

Макроэкономика

СУБНАЦИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВИЛА: ЗАРУБЕЖНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Алексей КУДРИН, Александр ДЕРЮГИН

Алексей Леонидович Кудрин —
кандидат экономических наук, профессор
Санкт-Петербургского государственного
университета (199034, Россия, Санкт-Петербург,
Университетская наб., д. 7–9), председатель совета
фонда «Центр стратегических разработок»
(119019, Россия, Москва, ул. Воздвиженка, 10).
E-mail: Kudrin@akudrin.ru

Александр Николаевич Дерюгин —
старший научный сотрудник лаборатории
исследований бюджетной политики Института
прикладных экономических исследований РАНХиГС
(119571, Россия, Москва, просп. Вернадского, д. 82).
E-mail: anderyugin@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются сформировавшиеся в России и отдельных странах с федеративным устройством правила и ограничения для субнациональных бюджетов, а также текущий уровень долговой нагрузки соответствующих публично-правовых образований. По мнению авторов, в мировой практике современные бюджетные правила для регионов отличают гибкие встроенные механизмы, позволяющие им оперативно адаптироваться к внешним и внутренним шокам без внесения изменений в их базовую конструкцию. Тем самым обеспечивается не только бюджетная устойчивость государственных финансов на региональном уровне, но и стабильность бюджетного законодательства и его правоприменительной практики. Авторы анализируют аргументацию за и против применения обусловленных бюджетных правил, то есть особенностей привязки ограничений отдельных бюджетных параметров (объема расходов, дефицита региональных бюджетов, государственного долга) к таким критериям, как уровень дотационности, объем накопленной долговой нагрузки, динамика темпов роста ВРП и т. п. На основе анализа международной и российской практики делается вывод о целесообразности отказа от дифференциации бюджетных правил исходя из уровня дотационности регионов, а также о необходимости ужесточения требований к регионам с высокой долговой нагрузкой и придания бюджетным правилам достаточной гибкости. Для обеспечения эффективного применения новых бюджетных правил авторы предлагают ограничить практику принятия решений федерального уровня, непосредственно влияющих на расходные обязательства регионов, а также ввести систему встроенных механизмов повышения бюджетной дисциплины, включающей поощрение регионов, проводящих ответственную бюджетную политику, и применение санкций за нарушение бюджетных правил.

Ключевые слова: бюджетные правила, сбалансированность бюджетов, региональные бюджеты, государственный долг, дефицит, дотационность.

JEL: H61, H68, H72, H74, H77.

Введение

За последнее десятилетие основные параметры региональных и местных бюджетов претерпели существенные изменения под влиянием сильной волатильности мировых цен на углеводороды, связанной с ней динамики доходов бюджетов всех уровней, уточнения приоритетов бюджетной политики, продолжающейся корректировки системы разграничения полномочий между уровнями власти. Так, совокупные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2007–2016 годы изменялись в пределах от 12,0 до 15,3% ВВП, расходы — от 12,2 до 16,1% ВВП, демонстрируя в целом тенденцию к снижению и находясь в последнее время ближе к соответствующим минимальным значениям¹. Бюджетный баланс оставался преимущественно в отрицательной зоне, что привело к быстрому увеличению объема регионального долга: только за период с 2008-го по 2015 год в номинальном выражении он вырос примерно в 5 раз.

Действовавшие в эти годы бюджетные ограничения не препятствовали такому росту, что в конечном счете ухудшало бюджетную дисциплину в отдельных регионах, приводило к необоснованному росту долговой нагрузки и расходов на ее обслуживание, а также увеличивало риск дефолта ряда регионов в том случае, если бы им не был предоставлен существенный объем финансовой помощи из федерального бюджета. В 2008–2011 годах Федерация действительно наращивала объемы финансовой помощи регионам, сглаживая последствия мирового финансового кризиса 2008–2009 годов, но затем и она столкнулась с нехваткой бюджетных средств для исполнения собственных обязательств. Поэтому в последующие годы реальный объем ежегодной финансовой помощи регионам стал неуклонно снижаться. В сложившихся условиях остановить дальнейшее накопление регионального долга смогли лишь индивидуальные соглашения Минфина России с субъектами Российской Федерации, касавшиеся параметров сбалансированности региональных бюджетов и уровня государственного долга, а также определявшие условия предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета и даже дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В результате принятых мер в 2016 году общий объем государственного долга регионов вырос всего на 1,5% в номинальном выражении, а в 2017-м стал демонстрировать отрицательную динамику.

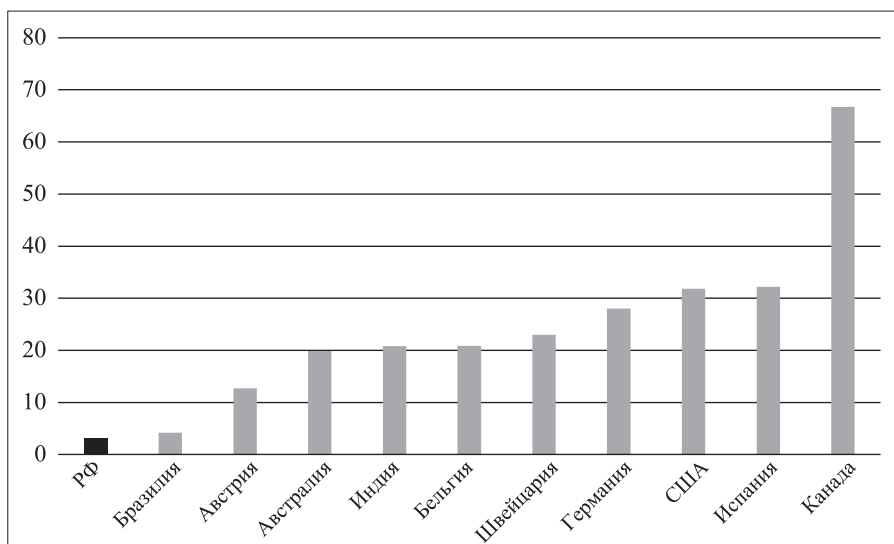
Применение «ручного регулирования» Минфином России для улучшения состояния региональных финансов невольно вызывает

¹ Здесь и далее в целях обеспечения сопоставимости использован ВВП, рассчитанный по старой методологии (применявшейся до 2011 года).

вопрос о целесообразности и эффективности законодательно предусмотренной системы бюджетных ограничений, действующих для субфедерального уровня.

1. Подходы к оценке целесообразности и эффективности применяемых в России ограничений для региональных бюджетов

По сравнению с другими федерациями и квазифедерациями объем субнационального долга в России относительно мал, поэтому можно считать, что проблемы закредитованности российских регионов в целом нет (рис. 1 и 2). В то же время данное утверждение вовсе не означает отсутствия проблемы накопления значительных долгов в отдельных регионах.



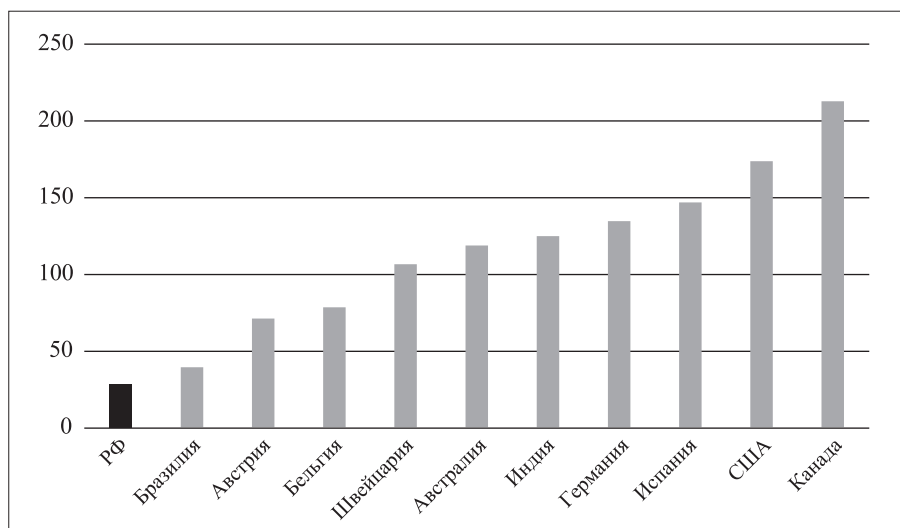
Примечание. Для обеспечения сопоставимости приведены данные по консолидированному долгу субъектов Федерации и муниципальных образований.

Источник: расчеты авторов по данным *OECD*, *Indian Public Finance Statistics* (<http://dea.gov.in/sites/default/files/IPFS%20English%202015–16.pdf>), *Central Bank of Brazil* (<http://www.bcb.gov.br/ingles/economic/seriehistNPDGross2008.asp>) и Росстата.

Рис. 1. Объем государственного и муниципального долга, 2015 год (% ВВП)

Из рис. 3 видно, что динамика регионального долга в субъектах Российской Федерации с различным уровнем бюджетной обеспеченности довольно сильно варьировалась после 2011 года².

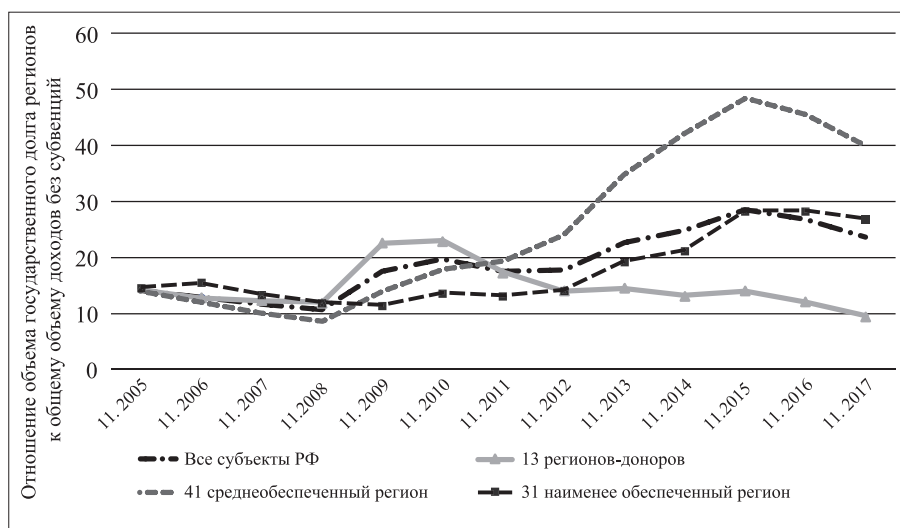
² Использование данных по состоянию на конец ноября вызвано отсутствием на момент подготовки статьи информации за 2017 год, а также необходимостью исключения фактора сезонности.



Примечание. Для обеспечения сопоставимости приведены данные по консолидированному долгу субъектов Федерации и муниципальных образований.

Источник: расчеты авторов по данным *OECD*, *Indian Public Finance Statistics* (<http://dea.gov.in/sites/default/files/IPFS%20English%202015-16.pdf>), *Central Bank of Brazil* (<http://www.bcb.gov.br/ingles/economic/seriehistNPDGross2008.asp>), Федерального казначейства РФ и Росстата.

Рис. 2. Объем государственного и муниципального долга, 2015 год
(% расходов консолидированных бюджетов регионов)



Источник: расчеты авторов по данным Министерства финансов РФ и Федерального казначейства РФ.

Рис. 3. Динамика государственного долга регионов, 2005–2016 годы
(% доходов бюджетов регионов без субвенций)

Так, регионы-доноры (субъекты Российской Федерации, не получавшие в 2017 году дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета) после кризиса 2008–2009 годов в целом сокращали свою долговую нагрузку: по предварительным оценкам, на 1 декабря 2017 года отношение накопленного ими государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов составило менее 10%.

Что касается наименее обеспеченных регионов (уровень бюджетной обеспеченности которых до предоставления выравнивающих дотаций в 2017 году был менее 0,6³), то более жесткие законодательные ограничения в отношении бюджетного дефицита, уровня государственного долга, а также традиционно более пристальное внимание к ним со стороны Минфина России позволили удерживать это соотношение на уровне менее 30%.

Среднеобеспеченные регионы (уровень бюджетной обеспеченности которых до предоставления выравнивающих дотаций в 2017 году находился в интервале от 0,6 до 1,0), не располагавшие достаточным доходным потенциалом для самостоятельного решения стоящих перед ними задач, но существовавшие в условиях более мягких бюджетных ограничений, оказались подвержены наибольшей долговой нагрузке, которая к декабрю 2017 года составила 40%. Более того, по предварительным оценкам, у некоторых из них (Костромская и Смоленская области, Республики Мордовия и Хакасия) уровень долговой нагрузки превышает 80%.

Структура государственного долга регионов также претерпевала изменения. Во-первых, в связи с реализацией антикризисных мер и при поддержке региональных финансов со стороны федерального центра в 2009–2011-м и 2015–2016 годах происходил рост доли бюджетных кредитов. Во-вторых, реализация майских указов президента РФ спровоцировала беспрецедентное увеличение доли банковских кредитов в структуре долга — с 16,2% в конце 2011 года до 38,3% в ноябре 2015-го. Наконец, начиная с конца 2008 года постоянно сокращалась доля долговых ценных бумаг регионов — с почти 43% в 2008 году до менее 20% по итогам 2016 года (рис. 4).

Тенденцией последних лет стала практика вынужденного замещения дорогих банковских кредитов за счет предоставляемых под символическую доходность в 0,1% годовых бюджетных кредитов. В ре-

³ Уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации определяется в соответствии с методологией, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ», как соотношение между налоговым потенциалом консолидированного бюджета субъекта РФ на одного жителя и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

зультате подобной практики реструктуризации регионального долга бюджетные кредиты по состоянию на 1 декабря 2017 года составляли немногим менее половины (44,7%) от общего объема государственного долга регионов. Принятое в конце 2017 года решение об отказе от практики их предоставления является обоснованным в условиях стабилизации доходной базы регионов и наличия на рынке достаточного объема ликвидности на фоне снижения процентных ставок; при этом оно, скорее всего, приведет к постепенному увеличению общего объема и доли рыночных заимствований, преимущественно за счет эмиссии долговых ценных бумаг.

По мнению авторов, в дальнейшем предоставление бюджетных кредитов должно стать точечной и исключительной (применяемой только в периоды острых макроэкономических шоков) мерой и тем самым избавить Минфин России от выполнения на постоянной основе несвойственной для него функции кредитной организации. Вместе с тем очевидно, что налоговые поступления региональных бюджетов проциклически и начинают сокращаться уже при первых кризисных проявлениях, в то время как расходы гораздо менее волатильны. Поэтому без усиления собственной доходной базы регионов (без учета проциклически ведущих себя межбюджетных трансфертов) либо кардинального перераспределения полномочий бюджетные кредиты будут по-прежнему оставаться «видимой рукой» федерального центра, оказывающего финансовую помощь регионам.

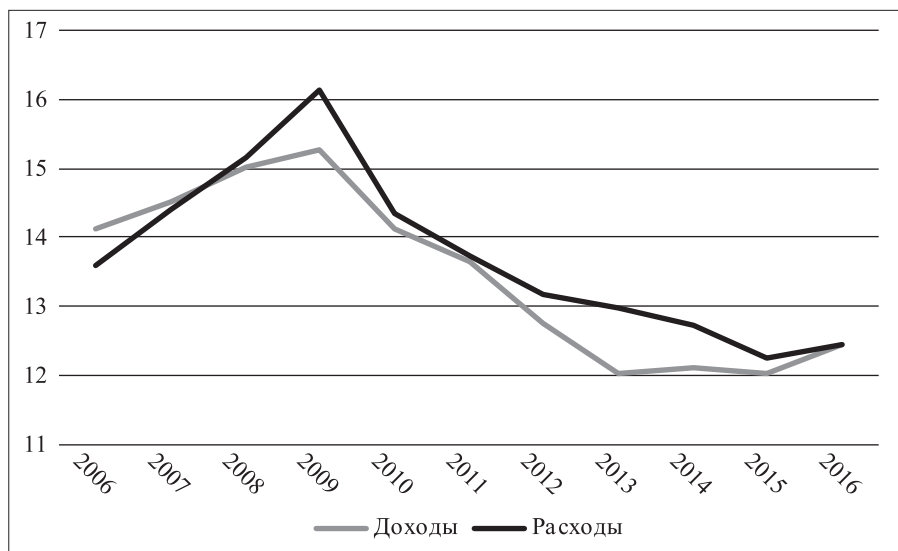
Для ответа на вопрос о целесообразности и эффективности действующей системы бюджетных ограничений для регионов важно прояснить еще несколько моментов.



Источник: расчеты авторов по данным Министерства финансов РФ.

Рис. 4. Структура государственного долга субъектов РФ, 2005–2017 годы (%)

С одной стороны, относительно низкий общий уровень закредитованности регионов говорит о том, что сложившаяся система контроля за устойчивостью региональных бюджетов в принципе демонстрирует хорошие результаты и может быть признана в определенной степени успешной на фоне международных данных. Данный вывод справедлив, особенно с учетом того, что в течение рассматриваемого десятилетнего периода регионы прошли через два кризиса, столкнувшись с падением реальных доходов, а их расходные обязательства при этом выросли вследствие необходимости выполнения майских указов президента. Ценой оптимизации социальной инфраструктуры и численности работников бюджетной сферы, а также реальных объемов бюджетных инвестиций большинство регионов смогло приспособиться к сократившимся реальным доходам бюджетов и удержать бюджетный дефицит на минимальном уровне (рис. 5).



Примечание. В целях обеспечения сопоставимости использован ВВП, рассчитанный по старой методологии.

Источник: расчеты авторов по данным Федерального казначейства РФ и Росстата.

Рис. 5. Динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, 2006–2016 годы (% ВВП)

С другой стороны, действующая система бюджетных ограничений обладает рядом существенных недостатков, отрицательно влияющих на общую эффективность бюджетного процесса на субфедеральном уровне. Речь идет о:

- 1) недостаточной гибкости установленных Бюджетным кодексом для регионов бюджетных правил, которая требует корректировать их в зависимости от фазы экономического цикла и/или вводить дополнительно к ним механизмы «ручного управления» — через систему индивидуальных соглашений, обуславливающих предоставление или реструктуризацию бюджетных кредитов и выравнивающих дотаций, что в свою очередь не только порождает неопределенность всей системы бюджетных правил, но и ведет к невозможности эффективно осуществлять на местах бюджетное планирование;
- 2) отсутствию встроенных ограничителей для регионов с уже относительно высоким накопленным уровнем долга, что позволяет быстро наращивать его до предельных значений;
- 3) наличию более жестких бюджетных ограничений для регионов с высоким уровнем дотационности, что существенно ограничивает возможности для их развития;
- 4) отсутствию внятной системы ответственности за нарушение бюджетных правил, что на практике во многом дезавуирует порождаемые ими требования.

Последнее обстоятельство вкупе с «ручным управлением» в значительной степени дезориентирует кредиторов. Дело в том, что последние не в состоянии объективно оценить возможности региона исполнять свои долговые обязательства, поскольку помимо параметров объема государственного долга, графика его погашения, а также объема процентных расходов необходимо принимать во внимание взаимоотношения региона с федеральным центром, который может поддержать регион, находящийся в предбанкротном состоянии, предоставив ему дополнительное финансирование, бюджетный кредит или реструктурировав его задолженность. В этом случае Федерация как «кредитор последней инстанции» является своего рода «демотивирующим» фактором для кредиторов, посылая им сигнал, что те могут попытаться при пониженных рисках получить высокую доходность по предоставленным региону займам. Процедуры внешнего управления в Бюджетном кодексе были предусмотрены, но устарели и трудно выполнимы, к тому же в настоящее время нет критерия для внешнего управления, связанного с размером государственного долга, — акцент сделан на кредиторской задолженности.

Несмотря на то что в РФ было немало случаев финансовой несостоятельности регионов, ни в одном из них ситуация не была доведена до введения внешнего управления, а федеральный центр каждый раз посредством «ручного управления» и индивидуальных подходов предотвращал неизбежное банкротство региона. В такой ситуации регионы гораздо менее опасаются допущения нарушений требования по лимиту государственного долга, нежели невыполнения, например,

президентских указов. Реализация на практике предусмотренного механизма внешнего финансового управления для предотвращения банкротства регионов вполне может подтолкнуть их к проведению более взвешенной и рациональной бюджетной и долговой политики.

Важно подчеркнуть, что для целей настоящей статьи «бюджетные правила» авторы понимают в узком смысле, подразумевая под ними набор количественных ограничений на отдельные бюджетные агрегаты: доходы, расходы, баланс (дефицит или профицит) и долг [Budina, 2012], в то время как в практике финансового менеджмента существует и более широкая их трактовка, при которой количественные ограничения дополняются процедурами бюджетного процесса [Alesina, Perotti, 1999]. Более того, исходя из международной практики бюджетные правила могут устанавливаться либо федеральным центром, либо непосредственно регионами.

Для России, в частности, характерно преобладание бюджетных правил для регионов, установленных на федеральном уровне. В отдельных случаях регионы устанавливали собственные бюджетные правила, аналогичные по требованиям (критериям) общим нормам Бюджетного кодекса, но с более жесткими ограничениями (Санкт-Петербург, Пермский край, Нижегородская, Ивановская, Белгородская, Московская области и др.). Кроме того, некоторые регионы (Республика Карелия, Санкт-Петербург, Нижегородская и Пензенская области, Алтайский край) устанавливали ограничения на объем государственных гарантий (в соотношении с объемом регионального долга или бюджетных доходов) — данное ограничение не предусматривается бюджетными правилами, определенными на федеральном уровне, то есть является специфически региональным видом бюджетного правила.

Установленные Бюджетным кодексом РФ бюджетные правила для регионов ориентированы на соблюдение требований к предельным объемам государственного долга и бюджетного дефицита, при этом для дотационных регионов существуют и дополнительные бюджетные ограничения. Кроме того, ограничения на параметры долга и дефицита, как правило, присутствуют в ежегодно принимаемых правилах предоставления (использования, возврата) регионам бюджетных кредитов из федерального бюджета. Эти ограничения носят более жесткий характер, чем ограничения, установленные Бюджетным кодексом РФ.

Бюджетные правила, установленные в Бюджетном кодексе РФ, носят бессрочный характер, но при этом подвергаются периодической корректировке (в части определения уровня дотационности регионов, а также собственно требований к дотационным регионам). Количественные ограничения на параметры долга и дефицита, предусмотренные правилами предоставления федеральных бюджетных кредитов, носят срочный характер и уточняются на ежегодной основе. При этом конкретные параметры долга и дефицита для отдельного региона определяются в соглашениях между Федерацией и регионом.

Таким образом, конструкция бюджетных правил для регионов в целом является устойчивой, однако количественные ограничения, заложенные в этой системе, подвергаются периодической корректировке, с тем чтобы соответствовать текущей экономической ситуации.

Стоит отметить, что бюджетные ограничения в отношении региональных финансов были разработаны в период роста экономики и доходов бюджетной системы, а значит, не вполне соответствуют новой реальности, поскольку не препятствуют стремительному наращиванию бюджетной несбалансированности. Этот рост в свою очередь влечет за собой массовое нарушение регионами предельных ограничений на объемы дефицита и долга и, как следствие, необходимость принятия специальных федеральных мер по сокращению регионального долга (в рамках предоставления федеральных бюджетных кредитов).

Для того чтобы найти приемлемые для России варианты гибких бюджетных правил субфедерального уровня, следует обратиться к международному опыту. В период финансового кризиса 2008—2009 годов практически все страны столкнулись с необходимостью пересмотра бюджетного законодательства и действующих бюджетных ограничений. В результате кризиса было сформировано так называемое второе поколение бюджетных правил [Власов, 2013]. Что особенно важно, эти правила были разработаны в период, когда основные бюджетные показатели, такие как величина расходов и бюджетного баланса, находились на уровне существенно ниже докризисного. Для бюджетных правил нового поколения характерны большая комплексность, но вместе с тем и большая гибкость: они учитывают накопленный опыт и позволяют лучше реагировать на циклические колебания в экономике. Отдельные страны предусмотрели переходный период, в течение которого должны быть созданы условия для вступления новых бюджетных правил в окончательную силу [Скрыпник, 2016].

В целях изучения международного опыта применения бюджетных правил на региональном уровне рассмотрим страны, имеющие федеративное устройство: США, Канаду, Австралию, Германию, Швейцарию, Бразилию и Индию.

2. Международный опыт применения бюджетных правил на региональном уровне

Уровень регулирования

В большинстве развитых стран — США, Канаде, Австралии, Швейцарии — федерация вообще не устанавливает никаких требований в отношении параметров бюджета и долга регионов. Считается, что это сфера исключительно региональной ответственности, в которую федерация не должна вмешиваться. Исключение составляет Германия, где федерация устанавливает требования к отсутствию у регионов струк-

турного бюджетного дефицита, но это объясняется в том числе и тем, что Германия входит в Евросоюз и на нее распространяются положения Пакта о стабильности и росте, а также Маастрихтского договора. В соответствии с этими документами центральные правительства стран-участниц несут ответственность за состояние бюджетного дефицита всего консолидированного бюджета страны и объем консолидированного долга, в силу чего они вынуждены регулировать соответствующие параметры на субнациональном уровне [Sutherland, 2005].

В Индии бюджетные правила для регионов установлены федерацией в форме рекомендаций (не закреплены законодательно), однако в силу высокой политической зависимости губернаторов от центра они неукоснительно соблюдаются. Напротив, в Бразилии (как и в России) бюджетные правила для регионов определены федеральным законодательством, но довольно умело обходятся.

Следует отметить, что развитые страны с федеративным устройством отличаются двумя особенностями, которых нет в России, позволяющими им децентрализовать регулирование бюджетных правил:

- 1) высокая политическая конкуренция;
- 2) высокая самостоятельность в определении собственной бюджетной политики, то есть приоритетных направлений расходования бюджетных средств.

Первое обстоятельство не позволяет правительству правящей партии или коалиции проводить безответственную, излишне популистскую бюджетную политику, поскольку это чревато поражением на следующих выборах. Второе обстоятельство не дает возможности переложить ответственность за бюджетные проблемы на вышестоящий уровень, поскольку он мало влияет на самостоятельность регионов в определении приоритетов собственного социально-экономического развития.

Однако даже в условиях реальной политической конкуренции и децентрализации расходных полномочий указанные институциональные механизмы не всегда работают должным образом, что требует принятия дополнительных мер. Так, законодательство некоторых кантонов Швейцарии в случае несоблюдения установленных бюджетных правил предусматривает применение определенных санкций. Например, в кантонах Базель-Ланд, Фрибур, Невшатель, Нидвальден, Швиц, Во и Цюрих в случае превышения установленных значений бюджетного дефицита производится автоматическая корректировка налоговых ставок по региональным налогам, что самым негативным образом сказывается на репутации и уровне поддержки действующего правительства. В кантоне Аргау при дефиците регионального бюджета выше установленного целевого значения используется сокращение расходов в требуемых пределах [Feld, Kalb, 2011].

Другим примером недостаточности существующих внутренних институциональных механизмов контроля за соблюдением сбалансированности бюджетной системы в развитых федеративных странах является накопленный уровень субнационального долга, значительно превышающий соответствующий уровень Бразилии и Российской Федерации, в которых регулирование бюджетных правил для регионов осуществляется практически исключительно из федерального центра.

В нашей стране, где уровень политической конкуренции гораздо ниже, чем в развитых странах, а существенная часть расходов региональных бюджетов в значительной степени предопределена федеральными законами и нормативно-правовыми актами (например, обязательства по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения [Дерюгин, Соколов, 2018], расходы на оплату труда бюджетников в соответствии с майскими указами президента, различные федеральные стандарты и требования к качеству и условиям предоставления государственных и муниципальных услуг и т. д.), указанные выше механизмы самоконтроля и ответственности региональных властей за результаты своей бюджетной политики не работают, поэтому передача регулирования бюджетных правил регионам означала бы просто их отмену, а потому была бы крайне нежелательной.

Таким образом, учитывая высокую инертность институциональной среды, необходимо признать, что регулирование бюджетных правил для российских регионов еще долгое время должно осуществляться именно на федеральном уровне.

Требование сбалансированности бюджета

В большинстве рассматриваемых стран бюджетные правила в отношении регионов предполагают стремление к отсутствию бюджетного дефицита. Так, например, в 44 штатах США установлено требование к губернатору представить на рассмотрение законодательного органа сбалансированный бюджет, в 41 штате законодательный орган обязан принимать бездефицитный бюджет, кроме того, в 43 штатах установлен принцип бюджетной сбалансированности. Тем самым в той или иной форме требование об обеспечении бездефицитного бюджета можно найти в 49 из 50 штатов США, исключение составляет штат Вермонт [Eucalitto, 2011].

В штатах Австралии бюджетные правила сформулированы достаточно общо, без конкретизации количественных значений бюджетных параметров. Например, в штате Квинсленд осуществление заимствований разрешено исключительно для финансирования активов, которые генерируют доходы, достаточные для обслуживания соответствующего долга.

В Канаде кризис 2008–2009 годов привел к существенному пересмотру бюджетных правил в части требований бюджетной сбаланси-

рованности в сторону их смягчения. Так, если до кризиса в большинстве провинций придерживались правила бездефицитности бюджета, то после него требования бездефицитности стали распространяться в целом на весь бюджетный цикл (3–4 года), что допускает наличие дефицита в течение отдельного финансового года. При невозможности обеспечить бездефицитность бюджета в течение бюджетного цикла зачастую устанавливаются дополнительные сроки ликвидации накопленного за цикл дефицита.

Аналогичный подход применяется в Швейцарии, где наиболее распространенным правилом является требование среднесрочной бюджетной сбалансированности, и в Германии, где в отношении регионов действует требование отсутствия структурного дефицита, пришедшее после 2009 года на смену «золотому правилу»⁴.

Особенностью бюджетных правил регионов США и Канады является возможность смягчения ограничений по сбалансированности бюджета в кризис и в чрезвычайных ситуациях. Такой подход позволяет, с одной стороны, проводить контрциклическую бюджетную политику, а с другой — обеспечивает надлежащую гибкость действующей системы бюджетных правил, не требующую их пересмотра в зависимости от обстоятельств.

Параметры сбалансированности региональных бюджетов в Бразилии и Индии достаточно жестко контролируются со стороны федерации. Для регионов Бразилии также применяется аналог «золотого правила», согласно которому ежегодные расходы на обслуживание и погашение долга не могут превышать капитальные расходы региона. В Индии в соответствии с рекомендациями действующей финансовой комиссии штатам предлагается повысить гибкость бюджетного правила посредством введения отрицательной зависимости предельного объема дефицита от размера государственного долга. В частности, допускается превышение предельного объема дефицита (3% ВРП) на сумму в пределах 0,25% ВРП, в случае если объем долга в предыдущем финансовом году не превышал 25% ВРП. Кроме того, для штатов, в которых расходы на обслуживание долга не превышали 10% от суммы доходов бюджета штата в предыдущем финансовом году, допускается повышение лимита заимствований на очередной финансовый год на сумму в пределах 0,25% ВРП⁵.

В соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса РФ дефицит регионального бюджета не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов регионального бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Для регионов с уровнем дотационности более 40% соответствующее ограничение со-

⁴ В соответствии с «золотым правилом» объем осуществляемых государственных заимствований не должен превышать объем предусмотренных бюджетом инвестиционных расходов.

⁵ Официальный сайт Финансовой комиссии Индии: www.fincomindia.nic.in/.

ставляет 10%. При этом указанное ограничение может быть превышено на сумму поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в региональной собственности, и (или) снижения остатков средств на счетах по учету средств регионального бюджета, в том числе средств регионального резервного фонда. В период 2009—2016 годов позволялось также превысить это ограничение еще и на разницу между полученными и погашенными бюджетными кредитами.

В новой редакции Бюджетного кодекса, подготовленной Минфином России еще в начале 2016 года, но так и не направленной до сих пор в Государственную Думу, ограничение в 10% предлагалось распространить уже на все субъекты Российской Федерации.

Стоит отметить, что практика дифференциации бюджетных правил в зависимости от уровня дотационности регионов существует только в Российской Федерации. В то же время мировой опыт показывает, что бюджетные правила могут быть более гибкими, что позволяет обеспечить их стабильность. Кроме того, жесткость регулирования предельного размера бюджетного дефицита может зависеть от уровня накопленного государственного долга, что могло бы снизить риск дальнейшего наращивания долга теми регионами, у которых он вплотную приблизился к критическим значениям.

Предельный размер государственного долга на региональном уровне

Мировой опыт свидетельствует о большом разнообразии подходов к ограничению объемов государственного долга. В частности, можно выделить следующие:

- качественное описание, предполагающее недопущение превышения некоторого «разумного» уровня (Австралийская столичная территория) либо сдерживание роста объема долга (некоторые кантоны Швейцарии);
- ограничение долга или чистых долговых обязательств в процентах ВРП (штаты Виктория и Новый Южный Уэльс в Австралии, штаты в Индии);
- ограничение долга или чистых долговых обязательств в процентах к бюджетным доходам (штаты в Бразилии — 200%, а также австралийские штаты Квинсленд, Западная Австралия, Южная Австралия и Северная территория);
- в номинальном выражении (некоторые штаты США);
- косвенно через ограничение предельных расходов на обслуживание долга (некоторые штаты США).

Применительно к России устанавливать ограничения по размеру государственного долга по отношению к ВРП было бы нецелесообразно,

поскольку возможность погашать долговые обязательства региона определяется объемом его бюджетных доходов, которые в силу больших различий между регионами по структуре экономики и бюджетной обеспеченности сильно дифференцированы. Так, например, отношение налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации к ВРП в 2015 году варьировалось от 3,9 до 24,3%, а с учетом выравнивающих дотаций — от 6,2 до 35,9%. Наилучшим вариантом установления предельных размеров государственного долга региона представляется его выражение в процентах к сумме выравнивающих дотаций, а также налоговых и неналоговых доходов.

Ограничение объемов погашения и обслуживания государственного долга также является часто встречающимся в мировой практике требованием к региональным бюджетам. Как правило, они устанавливаются в процентах к общему объему бюджетных доходов, хотя могут и не иметь количественных характеристик.

Объем расходов на обслуживание долга

Несмотря на довольно высокие объемы накопленного долга, расходы субнациональных бюджетов на его обслуживание в развитых странах относительно невысоки. Например, в США в 2015 году соответствующие расходы штатов составили 3,9% от общего объема их расходов (в 2011 году эта доля составляла 3,6%), а в Германии в 2004–2013 годах расходы земель составляли в среднем 5,7–8,2% расходов и лишь у одного из регионов этот уровень поднимался выше 15%⁶. В США в округе Колумбия, штатах Джорджия, Мериленд и Кентукки объем расходов на обслуживание долга не должен превышать соответственно 12, 10, 8 и 6% от общего объема бюджетных доходов, в штатах Нью-Йорк и Вирджиния — 5%, Висконсин — 3–4%. В штате Вашингтон этот уровень ограничен величиной 9% от среднего уровня доходов за три финансовых года⁷. При этом в некоторых штатах США лимиты на обслуживание долга устанавливаются не как самостоятельный и независимый элемент бюджетных правил, а именно как ограничитель объема заимствований. Для регионов Бразилии потолок расходов на обслуживание долга установлен в размере 11,5% объема бюджетных доходов⁸.

Расходы на обслуживание государственного долга российских регионов в настоящее время ограничены величиной 15% от общего объема расходов без субвенций, что заметно выше, чем в других странах, несмотря на более низкий уровень накопленного российскими

⁶ Официальный сайт Министерства финансов ФРГ: <http://www.bundesfinanzministerium.de>.

⁷ <https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Reports/2015%20Budget%20Processes%20-%20S.pdf>.

⁸ *Carvalho Santos J. de*. A Chapter in Proceedings of the Sixth IFC Conference on “Statistical issues and activities in a changing environment”, 28–29 August 2012. Basel: Bank for International Settlements, 2013. Vol. 36. P. 405–414. <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb36aa.pdf>.

регионами долга. Это можно объяснять не только тем, что в развитых странах ниже процентные ставки по коммерческим кредитам и ценным бумагам (ставки по обслуживанию бюджетных кредитов в России низкие — всего 0,1% годовых), но также и тем, что в отличие от ограничений по размеру бюджетного дефицита или уровня государственного долга, которые в России довольно часто нарушались, ограничения по расходам на обслуживание государственного долга субъектов Российской Федерации были установлены с большим запасом и не нарушались никогда. Расчеты показывают, что за период с 2011-го по 2016 год максимальное отношение объема расходов на обслуживание государственного долга к расходам бюджетов субъектов было достигнуто в 2016 году и составило 6,6% (Республика Хакасия). В процентном отношении к объему налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов и дотаций на выравнивание это составило 10,6% и также оказалось максимальным значением. В целом же по российским регионам расходы на обслуживание долга были примерно в 10 раз ниже лимита. Таким образом, данное ограничение в России фактически не работает и дает возможность регионам меньше обращать внимание на процентные ставки при получении коммерческих кредитов. В то же время, как показывает мировой опыт, ограничение расходов на обслуживание государственного долга зачастую является более важным лимитирующим элементом бюджетных правил, чем предельный объем государственного долга.

Объем доходов и расходов бюджета

В Российской Федерации практически отсутствует опыт регулирования уровня доходов и расходов региональных бюджетов: в той или иной степени со стороны федерального центра корректировались ставки и базы налогообложения, изменялись отдельные расходные обязательства, но формальные требования к общему уровню налоговой нагрузки, бюджетных доходов или расходов, а также темпам их роста не вводились.

В то же время в мировой практике подобный опыт есть. Так, в некоторых субъектах США, Австралии, Швейцарии и Германии установлены ограничения по темпам роста бюджетных расходов. Зачастую они не должны превышать темпы роста доходов граждан. Данное правило ограничивает участие государства в экономике и способствует сбалансированности бюджета. В регионах США и Канады действуют также ограничения на повышение налогов, в соответствии с которыми для принятия соответствующего решения либо необходимо положительное решение большего числа парламентариев, чем при принятии других решений, либо требуется проведение референдума.

В Российской Федерации в настоящее время действует два вида ограничений для параметров расходов бюджетов дотационных регио-

нов, у которых доля дотаций из федерального бюджета составляет более 10% величины собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации в течение двух из трех последних отчетных лет:

- ограничено отношение доли расходных обязательств бюджета на оплату труда государственных служащих и (или) содержание органов государственной власти региона установленными Правительством РФ нормативами;
- установлен запрет на принятие и исполнение расходных обязательств, которые не связаны с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Указанные ограничения на практике работают неэффективно, поскольку отсутствует возможность четкого контроля за их выполнением. Не секрет, что регионы в той или иной степени научились манипулировать бюджетными расходами, формально сокращая их там, где действуют жесткие ограничения. Второе из указанных ограничений спорно по своей сути — как вследствие недостаточной четкости разграничения отдельных видов полномочий в действующем законодательстве, так и по причине того, что установление и выполнение подобных расходных обязательств не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Введение ограничения роста доходов или расходов по аналогии с развитыми странами не стало бы в российских условиях эффективным решением, поскольку значительная часть расходов региональных бюджетов в той или иной степени определяется требованиями федерального законодательства, а значит, его изменение существенно влияет на баланс региональных бюджетов. Ограничения по росту расходов, не зависящих от решений на федеральном уровне, могут применяться самими регионами в качестве лучшей практики, но устанавливать соответствующие ограничения федеральным законодательством, на наш взгляд, нецелесообразно. Что же касается доходов, то в России в отличие от большинства развитых федеративных стран существуют законодательные ограничения на повышение налоговых ставок или введение новых налогов на региональном уровне, делающие избыточным дополнительное регулирование в этой сфере.

3. Рекомендации по совершенствованию бюджетных правил для регионов

Международный опыт показывает, что не существует безупречной, эталонной схемы бюджетных ограничений для субнациональных финансов. В каждой стране она является своего рода результатом эволю-

ции межбюджетного регулирования и формируется посредством проб и ошибок. В этой связи видится мало смысла в том, чтобы пытаться приспособить для российских условий какую-либо из существующих в других странах схем. Вместе с тем можно подумать о внедрении в действующую у нас систему отдельных инструментов, которые положительно зарекомендовали себя в других странах и направлены на решение проблем, с которыми не справляются действующие бюджетные правила.

Для того чтобы говорить о новых инструментах, необходимо сформулировать общие требования к условно оптимальной системе бюджетных правил для регионов. Анализ международного опыта позволяет выделить следующий набор таких требований:

- 1) долгосрочность действия данной конструкции правил;
- 2) поддержание оперативной гибкости и управленческой самостоятельности субнациональных властей при реагировании на различные макроэкономические шоки и чрезвычайные ситуации, а также для обеспечения возможности проведения контрциклической бюджетной политики;
- 3) прозрачность, понятность и логичность предъявляемых бюджетных ограничений.

Учитывая перечисленные ранее проблемы действующих в отношении российских регионов бюджетных правил, а также принимая во внимание изученный международный опыт, можно предложить следующие изменения набора ограничений параметров региональных бюджетов.

1. Исключить зависимость бюджетных ограничений от уровня дотационности субъекта Федерации. Опасность для устойчивости бюджетной системы региона представляет не столько уровень дотационности, сколько величина долговой нагрузки. Кроме того, дотационность в значительной степени имеет историческую природу, являясь результатом проводимой во времена Советского Союза инвестиционной политики, которая привела в том числе к неравномерному размещению производительных сил, что не может быть изменено за короткий период. Свою роль также играют географические и климатические особенности отдельных территорий, препятствующие быстрому преодолению дотационности. В этой связи необходимо сохранить дифференцированный подход к применению бюджетных ограничений только на основе привязки к объему накопленного субнационального долга.
2. В качестве меры ограничения размера бюджетного дефицита и государственного долга следует использовать отношение соответствующей величины к объему налоговых и неналоговых до-

ходов регионального бюджета, а также дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета. Важно подчеркнуть, что указанный объем доходов является более корректной оценкой финансовых возможностей региона по исполнению своих долговых обязательств, чем доходы регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений, поскольку представляют собой более полный объем несвязанных средств, который может быть направлен на исполнение этих обязательств. Учет других доходов при этом представляется менее корректным, поскольку они в той или иной степени носят целевой характер. При этом действующий порядок, предполагающий учет годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без объема безвозмездных поступлений, явно занижает возможности дотационных регионов по исполнению своих долговых обязательств и, соответственно, ограничивает управленческую гибкость региональных властей.

3. Установить отрицательную зависимость предельного размера бюджетного дефицита от накопленного уровня государственного долга по следующей логике:
 - ежегодный дефицит в пределах 10% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ — при объеме долга не более 50% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ;
 - ежегодный дефицит в пределах 5% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ — при объеме долга в пределах от 50 до 75% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ;
 - нулевой дефицит в среднем за пятилетний период — при объеме долга в пределах от 75 до 100% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ;
 - ежегодный нулевой дефицит — при объеме долга свыше 100% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ.
4. Установить предельный размер государственного долга субъекта РФ равным 100% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ.
5. Установить предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ равным 10% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ.

6. Установить возможность временного смягчения ограничений по дефициту и долгу в условиях кризиса и чрезвычайных ситуаций посредством превышения определенных по вышеизложенным правилам значений:

- предельного размера бюджетного дефицита — на 5% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ сроком на 1 год;
- предельного размера государственного долга — на 20% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ сроком на 3 года;
- предельного объема расходов на обслуживание долга — на 5% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ сроком на 3 года.

При этом под относящейся к кризисной или чрезвычайной понимается ситуация, когда совокупный дисбаланс бюджета региона от действия указанных факторов превышает 10% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ.

Смягчение фискальных правил в случае кризиса или чрезвычайной ситуации используется в США, Канаде, Германии, Швейцарии, что позволяет гибко адаптировать фискальные ограничения к экономическим шокам без необходимости внесения изменений в бюджетное законодательство.

7. Отменить бюджетные правила, соблюдение которых сложно контролировать и которые связаны с выбором структуры расходов, а не с параметрами бюджетной устойчивости (долгом и дефицитом):

- ограничения на объем расходов на оплату труда и содержание органов государственной власти субъектов РФ;
- ограничения на расходы, не связанные с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Так же, как и в соответствии с действующим законодательством, указанные выше ограничения размеров бюджетного дефицита могут быть превышены на сумму поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, а также снижения остатков на счетах по учету средств бюджета региона.

Представляется, что данные рекомендации удовлетворяют условиям эффективности бюджетных правил и позволят обеспечить долгосрочную сбалансированность бюджетной системы регионов.

Что касается механизмов обеспечения соблюдения бюджетных правил, то при отсутствии в российских условиях достаточной политической мотивации должны быть предусмотрены внешние стимулы и санкции.

В частности, предлагается предоставлять стимулирующие трансферты регионам, проводящим ответственную бюджетную политику, исправно соблюдающим бюджетные правила, имеющим стабильно низкий уровень государственного долга или активно его сокращающим. Размер таких трансфертов должен определяться также с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, что увеличивало бы этот трансферт для низкообеспеченных регионов и позволило бы отсеять регионы-доноры, по объективным причинам не нуждающиеся в дополнительной финансовой помощи.

Ввиду институциональных особенностей России выполнение бюджетных правил невозможно обеспечить исключительно за счет их законодательного закрепления и предоставления стимулирующих трансфертов. По отношению к регионам, нарушающим бюджетные правила, должны применяться санкции. Так, введение временной финансовой администрации, предусмотренной Бюджетным кодексом для регионов, допускающих высокий уровень просроченной задолженности по исполнению долговых обязательств⁹, должно быть предусмотрено и для регионов с уровнем государственного долга выше 150% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ.

На регионы, допускающие превышение предельных размеров бюджетного дефицита, заимствований, а также расходов на обслуживание государственного долга, должен быть в безусловном порядке наложен штраф в объеме, эквивалентном сумме нарушения. Эта мера может быть реализована как посредством прямого перечисления средств из регионального бюджета в федеральный, так и за счет сокращения объемов предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в году, следующим за годом, в котором зафиксировано нарушение. В случае несогласия субъекта Российской Федерации со штрафными санкциями данный вопрос должен решаться в суде.

К субъектам Российской Федерации, отношение государственного долга которых к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ превышает 75%, могут применяться меры, аналогичные действующим в настоящее время в отношении высокодотационных регионов: обязательное заключение Минфина России на проект закона субъекта о бюджете на предмет его соответствия требованиям бюджетного законодательства РФ, а также проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации.

⁹ Решение о введении в субъекте Российской Федерации временной финансовой администрации принимается в случае, если просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации превышает 30% объема собственных доходов соответствующего бюджета.

Субъекты Российской Федерации с уровнем государственного долга свыше 100% должны также утвердить согласованную с Минфином России программу финансового оздоровления региона, предусматривающую поэтапное сокращение государственного долга.

В отношении регионов, допускающих нарушение предельного объема государственного долга, помимо наложения штрафа может быть предусмотрен запрет на осуществление заимствований в объеме, превышающем обязательства по погашению основной суммы долга в рассматриваемом финансовом году, а также на предоставление государственных гарантий. Кроме того, такие регионы следует обязать согласовывать основные параметры своих бюджетов с Министерством финансов Российской Федерации.

Ужесточение бюджетных правил для регионов и ответственности за их выполнение не будет эффективным без пересмотра практики определения на федеральном уровне расходных обязательств регионов по их собственным полномочиям. Известно, что любые требования по медицинским протоколам лечения или по оснащению современными противопожарными средствами учреждений увеличивают обязательства регионов и муниципальных образований. Еще более явно такие требования были установлены майскими указами. Поэтому одним из важнейших направлений повышения сбалансированности региональных бюджетов является ограничение практики принятия решений федерального уровня по полномочиям регионов. Иначе бюджетные правила позволят решить вопрос чрезмерной долговой нагрузки лишь частично, не устраняя существующие противоречия в политике как Федерации, так и регионов. Без чрезмерного давления регионы смогут самостоятельно обеспечивать свою платежеспособность, а также баланс доходов и обязательств.

Предлагаемый вариант бюджетных правил является результатом естественной эволюции законодательно установленных и возникших в рамках «ручной донстройки» ограничений на отдельные параметры региональных бюджетов. Данное обстоятельство позволяет рассчитывать на то, что подавляющее большинство регионов сможет безболезненно приспособиться к «модифицированным» бюджетным правилам начиная с 2019 года. В то же время на качественном уровне предлагаемые бюджетные правила имеют следующие отличительные особенности по сравнению с ныне действующими.

1. Они мягче для высокودотационных регионов, имеющих низкую долговую нагрузку, что позволит регионам, проводящим ответственную бюджетную политику, иметь больше возможностей для развития и гибкости при бюджетном планировании.
2. Предельная скорость накопления долга регионами, уже имеющими высокую долговую нагрузку, будет явно ниже, что автоматически защитит их от необходимости резкого сокращения

бюджетных расходов при приближении к критическим отметкам предельного размера государственного долга.

3. Предельное значение этого показателя в 10% объема налоговых, неналоговых доходов и выравнивающих дотаций соответствует ставке 10% при достижении предельного объема государственного долга, что, учитывая близкую к этому уровню текущую ставку по коммерческим заимствованиям, станет реально действующим ограничителем, подталкивающим регионы к снижению стоимости заимствований, а также сокращению общего объема государственного долга. Снижение предельного объема расходов на обслуживание долга также предусмотрено в уже упомянутом ранее проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.
4. Предлагаемые бюджетные правила до определенной степени «страхуют» регионы от возникновения нарушений в периоды кризиса или чрезвычайных ситуаций, что, с одной стороны, делает их финансы более устойчивыми, а с другой — ограждает регионы от применения различных санкций со стороны федерального центра.
5. Если сравнивать с международным опытом, то предлагаемые правила являются более жесткими в части предельного объема государственного долга, допуская при этом большую свободу в управлении бюджетным дефицитом. Это связано не только со сложившейся традицией, но и с особенностями федеративного устройства: в России количество регионов гораздо больше, чем в других федеративных странах, при этом они сильно дифференцированы по численности населения и размеру экономики, что приводит к высокой волатильности бюджетных доходов. Введение единых для всех регионов и достаточно жестких требований по бюджетной сбалансированности привело бы к большому количеству технических нарушений, вызванных указанной волатильностью. В то же время уровень государственного долга отражает не столько текущее состояние региональных финансов, сколько складывающуюся на протяжении длительного периода времени ситуацию, позволяя каждому из регионов по-своему адаптироваться под макроусловия. При этом жесткие требования к общему объему государственного долга регионов отражают необходимость контролировать ситуацию, не прибегая к процедурам введения внешнего управления и финансового оздоровления регионов за счет выделения дополнительных средств из федерального бюджета (как это было в Бразилии).

4. Оценка возможных последствий применения предлагаемых бюджетных правил

Оценить влияние новых бюджетных правил на динамику сбалансированности региональных бюджетов и объем государственного долга можно путем сопоставления фактической динамики данных

бюджетных параметров с потенциальной (в случае применения предлагаемых бюджетных правил в период с 2009-го по 2016 год). Проблема состоит в том, что мы не можем достоверно оценить поведение региональных властей в части удовлетворения требованиям новых бюджетных правил. Не секрет, что в прошлом бюджетные правила нарушались многими регионами, но сколько нарушений будет в новых условиях (для одних регионов более мягких, для других — более жестких), когда изменятся не только сами бюджетные правила, но и система ответственности за их нарушения? Для ответа на эти вопросы рассмотрим два возможных варианта поведения региональных властей. Первый вариант базируется на предположении о том, что регионы будут демонстрировать примерно ту же степень следования правилам, что и в фактических условиях. Второй вариант предполагает, что более жесткая система ответственности приведет к полному отсутствию нарушений. Более конкретные предположения первого варианта можно сформулировать следующим образом.

1. Регионы, ранее нарушавшие бюджетные правила в отношении дефицита, будут иметь такие же параметры дефицита и в новых условиях вне зависимости от того, стали ли новые ограничения более жесткими или мягкими для них. Аналогичное поведение будем предполагать и со стороны тех, кто не нарушал бюджетные правила по размеру бюджетного дефицита и для кого эти правила стали более мягкими.
2. Для регионов, которые не нарушали действующие бюджетные правила в отношении дефицита, но для которых эти ограничения стали более жесткими, производится оценка возможности сокращения бюджетных расходов, поскольку не понятно, насколько они окажутся готовы к требуемым масштабам бюджетной консолидации. Для того чтобы как-то оценить эту возможность, будем считать, что, во-первых, реальные расходы регионов не могут оказаться ниже минимального уровня, который они демонстрировали на протяжении рассматриваемого периода (2009–2016 годы), и во-вторых, размер сокращения реального объема бюджетных расходов не может оказаться больше максимального сокращения за тот же период. Если в соответствии с новыми бюджетными правилами региону предстоит сократить бюджетные расходы в объеме больше указанных предельных значений, будем считать, что регион с этой задачей не справится и допустит нарушение.

Таким образом, по каждому региону тестируется возможность сокращения его бюджетного дефицита до уровня, являющегося допустимым в условиях новых бюджетных правил. В соответствии с результатами тестирования производятся расчеты новых значений бюджетного дефицита и государственного долга, при этом учиты-

ваются более мягкие бюджетные ограничения в условиях кризиса¹⁰ (чрезвычайные ситуации в тестовых расчетах не моделировались).

Очевидно, что указанные предположения являются довольно грубыми, но в отсутствие возможности провести эксперимент в реальных условиях придется моделировать ситуацию на основе отдельных гипотез и предположений. Реальное поведение регионов в новых условиях, скорее всего, будет между указанными вариантами.

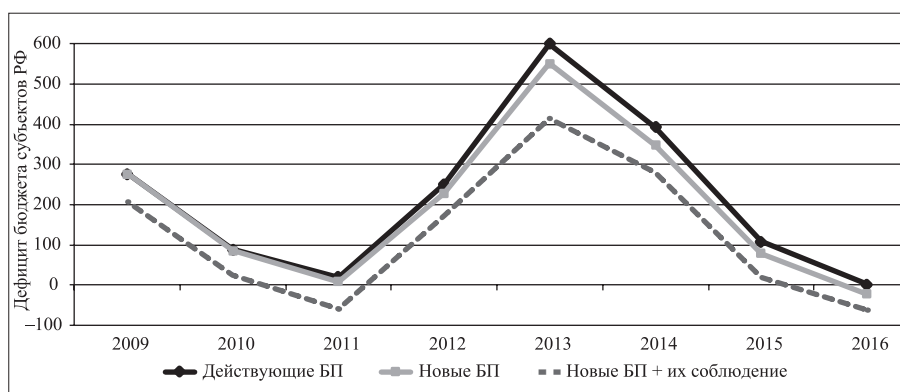
Результаты изменения сбалансированности и государственного долга, суммарно полученные по всем регионам, представлены на рис. 6 и 7.

Расчеты показывают, что в условиях предлагаемых бюджетных правил (в целом более жестких) дефицит и долг оказываются несколько ниже фактических значений, и даже учитывая большую степень условности предположений, при которых выполнялись эти расчеты, можно считать, что результаты в целом будут сопоставимы, что подчеркивает эволюционность изменений.

Существенные отличия проявляются не на консолидированном уровне, а на уровне отдельных регионов. Так, количество субъектов Российской Федерации, в которых отношение объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов и выравнивающих дотаций на конец 2016 года превышает 75%, в рамках первого и второго вариантов поведения региональных властей в условиях действия новых бюджетных правил составило бы соответственно 10 и 0 против 21 по факту, что уже довольно существенно. Число субъектов Российской Федерации, имеющих накопленный уровень долга в 100%, уменьшилось бы в рамках первого варианта незначительно — с 5 до 4. Слабый эффект от новых бюджетных правил для регионов с максимальной долговой нагрузкой связан с тем, что в эту группу попали субъекты, часто нарушавшие действующие бюджетные правила по дефициту и долгу, а в соответствии с нашими предпосылками в рамках первого варианта поведения региональных властей они будут их нарушать и в новых условиях (с более жесткими ограничениями). Здесь свое слово должны сказать меры поощрения регионов, проводящих ответственную бюджетную политику, и система санкций к нарушителям бюджетных правил, о которых говорилось ранее.

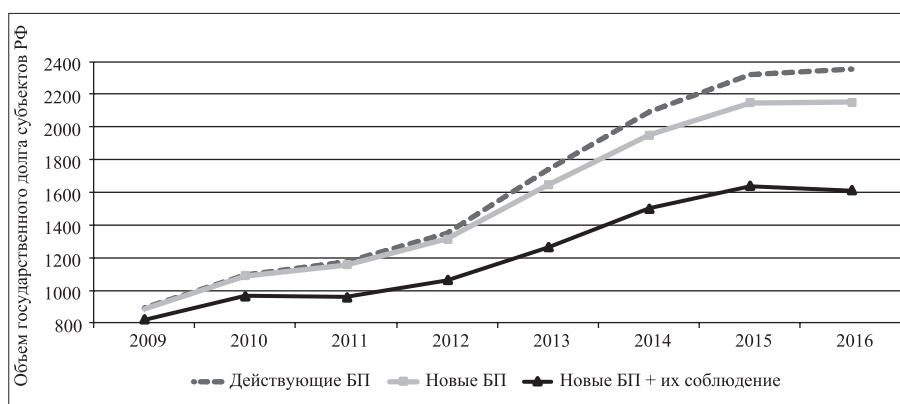
Таким образом, на качественном уровне расчеты подтверждают заявленные свойства предлагаемых бюджетных правил: в целом они не приведут к существенному изменению сбалансированности региональных бюджетов, но при этом будут препятствовать быстрому наращиванию государственного долга у регионов, уже отличающихся высоким накопленным уровнем долговой нагрузки.

¹⁰ Под кризисом понимается ситуация, при которой реальные доходы региона снижаются по отношению к средним доходам за последние три года в реальном выражении более чем на 10%.



Источник: расчеты авторов по данным Федерального казначейства РФ.

Рис. 6. Сравнение фактической (в рамках действующих бюджетных правил для регионов) и расчетной (в рамках предлагаемых бюджетных правил для регионов) сбалансированности региональных бюджетов (млрд руб.)



Источник: расчеты авторов по данным Министерства финансов РФ и Федерального казначейства РФ.

Рис. 7. Сравнение фактического (в рамках действующих бюджетных правил для регионов) и расчетного (в рамках предлагаемых бюджетных правил для регионов) уровня государственного долга (млрд руб.)

Литература

1. Власов С., Дерюгина Е., Власова Ю. Исследование устойчивости государственных финансов России в краткосрочном и долгосрочном периодах // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 33–49.
2. Дерюгин А. Н., Соколов И. А. Бюджетный маневр и централизация страховых взносов за неработающее население: варианты реализации и влияние на сбалансированность региональных бюджетов // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 1. С. 58–70.
3. Скрыпник Д. В. Бюджетные правила, эффективность правительства и экономический рост. М.: Институт экономики РАН, 2016.

4. *Alesina A. F., Perotti R.* Budget Deficits and Budget Institutions // *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999. P. 13–36.
5. *Budina N., Kinda T., Schaechter A., Weber A.* Fiscal Rules in Response to the Crisis — Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset. International Monetary Fund. Working Paper. No 12/187. 2012. P. 1–49.
6. *Carvalho Santos J. de.* A Chapter in Proceedings of the Sixth IFC Conference on “Statistical Issues and Activities in a Changing Environment”, 28–29 August 2012. Basel: Bank for International Settlements, 2013. Vol. 36. P. 405–414. <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb36aa.pdf>.
7. *Eucalitto C.* Unbalanced: Why State Balanced Budget Requirements Are Not Enough. The American Legislative Exchange Council. Working Paper. 2013. <https://www.alec.org/article/unbalanced-why-state-balanced-budget-requirements-are-not-enough/>.
8. *Feld L. P., Kalb A., Moessinger M.-D., Osterloh S.* Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-Bailout Clauses — The Swiss Experience. Centre for European Economic Research. ZEW Discussion Papers. No 13–034. 2013.
9. OECD. Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work. P. OECD Publishing, 2013.
10. *Sutherland D., Price R., Joumard I.* Sub-Central Government Fiscal Rules // *Economic Studies*. 2005. Vol. 2.

Ekonomicheskaya Politika, 2018, vol. 13, no. 1, pp. 8-35

Alexey L. KUDRIN, Cand. Sci. (Econ.), Professor. St. Petersburg State University (7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation), Chairman of the Council of the Center for Strategic Research (10, Vozdvizhenkaya ul., Moscow, 119019, Russian Federation).
E-mail: Kudrin@akudrin.ru

Alexander N. DERYUGIN. Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: anderyugin@mail.ru

Subnational Budget Rules: Foreign and Russian Experience

Abstract

The article discusses the rules and restrictions for subnational budgets in Russia and some federative countries, as well as the current level of debt burden of the respective public authority. According to the authors, in the world practice, modern budget rules for the regions are characterized by flexible built-in mechanisms that allow them to adapt quickly to external and internal shocks without making changes in their basic design. This ensures not only fiscal sustainability of public finances at the regional level, but also stability of budget legislation and its law enforcement practice. The authors analyze the arguments pro and contra the application of conditional budget rules, that is, the features of binding certain restrictions of budget parameters (volume of expenditures, regional budget deficit, public debt) to such criteria as the level of transfer dependence, the amount of accumulated debt level, the dynamics of GRP growth rates etc. The analysis of international and Russian practice has led to the conclusion that budgetary rules should not be differentiated based on the level of transfer dependence, that there is a need for tighter restrictions for regions with high debt burden, and that budget rules

should be given sufficient flexibility. In order to ensure effective application of new budget rules, the authors propose limiting the practice of making decisions at the federal level that directly affect the expenditure obligations of the regions, and introducing a system of built-in mechanisms to increase fiscal discipline, including encouraging regions that implement responsible fiscal policies and applying sanctions for violating budget rules. *Keywords: budget rules, budget balance, regional budgets, public debt, deficit, transfer dependency.*

JEL: H61, H68, H72, H74, H77.

References

1. Vlasov S., Deryugina E., Vlasova Ju. Issledovanie ustoychivosti gosudarstvennykh finansov Rossii v kratkosrochnom i dolgosrochnom periodakh [Analysis of Sustainability of Public Finances of Russia in the Short and Long Term]. *Voprosy ekonomiki*, 2013, no. 3, pp. 33-49.
2. Deryugin A. N., Sokolov I. A. Byudzhетnyy manevr i tsentralizatsiya strakhovykh vznosov za nerabotayushchee naselenie: varianty realizatsii i vliyaniye na sbalansirovannost' regional'nykh byudzhетov [Budget Maneuver and Centralization of Insurance Fees for Non-Working Population: Implementation Options and Impact on the Balance of Regional Budgets]. *Ekonomicheskoe razvitiye Rossii [Russian Economic Developments]*, 2018, vol. 25, no. 1, pp. 58-70.
3. Skrypnik D. V. Byudzhетnye pravila, effektivnost' pravitel'stva i ekonomicheskiy rost [Budget Rules, Government Efficiency and Economic Growth]. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 2016.
4. Alesina A. F., Perotti R. Budget Deficits and Budget Institutions. In: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago, University of Chicago Press, 1999, pp. 13-36.
5. Budina N., Kinda T., Schaechter A., Weber A. Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset. *International Monetary Fund, Working Paper*, no. 12/187, 2012, pp. 1-49.
6. Carvalho Santos J. de. *A Chapter in Proceedings of the Sixth IFC Conference on "Statistical Issues and Activities in a Changing Environment"*, 28-29 August 2012. Basel, Bank for International Settlements, 2013, vol. 36, pp. 405-414. <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb36aa.pdf>.
7. Eucalitto C. Unbalanced: Why State Balanced Budget Requirements Are Not Enough. *The American Legislative Exchange Council, Working Paper*, 2013. <https://www.alec.org/article/unbalanced-why-state-balanced-budget-requirements-are-not-enough/>.
8. Feld L. P., Kalb A., Moessinger M.-D., Osterloh S. Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-Bailout Clauses - The Swiss Experience. *Centre for European Economic Research, ZEW Discussion Papers*, no. 13-034, 2013.
9. OECD. *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*. P., OECD Publishing, 2013.
10. Sutherland D., Price R., Joumard I. Sub-Central Government Fiscal Rules. *Economic Studies*, 2005, vol. 2.