

© 2014 г.

**Марина Малкина**

доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского  
(e-mail: mmuri@yandex.ru)

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ В РОССИИ**

В статье исследуется проблема эффективности системы межбюджетных отношений в РФ. Предложена методика оценки степени выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов на этапе распределения налогов и на этапе распределения трансфертов, которая апробирована на примере субъектов РФ. Методика основана на расчете дефлированных доходов бюджетов с использованием индекса относительной стоимости жизни в регионах. Равномерность распределения оценивается с помощью построения кривых Лоренца и расчета коэффициента Джини и коэффициента вариации для различных составляющих налоговых и неналоговых бюджетных доходов на различных стадиях выравнивания. Определены пути дальнейшего развития предложенной методики в оптимизационную модель, учитывающую риски налогов и транзакционные издержки системы перераспределения бюджетных доходов. Сделаны выводы о краткосрочных и долгосрочных эффектах системы межбюджетного выравнивания в РФ.

**Ключевые слова:** бюджетная система, консолидированный бюджет субъекта РФ, неравномерность, межбюджетные трансферты, бюджетное выравнивание, кривая Лоренца, коэффициент Джини, коэффициент вариации.

Одной из важных проблем российской бюджетной системы является высокая степень дифференциации субъектов и муниципалитетов РФ по уровню бюджетной обеспеченности. Разная степень обеспеченности природными ресурсами, различающийся уровень технологического развития, сформировавшаяся структура экономики обуславливают различия в налоговом потенциале российских регионов. Поэтому вертикальное построение бюджетной системы РФ и перераспределение большей части финансовых ресурсов через федеральный центр имеет экономические основания. Между тем избыточная централизация ресурсов может вызвать ряд негативных эффектов. Во-первых, у регионов снижаются стимулы к зарабатыванию средств. Региональные власти, заинтересованные в развитии бизнеса на своих территориях, не препятствуют хозяйствующим субъектам в максимальном использовании льгот по федеральным налогам. В то же время они заинтересованы только в таком применении льгот

по налогам, поступающим в региональные и местные бюджеты, которое положительно сказывается на налоговой базе и налоговых поступлениях. Подобное поведение порождает так называемые эффекты искажений налогообложения (*distortion taxes*). Во-вторых, при перераспределении средств через федеральный уровень немалая часть финансовых ресурсов теряется, растрачивается, расходуется на функционирование самой системы перераспределения, что известно в экономической теории как «эффект дырявого ведра» А. Оукена.

Поэтому при построении системы выравнивания бюджетной обеспеченности регионов нужно обосновывать: 1) степень необходимого выравнивания – исходя из потребности финансирования расходных обязательств, закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы, при сохранении у регионов-доноров мотивации в зарабатывании финансовых ресурсов и раскрытии налогового потенциала; 2) сам механизм выравнивания, который снижал бы масштабы встречных финансовых потоков. В идеале его следовало бы сделать для каждого региона одноканальным – доноры поставляют ресурсы в федеральный бюджет, а реципиенты их оттуда получают. При этом ресурсов доноров должно хватать также на финансирование обязательств самого федерального центра. Однако, при очевидной экономической эффективности такой системы, обосновать ее с точки зрения справедливости достаточно сложно, потому что явным становится «эксплуатация» одних регионов другими. При наличии встречных потоков и получении донорами разного рода трансфертов из федерального центра система выглядит более справедливой, но и более завуалированной. Централизованная система поддерживает власть федерального центра над регионами, сохраняет его прерогативу в определении направления расходования государственных ресурсов, снижает возможности проведения независимой региональной налоговой политики.

В российской бюджетной системе выравнивание бюджетной обеспеченности регионов происходит на нескольких уровнях: 1) на уровне построения налоговой системы, где происходит закрепление соответствующих налогов за федеральным, региональными и муниципальными бюджетами, а также принимается порядок расщепления регулируемых налогов; 2) на уровне распределения трансфертов, где выявляется потребность и обеспеченность регионов бюджетными ресурсами.

В современной системе распределения выравнивающих дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) есть свои плюсы и свои минусы. Обеспечивая существенную степень выравнивания, она все-таки не гарантирует полного обеспечения финансовыми средствами всех расходных обязательств регионов (в том числе обязательств, внезапно возникающих вследствие решений правительства), и их недостаток воспол-

няется за счет субвенций. Кроме того, как любая другая методика распределения государственной помощи, методика распределения дотаций из ФФПР порождает механизмы приспособления хозяйствующих субъектов, а иногда и просто имитацию ими определенного состояния, гарантирующего получение большей помощи.

**Оценка степени выравнивания уровня бюджетной обеспеченности  
регионов на этапе распределения налогов между уровнями  
бюджетной системы**

Для решения вопроса о закреплении того или иного налога за уровнем бюджетной системы, на наш взгляд, необходимо прежде всего оценить степень равномерности его распределения между субъектами РФ. Очевидно, что менее равномерно распределенные налоги имеет смысл забирать в федеральный бюджет, а более равномерно распределенные – оставлять регионам, тем самым обеспечивая выравнивание уровня обеспеченности регионов собственными доходами на стадии налогообложения.

Равномерность распределения налогов можно оценивать с точки зрения дифференциации регионов по уровню налоговых доходов на душу населения или с точки зрения дифференциации в регионах налоговой нагрузки по каждому налогу, рассчитываемой в процентах к ВРП региона. Первый подход учитывает, что налоги являются платежами за получаемые в обмен от государства общественные блага. Однако он не учитывает разной стоимости жизни в регионах, которая сказывается на стоимости расходных обязательств региона. Поэтому для его корректировки следует использовать дефлированные (очищенные от инфляционной составляющей) налоговые поступления в разрезе субъектов РФ. Второй подход лишен данного недостатка, так как ВРП, аналогично налоговым доходам региона, включает инфляционную составляющую, которая при делении показателей друг на друга просто элиминируется. Этот подход делает акцент на разнице в налоговой нагрузке регионов, что объясняется различиями в структуре добавленной стоимости, особенностями региональной налоговой политики и зависит от качества налогового администрирования. Однако он привязывает уровень бюджетной обеспеченности к доходам территории, не учитывая необходимости равного обеспечения населения регионов РФ общественными благами. Очевидно, при втором подходе степень дифференциации налоговой обеспеченности регионов окажется меньше, потому что она рассчитывается к собственной базе, с которой существенным образом коррелирует.

В данной статье используем первый подход к определению степени неравномерности в распределении налогов в регионах РФ. Для оценки

неравномерности используем известные в микроэкономической теории кривые Лоренца, а также рассчитаем коэффициент Джини и коэффициент вариации по всем основным налогам РФ. Для этого предложим следующую **методику оценки степени неравномерности распределения налоговых доходов регионов.**

1. Расчет и ранжирование показателя реальных среднедушевых налоговых поступлений в  $i$ -том регионе в конкретном периоде.

1.1. Расчет относительной стоимости жизни в регионе:

$$I_i = \frac{S_i}{\bar{S}_i}, \quad (1)$$

где  $S_i$  – средняя стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в  $i$ -ом субъекте,  $\bar{S}_i$  – средняя стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в стране.

1.2. Расчет налоговых поступлений, скорректированных на относительную стоимость жизни в  $i$ -том регионе:

$$N^*_i = \frac{N_i}{I_i}, \quad (2)$$

где  $N_i$  – поступления налога от  $i$ -того региона.

1.3. Расчет среднедушевых налоговых поступлений, скорректированных на относительную стоимость жизни в  $i$ -том регионе:

$$n^*_i = \frac{N^*_i}{X_i}, \quad (3)$$

$X_i$  – среднегодовая численность населения в  $i$ -том регионе,  $i = \overrightarrow{1, m}$ .

1.4. Ранжирование регионов в порядке увеличения показателя  $n^*_i$ , так что индекс 1 теперь имеет регион с самым низким его значением, а индекс  $m$  – регион с самым высоким его значением. С данного момента времени и далее индекс региона соответствует полученному посредством ранжирования.

2. Построение кривой Лоренца и расчет коэффициента Джини.

2.1. Определение доли населения, проживающего в  $i$ -том регионе:

$$x_i = \frac{X_i}{\sum_{i=1}^m X_i}. \quad (4)$$

2.2. Расчет суммарной доли населения, проживающего в регионах от 1-го до  $k$ -го включительно, нарастающим итогом,  $k = \overrightarrow{1, m}$ :

$$X_k = \sum_{i=1}^k x_i. \quad (5)$$

2.3. Расчет доли  $i$ -того региона в сумме налоговых поступлений, скорректированных на относительную стоимость жизни в регионе,  $k=1, \overset{\rightarrow}{m}$ :

$$y_i^* = \frac{N_i^*}{\sum_{i=1}^m N_i^*}. \quad (6)$$

2.4. Расчет суммарной доли скорректированных налоговых поступлений для регионов от 1-го до  $k$ -го включительно нарастающим итогом:

$$Y_k^* = \sum_{i=1}^k y_i^*. \quad (7)$$

2.5. Построение кривой Лоренца: соединение на графике центра координат (0;0) и всех полученных пар значений  $(X_k; Y_k^*)$ . Для наглядности кривая Лоренца совмещается в одной системе координат с кривой абсолютного равенства:  $Y = X$ , где  $0 \leq X \leq 1; 0 \leq Y \leq 1$ .

2.6. Расчет коэффициента Джини. Коэффициент Джини – это отношение площади, образуемой между линией абсолютного равенства и кривой Лоренца, к площади треугольника, образуемого между линией абсолютного равенства и осью абсцисс. Коэффициент Джини характеризует относительную степень равномерности в распределении и изменяется в пределах от 0 (абсолютная равномерность распределения) до 1 (абсолютная неравномерность – один регион получает все доходы, остальные не получают ничего). Обе крайние ситуации являются гипотетическими.

В случае с разными размерами групп субъектов (то есть с разной долей проживающего в регионах населения) коэффициент Джини можно определить по формуле Брауна:

$$G = 1 - \left[ \sum_{k=1}^n (Y_k^* + Y_{k-1}^*) \cdot (X_k - X_{k-1}) \right]. \quad (8)$$

3. Расчет коэффициента вариации, характеризующего меру разброса скорректированных налоговых поступлений на душу населения относительно среднего значения, с учетом доли проживающего в каждом регионе населения.

3.1. Расчет средних в стране скорректированных налоговых доходов на душу населения:

$$n^* = \frac{\sum_{i=1}^m N_i^*}{\sum_{i=1}^m X_i} = \sum_{i=1}^m n_i^* \cdot x_i ;$$

3.2. Расчет среднего квадратического отклонения скорректированных налоговых доходов на душу населения с учетом доли проживающего в субъектах РФ населения:

$$\sigma_n = \sqrt{\sum_{i=1}^m \left( n_i^* - n^* \right)^2 \cdot x_i} ,$$

3.3. Коэффициент вариации скорректированных налоговых поступлений на душу населения:

$$V_n = \frac{\sigma_n}{n^*} .$$

Данная методика была апробирована нами применительно к поступлениям различных налогов в разрезе субъектов РФ. Для расчетов использовались данные Федеральной налоговой службы РФ за 2012 и 2006 гг. и данные Федеральной службы государственной статистики РФ о среднегодовой стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг и о среднегодовой численности постоянного населения, проживающего в субъектах РФ. Поскольку данные ФСГС о стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг в Чеченской Республике отсутствовали, для нее использовался показатель близкого по уровню жизни соседнего региона – Ингушетии. Полученные результаты отражены в табл. 1.

Также нами оценивался коэффициент Джини и коэффициент вариации по номинальным (то есть не скорректированным на дефлятор) налоговым поступлениям. Практически по всем налогам разброс для реальных доходов оказывается ниже, чем для номинальных доходов. Это объясняется тем, что существует прямая связь между уровнем цен и номинальными налоговыми поступлениями в регионе. В свою очередь, высокий уровень доходов в регионе отражается на стоимости жизни в них. По нашим расчетам, коэффициент корреляции среднедушевых налоговых поступлений и относительного уровня цен в регионе в целом по всем налогам составлял 0,46 в 2006 году и 0,48 в 2012 году. Для некоторых налогов он оказался даже еще более высоким: 0,71 (2006 г.) и 0,66 (2012 г.) – для налога на прибыль; 0,85 (2006 г.) и 0,87 (2012 г.) – для НДФЛ. Однако об-

нарушенная закономерность оказалась общей для большинства, хотя и не для всех налогов.

Таблица 1

**Показатели неравномерности распределения скорректированных  
(на стоимость жизни в регионах) налоговых поступлений от субъектов  
Российской Федерации и скорректированного ВРП в 2006 и в 2012 годах**

| Налоги                                 | 2006 год          |                      |                                            | 2012 год          |                      |                                            |
|----------------------------------------|-------------------|----------------------|--------------------------------------------|-------------------|----------------------|--------------------------------------------|
|                                        | Коэффициент Джини | Коэффициент вариации | Доля налога в общих налоговых поступлениях | Коэффициент Джини | Коэффициент вариации | Доля налога в общих налоговых поступлениях |
| В целом налоговые поступления          | 0,435             | 1,539                | 100%                                       | 0,422             | 1,423                | 100%                                       |
| Налог на прибыль                       | 0,400             | 0,854                | 47,9%                                      | 0,425             | 0,920                | 21,5%                                      |
| Налог на доходы физических лиц         | 0,245             | 0,485                | 17,1%                                      | 0,245             | 0,488                | 20,6%                                      |
| Налог на добавленную стоимость         | 0,483             | 1,457                | 17,0%                                      | 0,551             | 1,288                | 18,2%                                      |
| Акцизы                                 | 0,385             | 0,841                | 4,7%                                       | 0,563             | 1,209                | 7,2%                                       |
| Налог на добычу полезных ископаемых    | 0,914             | 5,202                | 21,4%                                      | 0,911             | 4,895                | 22,5%                                      |
| Налог на имущество организаций         | 0,286             | 0,911                | 3,7%                                       | 0,285             | 0,926                | 4,9%                                       |
| Транспортный налог                     | 0,263             | 0,517                | 0,5%                                       | 0,214             | 0,395                | 0,8%                                       |
| Налог на игорный бизнес                | 0,271             | 0,512                | 0,6%                                       | 0,669             | 2,233                | 0,0%                                       |
| Налог на имущество физических лиц      | 0,260             | 0,455                | 0,1%                                       | 0,257             | 0,443                | 0,2%                                       |
| Земельный налог                        | 0,366             | 0,678                | 0,8%                                       | 0,283             | 0,496                | 1,3%                                       |
| Налоги, предусмотренные спец. режимами | 0,170             | 0,640                | 1,8%                                       | 0,198             | 1,180                | 2,7%                                       |
| Валовой региональный продукт           | 0,291             | 0,691                | -                                          | 0,267*            | 0,593*               | -                                          |

\* Данные ФСГС РФ о ВРП за 2012 год отсутствуют, поэтому для расчета коэффициентов дифференциации использовалась информация за 2011 год.

Расчеты автора на основе первичной информации: Федеральная налоговая служба Российской Федерации. URL:

[http://www.nalog.ru/rn52/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](http://www.nalog.ru/rn52/related_activities/statistics_and_analytics/forms/), Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: <http://www.gks.ru/> (режим доступа 11.03.2014)

Региональная дифференциация земельного налога как в 2006 году, так и в 2012 году при использовании дефлированных показателей оказалась выше, чем при использовании номинальных показателей. Это объясняется тем, что есть некоторые богатые регионы Дальнего Востока с высокой стоимостью жизни, которые в силу климатических условий платят мало земельного налога. Такие «выбросы» нарушают прямую связь между уровнем цен в регионах и их поступлениями от земельного налога в целом по стране. Некоторое превышение коэффициента Джини и коэффициента вариации для реальных доходов по сравнению с теми же коэффициентами, рассчитанными для номинальных доходов, наблюдается также по акцизам в 2012 году. Для этого налога также нарушена прямая связь между относительным уровнем цен в регионе и среднедушевыми налоговыми поступлениями. Например, в одном из самых богатых регионов – Тюменской области – относительный уровень цен составил 1,196, а поступления от акцизов в 2012 году вообще были отрицательными. Также низкий уровень среднедушевых поступлений акцизов наблюдался в Магаданской области, Чукотском АО и Ненецком АО, где уровень относительных цен был 1,500; 1,782 и 1,543, соответственно.

По результатам проведенных расчетов можно сделать выводы о целесообразности распределения налогов между уровнями бюджетной системы с целью бюджетного выравнивания на стадии налогообложения. Как видно из табл. 1, наиболее однородно распределенными (относительно размещения населения) являются налоги, относящиеся сегодня к разряду региональных и местных, а также налоговые спецрежимы, большая доля доходов от которых в настоящее время также поступает в региональные бюджеты. Так, в 2012 году 93,3% всех доходов от налоговых спецрежимов поступало в консолидированный бюджет субъекта РФ, из которых 35,6% перечислялось в местные бюджеты, и только 6,7% доходов приходилось на федеральный бюджет<sup>1</sup>. Низкая степень дифференциация характерна также для НДФЛ, который, будучи федеральным налогом, в настоящее время полностью поступает в бюджеты субъектов РФ, что представляется вполне обоснованным для достижения целей выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов на стадии налогообложения.

Дифференциация налога на прибыль оказалась на среднем уровне, определяемом степенью дифференциации по всем налоговым поступлениям, поэтому вполне обосновано перечисление его большей части в доходы субъектов РФ. В настоящее время при основной ставке налога на

<sup>1</sup> Рассчитано на основе данных ФНС РФ.

[http://www.nalog.ru/rn52/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/4001025/](http://www.nalog.ru/rn52/related_activities/statistics_and_analytics/forms/4001025/).

прибыль 20% в федеральный бюджет поступает только 2%, а в бюджеты субъектов РФ – 18% (правда, региональные власти в целях стимулирования могут уменьшать свою ставку до 13,5%).

В то же время для налога на добавленную стоимость (НДС) была обнаружена дифференциация выше среднего уровня с тенденцией к увеличению. Так, коэффициент Джини для НДС за рассматриваемый период вырос с 0,483 до 0,551, но коэффициент вариации при этом уменьшился. Увеличение разброса НДС не соответствует общей тенденции снижения дифференциации регионов по уровню экономического развития, определяемого ВРП на душу населения в постоянных ценах. Так, коэффициент Джини по скорректированному нашим методом ВРП снизился с 0,291 в 2006 году до 0,267 в 2011 году, а коэффициент вариации – с 0,691 до 0,593 за тот же период (см. табл. 1).

Возникает вопрос, в чем причины обнаруженного несоответствия двух тенденций. Дело в том, что в настоящее время НДС полностью поступает в федеральный бюджет, но до бюджетной реформы 2004-2005 году он делился между регионами и федеральным центром. Как отмечают некоторые авторы, изменение распределения НДС подорвало у регионов стимулы к его эффективному изъятию и увеличило интерес к максимальному использованию федеральных льгот<sup>1</sup>. В настоящее время организации РФ используют разные схемы возврата НДС («псевдоэкспорт», покупка или лизинг дорогостоящего оборудования и пр.). Как следствие, налоговая нагрузка по НДС уменьшается. Для некоторых регионов РФ (Липецкой области, Республики Хакасия, Чукотского АО, Магаданской и Сахалинской областей) чистые поступления по НДС в последние годы вообще являются отрицательными.

Высокий уровень дифференциации характерен также для акцизов в 2012 году, но отличие в том, что коэффициенты дифференциации акцизов колеблются из года в год в достаточно большом диапазоне. В настоящее время акцизы распределяются между федеральным центром и регионами (в 2012 году это распределение для товаров, произведенных на территории РФ, составляло 44%:56%).

Наибольшая степень дифференциации наблюдается для налога на добычу полезных ископаемых, это крайне неравномерно распределенный налог. В 2012 году 51,4% его поступлений приходился только на один регион РФ – Ханты-Мансийский АО, второй по поступлениям регион, Ямало-Ненецкий АО, обеспечивал 14,4% доходов от НДПИ. Следующие три места занимали Республика Татарстан (5,4%), Оренбургская область

<sup>1</sup> Балацкий Е., Екимова Н. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений // Общество и экономика. 2010. № 7-8. С. 107.

(4,2%) и Красноярский край (3,9%). Если учитывать то обстоятельство, что на НДСИ приходится наибольшая доля всех налоговых поступлений в казну (в 2012 году – 22,5%), такая степень неоднородности его размещения многократно усиливает риски налогообложения. Также следует сделать вывод об обоснованности почти 100%-ного зачисления НДСИ в федеральный бюджет, что позволяет существенно выровнять уровень бюджетной обеспеченности регионов.

Таким образом, с точки зрения дифференциации налоговых поступлений в разрезе субъектов РФ существующее их закрепление и распределение между уровнями бюджетной системы РФ представляется вполне логичным и обоснованным: более равномерно распределенные налоги остаются в регионах, более «разбросанные» – поступают в федеральный бюджет и перераспределяются, при этом также учитывается производительность каждого налога (табл. 2).

Таблица 2

**Показатели неравномерности распределения налоговых поступлений  
от субъектов РФ по уровням бюджетной системы в 2012 году**

| Налоговые поступления:                     | Коэффициент Джини | Коэффициент вариации | Доля налога в общих налоговых поступлениях |
|--------------------------------------------|-------------------|----------------------|--------------------------------------------|
| - в федеральный бюджет                     | 0,637             | 2,664                | 47,13%                                     |
| - в консолидированные бюджеты субъектов РФ | 0,270             | 0,550                | 52,87%                                     |
| в том числе:                               |                   |                      |                                            |
| - остающиеся в региональном бюджете        | 0,323             | 0,659                | 44,35%                                     |
| - поступающие в местные бюджеты            | 0,254             | 0,491                | 8,52%                                      |

При распределении налогов между уровнями бюджетной системы необходимо учитывать как их производительность, так и риски. При этом имеет смысл применять теорию портфеля, согласно которой риск портфеля зависит как от риска каждого инструмента в нем, так и от их взаимосвязанности. В связи с этим нами были подсчитаны коэффициенты корреляции среднестатистических поступлений по разным налогам для регионов РФ, которые отражены в табл. 3. Значимая статистическая зависимость нами обнаружена между налогом на прибыль, НДСИ, налогом на имущество организаций и НДФЛ, а также у налоговых спецрежимов с налогом на прибыль и налогом на имущество организаций. Если эти налоги «в пакете» поступают в бюджет одного уровня, это усиливает риск «портфеля налогов». Кроме того, риск «портфеля» увеличивается, когда

на изменение налоговых поступлений сильно влияет конъюнктурная составляющая. Однако оценка этого влияния требует самостоятельной методики, разработка которой не входит в круг проблем данной статьи.

Таблица 3

**Матрица коэффициентов корреляции по скорректированным  
среднедушевым налоговым поступлениям**

|                                | Налог на прибыль | НДФЛ | НДС  | Акцизы | НДПИ  | Налог на имущество организаций | Транспортный налог | Налог на игорный бизнес | Налог на имущество физ. лиц | Земельный налог | Налоговые спец. режимы |
|--------------------------------|------------------|------|------|--------|-------|--------------------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------------|-----------------|------------------------|
| Налог на прибыль               | 1,00             | 0,86 | 0,07 | -0,04  | 0,81  | 0,91                           | 0,16               | -0,01                   | -0,09                       | 0,06            | 0,75                   |
| НДФЛ                           |                  | 1,00 | 0,25 | -0,02  | 0,67  | 0,72                           | 0,26               | -0,03                   | 0,00                        | -0,02           | 0,47                   |
| НДС                            |                  |      | 1,00 | 0,15   | 0,34  | 0,05                           | 0,38               | 0,09                    | 0,22                        | -0,06           | -0,41                  |
| Акцизы                         |                  |      |      | 1,00   | -0,04 | -0,04                          | 0,28               | 0,02                    | 0,25                        | 0,33            | -0,08                  |
| НДПИ                           |                  |      |      |        | 1,00  | 0,85                           | 0,16               | 0,02                    | -0,07                       | 0,00            | 0,57                   |
| Налог на имущество организаций |                  |      |      |        |       | 1,00                           | 0,08               | 0,00                    | -0,10                       | 0,12            | 0,82                   |
| Транспортный налог             |                  |      |      |        |       |                                | 1,00               | 0,16                    | 0,49                        | 0,40            | 0,00                   |
| Налог на игорный бизнес        |                  |      |      |        |       |                                |                    | 1,00                    | 0,11                        | 0,13            | -0,05                  |
| Налог на имущество физ. лиц    |                  |      |      |        |       |                                |                    |                         | 1,00                        | 0,45            | -0,14                  |
| Земельный налог                |                  |      |      |        |       |                                |                    |                         |                             | 1,00            | 0,14                   |
| Налоговые спец. режимы         |                  |      |      |        |       |                                |                    |                         |                             |                 | 1,00                   |

Разрабатывая структуру налогообложения, нужно также учитывать, что любые фискальные правила рано или поздно вызывают приспособление хозяйствующих субъектов, в результате срабатывает так называемый принцип временной несогласованности. Кроме того, под влиянием макроэкономических, политических и институциональных факторов меняется среда принятия решений, и фискальная система требует точной настройки, а со временем, когда возможности точной настройки исчерпаны, – полной реконструкции.

Итак, анализ показал, что существующее распределение налогов по уровням бюджетной системы способствует выравниванию уровня бюд-

жетной обеспеченности регионов. По коэффициенту Джини эффект выравнивания для консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012 году составлял 36,1%  $((0,269/0,421-1)*100\%)$ , а по коэффициенту вариации – 61,6%. Рисунок 1 отражает неравномерность и масштабы изъятия налоговых поступлений в федеральный бюджет от субъектов РФ. Здесь все субъекты ранжированы в порядке увеличения налоговых доходов. На графике приведены данные об общих налоговых доходах и о налоговых поступлениях в консолидированные бюджеты субъектов РФ нарастающим итогом. Заметим, 19,77% всех налоговых поступлений в бюджет в 2012 году обеспечивал г. Москва, 15,35% приходилось на Ханты-Мансийский АО, далее в рейтинге следует Ямало-Ненецкий АО (5,46%), Московская область (4,66%), г. Санкт-Петербург (4,14%) и Республика Татарстан (3,05%). На эти 6 из 83 трех регионов РФ в сумме приходилось 52,43% налоговых поступлений в стране. В то же время их доля в собственных налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составляла 41,11%. Такая дифференциация в налоговых поступлениях свидетельствует в то же время о высоком риске налоговой системы РФ.



**Рис. 1. Общие и собственные налоговые доходы субъектов РФ в 2012 году нарастающим итогом**

Если рассматривать не общие налоговые поступления, а удельные налоговые поступления (то есть в расчете на душу населения), исключив

влияние на них относительных цен нашим методом, то положение регионов в рейтинге несколько меняется.

Высокий уровень реальных среднедушевых налоговых поступлений характерен для Ненецкого АО (превышение над среднероссийским уровнем составляет 11,4 раз), Ханты-Мансийского АО (превышение 10,7 раз) и Ямало-Ненецкого АО (10,5 раз). В то же время в республиках Северо-Кавказского ФО, кроме Ставропольского края, где ситуация несколько лучше, а также в Республике Тыва среднедушевые дефлированные налоговые поступления составляют только 10-20% от среднероссийского уровня. После распределения налогов по уровням бюджетной системы происходит значительное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов. Для консолидированных бюджетов субъектов РФ первой группы коэффициенты превышения над среднероссийским уровнем составляют уже 7,2; 2,6 и 4,5. Обращает на себя внимание существенное уменьшение доходов Ханты-Мансийского АО, для которого также наблюдается самый высокий коэффициент донорства из всех субъектов РФ (7,64), представляющий собой отношение общих налоговых поступлений в бюджетную систему к собственным налоговым доходам. Это объясняется тем, что данный субъект является основным плательщиком НДС, полностью поступающим в федеральный бюджет. Для 6 субъектов Северо-Кавказского ФО (мы снова исключаем Ставропольский край, где ситуация несколько лучше, чем в остальных субъектах СКФО) и Республики Тыва после выравнивания на стадии распределения налогов отношение среднедушевых дефлированных налоговых поступлений к среднероссийскому уровню увеличивается до 0,16-0,30.

Кроме стадии налогообложения, выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов происходит также на стадии выделения трансфертов из федерального бюджета. Рассмотрим этот процесс, используя описанную выше методику.

**Оценка степени выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов на этапе распределения трансфертов.** Главную роль в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности регионов РФ играет Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР РФ), из которого выделяются так называемые «дотации на выравнивание» в два этапа. В основе распределения дотаций на выравнивание из ФФПР лежит расчет уровня бюджетной обеспеченности региона, определяемого как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов региона. С одной стороны, эта система позволяет учесть разную стоимость бюджетных обязательств в регионах (разную стоимость жизни). С другой стороны, у регионов остаются лазейки занижения налогового потенциала и завышения планируемых расходов. Не случайно в России

в течение ряда лет наблюдается неуклонное увеличение количество субъектов РФ, претендующих на получение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Еще в 2007 году число регионов, не получавших дотации, составляло 19 из 83, в 2009 году их уже было 13, то в 2011 году в их число входило только 11 субъектов. В 2013 году из числа доноров вышла Самарская область, и регионов, не получающих дотации на выравнивание, осталось 10 (а именно: Татарстан, Москва, Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская, Сахалинская, Тюменская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Правда, в 2014 году Самарская область снова вошла в их список. Усугубило положение регионов то, что в 2012 году произошло не только относительное, но и абсолютное уменьшение размеров безвозмездных перечислений бюджетам субъектов РФ от бюджетов других уровней бюджетной системы.

В то же время доля трансфертов, выделяемых из федерального бюджета в целях выравнивания, в последние годы неуклонно снижается. Так, еще в 2005 году доля дотаций в межбюджетной помощи составляла 69,5%, в 2007 году – 54,3%, в 2009 году – 39%, в 2010 году – 37,4%, в 2011 году – 34,3% (из них дотации на выравнивание в этом году составили 27%), в 2012 году – 32,3%<sup>1</sup>. Правда, в 2013 году доля дотаций снова стала расти (по данным за 10 месяцев 2013 года, она составила 42%), что связано с позитивными изменениями в бюджетной политике.

Кроме дотаций на выравнивание из ФФПР, не имеющих целевого назначения, особая роль в финансировании закрепленных за регионами расходных обязательств принадлежит субвенциям (помощи, предоставляемой на строго определённые цели). Недостатки существующей системы распределения субвенций рассмотрели авторы книги о бюджетном федерализме, выделив: незаинтересованность регионов в качественном исполнении возложенных на них обязательств, несовершенство механизмов распределения, асимметрию информации, поступающей из регионов в Центр, а также оппортунизм регионов по отношению к центру<sup>2</sup>.

Третьим видом трансфертов являются субсидии (помощь, предоставляемая в виде соучастия центра в финансировании региональных рас-

<sup>1</sup> Государственная программа Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р // Министерство финансов РФ. С. 103-104. Официальный сайт. URL:

<http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/index.php?id4=18875> (режим доступа 17.01.2014).

<sup>2</sup> Проблемы межбюджетных отношений в России / [колл. авт.]. - М. : Издательство Института Гайдара, 2012. с. 121-122. (Научные труды / Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара; № 159Р).

ходов). Субсидии выделяются в рамках софинансирования разных инвестиционных и инфраструктурных проектов, государственных программ, а также по итогам конкурса качества управления региональными финансами. Если регионы-доноры не получают дотаций на выравнивание, то они нередко получают помощь за счет участия в таких программах, что увеличивает степень региональной дифференциации.

Субсидии оказались наиболее гибкой, непрозрачной и наименее формализованной частью помощи. Количество субсидий из года в год увеличивается, а также растет их доля в общем объеме выделяемых межбюджетных трансфертов. Так, только с 2005 по 2011 год количество субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации увеличилось с 62 до 107. Настораживает не только их количество, но и то, что все большая часть распределяемой помощи выбивается из стандартной системы распределения по заранее установленным правилам. Не случайно в государственной программе «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» предусмотрено увеличение доли «утвержденных» субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета с 21% в 2012 году и 16,1% в 2013 до 55% в 2020 году, а также снижение количества самих субсидий со 110 в 2012 году и 93 в 2013 году до 42 в 2020 году<sup>1</sup>.

В 2012 году все безвозмездные перечисления от других уровней бюджетной системы в общих доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ распределялись следующим образом: дотации – 32,3% (в 2011 году – 34,3%), субсидии – 35,4% (в 2011 году – 31,3%), субвенции – 17,6% (в 2011 году – 20,6%), иные межбюджетные трансферты – 13,9% (в 2011 году – 13,1%), прочие – 0,8% (в 2011 году – 0,7%)<sup>2</sup>.

Несмотря на недостатки, межбюджетные трансферты как институт вносят важный вклад в снижение степени дифференциации регионов. Это происходит благодаря большей доли трансфертов в структуре консоли-

---

<sup>1</sup> Государственная программа Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р // Министерство финансов РФ. с. 103-104. Официальный сайт. URL: <http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/index.php?id4=18875> (режим доступа 17.01.2014).

<sup>2</sup> Рассчитано автором на основе данных Министерства финансов РФ. Министерство финансов РФ. Официальный сайт. Информационно-аналитический раздел. URL: [http://info.minfin.ru/subj\\_analytics.php](http://info.minfin.ru/subj_analytics.php) (режим доступа 17.01.2014).

дированных бюджетов тех субъектов РФ, у которых уровень обеспеченности собственными ресурсами ниже.

Под влиянием разного рода межбюджетной помощи дисбаланс в уровне бюджетной обеспеченности регионов снижается. По нашим подсчетам (табл. 4), общий эффект выравнивания на этапе распределения трансфертов в 2012 году составлял 28,1% по коэффициенту Джини и 24,6% – по коэффициенту вариации. Таким образом, эффект выравнивания на стадии распределения трансфертов оказался заметно ниже, чем на стадии распределения налогов (когда он составлял 36,1% по коэффициенту Джини и 61,6% по коэффициенту вариации). Данные, приведенные в таблице 4, также свидетельствуют, что большая часть выравнивания на стадии трансфертов достигается за счет дотаций, в два раза меньший эффект дают субсидии и наименьший – субвенции. Для субвенций на душу населения вообще наблюдается положительная корреляция с показателем собственных доходов бюджета на душу населения (коэффициент их корреляции для 2012 года равен 0,62). Это не снижает, а увеличивает дифференциацию номинальных (то есть недефлированных) бюджетных ресурсов регионов.

Таблица 4

**Показатели неравномерности распределения суммы собственных доходов и трансфертов от субъектов РФ на различных этапах их выделения в 2012 году**

| Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ  | Коэффициент Джини | Эффект выравнивания | Коэффициент вариации | Эффект выравнивания |
|-------------------------------------------------|-------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| - собственные (налоговые и неналоговые)         | 0,256             |                     | 0,509                |                     |
| - собственные + дотации                         | 0,214             | -16,6%              | 0,448                | -12,1%              |
| - собственные + дотации + субвенции             | 0,204             | -4,7%               | 0,427                | -4,7%               |
| - собственные + дотации + субвенции + субсидии  | 0,186             | -8,5%               | 0,384                | -10,1%              |
| - суммарные доходы                              | 0,184             | -1,1%               | 0,384                | -0,0%               |
| Общий эффект выравнивания на стадии трансфертов |                   | -28,1%              |                      | -24,6%              |

Суммируем полученные результаты: общий эффект выравнивания на стадии налогообложения и распределения трансфертов в 2012 году составил 56,4% по коэффициенту Джини и 73% – по коэффициенту вариации.

ции. Также следует сделать вывод о высокой эффективности существующей системы распределения налогов и меньшей эффективности системы распределения трансфертов. Однако речь идет об эффективности самой бюджетной системы в краткосрочном периоде, и только с точки зрения поставленной цели – выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов. В долгосрочном периоде нужно учитывать как негативное влияние системы перераспределения на стимулы регионов и использование ими механизмов приспособления к существующей системе, так и влияние изменения макроэкономической и институциональной среды на налоговый потенциал регионов и их относительную потребность в бюджетных ресурсах. Поэтому методики распределения трансфертов, основанные на ретроспективных расчетах (типа методики распределения дотаций из ФФПР), страдают рядом изъянов – они поддерживают зависимость как от текущего состояния (state dependence), так и от тенденции развития (path dependence), определяемой в том числе эффектом приспособления. Методика, предложенная в данной статье, позволяет отследить переломные моменты, когда эффективность системы распределения налогов или трансфертов снижается существенно и их надо перестраивать.

Дальнейшее развитие предложенной в данной статье методики оценки эффективности межбюджетного выравнивания нам видится в следующих направлениях: 1) создание модели оптимального распределения налоговых ресурсов регионов между уровнями бюджетной системы, где целевой функцией является максимизация определяемого на основе нашей методики выравнивающего эффекта, а ограничением – сумма перераспределяемых ресурсов на этапе налогообложения (нахождение оптимума возможно в ППП «поиск решения»); 2) корректировка данной модели с учетом расчёта риска каждого налога и риска «портфеля налогов» в целом. В таком случае целевой функцией модели является отношение эффекта выравнивания к портфельному риску (аналог коэффициента У. Шарпа); 3) обоснование оптимального объёма встречных финансовых потоков с учетом трансакционных издержек системы перераспределения. Эти вопросы должны стать предметом дальнейшего исследования проблемы оптимизации системы межбюджетного выравнивания.

---