

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Алексеев М.В., Арлашкин И.Ю., Барбашова Н.Е.,
Дерюгин А.Н., Комарницкая А.Н., Могучев Н.С.,
Тищенко Т.В., Филиппова И.Н.**

**Бюджетные правила на региональном уровне:
основные подходы и рекомендации**

Москва 2018

Аннотация. В работе представлены результаты анализа российской системы фискальных правил для регионов, а также сделаны выводы о ее сопоставимости с системами региональных фискальных правил зарубежных стран. По итогам анализа даны рекомендации по изменению системы фискальных правил для регионов, установленных как в федеральном законодательстве, так и в региональном.

The paper presents the results of the analysis of the Russian system of regional fiscal rules, including the comparison of the Russian and the foreign systems of regional fiscal rules. Based on the results of the analysis, recommendations are given to alter regional fiscal rules, established both in federal and in the regional legislation.

Алексеев М.В. ведущий научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Арлашкин И.Ю. научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Барбашова Н.Е. старший научный сотрудник лаборатории бюджетной политики научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Дерюгин А.Н. старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Комарницкая А.Н. научный сотрудник лаборатории бюджетной политики научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Могучев Н.С. научный сотрудник лаборатории бюджетной политики научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Тищенко Т.В. старший научный сотрудник лаборатории бюджетной политики научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Филиппова И.Н. младший научный сотрудник лаборатории бюджетной политики научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год

Содержание

Введение.....	4
1 Общее состояние региональных финансов в России	5
2 Фискальные правила для регионов, установленные на федеральном уровне.....	10
2.1 Нормативное правовое регулирование фискальных правил	10
2.2 Перечень, особенности и условия применения фискальных правил	11
2.3 Механизмы обеспечения соблюдения фискальных правил	27
3 Фискальные правила для регионов, установленные на региональном уровне	30
4 Сравнение российской системы региональных фискальных правил с зарубежными системами	32
4.1 Установление бюджетных правил в зарубежных странах и Российской Федерации	32
4.2 Содержание бюджетных правил в зарубежных странах и Российской Федерации	34
4.3 Механизм контроля соблюдения бюджетных правил	38
4.4 Направления совершенствования системы региональных фискальных правил в России	39
5 Рекомендации по совершенствованию фискальных правил, устанавливаемых на федеральном уровне в отношении регионов	41
5.1 Правила в отношении долга	41
5.2 Правила в отношении сбалансированности бюджета	43
5.3 Правила в отношении расходов	44
5.4 Прочие ограничения	45
5.5 Свод рекомендаций	46
6 Рекомендации по совершенствованию фискальных правил, устанавливаемых на региональном уровне	48
6.1 Правила в отношении долга	49
6.2 Правила в отношении сбалансированности	51
6.3 Правила в отношении расходов	52
6.4 Свод рекомендаций	53
6.5 Особенности применения фискальных правил в отдельных субъектах Российской Федерации.....	54
Заключение	65
Список литературы.....	67

Введение

Обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации на фоне снижения реального объема бюджетных доходов является актуальной проблемой. Одним из инструментов ее решения является определение фискальных правил, которые позволяют установить количественные ограничения на основные параметры бюджета: доходы, расходы, баланс (профицит/дефицит) и долг. Однако действующие в Российской Федерации фискальные правила для региональных бюджетов были разработаны в период роста экономики и доходов бюджетной системы и в настоящее время не решают проблем роста долга и бюджетной несбалансированности.

В этой связи в работе сделана попытка проанализировать действующую систему региональных фискальных правил, исследовав при этом как федеральное, так и региональное законодательство, сравнить российскую систему фискальных правил для регионов с аналогичными системами в таких федеративных странах, как Австралия, Бразилия, Германия, Индия, Канада, США и Швейцария, и разработать рекомендации по изменению российской системы региональных фискальных правил.

1 Общее состояние региональных финансов в России

Россия является федеративным государством, включающим 85 субъектов федерации (далее также – регионы). Фактически Россия тяготеет к централизованному типу федераций, что отражается и в сфере установления региональных фискальных правил: для страны характерно преобладание фискальных правил, установленных на федеральном уровне, над фискальными правилами, установленными самими регионами. Зачастую регионы не устанавливают собственных фискальных правил либо дублируют фискальные правила, установленные на федеральном уровне.

В целом фискальные правила для регионов направлены на обеспечение бюджетной устойчивости и сбалансированности, поэтому акцент ставится на параметры государственного долга и бюджетного дефицита. Кроме того, существуют отдельные фискальные ограничения для дотационных регионов. Ряд ограничений связан с расходной политикой регионов.

Следует отметить, что фискальные правила для регионального уровня в одних случаях применяются к бюджету или иным фискальным параметрам самих регионов, а в других – к консолидированному бюджету регионов, то есть сумме регионального и местных бюджетов за вычетом межбюджетных трансфертов.

На первый взгляд, действующая система региональных фискальных правил кажется сравнительно эффективной: региональные бюджеты в целом отличаются большей бюджетной сбалансированностью, чем федеральный бюджет (таблица 1). Однако необходимо учитывать, что доходная база федерального бюджета изначально менее стабильна, чем доходная база регионов. Бюджетная система в целом испытывает значительные затруднения начиная с 2012 года, хотя небольшое улучшение ситуации произошло на региональном уровне в 2016 г.

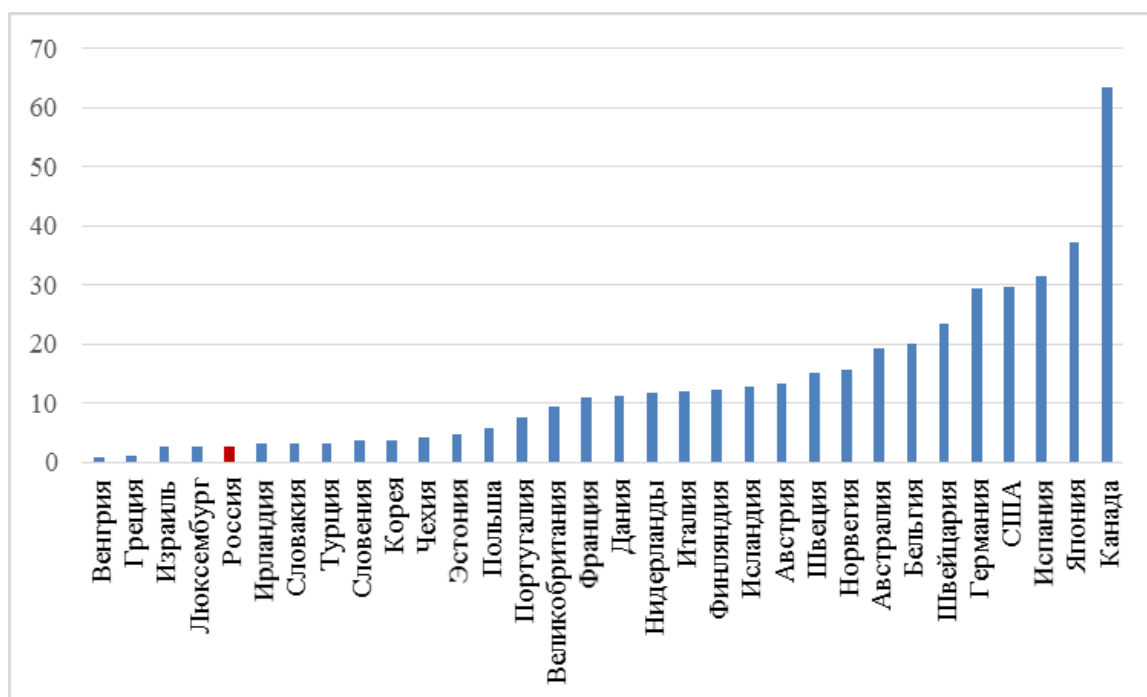
Таблица 1 – Основные параметры сбалансированности и долговой устойчивости бюджетной системы Российской Федерации

Показатель	Ед. изм.	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Федеральный уровень							
Доходы	млн руб.	11 365 994	12 853 681	13 019 947	14 496 829	13 655 666	13 460 137
	% ВВП	19,0 %	19,2 %	18,3 %	18,3 %	16,4 %	15,7 %
Расходы	млн руб.	10 935 223	12 890 746	13 342 903	14 830 601	15 610 901	16 416 441
	% ВВП	18,3 %	19,3 %	18,8 %	18,7 %	18,8 %	19,1 %
Профицит / дефицит	млн руб.	430 772	-37 065	-322 956	-333 772	-1 955 236	-2 956 304
	% ВВП	0,7 %	-0,1 %	-0,5 %	-0,4 %	-2,3 %	-3,4 %
	% доходов бюджета	3,8 %	-0,3 %	-2,5 %	-2,3 %	-14,3 %	-22,0 %
Долг	млн руб.	5 343 218	6 519 896	7 548 339	10 299 117	10 951 914	11 109 804
	% ВВП	9,0 %	9,7 %	10,6 %	13,0 %	13,2 %	12,9 %
	% доходов бюджета	47,0 %	50,7 %	58,0 %	71,0 %	80,2 %	82,5 %

Показатель	Ед. изм.	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Региональный уровень							
Доходы	млн руб.	6 478 529	6 867 326	6 848 636	7 643 117	8 033 843	8 591 892
	% ВВП	10,9 %	10,3 %	9,6 %	9,7 %	9,7 %	10,0 %
Расходы	млн руб.	6 498 885	7 118 421	7 448 482	8 036 304	8 142 043	8 594 318
	% ВВП	10,9 %	10,6 %	10,5 %	10,1 %	9,8 %	10,0 %
Профицит / дефицит	млн руб.	-20 356	-251 095	-599 847	-393 187	-108 200	-2 426
	% ВВП	0,0 %	-0,4 %	-0,8 %	-0,5 %	-0,1 %	0,0 %
	% доходов бюджета	-0,3 %	-3,7 %	-8,8 %	-5,1 %	-1,3 %	0,0 %
Долг	млн руб.	1 171 805	1 351 404	1 737 463	2 089 511	2 318 590	2 353 191
	% ВВП	2,0 %	2,0 %	2,4 %	2,6 %	2,8 %	2,7 %
	% доходов бюджета	18,1 %	19,7 %	25,4 %	27,3 %	28,9 %	27,4 %

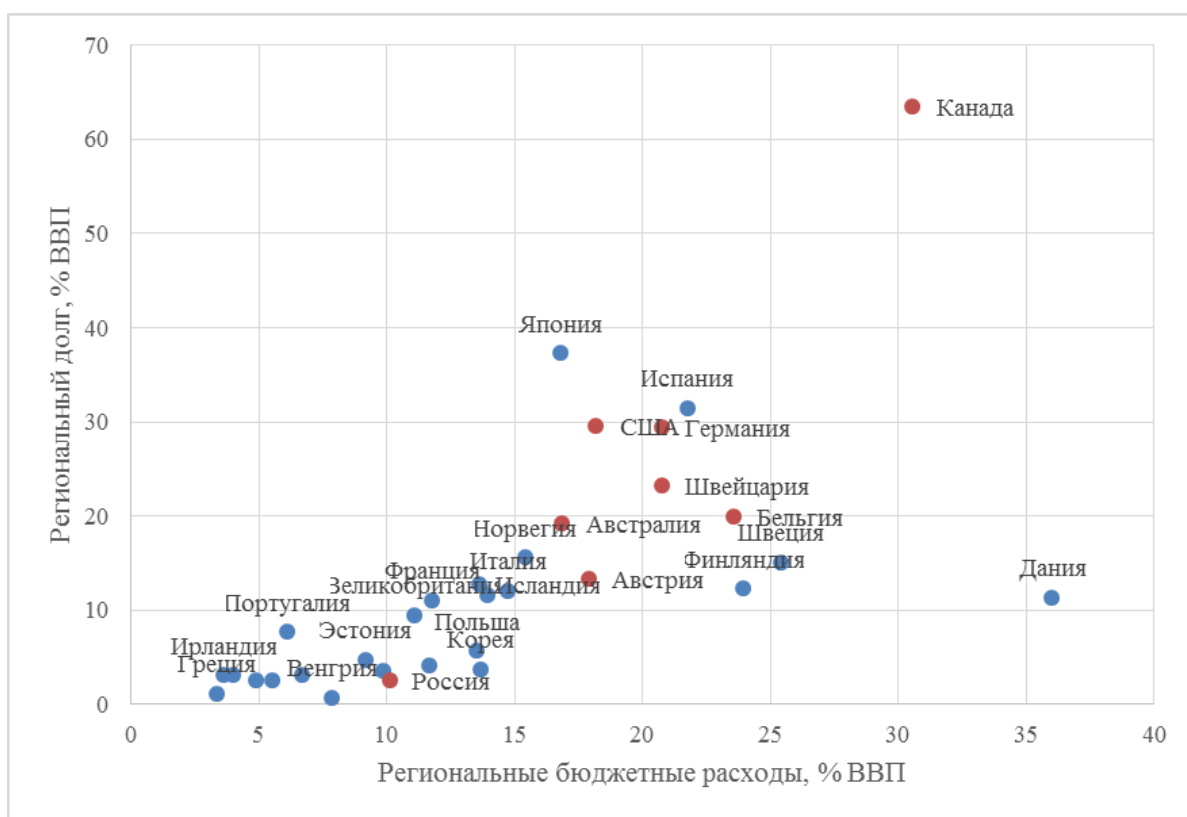
Источник: [1], [2], [3], расчеты авторов.

В соответствии с рисунком 1 уровень регионального долга в Российской Федерации нельзя назвать высоким по сравнению с другими странами, даже учитывая долю региональных расходов в ВРП в соответствии с рисунком 2. В этом смысле по уровню регионального долга Россия гораздо ближе к унитарным государствам (в том числе восточноевропейским странам), чем федеративным. В то же время региональный долг других стран может быть преимущественно долгосрочным в отличие от российской ситуации. В этом случае объем долга может быть и высоким, поскольку платежи на погашение долга распределены на большее число лет.



Источник: [1], [2], [3], [4], расчеты авторов.

Рисунок 1 – Региональный долг в 2014 г., % ВВП

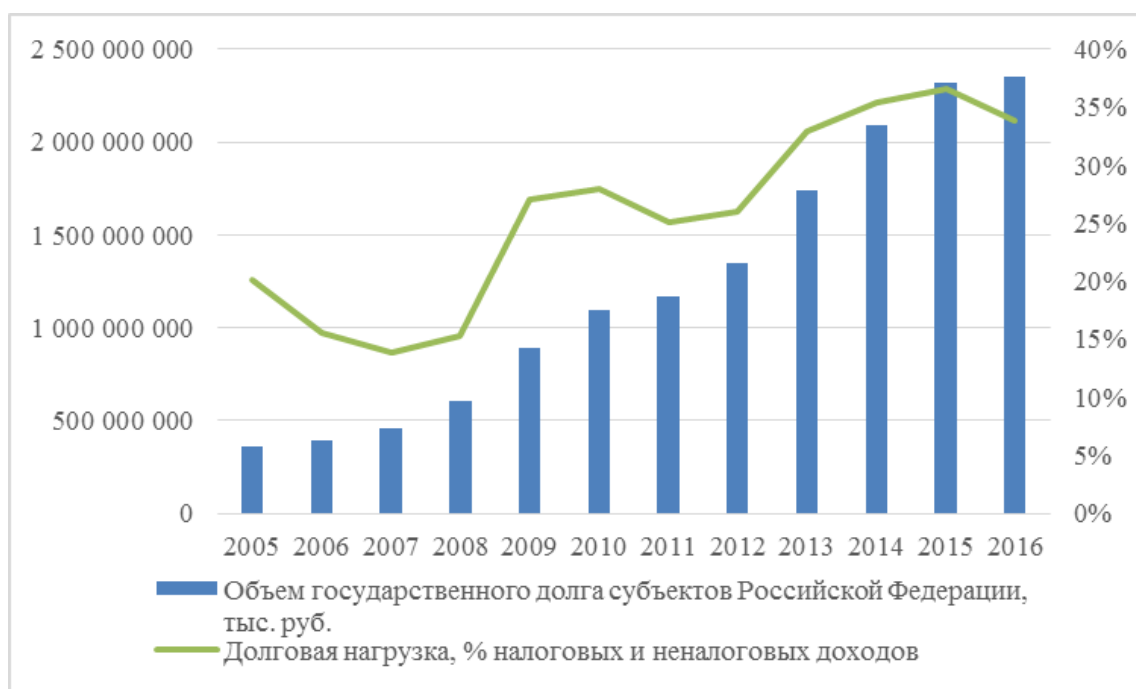


Примечание – Красным цветом выделены федеративные государства, синим – унитарные.

Источник: [1], [2], [3], [4], расчеты авторов.

Рисунок 2 – Региональный долг в федеративных и унитарных странах

Однако при этом надо учитывать, что для российских регионов характерна неблагоприятная динамика долговых параметров. Так, в соответствии с рисунком 3 в период 2005–2016 гг. региональный долг значительно вырос: с 362 млрд руб. в 2005 г. до 2 353 млрд руб. в 2016 г. (Все данные о долге, если не оговорено специально, приводятся на 1 января года, следующего за упомянутым, то есть на конец соответствующего года.) Таким образом, в номинальном выражении рост составил 6,4 раза. В процентах ВВП региональный долг в тот же период вырос в 1,6 раза: с 1,7 до 2,7 % ВВП, а долговая нагрузка на доходы региональных бюджетов – с 20,1 до 33,8 %.



Источник: [2], [3], расчеты авторов.

Рисунок 3 – Динамика долговой нагрузки на региональные бюджеты в 2005–2016 гг.

Кроме того, для российских регионов характерна значительная дифференциация бюджетных и долговых параметров, при которой наряду с относительно благополучными в финансовом отношении регионами имеются и регионы с высокими рисками бюджетной сбалансированности и долговой устойчивости. При этом число первых сокращается, а число последних растет.

Так, к 2015 году значительно выросло число регионов с экстремально высокой долговой нагрузкой, а также существенно снизилось число регионов с низкой долговой нагрузкой (таблица 2). При этом выросло и среднее, и максимальное значение долговой нагрузки. Некоторое улучшение ситуации заметно в 2016 г., произошедшее в основном благодаря существенной консолидации региональных расходов и предоставлению федеральных бюджетных кредитов.

При этом расходы на обслуживание регионального долга во все годы остаются на безопасном уровне (таблица 3). Однако это связано с активной федеральной политикой по замещению коммерческого регионального долга федеральными бюджетными кредитами, стоимость обслуживания которых близка к нулю.

В отношении сальдо регионального бюджета следует отметить накопление значительного дефицита бюджета к 2013 г. и постепенное снижение остроты данной проблемы к 2016 г. (таблица 4).

Таблица 2 – Отношение объема государственного долга региона к его налоговым и неналоговым доходам

Параметр	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Число регионов в группе со значением параметра						
от 0 до 50 %	60	50	39	29	28	31
от 50 до 100 %	21	31	37	46	43	46
свыше 100 %	2	2	7	10	14	8
Значение, %						
минимум	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
среднее	39,4	42,5	55,4	60,7	65,7	61,6
максимум	175,2	179,7	172,1	144,5	182,5	176,0

Источник: [2], [3], расчеты авторов.

Таблица 3 – Отношение объема государственного долга региона к его налоговым и неналоговым доходам

Значение	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Число регионов в группе со значением параметра						
от 0 до 7,5 %	83	83	83	84	82	79
от 7,5 до 15 %	0	0	0	1	3	6
свыше 15 %	0	0	0	0	0	0
Значение, %						
минимум	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
среднее	1,4	1,6	2,4	3,0	3,3	3,1
максимум	5,7	6,1	7,5	7,5	9,1	12,0

Источник: [2], [3], расчеты авторов.

Таблица 4 – Отношение объема государственного долга региона к его налоговым и неналоговым доходам

Значение	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Число регионов в группе со значением параметра						
профицит	27	23	7	10	14	27
дефицит до 10 %	30	32	13	23	30	43
дефицит от 10 до 15 %	9	10	12	18	14	7
дефицит свыше 15 %	17	18	51	34	27	8
Значение, %						
максимальный профицит	23,9	69,5	38,4%	67,2	34,8	27,6
среднее	-6,3	-6,0	-19,6%	-11,4	-10,7	-3,9
максимальный дефицит	-72,1	-55,4	-171,1	-45,0	-67,2	-44,7

Источник: [2], [3], расчеты авторов.

Таким образом, по сравнению с общемировыми тенденциями и состоянием федерального бюджета российские региональные бюджеты находятся в достаточно

устойчивом финансовом положении. В то же время в период 2013–2016 гг. на региональном уровне возникли значительные проблемы с обеспечением бюджетной сбалансированности и долговой устойчивости, при этом усилилась дифференциация регионов по объему долга в соотношении с налоговыми и неналоговыми доходами.

2 Фискальные правила для регионов, установленные на федеральном уровне

2.1 Нормативное правовое регулирование фискальных правил

Основные фискальные правила для регионов установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации. При этом разрабатываемая в настоящее время новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – НРБК) предусматривает ряд новых ограничений и ужесточает ряд действующих.

Кроме того, ограничения на параметры долга и дефицита определены в ежегодно принимаемых правилах предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов (см. напр. [5]). Эти ограничения носят более жесткий характер, чем ограничения, установленные в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Также параметры долга и дефицита определены в Рекомендациях по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики, утвержденных Минфином России 15.02.2016.

Фискальные правила, установленные в Бюджетном кодексе Российской Федерации, носят бессрочный характер. Данные правила периодически меняются: добавляются новые правила (например, касательно дорожных фондов) или изменяются прежние (были пересмотрены фискальные правила, связанные с долей межбюджетных трансфертов в доходах региональных бюджетов). В частности, НРБК предусматривает существенные изменения фискальных правил в части параметров дефицита и долга. Следует также отметить, что в фискальные правила могут вноситься технические корректировки, связанные с расчетом соответствующих количественных ограничений. Так, во время последнего кризиса из расчета ограничений на параметры долга были временно исключены отдельные виды долговых обязательств, что искусственно позволило ряду регионов соблюсти действующие фискальные правила.

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

2.2 Перечень, особенности и условия применения фискальных правил

Установленные на федеральном уровне фискальные правила для регионов можно условно разделить на три группы:

- 1 фискальные правила, связанные с дотационностью региональных бюджетов;
- 2 фискальные правила, связанные со сбалансированностью и долговой устойчивостью региональных финансов;
- 3 прочие фискальные правила (в основном связаны с отдельными параметрами бюджетных доходов и расходов).

Первая группа правил налагает ограничения на бюджетные права регионов в зависимости от степени дотационности их бюджетов (таблица 5). Наиболее существенные ограничения устанавливаются в зависимости от доли дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет в собственных доходах консолидированного бюджета региона (далее – уровень дотационности).

Ограничение бюджетных прав регионов в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в доходах бюджета является спорным. С одной стороны, федерация пытается предотвратить стремительное наращивание региональных расходов с последующим ростом несбалансированности регионального бюджета и долговой нагрузки на региональный бюджет. Однако такая политика имеет смысл только в условиях мягких бюджетных ограничений, когда регионы могут безответственно проводить бюджетную и долговую политику, ожидая финансовой помощи из федерального бюджета. С другой стороны, сама по себе дотационность слабо связана с результатами налоговой и бюджетной политики регионов. В гораздо большей степени зависимость бюджета от федеральных трансфертов определяется исходной межрегиональной дифференциацией доходного потенциала и факторов, влияющих на объем и стоимость бюджетных услуг. Ограничивать бюджетные права дотационных регионов, проводящих ответственную бюджетную и долговую политику, не имеет смысла, поскольку они сами не будут наращивать неэффективные расходы, допускать чрезмерный дефицит бюджета или накапливать долг сверх разумных пределов.

Таблица 5 – Фискальные правила, связанные с дотационностью бюджетов

На кого распространяется	В чем заключается	Установлено
Все дотационные регионы, а также некоторые автономные округа ¹	Регионы начиная с очередного финансового года не имеют права заключать соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. <i>То есть бюджеты на территории региона обслуживаются только Федеральным казначейством</i>	П. 2 ст. 130 БК РФ. В НРБК данное фискальное ограничение не предусмотрено, поскольку все бюджеты обслуживаются Федеральным казначейством
Регионы с уровнем дотационности более 10 %, а также некоторые автономные округа	Регионы начиная с очередного финансового года не имеют права: 1) устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ; 2) превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ. <i>То есть установлены ограничения на состав и объемы расходных обязательств субъектов РФ</i>	П. 3 ст. 130 БК РФ
Регионы с уровнем дотационности более 40 %	В регионах начиная с очередного финансового года осуществляются следующие меры:	П. 4 ст. 130 БК РФ

¹ Имеются в виду автономные округа, в состав которых входят муниципальные образования, являющиеся в очередном финансовом году получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет бюджетов краев, областей.

На кого распространяется	В чем заключается	Установлено
	1) подписание и выполнение соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета²; 2) организация исполнения регионального бюджета с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств регионального бюджета и главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита регионального бюджета в органах Федерального казначейства; 3) представление финансовым органом региона в Минфин России в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в региональный законодательный (представительный) орган проекта регионального бюджета на очередной финансовый год и плановый период; 4) проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении регионального бюджета Счетной палатой РФ или в порядке, установленном Минфином России, Федеральным казначейством; 5) иные меры, установленные федеральными законами. <i>То есть устанавливается жесткий федеральный контроль за региональным бюджетом, причем как на стадии бюджетного планирования, так и на стадиях исполнения бюджета и формирования отчетности об его исполнении</i>	
Регионы, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых	Размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление не допускаются. <i>При этом для прочих регионов (не подпадающих под это ограничение) действуют практически те же правила размещения бюджетных средств на</i>	Ст. 236 БК РФ

² Данный пункт утратит силу с 1 января 2018 г. Начиная с этого момента все дотационные регионы должны будут подписывать и выполнять соглашения с Минфином России о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов РФ (п. 10 ст. 131 БК РФ).

На кого распространяется	В чем заключается	Установлено
регионам из Инвестиционного фонда РФ субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета региона ³	<i>банковских депозитах, что и для федерального уровня. Однако регионы могут размещать бюджетные средства на банковских депозитах на срок не более 6 месяцев. Подобного ограничения для федерального уровня не установлено</i>	

Источник: составлено авторами на основе [6].

³ Подобный показатель (расчетная доля межбюджетных трансфертов...) использовался ранее и для трех вышеуказанных правил, установленных в ст. 130 БК РФ.

Вторая группа фискальных правил связана с параметрами бюджетного дефицита и регионального долга (таблица 6). При этом ограничиваются: объем дефицита бюджета, объем государственного долга региона, объем отдельных видов долговых обязательств, объем расходов по обслуживанию государственного долга, объем заимствований и ряд других параметров. Количественные ограничения в ряде случаев дифференцированы в зависимости от уровня дотационности.

Вторая группа правил применяется как на стадии бюджетного планирования (бюджет должен планироваться с учетом данных правил), так и на стадии последующего контроля (если по итогам исполнения бюджета соответствующее ограничение не соблюдено, то это рассматривается как бюджетное нарушение и влечет за собой применение мер принуждения).

Необходимо отметить следующие особенности установления ограничений:

- ограничения по дефициту и долгу рассчитываются с учетом объема доходов регионального бюджета за вычетом безвозмездных поступлений, в том числе дотаций на выравнивание, являющихся значимым доходным источником дотационных регионов. Вследствие этого требования к дотационным регионам фактически являются более строгими;
- правило в отношении объема долга не учитывает разницу между безусловными долговыми обязательствами и условными долговыми обязательствами, хотя государственные гарантии как условные долговые обязательства не несут реальной долговой нагрузки на региональный бюджет.

В НРБК предусмотрен иной подход к данным ограничениям. Во-первых, ужесточено требование к размеру дефицита: он не может превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов регионального бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений вне зависимости от уровня дотационности региона. Также ужесточено требование к объему расходов на обслуживание государственного долга: не более 10 % объема расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций.

Во-вторых, НРБК также предусматривает новое фискальное ограничение: годовая сумма платежей по *погашению* и обслуживанию долга не должна превышать 20 % общего объема налоговых и неналоговых доходов и дотаций. По итогам 2015 г. в 3 регионах годовая сумма платежей превысила 50 % общего объема налоговых и неналоговых доходов и дотаций, в 30 регионах – находилась в пределах 20–50 % [7].

Таблица 6 – Фискальные правила, связанные со сбалансированностью и долговой устойчивостью региональных финансов

Что ограничивается	Исключения	Установлено
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 % – не должен превышать 10 %. В НРБК установлено единое для всех регионов ограничение в 10 %	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 2009–2016 гг. ограничение также могло быть превышено на разницу между полученными и погашенными регионом бюджетными кредитами (ч. 8 ст. 7 [8])	П. 2 ст. 92.1 БК РФ
Предельный объем регионального государственного долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов регионального бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Для регионов с уровнем дотационности более 40 % – не должен превышать 50 %	В 2009–2017 гг. ограничение рассчитывается без учета привлекаемых бюджетных кредитов (ч. 9 ст. 7 [8])	П. 2 ст. 107 БК РФ
Объем расходов на обслуживание государственного долга региона не должен превышать 15 % объема расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В НРБК установлено ограничение в 10 %	–	Ст. 111 БК РФ
Предельный объем заимствований не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств		Ст. 106 БК РФ
Регионы вправе осуществлять внешние заимствования в случае соблюдения ими следующих условий: – в структуре государственного долга региона отсутствует просроченная задолженность по долговым обязательствам региона;	–	Ст. 104 БК РФ

Что ограничивается	Исключения	Установлено
– регионом получен кредитный рейтинг от не менее чем двух международных рейтинговых агентств, аккредитованных в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, не ниже уровня, устанавливаемого Правительством Российской Федерации. При этом недотационные регионы и автономные округа, в состав которых входят муниципальные образования, не являющиеся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет бюджетов краев, областей⁴, имеют право осуществлять внешние заимствования в целях: – обеспечения погашения внешнего долга региона – и (или) финансирования дефицита регионального бюджета. Дотационные регионы и автономные округа, в состав которых входят муниципальные образования, не являющиеся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет бюджетов краев, областей, имеют право осуществлять внешние заимствования только в целях обеспечения погашения внешнего долга региона. При этом в текущем финансовом году⁵ объем указанных внешних заимствований не может превышать объем обязательств по погашению в текущем финансовом году имеющегося на начало года внешнего долга субъекта Российской Федерации без учета обязательств по гарантиям, выраженным в иностранной валюте		

⁴ Следует обратить внимание на некоторую неточность формулировки. По всей видимости, имеется в виду, что ни одно муниципальное образование автономного округа не является получателем соответствующей дотации.

⁵ Следует отметить некорректность формулировок соответствующей статьи БК РФ. В целом правило позволяет осуществлять внешние заимствования в очередном финансовом году (что также выглядит несколько странно, поскольку очередной год – это будущий год, который еще не наступил). В то же время законодатель делает отсылку к текущему финансовому году, то есть фактически к году, предшествующему тому году, в котором будут осуществляться указанные внешние заимствования.

Что ограничивается	Исключения	Установлено
Недотационные регионы и автономные округа, в состав которых входят муниципальные образования, не являющиеся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет бюджетов краев, областей, вправе осуществлять заимствования путем размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, на международных рынках капитала в случае соблюдения ими следующих условий (тех же, что и для внешних заимствований): – в структуре государственного долга региона отсутствует просроченная задолженность по долговым обязательствам региона; – регионом получен кредитный рейтинг от не менее чем двух международных рейтинговых агентств, аккредитованных в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, не ниже уровня, устанавливаемого Правительством Российской Федерации	–	Ст. 104.1 БК РФ
Решение Верховного Суда РФ о введении в регионе временной финансовой администрации принимается в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия региональных органов государственной власти просроченная задолженность по исполнению региональных долговых обязательств и (или) бюджетных обязательств превышает 30 процентов объема собственных доходов регионального бюджета в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед региональным бюджетом	–	П. 1 ст. 168.2 БК РФ

Источник: составлено авторами на основе [6].

Необходимо отметить, что уже сейчас Минфин России рекомендует регионам поддерживать отношение годового объема платежей по погашению и обслуживанию регионального долга к общему объему налоговых, неналоговых доходов регионального бюджета и дотаций из других бюджетов на уровне не выше 10–13 % [9].

В-третьих, в НРБК предусмотрены дополнительные ограничения бюджетных полномочий регионов в зависимости от того, к какой группе заемщиков по уровню долговой устойчивости отнесен регион. Оценка долговой устойчивости проводится Минфином России в порядке, установленном Правительством РФ. При этом используются показатели и их значения, определенные в НРБК (таблица 7), а также сказано, что учитывается показатель «доля краткосрочных долговых обязательств в общем объеме долга», однако для него предельные значения не установлены.

Таблица 7 – Классификация регионов по группам долговой устойчивости

Показатель	Группа А (высокая долговая устойчивость)	Группа В (средняя долговая устойчивость)	Группа С (низкая долговая устойчивость)
Критерий	выполнены все показатели для группы А	регион не попал в группы А и С	выполнено не менее 2 показателей группы С
Отношение объема долга к объему доходов без учета безвозмездных поступлений	$\leq 50 \%$	50–85 %	$> 85 \%$
<i>в том числе для регионов с уровнем дотационности более 40 %</i>	$\leq 25 \%$	25–45 %	$> 45 \%$
Доля расходов на обслуживание долга в общем объеме расходов за вычетом расходов, осуществляемых за счет субвенций	$\leq 5 \%$	5–8 %	$> 8 \%$
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию долга к объему налоговых и неналоговых доходов и дотаций	$\leq 13 \%$	13–18 %	$> 18 \%$

Источник: [7].

Следует также отметить, что, если регион вышел из группы С (в группу В), то попасть в группу А он может только через 3 года после выхода из группы С, даже если все значения показателей будут выполнены ранее.

По результатам расчетов Минфина России по данным на 1 января 2016 г., к группе с низкой долговой устойчивостью можно отнести 23 региона [10].

НРБК предусматривает следующие различия в бюджетных полномочиях регионов в зависимости от уровня долговой устойчивости [7]:

- все регионы должны формировать основные направления долговой политики, а регионы групп В и С должны представлять основные направления долговой политики в Минфин России;
- регионы групп В и С должны согласовывать свои программы государственных заимствований и программы государственных гарантий с Минфином России;
- регионы группы В не могут принимать программы государственных заимствований (изменения в эти программы), которые влекут за собой переход в группу С;
- регионы группы С не могут принимать программы государственных заимствований (изменения в эти программы), которые влекут за собой ухудшение показателей долговой устойчивости;
- регионы группы С должны разработать, согласовать с Минфином России и реализовать план восстановления платёжеспособности;
- регионы группы С не могут осуществлять заимствования на финансирование дефицита бюджета кроме получения льготных бюджетных кредитов от федерального уровня (кроме того, эти кредиты предоставляются только регионам группы С). Соответственно, объем заимствований не должен превышать объем средств, направляемый на погашение долговых обязательств региона;
- в отношении регионов группы С при невыполнении плана восстановления платежеспособности может быть инициирован процесс отрешения от должности высшего должностного лица региона;
- в отношении регионов группы В применяются те же меры⁶, что и в отношении регионов с уровнем дотационности более 10 %, в отношении регионов группы

⁶ Имеются в виду меры, предусмотренные ст. 130 БК РФ.

С – те же меры, что и в отношении регионов с уровнем дотационности более 40 %.

Как было указано выше, в ходе оценки долговой устойчивости Минфин России использует ряд показателей:

- а) Отношение объема долга к объему доходов без учета безвозмездных поступлений, в том числе для регионов с уровнем дотационности более 40 %;
- б) Доля расходов на обслуживание долга в общем объеме расходов за вычетом расходов, осуществляемых за счет субвенций;
- в) Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию долга к объему налоговых и неналоговых доходов и дотаций;
- г) Доля краткосрочных долговых обязательств в общем объеме долга.

Использование показателя «в» представляется нецелесообразным. Сумма платежей по обслуживанию долга уже урегулирована соответствующим фискальным ограничением (показатель «б»), а сумма платежей по погашению долга зависит от объема долговых обязательств (показатель «а») и распределения выплат во времени. Таким образом, единственный смысл ограничения состоит в том, чтобы сделать структуру регионального долга менее краткосрочной: Минфин России рассматривает среди основных факторов риска в сфере региональных заимствований существенную долю краткосрочной задолженности [7]. Однако представляется, что для регионов среднесрочные и долгосрочные долговые инструменты остаются и будут оставаться малодоступными. Это определяется скорее общим развитием рынков капитала в России, чем региональной долговой политикой. Также следует отметить, что доля краткосрочных обязательств не так велика, чтобы вводить новое фискальное ограничение: на 1 января 2016 г. только в 2 регионах она составила более 50 %, а в 73 регионах она оказалась меньше 15 % [7]. Регионы, имеющие высокую долю краткосрочных долговых обязательств, с большой степенью вероятности будут иметь и другие проблемы со сбалансированностью бюджета и параметрами долга, то есть подпадут под действующие фискальные ограничения.

В этой связи нецелесообразно и использование показателя «г». Кроме того, для этого показателя в НРБК не определены предельные значения, то есть его использование отдается на откуп Правительству РФ и Минфину России. Это фактически позволяет ограничивать бюджетные права регионов решениями федеральных органов исполнительной власти, а не законом, что явно не соответствует принципам федерализма. Учитывая, что в зависимости от уровня долговой устойчивости бюджетные права регионов значительно различаются, такой подход нельзя назвать удачным.

Помимо фискальных правил, предусмотренных в БК РФ и НРБК, для регионов также действуют фискальные ограничения при предоставлении *федеральных бюджетных кредитов* (таблица 8). Поскольку эти ограничения имеют устойчивый характер (сами ограничения определены на срок от 3 до 5 лет, кроме того, они переопределяются ежегодно), то их можно отнести к фискальным правилам. Следует отметить, что часть фискальных правил, предполагаемых к введению или ужесточению в НРБК, уже нашла отражение в фискальных правилах, действующих при предоставлении федеральных бюджетных кредитов. Поскольку федеральные бюджетные кредиты получает абсолютное большинство регионов⁷, можно сделать вывод о том, что в рамках предоставления данных кредитов осуществляется постепенный переход от системы ограничений, предусмотренных БК РФ, к системе ограничений, предусмотренных НРБК.

⁷ Так, в структуре долга на 1 января 2017 года бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации отсутствуют только у 4 регионов из 85.

Таблица 8 – Фискальные правила, действующие при предоставлении федеральных бюджетных кредитов

Что ограничивается (бюджетный кредит предоставляется при условии принятия регионом обязательств)	Аналог из БК РФ	Аналог из НРБК
утверждение высшим органом исполнительной власти региона долговой политики региона на очередной финансовый год и плановый период	нет	все регионы утверждают основные направления долговой политики
недопущение принятия и исполнения расходных обязательств, не отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям региональных органов государственной власти, за исключением регионов, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение 2 из 3 последних отчетных финансовых лет не превышала 10 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета региона	установлено такое же ограничение	установлено такое же ограничение
соблюдение установленных Правительством РФ нормативов формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих региона и (или) содержание органов государственной власти региона	установлено схожее ограничение, но оно действует только для регионов с уровнем дотационности более 10 %	установлено схожее ограничение, но оно действует только для регионов с уровнем дотационности более 10 % и регионов группы В по уровню долговой устойчивости
обеспечение в 2017–2022 годах дефицита регионального бюджета на уровне не более 10 процентов суммы доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений. Дефицит может быть превышен 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	установлено схожее ограничение: 10 % для регионов с уровнем дотационности более 40 %, 15 % для остальных регионов	установлено такое же ограничение
обеспечение доли общего объема региональных долговых обязательств по государственным ценным бумагам региона и кредитам, полученным регионом от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций:	нет	нет

Что ограничивается (бюджетный кредит предоставляется при условии принятия регионом обязательств)	Аналог из БК РФ	Аналог из НРБК
– к 1 января 2018 г. до уровня не более 60 процентов суммы доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2017 год; – к 1 января 2019–2022 гг. не более 50 процентов суммы доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2018–2021 гг. соответственно		
для региона, объем государственного долга которого на 1 января 2017 г. составил не более 50 процентов суммы доходов бюджета этого региона без учета безвозмездных поступлений за 2016 год: – обеспечение на 1 января 2018–2022 гг. доли общего объема государственного долга не более 50 процентов суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за 2017–2021 годы соответственно; для региона, объем государственного долга которого на 1 января 2017 г. составил более 50 процентов суммы доходов бюджета этого региона без учета безвозмездных поступлений за 2016 год: – обеспечение на 1 января 2018–2022 гг. неувеличения показателя отношения объема регионального государственного долга к объему доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2017–2021 годы соответственно по сравнению с показателем на 1 января 2017 г.	установлено менее жесткое ограничение по объему долга: 50 % для регионов с уровнем дотационности более 40 %, 100 % для прочих регионов	установлено менее жесткое ограничение по объему долга: 50 % для регионов с уровнем дотационности более 40 %, 100 % для прочих регионов
согласование с Минфином России (до внесения в законодательный орган государственной власти региона) предполагаемых изменений в закон о региональном бюджете в случае, если указанные изменения приводят к изменению дефицита регионального бюджета	нет	нет

Источник: составлено авторами на основе [5].

Третья группа фискальных правил объединяет фискальные правила, действующие в отношении бюджетных доходов и расходов.

В доходной части действуют максимальные и минимальные федеральные ограничения по налоговым ставкам региональных налогов (таблица 9).

Таблица 9 – Ограничения по налоговым ставкам региональных налогов

Налог	Что ограничивается	Установлено
Транспортный налог	Размеры налоговых ставок устанавливаются региональными законами в размерах, равных указанным в НК РФ. При этом региональными законами данные ставки (указанные в НК РФ) могут быть увеличены (уменьшены), но не более чем в десять раз. Указанное ограничение размера уменьшения налоговых ставок региональным законом не применяется в отношении автомобилей легковых с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы) до 150 л.с. (до 110,33 кВт) включительно.	Ст. 361 НК РФ
Налог на игорный бизнес	Налоговые ставки устанавливаются региональными законами в установленных НК РФ пределах. Пределы установлены в абсолютных величинах (рублях)	Ст. 369 НК РФ
Налог на имущество организаций	Налоговые ставки устанавливаются региональными законами и не могут превышать 2,2 % в общем случае и других значений в случаях, прямо установленных НК РФ	Ст. 380 НК РФ

Источник: составлено авторами на основе [11]

В расходной части бюджета действуют фискальные правила, регулирующие создание фондов. Фактически регионы формируют три разных типа фондов в расходной части своих бюджетов:

- инвестиционные фонды субъектов РФ. Федеральное законодательство не устанавливает фискальные ограничения на размер данных фондов;
- резервные фонды высших исполнительных органов государственной власти⁸

⁸ Формируются в целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий и в целях финансового обеспечения непредвиденных расходов.

- дорожные фонды субъектов РФ.

Согласно п. 3 ст. 81 БК РФ размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти устанавливается законом о региональном бюджете и не может превышать 3 процента, утвержденного данным законом общего объема расходов. В НРБК предусмотрено иное ограничение: в общем случае размер резервного фонда не может превысить 1 процент, но в случае, если это предусмотрено региональным законом о бюджетном устройстве, может быть установлено иное ограничение, не превышающее 3 процентов.

Создание региональных дорожных фондов обязательно. При этом п. 4 ст. 179.4 БК РФ устанавливает требование к минимальному размеру дорожного фонда – объем фонда должен быть не менее объема:

- доходов бюджета субъекта РФ от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ;
- доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от транспортного налога;
- доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от иных поступлений в бюджет субъекта РФ, утвержденных законом субъекта РФ, предусматривающим создание дорожного фонда субъекта РФ;
- межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

П. 3 ст. 184.1 БК РФ устанавливает, что «законом ... о бюджете утверждаются: ... общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период на первый год планового периода в объеме не менее 2,5 процента общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение), на второй год планового периода в объеме не менее 5 процентов общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение)». Таким

образом федеральный законодатель обязывает регионы формировать нераспределенные резервы на первый и второго годы планового периода в рамках трехлетнего бюджета.

Еще одно фискальное правило связано со структурой региональных межбюджетных трансфертов местным бюджетам. Согласно ст. 139.1 БК РФ доля иных межбюджетных трансфертов (в том числе в форме дотаций) не может превышать 10 процентов общего объема межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений.

Следует отметить три момента, связанных с данным фискальным правилом:

- ограничение может быть превышено на сумму иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам из федерального бюджета (данные трансферты «проходят» через региональные бюджеты);
- исходя из того, что БК РФ прямо названы дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидии и субвенции, к иным межбюджетным трансфертам применительно к данному правилу относятся дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов. При этом в бюджетной классификации используются другая группировка трансфертов;
- в отношении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета региональным бюджетам подобного правила не установлено.

2.3 Механизмы обеспечения соблюдения фискальных правил

Соблюдение наиболее важных фискальных правил (первой и второй группы) отслеживается Минфином России в рамках ежегодного мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации. Как свидетельствуют результаты мониторинга (таблица 10), регионы в целом соблюдают ограничения, связанные с параметрами долга. Однако необходимо учитывать, что этому способствовало активное предоставление Федерацией бюджетных кредитов (что, к примеру, занизило региональные расходы на обслуживание долга) и внесение

временных корректировок в отношении расчета самого фискального ограничения (из расчета исключены бюджетные кредиты). При этом аналогичное исключение было сделано для фискального ограничения на размер дефицита бюджета, однако соответствующее фискальное правило постоянно нарушается.

Регулярно нарушаются правила, связанные с дотационностью, хотя заметен положительный тренд в этом отношении. Следует отметить, что Минфин России не отслеживает соблюдение запрета устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. Представляется, что данное ограничение в плане контроля на практике неэффективно: и Конституция РФ, и федеральные законы исходят из принципа остаточной региональной компетенции, то есть относят все не закрепленные прямо за федеральным уровнем полномочия к полномочиям регионов. Кроме того, полномочия в федеральном законодательстве зачастую разграничены недостаточно четко. Поэтому в конечном счете возможность контроля соблюдения данного ограничения на практике представляется сомнительной.

Таблица 10 – Число регионов, нарушивших фискальные правила, ед.

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Фискальные правила, связанные с дотационностью региональных бюджетов								
Соблюдение нормативов расходов на оплату труда государственных гражданских служащих и (или) содержание органов государственной власти региона	6	8	2	2	1	3	1	0
Выполнение условий подписанных регионом с Минфином России соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета	н/д	н/д	3	4	5	5	3	2
Запрет на размещение бюджетных средств на банковских депозитах	н/д	н/д	н/д	н/д	1	0	0	0

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Фискальные правила, связанные со сбалансированностью и долговой устойчивостью региональных финансов								
Соблюдение ограничения на объем дефицита бюджета	1	1	2	3	7	11	7	6
Соблюдение ограничения на объем государственного долга	3	0	0	0	0	0	0	0
Соблюдение ограничения на объем расходов по обслуживанию государственного долга	0	0	0	0	0	0	0	0
Соблюдение ограничения на объем заимствований	1	0	0	1	0	0	0	0
Соблюдение ограничения на цели осуществления внешних заимствований	н/д	н/д	0	0	0	0	0	0

Источник: [2], составлено авторами.

Что касается самих механизмов обеспечения соблюдения фискальных правил, то возможны следующие варианты.

Прежде всего, согласно п. 5 ст. 130 БК РФ в случае несоблюдения условий предоставления межбюджетных трансфертов, к которым в том числе относятся фискальные ограничения, связанные с дотационностью (кроме размещения средств на банковских депозитах), или несоблюдения требований к размерам дефицита и долга Минфин России может приостановить или сократить предоставление межбюджетных трансфертов (кроме субвенций) региону-нарушителю до устранения нарушения.

Следует отметить, что п. 8 той же статьи предусматривает, как должны действовать фискальные ограничения в случае, если регион отказывается от получения дотаций: «В случае, если не позднее 1 октября текущего финансового года законом субъекта Российской Федерации принято решение об отказе, полностью или частично, от получения в очередном финансовом году дотаций из федерального бюджета, ограничения и меры, предусмотренные настоящим Кодексом и иными федеральными законами, в очередном финансовом году в отношении данного субъекта Российской Федерации применяются исходя из расчетного сокращения доли дотаций из федерального бюджета в собственных доходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определенного им путем отнесения к одному или распределения между несколькими из трех последних финансовых лет общей величины уменьшаемых дотаций в очередном финансовом году».

Отдельный механизм предусмотрен в случае нарушения ограничений по объемам долга и расходов на его обслуживание. Согласно ст. 112 БК РФ в случае нарушения ограничений в ходе исполнения регионального бюджета регион не вправе принимать новые долговые обязательства, за исключением долговых обязательств в целях реструктуризации регионального долга.

В отношении прочих фискальных правил, закрепленных в БК РФ, специальных механизмов не предусмотрено. Что касается фискальных правил, действующих при предоставлении федеральных бюджетных кредитов, то согласно ст. 306.7 БК РФ нарушение условий предоставления бюджетных кредитов «влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита, и (или) платы за пользование ими и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций)».

3 Фискальные правила для регионов, установленные на региональном уровне

Регионы сравнительно редко устанавливают для себя фискальные правила. Причем в большинстве случаев эти правила полностью дублируют соответствующие федеральные правила, установленные в БК РФ. В некоторых случаях регионы устанавливают более жесткие по сравнению с БК РФ правила. Региональные правила закрепляются в региональных законах о бюджетном процессе или бюджетном устройстве либо в специальных законах, например о межбюджетных отношениях или о региональном резервном фонде.

При этом может возникнуть ситуация, когда региональное законодательство не обновляется вслед за федеральным. Так, в ст. 19 закона «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике» продублирована старая редакция федерального фискального правила для регионов с уровнем дотационности более 40 %: «если в республиканском бюджете доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60 % объема собственных доходов консолидированного республиканского бюджета» [12].

В основном региональные фискальные правила касаются параметров долга (таблица 11). Следует обратить внимание на то, что сверх федеральных правил

некоторые регионы предусмотрели ограничения по структуре государственного долга. Кроме того, некоторые регионы на уровне подзаконных актов уже руководствуются ограничением на объем платежей по погашению и обслуживанию долга. Впрочем, соответствующий показатель рекомендован регионам Минфином России [9].

Таблица 11 – Примеры региональных фискальных правил

Федеральное фискальное правило	Примеры региональных правил
Ограничение на размер долга	<i>Более жесткое ограничение</i> (не более ... % объема доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений): Нижегородская область – 75 %; Пермский край – 50 %; Санкт-Петербург – 50 % <i>Другой способ установления ограничения:</i> Республика Башкортостан – не более 3 % валового регионального продукта
–	<i>Объем государственных гарантий:</i> Республика Карелия – не более 5 % объема доходов без учета безвозмездных поступлений. <i>Верхний предел долга по государственным гарантиям⁹:</i> Санкт-Петербург – не более 20 % объема доходов без учета безвозмездных поступлений; Нижегородская область – не более 15 % объема государственного внутреннего долга; <i>Доля государственных гарантий в государственном долге:</i> Санкт-Петербург – не более 15 %; Пензенская область – не более 5 %; Алтайский край – не более 10 %
Ограничение на объем платежей по погашению и обслуживанию долга (есть в НРБК, отсутствует в БК РФ)	Ивановская область – не более 10–13 % налоговых и неналоговых доходов и дотаций; Белгородская область – не более 10–15 % налоговых и неналоговых доходов и дотаций; Московская область – не более 15 % налоговых и неналоговых доходов; Санкт-Петербург – не более 20 % налоговых и неналоговых доходов

⁹ Следует отметить, что федеральное законодательство требует утверждать законом о бюджете верхний предел государственного долга по государственным гарантиям, однако не устанавливает количественных ограничений на этот предел.

Источник: составлено авторами на основе [13], [14], [15], [16], [17], [18], [19], [20], [21], [22], [23].

Что касается прочих фискальных правил, то многие регионы продублировали федеральные нормы касательно резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (объем фонда должен составлять не более 3 % общего объема расходов) и дорожных фондов. В части дорожных фондов как минимум 78 регионов предусмотрели в своих законах расширенный по сравнению с БК РФ перечень доходных источников, используемых для определения объема дорожного фонда.

Кроме того, интересен пример Москвы, которая по федеральному фискальному правилу в части условно утверждаемых расходов бюджета установила не только минимальные ограничения (2,5 % и 5 %), но и максимальные (10 % и 15 % соответственно) [24].

Обзор регионального бюджетного законодательства не выявил специальных механизмов обеспечения соблюдения фискальных правил.

4 Сравнение российской системы региональных фискальных правил с зарубежными системами

Анализ системы бюджетных правил, действующих на субнациональном уровне в Австралии, Бразилии, Германии, Индии, Канаде, США, Швейцарии и Российской Федерации, показывает разнообразие подходов к механизму установления бюджетных правил, их содержанию, способам контроля за выполнением фискальных ограничений и их корректировке в случае необходимости.

4.1 Установление бюджетных правил в зарубежных странах и Российской Федерации

В таких государствах, как США, Канада, Австралия, Швейцария, фискальные правила субфедерального уровня не регулируются центральным правительством. Субъекты федерации самостоятельно устанавливают набор фискальных ограничений, а также их параметры и механизм мониторинга за их соблюдением. При этом бюджетные правила могут устанавливаться как на уровне законодательства регионов

(США, Швейцария, большинство провинций Канады), так и в виде качественных ориентиров или количественных целевых индикаторов, применяемых при формировании бюджета (Австралия, отдельные провинции Канады).

В Германии, Индии, Бразилии, Российской Федерации фискальные правила для субъектов федерации устанавливаются главным образом на уровне центрального правительства. Наиболее жесткая иерархичность системы фискальных правил наблюдается в Бразилии: федеральным законом определен перечень бюджетных правил для всех уровней бюджетной системы страны. В Индии федеральный центр устанавливает бюджетные правила для штатов на уровне рекомендаций, однако штаты следуют им практически дословно в связи с высокой степенью политической зависимости губернаторов от центра. В Германии фискальные правила для земель установлены в Основном законе (Конституции) и ряде федеральных законов. При установлении фискальных правил для субфедерального уровня учитываются также наднациональные требования – индикаторы, установленные Европейской комиссией для расширенного правительства стран ЕС. Земли Германии имеют право устанавливать в своем законодательстве дополнительные бюджетные правила.

В Российской Федерации бюджетные правила для регионов установлены Бюджетным кодексом. Регионы формально могут вводить собственные фискальные ограничения, но на практике они лишь повторяют или в некоторой степени усиливают требования федерального уровня.

Страны различаются также по сроку действия бюджетных правил. В США и Швейцарии фискальные правила установлены в законах штатов (кантонов) на бессрочной основе. В Австралии пересмотр бюджетных правил происходит через каждый политический цикл (период работы правительства, который в настоящее время составляет три года). В Индии финансовая комиссия при Президенте формирует рекомендации по установлению фискальных правил на пятилетний срок. В Канаде правила формально являются бессрочными, однако после экономического кризиса 2008–2009 гг. они были пересмотрены в большинстве провинций. В Бразилии перечень фискальных правил законодательно определен на бессрочной основе, но конкретные значения параметров фискальных ограничений для всех уровней бюджетной системы устанавливаются ежегодно законом о бюджете страны. В Германии фискальные правила для субфедерального уровня установлены в Основном законе и, следовательно, имеют бессрочный характер. Однако в связи с внесением

поправок в Основной закон в настоящее время в Германии действует переходный период, в течение которого ряд земель применяет устаревшие требования к фискальным параметрам. Переходный период должен завершиться к 2020 г.

В России фискальные правила формально установлены бессрочно, но на практике в Бюджетный кодекс регулярно вносятся коррективы, уточняющие состав, численные параметры и область применения правил. Количественные ограничения на параметры долга и дефицита уточняются на ежегодной основе для каждого конкретного региона в соглашениях между федерацией и субъектом о предоставлении федеральных бюджетных кредитов.

4.2 Содержание бюджетных правил в зарубежных странах и Российской Федерации

Проведенный обзор бюджетных правил субфедерального уровня позволяет выделить несколько сфер, в отношении которых эти правила применяются:

- сбалансированность бюджета;
- государственный долг;
- доходы;
- расходы.

Рассмотрим каждую из выделенных сфер более подробно.

Правило *сбалансированности бюджета*, то есть требование к отсутствию бюджетного дефицита или ограничение его объема, в том или ином виде присутствует в системах бюджетных правил субнационального уровня всех рассмотренных стран. В США требования к сбалансированности бюджета присутствуют в законодательстве всех штатов, кроме Вермонта. В подавляющем большинстве случаев оно заключается в требовании бездефицитности бюджета на стадии планирования, а в 11 штатах – к отсутствию дефицита на всех стадиях бюджетного процесса. В законодательстве ряда штатов оговариваются условия, при котором дефицит временно допускается (например, кризисные явления в экономике). Во всех провинциях Канады требования к сбалансированности бюджета присутствуют, но различаются по содержанию: присутствуют требования к бездефицитности бюджета на стадии планирования, на стадии исполнения, в среднесрочной перспективе. В Швейцарии 15 кантонов из 26 придерживаются правила отсутствия бюджетного дефицита, остальные стремятся к отсутствию дефицита в среднесрочной перспективе. В отдельных кантонах правило

сбалансированности скомбинировано с правилом о доходах: в случае превышения определенного уровня дефицита необходимо поднять налоги в целях компенсации. В Германии новая редакция Основного закона обязывает земли не иметь структурного дефицита. В Индии для штатов устанавливаются рекомендуемый уровень «потолка» бюджетного дефицита, выраженный в процентах от ВРП, которого штаты должны достичь за пятилетний период. При этом штаты принимают собственные законы, в которых предельный размер дефицита может превышать рекомендованный уровень. Кроме того, допускается комбинация бюджетных правил: если правило по допустимому уровню долга в штате выполнено, то штат имеет право повысить на определенный процент допустимый размер дефицита. В штатах Австралии установлены достаточно мягкие требования к бюджетному дефициту, среди которых встречаются качественные характеристики, такие как «отсутствие дефицита в среднесрочной перспективе» или «разумное ограничение на размер дефицита». В отдельных штатах требования к дефициту установлены как параметры среднесрочной бюджетной стратегии правительства штата. В Бразилии параметры дефицита для субъектов как таковые не устанавливаются, но регионы обязаны согласовывать параметры доходов и расходов своих бюджетов с центральным правительством как на стадии планирования бюджета, так и на стадии исполнения.

В Российской Федерации установлены требования к предельному объему бюджетного дефицита регионов, выраженному в процентах от объема собственных доходов, при этом нормы предельного дефицита зависят от уровня дотационности региона. Также ограничения на объем дефицита определены в ежегодно принимаемых правилах предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов.

Требования к объему *государственного долга* регионов также присутствуют в большинстве рассмотренных государств. В США фискальные правила в отношении государственного долга существенно различаются в отдельных штатах. В большинстве штатов (около 40) приняты ограничения на объем ежегодных заимствований и общей суммы долга, в ряде штатов также лимитированы расходы на обслуживание долга. Различаются подходы к установлению показателя ограничения долга: таким показателем в различных штатах служит процент от доходов, процент от расходов, номинальный показатель. Конкретные параметры допустимого объема долга корректируются ежегодно. В Канаде правила в отношении долга действуют в 6

провинциях из 10 и также различаются содержанием: установление допустимого «потолка» долга как процента от ВРП, запрет наращивания долга, требование утверждения плана погашения долга. В Швейцарии требования по ограничению объема долга действуют в 14 кантонах из 26 и являются, как правило, качественными (без указаний конкретных параметров). В Австралии правила в отношении долга присутствуют во всех штатах и имеют разную форму: предельно допустимые показатели, целевые значения на среднесрочную перспективу, формулировка на качественном уровне. В Германии ограничение на долг земель следует из требования Евросоюза (долг расширенного правительства не должен превышать 60 % ВВП). Кроме того, в соответствии с новой редакцией Основного закона земли должны принять план сокращения долга. В Индии для всех штатов федерация устанавливает единый предельно допустимый уровень долговой нагрузки (в настоящее время – до 25 % ВРП). Этот лимит может быть повышен в случае сокращения годовой суммы выплаты процентов по заимствованиям. В Бразилии предельно допустимый объем долга рассчитывается на каждый финансовый год по формализованной методике, при этом ежегодные расходы на его обслуживание и погашение не должны превышать капитальных расходов.

В Российской Федерации Бюджетный кодекс устанавливает для регионов несколько видов фискальных ограничений в отношении долга: по объему долга, по объему расходов на обслуживание государственного долга, по предельному объему заимствований и условиям их дополнительного привлечения. Параметры ограничений в ряде случаев дифференцированы в зависимости от уровня дотационности регионов. Кроме того, ограничения по долгу ежегодно устанавливаются в правилах предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов и затрагивают структуру долга по видам долговых обязательств.

Фискальные правила в отношении *доходов* действуют не во всех государствах. В отдельных штатах США и некоторых провинциях Канады установлено правило, в соответствии с которым повышение налогов в регионе может осуществляться только при положительном решении референдума жителей региона. Также в нескольких штатах США действует правило «рост доходов штата не может превышать роста доходов граждан», в противном случае доходы должны быть возвращены налогоплательщикам. В Австралии штатам рекомендуется поддерживать уровень

налоговых доходов не выше определенного процента от ВРП, а в случае повышения доходов направлять их не на дополнительные текущие расходы, а на погашение долга. В Бразилии правила в отношении доходов сводятся к обязательности согласования прогноза доходов с федеральным центром и к требованиям точности этого прогноза. В Швейцарии, Германии, Индии специальные ограничения в отношении доходов региональных бюджетов не устанавливаются.

В Российской Федерации применяются ограничения на минимальные и максимальные ставки по отдельным видам региональных налогов вне зависимости от динамики бюджетных доходов, в отношении которых, в свою очередь, никаких требований не установлено.

Фискальные правила по *расходам* отсутствуют в Индии и Канаде. В отдельных штатах США введены ограничения на объем расходов штатов, привязанные к темпам роста расходов граждан, уровню инфляции или темпам экономического роста. В 12 из 26 кантонов Швейцарии установлены лимиты расходов, при этом в законодательстве кантонов оговорены отдельные условия их повышения (решение референдума, введение новых налогов). В отдельных штатах Австралии также введены предельные значения роста расходов, привязанные к темпу роста доходов штата, доходов граждан, приросту капитала. В Германии для расширенного правительства действует правило Евросоюза, в соответствии с которым рост государственных расходов не должен превышать среднесрочный уровень экономического роста либо должен быть профинансирован за счет дополнительных доходов. В некоторых землях введены ограничения на долю оплаты труда государственных служащих в расходах бюджета. В Бразилии «потолки» расходов регионов утверждаются ежегодно законом о бюджете. Отдельно оговаривается максимальная доля расходов на персонал.

В Российской Федерации установлены ограничения на состав и объемы расходных обязательств высокодотационных субъектов федерации, в том числе на объемы расходов на персонал и содержание органов власти. Эти же ограничения действуют при предоставлении регионам бюджетных кредитов.

Кроме того, в Российской Федерации действует система фискальных ограничений, аналогов которой не встречено ни в одной из рассмотренных стран – бюджетные правила, обусловленные уровнем дотационности регионов. Для высокодотационных регионов устанавливаются более строгие ограничения фискальных параметров, чем для прочих субъектов; устанавливается жесткий

федеральный контроль за региональным бюджетом как на стадии бюджетного планирования, так и на стадиях его исполнения и формирования отчетности.

4.3 Механизм контроля соблюдения бюджетных правил

Анализ показывает, что контроль за выполнением бюджетных правил и механизм принятия решений по результатам мониторинга является слабым местом системы фискальных правил в большинстве государств.

В США, Австралии, Канаде мониторинг выполнения бюджетных правил осуществляется в рамках текущего анализа бюджетной отчетности. Какие-либо санкции за нарушение фискальных ограничений не предусмотрены. Исключение составляют отдельные провинции Канады, в законодательстве которых предусмотрено снижение заработной платы ответственных чиновников в случае нарушения бюджетных правил по результатам исполнения бюджета. В некоторых кантонах Швейцарии в случае нарушения бюджетных правил сбалансированности по результатам исполнения бюджета правительство обязано в качестве компенсации поднять налоги или сократить расходы, что является своеобразной штрафной мерой для действующей власти, поскольку снижает ее политический рейтинг. В Германии и Индии мониторингом выполнения бюджетных правил занимается уполномоченный орган при правительстве, который вырабатывает рекомендации по достижению выполнения фискальных правил в случае их нарушения. При этом отсутствует реальный механизм принуждения регионов к принятию предписанных мер. В случае нарушения расширенным правительством Германии фискальных правил, установленных на уровне ЕС, на федеральное правительство и правительства земель налагаются штрафы, распределяемые между уровнями бюджетной системы в определенной пропорции. Наиболее жесткие санкции за нарушение фискальных правил предусмотрены в Бразилии. Штат, бюджетная политика которого не соответствует фискальным правилам, может быть ограничен в проведении кредитных операций, а также в получении трансфертов и государственных гарантий от центрального правительства. На индивидуальном уровне санкции могут быть направлены против чиновников, занимающих руководящие должности.

Заслуживают внимание подходы, применяемые в различных государствах к внесению корректировок в фискальные правила в случае необходимости. Так, в Канаде после экономического кризиса 2008–2009 гг. в фискальное законодательство

отдельных провинций были внесены поправки, в соответствии с которыми на определенный период допускается отклонение фискальных параметров от установленных правил. В нескольких кантонах Швейцарии законодательно определены случаи, когда региональное правительства вправе отклоняться от фискальных правил (рецессии, чрезвычайные ситуации). Допустимые диапазоны отклонений от бюджетных правил в определенных ситуациях установлены также в Германии. В Индии параметры бюджетных правил пересматриваются каждые пять лет, при этом учитываются достигнутые результаты, а также принимаются во внимание предложения регионов.

В Российской Федерации соблюдение основных фискальных правил отслеживается Минфином России в рамках ежегодного мониторинга соблюдения регионами требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации. Практика показывает, что регионы достаточно жестко соблюдают правила в отношении долговой политики (поскольку в случае их нарушения регион попадает под санкции, связанные с ограничением новых заимствований, и досрочный возврат бюджетных кредитов), но правила по сбалансированности региональных бюджетов регулярно нарушаются, и механизма для исправления этой ситуации у федерации нет. Следует отметить, что наличие бюджетного дефицита у российских регионов во многом обусловлено именно политикой федерального центра – прежде всего, необходимостью выполнения «майских указов» Президента. В Российской Федерации значения фискальных ограничений также могут изменяться в зависимости от экономической ситуации в стране. В частности, во время кризиса 2008–2009 гг. из расчета ограничений на параметры дефицита и долга были временно (фактически вплоть до 2017–2018 гг.) исключены отдельные виды долговых обязательств.

4.4 Направления совершенствования системы региональных фискальных правил в России

Основная задача бюджетных правил – повышение финансовой дисциплины и обеспечение сбалансированности бюджетной системы в долгосрочном периоде. Таким образом, бюджетные правила для регионов должны быть направлены на предотвращение кризисных явлений в финансовой системе региона исходя из внутренних причин, а также сглаживать последствия экономических циклов. Анализ

международного опыта показывает, что в настоящее время в зарубежных странах происходит пересмотр бюджетного законодательства в пользу более гибкой системы регулирования фискальных ограничений. Вызовы современного экономического развития требуют от инструментов бюджетной политики большей адаптивности. Гибкость фискальных правил позволяет бюджетной системе в определенных рамках подстраиваться под отклонения от нормальных условий функционирования без внесения изменений в законодательство, что делает бюджетный процесс более управляемым и предсказуемым. Кроме того, в мире наблюдается тенденция к большему разнообразию подходов в установлении бюджетных правил на субнациональном уровне. Регионы имеют право утверждать собственные параметры фискальных ограничений, которые отвечают как стратегическим, так и текущим потребностям территорий с учетом их индивидуальных особенностей.

Основываясь на результатах анализа российского и зарубежного опыта, можно предложить следующие изменения в системе фискальных правил для российских регионов:

- отменить привязку значений фискальных ограничений к уровню дотационности региона;
- установить дифференцированные значения фискальных ограничений для нормальных условий функционирования экономики и для условий кризиса (чрезвычайной ситуации);
- ввести опцию смягчения фискальных правил по сбалансированности для регионов, успешно соблюдающих ограничение по уровню долга;
- отменить бюджетные правила, соблюдение которых сложно проконтролировать и которые связаны не с параметрами бюджетной устойчивости (долгом и дефицитом), а с выбором структуры расходов (правила для дотационных регионов);
- рекомендовать регионам установить бюджетные правила, дополняющие федеральные требования.

Подробно данные рекомендации представлены в разделах 5 и 6.

5 Рекомендации по совершенствованию фискальных правил, устанавливаемых на федеральном уровне в отношении регионов

В настоящее время система бюджетных правил, устанавливаемых на федеральном уровне в отношении субъектов Российской Федерации, содержит в себе следующие элементы:

- правила в отношении долга (ограничения на объем заимствований, уровень долга и величину расходов на обслуживание долга);
- правила в отношении сбалансированности бюджета (ограничения на объем бюджетного дефицита);
- правила в отношении расходов (ограничения на объем отдельных видов расходов или на долю расходов определенного вида в структуре бюджета);
- прочие ограничения.

Рассмотрим рекомендации по совершенствованию каждого из элементов действующей системы бюджетных правил.

5.1 Правила в отношении долга

В соответствии с действующим бюджетным законодательством Российской Федерации, для регионов, доля дотаций в собственных доходах бюджета которых в двух годах из трех последних отчетных лет превышала 40 %, предельно допустимый размер государственного долга составляет 50 % общего объема налоговых и неналоговых доходов. Для прочих регионов предельный объем долга составляет 100 % от общего объема налоговых и неналоговых доходов.

Предлагается отменить дифференциацию значения предельно допустимого объема долга в зависимости от уровня дотационности региона и применить ко всем субъектам РФ единое ограничение на объем долга, равное 100 % от общей суммы налоговых и неналоговых доходов. Во-первых, факт дотационности для многих субъектов федерации обусловлен прежде всего не плохой финансовой дисциплиной, а неравномерным распределением доходной базы и особенностями развития в постсоветском пространстве. Поэтому дополнительное ограничение на уровень долга

не может способствовать укреплению бюджетной устойчивости дотационного региона, а напротив, препятствует возможности привлечения дополнительных средств в целях развития. Во-вторых, предельный размер долга выражен в процентах к объему налоговых и неналоговых доходов, которые в «бедных» регионах и муниципальных образованиях существенно ниже, чем в регионах-донорах или субъектах с относительно невысоким уровнем дотационности. Таким образом, даже в рамках единых требований к предельному значению отношения объема регионального долга к общему объему налоговых и неналоговых доходов у «бедных» регионов уровень долга будет ниже, чем у более обеспеченных.

Кроме того, предлагается законодательно закрепить возможность временного смягчения бюджетного правила в отношении объема долга для условий кризиса или чрезвычайной ситуации. Здесь и далее под кризисом мы будем понимать ситуацию, когда доходы консолидированного бюджета региона в реальном выражении (с корректировкой на уровень потребительских цен) падают по отношению к среднему значению за три последних отчетных года в реальном выражении более чем на 10 %. При этом падение доходов не должно быть связано с изменением системы разграничения полномочий. Чрезвычайную ситуацию предлагается определить как непредвиденные обстоятельства неблагоприятного характера, ликвидация последствий которых приводит к повышению расходов бюджета более чем на 10 %.

Рекомендуется для условий кризиса или чрезвычайной ситуации смягчить бюджетное правило в отношении объема долга на 20 % на три года (срок, достаточный для преодоления возникших проблем). То есть при выполнении вышеописанных критериев кризиса либо чрезвычайной ситуации предельно допустимый объем долга для субъектов федерации возрастает со 100 % до 120 % от общей суммы налоговых и неналоговых доходов сроком на 3 года. Практика смягчения фискальных правил в случае кризисных явлений в экономике или наступления чрезвычайной ситуации широко используется в странах мира (США, Канаде, Швейцарии, Германии) и является встроенным механизмом бюджетной политики, позволяющим гибко реагировать на шоковые ситуации без внесения изменений в законодательство. Снижение ограничения на объем долга в ситуации непредвиденного роста расходов дает регионам и муниципальным образованиям возможность привлекать дополнительные средства для преодоления кризисных последствий. Наличие данной опции в законодательстве предотвращает переход

бюджетной политики в «ручной режим», делает бюджетный процесс более управляемым и предсказуемым.

Также предлагается уточнить определение показателя ограничения на размеры предельного объема расходов на обслуживание долга. В соответствии с действующим законодательством, объем расходов на обслуживание государственного долга региона не должен превышать 15 % объема расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Рекомендуется вместо показателя расходов за вычетом субвенций в качестве ограничивающего фактора использовать показатель налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ. То есть в предлагаемой редакции бюджетное правило будет формулироваться следующим образом: «Установить размеры предельного объема расходов на обслуживание долга, равные 15 % объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета региона (муниципального образования)». Это нововведение позволит синхронизировать (привести к единому основанию) требования относительно предельного объема долга и бюджетного дефицита. Дополнительно предлагается ввести опцию смягчения данного правила в условиях кризиса или чрезвычайной ситуации на 5 % в течение трех лет.

Действующие ограничения на величину предельного объема заимствований рекомендуется сохранить без изменений: предельный объем заимствований не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств.

5.2 Правила в отношении сбалансированности бюджета

С 1 января 2018 года Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает предельно допустимый размер бюджетного дефицита регионов в объеме 10 % от суммы налоговых и неналоговых доходов.

В целях повышения гибкости бюджетной политики региональных органов государственной власти предлагается ввести в бюджетное законодательство смягчение бюджетного правила в отношении дефицита в кризисных (чрезвычайных) условиях, критерии которых определены выше. Рекомендуется повысить предельно допустимый размер дефицита на 5 % в случае кризиса или чрезвычайной ситуации сроком на один год.

Еще одним предложением по совершенствованию системы фискальных правил в отношении дефицита является возможность дифференциации предельного уровня данного показателя в зависимости от объема долга публично-правового образования. Рекомендуются установить отрицательную зависимость предельного объема дефицита бюджета субъекта федерации в зависимости от накопленного объема государственного долга. Таким образом, предельно допустимый уровень дефицита будет равен:

- 10 % объема налоговых и неналоговых доходов бюджета при объеме долга до 50 % объема налоговых и неналоговых доходов бюджета;
- % объема налоговых и неналоговых доходов бюджета при объеме долга от 50 % до 100 % объема налоговых и неналоговых доходов бюджета;
- 0 % объема налоговых и неналоговых доходов бюджета при объеме долга свыше 100 % объема налоговых и неналоговых доходов бюджета.

Законодательное допущение возможности наращивать дефицит только в случае выполнения жестких ограничений по уровню долга мотивирует регионы к сокращению общего объема задолженности и препятствует быстрому накоплению государственного и муниципального долга до предельных значений. Аналогичный подход с комбинированием допустимых значений различных фискальных параметров успешно применяется в некоторых странах мира, таких как Индия и Швейцария.

5.3 Правила в отношении расходов

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает два вида ограничений в отношении расходов дотационных регионов. Для субъектов федерации, в которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет составляет более 10 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, отношение доли расходов на оплату труда государственных служащих и (или) содержание органов власти ограничено нормативами, установленными Правительством Российской Федерации. Кроме того, для регионов с уровнем дотационности выше 10 % запрещено устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов федерации.

Предлагается отменить указанные ограничения на состав и объемы расходных обязательств субъектов федерации. Отметим, что в настоящее время эти фискальные правила недостаточно эффективно работают, поскольку их выполнение практически невозможно проконтролировать. Практика показывает, что правило по доле расходов на оплату труда и содержание органов власти можно обойти техническими методами в рамках манипуляций с бюджетной отчетностью. Что касается расходных обязательств, не относящихся к полномочиям региона, то установление и выполнение этих обязательств не противоречит Конституции и федеральным законам. Кроме того, в действующем законодательстве отдельные виды полномочий разграничены недостаточно четко. Отмена указанных ограничений приведет к повышению самостоятельности регионов в выработке и проведении собственной бюджетной политики.

5.4 Прочие ограничения

К сфере бюджетных правил можно отнести практику подписания соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета для субъектов Российской Федерации, в которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета. Подписание соглашения является условием предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций). В соответствии с типовой формой соглашения, разработанной Министерством финансов Российской Федерации, субъект должен взять на себя определенные обязательства: ежемесячное отсутствие задолженности по заработной плате и социальным пособиям, сокращение кредиторской задолженности, сокращение региональных налоговых льгот, сокращение недоимки, приведение тарифов на ЖКУ в соответствие с федеральными стандартами, ограничение численности работников бюджетной сферы, органов государственной власти, числа бюджетных учреждений и бюджетополучателей, ограничение роста оплаты труда государственных служащих, сокращение объемов государственного долга до определенного уровня, принятие мер для увеличения бюджетных доходов. Кроме того, в соглашении дублируются действующие положения Бюджетного кодекса, устанавливающие бюджетные правила в отношении дефицита, долга и расходов.

Выполнение указанных требований фактически переводит соответствующие субъекты на «ручное управление» из федерального центра и лишает их возможности проявлять какую-либо инициативу по проведению самостоятельной бюджетной политики с учетом индивидуальных особенностей территории и собственных приоритетов ее развития. Кроме того, неадекватными выглядят санкции за нарушение соглашений в виде лишения региона финансовой помощи, поскольку нарушение бюджетных правил чаще всего провоцируется именно недостаточностью финансовых средств на исполнение текущих обязательств.

В связи с этим предлагается отменить практику подписания соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета для высокودотационных субъектов РФ, сохранив ее только в отношении тех из них, которые допустили нарушение бюджетного законодательства. При этом рекомендуется ограничить текст соглашений вопросами, непосредственно связанными с выполнением нарушенных требований бюджетных правил. Таким образом, с одной стороны, решается точечная задача по выведению конкретного региона из неблагоприятных условий, с другой – исключаются элементы ручного управления регионами и повышается самостоятельность регионов в проведении собственной бюджетной политики. В качестве санкции за нарушение соглашения рекомендуется использовать административные механизмы: индивидуальную ответственность руководителей соответствующих финансовых органов (отстранение от должности) и штрафы.

5.5 Свод рекомендаций

Ниже обобщенно приведены отличия между действующей системой бюджетных правил, установленных на федеральном уровне в отношении регионов, и предлагаемыми вариантами (таблица 12).

Таблица 12 – Рекомендации по установлению бюджетных правил для субъектов РФ на федеральном уровне

Параметр	Действующие ограничения	Предлагаемые ограничения	
		В обычных условиях	Кризис + ЧС
Объем заимствований	Финансирование дефицита + погашение долга	Финансирование дефицита + погашение долга	
Объем долга	100 % налоговых и неналоговых доходов (50 % для субъектов с уровнем дотационности > 40 %)	100 % налоговых и неналоговых доходов	+ 20 % налоговых и неналоговых доходов в течение 3 лет
Объем расходов на обслуживание долга	15 % объема расходов без субвенций	15 % налоговых и неналоговых доходов	+ 5 % налоговых и неналоговых доходов в течение 3 лет
Дефицит (без учета уменьшения остатков и продажи активов)	15 % налоговых и неналоговых доходов (10 % для субъектов с уровнем дотационности > 40 %) с 2018 г. – 10 % налоговых и неналоговых доходов	10 % налоговых и неналоговых доходов, если долг < 50 % налоговых и неналоговых доходов	+ 5 % налоговых и неналоговых доходов на 1 год
		5 % налоговых и неналоговых доходов, если долг от 50 % до 100 % налоговых и неналоговых доходов	
		0 % налоговых и неналоговых доходов, если долг > 100 % налоговых и неналоговых доходов	
Ограничение расходов – отношение доли расходов на оплату труда государственных служащих и (или)	По нормативам для субъектов с уровнем дотационности > 10 %	-	-

Параметр	Действующие ограничения	Предлагаемые ограничения	
		В обычных условиях	Кризис + ЧС
содержание органов власти			
Ограничение расходов – невозможность устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов органов власти субъекта РФ	По нормативам для субъектов с уровнем дотационности > 10 %	-	-
Прочие ограничения – выполнение условий соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов (о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов)	Для субъектов с уровнем дотационности > 10 % (для всех дотационных субъектов с 2018 г.)	-	-

6 Рекомендации по совершенствованию фискальных правил, устанавливаемых на региональном уровне

Действующая система бюджетных правил в отношении регионов, установленных на федеральном уровне, практически не оставляет регионам пространства по выработке собственной политики фискальных ограничений в

дополнение к федеральным установкам. В настоящее время бюджетные правила субъектов чаще всего дублируют положения Бюджетного кодекса. В некоторых случаях выбирается отличный от федерального способ установления фискального ограничения (выбирается иной параметр – например, фиксируется предельное отношение долга не к доходам бюджета, а к ВРП). В то же время опыт стран, имеющих федеративное устройство, демонстрирует возрастание роли субъектов федерации в установлении параметров финансовой дисциплины. Выше было предложено внести изменения в действующее федеральное законодательство, которые частично смягчают действующие правила и допускают наличие нескольких режимов их применения. В случае принятия вышеизложенных предложений у регионов появляется возможность уточнять и дополнять федеральные требования к допустимым параметрам бюджета. Бюджетные правила регионального уровня позволят учитывать индивидуально сложившиеся особенности региона для выработки самостоятельной бюджетной политики. Рассмотрим варианты бюджетных правил, которые могут быть установлены на уровне субъектов федерации.

6.1 Правила в отношении долга

Во многих зарубежных странах на региональном уровне успешно применяется так называемое «золотое правило», ограничивающее расходы или заимствования текущими потребностями. Существует несколько интерпретаций «золотого правила», не все из которых приемлемы для российских условий (например, требование полного отсутствия бюджетного дефицита). При этом «золотое правило» в отношении заимствований может быть применено в России как правило регионального уровня.

Предлагается использовать формулировку «золотого правила», применяемую в Германии. Согласно этому правилу, объем осуществленных заимствований не должен превышать суммы расходов на погашение долга и инвестиционных расходов, запланированных на текущий год, прямо или косвенно влияющих на уровень экономической активности на соответствующей территории. Для условий кризиса или чрезвычайной ситуации, критерии которых были определены выше, рекомендуется допустить превышение объема заимствований над расходами на погашение долга и инвестициями в пределах 5 % от суммы налоговых и неналоговых доходов региона сроком на один год.

Требования к общему объему государственного долга субъекта Российской Федерации могут быть усилены на региональном уровне по сравнению с ограничениями, установленными федерацией, в случае, если уровень долга региона неустойчив и сильно колеблется по годам. Это может быть связано с индивидуальными особенностями функционирования субъекта федерации. В случае, если объем долга региона обладает высокой волатильностью, возрастает риск нарушения федерального бюджетного законодательства. В этом случае на уровне региона должны быть приняты дополнительные ограничительные меры.

Предлагается использовать следующую формулу (1) предельного размера государственного долга региона:

$$D_{\text{макс}} = 100 \% * (1 - (V - V_{\text{ср}})) \times \text{НиННД}, \quad (1)$$

где

$D_{\text{макс}_i}$ – предельно допустимый объем государственного долга субъекта Российской Федерации;

V – коэффициент вариации реальных доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

$V_{\text{ср}}$ – коэффициент вариации реальных доходов бюджетов субъектов в среднем по Российской Федерации;

НиННД – объем налоговых и неналоговых доходов субъекта Российской Федерации.

Коэффициент вариации реальных доходов бюджета субъекта Российской Федерации рассчитывается как отношение среднеквадратического отклонения налоговых и неналоговых доходов субъекта Российской Федерации в реальном выражении (с корректировкой на уровень инфляции) за определенный период к среднему значению налоговых и неналоговых доходов субъекта в реальном выражении за тот же период. Рекомендуется использовать период продолжительностью 5–10 лет. Для корректности расчетов желательно, чтобы в течение рассматриваемого периода не происходило существенного пересмотра системы разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы. Для условий кризиса или чрезвычайной ситуации рекомендуется смягчить региональное бюджетное правило в отношении объема долга на 20 % сроком на три года.

Аналогичным образом предлагается уточнить и федеральное бюджетное правило, ограничивающее объем расходов на обслуживание долга. Выше было предложено использовать в качестве ограничивающего параметра для объема расходов на обслуживание долга уровень, равный 15 % от налоговых и неналоговых доходов региона. Для регионов, в которых динамика изменения расходов на обслуживание долга неустойчива, возрастает риск нарушения федерального бюджетного законодательства. Для минимизации этого риска рекомендуется на региональном уровне ввести дополнительное страховочное ограничение, учитывающее вариацию изменений данного показателя. С учетом предлагаемых изменений, формула (2) предельно допустимых расходов на обслуживание долга региона будет иметь следующий вид:

$$\text{РОД}^{\text{макс}} = 15 \% \times (1 - (V - V_{\text{ср}})) * \text{НиННД}, \quad (2)$$

где

$\text{РОД}^{\text{макс}}_i$ – предельно допустимый объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации,

V – коэффициент вариации реальных доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

$V_{\text{ср}}$ – коэффициент вариации реальных доходов бюджетов субъектов в среднем по Российской Федерации;

НиННД – объем налоговых и неналоговых доходов субъекта Российской Федерации.

Для условий кризиса или чрезвычайной ситуации рекомендуется смягчить региональное бюджетное правило в отношении расходов на обслуживание долга на 5 % сроком на три года.

6.2 Правила в отношении сбалансированности

На региональном уровне рекомендуется применять модификацию «золотого правила» в отношении сбалансированности бюджета. Оно формулируется следующим образом: «дефицит бюджета не может превышать инвестиционных расходов бюджета, прямо или косвенно влияющих на уровень экономической активности на соответствующей территории». Применение «золотого правила» в

сочетании с федеральными ограничениями на допустимый объем дефицита даст регионам стимул пересмотреть структуру расходов в пользу роста капиталовложений в экономическое развитие. При этом в условиях кризиса или чрезвычайной ситуации рекомендуется смягчить данное бюджетное правило на 5 % сроком на 1 год.

6.3 Правила в отношении расходов

В соответствии с действующим бюджетным законодательством, федерация не накладывает ограничений на объемы, динамику и структуру расходов регионов. Единственным исключением являются ограничения на долю расходов на оплату труда государственных служащих (содержание органов государственной власти), а также запрет на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с реализацией региональных полномочий, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами, установленные для высокодотационных регионов. Выше было предложено отменить эти ограничения в целях повышения бюджетной самостоятельности публично-правовых образований субфедерального уровня.

В отдельных зарубежных странах регионы самостоятельно вводят ограничения на динамику и объем расходов. Наиболее распространенной практикой является привязка динамики расходов к экономическому росту (используется в отдельных штатах США, провинциях Канады). Это так называемый принцип «живи по средствам» (pay-as-you-go). Такой подход усиливает балансирующий эффект бюджетных правил, обеспечивает синхронизацию расходов и экономического развития, предупреждает необоснованное наращивание государственного сектора. Ограничение расходов темпами экономического роста является не только сдерживающей, но и дополнительной стимулирующей мерой, поскольку повышает мотивацию к ускоренному экономическому росту и создает предпосылки для развития негосударственных форм предоставления бюджетных услуг. Предлагается использовать следующую формулировку регионального бюджетного правила по ограничению расходов: темпы роста расходов не должны превышать динамики номинального ВРП.

6.4 Свод рекомендаций

Ниже обобщенно приведены предлагаемые варианты бюджетных правил, которые могут быть установлены на уровне субъектов Российской Федерации (таблица 13).

Таблица 13 – Рекомендации по установлению бюджетных правил для субъектов РФ на региональном уровне

Параметр	В обычных условиях	Кризис + ЧС	Комментарий
Объем заимствований	Погашение долга + инвестиционные расходы, прямо или косвенно влияющие на уровень экономической активности на соответствующей территории	+ 5 % налоговых и неналоговых доходов на 1 год	Рекомендуется для всех регионов как «лучшая практика»
Объем долга	$100 \% \times (1 - (V_i - V_{cp}))$ налоговых и неналоговых доходов, где V – коэффициент вариации реальных доходов бюджета субъекта	+ 20 % налоговых и неналоговых доходов в течение 3-х лет	Рекомендуется использовать в регионах с высокой волатильностью объема долга
Объем расходов на обслуживание долга	$15 \% \times (1 - (V_i - V_{cp}))$ налоговых и неналоговых доходов, где V – коэффициент вариации реальных доходов бюджета субъекта	+ 5 % налоговых и неналоговых доходов в течение 3-х лет	Рекомендуется использовать в регионах с высокой волатильностью расходов на обслуживание долга
Дефицит (без учета уменьшения остатков и продажи активов)	Инвестиционные расходы, прямо или косвенно влияющие на уровень экономической активности на соответствующей территории	+ 5 % налоговых и неналоговых доходов на 1 год	Рекомендуется для всех регионов как «лучшая практика»
Ограничение расходов	Темп роста расходов $\leq$ темп роста номинального ВРП		Рекомендуется для всех регионов как «лучшая практика»

6.5 Особенности применения фискальных правил в отдельных субъектах Российской Федерации

Выше было выделено 5 видов фискальных правил, рекомендуемых к применению на уровне субъектов Российской Федерации в дополнение к ограничениям на значения параметров бюджетной системы, определяемым на федеральном уровне. Предлагаются следующие фискальные правила регионального уровня:

- ограничение объема заимствований расходами на погашение долга и инвестиционными расходами;
- ограничение объема долга в зависимости от степени волатильности доходов бюджета региона;
- ограничение объема расходов на обслуживание долга в зависимости от степени волатильности доходов бюджета региона;
- ограничение уровня дефицита объемом инвестиционных расходов;
- ограничение темпа роста расходов темпом роста номинального ВРП.

Фискальные правила в отношении дефицита, объема заимствований и расходов бюджета рекомендуются к использованию во всех регионах как примеры «лучшей практики». Ограничения на заимствования и дефицит являются модификациями «золотого правила», используемого во многих европейских странах. Применение «золотого правила» ограничивает расходы или заимствования текущими потребностями, включая потребность в экономическом развитии (инвестиционные расходы).

Ограничение объема расходов темпами роста экономики региона связано с тем, что рост доходов региона, необусловленный экономическим ростом, носит, как правило, временный характер и связан с каким-либо нерегулярным поступлением (продажа активов, выплата задолженности крупным налогоплательщиком, получение целевого межбюджетного трансферта и т.д.). Таким образом, введение указанного ограничения направлено на предотвращение необоснованного наращивания расходов, которые с большой вероятностью сократятся в последующие периоды, то есть данная мера носит контрциклический характер.

Вместе с тем необходимо отметить, что статистический показатель валового регионального продукта формируется с лагом в 2 года, то есть для 2017 г. последним

отчетным годом является 2015 г. и т.д. В связи с этим использование показателя темпа роста ВРП как «ограничителя» роста расходов представляет определенный риск в случаях, когда экономика региона является моноотраслевой и показатели ее роста неустойчивы. В качестве примера можно привести промышленные регионы, экономика которых зависит от оборонного заказа. Если крупный заказ выполнен, ВРП региона резко растет, но если в следующем году заказ отсутствует, то снижается и объем добавленной стоимости. В случае применения к такому субъекту фискального правила по ограничению расходов в зависимости от темпов роста ВРП может возникнуть ситуация, когда в год экономического спада используются данные года, в котором имел место экономический рост. В данном случае бюджетное правило позволит наращивать расходы, в то время как финансовая ситуация требует их сокращения, то есть ограничительная мера оказывает противоположный, проциклический эффект. Во избежание подобных коллизий рекомендуется использовать правило ограничения расходов только в регионах с высокой степенью диверсификации экономики. В качестве оценки диверсификации экономики традиционно используется величина, обратная индексу концентрации (индекс Херфиндаля-Хиршмана), рассчитанному на основе показателей отраслевой структуры валовой добавленной стоимости. Индекс Херфиндаля-Хиршмана рассчитывается по формуле (3):

$$ИНН = S_1^2 + S_2^2 + \dots + S_n^2, \quad (3)$$

где

ИНН – индекс Херфиндаля-Хиршмана;

$S_1, S_2, \dots, S_n$ – доли показателя в общей структуре.

Таким образом, показатель диверсификации экономики i -го региона будет рассчитываться по формуле (4):

$$ДЭ_i = 1 / (ДВЭД_{i1}^2 + ДВЭД_{i2}^2 + \dots + ДВЭД_{in}^2), \quad (4)$$

где

$ДЭ_i$ – показатель диверсификации экономики i -го региона;

$DВЭД_{i1}, DВЭД_{i2}, \dots DВЭД_{in}$ – доли добавленной стоимости по соответствующим видам экономической деятельности в структуре валового регионального продукта.

Ниже приведены значения показателя диверсификации для субъектов Российской Федерации за 2015 г. (таблица 14).

Таблица 14 – Оценка диверсификации ВРП регионов России по видам экономической деятельности в 2015 г.

Субъект Российской Федерации	Индекс Херфиндала -Хиршмана	Показатель диверсификации	Отличие от среднероссийского уровня	
	ИНН	1/ИНН	Разность	%
Российская Федерация (сумма по субъектам)	0,11	8,77		
Белгородская область	0,13	7,51	-1,26	-14
Брянская область	0,13	7,76	-1,01	-12
Владимирская область*	0,16	6,23	-2,54	-29
Воронежская область	0,13	7,60	-1,17	-13
Ивановская область	0,13	7,57	-1,20	-14
Калужская область*	0,16	6,17	-2,60	-30
Костромская область	0,12	8,23	-0,54	-6
Курская область	0,11	8,74	-0,03	0
Липецкая область*	0,21	4,71	-4,06	-46
Московская область*	0,15	6,55	-2,22	-25
Орловская область	0,13	7,93	-0,84	-10
Рязанская область	0,15	6,68	-2,10	-24
Смоленская область	0,13	7,55	-1,22	-14
Тамбовская область	0,15	6,82	-1,95	-22
Тверская область	0,11	8,92	0,15	2
Тульская область*	0,20	4,89	-3,89	-44
Ярославская область	0,14	7,01	-1,76	-20
г. Москва*	0,19	5,24	-3,54	-40
Республика Карелия	0,11	9,52	0,75	9
Республика Коми*	0,18	5,59	-3,19	-36
Ненецкий автономный округ*	0,49	2,05	-6,72	-77
Архангельская область	0,12	8,38	-0,39	-4
Вологодская область*	0,21	4,79	-3,98	-45
Калининградская область	0,13	7,94	-0,83	-9
Ленинградская область*	0,15	6,50	-2,27	-26
Мурманская область	0,09	10,62	1,85	21
Новгородская область*	0,18	5,54	-3,23	-37
Псковская область	0,11	8,90	0,12	1

Субъект Российской Федерации	Индекс Херфиндаля -Хиршмана	Показатель диверсификации	Отличие от среднероссийского уровня	
	ИНН	1/ИНН	Разность	%
г. Санкт-Петербург*	0,15	6,47	-2,30	-26
Республика Адыгея	0,12	8,29	-0,48	-5
Республика Калмыкия*	0,16	6,14	-2,63	-30
Республика Крым	0,10	9,54	0,77	9
Краснодарский край	0,12	8,65	-0,12	-1
Астраханская область	0,12	8,08	-0,69	-8
Волгоградская область	0,13	7,98	-0,79	-9
Ростовская область	0,12	8,33	-0,44	-5
г. Севастополь	0,11	9,05	0,28	3
Республика Дагестан	0,15	6,63	-2,14	-24
Республика Ингушетия	0,13	7,49	-1,29	-15
Кабардино-Балкарская Республика	0,12	8,44	-0,33	-4
Карачаево-Черкесская Республика	0,13	7,77	-1,00	-11
Республика Северная Осетия-Алания	0,12	8,58	-0,20	-2
Чеченская Республика	0,12	8,24	-0,53	-6
Ставропольский край	0,11	8,80	0,02	0
Республика Башкортостан	0,14	6,93	-1,85	-21
Республика Марий Эл*	0,15	6,55	-2,22	-25
Республика Мордовия	0,12	8,12	-0,65	-7
Республика Татарстан	0,13	7,54	-1,23	-14
Удмуртская Республика	0,14	7,30	-1,47	-17
Чувашская Республика	0,13	7,80	-0,97	-11
Пермский край*	0,15	6,49	-2,28	-26
Кировская область	0,14	6,97	-1,80	-21
Нижегородская область*	0,16	6,22	-2,56	-29
Оренбургская область*	0,18	5,53	-3,25	-37
Пензенская область	0,12	8,23	-0,55	-6
Самарская область	0,13	7,74	-1,03	-12
Саратовская область	0,12	8,66	-0,11	-1
Ульяновская область	0,13	7,89	-0,88	-10
Курганская область	0,12	8,45	-0,32	-4
Свердловская область*	0,16	6,18	-2,59	-30
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра*	0,47	2,11	-6,66	-76
Ямало-Ненецкий автономный округ*	0,34	2,97	-5,80	-66
Тюменская область	0,12	8,28	-0,49	-6
Челябинская область*	0,17	5,72	-3,05	-35

Субъект Российской Федерации	Индекс Херфиндала -Хиршмана	Показатель диверсификации	Отличие от среднероссийского уровня	
	ИНН	1/ИНН	Разность	%
Республика Алтай	0,12	8,40	-0,38	-4
Республика Бурятия	0,10	9,65	0,88	10
Республика Тыва	0,12	8,23	-0,54	-6
Республика Хакасия	0,10	9,67	0,89	10
Алтайский край	0,12	8,08	-0,70	-8
Забайкальский край	0,11	8,79	0,02	0
Красноярский край*	0,17	5,90	-2,87	-33
Иркутская область	0,12	8,07	-0,70	-8
Кемеровская область	0,13	7,54	-1,23	-14
Новосибирская область	0,13	7,47	-1,30	-15
Омская область*	0,18	5,54	-3,23	-37
Томская область	0,14	7,03	-1,74	-20
Республика Саха (Якутия)*	0,26	3,83	-4,95	-56
Камчатский край	0,10	9,99	1,22	14
Приморский край	0,13	7,79	-0,99	-11
Хабаровский край	0,11	9,20	0,43	5
Амурская область	0,11	9,13	0,36	4
Магаданская область	0,14	7,18	-1,59	-18
Сахалинская область*	0,37	2,72	-6,05	-69
Еврейская автономная область	0,11	9,22	0,45	5
Чукотский автономный округ*	0,25	3,94	-4,83	-55

Примечание – В таблице астериском (*) выделены регионы, для которых показатель диверсификации экономики ниже среднероссийского более чем на 25%. Для таких субъектов применение фискального правила по ограничению роста расходов бюджета темпами роста ВРП не рекомендуется.

Источник: [1], расчеты авторов. В расчете использован показатель «Структура ВРП по видам экономической деятельности» в разрезе субъектов РФ за 2015 г.

Рекомендации по применению фискальных правил по ограничению объема долга и расходов на обслуживание долга зависят от степени волатильности доходов бюджета региона. Если диапазон колебаний доходов региона существенно превышает среднероссийский уровень, то такой регион имеет повышенный риск нарушения федерального бюджетного правила. Поэтому для укрепления финансовой устойчивости субъектам с высокой волатильностью доходов предлагается усилить фискальное правило в отношении долга и расходов на его обслуживание. В целях

выделения регионов, для которых целесообразно усилить степень ограничения на параметры долга, для всех субъектов Российской Федерации рассчитаны коэффициенты вариации доходов бюджета за период 2002–2016 гг. Выбор начального года обусловлен тем, что в 1998 г. произошел финансовый кризис, который так или иначе затронул все регионы и последствия кризиса преодолевались субъектами неравномерно в течение трех лет. С 2002 г. финансовая система субъектов адаптировалась к новым условиям функционирования экономики. Ниже приведены результаты расчета коэффициента вариации за указанный период (таблица 15).

Таблица 15 – Коэффициент вариации доходов бюджета субъектов Российской Федерации в 2002–2016 гг.

Субъект Российской Федерации	Коэффициент вариации	Сравнение со среднероссийским уровнем	
		Разность	%
Все субъекты РФ	0,197		
Белгородская область*	0,309	0,112	57
Брянская область	0,222	0,024	12
Владимирская область	0,219	0,022	11
Воронежская область*	0,274	0,076	39
Ивановская область	0,179	-0,018	-9
Тверская область	0,229	0,032	16
Калужская область	0,246	0,049	25
Костромская область	0,187	-0,010	-5
Курская область*	0,252	0,055	28
Липецкая область	0,133	-0,064	-32
Московская область*	0,276	0,079	40
Орловская область	0,191	-0,007	-3
Рязанская область	0,204	0,007	4
Смоленская область	0,234	0,037	19
Тамбовская область*	0,262	0,064	33
Тульская область	0,218	0,020	10
Ярославская область	0,185	-0,013	-6
г. Москва	0,232	0,035	18
Республика Карелия	0,197	-0,001	0
Республика Коми	0,156	-0,041	-21
Архангельская область	0,232	0,034	17
Вологодская область	0,167	-0,031	-16
Калининградская область*	0,300	0,102	52
Ленинградская область*	0,271	0,074	37
Мурманская область	0,242	0,045	23

Субъект Российской Федерации	Коэффициент вариации	Сравнение со среднероссийским уровнем	
		Разность	%
Новгородская область*	0,260	0,063	32
Псковская область	0,194	-0,003	-1
г. Санкт-Петербург*	0,267	0,070	35
Ненецкий автономный округ*	0,263	0,065	33
Республика Калмыкия	0,166	-0,031	-16
Краснодарский край*	0,266	0,068	35
Астраханская область*	0,282	0,085	43
Волгоградская область	0,229	0,031	16
Ростовская область	0,245	0,048	24
Республика Адыгея	0,210	0,012	6
Республика Дагестан*	0,256	0,058	29
Кабардино-Балкарская Республика	0,224	0,027	14
Республика Северная Осетия-Алания	0,156	-0,042	-21
Республика Ингушетия*	0,264	0,066	34
Ставропольский край	0,220	0,022	11
Карачаево-Черкесская Республика*	0,272	0,075	38
Чеченская Республика*	0,268	0,070	36
Республика Башкортостан	0,132	-0,066	-33
Республика Марий Эл	0,193	-0,005	-2
Республика Мордовия	0,171	-0,027	-14
Республика Татарстан	0,133	-0,065	-33
Удмуртская Республика	0,165	-0,032	-16
Чувашская Республика-Чувашия	0,190	-0,007	-4
Нижегородская область*	0,249	0,051	26
Кировская область	0,209	0,012	6
Самарская область	0,195	-0,003	-1
Оренбургская область	0,224	0,027	14
Пензенская область*	0,249	0,052	26
Пермский край	0,185	-0,013	-6
Саратовская область	0,207	0,010	5
Ульяновская область	0,237	0,040	20
Курганская область	0,211	0,013	7
Свердловская область	0,235	0,037	19
Тюменская область*	0,398	0,200	102
Челябинская область	0,196	-0,002	-1
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0,142	-0,055	-28

Субъект Российской Федерации	Коэффициент вариации	Сравнение со среднероссийским уровнем	
		Разность	%
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,112	-0,086	-43
Республика Бурятия	0,193	-0,004	-2
Республика Тыва	0,192	-0,005	-3
Алтайский край	0,204	0,006	3
Красноярский край	0,201	0,004	2
Иркутская область	0,197	0,000	0
Кемеровская область	0,212	0,015	8
Новосибирская область	0,242	0,045	23
Омская область	0,168	-0,029	-15
Томская область	0,181	-0,017	-8
Республика Алтай	0,173	-0,024	-12
Республика Хакасия	0,214	0,017	8
Забайкальский край	0,184	-0,014	-7
Республика Саха (Якутия)	0,184	-0,013	-7
Приморский край	0,234	0,036	18
Хабаровский край	0,179	-0,018	-9
Амурская область*	0,260	0,063	32
Камчатский край*	0,286	0,089	45
Магаданская область	0,168	-0,030	-15
Сахалинская область*	0,559	0,362	183
Еврейская автономная область	0,228	0,030	15
Чукотский автономный округ	0,225	0,027	14

Примечания

1 Из расчетов исключены Республика Крым и г. Севастополь, для которых расчет коэффициента вариации по доходам некорректен в связи со слишком коротким диапазоном данных;

2 Для Чеченской Республики расчет коэффициента вариации выполнен по данным 2004–2016 гг.;

3 В таблице астериском (*) выделены регионы, для которых коэффициент вариации доходов бюджета превышает среднероссийский уровень более чем на 25 %. Для таких субъектов рекомендуется установление дополнительных фискальных правил по ограничению объема долга и расходов на его обслуживание на уровне региона.

Источник: [1], [3], расчеты авторов.

Ниже приведены общие рекомендации по установлению фискальных правил на региональном уровне (таблица 16). Республике Крым и г. Севастополю рекомендуется использовать все предложенные виды фискальных правил, но использовать их «кризисный» вариант, поскольку экономика указанных субъектов федерации в настоящий момент испытывает переходный период.

Таблица 16 – Общие рекомендации по установлению фискальных правил на региональном уровне в разрезе регионов

Субъекты РФ	Ограничение на				
	объем займст- вований	объем долга	объем расходов на обслужи- вание долга	размер дефици- та	рост расходов
Белгородская область	+	+	+	+	+
Брянская область	+	-	-	+	+
Владимирская область	+	-	-	+	-
Воронежская область	+	+	+	+	+
Ивановская область	+	-	-	+	+
Тверская область	+	-	-	+	+
Калужская область	+	-	-	+	-
Костромская область	+	-	-	+	+
Курская область	+	+	+	+	+
Липецкая область	+	-	-	+	-
Московская область	+	+	+	+	-
Орловская область	+	-	-	+	+
Рязанская область	+	-	-	+	+
Смоленская область	+	-	-	+	+
Тамбовская область	+	+	+	+	+
Тульская область	+	-	-	+	-
Ярославская область	+	-	-	+	+
г. Москва	+	-	-	+	-
Республика Карелия	+	-	-	+	+
Республика Коми	+	-	-	+	-
Архангельская область	+	-	-	+	+
Вологодская область	+	-	-	+	-
Калининградская область	+	+	+	+	+
Ленинградская область	+	+	+	+	-
Мурманская область	+	-	-	+	+
Новгородская область	+	+	+	+	-
Псковская область	+	-	-	+	+

Субъекты РФ	Ограничение на				
	объем заимст- вований	объем долга	объем расходов на обслужи- вание долга	размер дефици- та	рост расходов
г. Санкт-Петербург	+	+	+	+	-
Ненецкий автономный округ	+	+	+	+	-
Республика Калмыкия	+	-	-	+	-
Краснодарский край	+	+	+	+	+
Астраханская область	+	+	+	+	+
Волгоградская область	+	-	-	+	+
Ростовская область	+	-	-	+	+
Республика Адыгея	+	-	-	+	+
Республика Крым	+	+	+	+	+
г. Севастополь	+	+	+	+	+
Республика Дагестан	+	+	+	+	+
Кабардино-Балкарская Республика	+	-	-	+	+
Республика Северная Осетия-Алания	+	-	-	+	+
Республика Ингушетия	+	+	+	+	+
Ставропольский край	+	-	-	+	+
Карачаево-Черкесская Республика	+	+	+	+	+
Чеченская Республика	+	+	+	+	+
Республика Башкортостан	+	-	-	+	+
Республика Марий Эл	+	-	-	+	-
Республика Мордовия	+	-	-	+	+
Республика Татарстан	+	-	-	+	+
Удмуртская Республика	+	-	-	+	+
Чувашская Республика	+	-	-	+	+
Нижегородская область	+	+	+	+	-
Кировская область	+	-	-	+	+
Самарская область	+	-	-	+	+
Оренбургская область	+	-	-	+	-
Пензенская область	+	+	+	+	+
Пермский край	+	-	-	+	-
Саратовская область	+	-	-	+	+
Ульяновская область	+	-	-	+	+
Курганская область	+	-	-	+	+
Свердловская область	+	-	-	+	-
Тюменская область	+	+	+	+	+
Челябинская область	+	-	-	+	-

Субъекты РФ	Ограничение на				
	объем заимст- вований	объем долга	объем расходов на обслужи- вание долга	размер дефици- та	рост расходов
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	+	-	-	+	-
Ямало-Ненецкий автономный округ	+	-	-	+	-
Республика Бурятия	+	-	-	+	+
Республика Тыва	+	-	-	+	+
Алтайский край	+	-	-	+	+
Красноярский край	+	-	-	+	-
Иркутская область	+	-	-	+	+
Кемеровская область	+	-	-	+	+
Новосибирская область	+	-	-	+	+
Омская область	+	-	-	+	-
Томская область	+	-	-	+	+
Республика Алтай	+	-	-	+	+
Республика Хакасия	+	-	-	+	+
Забайкальский край	+	-	-	+	+
Республика Саха (Якутия)	+	-	-	+	-
Приморский край	+	-	-	+	+
Хабаровский край	+	-	-	+	+
Амурская область	+	+	+	+	+
Камчатский край	+	+	+	+	+
Магаданская область	+	-	-	+	+
Сахалинская область	+	+	+	+	-
Еврейская автономная область	+	-	-	+	+
Чукотский автономный округ	+	-	-	+	-

Заключение

Региональные фискальные правила существуют не только в России, но в той или иной форме и в других странах, при этом в децентрализованных федерациях правила устанавливаются самими регионами, а в более централизованных федерациях, включая Россию, – центральным правительством. Наиболее популярными правилами являются ограничения по размерам дефицита бюджета, долга, расходов на его обслуживание и новых заимствований. При этом система российских фискальных правил для регионов не включает механизма автоматической корректировки ограничений в период кризиса или чрезвычайной ситуации, то есть не является достаточно гибкой. Кроме того, российская система содержит фискальные правила для дотационных регионов, что не имеет распространения в зарубежной практике и не представляется целесообразным, поскольку дотационность определяется, в первую очередь, дифференциацией объективных экономических и природных условий, а не результатами фискальной политики регионов.

С учетом результатов изучения российского опыта применения фискальных правил для регионов и сопоставления этого опыта с зарубежной практикой требуют пересмотра как перечень и условия применения действующих региональных фискальных правил, так и предельные значения последних. Общим направлением изменений должно стать расширение возможностей субъектов Российской Федерации по выработке собственной политики фискальных ограничений в дополнение к федеральному регулированию за счет смягчения федеральных фискальных ограничений на параметры региональных бюджетов и разработки нескольких режимов их применения (нормальные условия и условия кризиса или чрезвычайной ситуации).

В число предложений по совершенствованию фискальных правил, которые устанавливаются на федеральном уровне в отношении субъектов Российской Федерации, входят:

- отмена дифференциации значения предельно допустимого объема государственного долга региона в зависимости от уровня его дотационности. Вместо указанного рекомендовано использовать единое для всех субъектов федерации ограничение на объем долга: 100 % от общей суммы налоговых и неналоговых доходов бюджета. В случае

кризиса (чрезвычайной ситуации) следует смягчить правило в отношении объема долга на 20 % на три года;

- определение показателя ограничения на размеры предельного объема расходов на обслуживание долга как величины, равной 15 % объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета региона. В условиях кризиса или чрезвычайной ситуации правило смягчается на 5 % в течение трех лет;
- дифференциация предельного уровня ограничения на размер дефицита регионального бюджета в зависимости от накопленного объема государственного долга субъекта Российской Федерации. Смягчение бюджетного правила (повышение предельно допустимого размера) в отношении дефицита регионального бюджета реализуется в кризисных (чрезвычайных) условиях на 5 %;
- отмена ограничений по уровню дотационности.

Региональные фискальные правила, устанавливаемые субъектами федерации, уточняют и дополняют перечисленные выше федеральные ограничения с учетом региональных особенностей. В основном более строгие ограничения рекомендуется использовать регионам с высокой волатильностью доходов бюджета.

Список литературы

- 1 Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – М., сор. 2005–2017. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>.
- 2 Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – М., сор. 2005–2017. – Режим доступа: <http://minfin.ru/ru/>.
- 3 Официальный сайт Федерального казначейства [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – М., сор. 2005–2017. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/>.
- 4 OECD Regions at a Glance 2016 // Официальный сайт OECD [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Paris: OECD Publishing. – 2016. – Режим доступа: http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.
- 5 Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2016 № 1482 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2017 год». // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 6 Бюджетный кодекс Российской Федерации // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 7 Вышковский К.В. Новации Бюджетного кодекса Российской Федерации в части оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс] // Презентация, г. Уфа, 7–8 июля 2016 г. – Режим доступа: <http://minfin.ru>.
- 8 Федеральный закон от 09.04.2009 № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 9 Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – Режим доступа: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=104993.

- 10 Долговая устойчивость российских регионов [Электронный ресурс] // Бюджет.ру. – 19.10.2016. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/311762.php>.
- 11 Налоговый кодекс Российской Федерации // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 12 Закон Чеченской Республики от 14.07.2008 № 39-РЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 13 Закон Республики Карелия от 31.12.2009 № 1354-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 14 Закон Нижегородской области от 07.09.2006 № 83-З «О государственном долге Нижегородской области» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 15 Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 16 Закон Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 17 Постановление Правительства Республики Башкортостан от 26.12.2014 № 619 «Об утверждении Основных направлений долговой политики Республики Башкортостан на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 18 Постановление Правительства Белгородской области от 22.12.2014 № 473-пп «Об утверждении основных направлений долговой политики Белгородской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 19 Постановление Правительства Ивановской области от 31.08.2016 № 274-п «Об утверждении основных направлений государственной

- долговой политики Ивановской области на период до 2030 года». // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 20 Постановление Правительства Московской области от 05.03.2015 № 109/8 «Об утверждении Долговой политики Московской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 21 Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.03.2016 № 174 «Об утверждении Основных направлений долговой политики Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов». // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 22 Приказ Министерства финансов Пензенской области от 29.06.2012 № 57 «Об утверждении системы критериев оценки реализации долговой политики Пензенской области». // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 23 Распоряжение Администрации Алтайского края от 28.03.2016 № 75-р. // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].
- 24 Закон г. Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017].