

УДК 336.13

О ДОЛГОСРОЧНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ**Игонина Л.Л.***ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», Краснодарский филиал,
Краснодар, e-mail: LLIgoninall@fa.ru*

Статья посвящена проблеме долгосрочной устойчивости региональных бюджетов. Необходимость достижения долгосрочной бюджетной устойчивости региональных бюджетов обусловлена ее значимой ролью в системе факторов саморазвития территорий, создающих возможность их экономического роста, прежде всего за счет собственных финансовых ресурсов. Современные подходы к определению понятия долгосрочной бюджетной устойчивости и способов ее достижения вытекают из многоаспектности этого понятия, которое включает не только поддержание платежеспособности, устойчивого экономического роста, стабильности налогообложения, но и социальной справедливости в связях поколений и, следовательно, имеет не только финансовый, но и социально-политический смысл, и связаны с оценкой устойчивости бюджетной политики. В статье показано, что устойчивость бюджета следует рассматривать в контексте системного подхода в разрезе его ресурсных, структурных и функциональных характеристик. При нарушении данных характеристик и их взаимосвязи под влиянием внутренних или внешних шоков бюджет становится неустойчивым. Способность противостояния неблагоприятным шокам зависит от сохранения достаточного запаса финансовой прочности, масштабы и границы которого могут быть весьма дифференцированы. Идентификация таких масштабов и границ позволяет сформировать методологию оценки и обеспечения устойчивости публичных финансов, как на страновом, так и на субнациональном уровнях. Сделан вывод о том, что оценка и мониторинг долгосрочной бюджетной устойчивости региональных бюджетов могут быть реализованы с использованием индикатора фискального разрыва.

Ключевые слова: долгосрочная устойчивость, региональные бюджеты, индикатор фискального разрыва**ON THE LONG-TERM SUSTAINABILITY OF REGIONAL BUDGETS****Igonina L.L.***Financial University under the Government of the Russian Federation, Krasnodar branch,
Krasnodar, e-mail: LLIgoninall@fa.ru*

The article is devoted to the problem of long-term sustainability of regional budgets. The need to achieve long-term fiscal sustainability of regional budgets is due to its significant role in the system of factors of self-development of territories that create the possibility of their economic growth, primarily at the expense of their own financial resources. Modern approaches to defining the concept of long-term fiscal sustainability and ways to achieve it stem from the multifaceted nature of this concept, which includes not only maintaining solvency, sustainable economic growth, tax stability, but also social justice in the intergenerational relationship, and, therefore, has not only financial, but also socio-political meaning, and are associated with an assessment of the sustainability of fiscal policy. The article shows that budget sustainability should be considered in the context of a systematic approach in the context of its resource, structural and functional characteristics. If these characteristics are violated and their relationship is influenced by internal or external shocks, the budget becomes unstable. The ability to withstand adverse shocks depends on maintaining a sufficient margin of financial strength, the scale and boundaries of which can be very differentiated. Identification of such scales and boundaries allows to form a methodology for assessing and ensuring the sustainability of public finances, both at the country and subnational levels. It is concluded that the assessment and monitoring of the long-term fiscal sustainability of regional budgets can be implemented using the fiscal gap indicator.

Keywords: long-term sustainability, regional budgets, fiscal gap indicator

Бюджетная устойчивость является одним из факторов саморазвития территорий, формирующих возможность их экономического роста за счет собственных финансовых ресурсов. В экономической литературе содержатся различные подходы к определению и оценке бюджетной устойчивости. Одним из наиболее распространенных является подход к анализу устойчивости бюджета с позиций его сбалансированности, обеспечивающей реализацию полномочий субъекта публичной власти. Так, устойчивость бюджета рассматривают как своевременное и полное финансирование предусмотренных бюджетом расходов, включая погашение и обслуживание долговых обяза-

тельств, обеспечивающее реализацию полномочий субъекта публичной власти, его нормальное функционирование [1, с. 12]; вероятность полного и своевременного покрытия расходов, необходимых для погашения и обслуживания долга, финансирования инвестиционных нужд территориальных образований, а также в целом для выполнения бюджетных полномочий субъектами публичной власти за счет своих бюджетных средств [2].

В рамках исследований бюджетной устойчивости в связи с долгосрочным финансовым развитием данная категория трактуется как состояние бюджета, обеспечивающее его динамичное формирование

и использование, исполнение принятых бюджетных обязательств без наращивания долга [3]; полное и своевременное фондирование заложенных в бюджете расходов с учетом погашения и обслуживания обязательств по внешнему и внутреннему долгу, сбалансированность бюджета на долгосрочном горизонте при наличии достаточных масштабов собственных доходов и бюджетных инвестиций [4].

Целью исследования является выявление современных подходов к анализу долгосрочной устойчивости региональных бюджетов, обоснование системного подхода к анализу долгосрочной бюджетной устойчивости в разрезе ресурсных, структурных и функциональных характеристик и использования индикатора фискального разрыва для оценки и мониторинга долгосрочной бюджетной устойчивости региональных бюджетов.

Материалы и методы исследования

Реализация цели исследования предполагает использование системного подхода к анализу долгосрочной бюджетной устойчивости в разрезе его ресурсных, структурных и функциональных характеристик. Поскольку бюджет как составляющая бюджетной системы обладает свойствами подсистемы, устойчивость бюджета можно рассматривать в контексте системного подхода в разрезе его ресурсных, структурных и функциональных характеристик. Устойчивость бюджета в этом контексте предполагает достаточность финансовых ресурсов для реализации задач функционирования и развития публично-правового образования, устойчивость его структурно-функциональной организации, достигаемое динамическое равновесие финансовых ресурсов и направлений их использования, их эффективное формирование, распределение и использование при ориентации на достижение и реализацию стратегических целей развития.

При нарушении указанных характеристик и их взаимосвязи под влиянием внутренних или внешних шоков бюджет становится неустойчивым. В силу динамизма условий функционирования абсолютная бюджетная устойчивость потенциально допустима лишь в рамках теоретической модели. В действительности любой бюджет существует в состоянии определенного отклонения от границ данной устойчивости — тех критических пунктов, при достижении которых аккумуляция количественных трансформаций приводит к качественному скачку, когда бюджет перестает реализовывать свои функции и становится уязвим.

Фискальная уязвимость, согласно Дж. Фурману и Дж. Стиглицу, рассматривается как ситуация, когда неблагоприятные макроэкономические шоки со значительной вероятностью не абсорбируются экономикой, а играют роль триггера бюджетного кризиса [5]. Бюджет способен противостоять неблагоприятным внутренним или внешним шокам при сохранении достаточного запаса финансовой прочности, при этом сам запас и границы зон финансовой устойчивости могут быть весьма дифференцированы. Установление такого запаса прочности позволяет сформировать методологию оценки и обеспечения устойчивости публичных финансов, как на страновом, так и на субнациональном уровнях.

Результаты исследования и их обсуждение

Современная концепция долгосрочной бюджетной устойчивости исходит из многоаспектности этого понятия, которое охватывает поддержание платежеспособности, устойчивого экономического роста, стабильности налогообложения и социальной справедливости в связях поколений и, таким образом, имеет не только финансовый, но и социально-политический смысл [6, с. 13].

В 1990-х гг. в рамках дискуссии об экономической политике понятие долгосрочной бюджетной устойчивости стало связываться с устойчивостью бюджетной политики. Бюджетная политика считается устойчивой, если она не ведет к последовательному наращиванию долга. Бюджетная устойчивость при этом исследуется как характеристика, принадлежащая конкретному фискальному режиму, который, в свою очередь, детерминирован объемом и структурой доходов и расходов, а также зависит от траектории экономического развития и степени ее ответственности выбранному сценарию [7, с. 10]. Она достигается при одновременном соблюдении следующих условий:

– основные характеристики бюджетной политики обеспечивают сбалансированность публичных финансов не только в текущем и среднесрочном периодах, но и долгосрочной перспективе;

– развитие экономики в долгосрочной перспективе будет происходить по сценарию, выбранному для моделирования доходов и расходов бюджета.

Основы современной концепции долгосрочной бюджетной устойчивости, были сформулированы в работах О. Бланшара, Дж. Хорна и других исследователей [8]. В ее рамках был предложен ряд индикаторов оценки бюджетной устойчивости, которые плодотворно использовались в последую-

щих прикладных исследованиях. В период после кризиса 2008–2009 гг., когда стабилизация общественных финансов приобрела статус одной из приоритетных задач экономической политики, одним из ведущих подходов к исследованию долгосрочной бюджетной устойчивости стал анализ фискальной реакции [9].

Теоретическое ядро оценки бюджетной устойчивости предполагает проведение долгосрочных фискальных проектировок путем моделирования прогнозных доходов и расходов бюджета. Моделирование опирается на определенные фискальные правила, характеризующие бюджетную политику и экзогенные переменные в долгосрочной перспективе с учетом долгосрочных рисков, приоритетов социально-экономического развития, демографических, ресурсных и иных макроэкономических факторов. Полученные прогнозные значения анализируются с позиций их соответствия заявленным целям бюджетной политики, оцениваемых на основе заданных на конец периода параметров сбалансированности бюджета, долговой нагрузки, их изменения к начальным значениям и т.д. При необходимости корректировки первичных бюджетных балансов рассчитываются фискальные индикаторы бюджетной устойчивости и формируется их целевая траектория. Это позволяет сформировать представление о соответствии проводимой бюджетной политики приоритетам и задачам социально-экономического развития, дать количественную оценку возможным последствиям неблагоприятных шоков, выявить достаточность запаса финансовой прочности бюджета.

Одним из индикаторов оценки долгосрочной бюджетной устойчивости, позволяющим отразить тенденции развития публичных финансов и количественно охарактеризовать возможные бюджетные дисбалансы, является бюджетный разрыв. При его расчете учитываются фискальные проектировки, а также показатели экономической динамики и процентной ставки. Бюджетный разрыв может быть рассчитан как разность между объемом долга в предпрогнозный период и дисконтированной величиной первичных профицитов, комплементарных функционирующему фискальному режиму. Если величина приведенной стоимости будущих первичных профицитов эквивалентна текущему уровню долга, иными словами, за счет профицита бюджета возможно погасить все долговые обязательства, то бюджетная политика рассматривается как устойчивая.

Бюджетный разрыв позволяет установить целевое значение долга к концу про-

гнозного периода, обеспечивающее необходимый запас финансовой прочности. На практике в фискальных проектировках, как правило, используется бюджетный разрыв, нормированный по ВВП, то есть бюджетный разрыв, который соотнесен с агрегированной приведенной стоимостью ВВП за то же время. Такой показатель позволяет обеспечить корректное сравнение межстрановых показателей стабильности общественных финансов. Величину бюджетного разрыва можно также соотнести с величиной доходов или расходов, что позволит рассчитать, на сколько процентов должны быть скорректированы доходы или расходы для обеспечения бюджетной устойчивости.

Бюджетный разрыв обычно оценивают на макроэкономическом уровне. Для России его расчет был впервые приведен в работах коллектива авторов под руководством Л. Котликоффа [10]. На субнациональном уровне такая оценка не проводилась.

В основном в отечественной экономической литературе методические подходы к оценке устойчивости региональных бюджетов связаны с определением показателей, интегрирующих различные коэффициенты сбалансированности и самостоятельности бюджета, или составлением рейтинговых оценок на их основе. Отдельные работы посвящены анализу фискального режима на субнациональном уровне. Так, согласно результатам, полученным В. Крейнделем, бюджетная политика российских регионов по критерию стационарности долга в целом может быть признана устойчивой, хотя существенным фактором здесь выступает активная политика федерального центра по межрегиональному перераспределению бюджетных средств [11]. Ряд исследований содержит анализ бюджетной практики в части эффективности параметров, ориентированных на ограничение долговой нагрузки и повышение бюджетной устойчивости региональных бюджетов. Наиболее детально он изложен в работе А.Л. Кудрина и А.Н. Дерюгина, где проведено компаративное исследование правил и ограничений для субнациональных бюджетов, принятых в России и ряде стран с федеративным устройством [12].

В мировой практике субфедеральные бюджетные правила предполагают соблюдение тех или иных фискальных индикаторов бюджетного дефицита и долга. Среди часто используемых индикаторов – размер субнационального долга, его отношение к валовому региональному продукту, соотношение стоимости обслуживания долга и собственных доходов, предельный уровень расходов на обслуживание долга.

Кроме того, могут устанавливаться ограничения темпов роста бюджетных расходов, требования соблюдения сбалансированности бюджета в течение бюджетного цикла, выполнения «золотого правила», согласно которому суммарный объем государственных заимствований должен быть не выше объема инвестиционных расходов бюджета, отсутствия структурного дефицита бюджета, сдерживания роста объема долга, непревышения «разумного» уровня долга, контроль за предоставленными субнациональным правительствам гарантиями.

В большинстве развитых стран с федеративным устройством установление субнациональных бюджетных правил относится к сфере ответственности не федерации, а региональных правительств, обладающих высокой степенью самостоятельности в формировании своей бюджетной политики. В российской бюджетной практике субфедеральные бюджетные правила вводят ограничения на ряд параметров бюджетного дефицита и долга, которые носят более жесткий характер для высокочисленных регионов. Бюджетные правила для субнациональных территориальных образований установлены Бюджетным кодексом РФ, при этом у субъектов РФ существует законодательное право введения дополнительных ограничений по долгу. Можно согласиться с А. Кудриным и А. Дерюгиным в том, что для России целесообразно установление субнациональных бюджетных правил федеральным центром, поскольку делегирование регионам бюджетных правил по сути дела означало бы их отмену. По мнению авторов, это связано с существенно более низкой степенью политической конкуренции, по сравнению с развитыми странами, а также тем, что существенная часть расходов региональных бюджетов априори задана федеральными законами и нормативно-правовыми актами (Например, реализация майских указов президента, обязательства по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения и пр.). В качестве дополнительных факторов следует указать несовершенство системы распределения бюджетных полномочий, высокий уровень межрегиональной дифференциации природно-ресурсного и экономического потенциала, существенные размеры межбюджетного перераспределения средств между регионами, имеющего циклический характер [13, 14].

Бюджетным законодательством устанавливаются базовые показатели долговой устойчивости и их пороговые значения. Установленные субфедеральные бюджет-

ные правила и параметры бюджетной устойчивости призваны в той или иной степени стабилизировать региональные финансы, вместе с тем они, по мнению исследователей, на практике оказывают неодинаковое влияние. Использование Минфином России механизмов «ручного режима управления» свидетельствует об их недостаточной эффективности и целесообразности, что предполагает их корректировку. Направления такой корректировки связаны с ограничением практики принятия на федеральном уровне решений, прямо воздействующих на расходные обязательства регионов, и стимулированием финансовой самостоятельности регионов; повышением гибкости бюджетных правил, установленных БК РФ для регионов, и управленческих возможностей региональных властей; уточнением отдельных показателей бюджетной устойчивости.

В западной практике целевые параметры сбалансированности, в том числе индикатор фискального разрыва, берут за основу при формировании долгосрочных бюджетных прогнозов. В России бюджетные прогнозы стали одним из инструментов фискального проектирования, реализующим бюджетные стратегии, в том числе на региональном уровне. В соответствии с БК РФ, бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет на основе прогноза социально-экономического развития региона.

Министерства финансов субъектов РФ ведут мониторинг показателей бюджетного прогноза, оценивают степень их достижения. По результатам мониторинга и оценки в долгосрочный бюджетный прогноз могут вноситься корректировки. Такая практика способствует росту качества и достоверности бюджетных прогнозов, формированию на этой основе реалистичных бюджетов. Вместе с тем анализ формирования и мониторинга бюджетных прогнозов свидетельствует о необходимости усиления их влияния как инструмента фискального проектирования долгосрочной бюджетной устойчивости. На наш взгляд, целесообразно использование в рамках долгосрочных бюджетных прогнозов регионов индикатора фискального разрыва, нормированного по ВРП, как целевого параметра сбалансированности региональных бюджетов.

Заключение

В контексте концепции многоаспектности понятия долгосрочной бюджетной устойчивости, ее связи с оценкой устойчивости бюджетной политики устойчивость бюджета можно рассматривать в контексте

системного подхода в разрезе его ресурсов, структурных и функциональных характеристик. Фискальная уязвимость региональных бюджетов зависит от сохранения достаточного запаса финансовой прочности, масштабы и границы которого могут быть весьма дифференцированы. Оценка и мониторинг долгосрочной бюджетной устойчивости региональных бюджетов могут быть реализованы с использованием индикатора фискального разрыва.

Это позволит придать субнациональным бюджетным правилам большую гибкость, обеспечив дифференцированный подход; повысить управленческую самостоятельность субнациональных властей в бюджетной сфере при реагировании на неблагоприятные шоки; учитывать уровень накопленного государственного долга регионов, снизив риски его дальнейшего наращивания. В целом внедрение индикатора фискального разрыва в долгосрочные фискальные проектировки на региональном уровне будет способствовать реализации более рациональной бюджетной и долговой политики регионов.

Список литературы

1. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2012. 1168 с.
2. Каратаев С.М. К вопросу о понятии устойчивости бюджета // Дайджест-Финансы. 2013. № 5. С. 39–46.
3. Петрова А.Н. Бюджетные риски и устойчивость федерального бюджета // Экономические науки. 2017. № 17. С. 1–8.
4. Минаков А.В. Оценка современного состояния финансовой устойчивости бюджетной системы России / Вестник Евразийской науки. 2020. № 3. Т. 12. [Электронный ресурс]. URL: <https://esj.today/PDF/69ECVN320.pdf>. (дата обращения: 30.06.2021).
5. Furman J., Stiglitz J. Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia. Brookings Papers on Economic Activity. 1998. № 2. [Electronic resource]. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1998/06/1998b_bpea_furman_stiglitz_bosworth_radelet.pdf. (date of access: 30.06.2021).
6. Шахова Г.Я., Крадинов П.Г., Маненок П.Л. Долгосрочная устойчивость бюджетной системы // Финансовый журнал. 2012. № 4. С. 5–18.
7. Горюнов Е., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С. Теоретические основы бюджетного разрыва как показателя долгосрочной фискальной устойчивости и его оценка для России. Научные труды. М.: Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, 2015. 168 с.
8. Blanchard O. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. OECD Working Paper. 1990. № 79. 34 p. DOI: 10.1787/435618162862.
9. Bohn H. The sustainability of fiscal policy in the United States. In: R. Neck, J.-E. Sturm (eds.). Sustainability of public debt. Cambridge, MA: The MIT Press, 2008. P. 15–49.
10. Горюнов Е., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С. Бюджетный разрыв: оценка для России // Вопросы экономики. 2015. № 7. С. 5–25.
11. Крейндел В. Диагностика доминирующего режима бюджетной политики субъектов Российской Федерации // Экономическая политика. 2008. № 1. С. 141–151.
12. Кудрин А., Дерюгин А. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. № 1. С. 8–35.
13. Игонина Л.Л. Сбалансированность региональных бюджетов: подходы и оценки // Финансы. 2020. № 12. С. 5–11.
14. Игонина Л.Л. Региональные бюджеты в условиях экономической нестабильности // Финансы. 2021. № 5. С. 3–9.