

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

**К. В. Шабалин**

аспирант кафедры финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета

## БЮДЖЕТНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЫРАВНИВАНИЯ РЕГИОНОВ

Перераспределение финансовых ресурсов в рамках экономики страны является одной из главных функций государства, особенно федеративного (Масгрейв, Масгрейв, 2009, с. 61). Реализация этой функции осуществляется посредством вертикального и (или) горизонтального выравнивания доходов бюджетов субъектов федерации.

В научной литературе под горизонтальным выравниванием понимается обеспечение равного экономического потенциала и благополучия во всех экономических регионах страны (Бюджетная система, 2004, с. 566), что прежде всего выражается в обеспечении бюджетам одного уровня равной обеспеченности по доходам, исчисляемым, как правило, на одного жителя. Под экономическим благополучием в данном случае может пониматься обеспечение доступа граждан к некоторому набору благ определенного качества, в том числе и общественных, предоставляемых государством. При этом учитываются возможности всех граждан, проживающих в регионе, суммарно, без учета возможностей каждого отдельного индивида (эти возможности могут в значительной степени различаться).

Понятие экономически равных регионов пока не определено. В качестве одного из вариантов можно предложить, что регионами с равным экономическим потенциалом могут считаться регионы, для которых равны прогнозы по следующим показателям:

- валовому региональному продукту (ВРП);
- численности экономически активного населения;
- объему налоговых поступлений;
- доле расходов на питание в собственных расходах жителей региона.

Можно было бы исключить из этого перечня показателей численность экономически активного населения, взяв ВРП и объем налоговых поступлений на человека, однако в этом случае регион с населением 10 тыс. чел. и регион с населением 100 тыс. могут оказаться равны. В действительности же регион, где экономически активного населения больше, при прочих равных имеет больший экономический потенциал. Не менее важно и соотношение экономически активного населения с экономически неактивным, прежде всего пенсионерами. Вместо объема налоговых поступлений можно также использовать относительный показатель объема налогов на 1 руб. ВРП. Этот показатель необходим, чтобы выявить наличие налоговых преимуществ либо региона в целом, либо экономических субъектов на его территории. Так, на территории региона может существовать особая экономическая зона, наличие которой явно повлияет на экономический потенциал. Доля расходов на питание — это показатель, кото-

рый характеризует благосостояние граждан. Поскольку продукты питания почти всегда относятся к товарам первой необходимости, спрос на них будет неэластичен по доходу. Интерпретируя предложенную систему показателей, можно сказать, что регионами с равным экономическим потенциалом будут являться регионы с примерно одинаковой численностью экономически активного населения, производящие равный валовый продукт, равная доля которого уплачивается в виде налога. При этом население этих регионов в равной степени обременено расходами на поддержание экономически неактивного населения и расходами на продукты питания.

В реальных условиях регионов, соответствующих этим показателям, не существует ввиду экономико-географического положения и разного количества жителей. В долгосрочном периоде государство способно влиять на любой из четырех упомянутых показателей. В краткосрочном периоде повлиять на ВРП или численность населения очень сложно. Скорректировать объем налоговых поступлений и структуру расходов населения проще.

Под вертикальным выравниванием в общеэкономическом смысле подразумевается обеспечение преференций наименее обеспеченным слоям граждан за счет большей нагрузки на наиболее обеспеченные слои с целью уменьшить разрыв в располагаемых доходах. В этом случае, как правило, сравниваются возможности отдельных групп жителей, дифференцированных по уровню дохода.

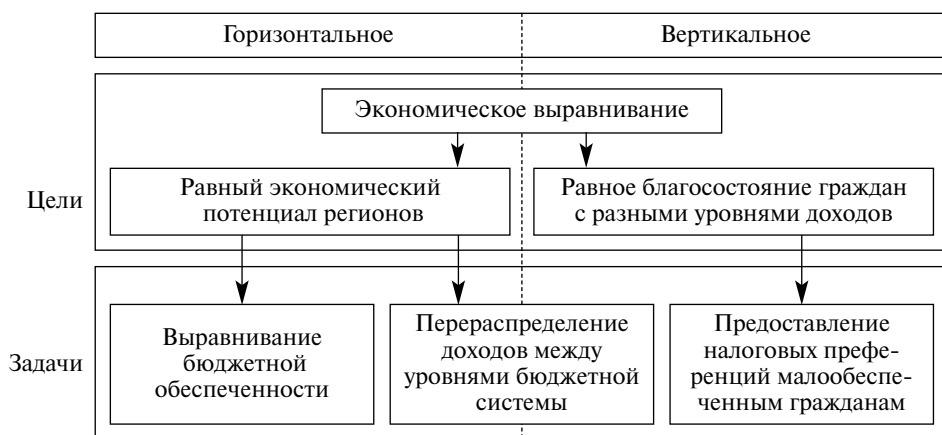
В рамках бюджетной политики под вертикальным выравниванием понимается перераспределение средств между бюджетами разных уровней. Для этого налоги, как основной вид доходов бюджетов, разделяют по уровням администрирования на федеральные, региональные и местные. На практике доходы от федерального налога могут напрямую поступать в бюджеты других уровней (например, в России — налог на доходы физических лиц). Централизация налоговых поступлений в федеральном бюджете носит характер «ручного» управления экономикой, лишает региональные и местные бюджеты самостоятельности и создает дополнительные сложности при планировании бюджетов субфедерального и местного уровней. Децентрализация же, наоборот, позволяет создать автоматическую систему перераспределения доходов, однако несет в себе риски непредсказуемого влияния кризисов и усиления экономической конкуренции регионов.

В результате перераспределение финансовых ресурсов как функция государства должна соответствовать двум целям: горизонтальному и вертикальному экономическому выравниванию. В то же время выравнивание бюджетной обеспеченности и перераспределение доходов между уровнями бюджетов являются задачами, которые необходимо решить для достижения вышеупомянутых целей. Соотношение целей и задач экономического выравнивания можно представить в виде следующей схемы (рис.)

Одним из вариантов решения задачи выравнивания бюджетной обеспеченности регионов может являться централизованный фонд, в цели которого входит поддержание соотношения доходов и расходов субфедеральных бюджетов не ниже определенного уровня. Например, в России таким фондом является фонд финансовой поддержки регионов. Выравнивание бюджетной обеспеченности в полной мере будет совпадать с экономическим выравниванием только при выполнении двух условий.

1. Распределение расходов между уровнями бюджетной системы оптимально, т. е. никакое перераспределение расходов между федерацией и регионами не увеличит эффективность расходования средств. Регионы точно знают полный перечень расходов, которые они должны понести, и свободно могут их планировать.

2. Стоимость всех услуг определена для каждого конкретного случая оказания услуг государством. Иначе говоря, при планировании расходов абсолютно



**Рис. Цели и задачи экономического выравнивания**

точно известно, сколько стоит каждый элемент услуги, оказанной конкретному индивиду в конкретном месте.

В случае выполнения этих условий расходы всех регионов будут экономически оправданы, а распределение финансовых ресурсов между бюджетами по принципу выравнивания соотношения доходов и расходов будет экономически справедливым.

На практике не выполняется ни одно из указанных условий. Для первого условия нет четкого определения критериев оптимальности, хотя в рамках бюджетного федерализма признается, что часть расходов выгоднее совершать на уровне регионов, а часть на уровне федерации (Якобсон, 2000, с. 328—329). Второе условие выполнимо еще в меньшей степени. Как правило, при расчете трансфертов стоимость услуг устанавливается с помощью единого для всей федерации норматива. Тем не менее реальная стоимость оказания услуги может отличаться. Например, стоимость среднего школьного образования на одного учащегося может значительно отличаться в густо- и слабозаселенных регионах. Установление дифференцированных тарифов также не может считаться выходом из ситуации, так как это, в свою очередь, будет расценено регионами как элемент выравнивания.

Таким образом, централизованное перераспределение способствует легкому решению задачи выравнивания бюджетной обеспеченности, но не позволяет достичь целей экономического выравнивания, поскольку не учитывает фактическую разницу стоимостей услуг.

Такую разницу можно учесть, если использовать не только абсолютный, но и относительный показатель. Рассмотрим возможность в качестве относительного показателя взять долю расходов на продукты питания. Расходы на питание являются наиболее автономными расходами человека, поэтому можно предположить, что при изменении располагаемого дохода они останутся неизменны. Тогда с улучшением благосостояния доля расходов на продукты питания будет снижаться, и наоборот. Предполагается, что изменение налоговой нагрузки при одновременном выравнивании бюджетной обеспеченности будет оказывать следующее влияние.

1. При снижении ставок располагаемый доход будет увеличиваться, доля расходов на продукты будет снижаться, налоговые поступления в бюджет региона снижаться, объем трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности будет расти.

2. При повышении ставок, наоборот, располагаемый доход будет снижаться, доля расходов на продукты будет увеличиваться, налоговые поступления в бюд-

жет региона увеличиваться, объем трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности будет уменьшаться.

В таком случае варьирование налоговой нагрузки не повлияет на объем фонда, необходимого для осуществления выравнивания бюджетной обеспеченности, и на соотношение доходов и расходов в бюджете регионов. При этом произойдет горизонтальное экономическое выравнивание.

В среднем по России на продукты питания в 2011 г. приходилось 35% расходов населения (без учета расходов на уплату налогов). При этом по регионам этот показатель разнится от 24% (3654 руб. из 15 353 руб. ежемесячных расходов на человека) в Ханты-Мансийском автономном округе до 66% (2107 руб. из 3198 руб.) в Республике Ингушетия. Можно также предположить<sup>1</sup>, что у среднего жителя Ханты-Мансийского автономного округа допустимо изъять в виде налога на доходы физических лиц дополнительно 4912 руб., прежде чем его расходы на питание достигнут отметки в 35%. При этом налоговая ставка (при условии отсутствия сбережений и налоговых вычетов) составит 39,8%. Однако даже при полной отмене налога в Республике Ингушетия относительные затраты на питание вряд ли снизятся ниже 58%, при этом размер недополученного налога составит 416 руб. на человека. Хотя в данном примере полное экономическое выравнивание невозможно, он подтверждает приведенную выше гипотезу.

В качестве инструмента выравнивания, основанного на приведении регионов к равной доле расходов на продукты питания, может использоваться дифференцированная ставка налога, база которого наиболее равномерно распределена по территории страны. В данном случае мы рассмотрим использование дифференцированной ставки на примере налога на доходы физических лиц. Выбор этого налога обусловлен тем, что в настоящий момент он является федеральным, но используется как главный доходный источник субфедерального уровня (26,1% доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2011 г. (Отчет об исполнении консолидированного бюджета РФ, 2011)). Использование указанного инструмента в полной мере соответствует цели горизонтального экономического выравнивания, но не учитывает разницу в доходах граждан одного региона и без мер компенсации выпадающих доходов приведет к дефицитам в бюджетах «бедных» регионов.

Если вместо дифференцированных ставок использовать прогрессивную шкалу или необлагаемый минимум, то в первую очередь будет происходить вертикальное экономическое выравнивание. Параллельно будет происходить и горизонтальное экономическое выравнивание, поскольку в регионах с большим экономическим потенциалом средний уровень дохода граждан выше. Тем не менее применение в прогрессивной шкале абсолютных пороговых значений не позволяет учитывать неравнозначность доходов, полученных в разных регионах. На практике экономическая ценность дохода в 10 000 руб. в Ханты-Мансийском автономном округе и в Республике Ингушетия, безусловно, разная. Нивелировать это несоответствие возможно, если передать полномочия по определению пороговых значений прогрессивной шкалы регионам. В этом случае условно «бедные» регионы получают возможность понизить пороговые значения, стремясь максимизировать поступления от налога, а условно богатые регионы смогут, наоборот, повысить пороговые значения (а также увеличить интервалы между ними), чтобы привлечь дополнительные трудовые ресурсы, компенсируя тем самым фактор «дорогой жизни». Под фактором «дорогой жизни» понимается сравнительно более высокая стоимость основного набора благ. То есть система дифференцированной прогрессивной шкалы создает также и условия для горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности. При этом возможна

<sup>1</sup> Допускается, что расходы на конечное потребление равны располагаемому доходу.

ситуация, когда цели горизонтального экономического выравнивания будут недостижимы. Это произойдет при чрезмерном занижении пороговых значений шкалы в бедных регионах и чрезмерном завышении их в богатых, поскольку фактическая доля доходов населения, изъятая в виде налога, может оказаться выше именно в бедном регионе. Принципиально для недопущения подобной ситуации возможен «ручной» контроль федерации за шкалами в регионах, например, через введение границ выбора шкал. В качестве альтернативного пути можно предложить наряду с введением дифференцированных прогрессивных шкал ввести единый необлагаемый минимум. Необлагаемый минимум дает преференции наименее обеспеченным слоям, поскольку доля необлагаемого дохода для них будет максимальная. Поскольку доля малообеспеченных граждан в бедных регионах выше, то и эффект от необлагаемого минимума для них будет выше.

Ограничением при достижении целей выравнивания может являться сокращение налоговых поступлений как в бюджеты отдельных регионов, так и на субфедеральный уровень в целом. В ином виде это ограничение может возникнуть в виде серьезного роста налоговой нагрузки на наиболее обеспеченные слои граждан при поддержании налоговых поступлений на одном уровне. В случае возникновения выпадающих доходов в отдельных регионах их можно будет нивелировать за счет «отрицательных трансфертов» из бюджетов других. В России подобный механизм предусмотрен ст. 138<sup>1</sup> Бюджетного кодекса РФ. Сокращение налоговых поступлений на субфедеральный уровень в целом свидетельствует о заниженной шкале ставок налога, равно как и повышение поступлений свидетельствует о ее завышении. Из вышесказанного логично вытекает, что внедрение дифференцированных прогрессивных шкал НДФЛ параллельно с введением/значительным повышением необлагаемого минимума будет способствовать как горизонтальному, так и вертикальному экономическому выравниванию при условии поддержания неизменной общей суммы взимаемого налога и бездефицитности региональных бюджетов.

Таким образом, вертикальное и (или) горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности не может быть приравнено к горизонтальному и (или) вертикальному экономическому выравниванию. Более того, экономическое выравнивание может вести к еще большей разбалансировке между доходами и расходами бюджета. Для эффективного экономического выравнивания необходимо точно определить понятие экономического равенства. Необходимо создать систему показателей, наглядно демонстрирующую достижение либо недостижение такого равенства. Проведенный анализ задач, которые необходимо решить для достижения целей выравнивания, а также инструментов их решения (на примере налога на доходы физических лиц), позволяет утверждать, что:

1) одновременное достижение целей вертикального и горизонтального экономического выравнивания потенциально возможно;

2) дифференциация экономических условий в регионах возможно в рамках единой логики, что позволяет, несмотря на усложнение процесса перераспределения, оставить его максимально прозрачным.

### Источники

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17 июля 1998 г.) (в ред. от 16 октября 2012 г. № 175-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Бюджетная система Российской Федерации: учебник / О. В. Врублевская и др.; под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. 3-е изд. М., 2004.

Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика / пер. с англ. М., 2009.

Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: учеб. пособие. М., 2000.