

Бюджетная система России: насколько устойчива?¹

Михайлова А.А., Тимушев Е.Н.

В статье уточняются понятия бюджетной устойчивости и ее основные индикаторы, оценивается устойчивость бюджетной системы России на региональном уровне. Выбор темы обусловлен важностью управления рисками прекращения выполнения бюджетной системой своих функций в условиях общемировой тенденции роста государственного долга. Осуществляется обзор академических исследований и нормативно-правовых документов, анализируются данные Международного валютного фонда. Работа дифференцирует понятия бюджетной и долговой устойчивости. Установлено, что бюджетная устойчивость означает такой механизм функционирования бюджетной системы, когда достижение ее целей в настоящем не снижает вероятности достижения целей в будущем. Долговая устойчивость обеспечивает условия для контрциклической бюджетной политики – важнейшего элемента бюджетной устойчивости. Таким образом, бюджетная устойчивость зависит не столько от величины долга, сколько от институтов бюджетной системы и госуправления в целом. Найдено, что риски бюджетной устойчивости России наиболее высоки на региональном уровне, где органы власти обладают малым объемом полномочий, в том числе по регулированию параметров долга. Новая методика оценки долговой устойчивости субъектов, утвержденная Правительством Российской Федерации (ст. 107.1 Бюджетного кодекса РФ), отражает их кредитоспособность, обеспечивает гибкость и корректно дифференцирует регулирующие меры в зависимости от величины долга. Однако она не в полной мере отражает институциональный и экономический аспекты, которые мы предлагаем учитывать в разработанном нами индексе бюджетной устойчивости, но при этом предполагает уменьшение бюджетной самостоятельности отстающих регионов. Мы приходим к выводу, что на основе индикаторов долговой устойчивости более эффективно ограничивать полномочия регионов только в рамках долговой политики, без дополнительных ограничений в сфере расходов.

¹ Статья подготовлена в рамках исследования «Теоретические основы оценки бюджетной устойчивости региона и ее применение в системе государственного управления», проводимого в рамках реализации государственного задания РАНХиГС на 2020 г.

Михайлова Анна Александровна – к.э.н., доцент, старший научный сотрудник Института прикладных экономических исследований РАНХиГС. E-mail: aam@irop.ru

Тимушев Евгений Николаевич – м.н.с. Института социально-экономических и энергетических проблем Севера ФИЦ Коми НЦ УрО РАН. E-mail: evgeny_timushev@mail.ru

Статья поступила: 25.06.2020/Статья принята: 11.11.2020.

Ключевые слова: бюджетная устойчивость; долговая устойчивость; сбалансированность; налоговая нагрузка; бюджетная децентрализация; бюджетные правила; региональные бюджеты; кредитные рейтинги.

DOI: 10.17323/1813-8691-2020-24-4-572-597

Для цитирования: Михайлова А.А., Тимушев Е.Н. Бюджетная система России: насколько устойчива? *Экономический журнал ВШЭ*. 2020; 24(4): 572-597.

For citation: Mikhaylova A.A., Timushev E.N. Russia's Budgetary System: How Much Sustainable? *HSE Economic Journal*. 2020; 24(4): 572-597. (In Russ.)

Введение

Развитие мировой экономики, как и состояние государственных финансов, в настоящее время характеризуется высокой неустойчивостью. Во многих странах мира на фоне низких ставок процента происходит быстрый рост государственного долга [Kose et al., 2020]. История показывает, что подобные тенденции в прошлом (также с низкими ставками и новациями в финансовых инструментах) приводили к финансовым и макроэкономическим кризисам. Однако для текущего периода характерно усложнение состава кредиторов и условий долговой эмиссии, малые масштаб и эффективность бюджетных инвестиций. Замечено, что высокая долговая нагрузка влечет снижение производительности труда [Global Economic Prospects, 2020], и это негативно влияет на динамику развития национальных экономик. Повышенная неопределенность, сопровождающая пандемию COVID-19 и вынужденные меры по борьбе с его распространением – сдерживание экономической активности и повышение бюджетных расходов, – оказывают дополнительное давление на государственные финансы.

Неоднозначные оценки бюджетной устойчивости России в межстрановом сопоставлении обуславливают интерес в уточнении понятий бюджетной/долговой устойчивости и состава формирующих их показателей. С одной стороны, к потенциальному долговому кризису Россия подходит с низким внешним долгом, гибким валютным курсом, консервативным бюджетным правилом и ценовой стабильностью [Hooked On Oil... 2019]. С другой стороны, Россия имеет низкий кредитный рейтинг от ведущих агентств, сопоставимый с оценкой кредитоспособности/долговой устойчивости Индии и Бразилии. Доля сырьевого сектора в структуре экономики России и доходах бюджета остается большой, высока и роль государства, особенно в банковской сфере, сохраняется неопределенность внешнеполитических факторов [Fitch Affirms Russia... 2019]. Низкие темпы роста экономики вызваны демографическими и институциональными факторами и низкой производительностью труда [Russian Federation... 2019].

Бюджетная устойчивость страны во многом определяется бюджетной устойчивостью ее регионов. Экономический кризис 2020 и налогово-бюджетные меры по его преодолению угрожают устойчивости бюджетной системы в наибольшей степени именно на региональном уровне. Однако еще до начала продолжающегося кризиса долговая нагрузка субъектов России представляла серьезную проблему как для состояния бюджет-

ной системы, так и финансов и экономики России в целом. Несмотря на высокие риски бюджетной устойчивости со стороны региональных финансов, в настоящий момент в России отсутствует сложившаяся методология оценки региональной бюджетной устойчивости. Есть отдельные элементы и новые подходы, но единый механизм по-прежнему находится в стадии становления.

Отмеченные обстоятельства обуславливают актуальность исследования понятия бюджетной устойчивости, ее взаимосвязи с риском погашения долговых обязательств регионов (долговой устойчивости), упорядочивания инструментов регулирования бюджетной/долговой устойчивости и определения количественных значений соответствующих индикаторов в бюджетной системе России. Цель работы – уточнить понятие бюджетной устойчивости и предложить методiku ее оценки для субъектов России.

В разделе 1 мы дифференцируем понятия бюджетной и долговой устойчивости и показываем, почему это важно. Обзор концепций бюджетной устойчивости (раздел 2) позволил выделить основные направления анализа и показатели, характеризующие ее состояние. Мы анализируем позиции России в сравнении с международными данными в разделе 3 и меры федерального регулирования долговой устойчивости регионов России – в разделе 4. В разделе 5 мы строим индексы бюджетной и долговой устойчивости, показываем разницу между ними и делаем вывод, что текущая методика оценки долговой устойчивости субъектов России (ст. 107.1 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ)), несмотря на свои преимущества, может снижать бюджетную самостоятельность органов власти даже в субъектах с относительно устойчивыми финансами, основываясь сугубо на формальных индикаторах долга.

1. Бюджетная устойчивость vs Долговая устойчивость

Понятие устойчивости (*sustainability*) применительно к экономическому развитию традиционно означает такой процесс изменений, когда использование ресурсов, создание технических новаций и институциональные преобразования согласуются как с настоящими, так и будущими потребностями [Наше общее будущее, 1987]. Если использовать данный подход при анализе государственных финансов, устойчивость бюджетной системы не просто означает платежеспособность (*solvency*) правительства в конкретный момент времени, а учитывает непрерывное выполнение его функций при заданных целях бюджетной политики, состоянии ликвидности и готовности исполнения обязательств [Burnside, 2005]. Ключевая характеристика *бюджетной устойчивости (fiscal sustainability)* – межвременное согласование удовлетворения потребностей налогоплательщиков, – является гораздо более широким феноменом, чем просто *долговая устойчивость (debt sustainability)* – своевременное и полное исполнение долговых обязательств без существенного риска отказа от исполнения в последующих периодах. На наш взгляд, смешение понятий бюджетной и долговой устойчивости ошибочно: бюджетная устойчивость зависит не только от вероятности исполнения долговых обязательств, но и особенностей строения (структуры) и взаимосвязанности всех параметров бюджета – доходов, расходов и баланса между ними (табл. 1). Недоучет аспектов бюджетной устойчивости, не связанных с параметрами долга, может нести риски неадекватной оценки состояния бюджетной системы и принятия мер, не способствующих ее укреплению и продолжению успешного функционирования.

Таблица 1.

Различия между бюджетной и долговой устойчивостью

Критерий различия	Долговая устойчивость	Бюджетная устойчивость
Критерий наличия устойчивости	Своевременное и полное исполнение долговых обязательств в настоящее время без риска отказа от исполнения в последующих периодах	Финансовое обеспечение реализации целей публично-правового образования в настоящем без ущерба достижению целей в будущем
Инструменты обеспечения	Наличие и эффективность элементов контрциклической бюджетной политики – бюджетных правил, резервных фондов	Строение институтов (правил, норм) бюджетной политики – элементов налогообложения, распределения полномочий по уровням системы, правил выделения межбюджетных трансфертов
Основной параметр бюджета	Баланс доходов и расходов	Доходы, расходы, структура и баланс между ними

Источник: составлено авторами.

Широта понятия бюджетной устойчивости проявляется в ее ключевой особенности – временном подходе к оценке удовлетворенности потребностей налогоплательщиков (учет как текущих, так и будущих потребностей). Напротив, концепции платежеспособности и ликвидности, описывающие ее в рамках долговой устойчивости, точнее характеризуются более узким понятием фискальной позиции (*fiscal position*) [Schick, 2005]. Таким образом, под *бюджетной устойчивостью* следует понимать такое финансовое состояние общественного сектора, когда реализация целей государства, регионов и муниципалитетов в настоящее время не ставит под сомнение достижение целей в будущем.

Наряду с долговой устойчивостью, одним из критериев бюджетной устойчивости является резилиентность (*resilience*) бюджетной системы – мера ее уязвимости в краткосрочной перспективе к воздействию кризисов разного рода, включая экономические, социальные и экологические [Fassi, Sedini, 2018; Климанов и др., 2018]. Исследования понятия резилиентности (например: [Климанов и др., 2019]) позволяют расширить трактовку бюджетной устойчивости: в краткосрочной перспективе она предполагает продолжение функционирования бюджетной системы даже под влиянием негативных внешних шоков и вызовов, а в долгосрочной – сбалансированное развитие системы доходов и расходов государства (региона, муниципалитета), с учетом взаимоотношений данной системы с частным сектором экономики.

2. Концепции бюджетной устойчивости

Подходы к анализу устойчивости бюджетной системы весьма разнообразны.

Концепция бюджетного разрыва (fiscal gap) применяется в бюджетном прогнозировании и предусматривает долгосрочную оценку разницы доходов и расходов в зависимости от параметров сценарного социально-экономического прогноза (см., например:

[Goryunov et al., 2015]). В цитируемой работе авторы приходят к выводу о наличии разрыва для бюджетной системы России вследствие комбинации роста обязательств по социальным расходам и снижения доходов от добывающего сектора. Однако следует подчеркнуть, что любое прогнозирование параметров для бюджетной системы ресурсозависимой экономики содержит повышенные риски ошибки в силу нестационарности ряда динамики мировой цены на нефть [Дробышевский, Синельников-Мурылев, 2012]. Оценки бюджетного разрыва используются в политике бюджетной консолидации (*fiscal consolidation*) при определении ее размеров, временных рамок и инструментов [Sutherland et al., 2012]. Политика бюджетной консолидации, в свою очередь, нацелена на расширение фискального пространства (*fiscal space*), которое характеризует способность бюджетной политики поддерживать спрос в экономике без ущерба для бюджетной устойчивости.

Терминологически, бюджетный разрыв – дисбаланс между налоговым потенциалом и оценкой расходных обязательств – следует отличать от *бюджетной несбалансированности* (*fiscal imbalance*) (см., например: [Shah, 2007]). Последний термин, как правило, обозначает фактическую недостаточность доходов для исполнения расходов и «смотрит» на прошлые данные, тогда как бюджетный разрыв оценивает ситуацию в будущем.

В децентрализованных бюджетных системах бюджетная несбалансированность приобретает несколько иное значение, так как дополняется вектором межбюджетных отношений – вертикальным и горизонтальным. Соответственно применяются понятия *вертикального и горизонтального дисбаланса*. Количественно их характеризуют показатели бюджетной децентрализации (размер полномочий органов власти регионов), зависимости от трансфертов (*transfer dependency*) и вертикальной несбалансированности (*vertical fiscal imbalance*) (см., например: [Aldasoro, Seiferling, 2014]).

Устойчивости налоговых доходов способствует практическое воплощение концепции стабильной налоговой нагрузки (*tax smoothing*) [Barro, 1979]. Она берет истоки из теоремы эквивалентности Д. Рикардо, согласно которой способ финансирования расходов (налоги или заимствования) нейтрален по отношению к факторам экономического роста. Однако внутри структуры налоговых доходов налоги на товары считаются более предпочтительными по сравнению с налогами на труд (*labor tax, payroll tax*) – как с точки зрения бюджетной консолидации, так и поддержки экономического роста [Anderson et al., 2014].

Быстрая диагностика устойчивости расходов может быть проведена через оценку роли капитальных расходов в их структуре. Так как бюджетные инвестиции наиболее эффективно финансировать в форме заимствований («золотое правило» общественных финансов [Legacies, Clouds, Uncertainties... 2014]), высокий уровень капитальных расходов может быть индикатором высокой бюджетной устойчивости. Но в общем случае устойчивость расходов оценивается через степень их про- или контрцикличности в ответ на сложившуюся макросреду. Контрцикличность расходов необходима для макроэкономической стабильности и оценивается через эластичность расходов от ВВП.

Если оценка устойчивости доходов и расходов предполагает анализ реакции параметров бюджета в ответ на макроэкономические индикаторы, то не менее важна обратная оценка воздействия мер бюджетной политики на макроэкономику. В литературе основное внимание обычно уделяется фискальному мультипликатору, который характеризует влияние расходов на рост валового продукта. Современные работы приходят к выводу о низком значении фискальных мультипликаторов в России, особенно для расходов

бюджета [Власов, Дерюгина, 2018]. Однако, на наш взгляд, не менее важны показатели автоматических стабилизаторов (например, оценки степени прогрессивности налогов и социальных трансфертов) и структурного баланса (см., например: [Now Is the Time... 2015]). Оба индикатора важны при анализе бюджетной устойчивости, так как влияют на фактический баланс доходов и расходов в бюджетной системе. При успешной работе стабилизаторов эффект дискреционных мер действительно не должен быть высоким.

В рамках анализа общей бюджетной устойчивости исследования ее долгового аспекта занимают весьма заметное место. Актуальность подобных исследований обусловлена тем, что контрциклическая бюджетная политика – важнейший элемент бюджетной устойчивости – возможна только при высокой долговой устойчивости. Напротив, рост риска неисполнения долговых обязательств сокращает возможности заимствований [Hamilton, Flavin, 1986]. Одним из перспективных направлений поиска причин роста дефицита и долга бюджетной системы является анализ соответствующих институциональных и политэкономических факторов (см., например: [Bucovetsky et al., 2002]). В России проблема неадекватного разграничения полномочий обусловила проведение масштабной инвентаризации в начале 2000-х годов и во второй половине 2010-х годов [Лавров, 2019]. Оценка долговой устойчивости может проводиться несколькими способами.

В мировой литературе большое число исследований осуществляется через применение общей модели бюджетной корректировки (*fiscal adjustment*) в той или иной спецификации. Это весьма сложный метод и в его рамках применяется полный инструментарий моделирования в условиях динамического общего равновесия (*dynamic general equilibrium framework*) (см., например: [D'Erasmus et al., 2016]). Обычно ставится задача оценить последствия различных мер повышения платежеспособности. В России в числе наиболее близких к данной теме работ можно отметить статью [Власов и др., 2013], в которой оценивается влияние основных факторов бюджетной устойчивости (например, демографических) и элементов федеральных бюджетных правил на риски ее снижения.

К числу менее сложных и поэтому более распространенных методов анализа долговой устойчивости принадлежат 1) методика Бона и 2) тест на фискальное доминирование. Методика Бона [Bohn, 1998] состоит в оценке реакции первичного (без учета расходов на обслуживание долга) сальдо бюджета на изменение долга. Здесь тестируется соблюдение межвременного бюджетного ограничения, которое фиксируется в случае роста первичного сальдо при росте задолженности. Диагностика фискального доминирования анализирует, зависят ли параметры бюджетов субъектов от долговой позиции.

Таким образом, в финансовой науке не сложился универсальный инструментарий анализа бюджетной и/или долговой устойчивости. Однако широта подходов к анализу и их разнообразие не только подтверждают отличия между данными понятиями, но также исходят из понимания бюджетной устойчивости как состояния общественных финансов, которое охватывает в том числе и способность/готовность финансовой администрации исполнить долговые обязательства. При анализе бюджетной устойчивости в дополнение к индикаторам долга целесообразно учитывать временные и структурные (в том числе межуровневые) характеристики основных параметров бюджета – структуру налоговых доходов, структуру и воздействие расходов на макроиндикаторы, баланс доходов и расходов, состояние межбюджетных отношений и достаточность полномочий нижестоящих органов власти.

3. Россия и мир

В данном разделе мы приводим результаты сравнительного анализа основных показателей устойчивости по данным бюджетной системы России, основных групп развитых государств (ОЭСР, Европейский союз, G20), стран с богатыми запасами полезных ископаемых (ресурсных экономик)² и государств с федеративным устройством. Мы основываемся на данных Международного валютного фонда (IMF) и Всемирного банка (World Bank) (см. табл. П1 Приложения) и считаем средние простые величины по выбранным показателям. Для получения агрегированной оценки по группам стран мы рассчитывали среднюю взвешенную, где весами являлись доля ВВП страны в сумме ВВП соответствующей группы.

Бюджетную систему России отличает крайне низкий уровень долга *DEBT.GROSS*, обусловленный профицитом консолидированного бюджета (табл. 2). Более того, темп роста долга *DEBT.R* в среднем отрицательный и гораздо меньше средних темпов роста экономики *GDP.R*, что не так часто встречается на мировой арене. С другой стороны, непосредственно сам средний темп роста экономики России *GDP.R* за 2010–2018 гг. (1,9%) ниже большинства (кроме Бразилии) ресурсных и федеративных государств (2,1 – 3,0%) и групп развитых стран, входящих в ОЭСР и G20 (2,0 – 2,5%). Более того, при анализе размера долга следует исходить не только из величины ВВП, но и развитости и глубины финансового рынка [Дробышевский, Синельников-Мурылев, 2012] (таким образом, развитие финансового рынка также можно считать мерой роста бюджетной устойчивости). Высокая ставка процента по государственным заимствованиям *INTEREST.R* может отражать сохраняющиеся риски отечественной финансовой системы.

Для бюджетной системы России характерен высокий размер общих бюджетных инвестиций *INV.GEN*. Однако он преимущественно сформирован в 2010–2012 гг. и за счет федерального бюджета. Инвестиции из бюджетов регионов и местных бюджетов *INV.SUB* малы по сравнению с показателями остальных федераций. Косвенно это может указывать на низкую бюджетную устойчивость регионов в России.

Налоговая нагрузка по основным видам налогов *TAX* в России заметно ниже среднего значения как по ресурсным экономикам, так и группам развитых стран. Наблюдающийся баланс между тремя видами налогов (*TAX.GOOD*, *TAX.INC* и *TAX.PROLL*) сопоставим только со средними данными по ОЭСР и G20, где нагрузка существенно выше. Налоги на доходы *TAX.INC* сравнительно малы и соизмеримы только с показателями Бразилии и Мексики. Однако в Бразилии, как и в большинстве остальных стран, гораздо выше налоги на товары *TAX.GOOD*. В то же время налоги на фонд оплаты труда *TAX.PROLL* в России наиболее приближены к среднемировым, особенно если судить о них на основе доли в общей налоговой нагрузке. Таким образом, налогообложение в России отличают относительно низкие налоги на доходы и товары, и высокие – на труд.

² К ресурсным экономикам отнесены страны, обладающие наибольшими запасами полезных ископаемых в мире: Австралия, Бразилия, Канада, Китай, Индия, Россия, Саудовская Аравия, США, Венесуэла. См.: 10 Countries With The Most Natural Resources. (<https://www.investopedia.com/articles/markets-economy/090516/10-countries-most-natural-resources.asp>) (дата обращения: 27.09.2020)

Таблица 2.

Статистика по странам мира

Показатель	Россия	ОЭСР*	ЕС	G20**	Ресурсные экономики**	Австралия	Бразилия	Канада	США	Германия	Мексика
DEBT.GROSS	14	97	84	91	53	33	70	87	103	74	49
DEBT.R	-4,2	-0,1	3,7	-0,7	1,6	11,0	7,1	1,7	8,7	0,4	...
GDP.R	1,9	2,0	1,7	2,5	3,0	2,6	1,4	2,2	2,3	2,1	3,0
INTEREST.R	7,7	2,3	2,5	3,0	6,2	3,6	0,0	2,6	2,4	1,3	6,3
INV.GEN	5	3	3	3	3	3	2	4	3	2	2
INV.SUB	1	1	1	1	1	2	1	2	2	1	1
TAX	21	32	38	30	27	...	32	...	22	39	...
TAX.GOOD	7	10	11	9	10	8	14	...	4	10	4
TAX.INC	7	11	12	10	11	15	7	15	12	12	6
TAX.PROLL	6	11	15	11	6	...	11	...	6	17	...
TAX.PROLL, доля в структуре	32	35	39	36	23	...	34	...	29	43	...
DEFICIT	-3	-2	-2	-2	-4	-4	-2	-5	-10	-1	...
DEBT	48	205	165	204	64	82	193	...
REV.DEC	38	38	38	39	49	46	43	68	46	39	...

Примечание: средняя простая за 2010–2018 гг. (по DEFICIT, DEBT, REV.DEC, INTEREST.R – за 2010–2017 гг.). DEFICIT и DEBT для России – расчеты авторов по данным Минфина и Казначейства. * – без учета США; ** – без учета Китая и США.

Источник: составлено авторами, см. табл. П1 Приложения.

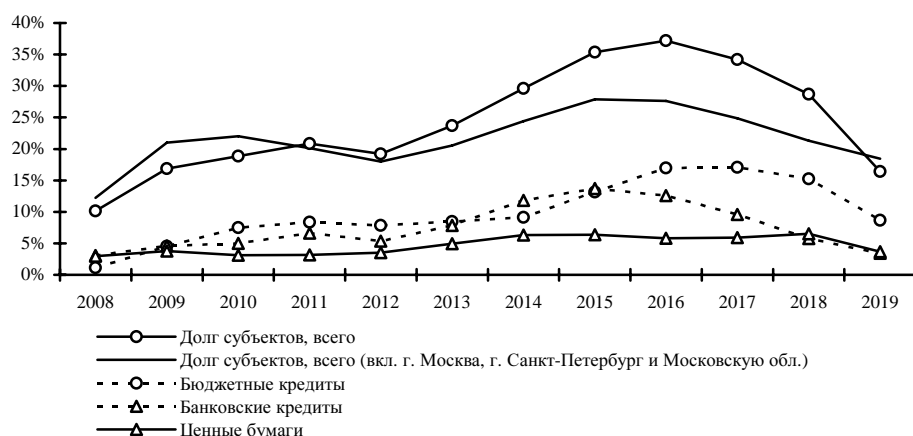
Несмотря на сравнительно высокую долговую нагрузку по отечественным масштабам, регионы России имеют минимальный средний уровень долга DEBT (на единицу собственных доходов) на международной арене (табл. 2). Среди ресурсных экономик из приводимого списка доступны результаты только по Австралии, хотя малый региональный долг может быть свойственен всем подобным экономикам. В то же время долг субъектов России все равно представляется достаточно большим, если учитывать его соотношение с размером общего долга DEBT.GROSS. Более того, при пересчете на единицу налоговых доходов по региональным налогам в терминах Налогового кодекса России долг регионов оказывается сопоставимым со среднемировыми показателями. Это объяснимо тем, что ежегодный дефицит бюджетов субъектов DEFICIT так же находится на среднемировых уровнях. Условность термина «собственные» доходы для DEBT по данным России подтверждается ее низкой бюджетной децентрализацией REV.DEC в сравнении с иными федеративными государствами и иными ресурсными экономиками.

Таким образом, бюджетная система России характеризуется высокой долговой устойчивостью. Однако низкие темпы роста экономики и по-прежнему находящаяся в ста-

дии становления финансовая система, а также высокая налоговая нагрузка на труд могут свидетельствовать об умеренных рисках бюджетной устойчивости. Долг субъектов России, достаточно низкий по международным масштабам, сочетается с малым объемом бюджетных полномочий органов власти регионов, что отражается в низких бюджетных инвестициях и бюджетной децентрализации. Это свидетельствует о слабых возможностях регулирования размера долга и решения иных вопросов долговой политики на региональном уровне бюджетной системы. Именно здесь риски устойчивости бюджетной системы России могут быть наиболее высокими.

4. Регионы России

Остроту проблемы долга субъектов России подтверждает региональная статистика. Долг субъектов на конец 2019 г. все еще существенно выше уровней конца 2008 г. (рис. 1). Рост долговой нагрузки объясним стагнацией/падением собственных доходов в 2009 и 2013–2016 гг. и жесткостью расходных обязательств. В 2009–2010 и 2014–2016 гг. основными формами региональных заимствований стали федеральные бюджетные кредиты («кредиты на частичное покрытие дефицита»), и это обусловило их лидирующее место в текущей структуре долга.



Примечание: расчеты по видам долговых обязательств – без учета г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и Московской области.

Рис. 1. Динамика долга субъектов России, % от собственных доходов

Источник: Минфин России, Федеральное Казначейство, расчеты авторов.

Основным инструментом регулирования бюджетной и долговой устойчивости в России являются бюджетные правила.

Федеральное бюджетное правило в России в настоящее время привязывает расходы федерального бюджета к базовой цене на нефть и природный газ. Они не могут превышать суммы четырех слагаемых: доходов за вычетом прогнозируемых нефтегазовых доходов, расчетных нефтегазовых доходов (по базовой цене на нефть 40 долл. США за

один баррель с ежегодной индексацией на 2% с 2018 г., т.е. 42,45 в 2020 г.), расходов на обслуживание долга и определенной твердо установленной величины расходов³.

На уровне регионов России бюджетные правила образуют показатели долга, расходов на его обслуживание и дефицита бюджета. По причине мягкости и ограниченного состава отмеченные общие критерии с 1 января 2020 г. были дополнены новым показателем – объемом средств, направляемых на погашение долга, а предельные уровни прежних показателей были снижены (табл. 3)⁴. Кроме этого, в ст. 107.1 БК РФ институционально была закреплена новая методика оценки долговой устойчивости субъектов и муниципалитетов⁵, в которой данные показатели (кроме дефицита бюджета) выполняют роль критериев. Перечень показателей – критериев долговой устойчивости – не ограничен⁶. Тем не менее в настоящее время в расчетах применяются *DEBT*, *INT*, *RED*, а также доля краткосрочных долговых обязательств в общем объеме долга *SHORT*⁷. Однако в будущем при процедуре оценки возможно использование иных показателей.

Таблица 3.

Предельные уровни долговой нагрузки (устойчивости) субъектов России

Показатель	Общие	В рамках оценки долговой устойчивости		
		группа 1	группа 2	группа 3
DEBT	100 (50)	50 (25)	85 (45)	85 (45)
INT	15	5	8	8
RED	-	13	18	18
Критерий группировки – допустимое число показателей, превышающих предел, ед.		0	1	2–3

Примечания: Расшифровка показателей см. в табл. П2. Группа 1 – субъект с высоким, группа 2 – со средним, группа 3 – с низким уровнями долговой устойчивости. В скобках приводится предел для высокودотационных субъектов – в которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних лет превышала 40% объема собственных (общие доходы минус суб-

³ Ст. 199 БК РФ.

⁴ К началу апреля 2020 г. для борьбы с последствиями разразившегося кризиса, вызванного пандемией коронавируса, текущие пределы дефицита и долга разрешено временно превысить в пределах сумм, направленных на финансирование соответствующих мероприятий. См. пункты 7 и 8 ст. 1 Федерального закона от 01.04.2020 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году"». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Ст. 107.1 БК РФ; Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.: утв. Минфином РФ (дата публикации: 06.02.2017 г.) / Минфин России. [Электронный ресурс]. (https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy)

⁶ Пункт 1 ст. 107.1 Бюджетного кодекса РФ.

⁷ Об утверждении Правил проведения оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 04.03.2020 г. № 227. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

венции) доходов консолидированного бюджета (п. 4 ст. 130 БК РФ). В 2020 г. к таким регионам относились: Республики Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Чеченская Республика и Камчатский край.

Источник: составлено авторами на основе ст. 92.1 (*DEF*), ст. 107 (*DEBT*), ст. 107.1 (*DEBT, RED, INT*), ст. 111 (*INT*) БК РФ.

Действующая методика оценки долговой устойчивости адекватна оценкам общей кредитоспособности субъектов, выносимым кредитными рейтинговыми агентствами АКРА и Эксперт РА (табл. 4). Критерий величины платежей по погашению долга *RED* можно отнести к показателю, превышение которого наиболее вероятно. При этом расходы на обслуживание долга *INT* являются относительно «безопасными» для субъектов.

Таблица 4.

Оценка критериев долговой устойчивости субъектов с высоким (группа 1 и AAA) и средним (группа 2 и BBB) уровнями, %

Период	DEBT				INT				RED			
	группа 1	AAA	группа 2	BBB	группа 1	AAA	группа 2	BBB	группа 1	AAA	группа 2	BBB
2018 г.	24	18	63	67	0,7	0,3	1,8	1,9	14	1	41	60
<i>Справочно:</i>												
Предел	50	50	85	85	5,0	5,0	8,0	8,0	13	13	18	18

Примечания: Результаты оценки *RED*, по нашим расчетам, могут быть завышены, так как мы не исключаем суммы средств, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств, а также учитываем только субъекты, имеющие кредитный рейтинг от АКРА и ЭкспертРА (51 субъект). Данные рассчитаны взвешиванием на численность населения субъектов.

Источники: Казначейство России, Минфин России, расчеты авторов. Рейтинги от АКРА: (<https://www.acra-ratings.ru/ratings/issuers>) (дата обращения: 28.09.2020). Рейтинги от ЭкспертРА: (<https://www.raexpert.ru/ratings/regioncredit/>) (дата обращения: 28.09.2020).

В целом новая методика отвечает требованиям, перечисляемым в литературе (например: [Кудрин, Дерюгин, 2018]) – гибкости и привязке ограничений к величине долга, – через введение трех групп с механизмом перемещения между ними и количественных пределов по индикаторам долга соответственно. В то же время предполагаемые ограничения для регионов с высоким долгом могут быть чрезмерными.

В 2019 г., по итогам оценки, в группу регионов России с низкой долговой устойчивостью попали пять субъектов⁸, средней – 43, с высокой – 36 субъектов⁹. Субъекты с высокой долговой устойчивостью имеют право вести самостоятельную долговую политику. Напротив, к регионам с низким и средним уровнями применяются существенные ограничения (табл. 5). Для того чтобы субъект России оказался в группе 2 по уровню долговой

⁸ Орловская и Псковская области, Республики Марий Эл и Мордовия, Еврейская АО.

⁹ В группу со средней устойчивостью попало большинство субъектов ЮФО и СФО и все регионы СКФО. Группу с высокой устойчивостью составляют большинство субъектов УФО.

устойчивости в рамках БК РФ, достаточно превысить хотя бы один предел для долга *DEBT*, расходов на его обслуживание *INT* или платежей по его погашению и обслуживанию *RED* (в размере 50% (25% для дотационных), 5% и 13% соответственно). Для органов власти данного региона это будет означать запрет на принятие собственных полномочий и ограничения при принятии мер долговой политики. При превышении двух и более пределов по вышеприведенным критериям долговой устойчивости на финансы региона будут налагаться еще более жесткие ограничения.

Таблица 5.

**Ограничения, налагаемые на субъекты с низкой (группа 3)
и средней (группа 2) долговой устойчивостью**

Расходные обязательства	Долговая политика	Административные
Запрет устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с исполнением собственных полномочий	Согласование с Минфином России программ заимствований, выдачи гарантий, основных направлений долговой политики субъекта	Запрет перемещения в группу 1 ранее, чем через три года после выхода из группы 3*
Запрет превышать нормы расходов на оплату труда государственных гражданских служащих, содержание органов власти	Возможность рыночных заимствований только для рефинансирования*	Исполнение бюджета с ведением лицевых счетов в органах Федерального казначейства*
–	Утверждение согласованного с Минфином России плана восстановления платежеспособности*	Представление в Минфин России материалов для оценки проекта бюджета*

Примечания: * – только для группы 3.

Источник: составлено авторами на основе ст. 107.1 БК РФ.

Таким образом, федеральные меры воздействия к субъектам, которые превысили установленные пределы долговой устойчивости, выходят далеко за границы непосредственно долговой сферы и затрагивают сферу общей бюджетной устойчивости. Они касаются не только вопросов долговой политики, но и выбора направлений и объема расходов и остальных параметров бюджета. Это придает практическую актуальность поиску ответа на вопрос о том, адекватно ли показатели долговой устойчивости отражают состояние бюджетной устойчивости субъектов России.

5. Индекс бюджетной устойчивости

В целях количественной характеристики бюджетной устойчивости субъектов России и проверки гипотезы о дифференциации понятий бюджетной и долговой устойчивости, нами были разработаны соответствующие индексы – бюджетной (*fiscal sustainability index, FSI*) и долговой устойчивости (*debt sustainability index, DSI*).

Предлагаемый Индекс бюджетной устойчивости FSI представляет собой средневзвешенное значение трех групп частных показателей – бюджетных, экономических и институциональных. Полный перечень двадцати показателей, входящих в состав FSI , представлен в табл. П2 Приложения. В состав «бюджетных» ($Budg$) входят все четыре показателя, являющиеся критериями долговой устойчивости субъектов России согласно ст. 107.1 БК РФ, а также индикаторы дотационности, эффективности управления финансами, доли капитальных расходов и ряда показателей баланса и отчета о финансовых результатах субъекта. В состав «экономических» (Ec) включены показатели, которые формируют структуру налоговых доходов – индикаторы частных доходов, диверсификации экономики и демографии. В состав «институциональных» ($Inst$) включены показатели, по которым можно судить о достаточности местных полномочий и иных институциональных компонентах устойчивости – индикаторы размера теневого сектора, эффективности госуправления и инвестиционного риска. В целом состав частных показателей сформирован исходя из необходимости отражения всех основных аспектов бюджетной устойчивости, которые были обсуждены в разделе 2 – структуры общих и налоговых доходов, структуры и меры эффективности расходов, сбалансированности и ликвидности, состояния межбюджетных отношений.

С учетом числа частных показателей в каждой из трех групп, наибольшее влияние на FSI оказывают институциональные показатели (примерно 8,3%). Экономические показатели имеют вес 5,0%, бюджетные – 4,2%. Мы намеренно ограничили число используемых показателей, стараясь при этом охватить наиболее важные аспекты бюджетной устойчивости. В противном случае индивидуальные значения каждого из них потерялись бы в общем индексе вследствие низкого веса. Вклад каждого отдельного показателя в итоге составил не менее 4%.

$$(1) \quad FSI_i = 0,50 \cdot Budg_i + 0,25 \cdot Ec_i + 0,25 \cdot Inst_i,$$

где FSI_i – индекс бюджетной устойчивости i -го региона; $Budg_i$ – бюджетная компонента (12 показателей); Ec_i – экономическая компонента (5 показателей); $Inst_i$ – институциональная компонента (3 показателя).

Для стандартизации показателей используется метод линейного масштабирования. Для показателей, положительно влияющих на соответствующую компоненту индекса, применяется формула

$$(2) \quad H_i = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}},$$

где H_i – субиндекс бюджетной устойчивости i -го региона; X_i – значение показателя i -го региона; X_{\max} и X_{\min} – максимальное и минимальное значения показателя среди всех регионов.

Для показателей, отрицательно связанных с бюджетной устойчивостью,

$$(3) \quad H_i = 1 - \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}.$$

По аналогии с методикой расчета *FSI*, можно также рассчитать индекс долговой устойчивости *DSI* (4). Долговая позиция региона, согласно ст. 107.1 БК РФ, в одинаковой мере учитывает значение каждого показателя, поэтому мы не стали придавать больший вес какому-либо одному из них:

$$(4) \quad DSI_i = 0,25 \cdot DEBT_i + 0,25 \cdot INT_i + 0,25 \cdot RED_i + 0,25 \cdot SHORT_i.$$

Для иллюстрации того, что индекс бюджетной устойчивости *FSI* не может быть сведен к индексу долговой устойчивости *DSI*, мы применяем методы статистического анализа различий между двумя выборками данных (табл. 6). Мы учитываем все субъекты России, кроме Сахалинской области, у которой нулевые значения составляющих долга. Все четыре статистических теста показали отличие двух индексов, что подтверждает наличие качественных различий между двумя соответствующими понятиями.

Таблица 6.

**Проверка значимости отличий индексов долговой
и бюджетной устойчивости**

Методика	Среднее значение		Разница средних	Вероятность достоверности гипотезы о равенстве средних (p-value)	Допустимый диапазон разницы средних (принимается, что два индекса различаются*)
	DSI	FSI			
Two-sample Welch t-test	0,82	0,56	0,26	0,000	0,21 – 0,30
Paired t-test ¹	0,82	0,56	0,26	0,000	0,23 – 0,29
Wilcoxon Rank-Sum Test ²	0,82	0,56	0,26	0,000	0,22 – 0,32
Paired Wilcoxon Rank-Sum Test ^{1,2}	0,82	0,56	0,26	0,000	0,23 – 0,29

Примечание: Проверяется гипотеза о равенстве средних двух выборок (значений индексов долговой и бюджетной устойчивости). * – при 99-процентном доверительном интервале; 1 – учитывает факт принадлежности двух индексов одному и тому же субъекту; 2 – нет условия соответствия выборки индексам нормальному распределению.

Источник: расчеты авторов, методика: [Stowell, 2014].

Отличие двух индексов друг от друга далее демонстрируется посредством одномерного кластерного анализа – разбивки субъектов России на три группы на основе величины *FSI*. Результаты группировки анализируются через сравнение характеристик полученных групп: 1) средних величин *FSI* и *DSI*; 2) средних величин показателей, составляющих индексы и 3) индивидуальных значений *FSI* и *DSI* для найденных регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров.

Различия между значениями индексов *FSI* и *DSI*. С одной стороны, результаты группировки (табл. 7) указывают на нежелательность привязки федеральных мер регулирования, сдерживающих бюджетную самостоятельность регионов, к сугубо индикато-

рам долга. Во-первых, *DSI* отличается низкой вариацией, которая может затруднять группировку субъектов и стирать отличия между регионами. Во-вторых, *DSI* существенно выше *FSI*, и это может увеличить риск ошибочной интерпретации результатов анализа региональных финансов как указывающих на приемлемое состояние долговой устойчивости, тогда как в действительности долг регионов может быть неустойчивым в терминах общей бюджетной устойчивости. Иными словами, следствием акцентирования внимания исключительно на показателях долговой устойчивости (в наших расчетах – *DSI*) может быть некорректная диагностика уровня бюджетной устойчивости субъектов России.

С другой стороны, положительная черта механизма действующей методики (ст. 107.1 БК РФ) состоит в том, что классификация субъектов как обладающих средней (низкой) долговой устойчивостью зависит от превышения пределов по одному (двум-трем) критериям, а не от индекса, подобного тому, который использовали мы (*DSI*). Наибольшие различия между *DSI* и *FSI* (высокие значения *DSI* при минимальных *FSI*) наблюдаются в группе регионов с наименьшей бюджетной устойчивостью (табл. 7). То есть риск ошибочной оценки бюджетной устойчивости максимален (*FSI* ошибочно завышен) у регионов с наихудшими показателями. Если бы действующая методика основывалась на аналоге *DSI*, это могло тормозить принятие мер, направленных на укрепление устойчивости. Напротив, действующая методика в силу своей конструкции не только адекватно реагирует на индикаторы долга, но и отражает кредитоспособность регионов.

Таблица 7.

**Группировка регионов
по величине индекса бюджетной устойчивости *FSI***

Группа (число субъектов)	Состав	Средние значения		<i>DSI</i> минус <i>FSI</i>
		<i>FSI</i>	<i>DSI</i>	
1 (10)	Белгородская обл., Московская обл., г. Москва, Ненецкий АО, Ленинградская обл., г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий АО, Тюменская обл. без АО	0,73	0,95	0,21
2 (61)	...	0,56	0,82	0,26
3 (13)	Костромская обл., Республика Калмыкия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Республика Мордовия, Курганская обл., Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Хакасия, Еврейская АО	0,43	0,74	0,30

Примечание: высокие значения *FSI* и *DSI* означают высокую бюджетную и долговую устойчивость.

Источник: расчеты авторов.

Различия между частными показателями индексов. Расчеты средних в рамках группировки по *FSI* (табл. 8) показывают, что в группу 1 по текущим критериям ст. 107.1 (*DSI*) вошли бы все субъекты группы 1 по *FSI* и часть многочисленной (61 субъект) группы 2. Детализированная группировка на основе шести кластеров¹⁰ показывает, что широкая классификация регионов по критерию *FSI* действительно примерно совпадает с группировкой на основе действующей методики согласно ст. 107.1. Однако критериям долговой устойчивости по ст. 107.1 удовлетворяют не более чем 23% от общего числа субъектов, входящих в группу 2 по *FSI*. Таким образом, группировка регионов по уровню бюджетной устойчивости, согласно *FSI*, с одной стороны, и по уровню долговой устойчивости ст. 107.1 БК РФ, с другой стороны, приводит хотя и к похожим, но все-таки разным группам регионов.

Средние значения большинства показателей для каждой из трех групп субъектов соответствуют ожиданиям – наибольшей устойчивости для группы 1 и наименьшей – для группы 3. Выделим показатели, которые не полностью следуют этому «правилу». Во-первых, местная расходная бюджетная децентрализация *exp.dec* мало отличается в группах 1 и 2, однако полномочия здесь все равно выше, чем в группе 3. Во-вторых, капитальные расходы *budg.inv* в отстающих субъектах (группа 3) выше, чем в субъектах-середняках. Однако это может быть связано с преимущественным финансированием региональных бюджетных инвестиций через целевые федеральные трансферты. В-третьих, малая диверсификация налоговых доходов в регионе *tax.rev.var* связана с большей устойчивостью. Этот результат объясним доминированием добывающего сектора в ресурсных регионах и его положительным влиянием на подавляющее большинство используемых индикаторов. Таким образом, расчет *FSI* для субъектов агрегирует частные показатели бюджетного (в том числе долгового), экономического и институционального характера и при этом учитывает устройство межбюджетных отношений и характер налоговой нагрузки.

Таблица 8.

Средние значения показателей в разрезе групп субъектов России по индексу бюджетной устойчивости *FSI*

Показатель	Группа (количество субъектов) и значения, %		
	1 (10)	2 (61)	3 (13)
DEBT*	15	50	82
INT*	0,7	1,4	1,5
RED*	5	34	42
SHORT*	0	7	20
transf.rev*	9	32	60
non.credit.debt	78	50	33
reserve	0,4	0,3	0,2
debt.overdue*	0,1	0,3	1,6

¹⁰ Отдельно не приводятся, но доступны от авторов по запросу.

Окончание табл. 8

Показатель	Группа (количество субъектов) и значения		
	1 (10)	2 (61)	3 (13)
exp.dec	29	30	24
budg.inv	11	5	8
liq	371	158	176
soc.exp*	12	17	20
gdp	192	68	43
tax.rev.var*	213	164	120
demogr*	75	82	82
social*	75	107	121
poverty*	66	106	165
informal*	56	96	152
АПЭК, ед.	0,71	0,62	0,57
risk*, ед.	0,18	0,25	0,42

Примечание: * – показатели, для которых высокое значение означает низкую устойчивость.

Источник: расчеты авторов.

Различия между индивидуальными значениями *FSI* и *DSI* для отдельных субъектов. Таблица 9 иллюстрирует различия в ранжировании субъектов в зависимости от используемого индекса. Необходимо выделить такие регионы, как Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО, Ненецкий АО, Белгородскую и Московскую области и Республику Татарстан – внимание только к долговому аспекту бюджетной устойчивости для данных субъектов России означало бы присвоение им гораздо менее выгодных позиций в соответствующем рейтинге. Напротив, для Курганской области, Чеченской Республики, а также Республик Тыва и Ингушетии «долговой» подход к анализу позволил бы получить гораздо более высокие оценки по сравнению с теми, которые они занимают при учете экономических и институциональных региональных характеристик.

Таким образом, действующая методика федерального регулирования долговой устойчивости субъектов России (ст. 107.1 БК РФ) весьма эффективна – как с точки зрения адекватного отражения долговой устойчивости и кредитоспособности, так и группировки субъектов на основе индикаторов долга (применение предельных значений вместо индексного подхода). Однако смешение понятий бюджетной и долговой устойчивости приводит к тому, что федеральные меры роста долговой устойчивости могут снижать бюджетную самостоятельность органов власти в регионах с высокой бюджетной устойчивостью, тем самым ослабляя ее. Мы показали, что риск неадекватных регулирующих мер максимален для отстающих регионов. Долговая и бюджетная устойчивость региона отличны друг от друга, что ярко демонстрирует результаты расчета соответствующих

индексов для отдельных регионов по предлагаемой методике. Предлагаемая методика учитывает не только показатели долга, но и иные бюджетные, экономические и институциональные показатели.

Таблица 9.

**Ранги субъектов России по индексам *FSI* и *DSI*
и входящим в них показателям**

Субъект	Fiscal Sustainability Index	Debt Sustainability Index	DEBT*	transf.rev*	budg.inv	soc.exp*	gdp	tax.rev.var*	АПЭК	risk*
Ямало-Ненецкий АО	1	20	9	7	26	1	1	83	5	34
г. Москва	2	5	2	1	4	17	3	42	8	7
Тюменская обл. без АО	3	2	3	3	9	9	6	70	1	15
г. Санкт-Петербург	4	10	6	2	13	19	5	48	6	4
Ханты-Мансийский АО – Югра	5	14	7	4	66	27	4	84	20	19
Ненецкий АО	6	26	13	5	5	22	2	49	17	66
Белгородская обл.	7	42	41	31	19	3	8	34	2	2
Московская обл.	8	24	21	8	33	54	10	36	22	1
Ленинградская обл.	9	3	4	6	55	21	9	67	10	5
Республика Татарстан	10	15	38	17	12	18	7	74	12	6
Курганская обл.	75	54	76	69	51	44	70	21	75	70
Республика Алтай	76	68	36	81	15	25	82	2	81	75
Республика Калмыкия	77	66	59	71	43	53	57	25	69	73
Еврейская АО	78	65	77	58	48	65	66	23	82	76
Республика Хакасия	79	67	79	48	37	68	41	7	84	63
Кабардино-Балкарская Республика	80	80	75	73	18	64	76	18	58	80
Чеченская Республика	81	16	39	84	20	63	79	61	3	81
Республика Северная Осетия – Алания	82	79	69	72	7	80	73	43	79	79
Республика Тыва	83	45	37	82	16	16	84	15	83	84
Республика Ингушетия	84	23	46	83	2	84	80	38	74	82

Примечание: Первое место соответствует наилучшему состоянию. Первые и последние 10 мест.

Источник: расчеты авторов.

Выводы

Бюджетная устойчивость отражает такой механизм функционирования бюджетной системы, когда достижение целей в настоящее время не ставит под сомнение достижения целей в будущем. Это требует проведения контрциклической бюджетной политики, и ее условием выступает долговая устойчивость территории. Однако бюджетная устойчивость зависит не столько от величины долга, сколько от институтов ее обеспечения – стабильности и структуры налоговой нагрузки, структуры расходов и их взаимосвязи с макроиндикаторами, состояния межбюджетных отношений и достаточности региональных бюджетных полномочий.

В России устойчивость бюджетной системы поддерживается низким уровнем долга, особенно на федеральном уровне. Но риски бюджетной устойчивости наиболее высоки на региональном уровне. Действующее федеральное регулирование долговой устойчивости регионов (ст. 107.1 БК РФ) имеет немало преимуществ, но не может считаться эффективным инструментом дифференциации (на основе группировки субъектов) федеральных мер, направленных на рост устойчивости. Причина состоит в том, что федеральные меры воздействия учитывают сугубо долговой аспект бюджетной устойчивости и игнорируют ее экономические и институциональные аспекты, но при этом сдерживают самостоятельность органов власти регионов в сферах расходной и долговой политики.

На наш взгляд, в сложившейся системе федерального регулирования долговой устойчивости меры федерального воздействия при высоких уровнях долга более эффективно сосредоточить исключительно на сфере долговой политики. Отсутствие дополнительных ограничений в сфере расходов регионов могло бы положительно повлиять на общую бюджетную устойчивость России в средне- и долгосрочной перспективе.

Приложение

Таблица П1.

Показатели, Россия и мир

Показатель	Расшифровка показателя	Единица измерения	Источник*
<i>Федеральный уровень</i>			
DEBT.GROSS	Общий долг бюджетной системы	% от ВВП	IMF (Fiscal Monitor)
DEBT.R	Прирост долга бюджетной системы	%	IMF (Revenue; Expenditure), расчеты авторов
GDP.R	Темп роста ВВП	%	World Bank
INTEREST.R	Процентная ставка по гособлигациям	%	IMF (International Financial Statistics)
INV.GEN	Бюджетные капитальные расходы	% от ВВП	IMF (Government Finance Statistics (GFS))
TAX	Налоги на товары, доход и труд	% от ВВП	IMF (GFS; Revenue), расчеты авторов
TAX.GOOD	Налоги на товары и услуги (косвенные налоги)	% от ВВП	IMF (GFS; Revenue)
TAX.INC	Налоги на доходы и прибыль	% от ВВП	IMF (GFS; Revenue)
TAX.PROLL	Налоги на фонд оплаты труда (аналог страховых взносов в России)	% от ВВП	IMF (GFS; Revenue)
<i>Региональный уровень</i>			
DEFICIT	Дефицит консолидированных бюджетов регионов	% от собственных расходов	IMF (Fiscal Decentralization (FD))
DEBT	Долг регионов	% от собственных доходов	IMF (FD)
REV.DEC	Доходная бюджетная децентрализация	% (Собственные доходы/Доходы бюджетной системы в целом)	IMF (FD)
INV.SUB	Бюджетные капитальные расходы	% от ВВП	IMF (GFS)

Примечание: * – в скобках указана база данных МВФ, если не указано иное. См.: <https://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&slid=1479329132316> (дата обращения: 24.09.2020 г.). Данные Всемирного банка взяты из: <https://data.worldbank.org/indicator> (дата обращения: 24.09.2020 г.)

Источник: составлено авторами.

Таблица П2.

Показатели, включенные в состав Индекса бюджетной устойчивости, значения для регионов России

Показатель	Расшифровка	Источник	Среднее	Min	Max
<i>Бюджетные Budg (вес каждого показателя в FSI = 4,2%)</i>					
DEBT*	Долг субъекта/Доходы без учета безвозмездных поступлений, %	Минфин, Казначейство, расчеты авторов	51	0	237
INT*	Расходы на обслуживание долга/Расходы без учета полученных субвенций, %	Казначейство	1	0	6
RED*	Платежи по погашению и обслуживанию долга/Собственные доходы и дотации, %	Казначейство, расчеты авторов	32	0	174
SHORT*	Доля краткосрочных обязательств, %	Минфин	8	0	100
transf.rev*	Безвозмездные поступления/Доходы всего, %	Казначейство	34	3	85
non.credit.debt	Доля форм долга, отличных от бюджетных кредитов, %	Минфин	50	0	100
reserve	Доля зарезервированных средств в объеме расходов (методика № 552 ¹¹), %	Минфин	0	0	2
debt.overdue*	Просроченная кредиторская задолженность/Расходы всего (методика № 552), %	Минфин	0	0	4
exp.dec	Доля расходов местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета (субвенции считаются расходами субъекта) (местная расходная бюджетная децентрализация), %	Казначейство, расчеты авторов	28	0	45
budg.inv	Капитальные бюджетные расходы/Расходы всего, %	Казначейство, расчеты авторов	6	0	40
liq	Финансовые активы/Финансовые обязательства (= Ликвидность) (согласно балансу), %	Казначейство, расчеты авторов	186	95	691
soc.exp*	Доля расходов на социальное обеспечение в расходах (= Доля обязательных расходов) (согласно отчету о финансовых результатах субъекта), %	Казначейство, расчеты авторов	17	4	30
<i>Экономические Ec (вес каждого показателя = 5,0%)</i>					
gdp	ВРП на душу населения к среднему показателю по России (с учетом индекса бюджетных расходов), %	Росстат, расчеты авторов	79	19	342
tax.rev.var*	Коэффициент вариации отраслевой структуры налоговых доходов, % (чем больше, тем меньше диверсификация доходов бюджета)	ФНС, расчеты авторов	163	67	359
demogr*	Демографическая нагрузка = Число лиц моложе и старше трудоспособного возраста/Число лиц трудоспособного возраста, %	Росстат, расчеты авторов	81	57	97

¹¹ О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: Приказ Минфина России от 03.12.2010 г. № 552 (ред. от 28.07.2020 г.).

Окончание табл. П2.

Показатель	Расшифровка	Источник	Среднее	Min	Max
social*	Доля социальных выплат в доходах населения к средней величине по России, %	Росстат, расчеты авторов	106	52	163
poverty*	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума к средней величине по России, %	Росстат, расчеты авторов	110	46	299
<i>Институциональные Inst (вес каждого показателя = 8,3%)</i>					
informal*	Доля занятых в неформальном секторе по отношению к средней величине по России, %	Росстат, расчеты авторов	100	17	279
АПЭК	Рейтинг эффективности госуправления в субъекте, ед.	Агентство политических и экономических коммуникаций	0,6	0,5	0,8
risk*	Инвестиционный риск региона, ед.	РАЭК-Аналитика	0,3	0,1	0,6

Примечание: по данным за 2018 г. или на конец 2018 г. (данные по ВВП – 2017 г.). *Reserve, debt.overdue* – по средним данным за 2009–2017 и 2009–2018 гг. соответственно. *Liq, soc.exp, risk* – по данным за 2019 г. * – показатели, для которых высокое значение означает низкую устойчивость.

Источник: расчеты авторов.

* *

*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Власов С.А., Дерюгина Е.Б. Фискальные мультипликаторы в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 2(38). С. 104–119.

Власов С.А., Дерюгина Е.Б., Власова Ю.А. Исследование устойчивости государственных финансов России в краткосрочном и долгосрочном периодах // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 33–49.

Дробышевский С.М., Синельников-Мурылев С.Г. Макроэкономические предпосылки реализации новой модели роста // Вопросы экономики. 2012. № 9. С. 4–24. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2012-9-4-24>

Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А. Ретроспективный анализ устойчивости регионов России как социально-экономических систем // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 46–64.

Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А. Региональная резилиентность: теоретические основы постановки вопроса // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 6. С. 164–187.

Кудрин А., Дерюгин А. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 8–35. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-1-01

Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1988–2019 гг.). М.: Изд. дом ВШЭ, 2019.

Наше общее будущее: Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. Приложение к Записке Генерального секретаря ООН для Сорок второй сессии Генеральной Ассамблеи ООН. 4 августа 1987 г. (<http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>) (дата обращения: 23.02.2020 г.)

- Aldasoro I., Seiferling M.* Vertical Fiscal Imbalances and the Accumulation of Government Debt: IMF Working Papers, 2014. № 14/209. doi: 10.5089/9781484357552.001.
- Anderson D., Hunt B., Snudden S.* Fiscal Consolidation in the Euro Area: How Much Pain Can Structural Reforms Ease? // Journal of Policy Modeling. 2014. № 36(5). P. 785–799. doi: 10.1016/j.jpolmod.2014.08.005.
- Barro R.J.* On the Determination of the Public Debt // Journal of Political Economy. 1979. № 87(5). P. 940–971. doi: 10.1086/260807
- Bohn H.* The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits // Quarterly Journal of Economics. 1998. № 113(3). P. 949–963. doi: 10.1162/003355398555793
- Bucovetsky S., Persson T., Tabellini G.* Political Economics: Explaining Economic Policy // Southern Economic Journal. 2002. № 68(3). P. 738–742. doi: 10.2307/1061733
- Burnside C.* Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook. The World Bank, 2005.
- D'Erasmus P., Mendoza E.G., Zhang J.* What is a Sustainable Public Debt? // J. Taylor, H. Uhlig (eds.) Handbook of Macroeconomics. Elsevier Publ., 2016. P. 2493–2597.
- Fassi D., Sedini C.* Design Solutions for Resilience // H. Pinto, T. Noronha, E. Vaz. (eds.) Resilience and Regional Dynamics. An International Approach to a New Research Agenda. Springer International Publishing, 2018. P. 131–150.
- Fitch Affirms Russia at 'BBB-'; Positive Outlook. Fitch Ratings. 2019. (<https://www.fitchratings.com/site/pr/10063310>) (дата обращения: 22.02.2020 г.)
- Global Economic Prospects. Slow Growth, Policy Challenges. 2020, January. Washington, DC: World Bank, 2020.
- Goryunov E., Kotlikoff L., Sinelnikov-Murylev S.* The Fiscal Gap: An Estimate for Russia // Russian Journal of Economics. 2015. № 1(3). P. 240–256. doi: 10.1016/j.ruje.2015.12.002
- Hamilton J., Flavin M.A.* On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing // The American Economic Review. 1986. № 76(4). P. 808–819.
- Hooked On Oil: Is Russia Breaking Free? S&P Global Ratings. 2019, March.
- Kose M.A., Nagle P., Ohnsorge F., Sugawara N.* Global Waves of Debt. Causes and Consequences. The World Bank, 2020.
- Legacies, Clouds, Uncertainties. World Economic Outlook. IMF, 2014. October.
- Now Is the Time. Fiscal Policies for Sustainable Growth. Fiscal Monitor Reports. IMF, 2015, April.
- Russian Federation. Summary Analysis. S&P Global Ratings. 2019, July.
- Schick A.* Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches // OECD Journal on Budgeting. 2005. № 5(1). P. 107–126.
- Shah A.* A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // R. Boadway, A. Shah (eds.) Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank, 2007. P. 1–53.
- Stowell S.* Using R for Statistics. Apress, 2014.
- Sutherland D., Hoeller P., Merola R.* Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means? // OECD Economic Policy Papers. 2012. № 1. <https://doi.org/10.1787/5k9bj10bz60t-en>

Russia's Budgetary System: How Much Sustainable?

Anna Mikhaylova¹, Evgeny Timushev²

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
82, bld.1, Vernadskogo prospect, Moscow, 119571, Russian Federation.
E-mail: aam@irof.ru

² Federal research center Komi scientific center of the Ural branch
of the Russian Academy of Sciences,
26, Kommunisticheskaya street, Syktyvkar, Komi Republic, 167982, Russian Federation.
E-mail: evgeny_timushev@mail.ru

The article clarifies the concept of fiscal sustainability and its main indicators and assesses fiscal sustainability of Russian regions. The topic is chosen due to importance of managing the risks of the budgetary system ceasing to perform its functions. Academic research and regulatory documents are reviewed, and the IMF data are analyzed. The paper distinguishes between fiscal and debt sustainability. It is established that fiscal sustainability means a functioning of the budgetary system when achievement of its goals in the present does not reduce achievability of the goals in the future. Debt sustainability provides the conditions for counter-cyclical fiscal policy, an essential element of fiscal sustainability. Thus, fiscal sustainability depends not so much on the amount of debt, but on the fiscal and public administration institutions. Russia's fiscal sustainability risks are highest at the regional level, where the authorities have a small amount of powers, including the regulation of debt parameters. New federal governmental methodology for assessing the regional debt sustainability (article 107.1 of the Budget code) reflects creditworthiness, provides flexibility and correctly differentiates regulatory measures based on the amount of debt. However, it does not fully reflect the institutional and economic aspects (which we propose to include in our fiscal sustainability index (FSI)), but further restricts fiscal independence of lagging regions. We conclude that it is more effective to limit only the debt powers of those regions without additional restrictions on spending.

Key words: fiscal sustainability; debt sustainability; balance; tax burden; fiscal decentralization; fiscal rules; regional budgets; credit ratings.

JEL Classification: E62, H77.

* *
*

References

- Anderson D., Hunt B., Snudden S. (2014) Fiscal Consolidation in the Euro Area: How Much Pain Can Structural Reforms Ease? *Journal of Policy Modeling*, 36, 5, pp. 785–799. doi: 10.1016/j.jpolmod.2014.08.005.
- Aldasoro I., Seiferling M. (2014) *Vertical Fiscal Imbalances and the Accumulation of Government Debt*. IMF Working Papers, 14/209. doi: 10.5089/9781484357552.001.
- Barro R.J. (1979) On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy*, 87, 5, pp. 940–971. doi: 10.1086/260807
- Bohn H. (1998) The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits. *The Quarterly Journal of Economics*, 113, 3, pp. 949–963. doi: 10.1162/003355398555793
- Bucovetsky S., Persson T., Tabellini G. (2002) Political Economics: Explaining Economic Policy. *Southern Economic Journal*, 68, 3, pp. 738–742. doi: 10.2307/1061733
- Burnside C. (ed.) (2005) *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. A Handbook, World Bank.
- D'Erasmus P., Mendoza E.G., Zhang J. (2016) What Is a Sustainable Public Debt? *Handbook of Macroeconomics* (eds. Taylor J., Uhlig H.), Elsevier Publ., pp. 2493–2597.
- Drobyshevsky S., Sinelnikov-Murylev S. (2012) Makroekonomicheskie predposylki realizacii novoj modeli rosta [Macroeconomic Preconditions of Realization of a New Growth Model]. *Voprosy Ekonomiki*, 9, pp. 4–24.
- Fassi D., Sedini C. (2018) Design Solutions for Resilience. *Resilience and Regional Dynamics. An International Approach to a New Research Agenda* (eds. H. Pinto, T. Noronha, E. Vaz), Springer International Publishing, pp. 131–150.
- Fitch Affirms Russia at 'BBB-'; Positive Outlook* (2019) Fitch Ratings. Available at: <https://www.fitchratings.com/site/pr/10063310> (accessed: 22.02.2020).
- Global Economic Prospects. Slow Growth, Policy Challenges* (2020) The World Bank, January.
- Goryunov E., Kotlikoff L., Sinelnikov-Murylev S. (2015) The Fiscal Gap: An Estimate for Russia. *Russian Journal of Economics*, 1, 3, pp. 240–256. doi: 10.1016/j.ruje.2015.12.002
- Hamilton J.D., Flavin M.A. (1986) On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing. *The American Economic Review*, 76, 4, pp. 808–819.
- Hooked On Oil: Is Russia Breaking Free?* (2019) S&P Global Ratings, March.
- Klimanov V.V., Kazakova S.M., Mikhailova A.A. (2019) Retrospektivnyj analiz ustojchivosti regionov Rossii kak social'no-ekonomicheskikh sistem [Retrospective Analysis of the Resilience of Russian Regions as Socio-economic Systems]. *Voprosy Ekonomiki*, 5, pp. 46–64.
- Klimanov V.V., Kazakova S.M., Mikhailova A.A. (2018) Regional'naya rezil'entnost': teoreticheskie osnovy postanovki voprosa [Regional Resilience: Theoretical Basics of the Question]. *Economic Policy*, 13, 6, pp. 164–187.
- Kose M.A., Nagle P., Ohnsorge F., Sugawara N.* (2020) *Global Waves of Debt. Causes and Consequences*. The World Bank.
- Kudrin A.L., Deryugin A.N. (2018) Subnacional'nye byudzhetyne pravila: zarubezhnyj i rossijskij opyt [Subnational Budget Rules: Foreign and Russian Experience]. *Economic Policy*, 13(1), pp. 8–35. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-1-01
- Lavrov A.M. (2019) *Logika i perspektivy byudzhetyh reform v Rossii: v poiskah «optimal'noj decentralizacii»*. *Cikl publikacij i dokumentov (1988–2019 gg.)*. [The Logic and Prospects of Budget Reforms in Russia: in Search of «Optimal Decentralization». The cycle of publications and documents (1988–2019)]. Moscow: HSE Publishing House.
- Legacies, Clouds, Uncertainties (2014) *World Economic Outlook*. IMF, October.

Nashe obshchee budushchee: Doklad Vsemirnoj komissii po voprosam okruzhayushchej sredy i razvitiya [Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development] (1987). Annex to the Note by the UN Secretary-General for the Forty-second session of the UN General Assembly. August 4. Available at: <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (accessed: 23.02.2020).

Now Is the Time. Fiscal Policies for Sustainable Growth (2015) *Fiscal Monitor Reports*. IMF, April.

Russian Federation. Summary Analysis (2019) *S&P Global Ratings*, July.

Schick A. (2005) Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting*, 5, 1, pp. 107–126.

Shah A. (2007) A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability* (eds. R. Boadway, A. Shah), Washington, DC: The World Bank, pp. 1–53.

Stowell S. (2014) *Using R for Statistics*. Apress.

Sutherland D., Hoeller P., Merola R. (2012) Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means? *OECD Economic Policy Papers*, 1. <https://doi.org/10.1787/5k9bj10bz60t-en>

Vlasov S.A., Deryugina E.B. (2018) Fiskal'nye mul'tiplikatory v Rossii [Fiscal Multipliers in Russia]. *Journal of the New Economic Association*, 2, 38, pp. 104–119.

Vlasov S., Deryugina E., Vlasova Yu. (2013) Issledovanie ustojchivosti gosudarstvennyh finansov Rossii v kratkosrochnom i dolgosrochnom periodah [The Analysis of Russia's Fiscal Sustainability in the Short and Long Run]. *Voprosy Ekonomiki*, 3, pp. 33–49.