффициентами уравнения (15) и параметрами модели распределения финансовой помощи ($a_3 = \gamma$, $a_1 = \alpha \cdot \gamma$, $a_2 = \beta \cdot \gamma$), можно сформулировать следующие гипотезы для коэффициентов:

$a_0 = 0$, т.е. в объеме финансовой помощи нет составляющей, рассчитываемой как некоторая сумма на душу населения, одинаковая для всех регионов;

$$0 \leq a_3 \leq 1, \text{ что соответствует предположению } 0 \leq \gamma \leq 1; \quad (16)$$

$0 \leq a_1 \leq a_3$, что с учетом соотношения $a_1 = \alpha \cdot \gamma$ и условия на a_3 соответствует предположению $0 \leq \alpha \leq 1$;

$0 \leq -a_2 \leq a_3$, что с учетом соотношения $a_2 = \beta \cdot \gamma$ и условия на a_3 соответствует предположению $0 \leq \beta \leq 1$.

Используемая статистика включает в себя данные по 86 регионам (исключены Чеченская республика, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Оценки проводились на основе данных региональной бюджетной статистики для России 1994–2000 гг.³¹, а также оценок налогового потенциала и нормативов расходных потребностей, рассчитываемых в ИЭПП³². Оценки проводились для показателей в расчете на душу населения, для приведения показателей в сопоставимые цены между годами использовался дефлятор номинального ВВП. С учетом того, что ценовая дифференциация между российскими регионами также очень велика, для приведения в сопоставимые между регионами цены использовался относительный межрегиональный индекс величины прожиточного минимума.

Если при оценке уравнения вида $Tr = E - T$ под величиной Tr понимать всю финансовую помощь, получаемую регионами, то будет оцениваться не модель выделения финансовой помощи, а тождество бюджетного ограничения, при котором величина расходов должна быть равна сумме доходов и финансовой помощи³³. Оценки, приведенные в данном разделе, не являются в этом смысле оценками бюджетного ограничения по нескольким причинам. Во-первых, уравнение (15) оценивалось отдельно для разных составляющих финансовой помощи – трансфертов из ФФПР и дополнительной финансовой помощи (это приводит к тому, что рассматриваемая финансовая помощь составляет только часть разности между фактическими доходами и расходами). Во-вторых, в уравнениях используются не только фактические доходы и расходы регионального бюджета, но и оценки

³¹См. отчеты об исполнении бюджетов регионов на сайте Министерства финансов РФ <http://www.minfin.ru/>.

³²Методику и результаты оценки налогового потенциала регионов России см. в *Баткибеков, Кадочников, Луговой, Синельников, Трунин (2000)*; методику и результаты оценки нормативов расходных потребностей см. в *Кадочников, Синельников, Трунин (2001)*.

³³Смысл получаемой зависимости будет заключаться не в том, что величина трансферта определяется в соответствии с величиной доходов и расходов бюджетов, а в том, что объем расходов приспособливается к величине собственных доходов и финансовой помощи.

налогового потенциала и нормативов расходных потребностей. В третьих, при оценках были использованы не суммарные, а налоговые доходы регионального бюджета. Кроме того, не учитывались прочие, помимо финансовой помощи, источники финансирования дефицита регионального бюджета.

На первом этапе расчетов оценки уравнения (15) проводились отдельно для всех лет с указанными выше комбинациями лагов зависимой и объясняющих переменных. В связи с имевшими место изменениями в механизме распределения финансовой помощи регионам можно предположить, что параметры α и β (a_1/a_3 , и $-a_2/a_3$ соответственно) могут быть различными для разных промежутков времени. Вследствие изменения общей величины финансовой помощи, предполагаемой законами о федеральном бюджете на соответствующие годы, по отношению к совокупному разрыву между доходами и расходами регионов можно предположить возможность изменения параметра γ (a_3) по годам. Для ответа на вопрос, как менялись параметры модели распределения финансовой помощи с течением времени, а также для проверки того, можно ли оценивать параметры на панельных данных, необходимо проверить гипотезу о равенстве коэффициентов уравнения (15) между годами. Проверка осуществлялась отдельно для трансферта из ФФПР и дополнительной финансовой помощи для пар соседних лет.

Результаты тестов показывают, что с точки зрения стабильности коэффициентов можно выделить три периода: 1994 г., 1995–1997 гг. и 1998–2000 гг. (с учетом того, что в 2000 г. происходило значимое изменение коэффициента a_1). В соответствии с полученными результатами дальнейшие оценки будем проводить для этих трех периодов: регрессия для 1994 г., оценка на панельных данных для 1995–1997 гг. и оценка на панельных данных для 1998–2000 гг. с фиктивной переменной для оценки изменения коэффициента a_1 в 2000 г.

В данном разделе нашей задачей является проверка сформулированных гипотез о коэффициентах (15), а также проверка того, как отличаются коэффициенты для различных видов финансовой помощи³⁴ и для различных групп регионов.

³⁴Как указывалось выше, трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов распределяются по наиболее формализованным правилам. Кроме того, регионы получа-

Оценка модели распределения трансфертов из ФФПР. Результаты оценок модели распределения трансфертов из ФФПР для трех рассматриваемых периодов приведены в табл. 3. Результаты оценок для 1994 г. показали, что модель, в которой объясняющей переменной является разность между фактическими расходами и доходами бюджета, лучше описывает объемы финансовой помощи, выделявшиеся в 1994 г., чем модель (15) (сравнение осуществлялось по скорректированному значению R^2 , а также информационному критерию Шварца). Это указывает на то, что основным ориентиром для выделения финансовой помощи были не нормативные значения расходов, а фактическое состояние бюджета региона – величины доходов и расходов (аналогичные оценки проводились и для других лет, но использование фактического дефицита бюджета вместо переменных, включенных в модель (15), не дает улучшения свойств оцениваемого уравнения на данных после 1994 г.).

В целом результаты эконометрических оценок модели распределения финансовой помощи для 1995–2000 гг. показывают, что используемая модель (15) удовлетворительно описывает фактические объемы финансовой помощи, выделявшейся российским регионам (фактические доходы и расходы бюджета, а также их нормативные значения в различные годы, объясняют 70–80% дисперсии величины трансферта из ФФПР). Это указывает на то, что гипотеза, согласно которой в рассматриваемые годы в России федеральный центр распределял финансовую помощь между регионами, ориентируясь на частичное покрытие разрыва между оценками доходов и расходов регионов, рассчитанными как взвешенное значение фактических и нормативных значений, не противоречит имеющимся статистическим данным.

Коэффициенты a_1 , a_2 и a_3 значительно отличаются от нуля, и их стандартные отклонения невелики, поэтому оценки α и β , полученные как отношение a_1 и $-a_2$ к a_3 , соответственно, можно считать достаточно достоверными. Результаты оценки моделей типа (15) указывают на правильность высказанных выше предположений, касающихся парамет-

ют дополнительную финансовую помощь, равную сумме дотаций, субвенций, средств, полученных по взаимным расчетам и сальдо выданных и возвращенных бюджетных ссуд.

ров α , β и γ . Основные выводы, которые следуют из проведенного эмпирического анализа, можно сформулировать следующим образом.

Таблица 3

**Результаты оценки уравнения (15) для трансферта
из Фонда финансовой поддержки регионов**

Объясняемая переменная:	Трансферт из ФФПР							
	1994	1994	1995-97	1995-97	1996-97	1998-00	1998-00	1998-00
Период оценок:	1994	1994	1995-97	1995-97	1996-97	1998-00	1998-00	1998-00
Лаги объясняющих переменных	0	0	0	1	2	0	1	2
Количество наблюдений	86	86	258	258	172	258	258	258
Объясняющие переменные:	В скобках под коэффициентами указана t-статистика							
константа	-0,377	-0,330	-0,233	0,036	0,310	-0,645	-0,474	-0,404
	(-4,849)	(-4,729)	(-2,941)	(0,445)	(2,725)	(-7,883)	(-4,323)	(-3,213)
софинансирование расходов (a_1)	0,262		0,324	0,368	0,324	0,195	0,218	0,240
переменная $E - \hat{E}$	(13,299)		(19,648)	(17,977)	(10,838)	(9,397)	(8,867)	(5,525)
то же с dummy на 2000 г.						0,072	0,203	0,327
переменная $(E - \hat{E}) \cdot dummy^{2000}$						(2,406)	(4,651)	(6,488)
софинансирование доходов (a_2)	-0,355		-0,406	-0,385	-0,301	-0,347	-0,266	-0,332
переменная $T - \hat{T}$	(-5,134)		(-6,352)	(-5,269)	(-2,833)	(-10,967)	(-5,816)	(-5,707)
дефицитное выравнивание (a_3)	0,269		0,455	0,408	0,343	0,671	0,537	0,458
переменная $\hat{E} - \hat{T}$	(15,257)		(23,563)	(20,141)	(12,452)	(26,462)	(17,753)	(13,992)
фактический дефицит бюджета		0,262						
переменная $E - T$		(17,154)						
R^2 adjusted	0,771	0,775	0,737	0,669	0,534	0,795	0,662	0,563
α	0,974	1,000	0,712	0,902	0,945	0,291	0,406	0,524
β	1,320	1,000	0,892	0,944	0,878	0,517	0,495	0,725
γ	0,269	0,262	0,455	0,408	0,343	0,671	0,537	0,458
Отличие α^{2000} от α в 1998–99 гг.						0,107	0,378	0,714

1. Выделяемая из федерального центра финансовая помощь регионам положительно зависит от величины разрыва между оценкой доходов и расходов региональных бюджетов. Кроме того, наблюдается положительная зависимость выде-

ляемой помощи от фактических расходов регионов и нормативов расходных потребностей, а также отрицательная зависимость помощи от фактического объема налоговых доходов региональных бюджетов и оценки налогового потенциала регионов.

2. Выявленные подпериоды оценок согласуются с этапами совершенствования межбюджетных отношений в РФ. Так, в 1994 г. основным фактором, который принимался во внимание федеральным центром при выделении финансовой помощи, действительно был фактический текущий дефицит бюджета региона. В 1995–1997 гг. для расчетов стали использоваться фактические значения за предыдущие годы и нормативы доходов и расходов региональных бюджетов, а в 1998 г. была принята официальная методика распределения дотаций на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности, которая в качестве базовых показателей для расчета использует индексы налогового потенциала и бюджетных расходов для определения объема выделяемой помощи. Это позволяет объяснить результаты оценок для 1994 г., а также снижение величины оценок параметров α и β в 1998–2000 гг. по сравнению с 1995–1997 гг. Снижение (не монотонное) оцененных значений α по годам указывает на то, что при определении величины помощи федеральный центр постепенно переходил от расчета величины поддержки, исходя из фактических расходов к использованию нормативов (индекса) расходных потребностей. Аналогичное снижение наблюдается и для β , что характеризует все большее использование нормативов при расчете финансовой помощи.
3. В целом приведенные в таблицах данные показывают, что для всех вариантов оценивания модели распределения финансовой помощи оценка параметра α меньше, чем параметра β ³⁵. Как было показано в теоретической части работы,

³⁵ Значимость отличий для параметров α и β оценивалась тестом Вальда на сравнение коэффициентов a_1 и a_2 с учетом изменения коэффициента a_3 , а также того, что α и β определяются как отношения коэффициентов a_1 и $-a_2$ к a_3 соответственно, и a_3 при

это указывает на то, что федеральный бюджет в большей мере участвует в формировании доходов, чем в софинансировании расходов региональных бюджетов. Такое положение может объясняться тем, что до 1999 г. методика расчета трансфертов из ФФПР предполагала использование фактических налоговых доходов региональных бюджетов прошлых лет (с некоторыми корректировками) в качестве базы для расчета трансфертов регионам. Для оценки потребности в расходах использовался объем расходов 1991 г., который в силу многочисленных корректировок и согласований оказывался более близок к некоторому среднему значению, в соответствии с которым центр был готов финансировать региональные бюджетные расходы, т.е. к тому пониманию норматива расходных потребностей, которое использовалось при проведении расчетов. Другим соображением, объясняющим превышение параметра β над α , является то, что объем доходных полномочий региональных властей меньше, чем объем расходных полномочий. Поэтому относительно более низкие налоговые поступления в региональный бюджет могут являться для федерального центра более значимым поводом к увеличению финансовой помощи, чем высокие расходы регионального бюджета.

4. Даже в последние годы, которые можно охарактеризовать повышением объективности методики выделения трансфертов регионам, некоторая часть финансовой помощи остается необъясненной. Частично это можно объяснить индивидуальным подходом к каждому региону и его проблемам при выделении дополнительных финансовых ресурсов. Примером могут служить политические аргументы губернаторов, влияющие на решение федеральных властей при выделении дополнительной финансовой помощи³⁶, влияние региональных властей на исходные показатели для расчета трансферта и др.

этом значимо отличается от нуля на высоком уровне значимости (стандартные отклонения всех коэффициентов невелики).

³⁶ Более подробно см., например, работы *Treisman (1996); Treisman (1999)*.

Как уже упоминалось выше, объясняющие переменные в уравнении (15) не являются независимыми, по этой причине нельзя разделить объясненную дисперсию в уравнении (15) на три составляющих по числу содержательных объясняющих переменных. Это означает, что статистические свойства используемых данных и полученных оценок не позволяют делать вывод о том, какая часть трансферта выделяется соответственно на софинансирование расходов, доходов и дефицита. Тем не менее можно оценить частные коэффициенты корреляции между величиной финансовой помощи и объясняющими переменными (корреляция между показателями после устранения влияния остальных переменных). Соответствующие значения частных коэффициентов корреляции между величиной трансферта и отклонениями расходов от нормативов, доходов от нормативов и нормативного дефицита в модели (15) составляют примерно 0,5~0,6, -0,5~-0,3, 0,8~0,9 соответственно и для разных лет отличаются незначительно.

Оценка модели распределения финансовой помощи помимо трансфертов из ФФПР. В дополнение к приведенным выше оценкам для трансферта из ФФПР проведем оценки модели (15) для финансовой помощи, выделяемой помимо трансферта. При этом мы стремимся проверить предположение о том, что дополнительная финансовая помощь регионам из федерального бюджета выделяется по менее формализованным правилам и при расчете ее величины фактические доходы и расходы бюджета используются в большей степени, чем нормативы (см. табл. 4).

Результаты для 1994 г. показывают, что, как и для трансферта из ФФПР, для дополнительной финансовой помощи модель, в которой в качестве объясняющей переменной используется фактический дефицит регионального бюджета, лучше модели (15). При этом коэффициент γ для дополнительной финансовой помощи (0,7) существенно превышает значение, оцененное для трансферта из ФФПР (0,26). Это указывает на то, что в 1994 г. именно дополнительная финансовая помощь была основным источником покрытия дефицита региональных бюджетов, при этом расчет объема выделяемой помощи не опирался на нормативы, а проводился исходя из фактических значений дефицита.

Таблица 4

**Результаты оценки уравнения (15) для дополнительной
финансовой помощи в 1994–2000 гг.**

Объясняемая переменная:	Дополнительная финансовая помощь							
	1994	1994	1995-97	1995-97	1996-97	1998-00	1998-00	1998-00
Период оценок:	1994	1994	1995-97	1995-97	1996-97	1998-00	1998-00	1998-00
Лаги объясняющих переменных	0	0	0	1	2	0	1	2
Количество наблюдений	86	86	258	258	172	258	258	258
Объясняющие переменные:	В скобках под коэффициентами указана t-статистика							
константа	0,214	0,276	-0,179	0,241	0,521	-0,504	-0,220	-0,356
	(1,732)	(2,418)	(-2,496)	(2,800)	(5,053)	(-7,396)	(-2,360)	(-4,361)
расходное выравнивание (a_1)	0,671		0,243	0,247	0,237	0,276	0,236	0,295
переменная $E - \widehat{E}$	(20,987)		(16,333)	(11,420)	(8,753)	(15,967)	(11,325)	(16,190)
то же с $dummy$ на 2000 г						-0,218	-0,136	-0,096
переменная $(E - \widehat{E}) \cdot dummy^{2000}$						(-8,742)	(-3,650)	(-2,924)
доходное выравнивание (a_2)	-0,691		-0,450	-0,372	-0,332	-0,243	-0,084	-0,217
переменная $T - \widehat{T}$	(-6,184)		(-7,799)	(-4,825)	(-3,450)	(-9,248)	(-2,161)	(-5,753)
дефицитное выравнивание (a_3)	0,720		0,329	0,223	0,168	0,349	0,211	0,236
переменная $\widehat{E} - \widehat{T}$	(25,761)		(18,920)	(10,447)	(6,749)	(16,543)	(8,199)	(11,093)
фактический дефицит бюджета		0,702						
переменная $E - T$		(28,021)						
R^2 adjusted	0,903	0,902	0,650	0,397	0,337	0,662	0,418	0,561
α	0,932	1,000	0,739	1,108	1,411	0,791	1,118	1,250
β	0,960	1,000	1,368	1,668	1,976	0,696	0,398	0,919
γ	0,720	0,702	0,329	0,223	0,168	0,349	0,211	0,236
Отличие α^{2000} от α в 1998–99 гг.						-0,625	-0,645	-0,407

Оценки модели распределения дополнительной финансовой помощи для 1995–1997 гг. показали, что значение β , как и в случае трансферта из ФФПР, больше α , т.е. федеральный центр в большей степени участвует в формировании доходов регионального бюджета, чем софинансирует увеличение расходов. При этом полученные оцен-

ки α и β почти во всех случаях больше единицы. Это не может быть проинтерпретировано в рамках предлагаемой модели распределения финансовой помощи (7), но может быть объяснено для преобразованной модели (15). Дополнительная финансовая помощь выделяется на основании менее формализованных критериев, чем трансферт из ФФПР, при этом объем выделяемой финансовой помощи часто является предметом торга региональных властей с федеральным центром, основными аргументами в котором являются недостаточные собственные налоговые доходы или вынужденно высокие расходы регионального бюджета. Федеральный центр на основе этих аргументов выделяет дополнительную финансовую помощь, погашая возникающий разрыв (с коэффициентами пропорциональности a_1 , $-a_2$ и a_3) и излишне принимая во внимание фактические значения доходов и расходов региона. В результате выделяется избыточный объем финансовой помощи, превышающий размер помощи, который мог бы быть выделен пропорционально фактическому дефициту бюджета.

Ситуация в 1998–2000 гг. характеризуется уменьшением β , что соответствует увеличению веса налогового потенциала в модели распределения финансовой помощи. Значения α сохранились на прежнем высоком уровне. Оценка коэффициента при фиктивной переменной, характеризующего отличие α в 2000 г. от предыдущих лет, показывает, что в 2000 г. произошло снижение α примерно на 0,4–0,6, т.е. федеральный центр при распределении финансовой помощи в меньшей степени ориентировался на фактические расходы и стал производить расчет помощи на основе нормативов расходов (на практике – с использованием индекса бюджетных расходов).

В целом можно отметить, что расчет дополнительной финансовой помощи действительно в большей мере опирался на фактические доходы и расходы бюджета по сравнению с трансфертом из ФФПР. Кроме того, несколько менее удовлетворительные характеристики оцененного уравнения (R^2 , значимость коэффициентов) указывают на то, что значительная часть финансовой помощи выделялась с учетом некоторых других факторов, не включенных в модель, – например, по политическим соображениям.

Оценка моделей распределения финансовой помощи для различных групп регионов. С учетом особенностей устройства системы межбюд-

жетных отношений в России можно предположить, что модель распределения финансовой помощи отличается для разных регионов, точнее, – для различных групп регионов. Так, в методике распределения трансфертов из ФФП явным образом указано, что часть средств (20%) выделяется на выравнивание налогового потенциала наименее обеспеченных регионов. Кроме того, отдельный статус имеют северные регионы, которые также могут получать дополнительную помощь, в частности – на финансирование завоза продукции в районы с ограниченной транспортной доступностью.

Для того чтобы проверить гипотезу о существовании различий в параметрах методики распределения центром финансовой помощи для различных групп регионов, мы выделили из всех регионов группу высокодотационных (регулярно получающих значительные суммы финансовой помощи в расчете на душу населения) – в нее вошли 26 регионов. Для проверки, аналогично традиционным тестам на стабильность коэффициентов, мы использовали фиктивные переменные, равные 1 для высокодотационных регионов и 0 для остальных. Расчеты показывают, что результаты для высокодотационных регионов отличаются от результатов для остальных регионов лишь в последние годы (1998–2000 гг.). Это соответствует тому, что часть финансовой помощи выделяется специально на повышение бюджетной обеспеченности высокодотационных регионов до некоторого уровня именно с 1998 г.

Аналогичные оценки были проведены с фиктивной переменной для северных регионов. Результаты оценок показывают, что для северных регионов значения параметров модели для большинства случаев значительно отличаются от значений параметров для остальных регионов – северные регионы характеризуются несколько большим по сравнению с остальными регионами значением γ , что говорит о том, что федеральное правительство выделяло финансовую помощь в расчете на погашение большей части дефицита бюджета северных регионов.

Таким образом, гипотеза о едином подходе федеральных властей ко всем регионам при выделении финансовой помощи не подтверждается эмпирическими данными (по крайней мере, в последние годы).

Проверка гипотез о фискальном поведении региональных властей

В терминах рассмотренной в первой части модели выбора региональных властей между величиной налогов и расходов регионального бюджета при заданной методике распределения финансовой помощи фискальные стимулы выражаются в изменении оптимальных значений объемов налоговых сборов и расходов, осуществляющемся в целях увеличения благосостояния населения региона. Здесь мы не будем заниматься эмпирическими оценками функции полезности российских регионов, а ограничим понятие фискальных стимулов так, как это делается, например, в работе *Журавская (1998)*. Будем считать, что фискальные стимулы возникают в том случае, когда центр, определяя правила распределения финансовой помощи, создает условия, при которых оптимальное соотношение доходов и расходов регионального бюджета изменяется.

Возможны различные трактовки того, какие стимулы следует считать положительными, а какие отрицательными. С точки зрения увеличения благосостояния региона, оправданным является стремление центра не только к увеличению предложения общественных благ в регионе, но и к росту потребления частных благ, которое возникает при сокращении налогового бремени. При более ограниченном подходе можно предположить, что целью федерального правительства при выделении регионам финансовой помощи является увеличение потребления общественных благ населением региона. В этом случае правила выделения финансовой помощи должны способствовать увеличению расходов при увеличении величины трансферта, не вызывая одновременного сокращения налогов. Исходя из этого, сокращение сбора налогов в регионе при получении финансовой помощи может трактоваться как возникновение негативных фискальных стимулов.

Из теоретического анализа модели поведения региональных властей следует, что направление воздействия изменения объема финансовой помощи региону на выбираемые региональными властями значения величины собираемых налогов и осуществляемых расходов может меняться в зависимости от соотношения между параметрами модели α и β .

Эмпирические оценки модели распределения финансовой помощи, проведенные в предыдущем разделе, указывают на то, что на протяжении 1994–2000 гг. в России наблюдалась ситуация, характеризуемая превышением параметра β над α . Из теоретического анализа следует, что при $\alpha < \beta$ эффект дохода при увеличении трансферта может приводить к увеличению расходов и сокращению налоговых доходов, эффект замещения при таком соотношении параметров приводит к уменьшению налоговых доходов и расходов. В результате при увеличении финансовой помощи стимулы к сокращению налоговых доходов при постоянных α и β достаточно сильны, при этом знак изменения расходов может быть как положительным, так и отрицательным. Одновременно с этим уменьшение α и уменьшение β также создает разнонаправленные эффекты по отношению к оптимальной величине доходов и расходов. В итоге знак изменения доходов и расходов может быть не определен, но с учетом описанных выше соображений можно ожидать, что в России в 1994–2000 гг. имели место негативные фискальные стимулы, т.е. увеличение объема получаемой финансовой помощи могло приводить к снижению налоговых доходов региональных бюджетов.

Ниже мы выполним несколько вариантов проверки гипотезы о существовании фискальных стимулов у региональных властей, получающих финансовую помощь. Сначала будут рассмотрены зависимости налоговых доходов и расходов региональных бюджетов от величины финансовой помощи в приростах, что позволяет получить правильную спецификацию модели в предположении, что все остальные факторы, влияющие на доходы и расходы, не изменяются. Другим вариантом проверки того, как влияет объем получаемой финансовой помощи на величину налоговых доходов и расходов регионального бюджета, является использование более дезагрегированных моделей формирования налоговых доходов и расходов региональных бюджетов. Некоторые из них будут рассмотрены ниже.

Оценка зависимости прироста налоговых доходов и прироста расходов от прироста финансовой помощи. Для проверки наличия фискальных стимулов оценим зависимость приростов налоговых доходов и расходов региональных бюджетов от прироста финансовой помощи, т.е. будем считать, что прочие факторы, определяющие фискальную

политику регионов (различные для отдельных регионов), являются неизменными во времени. Как было показано ранее, объем выделяемой финансовой помощи зависит от фактических доходов и расходов региональных бюджетов в текущем году. Это относится, главным образом, к дополнительной финансовой помощи, оперативно выделяемой в течение года. Сказанное означает, что зависимость между доходами, расходами и финансовой помощью необходимо оценивать в системе одновременных уравнений. При этом мы будем предполагать, что прирост налоговых доходов и расходов региональных бюджетов помимо прироста финансовой помощи зависит также от своих предыдущих значений (т.е. обладает определенной инерционностью). Предыдущее значение финансовой помощи не включено в оцениваемую систему, так как в модели распределения финансовой помощи мы предполагаем, что объем гранта не зависит от своих предыдущих значений. Система уравнений в такой форме является точно идентифицируемой:

$$\begin{cases} \Delta_i T_i = a_0 + a_1 \cdot \Delta_{i-1} T_i + a_2 \cdot \Delta_i Tr_i + \varepsilon_i^T \\ \Delta_i E_i = b_0 + b_1 \cdot \Delta_{i-1} E_i + b_2 \cdot \Delta_i Tr_i + \varepsilon_i^E \\ \Delta_i Tr_i = c_0 + c_1 \cdot \Delta_i T_i + c_2 \cdot \Delta_i E_i + \varepsilon_i^{Tr} \end{cases} \quad (17)$$

При этом мы проверим следующие гипотезы о знаках коэффициентов:

$b_2 > 0$ – увеличение объема получаемой финансовой помощи приводит к увеличению расходов регионального бюджета, т.е. к повышению уровня предоставления общественных благ;

$a_2 < 0$ – увеличение объема получаемой финансовой помощи сопровождается снижением налоговых доходов;

$c_1 < 0$ – финансовая помощь снижается при увеличении налоговых доходов региона;

$c_2 > 0$ – увеличение расходов приводит к увеличению финансовой помощи.

Использование приращений по времени помимо прочих факторов, значения которых предполагаются постоянными, позволяет удалить также специфические значения константы для каждого региона (fixed effects), которые можно ожидать в общем случае для модели в уровнях. Однако для системы (17) в приращениях нельзя использовать метод наименьших квадратов, так как он даст несостоятельные оценки из-за

того, что ошибки ε_i^T и ε_i^E коррелируют с $\Delta_{t-1}T_i$ и $\Delta_{t-1}E_i$, соответственно. Эту проблему можно решить путем использования инструментальных переменных $\Delta_s T_i$ и $\Delta_s E_i$ для всех $s < t-1$, для которых есть данные (до 1995 г.).

Для того чтобы убрать влияние изменения финансовой помощи в предыдущие годы на изменение доходов и расходов регионального бюджета в текущем периоде, также использовались инструментальные переменные $\Delta_s Tr_i$ для всех $s \leq t-1$, для которых имеются статистические данные. В дополнение к этому с учетом возможного присутствия неучтенных факторов в модели можно ожидать, что ошибки ε_i^T , ε_i^E и ε_i^{Tr} коррелированы между собой. По этим причинам для оценок системы (17) использовался трехшаговый метод наименьших квадратов. Оценки проводились на основе данных региональной бюджетной статистики для России 1994–2000 гг. Расчеты проводились для 85 регионов РФ (все регионы, кроме Чеченской республики, Ханты-Мансийского АО, Ямало-Ненецкого АО и Таймырского АО). Результаты оценок системы уравнений (17) приведены в *табл. 5*.

Результаты показывают, что значимые отрицательные коэффициенты зависимости прироста налогов от прироста объема получаемой финансовой помощи наблюдаются только для 1997 и 1998 гг., коэффициенты составляют $-0,3$ и $-0,1$ соответственно (результаты для 1998 г. следует рассматривать с учетом низких доходов федерального и региональных бюджетов и прошедшего финансового кризиса, что привело к резкому снижению доходов, которое не было вызвано изменением финансовой помощи). Для 1999–2000 гг. значимой зависимости прироста налоговых доходов от прироста финансовой помощи обнаружить не удалось.

Одновременно с этим почти для всех лет (кроме 1997 г.) наблюдается значимая положительная зависимость прироста расходов регионального бюджета от прироста финансовой помощи, при этом коэффициент составляет от $0,5$ почти до 1 в зависимости от года. Это означает, что увеличение финансовой помощи в значительной мере расходовалось на увеличение предоставления общественных благ в регионе.

Таблица 5

Результаты оценки уравнений (17)

Период оценок:	1996	1997	1998	1999	2000
Количество наблюдений	255	255	255	255	255
	В скобках указана t-статистика				
Уравнение для прироста доходов					
a_0	0.001	0.690	-0.396	-0.628	0.348
Константа	(0.010)	(6.040)	(-2.830)	(-6.340)	(1.908)
A_1	0.031	0.641	-0.675	-0.024	0.404
прирост налогов с лагом	(0.331)	(1.001)	(-2.968)	(-0.265)	(1.873)
A_2	-0.108	-0.318	-0.110	-0.076	-0.354
прирост финансовой помощи	(-1.405)	(-3.016)	(-2.072)	(-1.188)	(-1.293)
R^2 adjusted	-0.0003	0.0072	0.152	0.008	0.144
Уравнение для прироста расходов					
b_0	0.305	6.942	-0.814	-0.823	0.226
Константа	(1.936)	(1.421)	(-3.694)	(-6.562)	(1.052)
b_1	-0.071	-5.724	-0.442	-0.003	0.119
прирост расходов с лагом	(-1.078)	(-1.190)	(-2.332)	(-0.114)	(1.349)
b_2	0.585	-4.778	0.549	0.785	0.963
прирост финансовой помощи	(4.715)	(-1.138)	(3.065)	(9.596)	(2.992)
R^2 adjusted	0.197	0.144	0.564	0.570	0.104
Уравнение для прироста финансовой помощи					
c_0	-0.151	1.208	-0.510	0.064	0.039
Константа	(-1.412)	(2.297)	(-1.885)	(0.605)	(0.787)
c_1	-0.630	-2.803	-1.676	-1.384	-0.604
прирост налогов	(-4.327)	(-3.876)	(-5.242)	(-10.926)	(10.685)
c_2	0.506	0.572	0.779	1.124	0.604*
прирост расходов	(6.465)	(2.531)	(9.595)	(15.908)	
R^2 adjusted	0.337	0.116	0.509	0.666	0.594

* Оценки для 2000 г. проводились с ограничением $c_1 + c_2 = 0$.

В целом можно отметить, что не удалось обнаружить существования устойчивых негативных фискальных стимулов модели распределения финансовой помощи для российских регионов в 1994–2000 гг.

Модели зависимости налоговых доходов региональных бюджетов от показателей, характеризующих налоговую базу, и от величины финансовой помощи. Рассмотрим модели налоговых доходов и расходов региональных бюджетов, которые включают показатели, налоговой базы для доходов и характеристики бюджетной сети для расходов ре-

гионального бюджета³⁷. Для того чтобы специфицировать модель формирования налоговых доходов региональных бюджетов, мы включили в нее величину финансовой помощи и переменную, характеризующую величину налоговой базы и ее структуру. В качестве наиболее агрегированной характеристики налоговой базы возьмем показатель ВРП региона, а для характеристики структуры налоговой базы – показатель доли сельского населения в общей численности населения, отражающий соотношение промышленности и сельского хозяйства в регионе. Оценки такого уравнения были проведены для 1995–2000 гг., при этом для каждого года рассматривались несколько вариантов, в которых использовалась финансовая помощь как в текущем году, так и взятая с лагом 1–3 года. В целом результаты оценок показывают, что модель объясняет около 70–80% дисперсии налоговых доходов регионов, при этом коэффициент при валовом региональном продукте оказывается значимым и положительным во всех случаях (доля изымаемой добавленной стоимости в регионе в территориальный бюджет в виде налогов составляет около 10–20%). Доля сельского населения оказывается значимой (с отрицательным знаком) только в ранние годы, указывая на пониженный уровень средний налоговых изъятий из регионов с высокой долей сельского хозяйства. В то же время коэффициент при величине финансовой помощи в большинстве случаев оказывается незначимо отличающимся от нуля.

Зависимость расходов регионального бюджета от показателей, характеризующих стоимость и объем предоставления общественных благ, и величины финансовой помощи. Для адекватной спецификации модели зависимости расходов региональных бюджетов от величины получаемой финансовой помощи мы включили в нее набор факторов, определяющих дифференциацию расходов бюджетов. Во-первых, это – климатогеографические особенности (продолжительность холодного времени года, удаленность от основных транспортных путей), социально-демографическая обстановка в регионе (возрастная структура населения, степень урбанизации), а также уровень цен. Во-вторых, это состояние и развитость бюджетной сети (обеспеченность больницами, школами и т.п.), доля услуг ЖКХ, оплачиваемая населением, а также

³⁷ Подробнее см. *Луговой, Синельников, Трунин (2001); Кадочников, Синельников, Трунин (2001).*

возможность финансировать общественные блага, т.е. фактические доходы бюджета региона. При этом для исследования влияния финансовой помощи на величину расходов доходы бюджета региона следует разделить на две самостоятельные переменные – собственные налоговые доходы и финансовая помощь. С учетом высказанного выше может быть оценена зависимость расходов региональных бюджетов от доли городского населения в регионе; доли покрытия населением услуг ЖКХ; обеспеченности населения средним медицинским персоналом (численность среднего медицинского персонала на душу населения); обеспеченности населения школами (количество школ на душу населения); величины прожиточного минимума.

Построенная эконометрическая модель достаточно хорошо объясняет расходы региональных бюджетов. Увеличение финансовой помощи на единицу в среднем приводит к увеличению расходов на 1–1,5. Это может объясняться несколькими причинами. Во-первых, может иметь место софинансирование расходов за счет увеличения налоговых доходов (т.е. в те годы, когда увеличение расходов больше, чем увеличение финансовой помощи, наблюдается увеличение налоговых доходов). Во-вторых, финансирование расходов может осуществляться и за счет неналоговых доходов, а также за счет заимствований.

Подводя итоги эмпирической оценки воздействия финансовой помощи на фискальное поведение региональных властей, следует отметить их определенную несогласованность с теоретическими соображениями. Как было показано выше, теоретические соображения о влиянии паушальных безусловных грантов на выбор властей – получателей гранта между общественными и частными благами говорят об эффекте возникновения «утечки» (*leakage*) части предоставляемых региону ресурсов в виде увеличения потребления частных благ в регионе (снижения налоговых ставок). Точно также анализ построенной нами теоретической модели говорит о том, что при наблюдаемом на практике значении параметра α несколько меньшем, чем параметр β увеличение финансовой помощи должно приводить к снижению налоговых поступлений. Эмпирический анализ, проведенный в целях изучения эффекта, оказываемого распределяемой между субъектами Федерации федеральной финансовой помощи на величину налоговых сборов региональных властей в Российской Федерации, в большинстве случаев показывает отсутствие статистически значимой зависимости. При этом

увеличение трансферта сопровождается соответствующим или немного меньшим увеличением расходов.

Для объяснения отсутствия видимой «утечки» финансовой помощи из федерального бюджета на потребление частных благ в России можно воспользоваться соображениями, которые приводятся при интерпретации несколько другого эмпирически наблюдаемого явления – «эффекта липучки» (*flypaper effect*)³⁸. В соответствии с «эффектом липучки» наблюдаемая реакция получателя паушального гранта при выборе между потреблением частных и общественных благ отличается от реакции на повышение доходов избирателей на территории, подведомственной рассматриваемому получателю гранта, например, вследствие снижения федеральных налогов, причитающихся к уплате на данной территории). Это происходит несмотря на то, что обе ситуации являются эквивалентными с точки зрения теоретического анализа.

Исследования эффекта, оказываемого безусловными грантами на расходы местных властей в США, показывают, что получение гранта в сумме \$100 приводит к росту расходов на потребление общественных благ на \$40–\$50, в то время как эквивалентный по сумме рост доходов жителей территориального образования вследствие снижения федеральных налогов приводит к увеличению государственных расходов лишь на \$5–\$10³⁹.

Для объяснения такого положения предлагается несколько гипотез, которые были более подробно рассмотрены выше и сводятся к наличию собственных предпочтений субнациональных властей, не совпадающих с предпочтениями репрезентативного избирателя. Однако перечисленные выше причины могут оказаться недостаточными для объяснения крайне высокого роста расходов в российских регионах при получении финансовой помощи. Такое существенное влияние финансовой помощи на бюджетные расходы регионов (среднегодовой рост расходов приближается к 100% получаемых финансовых ресурсов), по-видимому, происходит по нескольким дополнительным причинам. В первую очередь необходимо отметить, что в силу действующего законодательства региональные власти обязаны предоставлять общественные блага и осуществлять трансферты населению

³⁸ См. *Cullis and Jones (1998)*. P. 321–326.

³⁹ См. *Gramlich (1977)*. P. 282–290.

в размерах, значительно превышающих собственные доходы региона и получаемую им финансовую помощь. Кроме того, бюджетная ситуация в России характеризовалась высоким объемом просроченной кредиторской задолженности региональных бюджетов поставщикам товаров и услуг, а также перед получателями социальных выплат. Таким образом, предоставляемый объем общественных благ по стоимости превышает фактические расходы на их финансирование, что в особенности характерно для регионов, сильно зависимых от федеральной финансовой помощи. В этих условиях паушальный нецелевой грант приобретает характер целевого, идущего на финансирование невыполненных социальных обязательств и погашение задолженности. Следует указать также на то обстоятельство, что фактические условия выделения финансовой помощи из федерального бюджета несколько отличаются от рассмотренных в модели. При расчетах и финансировании выделяемых грантов на регионы накладываются условия установления максимальных ставок по региональным налогам, взыскания задолженности по налогам, перевода исполнения бюджета в федеральное казначейство и т.д. Подобные ограничения затрудняют «утечку» гранта в частный сектор.

Можно также предположить, что расходы регионального бюджета на предоставление общественных благ и социальная обстановка в регионе для региональных властей в настоящее время значительно более важны по сравнению с выгодами от принятия мер в области снижения налогового бремени, особенно если учесть незначительную дифференциацию налогового бремени по регионам.

Таким образом, эмпирический анализ не дает оснований для утверждения, что система межбюджетной финансовой помощи в России в 1994–2000 гг. вызвала формирование отрицательных фискальных стимулов (в описанном выше узком смысле: наличие отрицательной связи между объемом финансовой помощи и налогами, собираемыми в региональный бюджет). Увеличение (уменьшение) федеральной финансовой помощи регионам приводило к увеличению (уменьшению) расходов региональных бюджетов и не вызывало сокращения уровня налоговых поступлений в регионах. По всей видимости, отсутствие фискальных стимулов было вызвано не устройством системы финансовой помощи, а иными характеристиками межбюджетных отношений: в частности, высоким уровнем возложенных на региональ-

ные бюджеты федеральных расходных мандатов, а также низким объемом налоговых полномочий региональных властей.

Выводы из эмпирического анализа и предложения по экономической политике

Анализ результатов эмпирической проверки гипотез о характере применявшейся в России в 1994–2000 гг. методики распределения финансовой помощи и зависимости фискального поведения региональных властей от параметров этой методики показывает следующее.

1. В рассматриваемые годы распределение финансовой помощи из федерального бюджета основывалось на погашении некоторой доли разрыва между оценкой доходов и расходов региональных бюджетов. Утверждение о том, что оценка соответствующего разрыва производилась на основе как фактических значений доходов и расходов региональных бюджетов, так и значений налогового потенциала территорий и нормативов расходных потребностей региональных бюджетов, согласуется с эмпирическими данными. При этом с течением времени выделение финансовой помощи из федерального бюджета происходило с ориентацией во все большей степени на использование значений оценок доходного потенциала и расходных потребностей по сравнению с фактическими значениями доходов и расходов. Федеральный центр во все меньшей степени софинансировал фактические расходы и участвовал в компенсации колебаний налоговых доходов регионов.

Эмпирические оценки говорят в пользу предположения о приверженности центра роулсианским принципам справедливости, требующим максимального улучшения положения регионов, являющихся наименее обеспеченными доходной базой. Таким образом, если данная цель действительно является приоритетной при организации системы межбюджетных отношений, то следует во все большей степени продолжать увеличение доли финансовой помощи, распределяемой по формализованным правилам, направленным на выравнивание бюджетной обеспеченности, понимаемое, например, как погашение части разрыва между доходами и расходами регионального бюджета.

Заметим, что создание с 2001 г. Фонда компенсаций, направленного на предоставление регионам субсидий на выполнение части социальных обязательств регионов перед населением, зафиксированных в

федеральном законодательстве (пособия семьям, имеющим детей, финансирование льгот инвалидам и прочим категориям граждан), не укладывается в роулсианскую логику выравнивания, поскольку данная помощь предоставляется исходя из количества в регионах реципиентов соответствующих льгот и пособий без учета доходной обеспеченности регионов и необходимых расходов по другим статьям региональных бюджетов.

2. Проведенные оценки указывают на то, что при выделении финансовой помощи центр в большей степени ориентируется на фактические налоговые доходы, чем на фактические расходы, по сравнению с оценками их нормативных (потенциальных) значений. При интерпретации такого положения следует учитывать, что официальная методика распределения трансфертов из Федерального фонда поддержки регионов в качестве базы для их расчета оперировала до 1999 г., с одной стороны, величиной фактических налоговых доходов региональных бюджетов за предыдущие годы, а с другой стороны, – скорректированными расходами 1991 г. Кроме того, и в настоящее время низкие налоговые поступления имеют больший вес при распределении других (наряду с трансфертами) видов финансовой помощи, чем высокие расходы регионального бюджета.

Теоретический анализ указывает на то, что в российской системе межбюджетных отношений могут существовать негативные фискальные стимулы, заключающиеся в снижении собственных налоговых доходов при получении финансовой помощи центра. Однако проведенный эмпирический анализ не выявил устойчивых негативных фискальных стимулов, поэтому участие центра в частичной компенсации колебаний во времени и между регионами фактических доходов региональных бюджетов, особенно при существовании относительно невысоких налоговых полномочий региональных властей, представляется оправданным и не требует серьезных изменений.

3. Эмпирические оценки модели распределения центром финансовой помощи для дополнительных средств помимо трансферта из Федерального фонда поддержки показали, что средства федерального бюджета, идущие на финансовую поддержку регионов помимо средств ФФПР, распределяются на основе менее объективных критериев. Из этого вытекает требование четкого продолжения политики, направленной на сокращение объемов финансовой помощи, распределяемой

без априорно установленных формализованных правил. В перспективе подобная финансовая помощь должна сократиться до размера средств, предназначенных на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий и прочих подобных видов финансовой помощи.

4. Результаты эмпирического анализа указывают на различия критериев распределения финансовой помощи для разных групп регионов. Результаты оценки модели распределения финансовой помощи для группы высокодотационных регионов и группы северных регионов отличаются от модели, оцененной для всей совокупности регионов. Эти отличия заключаются в том, что при выделении финансовой помощи этим группам регионов центр покрывает более высокую долю разрыва между оценками доходов и расходов и в большей мере принимает во внимание фактические расходы и фактические доходы по сравнению с их нормативными значениями, чем при распределении помощи другим регионам.

Такое положение требует формализации имеющегося различия в подходах. При этом может быть несколько вариантов действий. Во-первых, можно совершенствовать методику выделения трансфертов из ФФПР путем включения в модели расчета трансфертов факторов, более точно определяющих дифференциацию необходимых расходов региональных бюджетов северных и высокодотационных регионов. В рамках такого подхода необходимо последовательно отказываться от неформализованных видов финансовой помощи, и ликвидировать особые подходы к таким регионам. Во-вторых, можно выделить эти регионы в отдельные группы, для которых следует разработать особую методику выделения финансовой помощи, учитывающую их особенности. В-третьих, наряду с применением к такого рода регионам общих подходов к выделению трансфертов можно организовать формализованные процедуры выделения дополнительной помощи в связи с существованием в них объективно особых условий.

5. Отсутствие негативных фискальных стимулов, на которое указывают результаты эмпирического анализа, т.е. ситуация когда увеличение финансовой помощи практически полностью идет на предоставление общественных благ, в некотором смысле дает больше свободы в построении методики распределения федеральной финансовой помощи между регионами. В частности, методика распределения трансферта может быть построена так, чтобы до определенной степени компен-

сировать колебания доходов региональных бюджетов (стабилизировать доходы регионов во времени) без опасений создания негативных фискальных стимулов, заключающихся в стремлении региональных властей использовать федеральную финансовую помощь не для финансирования производства общественных благ и социальных трансфертов населению, а для снижения уровня налогообложения в регионе, т.е. субсидирования потребления частных благ.

Литература

Ahmad E., Craig J. (1997). Intergovernmental Transfers. Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by T. Ter-Minassian, IMF: Washington.

Ahmad E., ed. Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants. Cheltenham, England; Brookfield, Vermont: Edward Elgar, 1997.

Alesina, Alberto and R. Perotti. (1998). Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions. *Economic Journal*. Vol. 108. P. 989–1008.

Aronson, Richard J. (1977). Some Comments on Fiscal Equity and Grants to Local Authorities. *The Economic Journal*. Vol. 77. P. 774–779.

Atkinson A., Stiglitz J. (1980). Lectures in Public Economics. McGraw-Hill. P. 555.

Bird R.M. (1986). Federal Finance in Comparative Perspective. Toronto: Canadian Tax Foundation.

Black D. (1948). On the rationale of group decision-making. *Journal of Political Economy*.

Boadway, Robin. (2000). Recent Developments in the Economics of Federalism / Canada: The State of the Federation 1999/2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Federalism, ed. by Harvey Lazar, Queen's University (Kingston, Ont.). Institute of Intergovernmental Relations.

Boadway, Robin and Frank R. Flatters. (1982). Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results. *Canadian Journal of Economics*. Vol. 15 (4). P. 613–633.

Boadway, Robin and Michael Keen. (1996). Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers. *International Tax and Public Finance*. Vol. 3. P. 137–155.

Bradford David F. and Wallace E. Oates. (1971). Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants. The American Economic Review. Vol. 61. Issue 2. Papers and Proceedings of the Eighty-Third Annual Meeting of the American Economic Association. P. 440–448.

Break, George F. (1980). Financing Government In a Federal System, Washington, D.C.: Brookings Institution.

Breton Albert, Ronald Wintrobe. (1975). Equilibrium Size of Government of Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy. The Journal of Political Economy. Vol. 83. Issue 1. P. 195–208.

Brosio G. Fiscal (1985). Autonomy of Non-Central Government and the Problem of Public-Spending Growth. Public Expenditure and Government Growth, ed. by F.Forte & A.Peacock, Oxford: Blackwell. P. 110–135.

Brueckner, Jan E. (1998). Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, Institute of Governmental and Public Affairs, University of Illinois, WP № 64.

Buchanan, J.M. An Economic Theory of clubs. *Economica*. 32. 125. P. 1–14.

Buchanan, J.M. (1950). Federalism and Fiscal Equity. American Economic Review. № 40 (4). September. P. 583–599.

Chernick, H.A. (1979). An Economic Model of the Distribution of Project Grants. P.Mieszkowski and W.H.Oakland (eds.), «Fiscal Federalism and Grants-in-Aid», Washington, D.C.: The Urban Institute. P. 81–103.

Chu, Ke-young and John Norregaard. (1997). Korea. In: Teresa Ter-Minassian, ed. «Fiscal Federalism in Theory and Practice», Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Courchene, T.J., J. Martinex-Vazquez, C.E. McLure, Jr. and S. B. Webb (2000). Principles of Decentralization. In: Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb (eds.). Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lessons from Mexico. Washington, D.C.: World Bank. P. 116–122.

Craig, Jon. Australia. (1997). In: Teresa Ter-Minassian, ed. «Fiscal Federalism in Theory and Practice», Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Cripps, Francis and Wynne Godley. (1976). Local Government Finance and Its Reform, Department of Applied Economics, University of Cambridge, October.

Cullis J., Jones Ph. (1998). Public Finance and Public Choice, Oxford University Press, New York.

Emiliani, N., Sergio Lugaesi and Edgardo Ruggiero. (1997). Italy. In: Teresa Ter-Minassian, ed. «Fiscal Federalism in Theory and Practice», Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Fisher, Ronald C. (1982). Income and Grant Effects on Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties. Journal of Urban Economics. № 12. P. 324–345.

Fisher, Ronald C., Leslie E. Papke. (2000). Local Government Responses to Education Grants. National Tax Journal. Vol. LIII. № 1.

Gordon, Roger. (1983). An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism. Quarterly Journal of Economics. Vol. 97. P. 567–586.

Gramlich E.M., Galper H. (1973). State and Local Fiscal Behaviour and Federal Grant Policy. Brookings Papers on Economic Activity. № 1. P. 15–58.

Gramlich, E.M. (1977). Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature. The Political Economy of Fiscal Federalism, ed. Wallace E. Oates, Chapter 12, Lexington, MA: D.C. Heath and Company. P. 219–239.

Holtz-Eakin, D. and H. Rosen. (1988). Tax Deductibility and Municipal Budget Structure. Fiscal Federalism: Quantitative Studies, ed. by H. Rosen. The University of Chicago Press. P. 133–134.

Inman, Robert P. Federal (1988). Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order. In: Harvey S. Rosen (ed.) Fiscal Federalism: Quantitative Studies, The University of Chicago Press.

Irvine, Ian J. and J. Barry Smith. (1983). The Estimation of Local Government Responses to Inter-Governmental Transfers. The Review of Economics and Statistics. Vol. 65. Issue 3. P. 534–536.

King, David N. (1973). Financial and Economic Aspects of Regionalism and Separatism, Commission of the Constitution Research Paper № 10, HMSO.

King, David N. (1984). Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government, London: George Allen and Unwin.

King, David N. (1980). The Theory of Equalization Grants, London: Institute for Fiscal Studies. Working Paper № 8.

Krelove, Russel, Janet G. Stotsky and Charles L. Vehorn (1997). Canada. In: Teresa Ter-Minassian, ed. «Fiscal Federalism in Theory and Practice», Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Mathews, Russel. (1977). Mechanisms for Fiscal Equalisation in an Integrating European Community. In: Report of the Study Group of the Role of Public Finance in European Integration. Vol. II. Commission of the European Communities. P. 401–432.

McKinnon, Ronald I. (1997). Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union. Macroeconomic Dimensions of Public Finance Essays in Honor of Vito Tanzi. Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian, eds. London: Routledge. P. 73–93.

Mihaljek, Dubravko (1997). Japan. In: Teresa Ter-Minassian, ed. «Fiscal Federalism in Theory and Practice», Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Musgrave R.A., Musgrave P.B.(1989). Public Finance in Theory and Practice, N-Y: McGraw-Hill. P. 447–450.

Musgrave, R.A. (1961). Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism. Public Finances: Needs, Sources and Utilization. National Bureau of Economic Research. New York, Princeton: Princeton University Press. P. 97–122.

Musgrave, R.A. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill.

Musgrave, Richard A.(1961). Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism. Public Finances: Needs, Sources and Utilization, National Bureau of Economic Research. New York, Princeton: Princeton University Press. P. 97–122.

Netzer, D. (1974). State-local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations. The Economics of Public Finance, A.S. Blinder et al., Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Niskanen W.A. (1971). Bureaucracy and Representative Government. New York City, Aldine, Atherton.

Niskanen W.A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. American Economic Review. Vol. 58 (Supplement), May. P. 293–305.

Oates, W.E. (1979). Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects. P. Mieszkowski and W.H. Oakland (eds.) Fiscal Federalism and Grants-in-Aid, Coupe Papers on Public Economics, Washington, D.C.: Urban Institute. P. 22–30.

Oates, Wallace E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. Vol. XXXVII, September. P. 1120–1149.

Oates, Wallace E. (1977). Fiscal Federalism in Theory and Practice: Applications to the European Community. In: Report of the Study Group of the Role of Public Finance in European Integration. Vol. II. Commission of the European Communities, April. P. 279–320.

Oates, Wallace E. (1972). Fiscal Federalism. New-York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, Wallace E. and Robert M. Schwab (1988). Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing? Journal of Public Economics. Vol. 35. P. 333–354.

Oates, Wallace E. and Robert M. Schwab (1991). The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. In: Competition Among States and Local Governments, D. Kenyon and J. Kincaid, eds. Washington, DC: Urban Institute. P. 127–145.

Ohls, J.C., T.J. Wales (1971). Supply and Demand for State and Local Services. Review of Economics and Statistics. № 54. P. 424–430.

Persson, Torsten and Guido Tabellini (1996). Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution. Journal of Political Economy. Vol. 104. P. 979–1009.

Potter, Barry (1997). United Kingdom. In: Teresa Ter-Minassian, ed. «Fiscal Federalism in Theory and Practice», Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Quigley, J.M., Smolensky, E. Conflicts Among Levels of Government in a Federal System. Public Finance/Finances Publiques. № 41. P. 452–465.

Rawls, J. (1971). A Theory of Justice. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Romer, Thomas and Howard Rosenthal (1980). An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants. National Tax Journal. Vol. 33, December. P. 451–458.

Rosen, H. (1998). Public Finance. 5th ed., Irvin/McGraw Hill.

Rubinfeld, Daniel L. (1987). The Economics of the Local Public Sector. In: Handbook of Public Economics. Vol. II. Alan Auerbach and Martin Feldstein, eds. Amsterdam: North-Holland. P. 571–645.

Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditures. Review of Economics and Statistics. № 36. P. 387–389.

Schultze, C.L. (1974). Sorting Out the Social Grant Programs: An Economists' Criteria. *American Economic Review. Supplement*, May. № 64. P. 181–189.

Scott, A.D. (1952). The Evaluation of Federal Grants. *Econometrica*. N.S., № 19. P. 377–394.

Smart, M. (1996). Taxation Incentives and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers. Working Paper № UT-ECIPA-MSMART-96-03, Department of Economics, University of Toronto, July 22.

Smith, D.L. (1968). The Response of State and Local Governments to Federal Grants. *National Tax Journal*. № 21. P. 349–357.

Spahn, Paul B., Wolfgang Foettinger (1997). Germany. In: Teresa Ter-Minassian, ed. «Fiscal Federalism in Theory and Practice», Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Stotsky, Janet G. and Emil M. Sunley (1997). United States. In: Teresa Ter-Minassian, ed. «Fiscal Federalism in Theory and Practice». Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Tanzi V. (1995). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Washington: World Bank.

Thurow, L.C. (1966). The Theory of Grants-in-Aid. *National Tax Journal*. № 19. P. 373–377.

Tiebout C.M. (1965). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. № 64, 5. P.416–424.

Treisman, Daniel. (1999). After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. University of Michigan Press.

Treisman, Daniel (1996). The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia. *British Journal of Political Science*. Vol. 26, 3. July. P. 299–335.

Usher, Dan (1995). The Uneasy Case for Equalization Payments. Vancouver, BC: The Fraser Institute.

Weicher, J.C. (1972). Aid, Expenditures and Local Government Structure. *National Tax Journal*. № 25. P. 573–584.

Wilde, J.A. (1971). Grants-in-aid: the analytics of design and response. *National Tax Journal*. № 24. P. 143–156.

Wilde, J.A. (1968). The expenditure effects of grant-in-aid programs. *National Tax Journal*. № 21. P. 340–348.

Williams A. (1966). The optimal provision of public goods in a system of local government. *Journal of Political Economy*. № 74. P. 18–33.

Zampelli, Ernest M. (1986). Resource Fungibility, the Flypaper Effect and the Expenditure Impact of Grants-in-Aid. *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 68. Issue 1, Feb. P. 33–40.

Баткибеков С., Кадочников П., Луговой О., Синельников-Мурылев С., Трунин И. (2000). Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета / Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей. Научные труды ИЭПП. М., № 24Р. С. 83–237; <http://www.iet.ru/> .

Днепровская С., Синельников С., Трунин И., Четвериков С. (2001). Обзор исследований, проведенных в рамках Консорциума по вопросам прикладных экономических исследований в целях разработки рекомендаций по повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации, М.: СЕРРА; <http://www.iet.ru/> .

Журавская Е. (1998). Стимулы к обеспечению общественными благами на местах: бюджетный федерализм по-российски. РЕЦЭП, Гарвардский Университет, 25 июля.

Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. (2001). Построение и расчет нормативов по основным статьям расходов бюджетов субъектов Российской Федерации. М.: СЕРРА; <http://www.iet.ru/> .

Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Шкребела Е. (2001). Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации. М.: СЕРРА; <http://www.iet.ru/> .

Луговой О., Синельников-Мурылев С., Трунин И. (2001). Оценка налогового потенциала субъектов Российской Федерации. М.: СЕРРА; <http://www.iet.ru/> .

Кадочников П.А., Синельников-Мурылев С.Г.,
Трунин И.В., Четвериков С.Н.

Перераспределение и стабилизация региональных доходов в рамках системы межбюджетных отношений в России¹

Принципы, обычно декларируемые национальными правительствами при осуществлении федеральной финансовой поддержки субнациональных административно-территориальных образований, заключаются в требованиях выравнивания с ее помощью бюджетных доходов регионов, их возможностей по предоставлению общественных благ и т.п. Это позволяет предположить, что соответствующее межрегиональное перераспределение доходов осуществляется в пользу относительно менее обеспеченных регионов. Подробный анализ построенных на основе подобных принципов методик распределения центральными правительствами финансовой помощи регионам также демонстрирует формально прогрессивный характер перераспределения региональных доходов: малообеспеченные регионы должны получать относительно больше финансовой помощи, вследствие чего межрегиональное неравенство должно снижаться.

Одновременно с этим встречается множество ситуаций, в которых декларируемые принципы нарушаются либо в силу несовершенства применяемых методик распределения помощи, либо в силу принятия федеральным центром дискреционных решений, обусловленных политическими или другими соображениями (в частности, осуществление финансовой помощи при стихийных действиях, техногенных катастрофах и других чрезвычайных ситуациях). В результате федеральная финансовая помощь может и не приводить к прогрессивному перерас-

¹ Подготовлено по материалам исследования: Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей. М.: СЕРРА, 2003, выполненного авторами настоящей работы.

пределению региональных доходов, а, наоборот, усиливать экономическое неравенство регионов.

В задачи исследования, на основе которого подготовлена настоящая работа, входило выяснение фактически сложившегося в России характера перераспределения региональных доходов с помощью инструментов, используемых Федерацией. Во-первых, нашей целью было изучение влияния федеральной финансовой помощи на величину валовых доходов регионов и доходов региональных бюджетов. Во-вторых – изучение воздействия на валовые региональные доходы и доходы регионального бюджета зачисления отдельных федеральных налогов в федеральный бюджет. В-третьих, была проведена оценка эффектов, оказываемых на величину региональных валовых и бюджетных доходов совокупностью фискальных инструментов, т.е. федеральной финансовой помощью и федеральными налогами, зачисляемыми в федеральный бюджет. Другими словами, в этом случае оценивалось влияние на региональные бюджетные доходы 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.

Помимо оценок перераспределительных эффектов, оказываемых федеральными фискальными инструментами на доходы регионов и региональных властей, в работе также рассматривалось стабилизационное влияние федеральных налогов и федеральной финансовой помощи на региональные доходы.

Современные подходы к анализу межрегионального перераспределения и стабилизации доходов с помощью фискальных инструментов

Подходы к снижению степени межрегионального неравенства. Все современные государства независимо от своего формального устройства – в форме федерации, конфедерации или унитарного государства – включают в себя субнациональные административно-территориальные единицы, являющиеся существенно неоднородными по различным характеристикам (по уровню экономического развития,

потребностям в предоставлении общественных благ, стоимости предоставления общественных благ и т.д.). Соответственно наличие различных административно-территориальных образований в одном государстве приводит к проблеме неравенства регионов и порождает необходимость ее решения.

Под межрегиональным неравенством мы будем понимать различия между показателями дохода от деятельности экономических агентов, находящихся под юрисдикцией субнациональных органов власти (валовой региональный доход), либо между показателями доходов непосредственно органов власти. Говоря о межрегиональном неравенстве, мы не будем рассматривать вопросы неравенства между индивидуумами в государстве и ограничимся изучением межрегиональных различий в величине валового дохода экономических агентов регионов (в терминологии российской экономической статистики – валового регионального продукта в расчете на душу населения) и доходов региональных бюджетов². При этом в общем случае мы не предполагаем, что снижение степени межрегионального неравенства рассматриваемых показателей приводит к снижению степени неравенства доходов между индивидуумами. 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 валовых показателей дохода между регионами, то происходит и выравнивание индивидуальных доходов.

Перераспределение региональных доходов путем выделения центральным правительством финансовой помощи регионам в большинстве случаев связано с необходимостью межтерриториального выравнивания объемов предоставления общественных благ. Центральное правительство обычно гарантирует (путем прямых упоминаний в Конституции или иных законодательных актах либо при использовании тех или иных принципов построения налоговой и бюджетной систем), что при приложении одинаковых налоговых усилий субнациональные

² Говоря о неравенстве доходов регионов, мы рассматриваем ВРП, доходы бюджета региона, объемы получаемой финансовой помощи и перечисляемых в федеральный бюджет налоговых поступлений в расчете на душу населения с учетом межрегиональной дифференциации цен (более подробно см. ниже).

власти будут иметь возможность предоставлять одинаковый уровень сопоставимых общественных благ своим гражданам. Именно для этих целей используется механизм межбюджетного выравнивания с помощью выделения трансфертов (грантов) из национального бюджета.

При этом, как правило, национальное правительство не ставит напрямую своей целью межтерриториальное выравнивание показателей валового продукта на территории страны. В декларируемые задачи национальных властей обычно входит выравнивание уровня жизни (улучшение уровня жизни в низкообеспеченных регионах), а также снижение межрегиональных различий в социально-экономическом развитии территорий. Применительно к предмету настоящего исследования можно утверждать, что при наличии межтерриториальной дифференциации экономического развития субнациональных административно-территориальных образований национальные власти могут иметь в качестве одной из целей своей деятельности выравнивание межрегионального неравенства показателя валового регионального дохода. Важным инструментом такого выравнивания является система финансовой помощи субнациональным бюджетам.

Наряду с системой финансовой поддержки регионов межрегиональное перераспределение доходов (доходов региональных бюджетов и ВРП) может осуществляться путем взимания федеральных налогов, поступающих в центральный бюджет. Используемые национальными властями принципы оценки воздействия налогообложения на благосостояние налогоплательщика определяют целесообразность, с точки зрения социальной справедливости, использования налогообложения, обладающего свойствами прогрессивности по доходу³, т.е. введения более высокого уровня налогообложения индивидуумов с высокими доходами и перераспределения доходов в пользу низкообеспеченных налогоплательщиков. При прогрессивном характере национальных (федеральных) налогов налоговая система может выравнивать не только валовые доходы экономических агентов регионов, но также и бюджетные доходы субнациональных властей.

³ Под прогрессивным налогом в работе понимается налог, при котором средняя ставка налога не убывает с ростом дохода, или, другими словами, налог в доходах более обеспеченных налогоплательщиков составляет большую долю по сравнению с менее обеспеченными налогоплательщиками.

В результате применения описанных подходов в любом государстве с многоуровневым бюджетным устройством эффективно функционирующая система государственных финансов будет обеспечивать некоторую степень межрегионального перераспределения (выравнивания) доходов. Основными инструментами такого выравнивания являются система межбюджетных трансфертов (для которой выравнивание потенциальных доходов региональных бюджетов представляет собой главную цель) и система налогообложения, включающая прогрессивные налоги (для которой перераспределение доходов между индивидуумами и, косвенно, между регионами является важной задачей) и механизм распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.

Перераспределительные и стабилизационные свойства фискальных инструментов. Как в теоретической, так и в эмпирической литературе обычно разделяют перераспределительные и стабилизационные свойства фискальной системы⁴. В отличие от роли межбюджетных трансфертов в межрегиональном перераспределении доходов стабилизационные функции межбюджетной финансовой поддержки состоят в компенсации регионам снижения доходов, связанного с несимметричными внешними шоками. Наряду с декларациями по выравниванию возможностей предоставления общественных благ и выравниванию межрегиональных различий в социально-экономическом развитии национальные власти, как правило, не заявляют напрямую о необходимости стабилизации региональных бюджетных доходов и, тем более, – показателей валового регионального дохода. Тем не менее 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 периоды⁵. Национальное правительство имеет также воз-

⁴ *Obstfeld, Peri (1997); Zumer (1998).*

⁵ С одной стороны, излишняя стабилизация фактических региональных бюджетных доходов является нежелательной, поскольку создает негативные фискальные стимулы для региональных властей к приложению собственных фискальных усилий. С другой стороны, стабилизирующий эффект системы финансовой помощи как способность объема финансовой помощи к реакции на изменения регионального налогового по-

возможность стабилизировать региональные бюджетные доходы путем перераспределения налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы (однако, как правило, такая стабилизация возможна только в случае одновременных колебаний налоговых доходов всех или большинства регионов).

Несмотря на то, что органы государственной власти, как правило, не включают в число своих задач стабилизацию валовых региональных доходов во времени, из экономической теории известно, что некоторые налоги обладают функциями автоматических стабилизаторов по отношению к валовому региональному продукту. Можно предположить, что система финансовой помощи регионам также обладает стабилизационными свойствами по отношению к валовым региональным доходам. Однако такая гипотеза в каждом конкретном случае требует тщательной проверки.

В общем случае наличие стабилизационного механизма позволяет регионам объединять риски и обеспечивать своего рода страхование против несистематических колебаний доходов⁶. В результате целью стабилизации такой системы является сглаживание краткосрочных колебаний региональных доходов, в то время как конечной целью политики национального правительства в области межтерриториального выравнивания является устранение межрегиональной дифференциации доходов или бюджетной обеспеченности в долгосрочной перспективе.

Эмпирические исследования перераспределительных и стабилизационных свойств систем государственных финансов. Одним из первых исследований по оценке эффективности федеральной фискальной системы при компенсации региональных несимметричных шоков является работа *Sala-i-Martin and Sachs (1992)*. В данном исследовании анализ проводился исключительно для оценки стабилизационного эф-

тенциала и расходных потребностей является желательной характеристикой системы межбюджетных трансфертов, так как способствует усилению выравнивающих свойств такой системы.

⁶ Идеальная стабилизационная схема подразумевает, что в долгосрочном периоде нетто-сумма трансферта каждому региону будет равна нулю. Однако по причине того, что любая используемая на практике стабилизационная схема межбюджетной финансовой поддержки будет обладать перераспределительными свойствами, в литературе (см. *Vigneault (2002)*), как правило, принимается, что в долгосрочном периоде нетто-сумма трансферта региону принимает положительное значение.

фекта системы государственных финансов на федеральном уровне. При анализе отдельно оценивалась роль межбюджетных трансфертов⁷ и налоговой системы в компенсации неблагоприятных колебаний дохода на региональном уровне. Для этих целей в рассматриваемой работе оценивались уравнения зависимости налоговых доходов и трансфертов из федерального бюджета от личного дохода в расчете на душу населения (оценки в логарифмах отношений к среднему значению) отдельно для каждой из девяти групп регионов (штатов) США.

В результате проведенных оценок было показано, что уменьшение доходов населения в регионе на 1% влечет за собой уменьшение федеральных налоговых доходов на 0,34% и увеличение финансовой помощи из федерального бюджета на 0,06%. Таким образом, окончательное уменьшение располагаемого дохода составляет всего 0,6%, т.е. примерно 40% первоначального изменения регионального дохода абсорбируется федеральным бюджетом, что является существенным вкладом в стабилизацию региональных доходов.

Основная критика работы *Sala-i-Martin and Sachs (1992)* состояла в том, что в данной работе не проводилось различия между выравнивающими (перераспределительными) и стабилизационными свойствами федеральной фискальной системы, т.е. выравниванием между регионами и выравниванием доходов во времени. С учетом этих замечаний в работе *von Hagen (1992)* рассматриваются те же уравнения, но в первых разностях, для того чтобы выделить стабилизационный эффект в явном виде. Кроме того, в работе для увеличения количества наблюдений были использованы данные *cross-section* по отдельным штатам США. Результаты расчетов *von Hagen* показали, что при выделении стабилизационного эффекта фискальной системы в чистом виде федеральный бюджет США абсорбирует в виде нетто-налога лишь 10% уменьшения региональных доходов (во времени). При этом, если рассматривать перераспределительный эффект в целом (выравнивание вместе со стабилизацией), то федеральный бюджет компенсирует (забирает) примерно 47% от изменения доходов регионов.

⁷ В данной работе, как и в большинстве других, предполагается, что финансовая помощь региону расходуется на финансирование предоставления общественных благ в данном регионе. Таким образом, предполагается, что, в конечном счете, трансферт региону можно считать трансфертом непосредственно резиденту данного региона.

Необходимо отметить, что переход к разностям в модели *von Hagen* корректен только в случае, если коэффициенты выравнивания в модели в уровнях не меняются от года к году. В этом случае общий для всех штатов коэффициент стабилизации в модели соответствует коэффициенту выравнивания в модели, использующей *cross-section* данные. В случае, если коэффициенты выравнивания меняются от года к году, то изменение располагаемого дохода может быть вызвано не только изменениями совокупного дохода, но и изменением коэффициента выравнивания, т.е. в модель должна быть включена дополнительная объясняемая переменная. Предпосылка о постоянстве коэффициента выравнивания между годами является достаточно существенной, может искажать получаемые результаты и требует дополнительной проверки. Как будет показано ниже, в наших расчетах данная предпосылка не выполнялась.

Расчеты стабилизационных и перераспределительных эффектов, произведенные в *Melitz, Zumer (1998)* для личного располагаемого дохода и валового регионального продукта, привели к получению различных результатов. Так, для колебаний личного дохода коэффициенты, характеризующие стабилизационную роль федеральной фискальной системы, составили 20% и 10–14% для США и Канады (это означает, что федеральные власти компенсируют изменение личного располагаемого дохода на 20% в США и на 10–14% в Канаде), а значение коэффициента, с помощью которого оценивались перераспределительные свойства, составило 17% для обеих стран. При использовании валового регионального продукта результаты оценок составили: для стабилизационного эффекта – 12% для США и 14% для Канады, для перераспределительного эффекта – соответственно 14 и 23%⁸.

В статье *von Hagen, Nepp (2000)* был проведен анализ перераспределительных и стабилизационных эффектов выравнивающих межбюджетных трансфертов в ФРГ. Авторы проводили анализ, насколько система межбюджетного выравнивания обеспечивает страхование ре-

⁸ По причине того, что в Великобритании и Франции не рассчитывается показатель валового регионального продукта, *Melitz and Zumer* 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.

гионов (земель) от несимметричных шоков, а также насколько значительны перераспределительные свойства данной системы применительно к региональному ВРП и региональным налоговым доходам. На основе теоретической модели, построенной в работе, показано, что межбюджетное выравнивание можно рассматривать не только как межрегиональное перераспределение бюджетных доходов, но также и как механизм разделения рисков неблагоприятных колебаний налоговых доходов между жителями различных регионов (т.е. система межбюджетного выравнивания в Германии обладает стабилизационными свойствами).

Результаты оценок, проведенных *von Hagen* и *Hepp*, показывают, что система межбюджетного выравнивания в ФРГ практически не обладает стабилизационными свойствами применительно к ВРП. Ее перераспределительная роль по отношению к ВРП также низка (оценка коэффициента стабилизации по отношению к ВРП составила 0,82%, а перераспределения – 3,4%). Вместе с тем были получены результаты, свидетельствующие о том, что система межбюджетного выравнивания в ФРГ обладает существенными перераспределительными и стабилизационными свойствами по отношению к региональным налоговым доходам: результаты расчетов показали, что система выравнивающих трансфертов компенсирует колебания налоговых доходов на 55,5%, а также отрицательное отклонение от среднего по стране уровня налоговых доходов региона на 111% (система межбюджетных трансфертов в ФРГ уделяет особое внимание финансовой поддержке регионов, чьи налоговые доходы находятся на уровне ниже среднего). Таким образом, основной вывод авторов состоит в том, что система межбюджетного выравнивания в ФРГ ориентирована на выравнивание прежде всего налоговых доходов регионов и не учитывает колебания валового дохода.

Обзор эмпирических исследований перераспределительных и стабилизационных эффектов системы государственных финансов показывает, что модели межрегионального перераспределения доходов и их стабилизации во времени являются сравнительно новыми. Поэтому в настоящее время еще не выработано какой-либо устоявшейся методологии проведения анализа указанных эффектов. Использование различных подходов для анализа перераспределительных и стабилизационных свойств фискальных систем может приводить к получению раз-

личных результатов эмпирических оценок. В целом следует отметить, что результаты большинства исследований свидетельствуют о том, что перераспределительные и стабилизационные 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 системы в европейских странах в настоящее время выше по сравнению со странами Северной Америки.

Как и в большинстве проанализированных работ, мы будем исследовать неравенство и нестабильность региональных доходов применительно к соотношению доходов региональных органов власти и экономических агентов, находящихся под юрисдикцией региональных властей, и не будем рассматривать неравенство доходов индивидуумов. При этом в рамках нашего исследования мы не будем анализировать распределение налогового бремени и обязанности по уплате налога между резидентами различных регионов, обращая внимание лишь на распределение доходов между органами власти либо между экономическими агентами, осуществляющими свою деятельность на территории, находящейся под юрисдикцией тех или иных региональных властей. При оценке выравнивающих и стабилизационных свойств российской фискальной системы на федеральном уровне мы ограничимся позитивным анализом таких свойств и не будем выдвигать оценочных суждений по поводу того, насколько та или иная степень межтерриториального перераспределения (стабилизации) является желаемой с точки зрения экономического развития страны.

Основные гипотезы о характере перераспределения и стабилизации федеральным центром доходов регионов в России

Масштабы дифференциации величины ВРП в Российской Федерации. Если посмотреть на динамику показателей, характеризующих неравномерность распределения валового регионального дохода и региональных бюджетных доходов, то можно отметить, что масштабы неравенства как показателей ВРП, так и собственных бюджетных доходов российских регионов достаточно высоки и не имеют тенденции к снижению. Высокая степень дифференциации регионов России объ-

ективно требует значительного перераспределения средств между ними. Так, в 2000 г. в Российской Федерации доходы бюджетов регионов и федерального бюджета составляли 11,2 и 14,3% ВВП соответственно, причем федеральная финансовая помощь региональным бюджетам была довольно значительной по сравнению с этими показателями и составляла 1,35% ВВП. В 2001 г. доля федеральной помощи увеличилась до 2,4%, что свидетельствует о большей централизации доходов и повышении объема средств, перераспределяемых через федеральный бюджет.

Аналогично федеральной финансовой помощи доля налогов, зачисляемых в федеральный бюджет, также увеличивалась в последние годы. В 2001 г. она составила 10,53%. Это также свидетельствует о том, что федеральный центр с течением времени увеличивал централизацию бюджетных средств и сосредотачивал все большие ресурсы в федеральном бюджете, тем самым обеспечивая себе все большие возможности перераспределения доходов регионов.

Масштабы дифференциации доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на душу населения. В целях оценки масштабов перераспределения средств, предназначенных для выравнивания налоговых доходов региональных бюджетов, можно рассмотреть динамику соответствующих показателей в Российской Федерации в последние годы, из которой видно, что доля федеральной помощи в совокупных налоговых доходах регионов убывала на промежутке времени с 1996 г. до 1999 г. и возрастала после 1999 г. Наибольшее увеличение доли федеральной помощи произошло в 2001 г. Это соответствует тенденции централизации налоговых доходов в федеральном бюджете и свидетельствует об увеличении возможностей федерального центра перераспределения налоговых доходов регионов с помощью финансовой помощи.

Очевидно, что помимо роста доходов федерального бюджета за счет факторов, не связанных с перераспределением бюджетных ресурсов между бюджетами различных уровней, увеличение объема федеральной финансовой помощи происходило за счет централизации налоговых доходов в федеральном бюджете. Такая централизация увеличивается с течением времени – доля налоговых доходов, собираемых на территории региона и зачисляемых в федеральный бюджет, в дохо-

дах бюджетной системы, полученных на территории регионов, постепенно увеличивается с течением времени, достигая в 2001 г. 52,6%.

Доля совокупного нетто-налога в налоговых доходах бюджетной системы, полученных на территории регионов, достигла своего максимума в 2000 г. В 2001 г. из-за значительного роста доли финансовой помощи в доходах регионов доля федерального нетто-налога несколько снизилась, оставаясь при этом довольно значительной.

Возможные механизмы перераспределения (налоги, зачисляемые в федеральный бюджет, и финансовая помощь) предоставляют более широкие возможности для выравнивания налоговых доходов региональных бюджетов по сравнению с выравниванием ВРП. Это связано, главным образом, с тем, что налоговые доходы федерального бюджета являются частью суммарных налоговых поступлений с территории региона и могут менять перераспределительные свойства при изменении нормативов отчислений, а также с тем, что федеральная финансовая помощь (трансферты из ФФПР) в качестве своей цели ставят выравнивание доходной обеспеченности региональных бюджетов. Кроме того, из сравнения соотношения объемов налогов, зачисляемых в федеральный бюджет, и финансовой помощи за разные годы следует, что наблюдаемая в последние годы централизация налогов и усиление роли федерального бюджета приводили к увеличению объемов перераспределяемых средств, хотя не всегда вызывали увеличение чистого налогового бремени в регионе. В последние годы федеральный центр особенно активно использовал механизмы перераспределения для осуществления межтерриториального выравнивания.

Основные гипотезы о перераспределительных свойствах российской бюджетной системы. Масштабы ресурсов, перераспределяемых федеральным центром между российскими регионами как с помощью финансовой помощи, так и с помощью взимания на территории субъектов Федерации федеральных налогов и зачисления соответствующих доходов в федеральный бюджет, достаточно велики. При этом априорно не вполне ясно, способствует ли осуществляемое перераспределение ресурсов декларируемым целям выравнивания региональных доходов. Другими словами, нуждаются в проверке утверждения о том, что применяемые федеральным правительством фискальные инструменты обладают свойствами прогрессивности по отношению к региональному валовому доходу или налоговым доходам региональных

бюджетов, т. е. осуществляют перераспределение в пользу регионов с меньшей доходной обеспеченностью⁹.

Финансовая помощь регионам, поступающая из федерального бюджета, оказывает воздействие как на объем доходов региональных бюджетов и общую величину располагаемых региональных доходов, так и на соотношение данных показателей между регионами (вследствие выделения неодинаковых сумм финансовой помощи различным субъектам Федерации). Взимание федеральных налогов, доходы от которых поступают в федеральный бюджет, оказывает воздействие на межрегиональное соотношение располагаемого дохода как за счет перераспределительного характера отдельных налогов, так и в силу существования разной структуры налоговой базы в различных регионах. В то же время выравнивание доходов региональных бюджетов с помощью налоговой системы не может происходить только за счет перераспределительных свойств отдельных налогов. Такое выравнивание обеспечивается также с помощью системы распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней, оказывающей непосредственное влияние на долю налоговых доходов, зачисляемых в бюджеты субъектов Федерации, в общем объеме налоговых поступлений в бюджеты всех уровней (т.е. на эффективную величину норматива распределения налоговых доходов, собираемых на территории региона, между федеральным и региональным бюджетами).

Выравнивание валового регионального дохода с помощью федеральной финансовой помощи. Исходя из выводов, сделанных нами в работе *Кадочников, Синельников, Трунин (2002а)*, можно выдвинуть гипотезу о том, что федеральные власти распределяют финансовую помощь между регионами, используя в качестве критерия величину регионального дохода, и стремятся при этом к перераспределению среднедушевых доходов регионов в пользу относительно более бедных (по показателю среднедушевых доходов) регионов. При этом можно говорить о том, что неявное использование такого принципа распределения финансовых ресурсов не противоречит публично декларируемому намерению выравнивания возможностей по финансированию реги-

⁹ Формальное условие прогрессивности – это рост (убывание) средней ставки налога (трансферта) с ростом доходов региона.

ональных бюджетных расходов (предоставлению общественных благ) на территории страны.

Анализа данных о соотношении величины федеральной финансовой помощи и валового регионального продукта (на душу населения) показывает, что в целом можно говорить о наблюдении отрицательной зависимости совокупной федеральной помощи регионам (скорректированной на межрегиональный индекс цен) от показателя валового регионального продукта. Вместе с тем следует отметить, что несколько регионов не укладываются в тенденцию снижения финансовой помощи с ростом ВРП. Среди субъектов Федерации с относительно высокой величиной среднедушевого ВРП и высокими объемами межбюджетных трансфертов находятся, прежде всего, такие регионы, как Ненецкий АО, Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Республика Саха, Сахалинская область, Хабаровский край, Республика Калмыкия. Также следует выделить ряд регионов, получающая финансовая помощь для которых ниже объемов финансовой поддержки субъектов Федерации с сопоставимыми объемами ВРП – это Ивановская, Читинская, Пензенская, Курганская области, Еврейская автономная область, республики Марий Эл и Чувашия.

Наблюдаемая тенденция означает, что федеральный центр посредством выделения финансовой помощи из федерального бюджета оказывает выравнивающее воздействие на валовые доходы регионов. Данная гипотеза о характере перераспределения валового регионального дохода с помощью системы федеральной финансовой помощи будет проверена ниже с помощью построения и оценки модели, устанавливающей зависимость между величиной финансовой помощи и величиной среднедушевых доходов регионов.

При этом мы будем использовать понятие прогрессивности, определяемое аналогично прогрессивности налогов: будем считать прогрессивным трансферт, если при его выделении высокообеспеченные регионы получают относительно меньше средств, чем малообеспеченные. Другими словами, прогрессивность системы оказания финансовой помощи будет наблюдаться в случае, если эффективная ставка финансовой помощи (отношение выделяемой финансовой помощи к среднедушевому ВРП или другому выравниваемому показателю) снижается с ростом доходов региона или, (что то же самое) если предельная ставка

финансовой помощи ниже средней¹⁰. В терминах эластичности трансферта по величине доходов региона прогрессивность означает, что соответствующая эластичность трансферта по доходам региона должна быть меньше единицы.

Здесь 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 отчисляемых налогов и получаемой финансовой помощи. Во-вторых, определение прогрессивности, приведенное выше, не обязательно означает, что при прогрессивной системе распределения трансфертов высокообеспеченные регионы получают меньший абсолютный объем помощи, чем низкообеспеченные. 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).

Выравнивание доходов региональных бюджетов с помощью федеральной финансовой помощи. Помимо выравнивания среднедушевых доходов экономических агентов регионов путем распределения федеральной финансовой помощи следует рассмотреть влияние последней на межрегиональное соотношение доходов региональных бюджетов. Качественный графический анализ системы федеральной финансовой помощи (который мы не приводим здесь, но который представлен в названном выше исследовании, см. сноску 1) показывает, что в целом можно говорить об отрицательной зависимости совокупной федеральной помощи регионам от налоговых доходов, собираемых на территории регионов, т.е. можно предположить, что федеральный центр путем выделения финансовой помощи из федерального бюджета снижает степень межрегионального неравенства показателей

¹⁰ Под средней ставкой финансовой помощи имеется в виду отношение суммы финансовой помощи, выделенной региону, к сумме валового регионального продукта. Под предельной ставкой финансовой помощи понимается прирост трансферта при увеличении доходов региона на единицу.

среднедушевых региональных бюджетных доходов, при этом существует несколько значительных отклонений от общей тенденций¹¹.

Аналогично рассмотренному выравниванию валовых региональных доходов, при оценке выравнивающего эффекта системы федеральной финансовой помощи на доходы региональных бюджетов мы будем предполагать, что для снижения степени межрегионального неравенства бюджетных доходов система распределения федеральной финансовой помощи должна обладать свойством прогрессивности по сумме бюджетных доходов региона, т.е. регионы с более высокими доходами бюджета должны получать относительно меньшую сумму финансовой помощи.

Выравнивание валового регионального дохода с помощью системы федеральных налогов. Перераспределение доходов между регионами осуществляется не только путем выделения финансовой помощи из федерального бюджета, но также и через изъятие части доходов, образующихся на территории региона, в федеральный бюджет с помощью ряда федеральных налогов. От того, каким образом устроена налоговая система и в какой пропорции поступления каких налогов, формирующих эту систему, зачисляются в региональные и федеральный бюджеты, зависят направление и характеристики перераспределения доходов между отдельными регионами с помощью налоговой системы.

При анализе перераспределения при помощи налоговой системы следует обратить внимание на две особенности. Во-первых, для наличия перераспределительных функций такой системы в целом важны перераспределительные свойства отдельных налогов. Так, фе-

¹¹ Среди них: Эвенкийский автономный округ (выделяемая финансовая помощь в 14,22 больше, чем среднее по стране значение при доходах регионального бюджета в 6,29 больше, чем среднее по стране), Чукотский автономный округ (выделяемая финансовая помощь в 6,29 больше, чем среднее по стране значение при доходах регионального бюджета в 1,6 больше, чем среднее по стране), Республика Татарстан (выделяемая финансовая помощь в 3,52 больше, чем среднее по стране значение при доходах регионального бюджета в 1,58 больше, чем среднее по стране), Республика Алтай (выделяемая финансовая помощь в 4,81 больше, чем среднее по стране значение при доходах регионального бюджета в 1,29 больше, чем среднее по стране) и Республика Саха (Якутия) (выделяемая финансовая помощь в 3,3 больше, чем среднее по стране значение при доходах регионального бюджета в 0,77 больше, чем среднее по стране).

деральные налоги, обладающие свойством прогрессивности по доходу, будут способствовать изъятию и направлению в федеральный бюджет относительно более высокой доли доходов в высокообеспеченных регионах и относительно меньшей – в низкообеспеченных. Во-вторых, может наблюдаться зависимость между структурой налоговых поступлений с территории регионов и величиной валовых доходов этих регионов. Учитывая, что нормативы распределения поступлений отдельных федеральных налогов между федеральным и региональными бюджетами различны, можно предположить существование зависимости между эффективной ставкой отчисления налоговых доходов, поступающих с территории региона в федеральный бюджет, и величиной доходов регионов. Другими словами, мы предполагаем наличие зависимости объема поступающих в федеральный бюджет налогов (доли налоговых доходов), который определяет степень перераспределения доходов между регионами, от структуры федеральных налоговых доходов, собираемых на территории региона. Причем структура федеральных налоговых доходов, в свою очередь, зависит от величины доходов региона.

Выравнивание региональных бюджетных доходов с помощью федеральных налогов. Как уже упоминалось выше, выравнивание валового регионального дохода может не быть непосредственной целью федерального центра при перераспределении средств между регионами посредством фискальных инструментов (взимания федеральных налогов и зачисление соответствующих доходов в федеральный бюджет, распределение федеральной финансовой помощи). Так, одной из декларируемых задач при проведении налоговой реформы и совершенствовании методики распределения финансовой помощи в России является выравнивание обеспеченности населения различных регионов общественными благами, а также доходами для обеспечения возможностей по предоставлению общественных благ.

При обсуждении вопроса о выравнивании доходов региональных бюджетов, происходящем в результате зачисления доходов от некоторых федеральных налогов с территории регионов в федеральный бюджет, можно с определенной степенью условности рассматривать межбюджетные отношения как механизм, обеспечивающий изъятие доли регионального дохода, которая зависит от структуры налоговой базы в регионе.

Необходимо дополнительно отметить, что анализ перераспределения и стабилизации доходов региональных бюджетов при помощи федеральных налогов несколько отличается от анализа выравнивания бюджетных доходов регионов с помощью системы федеральной финансовой помощи. Показателем выравнивания для федеральной финансовой помощи являются доходы регионального бюджета, т.е. если рассматривать финансовую помощь как отрицательный федеральный налог, то ставка такого налога будет рассчитываться к налогоисключающей базе, в роли которой выступают доходы регионального бюджета¹². При анализе выравнивающей роли федеральных налогов (в той их части, которая поступает в федеральный бюджет) следует проводить анализ 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 быть интерпретирована как ставка отчислений налоговых доходов в федеральный бюджет от налоговключущей базы, которой является совокупный объем всех налогов, собираемых на территории региона.

Как было показано выше, при анализе воздействия налоговой системы на перераспределение валового регионального дохода следует учитывать как соображения, касающиеся характеристик каждого налога и его перераспределительных качеств, так и зависимость эффективной нормы отчисления налоговых доходов в федеральный бюджет от структуры налоговых поступлений, которая может определяться величиной региональных доходов.

Если бы налоговая система состояла из одного налога, поступления которого распределялись бы в установленной пропорции между региональным и федеральным бюджетами, то независимо от характеристик данного налога эффективная ставка отчислений в федеральный бюджет от общих сборов налога на территории региона отражала бы установленную номинальную ставку и отличалась бы от нее лишь в случае нарушения законодательных пропорций в результате возникновения

¹² Такое утверждение нам позволяют сделать итоги анализа, проведенного в работе *Кадочников, Синельников, Трунин (2002a)*, показавшего, что объем федеральной финансовой помощи находится в отрицательной зависимости от региональных бюджетных доходов.

недоимок, сбоев в работе казначейства и т.п. Однако вследствие того, что для различных налогов установлены неодинаковые пропорции их распределения между федеральным и региональными бюджетами, и при этом различные налоги составляют различные доли в структуре доходов бюджетов различных регионов, можно предположить существование зависимости между эффективной долей отчислений налогов в федеральный бюджет в общей сумме налогов и структурой доходов региональных бюджетов. Одновременно можно предположить наличие зависимости между структурой доходов региональных бюджетов и общей величиной доходов этих бюджетов. 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 налоговых доходов, собираемых в регионе.

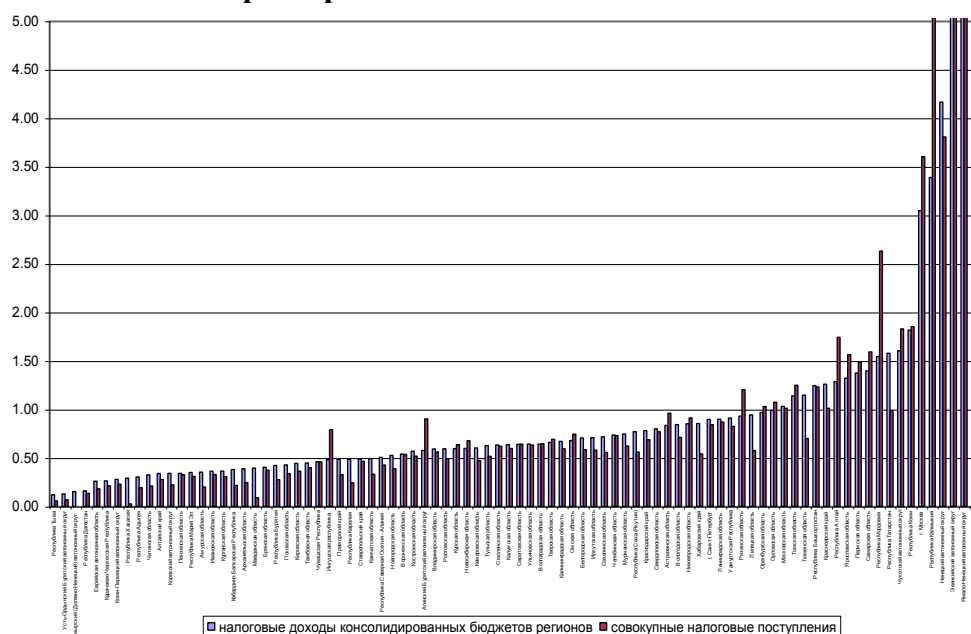
Рассмотрим распределение объемов совокупных налоговых поступлений в федеральный бюджет с территории региона и распределение налоговых доходов, полученных на территории регионов (по отношению к среднему по стране), данные за 2001 г.

Из *рис. 1* видно, что существует высокая степень соответствия между налоговыми доходами федерального бюджета, полученными с территории региона, и совокупными налоговыми доходами, собранными на территории региона. Однако есть некоторые отклонения от данной зависимости. Среди них: Республика Калмыкия (налоговые поступления в федеральный бюджет в 6,09 раз выше среднего значения при том, что налоговые доходы, полученные на территории регионов, лишь в 3,39 раз выше среднего по стране), Республика Татарстан (0,99 при 1,85) и Республика Мордовия (2,63 при 1,54). Для республик Калмыкия и Мордовия такие показатели обусловлены наличием на их территории зон с льготным налогообложением, предполагающих освобождение от уплаты региональных и местных налогов и компенсацию части федеральных налогов, поступающих в бюджет субъекта Федерации, при уплате налогов в федеральный бюджет в полном объеме. Для прочих регионов, в которых доля налогов, зачисляемых в федеральный бюджет, в совокупном объеме налоговых поступлений сравнительно высока, значение указанного показателя объясняется, по-видимому, такими причинами, как предоставление налоговых льгот по региональным налогам, а также более высокий удельный вес таких налогов,

как НДС, акцизы, платежи за добычу углеводородного сырья в совокупных налоговых платежах региональных налогоплательщиков (для нефте- и газодобывающих регионов, регионов с низким уровнем заработной платы и/или налогооблагаемой прибыли).

Рисунок 1

Налоговые поступления в федеральный бюджет с территории региона и совокупные налоговые доходы, собираемые на территории региона, на душу населения, скорректированные на межрегиональный индекс цен, показатели отнесены к среднероссийским значениям в 2001 г.



Источник: Госкомстат РФ, Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Итоговое выравнивание валовых региональных доходов с помощью налоговой системы и системы финансовой помощи. Для того чтобы охарактеризовать систему межбюджетных отношений в России с точки зрения ее свойств в области перераспределения величины среднедушевых региональных доходов, следует рассмотреть зависимость величины налоговых доходов федерального бюджета, полученных на территории региона, за вычетом выделяемой региону финансовой помощи (назовем такую разность федеральным нетто-

налогом применительно к региону) от величины среднедушевых региональных доходов¹³.

Содержательные соображения говорят в пользу той гипотезы, что федеральный нетто-налог при малых значениях ВРП является отрицательным, т.е. бедные регионы получают больше финансовой помощи, чем перечисляют средств в федеральный бюджет. Для богатых регионов с большим ВРП федеральный нетто-налог должен быть положительным, т.е. они уплачивают федеральных налогов больше, чем получают финансовой помощи.

Итоговое выравнивание доходов региональных бюджетов с помощью налоговой системы и системы финансовой помощи. Как было отмечено выше, для содержательной интерпретации разницы между налоговыми доходами федерального бюджета и трансфертом из федерального бюджета (отрицательным налогом) необходимо обеспечить соответствие между базами, по отношению к которым производится расчет 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.

Для 26 регионов значение федерального нетто-налога являлось отрицательным (т.е. такие регионы являлись нетто-получателями федеральных бюджетных средств). При этом для 62 регионов наблюдалось положительное значение федерального нетто-налога (такие регионы можно охарактеризовать как нетто-доноры федерального бюджета). Наиболее значительные средства на душу населения по итогам расчетов с федеральным бюджетом были получены такими регионами, как Таймырский автономный округ, Республика Тыва, Коми-Пермяцкий, Корякский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа. Наибо-

¹³ Аналогично может изучаться величина чистой финансовой помощи – финансовая помощь на душу населения за вычетом среднедушевых налогов, изымаемых в федеральный бюджет.

лее существенными нетто-донорами федерального бюджета являлись Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Эвенкийский автономные округа, Республика Калмыкия и город Москва.

Спецификации моделей для тестирования гипотез о характере перераспределения региональных доходов. Содержательно определение прогрессивности налога означает, что богатые (регионы) уплачивают относительно больше налогов по сравнению с бедными. Аналогично под прогрессивным трансфертом мы понимаем такую зависимость трансферта от показателя выравнивания (ВРП или налоговых доходов населения), при которой более обеспеченные регионы получают относительно меньший объем трансферта по сравнению с менее обеспеченными регионами. Это означает, что эластичность такого трансферта по показателю выравнивания должна быть меньше единицы.

Приведем используемые ниже обозначения:

X_{it} – 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 (i -го) регион в t -й год.

Y_{it} – обозначает показатель выравниваемого дохода, в качестве которого в зависимости от оцениваемой модели используются валовой региональный продукт или налоговые доходы на душу населения для региона в год t ¹⁴.

Проверка гипотезы о прогрессивности финансовой системы в рамках данного исследования проводилась на основе оценок следующих трех моделей для федеральной финансовой помощи, налоговых доходов федерального бюджета и федерального нетто-налога.

Линейная модель налоговых изъятий (трансфертов) с учетом принятых обозначений может быть записана следующим образом:

$$X_{it} = \alpha_t + \beta_t \cdot Y_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

¹⁴ 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.

Несмотря на то обстоятельство, что данная модель предполагает использование линейного инструмента перераспределения, уравнение вида (1) может определять прогрессивный налог. Для линейной модели условие прогрессивности налога (т.е. эластичность налоговых изъятий по доходу больше единицы) эквивалентно условию $\alpha < 0$ ¹⁵. В случае, если $\alpha = 0$, налог является пропорциональным, если $\alpha > 0$ – регрессивным. Соответственно проверка осуществляется тестированием односторонних гипотез о знаке коэффициента α . Если обе нулевых гипотезы не удалось отвергнуть при проверке, т.е. данные согласуются с обеими гипотезами, то это означает, что используемые методы не позволяют на основе анализа данных сделать каких-либо определенных выводов о характере перераспределения. Для проверки прогрессивности системы финансовой помощи следует проверять гипотезу о том, что эластичность объема финансовой помощи по доходу меньше единицы. При условии, что региону выделяется положительный объем финансовой помощи, в рамках модели (1) это условие эквивалентно условию $\alpha > 0$. В случае, если $\alpha = 0$, трансферт является пропорциональным, если $\alpha < 0$ – регрессивным.

Линейная модель для эффективной ставки налоговых изъятий (трансфертов). В качестве второй модели для проверки гипотезы о прогрессивности налоговой системы оценивалась линейная модель зависимости эффективной ставки налогов (трансфертов) от показателя, выравнивание которого мы предполагаем проверить. Эта модель имеет вид:

$$\frac{X_{it}}{Y_{it}} = \beta_t + \gamma_t \cdot Y_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

¹⁵ При этом дополнительно должно выполняться условие того, что рассматриваемый налог действительно является налогом, а не трансфертом, т.е. он должен обеспечивать положительные налоговые поступления. На практике мы не будем уделять внимание проверке этого дополнительного условия, так как используемые фактические данные по налогам удовлетворяют ему и обеспечивают положительный объем поступлений. С учетом того, что ВРП также для всех регионов положителен, мы не можем получить случай, при котором оба коэффициента в модели α и β отрицательны. Ситуация, когда β отрицателен, возможна только при положительном α , т.е. когда налог является регрессивным.

Условие прогрессивности налоговых доходов (эластичность поступлений налогов по показателю выравнивания больше единицы) в рамках данной модели эквивалентно тому, что $\gamma > 0$ ¹⁶. Как и для предыдущей модели, для данной модели можно тестировать две односторонние нулевые гипотезы о знаке коэффициента γ (проверка гипотезы о прогрессивности системы распределения финансовой помощи на основе данной модели осуществляется аналогичным образом, только с проверкой гипотезы $\gamma < 0$).

Логарифмическая модель налоговых поступлений (трансфертов). Третья модель для исследования прогрессивности предполагает нелинейную (изоэластичную) зависимость налоговых поступлений (трансферта) от показателя выравнивания. Исследование прогрессивности в такой модели состоит в проверке гипотез о величине эластичности зависимости финансовой помощи из федерального бюджета или поступлений налогов в федеральный бюджет от валового регионального продукта (налоговых доходов региональных бюджетов или другого показателя выравнивания), т.е. гипотез о коэффициенте λ в моделях вида $X_{it} = \chi_t \cdot Y_{it}^\lambda$ ¹⁷. Соответствующее уравнение эконометрической модели имеет вид:

$$\text{Log}(X_{it}) = \eta_t + \lambda_t \cdot \text{Log}(Y_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Для проверки отличия коэффициента перед логарифмом ВРП от единицы в большую сторону также можно проверять две нулевые односторонние гипотезы, проверка прогрессивности трансферта осуществляется аналогичным образом проверкой условия $\lambda < 1$ при тестировании двух нулевых гипотез.

Исследование прогрессивности при помощи индексов Каквани и Масгрейва. Помимо оценки прогрессивности при помощи тестирования гипотез о значениях коэффициентов эконометрических уравне-

¹⁶ С соблюдением того, что налог является налогом, а не трансфертом, т.е. обеспечивает положительные поступления. Это условие выполняется для данных, используемых для оценок.

¹⁷ Если λ больше 1, то рассматриваемый налог является прогрессивным, а если меньше, то регрессивным, обеспечивая перераспределение дохода от богатых к бедным в первом случае и от бедных к богатым во втором. Для финансовой помощи, соответственно, наоборот: если λ меньше (больше) 1, то система финансовой помощи является прогрессивной (регрессивной).

ний существуют также критерии, основанные на индексах концентрации¹⁸, рассчитываемых с помощью построения кривых Лоренца. Наиболее распространенными среди них являются индексы Каквани и Масгрейва¹⁹. Данные индексы сопоставляют неравномерность распределения показателя доходов региона после перераспределения с неравномерностью распределения доходов региона до перераспределения. Причем, если неравномерность доходов региона после перераспределения в этом смысле превышает неравномерность распределения доходов до перераспределения, то делается вывод о регрессивности инструментов перераспределения доходов, и наоборот. Неравномерность распределения доходов региона характеризуется индексом Джини, соответственно индекс Каквани рассчитывается, как разность между индексом Джини доходов до перераспределения и индексом концентрации доходов после перераспределения. Для индекса Каквани критерием прогрессивности является положительность данного индекса. Индекс Масгрейва, рассчитывается как отношение индекса концентрации налоговых платежей к индексу Джини, соответственно, для этого индекса критерием прогрессивности является превышение им единицы.

Результаты проверки гипотез о прогрессивности фискальных инструментов перераспределения на основании трех эконометрических моделей и двух индексов прогрессивности приведены ниже. К недостаткам эконометрических критериев относится в первую очередь тот факт, что мы априорно предполагаем вид зависимости налоговых платежей или федеральной помощи от ВРП и далее тестируем гипотезы о наличии прогрессивности только в рамках рассматриваемой модели. Критерии, основанные на индексах Каквани и Масгрейва, не имеют этого недостатка. Более того, исследование кривых Лоренца может показать, что исследуемый налог может быть регрессивным для некоторой выборки регионов и прогрессивным в целом по стране. К недостаткам индексов Каквани и Масгрейва следует отнести сложность расчетов и условность оценок статистической значимости значений критериев (в рамках данного исследования такие расчеты не проводились)²⁰.

¹⁸ См. *D. B. Suits (1977); S.Zavakili (1991), (1992)*.

¹⁹ См. *N.C. Kakwani (1977), (1997) Musgrave (1961), (1976)*.

²⁰ См., например: *Beach, Davidson (1983)*.

Стабилизация региональных доходов путем предоставления федеральной финансовой помощи из регионального бюджета и изъятия налогов в федеральный бюджет. Механизм стабилизации доходов региональных бюджетов с помощью системы федеральной финансовой помощи и налоговых изъятий в федеральный бюджет заключается в росте предоставляемой финансовой помощи и снижении налоговых изъятий в федеральный бюджет при росте доходов региона и противоположном изменении объема финансовой помощи и налоговых изъятий при снижении доходов региона. Аналогичным образом может быть определен стабилизирующий эффект финансовой помощи и налоговых изъятий в федеральный бюджет на доходы регионального бюджета, причем в отличие от межрегионального перераспределения стабилизирующий эффект может наблюдаться при любой степени прогрессивности или регрессивности.

Наиболее простой и логичный способ проверки масштаба стабилизационных свойств – это оценка уравнения линейной модели в природных данных. Однако, с учетом того, что коэффициенты могут отличаться для различных лет, при переходе к панельным данным возникают дополнительные проблемы, связанные с возможными изменениями коэффициентов перераспределения. Это приводит к тому, что в модель помимо ΔY_t приходится включать также и значения Y для разных лет, корреляция между которыми очень высока, и возникает проблема мультиколлинеарности. Поэтому ниже уравнения оценивались для пар соседних лет без использования панельных данных²¹:

$$\Delta X_i = \alpha + \beta \cdot \Delta Y_i + \eta \cdot Y_{i,t-1} + u_i \quad (4)$$

Коэффициент β в данном случае можно интерпретировать двояким образом:

- если в одном регионе ВРП на 1 рубль больше, чем в другом, то первый платит на β рублей больше налогов (или, соответственно, больше получает финансовой помощи);

²¹ Необходимо отметить, что поскольку данная модель была получена из модели перераспределения, то ее оценку следует производить на тех же данных, т.е. с использованием аналогичной корректировки показателей, – на рост валового внутреннего продукта и межрегиональный уровень цен.

- если в регионе во 2-й момент времени ВРП увеличивается на 1 рубль, то он будет платить налоги (или получать помощь) на β рублей больше.

Коэффициент η , характеризующий нестабильность коэффициента β во времени, показывает, что если в регионе в первый год ВРП больше, чем в следующий год, то прирост трансферта в данном регионе будет равен изменению коэффициента β , умноженному на ВРП.

Аналогично анализу системы перераспределения помимо свойств системы в отношении стабилизации ВРП мы будем рассматривать стабилизацию налоговых доходов, используя в соответствующих моделях налоговые доходы регионального бюджета вместо ВРП и их изменения. Проверку наличия стабилизации региональных доходов в обоих случаях будем выполнять тестированием двух односторонних гипотез на знак коэффициента β .

Результаты моделирования

Для проведения оценок использовались статистические данные по 88 регионам Российской Федерации (все регионы за исключением Чеченской республики) на временном интервале с 1994 г. по 2001 г. (годовые данные), всего 704 наблюдения²². Оценки проводились для показателей в расчете на душу населения с учетом межрегиональной дифференциации цен, для приведения в сопоставимый вид между годами использовался дефлятор ВВП. Подобная нормировка не всегда приводила к полному устранению гетероскедастичности, т.е. зависимости остатков оцененных моделей от размера регионов (например ВРП). Поэтому в случае наличия гетероскедастичности при оценке методом наименьших квадратов для получения корректных оценок дисперсии коэффициентов использовалась поправка Уайта.

Для эконометрического тестирования гипотез о прогрессивности, как было отмечено выше, оценивались три модели: линейная модель, модель эффективной ставки и логарифмическая модель. Используемые данные по своим характеристикам имеют панельную структуру, поэтому перед объединением оцениваемых для различных лет уравнений

²² Источник данных об исполнении бюджетов регионов – Министерство финансов РФ, данных по численности населения, ВРП и др. показателям – Госкомстат РФ.

в панель осуществлялась проверка отличия коэффициентов в этих моделях, оцененных отдельно для различных лет, что затем учитывалось при спецификации модели.

При проверке гипотез о прогрессивности налоговой системы и системы финансовой помощи на каждом этапе проводилось сравнение трех используемых моделей между собой, при этом результаты оценок показали, что, во-первых, для разных фискальных инструментов лучшими оказываются разные модели. Во-вторых, каждая из моделей обладает какими-либо недостатками. Так, линейная модель не учитывает возможную нелинейность и прогрессивность, связанную с возможным увеличением предельной ставки с ростом дохода, модель эффективной ставки не учитывает возможное наличие постоянной части налоговых доходов, не зависящих напрямую от доходов региона (например, поступления налога на имущество и т.п.). Логарифмическая модель предполагает постоянную эластичность инструментов перераспределения по отношению к доходам региона и др. Оценки показали, что ни одна из моделей не выделяется по объясняющим свойствам, характеристикам оценок и остатков. По этим причинам мы приводим проверку гипотез о прогрессивности на основании всех трех моделей, сравнивая полученные результаты между собой, а также с оценками прогрессивности по индексам Каквани и Масгрейва.

Результаты оценки моделей выравнивания валовых региональных продуктов с помощью федеральной финансовой помощи приведены в *табл. 1* для федеральной финансовой помощи, налоговых доходов федерального бюджета и федерального нетто-налога для трех моделей (всего 9 уравнений).

Таблица 1

**Результаты оценки моделей перераспределения
для валового регионального продукта, 1994–2001 гг.**

		Линейная модель			Модель эффективной ставки			Логарифмическая модель		
		совокупная финансовая помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог	совокупная финансовая помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог	совокупная финансовая помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог
Общие коэфф.	константа (t-stat)	0,330 (15,852)				0,103 (12,886)	-0,037 (-2,867)			
	ВРП (t-stat)				-0,005 (-4,887)					
1994	time-effect (t-stat)		0,373 (10,59)	0,018 (0,190)	0,184			-0,883	-2,105	-2,494
	ВРП (t-stat)	0,011 (1,561)	0,002 (0,603)	-0,008 (-0,622)		-0,002 (-3,832)	0,001 (1,628)	-0,233 (-1,272)	0,539 (2,615)	0,607 (1,546)
1995	time-effect (t-stat)		0,396 (8,090)	0,164 (1,980)	0,122			-1,240	-1,858	-2,604
	ВРП (t-stat)	-0,005 (-1,046)	0,011 (1,215)	0,011 (0,904)		-0,002 (-3,776)	0,003 (2,294)	-0,470 (-2,438)	0,477 (2,909)	0,784 (2,314)
1996	time-effect (t-stat)		0,391 (8,490)	0,093 (1,460)	0,128			-1,168	-1,752	-2,538
	ВРП (t-stat)	-0,004 (-1,755)	0,012 (1,319)	0,015 (1,388)		-0,002 (-3,178)	0,003 (2,061)	-0,279 (-2,006)	0,446 (2,855)	0,576 (1,853)
1997	time-effect (t-stat)		0,334 (6,290)	-0,005 (-0,06)	0,139			-0,595	-1,925	-2,743
	ВРП (t-stat)	-0,004 (-1,720)	0,017 (1,515)	0,021 (1,609)		-0,002 (-3,311)	0,003 (2,126)	-0,606 (-2,710)	0,498 (3,851)	0,731 (2,362)
1998	time-effect (t-stat)		-0,083 (-2,04)	-0,495 (-6,39)	0,105			0,448	-3,227	-4,911
	ВРП (t-stat)	-0,019 (-4,735)	0,074 (7,671)	0,105 (6,912)		-0,006 (-3,511)	0,007 (3,317)	-1,475 (-5,913)	1,149 (8,575)	1,748 (7,150)
1999	time-effect (t-stat)		-0,105 (-1,43)	-0,471 (-4,510)	0,100			0,532	-2,395	-2,666
	ВРП (t-stat)	-0,024 (-4,823)	0,101 (6,439)	0,130 (7,358)		-0,003 (-2,039)	0,010 (4,449)	-1,936 (-5,242)	0,809 (4,187)	0,787 (2,660)
2000	time-effect (t-stat)		0,004 (0,020)	-0,334 (-1,740)	0,101			0,458	-2,816	-3,473
	ВРП (t-stat)	-0,021 (-4,054)	0,119 (6,401)	0,140 (8,608)		0,002 (0,860)	0,014 (3,623)	-1,890 (-5,470)	1,148 (6,727)	1,347 (4,413)
2001	time-effect (t-stat)		-0,194 (-1,230)	-0,607 (-4,22)	0,127			-0,202	-2,526	-3,258
	ВРП (t-stat)	-0,011 (-2,857)	0,168 (7,002)	0,189 (8,001)		0,003 (1,686)	0,013 (4,659)	-0,972 (-4,963)	1,102 (6,128)	1,304 (5,309)
R²		0,067	0,255	0,274	0,068	0,018	0,036	0,326	0,303	0,235

Оценки каждого уравнения приведены по столбцам таблицы в соответствии с результатами тестов на равенство коэффициентов между годами (в случае, если гипотеза о равенстве не отвергается – оценки общих для всех лет коэффициентов приведены в первых строках). Знаки справа от коэффициентов каждого уравнения обозначают результаты тестирования гипотез о прогрессивности: «+» означает отвержение гипотезы о регрессивности в пользу гипотезы о прогрессивности, «0» означает неотвержение обеих гипотез, «-» означает отвержение гипотезы о прогрессивности в пользу гипотезы о регрессивности.

Результаты показывают, что до 1996 г. линейная модель демонстрирует отсутствие значимой зависимости величины федеральной финансовой помощи регионам от показателей валового регионального продукта. Такой результат может объясняться несколькими причинами. Во-первых, в первой половине 1990-х гг. существовали иные, помимо прямых трансфертов средств из федерального бюджета, виды финансовой поддержки регионов – например, дифференцированные нормативы отчисления от федеральных налогов в региональные бюджеты (например, НДС и налога на прибыль). Во-вторых, суммы выделяемой из федерального бюджета финансовой помощи до 1996 г. в большей степени зависели от результатов согласования планируемых бюджетных показателей регионов на очередной бюджетный период, нежели чем от объективных показателей экономического состояния региона. В итоге объем средств, выделяемых из федерального бюджета, оказывался в целом по стране вне связи с валовыми доходами регионов.

Коэффициенты при ВРП в линейной модели соответствуют степени перераспределения валового регионального продукта при помощи рассматриваемых инструментов выравнивания. Так, из результатов оценок следует, что в 1996–1997 гг., если у одного из регионов ВРП был меньше на 1 руб. (в сопоставимых ценах), то такой регион получал больше финансовой помощи на 0,004 руб. То есть предельная ставка перечисления финансовой помощи по отношению к ВРП в эти годы составляла около 0,4%. В 1998–2000 гг. наблюдается увеличение коэффициента до 0,019–0,024, т.е. в эти годы регион с большим ВРП получал меньше финансовой помощи в следующей пропорции – увеличение ВРП сопровождалось снижением финансовой помощи на величину 1,9–2,4% от увеличения ВРП.

Для модели эффективной ставки зависимость ставки от ВРП показывает, что при коэффициенте, равном 0,005, с учетом используемых корректировок²³ (на душу населения в сопоставимых ценах между годами и между регионами) при сравнении двух регионов, ВРП первого из которых больше на единицу, эффективная ставка перечисляемой этому региону финансовой помощи меньше на 0,055% величины различия между ВРП регионов. Результаты оценок логарифмической модели показывают, что отрицательная эластичность финансовой помощи по ВРП увеличилась с течением времени. Если в 1995–1997 гг. регион с большим на 1% ВРП получал на 0,3–0,6% меньше финансовой помощи, то в 1998–2001 гг. различие выросло – если в одном из двух регионов ВРП больше на 1%, то такой регион получает на 1–2% меньше финансовой помощи по сравнению с другим, более бедным регионом.

Результаты проверки прогрессивности системы финансовой помощи по отношению к ВРП для всех моделей для всех лет указывают на прогрессивность этой системы. Необходимо отметить, что по результатам оценки логарифмической модели можно говорить о более сильном результате – высокообеспеченные регионы получают не только относительно меньше финансовой помощи по сравнению с низкообеспеченными регионами, но и меньше по абсолютной сумме (на душу населения). Таким образом, можно говорить о том, что система финансовой помощи в целом перераспределяет средства от богатых к бедным.

Результаты оценки моделей выравнивания валовых региональных продуктов с помощью федеральных налогов, поступающих в федеральный бюджет показывают, что в линейной модели коэффициент при ВРП значим и положителен для 1998–2001 гг., и отражает увеличение предельной ставки доходов федерального бюджета от

²³ Коэффициенты в модели эффективной ставки в таблице нельзя использовать непосредственно для того, чтобы определить, на сколько изменяется эффективная ставка при изменении ВРП на душу населения на 1 руб. (в ценах 2001 г.). Это обусловлено тем, что для приведения в сопоставимый вид между годами ВРП на душу были отнесены к ВВП (также на душу населения), поэтому для расчета увеличения ставки коэффициент необходимо разделить на использованное значение дефлятора ВВП. Для приведения в условия 2001 г. коэффициент следует разделить на 9,04, для приведения в условия других лет – на ВВП в триллионах (деноминированных) рублей.

федеральных налогов. Большой ВРП на 1 соответствует большим поступлениям в 1998 г. на 0,074, в 1999–2000 гг. – на 0,10–0,12, в 2001 г. – на 0,17. Аналогичные оценки для модели эффективной ставки показывают, что оценка константы в модели ставки для всех лет отличается незначительно и составляет около 10%. При этом эффективная ставка отрицательно зависит от ВРП в 1994–1999 гг., большая величина которого на 1 с учетом коэффициентов корректировки соответствует более низкой ставке отчислений доходов федерального бюджета от федеральных налогов от доходов, собираемых на территории региона на 0,02–0,06 п.п. В логарифмической модели коэффициент при логарифме ВРП, отражающий эластичность, значим во все годы и составляет от 0,45 (в 1995–1997 гг.) до 1,15 (в 1998 и 2000–2001 гг.).

Согласно линейной модели объемы перераспределения регионального дохода через систему федеральных налогов заметно возросли в последние годы (до 10% в 1999–2000 гг. и до 17% по итогам 2001 г.). Такое положение, по нашему мнению, объясняется изменением вертикальной структуры налоговых доходов бюджетной системы: вследствие постепенного снижения нормативов отчисления от федеральных налогов в региональные бюджеты (начиная со II квартала 1999 г. норматив отчисления от НДС в региональные бюджеты был снижен с 25% до 15%, а с 2001 г. был осуществлен переход на полное зачисление НДС в федеральный бюджет), повышения ставок федеральных налогов (в первую очередь – акцизов), а также снижения ставок либо отмены ряда региональных и местных налогов (начиная с 1 января 2001 г. был отменен налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, а также была снижена ставка регионального налога на пользователей автомобильных дорог – с максимальной величины в 2,75% до 1%) доля налоговых доходов федерального бюджета в общем объеме налоговых доходов бюджетов всех уровней выросла с 46% в 1998 г. до 60% в 2001 г.). Соответственно значительно возрос объем ресурсов, перераспределяемых между регионами с помощью федеральных налогов.

В отличие от финансовой помощи для налоговых доходов федерального бюджета не наблюдается однозначных свидетельств в пользу наличия свойств прогрессивности. Единственным выводом об изменении перераспределительных возможностей налоговой системы, который можно сделать из полученных оценок является то, что устойчивые

свидетельства в пользу регрессивности налоговой системы в 1994–1997 гг. не наблюдаются в более поздние годы. При этом оценки для 2001 г. по модели эффективной ставки говорят в пользу прогрессивности налоговой системы в этом году.

Содержательно это означает, что налоговая система, по-видимому, обладала свойствами регрессивности по отношению к валовому региональному доходу в период с 1994 по 1997 г. Другими словами, система федеральных налогов обеспечивала меньшую налоговую нагрузку на душевой валовой региональный продукт в относительно более обеспеченных регионах по сравнению с регионами с меньшей обеспеченностью. В более поздний период наблюдались менее устойчивые свидетельства в пользу общей регрессивности налоговой системы, причем оценки, проведенные для отдельных налогов свидетельствуют в пользу наличия свойств прогрессивности системы федеральных налогов по отношению к валовому региональному доходу в последние годы. Однако устойчивого результата, свидетельствующего в пользу наличия свойств прогрессивности для совокупного объема налоговых поступлений в федеральный бюджет для какого-либо из рассматриваемых периодов не наблюдается.

Может быть предложено несколько гипотез, объясняющих уменьшение регрессивности и тенденцию к повышению прогрессивности системы федеральных налогов, доходы от которых зачисляются в федеральный бюджет, по отношению к колебаниям ВРП.

Во-первых, как уже упоминалось выше, последние годы рассматриваемого периода характеризуются существенной централизацией доходов от федеральных налогов в федеральном бюджете. В частности, постепенно в федеральном бюджете были централизованы доходы от налога на добавленную стоимость. При этом проведенный анализ показал, что доходы федерального бюджета от НДС в последние годы приобрели характеристики пропорциональности по отношению к ВРП, что способствовало снижению общей степени регрессивности системы федеральных налогов. Аналогичным образом, повышение доходов федерального бюджета за счет повышения ставок акцизов на нефтепродукты в 2001 г. способствовало снижению регрессивности федеральных налоговых доходов по отношению к ВРП.

Во-вторых, общее улучшение экономической ситуации способствовало росту как абсолютной величины валового регионального до-

хода, так и доли прибыли экономических агентов в формировании ВРП. При этом рост доли прибыли в валовом региональном продукте приводил к непропорциональному увеличению 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 скачкообразный рост налоговых поступлений). Такая тенденция внесла существенный вклад в ослабление свойств регрессивности системы федеральных налогов, доходы от которых зачисляются в федеральный бюджет, по отношению к ВРП.

Результаты оценки моделей выравнивания валовых региональных продуктов с помощью федерального нетто-налога показывают, что предельная ставка федерального нетто-налога увеличивается с 10,5% в 1998 г. до 18,9% в 2001 г. В модели эффективной ставки общая для всех лет константа значима и составляет $-0,037$, ВРП значимо и положительно влияет на эффективную ставку в 1995–2001 гг., при этом соответствующий коэффициент растет: при увеличении ВРП на 1, эффективная ставка федерального нетто-налога увеличивается на величину от 0,011 п.п. в 1995 г. до 0,14–0,15 п.п. в 2000–2001 гг. (коэффициенты приведены с учетом используемого дефлятора). В логарифмической модели коэффициент по ВРП (эластичность) значима в 1995–2001 гг. и составляет от 0,58 в 1996 г. до 1,75 в 1998 г.²⁴

При проверке гипотез о прогрессивности федерального нетто-налога не было выявлено устойчивых свидетельств в пользу его регрессивности даже в 1994–1997 гг. При этом в последние годы, с 1998 по 2001, линейная модель и модель эффективной ставки устойчиво отвергают гипотезу о регрессивности, т. е. указывают на прогрессивность

²⁴ Сравнение результатов оценок линейной модели показывает, что оценки для федерального нетто-налога отличаются от разности оценок для федеральных налоговых доходов и совокупной финансовой помощи. Это обусловлено тем, что оценки проводились для различных спецификаций модели, – по результатам тестов для совокупной финансовой помощи была выбрана модель с единой для всех лет константой, в то время как для налоговых доходов федерального бюджета и федерального нетто-налога гипотеза о равенстве константы между годами была отвергнута, и оценивалась модель с *time-effects*. Если оценить модель для совокупной финансовой помощи в той же спецификации, что и в остальных случаях, оценки коэффициентов для федерального нетто-налога будут совпадать.

итогового перераспределения. 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 смысле, что итоговое перераспределение не было выражено 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 увеличению прогрессивности системы в целом.

В целом результаты проверки прогрессивности фискальных инструментов перераспределения по отношению к ВРП указывают на то, что федеральный центр перераспределяет налоговые доходы в направлении от более обеспеченных регионов к менее обеспеченным, таким образом, снижая степень неравенства их обеспеченности, причем прогрессивность такого перераспределения в последние годы возростала (доля доходов, изымаемая в виде нетто-налога у высокообеспеченных регионов и передаваемая, соответственно, регионам с низкой обеспеченностью, изменялась в одном направлении с изменением величины дохода).

Как показывают результаты проведенных оценок, степень перераспределения валового регионального продукта с целью его выравнивания, осуществляемого с помощью совокупности фискальных инструментов федеральных властей (федеральные налоги и федеральная финансовая помощь), возростала с течением времени. Если коэффициент при показателе ВРП в линейной модели, характеризующий степень такого перераспределения, составлял около 13–14% в 1999–2000 гг., то по итогам 2001 г. его значение достигло 18,9%.

Рост выравнивающих свойств фискальных инструментов, используемых федеральными властями и являющихся составными частями федерального нетто-налога, связан 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.

Выше уже было показано, что существуют факторы, объясняющие рост перераспределительной и выравнивающей роли системы федеральных налогов, доходы от взимания которых на территории субъектов Федерации полностью или частично зачисляются в федеральный бюджет. Прирост доходов федерального бюджета в результате централизации поступлений некоторых федеральных налогов послужил источником для увеличения федеральной финансовой помощи регионам. При этом в отличие от системы федеральных налогов, для финансовой помощи были получены результаты оценок, устойчиво свидетельствующие о ее прогрессивном характере по отношению к ВРП в последние годы. Более того, внесенные в последнее время изменения в методиках 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, некоторые из которых также находятся в косвенной зависимости от величины регионального дохода). В результате совокупный эффект федерального нетто-налога в последние годы в большей степени направлен на межрегиональное выравнивание региональных доходов, чем это было ранее.

Результаты оценки моделей выравнивания доходов региональных бюджетов с помощью федеральной финансовой помощи показывают, что доходы региональных бюджетов оказывают значимое (отрицательное) влияние на величину совокупной финансовой помощи в 1994–1999 гг., абсолютное значение коэффициента (предельная ставка) составляет от 0,45 в 1994 и 1998 гг., до 0,10 в 1997 и 1999 гг. В рамках линейной модели статистически значимая отрицательная зависимость величины получаемой федеральной финансовой помощи от доходов региональных бюджетов наблюдалась лишь в 1994–1999 гг., при этом предельная ставка меняется от 10% до 47%.

Таблица 2

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

		Линейная модель			Модель эффективной ставки			Логарифмическая модель			
		совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог	совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог	совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог	
Общие ко-эфф.	константа (t-stat)					0,304 (7,403)					
	доходы (t-stat)							-0,920 (-10,43)			1,687 (24,556)
1994	time-effect (t-stat)	0,787 (5,930)	-0,108 (-3,740)	-0,866 (-6,700)	3,196		-2,198	-1,592	-1,247	-	2,012
	доходы (t-stat)	-0,468 (-3,361)	0,427 (14,782)	0,713 (7,733)	-2,748 (-2,809)	0,020 (0,720)	1,430 (3,001)		1,382 (40,428)		
1995	time-effect (t-stat)	0,436 (5,790)	-0,207 (-5,180)	-0,578 (-10,10)	1,596		-0,527	-2,42	-1,104	-	1,670
	доходы (t-stat)	-0,276 (-3,634)	0,561 (15,618)	0,676 (23,968)	-1,322 (-3,457)	0,046 (2,085)	0,388 (2,848)		1,227 (37,017)		
1996	time-effect (t-stat)	0,386 (10,120)	-0,139 (-2,590)	-0,505 (-9,170)	1,268		-0,349	-2,068	-1,028	-	1,914
	доходы (t-stat)	-0,143 (-3,421)	0,511 (9,908)	0,582 (12,649)	-0,794 (-2,553)	0,044 (2,093)	0,244 (2,730)		1,167 (27,280)		
1997	time-effect (t-stat)	0,391 (9,000)	-0,087 (-2,440)	-0,475 (-8,350)	1,071		-0,284	-1,983	-1,125	-	1,890
	доходы (t-stat)	-0,103 (-4,266)	0,429 (12,727)	0,492 (13,420)	-0,468 (-2,385)	0,022 (1,270)	0,159 (2,878)		1,094 (16,573)		
1998	time-effect (t-stat)	0,514 (7,280)	-0,184 (-3,160)	-0,641 (-10,13)	2,137		-0,997	-2,448	-1,15	-	1,881
	доходы (t-stat)	-0,451 (-4,618)	0,554 (7,275)	0,784 (11,875)	-2,399 (-4,556)	0,038 (0,979)	0,908 (3,548)		1,198 (14,294)		

Таблица 2 продолжение

		Линейная модель			Модель эффективной ставки			Логарифмическая модель		
		совокупная федеральная финансовая помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог	совокупная федеральная финансовая помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог	совокупная федеральная финансовая помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог
1999	time-effect (t-stat)	0,287 (5,450)	-0,037 (-1,540)	-0,328 (-5,250)	1,159		-0,274	-2,979	-0,986	-
	доходы (t-stat)	-0,113 (-2,962)	0,438 (15,459)	0,509 (12,142)	-0,742 (-2,559)	0,053 (1,995)	0,251 (2,525)		1,056 (18,212)	1,412
2000	time-effect (t-stat)	0,263 (4,740)	-0,194 (-2,140)	-0,420 (-5,010)	1,165		-0,194	-2,995	-0,913	-
	доходы (t-stat)	-0,055 (-1,469)	0,643 (6,723)	0,641 (8,565)	-0,541 (-2,888)	0,048 (3,354)	0,130 (2,979)		1,196 (15,278)	1,433
2001	time-effect (t-stat)	0,249 (4,390)	-0,165 (-2,910)	-0,421 (-5,360)	1,308		-0,604	-2,333	-0,784	-
	доходы (t-stat)	0,093 (0,792)	0,646 (15,121)	0,606 (12,870)	-0,597 (-3,076)	0,064 (4,525)	0,265 (2,249)		1,239 (24,134)	1,479
R ²		0,114	0,907	0,779	0,193	0,014	0,147	0,316	0,824	0,587

«+» означает отвержение гипотезы о регрессивности в пользу гипотезы о прогрессивности;

«0» означает неотвержение обеих гипотез;

«-» означает отвержение гипотезы о прогрессивности в пользу гипотезы о регрессивности.

По-видимому, отсутствие линейной зависимости федеральной финансовой помощи от налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в 2000 и 2001 гг. вызвано переходом на новые принципы распределения межбюджетных трансфертов регионам. Объемы финансовой поддержки субъектов Федерации на 2000 г. рассчитывались в 1999 г. на основании данных за 1997 г. (который являлся последним предкризисным периодом, по которому на момент расчетов имела необходимая статистическая информация). В результате не были приняты во внимание изменения в экономике, связанные с неравномерностью эко-

номического роста в различных регионах по сравнению с 1997 г., что привело к направлению больших объемов финансовой помощи в субъекты Федерации, где наблюдались высокие темпы экономического роста, что отразилось на значимости коэффициентов. 2001 г. характеризуется началом осуществления мероприятий в рамках налоговой и бюджетной реформы, одним из элементов которой являлось учреждение Фонда компенсаций, субвенции и субсидии из которого выделяются всем без исключения регионам на компенсацию расходов региональных бюджетов на реализацию федеральных расходных мандатов, вообще, не принимая во внимание показатели, характеризующие доходы или доходный потенциал регионов и основываясь на расчетной потребности в финансировании. По всей видимости, введение такой формы финансовой поддержки негативно сказалось на значимости наблюдаемой ранее отрицательной связи между приростом региональных бюджетных доходов и федеральной финансовой помощи, направляемой в данный регион.

В модели эффективной ставки для всех лет наблюдается отрицательная значимая зависимость ставки перечисления совокупной финансовой помощи от доходов региональных бюджетов. Увеличение доходов на 1 руб. (на душу населения в сопоставимых между годами и между регионами ценах) приводит к снижению эффективной ставки на величину от 0,06–0,07 в 2000–2001 гг., до 0,26–0,30 в 1998 и 1994 гг. Более высокое значение коэффициента в 1994 г. объясняется тем, что система федеральной финансовой поддержки регионов, несмотря на унификацию нормативов отчисления от федеральных налогов в региональные бюджеты, все еще характеризовалась высокой степенью субъективизма (доля трансфертов в общем объеме финансовой помощи не превышала 10%). Увеличение коэффициента в 1998 г. соответствует более высокому объему финансовой помощи, выделяемой регионам с низкими значениями налоговой базы и высокими расходными потребностями в связи с падением реальных налоговых доходов в условиях финансового кризиса. В целом колебания значений коэффициентов можно также объяснить высоким разбросом отношения финансовой помощи к собственным доходам региональных бюджетов, – финансовая помощь на протяжении рассматриваемого периода составляла от 2% до 600% от налоговых доходов региональных бюджетов.

В логарифмической модели по результатам тестов может быть получена единая для всех лет оценка эластичности, составляющая $-0,92$, т.е. при увеличении доходов регионального бюджета на 1% величина совокупной финансовой помощи сокращается на 0,92%. Результаты проверки свойств прогрессивности совокупной финансовой помощи по отношению к налоговым доходам региональных бюджетов повторяют результаты оценок, полученных при оценке выравнивающих свойств применительно к ВРП. Для всех моделей по всем рассматриваемым годам наблюдается устойчивый результат, свидетельствующий в пользу прогрессивности системы финансовой помощи (отвергается гипотеза о регрессивности), при этом для логарифмической модели эластичность объема помощи по доходам региональных бюджетов отрицательна, что означает, что суммы финансовой помощи, получаемые более обеспеченными регионами, меньше аналогичного показателя для менее обеспеченных регионов не только в случае рассмотрения доли финансовой помощи в бюджетных доходах, но также и при анализе абсолютных значений получаемых средств.

Результаты оценки моделей выравнивания доходов региональных бюджетов с помощью доходов федерального бюджета от федеральных налогов показывают, что предельная ставка (коэффициент по доходам регионального бюджета) меняется от значений 0,43–0,56 в 1994–1999 гг. до 0,64–0,65 в 2000–2001 гг.²⁵ В модели эффективной ставки общая константа значима, положительна и составляет около 0,3. При этом коэффициент, характеризующий рост ставки при увеличении доходов регионального бюджета значим и положителен: рост

²⁵ В отличие от федеральной финансовой помощи, где базой являются налоговые доходы регионального бюджета, для налоговых доходов федерального бюджета и федерального нетто-налога базой (показателем до перераспределения) являются доходы бюджетов всех уровней, собираемые на территории региона, поэтому для сравнения коэффициентов в линейной модели для финансовой помощи и налоговых доходов федерального бюджета необходимо провести пересчет к единой базе или оценивать итоговое перераспределение на основе результатов оценок для федерального нетто-налога (приведены в *табл. 2*). Из результатов пересчета следует, что общие коэффициенты перераспределения налоговых доходов региональных бюджетов для всех лет, кроме 1997 и 1999 гг., больше единицы. Это означает, что на протяжении основной части рассматриваемого периода увеличение налоговых доходов региональных бюджетов на 1 сопровождалось увеличением федерального нетто-налога на величину 1,2–1,5 в 1994–1996 гг. и 1,7–1,9 в 1998 и 2000–2001 гг.

региональных доходов на 1 руб. на душу населения (в сопоставимых ценах) приводит к увеличению эффективной ставки на величину от 0,2 п.п. в 1994 г. до 0,5–0,7 п.п. в 1999–2001 гг. 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 на основании этих моделей показала, что результаты оценок для большинства периодов, проведенных в соответствии с большинством моделей значимо свидетельствуют в пользу прогрессивности системы федерального налогообложения в части, поступающей в федеральный бюджет, по отношению к доходам региональных бюджетов (отвергается гипотеза о регрессивности), исключение составляют 1997–1999 гг., для которых результаты, полученные в соответствии с оценками по одной или двум моделям, оказались незначимыми (коэффициенты согласуются как с гипотезой о прогрессивности, так и с гипотезой о регрессивности). Это может быть объяснено возможным снижением прогрессивности системы и увеличением стандартных отклонений коэффициентов.

Таким образом, основную часть рассматриваемого периода система распределения налоговых доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации, как показывают оценки, произведенные в соответствии с разными моделями, имела прогрессивный характер по отношению к региональным налоговым доходам, т.е. с ростом абсолютного объема налоговых доходов бюджетов всех уровней, собираемых на территории региона, 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 следующим обстоятельством: для регионов с высокими значениями налоговой базы, 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 углеводородного сырья, более высокая часть такого роста приходится на налоги, доходы от которых зачисляются в федеральный бюджет. Данный результат отличается от резуль-

татов оценки зависимости федеральных налоговых доходов, получаемых на территории региона, от величины валового регионального продукта, когда однозначных свидетельств в пользу наличия свойства прогрессивности не наблюдается.

Результаты оценки моделей выравнивания доходов региональных бюджетов с помощью федерального нетто-налога по отношению к налоговключаяющей базе показывают, что в линейной модели имеет место положительная зависимость федерального нетто-налога от налоговых доходов бюджетов всех уровней с коэффициентом, лежащим в диапазоне от 0,5 в 1999 г. до 0,78 в 1998 г. В модели эффективной ставки наблюдается значимая положительная зависимость ставки от доходов бюджетов всех уровней, при этом коэффициент составляет 0,13–0,26 в 1996–1997 и в 1999–2001 гг., и является значительно более высоким в 1998 г. – в этом году он составил около 0,9. С учетом используемых при расчетах дефляторов это означает, что рост доходов бюджетов всех уровней на 1 руб. на душу населения в сопоставимых ценах приводит к увеличению эффективной ставки на величину от 1% до 10%. Большие значения коэффициентов в 1994 и 1998 гг. обусловлены значительными коэффициентами перераспределения при помощи совокупной финансовой помощи (см. выше). Общая для всех лет оценка эластичности федерального нетто-налога по общим налоговым доходам бюджетов всех уровней значима, положительна и составляет около 1,7.

Из результатов проверок гипотез о прогрессивности по всем моделям для всех лет следует, что гипотеза о наличии свойств регрессивности у налоговых доходов федерального бюджета, полученным на территории региона, по отношению к совокупным налоговым доходам бюджетной системы, полученным на территории региона, отвергается. Другими словами, результаты оценки говорят в пользу вывода о том, что федеральная система перераспределения в рассматриваемые годы обладала устойчивым свойством прогрессивности по отношению к налоговым доходам консолидированных региональных бюджетов. Таким образом, результаты оценок свидетельствуют в пользу того утверждения, что система фискальных инструментов, используемая федеральным правительством, направлена на перераспределение налоговых доходов от более обеспеченных к менее обеспеченным регионам

(в смысле обеспеченности доходами, собираемыми на территории регионов на душу населения).

Сравнение результатов исследования выравнивания доходов регионального бюджета с результатами анализа выравнивания ВРП показывает, что по отношению к доходам региональных бюджетов система федеральных налогов, полностью или частично зачисляемых в федеральный бюджет, в большей степени обладает свойствами прогрессивности (даже в ранние годы, когда по отношению к ВРП налоговые доходы федерального бюджета, получаемые на территории региона, демонстрируют регрессивность). С одной стороны, 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) используют в большей степени показатели исполнения региональных бюджетов, нежели чем показатели валового дохода регионов. Однако, с другой стороны, следует иметь в виду, что в отличие от такого инструмента, как межбюджетные трансферты, взимание федеральных налогов формально не преследует цели межрегионального выравнивания. Поэтому можно лишь утверждать, что «взимание» федерального нетто-налога имеет более значительный перераспределительный эффект по отношению к налоговым доходам региональных бюджетов по сравнению с валовыми доходами регионов.

Как и для налоговых доходов федерального бюджета, коэффициенты перераспределения для федерального нетто-налога статистически значимы и положительны на всем рассматриваемом периоде и составляют от 50% до 80%.

Проверка прогрессивности перераспределения доходов на основе индексов Каквани и Масгрейва. Для проверки прогрессивности системы перераспределения можно также воспользоваться расчетом значений индексов Каквани и Масгрейва (см. выше²⁶).

²⁶ Напомним, что критерием прогрессивности для индекса Каквани является значение индекса больше 0, для индекса Масгрейва – значение индекса больше 1.

Таблица 3

**Результаты расчета значений индексов
Каквани и Масгрейва, 1994–2001 гг.**

	Выравнивание ВРП						Выравнивание доходов бюджетов субъектов РФ					
	индекс Каквани			индекс Масгрейва			индекс Каквани			индекс Масгрейва		
	совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог	совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог	совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог	совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог
1994	-0,007	0,017	0,012	0,970	1,083	1,055	0,020	0,094	0,116	0,970	1,083	1,055
1995	-0,006	0,011	0,006	0,972	1,051	1,025	0,025	0,075	0,101	0,972	1,051	1,025
1996	-0,006	0,012	0,007	0,972	1,057	1,031	0,018	0,070	0,091	0,972	1,057	1,031
1997	-0,004	0,014	0,010	0,980	1,069	1,052	0,015	0,070	0,087	0,980	1,069	1,052
1998	0,001	0,013	0,015	1,009	1,119	1,139	0,023	0,086	0,104	1,009	1,119	1,139
1999	-0,001	0,014	0,014	0,992	1,112	1,113	0,006	0,074	0,081	0,992	1,112	1,113
2000	-0,008	0,015	0,009	0,946	1,115	1,066	0,038	0,084	0,111	0,946	1,115	1,066
2001	0,000	0,018	0,020	0,999	1,135	1,156	0,076	0,079	0,149	0,999	1,135	1,156

Результаты расчета индексов Каквани и Масгрейва, как и при оценке эконометрических моделей, указывают на прогрессивность системы распределения финансовой помощи, а также на прогрессивность федерального нетто-налога. Совокупные налоговые поступления по отношению к выравниванию ВРП в начале рассматриваемого промежутка времени устойчиво регрессивны. В период 1998–2001 гг. значения индексов Каквани и Масгрейва близки к 0 и единице, соответственно, однако для налоговых изъятий не наблюдается устойчивого свидетельства в пользу прогрессивности. Налоговые изъятия в федеральный бюджет по отношению к налоговым доходам бюджетов регионов устойчиво сохраняют свойство прогрессивности (значения индексов Каквани и Масгрейва превышают 0 и 1 соответственно).

Результаты оценки стабилизации валовых региональных продуктов с помощью финансовой федеральной помощи и налоговых изъятий в федеральный бюджет показывают (см. Приложение), что для совокупной финансовой помощи значимый результат в пользу ста-

билизации ВРП (отвержение гипотезы об отсутствии стабилизации) наблюдается только для 1997 г. При этом для 1995 и 1996 гг. наблюдается обратный эффект – дестабилизация ВРП. Оценки стабилизационных свойств совокупных налоговых изъятий в федеральный бюджет показывают, что стабилизация ВРП наблюдалась только в 2000 г., когда увеличение ВРП (на 1 руб. в реальном выражении) привело к увеличению налоговых изъятий в федеральный бюджет (примерно на 40 коп.). В 1998 году наблюдался обратный эффект – дестабилизация ВРП (при снижении ВРП происходило увеличение налоговых изъятий). В целом не наблюдается устойчивой тенденции для стабилизации регионального ВРП при помощи инструментов фискального перераспределения (федерального нетто-налога). В отдельные годы (1997 и 2000) изменения в налоговой системе и нормативах отчисления федеральных налогов и объеме выделяемой финансовой помощи соответствовали колебаниям ВРП – при увеличении ВРП происходило увеличение федерального нетто-налога. В 1998 г. изменение федерального нетто-налога, наоборот, соответствовало дестабилизации ВРП.

С учетом особенностей функционирования российской налоговой, бюджетной системы, системы межбюджетных отношений, по видимому, можно утверждать, что федеральные фискальные инструменты в последние годы не выполняли стабилизирующих функций или, по крайней мере, не были направлены на компенсацию колебаний показателей валового регионального дохода во времени.

Можно предположить, что федеральный центр при реализации собственной налоговой и бюджетной политики не ориентируется на стабилизацию валового дохода региона во времени, принимая во внимание, скорее, показатели исполнения бюджетов субъектов Федерации. С целью проверки данной гипотезы были проведены оценки стабилизации доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации при помощи рассматриваемых фискальных инструментов.

Результаты оценок стабилизации доходов региональных бюджетов с помощью федеральной финансовой помощи и федеральных налогов, зачисляемых в федеральный бюджет, показывают (см. Приложение), что финансовая помощь оказывает стабилизирующее влияние на налоговые доходы региональных бюджетов в 2000 и 2001 гг. (отвергается гипотеза об отсутствии стабилизации). В остальные годы не наблюдается значимой зависимости приростов финансовой помощи

от приростов налоговых доходов регионов. Одновременно с этим для всех лет наблюдается стабилизационный эффект федеральных налогов (в части, поступающей в федеральный бюджет) по отношению к суммарным налоговым доходам, собираемым на территории регионов (отвергается гипотеза об отсутствии стабилизации). Подобное стабилизирующее действие налоговых изъятий на доходы региональных бюджетов можно объяснить несколькими факторами.

Во-первых, стабилизирующее действие фискальных инструментов, используемых федеральными властями, обусловлено существованием разделения доходов от отдельных налогов между федеральным и региональными бюджетами. Другими словами, рост поступлений разделяемых налогов в бюджеты всех уровней, собираемых на территории региона, автоматически приводит к увеличению доходов федерального бюджета, поступающих с территории данного региона. В соответствии с принятым в настоящей работе определением это означает наличие стабилизации.

Во-вторых, как показали оценки степени перераспределения, федеральные налоги (в части, зачисляемой в доходы федерального бюджета) в большинстве случаев являются прогрессивными инструментами выравнивания налогов, собираемых на территории регионов, что в случае изменения доходов регионов от года к году означает наличие определенной стабилизации. Стабилизация в данном случае будет наблюдаться, если прогрессивность, оцененную на данных по регионам, можно перенести на зависимость между доходом и инструментом выравнивания во времени, т.е. при условии равенства коэффициентов перераспределения между годами, а также совпадения коэффициентов при оценках на данных по регионам и по годам. В случае колебаний доходов до перераспределения использование прогрессивного инструмента, то есть изъятие относительно большей части доходов у регионов с более высокими доходами приводит к тому, что колебания доходов после перераспределения менее значительны, даже в относительном выражении.

В-третьих, федеральный центр осуществлял подобную стабилизацию, изменяя нормативы зачисления налогов в федеральный бюджет. Так, с 1999 по 2001 гг. проводилась централизация доходов от налога на добавленную стоимость в федеральном бюджете. Учитывая послекризисный экономический рост, можно утверждать, что с ростом сово-

купных налоговых доходов бюджетов всех уровней определенная часть данного прироста зачислялась в федеральный бюджет вследствие изменения пропорций распределения НДС между федеральным и региональным бюджетами, что в данной работе рассматривается в качестве проявления стабилизационных свойств федеральных налоговых инструментов. Другими словами, сочетание экономического роста с централизацией поступлений НДС в федеральном бюджете привело к росту доли налоговых доходов бюджетной системы, полученных на территории региона, изъятой в федеральный бюджет. Безусловно, стабилизация в таком виде не может иметь систематического характера (так как в целях достижения стабильности правил осуществления межбюджетных отношений федеральные власти не имеют возможности частого изменения долей федеральных налогов, передаваемых в субнациональные бюджеты), но на рассматриваемом промежутке времени подобное поведение федеральных властей оказывало явное стабилизирующее воздействие на доходы региональных бюджетов.

В соответствии с результатами, приведенными в *табл. 3*, федеральный нетто-налог также обладает стабилизационными свойствами, то есть федеральный центр при увеличении доходов бюджетной системы, полученных на территории регионов, на единицу собирает при помощи федерального нетто-налога 0,2–1,0 от этого увеличения главным образом за счет поступлений федеральных налогов в федеральный бюджет. В дополнение к этому, результаты проведенных оценок свидетельствуют в пользу существенного роста стабилизационных свойств системы федеральных фискальных инструментов (федеральные налоги и федеральная финансовая помощь) в последние два года исследуемого периода. Однако, по всей видимости, такой результат является в большей степени следствием одномоментных изменений законодательства, чем проявлением автоматических свойств системы. Интенсивность стабилизационных свойств фискальных инструментов федерального правительства трактуется нами как участие федеральных властей в колебаниях доходов региональных бюджетов, т.е. изменение доходов (расходов) федерального правительства при изменении региональных бюджетных показателей. В этой связи рост стабилизационных свойств федерального нетто-налога в 2000–2001 гг. связан, прежде всего, с проводимой бюджетной реформой. Очевидно, что централизация доходов от НДС в федеральном бюджете в 2001 г. и увеличение на

аналогичную сумму финансовой помощи (за счет создания Фонда компенсаций) в целом по стране не привело к изменению федерального нетто-налога. Однако во всех субъектах Федерации, где вследствие принятой меры происходило снижение/рост региональных бюджетных доходов, оно было связано, главным образом, с изменением величины федерального нетто-налога, что, в свою очередь, привело к высоким оценкам стабилизационных свойств федерального фискального механизма.

По-видимому, аналогичные причины вызывают рост оценки стабилизационных свойств фискальных инструментов федерального правительства и в 2000 г. Вместе с внедрением новой методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов произошло увеличение доли федерального бюджета в структуре налоговых доходов консолидированного бюджета. В результате, оценка стабилизирующей роли федерального правительства возросла, так как существенная доля прироста доходов многих регионов была связана с изменением величины федерального нетто-налога, т.е. разницы между величиной федеральных налогов, поступающих в федеральный бюджет с территории региона, и величиной финансовой помощи, направляемой в региональный бюджет.

По итогам анализа стабилизационных свойств фискальных инструментов, используемых федеральными властями в межбюджетных отношениях с субъектами Федерации, можно сделать следующие выводы. Во-первых, федеральный нетто-налог не оказывает стабилизирующего воздействия на валовой региональный доход. Другими словами, невозможно отвергнуть гипотезу об отсутствии отрицательной связи между приростом средств, полученных федеральным бюджетом из региона в виде нетто-налога и приростом валового дохода данного региона. Причиной такого результата является, по-видимому, отсутствие связи между механизмом распределения финансовой помощи федеральными властями и величиной валового регионального продукта.

Анализ стабилизационных свойств федерального нетто-налога по отношению к налоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов Федерации свидетельствует в пользу наличия таких свойств и увеличения стабилизационного эффекта федеральных фискальных инструментов в 2000–2001 гг. Этот результат вполне объясним с точки

зрения как логики построения налоговой и бюджетной системы, так и тенденций развития бюджетного и налогового законодательства. С одной стороны, федеральные власти распределяют основной объем межбюджетных трансфертов, основываясь на показателях региональных бюджетных доходов, уменьшая объем финансовой помощи при росте доходов (изымая таким образом часть прироста доходов бюджета). С другой стороны, увеличение налоговых доходов федерального бюджета при увеличении налоговых доходов, собираемых на территории региона, означает наличие стабилизации – при увеличении налоговых доходов увеличиваются изъятия в федеральный бюджет.

Однако высокие значения стабилизационных эффектов применительно к налоговым доходам консолидированных региональных бюджетов в последние годы, по-видимому, не являются автономным свойством фискальной системы на федеральном уровне. Рост стабилизационных эффектов следует из проводимой в настоящее время бюджетной реформы, связанной с централизацией налоговых доходов и увеличением объемов распределения финансовой помощи.

Если сравнивать полученные результаты по оценке стабилизационных эффектов для Российской Федерации с результатами оценок для других стран, то следует отметить, что оценка стабилизационного эффекта федеральных фискальных инструментов по отношению к субнациональным налоговым доходам на уровне выше единицы (1,11) была получена для ФРГ²⁷. Однако следует еще раз подчеркнуть, что в России в отличие от ФРГ подобное значение стабилизационного эффекта является не свойством системы, а следствием проводимых преобразований

Основные выводы и предложения по экономической политике

В работе при анализе свойств прогрессивности и стабилизационности системы перераспределения региональных доходов рассматриваются два объекта выравнивания с помощью федеральных фискальных инструментов – валовой региональный продукт (как показатель агрегированных доходов экономических агентов региона) и налоговые до-

²⁷ См. *von Hagen, Hepp (2000)*.

ходы бюджета региона (в качестве показателя, отражающего возможности региональных властей по предоставлению общественных благ и принимаемого во внимание при расчете объемов федеральной финансовой помощи региону). Результаты, полученные для этих двух показателей, несколько отличаются друг от друга.

Оценка моделей для федеральной финансовой помощи, федеральных налогов и федерального нетто-налога позволила получить следующие результаты. Проверка гипотез о прогрессивности для системы распределения финансовой помощи относительно ВРП указывает на прогрессивность этой системы для всех лет в рамках всех моделей. Одновременно с этим результаты оценок показывают, что устойчивая тенденция регрессивности налоговой системы по отношению к региональному ВРП, наблюдаемая в 1994–1997 гг., не выявлена в 2000–2001 гг. При этом, однако, свидетельств в пользу прогрессивности получить не удалось: как гипотеза о прогрессивности, так и гипотеза о регрессивности согласуются с фактическими данными. Федеральный нетто-налог (разность между отчислениями налоговых поступлений в федеральный бюджет и федеральной финансовой помощью) является устойчиво прогрессивным в последние годы в рамках рассматривавшихся в работе линейной модели зависимости величины федерального нетто-налога от ВРП и модели зависимости эффективной ставки федерального нетто-налога от ВРП.

Эконометрическая оценка моделей для проверки свойств прогрессивности фискальной системы по отношению к доходам региональных бюджетов указывает на устойчивую прогрессивность системы распределения финансовой помощи, причем относительно высокообеспеченные регионы получают не только относительно меньше финансовой помощи, но и меньше по абсолютной сумме, что говорит о высокой степени прогрессивности системы. Федеральные налоги, собираемые в федеральный бюджет на территории регионов, по результатам большинства оценок также обладают свойством прогрессивности для всех лет хотя бы по одной из модели (в последние годы – по результатам тестирования всех моделей).

Сравнение выравнивания доходов регионального бюджета с выравниванием валовых доходов регионов показывает, что по отношению к доходам бюджета для системы отчисления налоговых платежей в федеральный бюджет свойство прогрессивности выражено в боль-

шей степени в последние годы и даже в ранние годы, тогда как по отношению к ВРП налоговые доходы федерального бюджета в ранние годы исследуемого периода демонстрируют регрессивность. Это указывает на то, что при применении фискальных инструментов перераспределения федеральный центр в качестве ориентира выравнивания, по-видимому, использует бюджетные показатели регионов, а не показатели валового дохода.

Оценка индексов Каквани и Масгрейва для выравнивания ВРП указывает на регрессивность налоговых изъятий в федеральный бюджет и прогрессивность совокупной финансовой помощи и нетто-налога. Полученные результаты, таким образом, не противоречат результатам эконометрических оценок.

Если говорить об итоговом выравнивающем значении системы федеральной финансовой помощи и системы федеральных налогов, то в рамках линейной модели предельная ставка федерального нетто-налога по отношению к ВРП увеличивается с течением времени примерно с 10% в 1998 г. до почти 19% в 2001 г. Таким образом, сравнение с результатами подобных исследований, сделанных для других стран, показывает, что степень перераспределения в Российской Федерации является более низкой, чем в большинстве стран кроме США. В США данный показатель равняется 14%, в Канаде 23%, во Франции 38% и в Великобритании 26%²⁸. По отношению к перераспределению налоговых доходов, собираемых на территории регионов, эффект перераспределения значительно выше, предельная ставка федерального нетто-налога в РФ составляет в разные годы от 50% до 80%.

Оценка индексов Каквани и Масгрейва для выравнивания доходов региональных бюджетов указывает на прогрессивность как финансовой помощи и налоговых изъятий в федеральный бюджет по отдельности, так и федерального нетто-налога в целом на всем рассматриваемом промежутке времени.

В результате оценок стабилизационного эффекта федеральной фискальной системы не было выявлено устойчивой значимой отрицательной зависимости прироста финансовой помощи от прироста валового регионального продукта. Одновременно не было выявлено устойчивой положительной зависимости прироста объема доходов феде-

²⁸ Обзор результатов оценок перераспределения и стабилизации см. в *Zumer (1998)*.

рального бюджета от федеральных налогов от ВРП. Стабилизационный эффект федеральных налогов по отношению к доходам региональных бюджетов устойчиво наблюдается и меняется в пределах от 25% в 1998 г. до 93% в 2001 г. Стабилизационный эффект финансовой помощи по отношению к налоговым доходам регионов наблюдается только в последний год изучаемого периода и составляет около 40%.

Изменение федерального нетто-налога значительно положительно зависит от изменения налоговых доходов, собираемых на территории региона (налоговключущей базы), и меняется от 20% до 100% в 2001 г. Такое значительное изменение величины нетто-налога объясняется, по-видимому, активизацией налоговой и бюджетной реформы в данный период. Проведенная реформа привела к увеличению степени централизации доходов в федеральном бюджете и росту объемов распределяемой финансовой помощи (централизация НДС, создание Фонда компенсаций, увеличение общего объема Фонда финансовой поддержки регионов и т.д.). Для других стран данный показатель стабилизации меньше: для США 12% и 14% для Канады²⁹. Однако на основании таких результатов невозможно сделать вывод о значительной стабилизирующей роли системы фискального федерализма в России: если рассматривать стабилизацию как способность федеральных властей компенсировать полностью или частично колебания доходов, возникающие как результат асимметричных шоков, то в случае российской системы бюджетного федерализма изменение величины федерального нетто-налога применительно к региону, по-видимому, было вызвано не свойствами системы межбюджетных отношений, а проводимой политикой федерального правительства. Таким образом, для получения устойчивых выводов о стабилизационной роли федеральных властей для региональных финансов необходимо продолжать наблюдения по завершении основной части налоговой и бюджетной реформы.

На основании результатов исследования можно сформулировать ряд предложений в области экономической политики государства, основными из которых являются следующие:

²⁹ В случае, если в расчетах, сделанных для других стран, показателем выравнивания являются также налоговые доходы бюджетов всех уровней, собираемые на территории регионов (провинций и т.п.), то полученные оценки коэффициентов стабилизации также приведены в расчете для налоговключущей базы.

1. Политические и экономические соображения говорят в пользу сохранения стабильности действующей налоговой системы и нежелательности ее серьезных изменений. Поэтому, если ставится задача увеличения уровня перераспределения ВРП с помощью федеральных фискальных инструментов, т.е. усиление выравнивающих 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, за счет внесения изменений в формулу распределения финансовой помощи регионам, предполагающих повышение значения факторов дифференциации ВРП для итоговой величины финансовой помощи.

2. Если же ставить задачу увеличения перераспределительных свойств системы межбюджетных отношений с помощью проведения налоговой реформы, то следует учитывать, что степень прогрессивности основных федеральных налогов по отношению к валовому региональному продукту различна. В отношении таких налогов, как налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, не было получено устойчивых свидетельств в пользу их прогрессивности (гипотеза об их регрессивности не отвергается) по валовому региональному доходу. Прогрессивными являются лишь акцизы, платежи за пользование природными ресурсами (НДС и налог на прибыль являются прогрессивными, лишь начиная с 2001 г.).

В этих условиях намерение увеличения выравнивающих свойств налоговой системы за счет варьирования нормативов распределения налогов между бюджетами разных уровней является сложно реализуемым. Поэтому меры по увеличению прогрессивности налоговой системы по отношению к показателю валового регионального дохода (т.е. усиление ее выравнивающих свойств) должны лежать в плоскости реформирования техники взимания отдельных налогов, а не распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.

3. По тем же причинам, если в намерения федеральных властей входит усиление выравнивания доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации, то более адекватным этим целям является использование межбюджетных трансфертов, так как с помощью совокупности федеральных налогов без их существенного реформирования трудно увеличить прогрессивность перераспределения бюджетных

средств (т.е. перераспределения от высокообеспеченных регионов к регионам с низкой обеспеченностью).

4. При разработке системы межбюджетных отношений, осуществляющей перераспределение от высокообеспеченных регионов в направлении регионов с низкой обеспеченностью, необходимо принимать во внимание, что сокращение неравенства между регионами возможно также с помощью инструментов, не рассматриваемых в проведенном исследовании, – например, через осуществление прямых расходов федерального бюджета, направленных на развитие региональной инфраструктуры, стимулирование экономической активности, развитие депрессивных регионов и др., либо через финансирование федеральных программ развития регионов. Очевидно, что в отличие от рассматриваемых выше 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 таких мер может оказаться более значительным, чем эффект фискальных инструментов перераспределения.

Приложение. Результаты оценки моделей стабилизации региональных доходов

	Выравнивание ВРП			Выравнивание доходов бюджетов субъектов РФ				
		совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог		совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог
1995	константа	-0,154	0,028	0,184	константа	-0,309	-0,001	0,304
	(t-stat)	(-5,396)	(0,944)	(4,829)	(t-stat)	(-4,568)	(-0,062)	(3,788)
	изменение ВРП	0,038	0,037	-0,001	изменение доходов	0,113	0,767	0,771
	(t-stat)	(4,207)	(1,537)	(-0,072)	(t-stat)	(0,631)	(18,553)	(11,304)
	ВРП	-0,006	0,008	0,014	доходы	0,158	0,043	-0,055
	(t-stat)	(-3,284)	(1,382)	(2,693)	(t-stat)	(2,27)	(2,772)	(-0,94)
R²	0,283	0,089	0,147	R²	0,073	0,938	0,603	

	Выравнивание ВРП			Выравнивание доходов бюджетов субъектов РФ				
		совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог		совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог
1996	константа	0,063	0,003	-0,060	константа	0,010	0,080	0,050
	(t-stat)	(3,088)	(0,191)	(-2,372)	(t-stat)	(0,22)	(1,627)	(0,898)
	изменение ВРП	0,008	0,005	-0,003	изменение доходов	-0,094	0,483	0,511
	(t-stat)	(1,927)	(0,955)	(-0,364)	(t-stat)	(-1,063)	(9,606)	(6,93)
	ВРП	-0,002	0,000	0,002	доходы	0,053	-0,059	-0,076
	(t-stat)	(-1,324)	(0,007)	(0,736)	(t-stat)	(1,095)	(-1,235)	(-1,582)
	R²	0,034	0,007	0,008	R²	0,023	0,470	0,315
1997	константа	0,053	-0,054	-0,107	константа	0,054	0,051	-0,014
	(t-stat)	(1,894)	(-3,131)	(-3,566)	(t-stat)	(2,001)	(2,166)	(-0,36)
	изменение ВРП	-0,038	0,038	0,075	изменение доходов	0,008	0,466	0,408
	(t-stat)	(-2,632)	(1,26)	(2,376)	(t-stat)	(0,101)	(7,417)	(5,136)
	ВРП	-0,003	0,004	0,007	доходы	-0,038	-0,084	-0,049
	(t-stat)	(-2,201)	(1,542)	(2,514)	(t-stat)	(-1,285)	(-4,334)	(-2,073)
	R²	0,030	0,049	0,082	R²	0,012	0,647	0,232
1998	константа	-0,071	0,258	0,329	константа	-0,048	0,009	0,077
	(t-stat)	(-1,654)	(3,297)	(3,379)	(t-stat)	(-0,835)	(0,2)	(1,029)
	изменение ВРП	0,001	-0,073	-0,074	изменение доходов	-0,016	0,242	0,233
	(t-stat)	(0,169)	(-4,222)	(-3,621)	(t-stat)	(-0,204)	(3,094)	(2,229)
	ВРП	0,002	-0,074	-0,076	доходы	-0,017	-0,048	-0,058
	(t-stat)	(0,368)	(-4,359)	(-3,782)	(t-stat)	(-0,216)	(-0,799)	(-0,695)
	R²	0,006	0,607	0,475	R²	0,001	0,889	0,674
1999	константа	-0,015	-0,049	-0,034	константа	-0,027	0,087	0,074
	(t-stat)	(-0,237)	(-0,846)	(-0,42)	(t-stat)	(-0,35)	(3,318)	(0,967)
	изменение ВРП	0,060	0,019	-0,041	изменение доходов	0,059	0,264	0,207
	(t-stat)	(1,375)	(0,677)	(-0,841)	(t-stat)	(1,265)	(5,45)	(3,358)
	ВРП	0,000	0,028	0,028	доходы	-0,011	-0,027	0,030
	(t-stat)	(-0,019)	(2,236)	(2,04)	(t-stat)	(-0,111)	(-0,944)	(0,43)
	R²	0,035	0,200	0,117	R²	0,017	0,664	0,230

	Выравнивание ВРП			Выравнивание доходов бюджетов субъектов РФ				
		совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог		совокупная финансовая федеральная помощь	совокупные налоговые доходы	федеральный нетто-налог
2000	константа	0,028	0,500	0,472	константа	0,017	0,097	0,074
	(t-stat)	(0,947)	(1,148)	(1,049)	(t-stat)	(0,902)	(8,019)	(3,295)
	изменение ВРП	-0,001	0,389	0,389	изменение доходов	-0,082	0,808	0,829
	(t-stat)	(-0,054)	(1,932)	(1,879)	(t-stat)	(-2,581)	(23,579)	(24,333)
	ВРП	-0,004	-0,059	-0,056	доходы	-0,008	-0,083	-0,074
	(t-stat)	(-0,879)	(-0,899)	(-0,816)	(t-stat)	(-0,383)	(-5,366)	(-3,932)
	R²	0,015	0,130	0,124	R²	0,081	0,979	0,973
2001	константа	0,082	-0,222	-0,305	константа	0,092	0,015	-0,085
	(t-stat)	(2,842)	(-0,812)	(-1,05)	(t-stat)	(4,029)	(0,4)	(-2,595)
	Изменение ВРП	0,004	-0,013	-0,017	изменение доходов	-0,474	0,931	1,008
	(t-stat)	(0,425)	(-0,1)	(-0,135)	(t-stat)	(-2,869)	(12,639)	(23,394)
	ВРП	-0,001	0,054	0,055	доходы	-0,036	0,007	0,022
	(t-stat)	(-0,196)	(1,714)	(1,711)	(t-stat)	(-0,797)	(0,156)	(0,705)
	R²	0,000	0,020	0,018	R²	0,406	0,978	0,985

Литература

Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д., Синельников-Мурылев С. (2002). Анализ последствий реформы налога на доходы физических лиц. МІМЕО. М.: ИЭПП.

Днепровская С., Трунин И., Четвериков С. (2001). Анализ несбалансированности российской бюджетной системы. М.: ИЭПП.

Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. (2002). Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей. Вопросы экономики. № 5. С. 103–125.

Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. (2002а). 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.

Трунин И.В. (1999). Межбюджетные отношения в Пермской области и Республике Алтай. М.: ИЭПП.

Христенко В. (2002). Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.

Aronson R. J. (1977). Some Comments on Fiscal Equity and Grants to Local Authorities. *The Economic Journal*. Vol. 77, December. P. 774–779.

Auerbach A.J., Feenberg D. (2000). The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers.

Ibid.

Auerbach A.J., Hines J.R.J. (2001). Taxation and economic efficiency.

Barry B. (1997). In: Teresa Ter-Minassian, ed. *United Kingdom. Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Bayoumi T., Masson P. (1995). Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe.

Besley T., Coate S. (1991). Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income.

Blanchard O., Shleifer A. (2000). Federalism with and without political centralization: China versus Russia.

Boadway R. and F. R. Flatters (1982). Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results. *Canadian Journal of Economics*. Vol. 15. P. 613–633.

Boadway Roberts, Shah (1994). Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries.

Brandt R., Zhu Z. (2000). Redistribution in a Decentralized Economy: Growth and Inflation under China Reform.

Bucovetsky S. (1997). Federalism, Equalization and Risk Aversion.

Caplan A.J., Cornes R.C., Silva E.C.D. (1999). Pure public goods and income redistribution in a federation with decentralized leadership and imperfect labor mobility.

Carver (1904). The minimum sacrifice theory of taxation. *Political science quarterly*. P. 66–79.

Chernick H.A. (1979). An Economic Model of the Distribution of Project Grants / P.Mieszkowski and W.H.Oakland (eds.). *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. Washington, D.C.: The Urban Institute. P. 81–103.

Courchene T.J., Martinex-Vazquez J.C.E., McLure Jr., Webb S.B. (2000). Principles of Decentralization. In Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb (eds.). Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lessons from Mexico. Washington, D.C.: World Bank. P. 116–122.

Cripps F., Godley W. (1976). Local Government Finance and Its Reform. Department of Applied Economics, University of Cambridge, October.

Cullis J., Jones P. Public Finance and Public Choice, second edition.

Due J.F. (1994). Excise Taxes. The World Bank Policy Research Working Paper. Washington, DC: World Bank, February.

Edgeworth F.Y. (1897). The theory of taxation. Economic journal. 46–70, 226–236 and 550–571.

Emiliani N., Lugaresi S., Ruggiero E. (1997). In: Teresa Ter-Minassian, ed. «Italy». Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Fatas A. (1998). Does EMU need a Fiscal Federation. Economic Policy. Vol. 26.

Fisher R.C., Papke L.E. (2000). Local Government Responses to Education Grants. National Tax Journal. Vol. LIII. № 1.

Flatters F., J. Henderson and P. Mieszkowski (1974). Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equalization. Journal of Public Economics. Vol. 3. P. 99–112.

Gramlich E.M. The Political Economy of Fiscal Federalism. Ch.12: Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature.

Inman R.P. (1988). Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order. In: Harvey S. Rosen (ed.). Fiscal Federalism: Quantitative Studies. The University of Chicago Press.

Kakwani N.C. (1977). Applications of Lorenz Curves in Economic Analysis.

Kakwani N.C. (1997). Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison.

Keen M., H. Papapanagos and A.F. Shorrocks (2000). Tax reform and progressivity. Economic Journal. № 110. P. 50–68.

King D. N. (1980). The Theory of Equalization Grants. Working Paper № 8. London: Institute for Fiscal Studies, June.

Lindhal E. (1919). Positive Losung, Die Gerechtigkeit der Besteuerung, translated as «Just taxation – a positive solution» in Classic in the Theory of Public Finance, R.A. Musgrave and A.T. Peacock (eds.), Macmillan, London.

Litvack J., Ahmad J., Bird R. (1998). Rethinking decentralization in developing countries.

Martin P., Rogers C.A. Optimal stabilization in the presence of learning by doing.

Mathews Russel (1977). Mechanisms for Fiscal Equalisation in an Integrating European Community. In Report of the Study Group of the Role of Public Finance in European Integration. Vol. II. Commission of the European Communities, April. P. 401–432.

Melitz J., Zumer F. Regional redistribution and stabilization by the centre in Canada, France, The United Kingdom and The United States: new estimates based on panel data econometrics.

Musgrave R. A. (1961). Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism. Public Finances: Needs, Sources and Utilization. National Bureau of Economic Research, New York, Princeton: Princeton University Press. P. 97–122.

Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1976). Public finance in theory and practice.

Oates W. E. (1972). Fiscal Federalism. New-York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates Wallace E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. September. Vol. XXXVII. P. 1120–1149.

Obstfeld M., Peri G. (1998). Regional Nonadjustment and Fiscal Policy: Lessons for EMU.

Persson T. and G. Tabellini (1996). Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution. Journal of Political Economy. Vol. 104. P. 979–1009.

Persson T., Tabellini G. Federal Fiscal Constitution: Risk Sharing and Redistribution.

Pigou A.C. (1947). A study in public finance (3rd edn). Macmillan, London.

Prud'homme R. (1994). On the Danger of Decentralization.

Ramsey F.P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. Economic Journal. P. 47–61.

Rubinfeld D.L. Handbook of public economics. Ch. 11: Economics of the Public Sector.

Sala-I-Martin Xavier, Sachs J. (1991). Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States, NBER Working Paper. № 3855.

Smart M. (1996). Taxation Incentives and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers. Working Paper № UT-ECIPA-MSMART-96-03, Department of Economics, University of Toronto, July 22.

Spahn Paul B., Fottinger W. (1997). In: Teresa Ter-Minassian, ed. «Germany». Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Suits D.B. (1977). Measurement of Tax Progressivity.

Sunley E.M. (1998). The Design and Administration of Alcohol, Tobacco, and Petroleum Excises: A Guide for Developing and Transition Countries, IMF Working Paper. Washington, DC: IMF, March.

Terra B.J.M. (1996). Excises. Tax Law Design and Drafting, Chapter 8, ed. Victor Thuronyi. Washington: IMF.

Von Hagen (1992). Fiscal Arrangements in a Monetary Union – Some Evidence from the US.

Von Hagen U., Hepp R. (2000). Regional risk sharing and redistribution in German Federation.

Zavakili S. (1991). Redistribution Through Taxation: An International Comparison. 1991.

Zavakili S. (1992). The Distributional Implications of the Tax Changes in the 1980's.

Zumer F. (1998). Stabilisation et redistribution budgétaires entre régions: Etat centralisé, Etat fédéral. Revue de l'OFCE. № 65, Avril. P. 243–289.

Синельников-Мурылев С.Г., Баткибеков С.Б.,
Кадочников П.А., Некипелов Д.Н.

Оценка результатов реформы подходного налога в Российской Федерации¹

В 2000 г. была проведена реформа подходного налога, или налога на доходы физических лиц, как он именуется в новой редакции соответствующей главы Налогового кодекса, важнейшим элементом которой стало установление единой плоской ставки налога на уровне 13%. Основной целью реформы было снижение номинального налогового бремени (предельной ставки налогообложения доходов) с целью сокращения масштабов уклонения от налога.

Результатом реформы стало увеличение поступлений подходного налога в 2001 г. более чем на 45% (23% в реальном выражении) по сравнению с 2000 г. В 2002 г. поступления увеличились еще примерно на 40% (около 20% в реальном выражении). Среди причин этого можно отметить рост номинальных доходов населения в связи с общим ростом цен, увеличение реальных доходов в условиях экономического роста, повышение ставки налогообложения доходов для налогоплательщиков с низкими доходами с 12% до 13%, возможный перенос части доходов 2000 г. на 2001 г. для уплаты подходного налога по более низкой ставке, переход к взиманию подходного налога с доходов военнослужащих и др. Однако, согласно нашей гипотезе, значительная часть увеличения поступлений была вызвана ростом базы налогообложения в связи со снижением уклонения от уплаты подходного налога и увеличением объема декларируемых доходов.

Формальный переход от прогрессивной к плоской ставке налогообложения должен был привести к снижению прогрессивности подходного налога. Однако в условиях, когда налогоплательщики с высо-

¹ Полную версию работы см.: Синельников С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подходного налога в Российской Федерации. Научные труды ИЭПП. М., 2003. № 52Р. Работа также доступна на сайте <http://www.iet.ru/>.

кими доходами имеют более широкие возможности для уклонения от уплаты подоходного налога, действовавшая до 2001 г. формально прогрессивная шкала подоходного налога могла быть фактически регрессивной. Если предположить, что рост поступлений в 2001 г. в значительной степени был вызван снижением уклонения налогоплательщиков с высокими доходами, то переход к плоской ставке должен сопровождаться увеличением фактической прогрессивности подоходного налога. Другими словами, вертикальная справедливость подоходного налога должна была повыситься.

В данной работе представлены результаты исследования Института экономики переходного периода, посвященного анализу проведенной в 2000 г. реформы подоходного налога. Основной задачей является эмпирическая проверка гипотезы о том, что при снижении предельной ставки для налогоплательщиков с высокими доходами имело место уменьшение масштабов уклонения от подоходного налогообложения, и выяснение того, какая часть увеличения поступлений подоходного налога обусловлена снижением уклонения от его уплаты. Кроме того, в работе сделана попытка на базе статистических данных проверить, имела ли место и как изменилась в результате реформы прогрессивность подоходного налога.

Теоретические подходы к анализу последствий реформы подоходного налогообложения, основные гипотезы

Значительная часть работ в области анализа последствий налоговых реформ посвящена оценке результатов реформ в США², которые, в свою очередь, инспирировали ряд работ по оценке последствий налоговых реформ в европейских странах³. При этом, как отмечается в *Au-*

² См., например: *Auerbach A. J.* Measuring the Impact of Tax Reform. *National Tax Journal*. December 1996. Vol. 49. № 4. P. 665–673; *Feldstein M.S.* The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act. *Journal of Political Economy*. 1995. №103(3). P. 551–572; *Slemrod J.* Did the Tax Reform Act of 1986 Simplify Tax Matters? *Journal Economic Perspectives*. Winter 1992. № 6(1). P. 45–57.

³ См. оценки для Норвегии в: *Aarbu K.O., Thoresen T.O.* Income Responses to Tax Changes – Evidence from the Norwegian Tax Reform. *National Tax Journal*. June 2001. Vol. 54. № 2. P. 319–335; Швеции – *Agell J., Englund P., Sodersten J.* Tax Reform of The Century – The Swedish Experiment. *National Tax Journal*. December 1996. Vol. 49. № 4.

erbach (1996), оценка последствий налоговых реформ часто затруднена из-за существования прочих факторов, оказывающих влияние на экономику помимо налоговых реформ (экономический рост, внешнеэкономическая конъюнктура, денежная-кредитная политика и др.). Необходимо отметить, что в большинстве современных работ (см. *Saez, Gruber*)⁴ исследуется долгосрочная реакция налогоплательщиков на изменение предельных ставок. Такая реакция может включать, в частности, изменение налогоплательщиками предложения труда в результате реформ. Мы исследуем лишь краткосрочную реакцию экономических агентов и поэтому учитываем только эффекты, связанные с перераспределением доходов налогоплательщиков между декларируемыми и недеклаируемыми.

Воздействие реформы на изменение базы и поступлений подоходного налога. Первые попытки моделирования зависимостей декларируемого налогоплательщиками дохода от предельной налоговой ставки были сделаны с началом применения игровых моделей в анализе ситуаций, связанных с недобросовестным поведением индивидуумов⁵, которые положили основу моделям уклонения от налогообложения. Одними из первых теоретических работ, посвященных анализу влияния предельных налоговых ставок на величину декларируемых доходов в условиях возможности уклонения от налогообложения, были работы *Allingam, Sandmo, Yitzhaki*⁶. В предложенных в этих работах моделях уклонения от налогообложения обычно предполагается, что индивидуумы могут скрывать часть налогооблагаемого дохода. При этом налоговые органы организуют проверки. Вероятность проверки отдельного индивидуума считается заданной экзогенно и зависящей от

P. 643–664; Франции – *Piketty T.* L'Impact des incitations financiers au travail sur les comportements individuels: une estimation pour le cas francais. *Economie et Prevision*. № 132. P. 1–35.

⁴ См. *Saez E., Gruber R.* The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications. *Journal of Public Economics*. (2002); Vol. 84. Iss. 1 см. также: *Souleles, N.* Consumer Response to the Reagan Tax Cuts. *Journal of Public Economics*. (2002). Vol. 85. Iss. 1 P. 99–120.

⁵ См. *Becker, G.* Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*. (Jan/Feb., 1968). Vol. 76. No. 2 P. 169–217.

⁶ См. *Allingam M.G., Sandmo, A.* Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*. 1972. № 1. P. 323–328, а также работы *Yitzhaki S.* A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*. 1974. № 3. P. 201–202.

усилий налоговой службы. В случае поимки недобросовестного налогоплательщика налоговая служба, кроме взыскания суммы неуплаченного налога, взыскивает штраф.

Подобные модели достаточно сильно упрощены и сделанные на их основе выводы о рациональной практической налоговой политике могут быть не всегда корректны. Например, рост декларируемых доходов, происходящий как с ростом вероятности обнаружения нарушения, так и с ростом штрафа, означает, что повышение вероятности проверки налогоплательщиков и повышение штрафов являются в определенной степени взаимозаменяемыми процедурами. Т.е. оптимальным, с точки зрения государственных расходов, в рамках этой модели будет снижение вероятности проверки (а тем самым снижение расходов на налоговую службу) при одновременном увеличении штрафа.

Тем не менее модель Аллингема–Сандмо позволяет сформулировать некоторые гипотезы относительно уклонения от налогообложения. Согласно одному из выводов модели, должна наблюдаться положительная связь между величиной налоговой ставки и объемом уклонения от налогообложения. Кроме того, скрытые от налогообложения средства должны увеличиваться с ростом благосостояния со снижающимся темпом. Это означает, что если в рамках такой модели происходит снижение предельной ставки налога, то это может сопровождаться увеличением декларируемых доходов вследствие снижения уклонения.

Модели, построенные в основном для изучения сравнительной статистики уклонения от налогообложения (в частности, это касается моделей уклонения от налогообложения с учетом их влияния на предложение труда индивидуумом⁷ и моделей, аналогичных модели Аллингема–Сандмо), обладают важной особенностью – их выводы могут существенно зависеть от предполагаемой методики налогового администрирования. Например, меняя предпосылки модели, можно прийти к выводу о том, что эффект воздействия предельной ставки налога на уклонение от налогообложения зависит от вида функции штрафа, см.,

⁷ См., например, работу *Pencavel J. (1979). A Note on Income Tax Evasion, Labor Supply and Nonlinear Tax Schedules. Journal of Public Economics, 12. P. 115–124.*

например, *Andreoni, Erard, Feinstein*⁸. В работе *Slemrod, Yitzaki*⁹ на основе модели, предполагающей, что индивидум может легальными способами снижать налоговое бремя, показывается, что масштабы такого легального избежания налогообложения (tax avoidance) положительно связаны с величиной предельной налоговой ставки.

На практике уклонение от налогообложения и налоговая проверка происходят в разное время. Дополнительный учет фактора времени приводит к появлению альтернативных возможностей по использованию скрытого дохода. Появление дополнительных выгод уклонения от налогообложения в случае введения в модель временного фактора делает выводы менее чувствительными к методике взимания штрафов. Можно показать¹⁰, что для широкого класса схем администрирования подоходного налога в таких моделях уклонение от уплаты подоходного налога также снижается при снижении предельной налоговой ставки.

Основные предпосылки, позволяющие в отмеченных выше теоретических работах перейти к выводу о существовании отрицательной зависимости величины декларируемых доходов от уровня предельной ставки налогообложения, заключаются в следующем. Во-первых, предполагается несклонность налогоплательщика к риску, которая в модели выражается в вогнутости функции полезности индивидума по богатству. Во-вторых, для существования ненулевого решения рассматриваемой задачи максимизации функция штрафа должна иметь соответствующую вторую производную по своему аргументу, что обеспечит пересечение кривых предельных выгод и предельных издержек уклонения от налогообложения.

Эти предположения, по-видимому, можно считать выполненными в России. Несмотря на то, что, согласно Общей части Налогового кодекса, формально величина штрафов линейно зависит от величины

⁸ *Andreoni J., Erard B., Feinstein J.* Tax Compliance. Journal of Economic Literature. № 36. 2:8. P. 18–60.

⁹ *Slemrod J., Yitzhaki S.* Tax Avoidance, Evasion and Administration. NBER Working Paper № 7473. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, January 2000.

¹⁰ Такая связь показана, в частности, в работах *Eduardo M.R.A. Engel, James R. Hines, Jr.* Understanding Tax Evasion Dynamics. NBER Working Paper № 6903, и *Caballe, J., Panades, J.* On the Relation Between Tax Rates and Evasion in a Multi-period Economy. Universitat Autònoma de Barcelona, Dept. Economia I Ha., 2001.

скрытого дохода¹¹, следует отметить, что в функции полезности индивидуума должна фигурировать не фактическая вероятность проверки налоговой инспекцией, а субъективная оценка этой вероятности налогоплательщиком. В России налоговые органы обычно не раскрывают данные о количестве и результатах проверок, кроме того, нельзя исключить возможность коррупции, снижающей вероятность (и/или результативность) проверки. Поэтому вероятность проверки (а тем более вероятность наказания) может представляться налогоплательщику крайне малой величиной. Как следствие, повышение предельной ставки налогообложения увеличивает, главным образом, предельные выгоды от уклонения, а штраф не оказывает существенного влияния на величину ожидаемой полезности налогоплательщика. Следовательно, рост предельной налоговой ставки должен сопровождаться ростом уклонения от уплаты налога.

Кроме того, существует ряд причин, позволяющих считать фактическую функцию штрафа вогнутой. Во-первых, фискальная неэффективность проверок, заключающаяся в невозможности обнаружить отдельные способы уклонения от налогообложения или в неприменении наказания, позволяет налогоплательщикам снизить расходы на выплату штрафа. Во-вторых, в субъективную оценку штрафа налогоплательщиком может входить довольно существенная постоянная компонента, связанная с временными и моральными потерями, возникающими вследствие проверки. В отдельных случаях налоговая проверка может привести к приостановке коммерческой деятельности физического лица или предприятия, что может оказать на соответствующую экономическую активность разрушающее действие. Издержки, связанные с приостановкой деятельности, могут составлять значительную часть в постоянной компоненте субъективной оценки штрафа. Существование постоянной компоненты в издержках приводит к вогнутости функции удельного штрафа.

¹¹ Статья 122 Налогового кодекса РФ: «Неуплата или неполная уплата сумм налога.

1. Неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия) влечет взыскание штрафа в размере 20 процентов от неуплаченных сумм налога...

3. Деяния, предусмотренные пунктами 1 и 2 настоящей статьи, совершенные умышленно, влекут взыскание штрафа в размере 40 процентов от неуплаченных сумм налога».

Таким образом, мы приходим к выводу об убывании предельных потерь от уклонения с ростом сокрытого дохода. Этот факт и малая величина субъективной оценки вероятности осуществления проверки налогоплательщика, говорят о возможности применения рассмотренных выше теоретических соображений о существовании положительной связи уклонения и предельной ставки налога в российских условиях.

Номинальная и фактическая прогрессивность подоходного налогообложения. Следующая проблема, изучаемая в данной работе, – это изменение масштабов вертикального равенства налогоплательщиков в результате взимания налога. В частности, на основе статистического анализа данных, была предпринята попытка ответить на вопрос о том, являлась ли система подоходного налогообложения прогрессивной до 2001 г. и как изменилась прогрессивность в результате реформы.

Для анализа прогрессивности системы подоходного налогообложения мы будем пользоваться терминологией работы *Moyes, Shorrocks*¹². Будем называть налог шедулярно-прогрессивным (или просто прогрессивным), если располагаемый доход налогоплательщика не уменьшается с ростом доналогового дохода и средняя ставка налога не убывает. Содержательно прогрессивность подоходного налогообложения означает, что налогоплательщики с высокими доходами уплачивают большую часть доходов в виде налога по сравнению с налогоплательщиками с низкими доходами. Другим важным понятием является перераспределительная прогрессивность налога. Налог называют распределительно-прогрессивным, если посленалоговый доход доминирует по Лоренцу доналоговый доход налогоплательщиков, т.е. кривая Лоренца распределения посленалоговых доходов проходит в любой точке не ниже, чем кривая Лоренца распределения доналоговых доходов.

В работе *Jakobsson*¹³ показано, что для экономики, в которой индивидуумы различаются между собой только размером дохода, прогрес-

¹² *Moyes, P., Shorrocks, A.* The Impossibility of a Progressive Tax Structure. *Journal of Public Economics*. 1998. № 69. P. 59–62.

¹³ *Jakobsson, U.* On the Measurement of the Degree of Progression. *Journal of Public Economics*. 1976. № 5. P. 161–168.

сивный подоходный налог, т.е. налог, предельная ставка которого растет с увеличением облагаемых доходов налогоплательщика, является эффективным механизмом перераспределения доходов. Однако это является частным результатом, – в работе *Moyes, Shorrocks (1998)* показано, что при наличии «горизонтальных» различий налогоплательщиков по нескольким параметрам невозможно построить систему подоходного налогообложения, которая по перераспределительным свойствам превосходит пропорциональный подоходный налог. В этой же работе доказывается утверждение о том, что при предположении об определенной однородности налогоплательщиков перераспределительно-прогрессивная налоговая система является шедулярно-прогрессивной. Это означает, что на практике прогрессивность такой системы можно проверять, как сравнивая кривые Лоренца до и после взимания налога, так и исследуя зависимость посленалогового дохода (или эффективной ставки налога) от налоговой базы.

Прогрессивность налога подразумевает то, что налогоплательщики с большими доходами платят относительно больше налогов, т.е. означает «приближение» доходов более бедных налогоплательщиков к доходам более богатых. Номинально прогрессивная система подоходного налогообложения, действовавшая в 2000 г., могла не быть таковой на практике из-за того, что масштабы уклонения были крайне велики, в особенности у налогоплательщиков с высокими доходами. Соответственно, одной из задач данной части исследования была проверка прогрессивности подоходного налога по отношению к перераспределению доходов населения в 2000 г.

Введение плоской ставки в 2001 г. соответствовало снижению номинальной прогрессивности системы подоходного налогообложения. Однако если предположить, что основной рост поступлений в результате снижения предельной ставки был вызван снижением уклонения налогоплательщиков с высокими доходами, то введение плоской ставки не должно было снизить прогрессивность системы подоходного налогообложения. Оценка того, как изменилась прогрессивность в результате реформы, была второй задачей данной части исследования. При этом, как было отмечено выше, мы предполагаем, что результатом реформы стало повышение фактической прогрессивности подоходного налога.

Результаты эмпирического анализа

Для анализа результатов реформы подоходного налога с точки зрения выявления факторов, определивших положительную динамику доходов бюджетной системы, могут быть использованы два подхода, – моделирование прироста базы налогообложения и моделирование прироста налоговых поступлений. Эмпирическая проверка изменения уклонения от налогообложения при снижении предельной ставки подоходного налога достаточно сложна по следующим причинам. Во-первых, налогоплательщики по-разному реагируют на изменения налогового законодательства в зависимости от величины и структуры доходов. Во-вторых, величина общих и декларируемых доходов меняются под влиянием экономической конъюнктуры. В-третьих, существует значительное количество сложностей с наличием и качеством доступных статистических данных для проведения эмпирических оценок. Краткосрочность изучаемого периода позволяет частично пренебрегать проблемами первой группы, по крайней мере, в части, касающейся изменения предложения труда налогоплательщиками в связи со снижением предельной ставки налога.

При проведении эмпирического анализа мы также используем важную предпосылку о том, что дифференциация поступлений подоходного налога, налоговой базы и средних предельных ставок между регионами, для которых мы проводим оценки, соответствует дифференциации аналогичных показателей для индивидуумов в регионе. Это означает, что каждый регион может быть представлен репрезентативным плательщиком подоходного налога, который выбирает масштабы уклонения от налога. Соответственно, оценивая приведенные ниже модели для всей совокупности регионов, мы предположительно получаем вид зависимости поступлений налога от величины предельной ставки и других факторов на основе данных по всем регионам (репрезентативным в регионах плательщикам подоходного налога). При проведении оценок по регионам в качестве предельной ставки налога мы будем рассчитывать и подставлять в уравнение среднюю предельную ставку, т.е. предельную ставку, усредненную по доходам налогоплательщиков в регионе.

Для того чтобы оценить влияние экономической конъюнктуры на величину декларируемых доходов и поступлений подоходного налога,

необходимо иметь оценку общих доходов налогоплательщиков, рост которых, исходя из описанной выше теоретической модели Аллингема–Сандмо, сопровождается увеличением декларируемых доходов. Из-за отсутствия достоверных данных о размере полных доходов населения, включающих скрытую от статистических и налоговых органов часть, для оценки роста общих доходов мы использовали данные об увеличении расходов населения, как косвенный показатель, характеризующий общее увеличение доходов.

Для расчетов использовались данные Министерства по налогам и сборам РФ по поступлениям и базе налога на доходы физических лиц в 2000 и 2001 гг. по регионам РФ. Для расчета средней предельной ставки налога были использованы данные Госкомстата РФ о распределении населения по доходным группам за 2000 г., исходя из которых взвешиванием по доходным группам рассчитывалась средняя предельная ставка подоходного налога по регионам РФ. Для приведения номинальных показателей в сопоставимый вид между годами и между регионами использовались данные Госкомстата РФ о стоимости минимального набора продуктов по регионам РФ в 2000 и 2001 гг. При оценках все показатели использовались в расчете на душу населения.

Моделирование базы подоходного налога. Как было показано, теоретические соображения позволяют сделать предположение об отрицательной связи (при прочих равных условиях) декларируемых доходов с предельной ставкой налогообложения и положительной связи декларируемых доходов с величиной фактических доходов. Предположим, что в i -ом регионе изменение предельной ставки в периоде времени t влияет на изменение величины теневых доходов (или на распределение доходов индивидуума на скрытые и декларируемые):

$$\Delta X_{it} = a_0 + a_1 \Delta t_{it} + a_2 \Delta Y_{it} + \varepsilon_{it} \quad (a_1 > 0, a_2 > 0),$$

а бюджетное тождество имеет вид:

$$Y_{it} = X_{it} + B_{it} = E_{it} + \Delta S_{it}$$

где Y_{it} , X_{it} и B_{it} – совокупные, теневые и декларируемые доходы соответственно, E_{it} – расходы налогоплательщиков, ΔS_{it} – прирост их сбережений, Δt_{it} – изменение предельной налоговой ставки, а ε_{it} – случайная ошибка.

В качестве оценки совокупных доходов населения Y_{it} , как указывалось выше, будем использовать величину расходов населения E_{it} . Со-

ответственно, в предположении о постоянстве прироста сбережений при изменении предельной ставки налога из бюджетного тождества можно получить следующее уравнение для прироста декларируемых доходов (прирост декларируемых доходов зависит от изменения предельной ставки (отрицательно) и от изменения оценки совокупных (декларируемых и теневых) доходов (положительно)):

$$\Delta B_{it} = a_0 + a_1 \Delta t_{it} + a_2 \Delta E_{it} + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

При оценке уравнения (1) возникает проблема взаимного влияния предельной ставки и базы налогообложения (при определении шедуля, в который попадает налогоплательщик), и, наоборот (при изменении уклонения). Поэтому необходимо исследовать систему одновременных уравнений (1)–(2), в которой кроме прямой зависимости (1) исследуется обратная зависимость предельной ставки в 2000 г. от базы налогообложения 2000 г. (для удобства вместо предельной ставки в 2000 г. $t_{i 2000}$ в левой части используется изменение средней предельной ставки $\Delta t_{it} = 13\% - t_{i 2000}$):

$$\Delta t_{it} = b_0 + b_1 B_{i 2000} + v_{it}, \quad (2)$$

Оценка системы одновременных уравнений для прироста базы подоходного налогообложения и прироста средней предельной ставки проводилась обобщенным методом моментов (GMM) в три этапа: подбор инструментальных переменных, расчет матрицы ковариации, вычисление состоятельной оценки коэффициентов системы. В качестве инструментов в систему включались следующие переменные (значения корреляций, представленные ниже, позволяют выбрать описанные переменные в качестве инструментов):

1. Доля расходов на питание в расходах домохозяйств в среднем по региону как индикатор относительной бедности населения региона, т.е. величины налоговой базы (коэффициент корреляции с изменением средней предельной ставки 0,56, с изменением базы –0,61);
2. Доля населения в нетрудоспособном возрасте как индикатор размера вычетов и льгот (коэффициент корреляции с изменением средней предельной ставки 0,77, с изменением базы –0,68);
3. Эффективная налоговая ставка (отношение налоговых поступлений к базе налогообложения) в 2000 г., как индикатор

налоговой нагрузки в регионе (коэффициент корреляции с изменением средней предельной ставки 0,58, с изменением базы $-0,40$);

4. Доля социальных трансфертов в средних доходах жителей региона как индикатор величины необлагаемых доходов (коэффициент корреляции с изменением средней предельной ставки $-0,63$, с изменением базы $-0,83$);
5. Доля заработной платы в доходах региона как индикатор возможностей к трансформации дохода в необлагаемые виды доходов (коэффициент корреляции с изменением средней предельной ставки 0,13, с изменением базы $-0,15$).

Количество инструментов, выбранных для оценки, позволяет говорить о переидентификации, так как оценивается пять коэффициентов. В результате оценки модели обобщенным методом моментов (значение J -статистики, равное 0,42, не позволяет отвергнуть гипотезу о правильности спецификации модели) были получены следующие оценки коэффициентов системы (в скобках под коэффициентами приведены t -статистики):

Таблица 1

**Результаты оценки системы одновременных уравнений (1)–(2)
для изменения базы подоходного налога и изменения средней
предельной ставки в 2000–2001 гг.**

	Прирост налоговой базы на одного налогоплательщика в реальном выражении	Изменение средней предельной ставки
Количество наблюдений	87	87
Константа	3757 (2,56)	1,88 (4,82)
Налоговая база на одного налогоплательщика в 2000 году		$-0,16$ ($-8,5$)
Прирост потребительских расходов	3,43 (1,96)	
Изменение средней предельной ставки	$-2,91$ ($-2,56$)	
R²	0,41	0,13

Результаты оценок говорят в пользу основной гипотезы о том, что снижение (средней) предельной ставки привело к снижению уклонения и росту базы подоходного налога, – в первом уравнении коэффициент перед изменением средней предельной налоговой ставки отрицателен и значим. Рост потребительских расходов (как индикатор ро-

ста фактических доходов) оказывает положительное влияние на рост налоговой базы. Кроме того, в соответствии с нашим предположением во втором уравнении наблюдается значимая связь между изменением средней предельной ставки и базой налогообложения в 2000 г. Таким образом, результаты эконометрической проверки выдвинутых гипотез говорят в пользу того, что снижение предельной налоговой ставки повлекло за собой увеличение налогооблагаемой базы.

На основе полученных оценок можно с некоторой степенью условности провести декомпозицию роста базы налогообложения по факторам, влияние которых учитывается при оценке системы (1)–(2). В 2001 г. по сравнению с 2000 г. база подоходного налога выросла на 812,7 млрд руб. Полученные результаты разложения этого изменения по исследованным нами факторам приведены в *табл. 2*, из которой видно, что снижение (средней) предельной ставки, по нашим оценкам, было одним из важнейших причин увеличения базы налогообложения и, соответственно, увеличения поступлений.

Таблица 2

**Условная декомпозиция изменения базы подоходного налога
в 2000 г. по сравнению с 2001 г. по основным факторам**

Фактор	Изменение базы, млрд руб.	Изменение базы, %
Снижение средней предельной ставки подоходного налога	322,8	39,7%
Увеличение общих реальных доходов населения (оценка по увеличению реальных расходов)	337,1	41,5%
Рост номинальных поступлений вследствие общего роста цен в экономике (оценка по ИПЦ за 2001 г.)	152,8	18,8%
Суммарное изменение поступлений	812,7	100,0%

Моделирование поступлений подоходного налога. Помимо переменных, влияющих на изменение базы налогообложения, т.е. предельной ставки и величины потребительских расходов, в модели прироста поступлений подоходного налога также должно учитываться изменение средней ставки налогообложения доходов¹⁴. Так, в регионах с высокими доходами средняя ставка налогообложения до реформы была выше 13%, соответственно, в условиях сохранения декларируемых

¹⁴ См. также *LeCacheux J.* Les reformes fiscales dans les pays de l'OCDE: une decennie d'experience. Budget et fiscalite: quelles reformes? Revue francaise de finances publiques. Novembre 1997.

доходов на том же уровне, введение плоской ставки должно было, при прочих равных условиях, привести к снижению поступлений налога. Наоборот, в регионах с низкими доходами, в которых средняя ставка налогообложения была в 2000 г. ниже или близка к 12%, реформирование подоходного налога должно было вызвать увеличение поступлений при том же уровне декларируемых доходов. Налоговые поступления в регионе i в момент времени t можно представить в виде произведения эффективной налоговой ставки \bar{t}_i и налоговой базы B_{it} , т.е. $T_{it} = \bar{t}_i B_{it}$, тогда прирост налоговых поступлений в 2001 г. по сравнению с 2000 г. можно оценить следующим образом: $\Delta T_i = T_{i,2001} - T_{i,2000} = \bar{t}_{i,2001} B_{i,2001} - \bar{t}_{i,2000} B_{i,2000} = \bar{t}_{i,2001} \Delta B_i + \Delta \bar{t}_i B_{i,2000}$. Используя выражение (1) для прироста декларируемых доходов при упрощающем предположении о том, что средняя ставка налогообложения после реформы в 2001 г. $\bar{t}_{i,2001}$ постоянна по регионам (на практике ситуация еще более осложняется различными вычетами из базы подоходного налогообложения до и после реформы), можно получить следующее уравнение для прироста поступлений:

$$\Delta T_i - \Delta \bar{t}_i B_{i,2000} = c_0 + c_1 \Delta t_{it} + c_2 \Delta E_{it} + u_{it} \quad (3)$$

Несложно показать, что выражение, стоящее в левой части уравнения (3), отражает изменение поступлений, связанное с изменением базы налогообложения в 2001 г. по сравнению с 2000 г., не учитывающее изменения в налоговой системе. Ниже при проведении расчетов фактический прирост поступлений подоходного налога был скорректирован так, как это сделано в уравнении (3), после чего осуществлялось моделирование прироста поступлений от изменения предельной ставки и общего роста доходов налогоплательщиков¹⁵.

¹⁵ В нашем распоряжении не имелось данных МНС о распределении базы подоходного налога по шедулям с разными ставками налога в 2000 г. Такой расчет эффективной ставки подоходного налога производился на основании данных Российского Мониторинга Экономического состояния и Здоровья населения (РМЭЗ). Для каждого из респондентов рассчитывались налоговые обязательства (с учетом вычетов) для налоговой базы 2000 г. в условиях налоговой системы 2001 и 2000 гг. Затем мы по всем респондентам РМЭЗ определяли эффективную ставку как отношение суммы рассчитанных налоговых обязательств и суммарной базы налогообложения. Изменение эффективной ставки подоходного налога в 2001 г., рассчитанной для налоговой базы 2000

Результаты оценки уравнения (3) зависимости скорректированного на изменение средней ставки прироста поступлений подоходного налога от прироста средней предельной ставки и прироста потребительских расходов приведены в *табл. 3* (в скобках под коэффициентами указаны t-статистики).

Таблица 3

Результаты оценки уравнения (3) для изменения поступлений подоходного налога в 2000–2001 гг.¹⁶

	Прирост поступлений подоходного налога в реальном выражении, скорректированный с учетом изменения средней ставки налогообложения
Количество наблюдений	87
Константа	0,702 (0,012)
Прирост потребительских расходов	0,073 (2,59)
Изменение средней предельной ставки	-15731 (-4,99)
R²	0,40

Значимость и знак коэффициента перед изменением средней предельной ставки в уравнении для налоговых поступлений, как и для базы налога, говорят в пользу гипотезы об отрицательной связи между приростом налоговых поступлений и изменением средней предельной ставки подоходного налога. Кроме того, значимой является переменная прироста реальных расходов, которая служила индикатором реального роста совокупных доходов населения.

Как оказалось, разброс значений прироста налоговых поступлений увеличивается с ростом абсолютного значения прироста средней предельной налоговой ставки. Это может являться следствием того, что в регионах с высокими значениями базы налогообложения (а, как следствие, и с высокими значениями средней предельной налоговой ставки) могли в большей степени проявиться и другие, не учтенные в модели причины, обусловившие рост налоговых поступлений. Проведение теста Глейзера подтвердило замеченную связь между модулем остатка регрессии и предельной налоговой ставкой. Корректировка на функциональный вид остатка существенно не

г., по сравнению с эффективной ставкой налога в 2000 г. считалось общим во всех регионах.

¹⁶ При проведении оценок из выборки был исключен Чукотский АО.

изменила значений коэффициентов, что позволяет утверждать об устойчивости полученных оценок относительно предполагаемого вида матрицы корреляции остатков.

В целом результаты оценки свидетельствуют в пользу выдвинутой гипотезы, согласно которой в тех регионах, в которых средняя предельная ставка в 2000 г. была выше, наблюдался больший рост поступлений подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 г., т.е. рост налоговых поступлений в 2001 г. происходил в том числе за счет снижения уклонения от налога вследствие снижения предельной ставки налогообложения.

Рост поступлений подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 г. составил в номинальном выражении 76,4 млрд руб. (или 43,9%). Условная декомпозиция прироста поступлений подоходного налога по факторам, включенным в модель, позволяет получить следующие результаты¹⁷:

Таблица 4

Условная декомпозиция изменения поступлений подоходного налога в 2000 г. по сравнению с 2001 г. по основным факторам

Фактор	Изменение поступлений, млрд руб.	Изменение поступлений
Увеличение средней ставки подоходного налога	5,8	7,6%
Снижение средней предельной ставки подоходного налога	39,8	52,1%
Увеличение общих реальных доходов населения (оценка по увеличению реальных расходов)	16,4	21,5%
Рост номинальных поступлений вследствие общего роста цен в экономике (оценка по ИПЦ за 2001 г.).	14,4	18,8%
Суммарное изменение поступлений	76,4	100%

Как и для базы подоходного налога, результаты расчетов показывают, что примерно половина общего роста поступлений подоходного налога приходится на снижение уклонения, произошедшее за счет снижения средней предельной ставки подоходного налога.

Оценка прогрессивности подоходного налога. Как было отмечено выше, при некоторых предположениях о распределении дохода

¹⁷ Разложение по факторам приведено для оценок уравнения без константы (незначимой в основном уравнении). Такой расчет в определенной степени условен, поскольку изменение расходов коррелированно с изменением средней предельной ставки (коэффициент корреляции равен 0,24).

между индивидуумами перераспределительная прогрессивность оказывается эквивалентной шедулярной прогрессивности. В этом случае тестирование свойств доналогового и посленалогового распределения дохода аналогично изучению характера зависимости налоговых поступлений от налоговой базы. Проверка гипотезы о прогрессивности налога осуществлялась нами с использованием различных методов¹⁸:

1. Расчет индексов Каквани и Масгрейва; данные индексы основаны на сравнении индексов Джини доналогового и посленалогового распределения доходов налогоплательщиков.
2. Оценка зависимости поступлений от базы налогообложения в линейной модели; налог в данном случае будет прогрессивным при наличии необлагаемого минимума, т.е. значимой отрицательной константы в регрессионном уравнении.
3. Оценка зависимости эффективной ставки налога от базы налогообложения; налог является прогрессивным, если эффективная ставка растет с ростом базы налогообложения, т.е. коэффициент при эффективной ставке является значимым и положительным.
4. Оценка логарифмической модели зависимости поступлений от базы налогообложения; налог является прогрессивным, если эластичность поступлений по базе налогообложения больше 1, т.е. коэффициент при логарифме базы налогообложения в модели статистически значимо превышает 1.

Оценка перераспределительных свойств подоходного налога производилась по отношению к заработной плате¹⁹ и денежным доходам населения за вычетом социальных трансфертов. Целью анализа, соответственно, была оценка того, как система подоходного налогообложения меняет распределение заработной платы и доходов населения

¹⁸ Более подробно методику и результаты оценок см.: Синельников С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. Научные труды ИЭПП. М., 2003. № 52Р.

¹⁹ Спецификация моделей зависимости совокупных налоговых поступлений от заработной платы фактически описывает перераспределение заработной платы с помощью подоходного налога, собираемого со всех видов доходов. Выбор такого рода зависимостей обусловлен тем, что рассмотрение взаимосвязи между налоговыми поступлениями, взимаемыми с заработной платы, и величиной заработной платы невозможно в силу отсутствия соответствующей статистики.

после взимания налога. Результаты расчетов и оценок соответствующих эконометрических уравнений приведены в табл. 5 и 6²⁰.

Таблица 5

Результаты оценки моделей перераспределения заработной платы при помощи подоходного налога

Оценка прогрессивности заработной платы	Линейная модель		Модель эффективной ставки		Логарифмическая модель	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Константа	-605,1	-1388,5	0,05	0,05	-6,58	-7,87
	(-3,33)	(-3,61)	(14,84)	(8,37)	(5,56)	(-6,40)
Заработная плата	0,061	0,091	$3,69 \cdot 10^{-7}$	$7,55 \cdot 10^{-7}$	1,32	1,44
	(7,75)	(6,11)	(1,96)	(1,84)	(11,06)	(11,90)
R²	0,81	0,75	0,29	0,47	0,81	0,83

Таблица 6

Результаты оценки моделей перераспределения доходов за вычетом социальных трансфертов при помощи подоходного налога

Оценка прогрессивности доходов за вычетом социальных трансфертов	Линейная модель		Модель эффективной ставки		Логарифмическая модель	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Константа	-270,7	-563,7	0,025	0,02	-4,02	-4,79
	(-1,43)	(-1,44)	(12,94)	(5,49)	(-3,87)	(-3,92)
Доходы за вычетом социальных трансфертов	0,075	0,11	$3,57 \cdot 10^{-7}$	$5,73 \cdot 10^{-7}$	1,11	1,21
	(6,18)	(4,66)	(4,38)	(3,76)	(10,20)	(9,49)
R²	0,72	0,65	0,054	0,11	0,70	0,72

Результаты оценок линейной модели указывают на увеличение прогрессивности подоходного налога (наблюдается статистически значимое снижение свободного члена как для модели с заработной платой, так и для модели с доходами за вычетом социальных трансфертов), при этом наблюдается рост эффективной ставки подоходного налога по отношению к заработной плате и доходам за вычетом социальных трансфертов. Модель с заработной платой обладает немного лучшими объясняющими свойствами по сравнению с моделью доходов

²⁰ Как и ранее, для приведения номинальных показателей в сопоставимый вид между годами и между регионами использовались данные Госкомстата РФ о стоимости минимального набора продуктов по регионам РФ в 2000 и 2001 гг., при оценках все показатели использовались в расчете на душу населения.

за вычетом социальных трансфертов. В моделях эффективной ставки наблюдается рост коэффициента при показателях, характеризующих базу налогообложения, при этом статистические данные говорят в пользу гипотезы о прогрессивности налога в уравнениях для заработной платы в 2000–2001 гг., а также для доходов за вычетом социальных трансфертов в 2000 г.

Оценки логарифмической модели указывают на прогрессивность налога по отношению к заработной плате (оценка на панельных данных выявила значимое увеличение эластичности), для доходов за вычетом социальных трансфертов, нельзя сделать какого-либо определенного вывода как для 2000, так и для 2001 гг.

Сводные результаты проверки гипотез о прогрессивности подоходного налога приведены в *табл. 7*.

Таблица 7

**Результаты тестов на прогрессивность подоходного
налога в 2000 и 2001 гг.**

Модель	2000	2001
Индексы Каквани и Масгрейва, оценка прогрессивности по отношению к доходам за вычетом социальных трансфертов	+	+
Индексы Каквани и Масгрейва, оценка прогрессивности по отношению к заработной плате	+	+
Логарифмическая модель зависимости налоговых поступлений от доходов за вычетом социальных трансфертов	0	0
Логарифмическая модель зависимости налоговых поступлений от заработной платы	+	+
Линейная модель зависимости налоговых поступлений от доходов за вычетом социальных трансфертов	0	0
Линейная модель зависимости налоговых поступлений от заработной платы	+	+
Модель зависимости эффективной ставки налоговых поступлений от величины доходов за вычетом социальных трансфертов	+	0
Модель зависимости эффективной ставки налоговых поступлений от величины средней заработной платы	+	+

Примечание: «+» в таблице обозначает то, что нулевая гипотеза об отсутствии прогрессивности отвергается в пользу гипотезы о прогрессивности; «-» – нулевая гипотеза об отсутствии регрессивности была отвергнута в пользу гипотезы о регрессивности; «0» – не была отвергнута ни одна из нулевых гипотез; для индексов Каквани и Масгрейва статистическая проверка гипотез не проводилась.

Результаты оценки показали, что подоходный налог в 2000–2001 гг. был прогрессивен по заработной плате и не прогрессивен по доходам за вычетом социальных трансфертов. При этом результаты оценок на панельных данных для двух лет позволяют говорить о повышении прогрессивности подоходного налога по заработной плате в 2001 г. по

сравнению с 2000 г. Похожие выводы могут быть сделаны из анализа индексов прогрессивности Каквани и Магрейва, которые обнаруживают рост прогрессивности подоходного налога. Как следствие, в рамках принятых предпосылок мы можем говорить о повышении прогрессивности налогообложения заработной платы при невозможности с помощью использованных методов выявить прогрессивность налогообложения налогооблагаемых доходов в целом.

Полученные результаты говорят в пользу гипотезы о том, что введение плоской ставки не вызвало снижения прогрессивности системы подоходного налогообложения. Это, по-видимому, может объясняться тем, что основной рост поступлений в результате реформы был вызван снижением масштабов уклонения налогоплательщиков с высокими доходами. Если рассматривать модель зависимости совокупных налоговых поступлений от заработной платы как аппроксимацию модели перераспределения заработной платы с помощью подоходного налога, взимаемого с заработной платы, можно говорить о том, что возможности подоходного налога перераспределять налогооблагаемые доходы в целом существенно ниже, чем его перераспределительные возможности в отношении заработной платы.

Некоторые предложения по экономической политике

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд практических рекомендаций по совершенствованию подоходного налогообложения.

Наличие положительной связи между динамикой налогооблагаемой базы и предельной ставки налога дает возможность надеяться на продолжение тенденции легализации доходов, начавшейся в 2001 г. (это согласуется с предварительными результатами аналогичных оценок для 2002 г.). Для этого важными условиями являются, во-первых, сохранение в течение продолжительного периода времени плоской ставки подоходного налога, во-вторых, повышение эффективности администрирования налога, в том числе за счет законодательного сокращения возможностей уклонения от налога и ужесточения наказания за уклонение.

Первое условие является ключевым, так как очевидно, что в первые годы существования плоской ставки налога уклонение сократилось на

значительную величину, но не перешло из разряда массового явления в разряд редких или исключительных случаев. Важным фактором, способным повысить действенность второго из названных условий, является то, что при произошедшем значительном снижении предельной ставки обложения заработной платы²¹ применение различных схем для уклонения от налогов должно стать менее выгодным, с учетом риска применения санкций за уклонение от налога, чем соблюдение закона. В этой связи определенные положительные последствия может иметь дальнейшее снижение ставок социального налога и облегчение условий доступа предприятий к использованию регрессивной шкалы налога. Кроме того, вместо ужесточения режима контроля за крупными расходами физических лиц, что весьма трудно поддается эффективно администрированию, целесообразно создание правовых инструментов для возможности оценки налоговыми органами базы налогообложения физических лиц на основе так называемых «внешних признаков» богатства. Для этого необходимы развитие и конкретизация положения Налогового кодекса, согласно которому «налоговый орган вправе самостоятельно определить суммы налогов, подлежащих уплате, на основании оценки имеющихся у него данных о налогоплательщике или по аналогии»²². При этом следует иметь в виду, что подобная норма должна распространяться на налогоплательщиков, чьи декларированные доходы существенным образом отличаются от «внешних признаков» их благосостояния, и, соответственно, не должна носить массовый характер.

Отсутствие однозначного ответа на вопрос о характере перераспределительных свойств подоходного налога в отношении совокупных доходов населения свидетельствует о том, что требуются разработка и внедрение комплекса мер по усилению прогрессивности налоговой системы в целом. В области подоходного налогообложения речь, в частности, идет о целесообразности отмены имущественного налогового вычета, вычетов расходов на благотворительность, о разработке систе-

²¹ При регрессивной ставке единого социального налога, когда к заработной плате свыше 600 000 рублей применяется ставка всего в 2%, в совокупности с подоходным налогом предельная ставка обложения заработной платы становится равна 14,7%.

²² Пункт 3 статьи 91 Налогового кодекса «Доступ должностных лиц налоговых органов на территорию или в помещение для проведения налоговой проверки».

мы прогрессивного обложения процентных доходов, совершенствовании методов обложения дополнительных натуральных выгод работников предприятий (fringe benefits).

Увеличение социальных налоговых вычетов, на первый взгляд, может привести к снижению степени прогрессивности подоходного налога. Тем не менее оно может быть оправдано тем, что установление вычетов на образовательные расходы приводит к возникновению положительных экстерналий в виде повышения привлекательности вложений в человеческий капитал, а принципы горизонтальной справедливости оправдывают предоставление вычета на медицинские расходы. Если при обычных предпосылках этими вычетами в большей степени пользуются налогоплательщики с высокими доходами, то в нашей ситуации (когда согласно действующему законодательству максимальная сумма возврата является весьма небольшой при достаточно сложной схеме его получения) повышение величины вычета способно оказать стимулирующее воздействие на процесс легализации доходов.

Существует также необходимость совершенствования подоходного налогообложения пенсионных и страховых схем, в особенности частных. Повышению нейтральности налога на доходы физических лиц будет способствовать совершенствование налогообложения доходов от пенсионных и страховых выплат, прежде всего гармонизация налогообложения государственных и частных пенсионных и страховых схем (предоставление вычетов по взносам в частные специализированные организации), что в перспективе позволит расширить частный рынок пенсионных и страховых услуг²³.

Возможным путем повышения прогрессивности подоходного налога может служить увеличение необлагаемого минимума. Однако данная мера требует тщательного анализа, с точки зрения бюджетных потерь, и, по-видимому, должна носить поэтапный характер.

²³ Очевидно, что абсолютно аналогичным налогообложение государственных и частных пенсионных страховых схем не может быть ввиду того, что введение налогообложения пенсий и выплат из государственных внебюджетных фондов или включение в базу подоходного налога отчислений в рамках ЕСН, по-видимому, политически невозможно.