

9/22

ПРЕПРИНТЫ



Н. Е. Барбашова, А. Н. Дерюгин
А. Н. Комарницкая

**АНАЛИЗ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИМЕНЕНИЯ
МЕР АНТИКРИЗИСНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ
В ОТНОШЕНИИ СУБНАЦИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

**АНАЛИЗ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР
АНТИКРИЗИСНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ
В ОТНОШЕНИИ СУБНАЦИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ**

Барбашова Н. Е., Институт прикладных экономических исследований РАН-
ХиГС, старший научный сотрудник, к.э.н., ORCID: 0000-0003-1614-7368, barbashova-
ne@ranepa.ru

Дерюгин А. Н., Институт прикладных экономических исследований РАН-
ХиГС, старший научный сотрудник, ORCID: 0000-0003-0748-168X,
deryugin@ranepa.ru

Комарницкая А. Н., Институт прикладных экономических исследований
РАНХиГС, научный сотрудник, ORCID: 0000-0002-7775-2548, komarnitskaya-
an@ranepa.ru

Москва 2022

Аннотация

В исследовании анализируется практика антикризисной поддержки субнационального уровня в зарубежных странах и России. Оценено влияние проводимой федеральным центром антикризисной бюджетной политики на сбалансированность и устойчивость бюджетов субъектов РФ. Выявлены особенности действенности межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов на субфедеральные бюджеты. Рекомендуется учитывать полученные результаты при антикризисной поддержке регионов, а также внедрить механизмы, повышающих гибкость бюджетных правил на параметры субнациональных финансов.

Ключевые слова

АНТИКРИЗИСНАЯ ПОЛИТИКА, МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ПОДДЕРЖКА СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ, СМЯГЧЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ, МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ, СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА, БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ, МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ

Коды JEL Classification

H12, H30, H70, H71, H72

FEDERAL STATE BUDGETARY EDUCATIONAL INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION
“THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY
AND PUBLIC ADMINISTRATION”
(RANEPA)

**ANALYSIS OF THE IMPACT OF THE APPLICATION OF ANTICRISIS
BUDGET POLICY MEASURES IN RELATION TO THE SUBNATIONAL LEVEL**

Barbashova N. E., Institute for Applied Economic Research, RANEPA, senior research fellow, Cand. Sci. (Econ.), ORCID: 0000-0003-1614-7368, barbashovane@ranepa.ru

Deryugin A. N., Institute for Applied Economic Research, RANEPA, senior research fellow, ORCID: 0000-0003-0748-168X, deryugin@ranepa.ru

Komarnitskaya A. N., Institute for Applied Economic Research, RANEPA, research fellow, ORCID: 0000-0002-7775-2548, komarnitskaya-an@ranepa.ru

Moscow 2022

Abstract

The research analyzes the practice of anticrisis support of the subnational level in foreign countries and Russia. The influence of the anticrisis budget policy of the federal center on the balance and sustainability of regional budgets in Russia is assessed. The features of the effectiveness of intergovernmental transfers and budget loans to sub-federal budgets are revealed. It is recommended to take into account the results obtained in the anticrisis support of the regions, as well as to introduce mechanisms that increase the flexibility of federal budget rules to the parameters of subnational finances.

Key words

ANTICRISIS POLICY, GOVERNMENT REGULATION MEASURES, SUPPORT OF SUBNATIONAL BUDGETS, EASING OF FISCAL RULES, REGIONAL BUDGET, LOCAL BUDGET, BUDGET BALANCE, BUDGET CREDITS, INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS

JEL Classification

H12, H30, H70, H71, H72

Содержание

Введение	6
1. Анализ основных параметров и внешних условий кризисов.....	8
2. Анализ опыта зарубежных стран в проведении антикризисной политики в отношении субнационального уровня.....	12
3. Оценка влияния антикризисных мер со стороны федерального уровня на параметры сбалансированности и устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации	19
3.1. Межбюджетные трансферты.....	24
3.2. Бюджетные кредиты.....	26
3.3. Бюджетные правила	32
4. Рекомендации по применению антикризисных мер в отношении субъектов Российской Федерации	42
Заключение.....	45
Благодарности.....	48
Список источников.....	49

Введение

За прошедшие пятнадцать лет экономика Российской Федерации испытала по крайней мере три масштабных кризиса: 2008-2009, 2014-2015 и 2020-2021 гг. Кризисные явления препятствуют достижению стратегических задач как в экономической, так и в социальной сфере, сдерживают территориальное развитие, ухудшают благосостояние граждан, создают угрозы для национальной безопасности. Меры антикризисной политики в отношении субнационального уровня власти могут носить финансовый и нефинансовый характер (например, отсрочка платежей по кредитам, перенос сроков уплаты налогов, пересмотр допустимых ограничений по бюджетному дефициту и объему заимствований). Финансовая помощь гражданам и организациям, в свою очередь, может предоставляться как напрямую, так и посредством системы межбюджетных трансфертов из центрального бюджета нижестоящим бюджетам в форме целевой или нецелевой помощи.

Ретроспективный анализ российского и зарубежного опыта проведения антикризисной политики в отношении регионов показывает, что при прочих равных наибольшую эффективность представляют не разовые меры "ручного управления", а гибкие механизмы, способные реагировать на изменения фазы экономического цикла в автоматическом режиме. К таковым относятся, например, гибкие бюджетные правила, которые предполагают расширение допустимых границ долга и бюджетного дефицита в периоды кризиса. Учитывая сохраняющиеся последствия кризиса, вызванного пандемией коронавируса, а также новые санкции 2022 г. и негативные геополитические тенденции, по-прежнему может возникнуть необходимость федеральных мер поддержки сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов в России. В этой связи несомненную актуальность представляет настоящее исследование, в котором определяются более действенные и адекватные меры подобной поддержки.

Новизна исследования обусловлена тем, что оценка последствий применения мер антикризисной политики пока еще не проведены в должном масштабе. Анализ итогов 2020 г. и текущей ситуации в 2021 г. в рамках данной работы должны дать первые уроки по результативности и адекватности применяемых антикризисных мер.

Цель исследования – оценка влияния антикризисной бюджетной политики, проводимой федеральным центром в отношении субнационального уровня, на сбалансированность и устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели будут решаться следующие фундаментальные и прикладные задачи: анализ и сравнение основных параметров и внешних условий кризисов 2008-2009, 2014-2015 и 2020-2021 гг.; сопоставление мер антикризисной межбюджетной политики Российской Федерации в отношении регионов в указанные кризисы, а также их сравнение с наиболее распространенными решениями в зарубежных странах; оценка влияния антикризисных мер со стороны вышестоящего уровня на параметры сбалансированности и устойчивости бюджетов; разработка рекомендаций по применению антикризисных мер в отношении субъектов Российской Федерации.

Гипотезы исследования состоят в следующих предположениях:

- наиболее распространенный инструмент антикризисной поддержки субнациональных бюджетов – дополнительные межбюджетные трансферты;
- в отличие от зарубежной практики федеральное правительство в России активно использует бюджетные кредиты как инструмент помощи регионам в периоды кризисов;
- меры антикризисной поддержки субъектов РФ отличались в рассматриваемые кризисы;
- последствия мер антикризисной политики отличаются для малообеспеченных и обеспеченных субъектов РФ;
- в периоды кризисов федеральное правительство в России прибегает к методам «ручного управления» в отношении установленных фискальных ограничений на параметры региональных финансов.

В исследовании применены такие методы как сравнительный анализ российского и зарубежного опыта, классификация и группировка, системный анализ и синтез, моделирование.

Результаты, полученные по итогам исследования, могут в дальнейшем быть использованы в интересах Минфина России, финансовых органов субъектов Российской Федерации для анализа последствий мер антикризисной бюджетной политики, а также в интересах РАНХиГС для развития научного потенциала в целях повышения качества экспертно-аналитической работы и образовательных программ.

1. Анализ основных параметров и внешних условий кризисов

Период 2008-2021 гг. ознаменовался для российской бюджетной системы тремя кризисами, два из которых (кризисы 2008-2009 гг. и 2020-2021 гг.) носили глобальный, общемировой характер, а кризис 2014-2015 гг. – не имел столь широкого территориального распространения и отразился прежде всего на российской экономике. В работах, описывающих общемировые тенденции в сфере государственных финансов на рассматриваемом интервале времени, чаще всего выделяются именно два кризиса: 2008-2009 гг. и 2020-2021 гг. Популярное название для таких работ - "A Tale of Two Crises". В качестве примеров можно привести работы Ch. Spatt [1], D. Farber [2], J. Rasmus [3]. Вместе с тем, в статье М. Алексеева и А. Чернявского с аналогичным названием [4] речь идет о двух российских кризисах 2008-2009 гг. и 2014-2015 гг.

Началом мирового финансового кризиса 2008-2009 гг., который по своим масштабам называют сопоставимым с «Великой депрессией,» [5] принято считать объявление о банкротстве одного из крупнейших инвестиционных банков США - Lehman Brothers. Вслед за данным банком прекратили существование ряд других ведущих финансовых организаций США, а к концу 2008 г. кризис затронул большинство стран мира. По оценкам, в 2009 году мировой ВВП сократился на 0,75—2,3%, мировая торговля — более чем на 10%.

В числе причин кризиса 2008-2009 гг. называются следующие проблемы в мировой экономике [6]:

- избыточная кредитная экспансия бизнеса и домашних хозяйств в США и других развитых странах,
- избыточная государственная поддержка экспорта при слабом внутреннем спросе в Китае и иных экспортно-ориентированных странах,
- ставка на рост производства нефти в ущерб развитию других отраслей в нефтедобывающих странах.

Вслед за финансовым кризисом, охватившим экономики многих стран мира, со второй половины 2008 г. российская экономика перешла в качественно иной режим своего функционирования в связи с относительно низкими ценами и спросом на товары российского экспорта, падением выпуска и ростом безработицы. При значительном сокращении поступлений в бюджеты и росте расходных обязательств бюджет

расширенного правительства (БРП) впервые за последнее десятилетие стал дефицитным. Несбалансированность бюджетной системы и затяжной характер мирового кризиса создавали риски увеличения масштабов долговых заимствований в ближайшей перспективе. Мировой кризис 2008–2009 гг. заставил Правительство РФ по-новому взглянуть на политику безответственного наращивания государственных расходов и обязательств. Тенденция к сдерживанию бюджетных расходов прослеживается при разработке проекта федерального бюджета на 2011–2013 гг. [7]

Доходы консолидированных бюджетов регионов (КБР) в 2009 г. сократились на 4 %, при этом налоговые и неналоговые доходы сократились на 14 %. Кризис разделил регионы на две группы: сохранивших положительную динамику доходов КБР (но в подавляющем большинстве из них рост доходов обеспечивался федеральными трансфертами) и регионы, в которых доходы бюджетов сократились (особенно существенно — в г. Москве, Тюменской и Вологодской областях (на 21–23 %) из-за резкого снижения поступлений налога на прибыль).

Кризис 2014-2015 годов для России связан прежде всего с событиями в Украине и введением западных санкций. Вместе с тем некоторые аналитики указывают на обострение отдельных общемировых проблем в данный период, которые создают фон нестабильности внешних условий в целом [8]:

- снижение темпа роста и накопление проблем в экономике Китая;
- завершение тридцатилетнего суперцикла сырьевых товаров;
- создание избыточных производственных мощностей в результате масштабных инвестиций, осуществленных в предыдущий «высокий» период;
- исчерпание возможностей «финансового допинга» для экономики (процентные ставки уже давно находятся на минимальных уровнях, а долговая нагрузка национальных бюджетов чрезмерна после финансовых накачек 2008–2009 гг.).

Таким образом, на геополитический кризис в России в 2014 г. наложился общемировой циклический инвестиционный и конъюнктурный спад, который усугубил ситуацию. В научной литературе этот период часто называют временем действия случайных шоков [9, 10].

Вхождение России в кризис с конца 2014 года отмечается сокращением производства в промышленности, отрицательной динамикой цен на энергоресурсы, девальвацией рубля. Если говорить о проявлениях кризиса на субфедеральном уровне, то самой тяжелой проблемой являлись дефицит бюджетов регионов и высокий уровень

долга [11]. В 2013 г. дефицит бюджета имели 77 регионов, в 2014 г. – 75. Суммарный объем дефицита бюджетов регионов в 2013 г. составлял 642 млрд руб., в 2014 г. – 448 млрд руб. Суммарный долг регионов и муниципалитетов достиг 35% от налоговых и неналоговых доходов КБР (без учета трансфертов). В 2015 году дестабилизация бюджетной системы российских территорий продолжилась, поскольку в 2015 г. стал дефицитным и федеральный бюджет (почти 2 трлн руб., или 2,5% ВВП). Дополнительной проблемой стал

нарастающий спад инвестиций в течение трех последних лет. Типичные кризисные тренды – спад промышленного производства и рост безработицы – в меньшей степени или даже слабо выражены в ходе этого кризиса. В целом 2015 г. можно разделить на два периода – кризисного спада в первые пять-шесть месяцев и последующей стагнации на более низком уровне до конца года.

Кризис 2020-2021 гг., связанный с пандемией коронавирусной инфекции, носит во многом уникальный характер: в период локдауна были сознательно ограничена экономическая деятельность в целях недопущения кризиса системы здравоохранения и обеспечения безопасности граждан. К началу данного кризиса российская финансовая система была подготовлена значительно лучше, чем к кризису 2014-2015 гг., поскольку усвоила уроки того периода и смогла сформировать ряд встроенных защитных механизмов [12]. Тем не менее, весной 2020 г. российская экономика одновременно испытала несколько шоков (на стороне как спроса, так и предложения), которые влияли как на ценовую, так и на финансовую стабильность.

Наиболее сильно в период пандемии пострадали бюджеты более развитых регионов, особенно нефтегазодобывающих, что снизило их бюджетную обеспеченность. В первую волну пандемии (апрель–июнь) сильно сократились доходы бюджетов почти всех регионов из-за снижения поступлений двух важнейших для регионов налогов – на доходы физических лиц и на прибыль. Последний наиболее важен для доходов бюджетов ресурсодобывающих регионов, особенно нефтегазовых и отчасти угольных. Вместе с тем выросли поступления НДС благодаря большой доле занятых в бюджетном секторе и на госпредприятиях, где заработки индексировались, а также краткосрочности роста неполной занятости (и как следствие, снижения заработной платы) на других крупных и средних предприятиях и организациях. Собственные (налоговые и неналоговые) доходы бюджетов регионов, несмотря на весенний провал,

в целом за год снизились только на 2%, однако в нефтегазодобывающих регионах спад был намного сильнее – на 12–24% [13].

В пандемийный кризис сложно выделить наиболее и наименее пострадавшие регионы, поскольку динамика разных показателей не совпадала. Впервые за три последних кризиса промышленное производство сильнее сократилось в нефтедобывающих регионах, а регионы обрабатывающих отраслей прошли кризис легче, за исключением некоторых регионов автомобильной промышленности. В секторе услуг наиболее пострадавшими оказались крупнейшие агломерации федеральных городов, рекреационные регионы юга и республики Северного Кавказа.

Сильная дифференциация динамики налоговых и неналоговых доходов бюджетов регионов в пандемию в основном обусловлена отраслевой структурой экономики и долей налога на прибыль в доходах бюджета. Во II квартале 2020 г. спад налоговых и неналоговых доходов КБР всех субъектов РФ был очень сильным (–20% в среднем по субъектам РФ), но не массовым (менее чем в ¼ регионов). Самые большие потери в 2020 г. имели регионы добывающей промышленности (четверть субъектов РФ) из-за падения налога на прибыль. Локдауны апреля–мая оказались менее значимой причиной: регионов со спадом собственных доходов во II квартале 2020 г. было в 1,5 раза меньше, чем в целом за 2020 г., хотя во вторую волну пандемии жестких ограничений не вводилось [14].

2. Анализ опыта зарубежных стран в проведении антикризисной политики в отношении субнационального уровня

Последние кризисы показывают, что субнациональные власти выступают ключевыми участниками антикризисной политики, от действий которых зависит успешность решений центрального правительства и восстановление экономики. В то же время сами регионы и муниципальные образования могут нуждаться в поддержке в периоды шоков. Центральные правительства рассматривают субнациональный уровень как активного участника антикризисной политики и одновременно как получателя мер поддержки.

В кризис 2008-2009 гг. правительства стран акцентировали внимание на поддержке экономической активности, которая в том числе осуществлялась через стимулирование инвестиций на региональном уровне. Пандемия 2020 г. актуализировала иные задачи: поддержка непосредственно субнациональных бюджетов в условиях снижающихся доходов (из-за карантинных мер и решений/рекомендаций центрального правительства по налоговой поддержке бизнеса и населения) при одновременном росте расходов вследствие повышенной нагрузки на системы здравоохранения и социального обеспечения.

В рассматриваемые кризисы у субнациональных образований одновременно возникло две проблемы: сокращение налоговых доходов и рост расходов. Подобная ситуация в литературе названа «эффектом ножниц» [15] для бюджета. Масштаб и продолжительность такого эффекта зависят от ряда факторов: распределения полномочий между уровнями власти, экономической специализации субнациональных образований, антикризисной политики центрального правительства и самих регионов. Вследствие «эффекта ножниц», который в некоторых странах дополнялся смягчением бюджетных правил в отношении параметров субнациональных бюджетов, ухудшились показатели дефицита и долга субнационального уровня.

Несмотря на общность эффектов кризиса 2020 г. для субнациональных финансов, масштаб последствий асимметричен в страновом разрезе. Детерминантами степени влияния пандемии и экономического кризиса 2020 г. называют [16]:

– степень децентрализации и распределение расходных полномочий между уровнями власти (подробнее в [17]);

- эластичность налоговых доходов регионального бюджета к экономическому циклу;
- гибкость региональной политики, выраженная в способности региональных властей корректировать свои расходы и доходы в соответствии с неотложными потребностями;
- состояние региональных финансов до кризиса (баланс бюджета, уровень госдолга, наличие и объем резервов и пр.);
- масштабы и эффективность политики центрального правительства по поддержке регионов;
- степень интеграции региональной экономики в мировые торговые цепи;
- экономическая специализация регионов.

Зарубежные страны в рассматриваемые кризисы использовали преимущественно схожий набор мер как финансового (межбюджетные трансферты субнациональным бюджетам), так и нефинансового характера (изменение сроков предоставления межбюджетных трансфертов, корректировка национальных ограничений параметров региональных бюджетов), направленных на помощь субнациональным властям в преодолении последствий шоков. Набор инструментов условно можно сгруппировать в 4 категории:

- 1) меры, влияющие на доходы региональных бюджетов:
 - межбюджетные трансферты: увеличение целевых и/или нецелевых трансфертов, ускоренное/авансовое перечисление трансфертов, реорганизация межбюджетных трансфертов из бюджета центрального правительства и распределения субсидий; предоставление возможности использовать специальные фонды (например, средства пенсионных фондов);
 - активация резервных фондов и механизмов выравнивания;
 - налоговые меры: изменение нормативов отчислений в бюджеты бюджетной системы налоговых поступлений (в частности, увеличение доли налоговых поступлений, направляемой в региональные бюджеты), передача налогов на региональный уровень или введение новых налогов, передача большего объема налоговых полномочий регионам, ускоренное перечисление субнациональной части налоговых доходов;
 - компенсация потерь доходов региональных бюджетов;

- 2) меры, влияющие на расходы региональных бюджетов:
 - временная передача полномочий с регионального уровня власти на уровень центрального правительства;
 - освобождение закупок средств личной защиты или иных товаров, связанных с пандемией коронавируса, от обложения НДС;
 - адаптация процедур в сфере госзакупок;
- 3) меры, связанные с бюджетными правилами и долгом;
 - смягчение фискальных ограничений, установленных для текущих и капитальных расходов региональных бюджетов;
 - смягчение правил в отношении баланса региональных бюджетов и дефицита бюджета;
 - меры в отношении регионального долга: смягчение соответствующих бюджетных правил, специальные программы по снижению долговой нагрузки на регионы с высоким уровнем долга (отсрочка или отмена платежей по заимствованиям), облегчение доступа к долгосрочным кредитам, гарантии по займам со стороны центрального правительства, интервенции центрального банка на финансовый рынок;
- 4) меры в области управления государственными финансами:
 - создание специальных счетов;
 - смягчение требований к отчетности;
 - смягчение требований по заключению госконтрактов;
 - помощь регионам по проведению финансового анализа и разработке планов по повышению устойчивости госфинансов;
 - помощь регионам по минимизации потерь от уклонений от уплаты налогов и прочих налоговых нарушений.

Наиболее массовыми в мировой практике являются инструменты групп (1) и (3) из перечисленных. Решения, относящиеся к группам (2) и (4) встречались в антикризисных пакетах центральных правительств стран мира, главным образом, в кризис 2020 г. и существенно реже, чем меры групп (1) и (3).

Самый распространенный инструмент антикризисной поддержки регионов – предоставление дополнительных межбюджетных трансфертов (как нецелевого, так и целевого характера). Он использовался в периоды рассматриваемых шоков 2008-2009 гг. (в Австралии, Канаде, Японии, Финляндии, Франции, Германии, Южной Кореи,

Норвегии, Португалии и др.) и 2020 г. (в США, Австрии, Испании, Норвегии, Великобритании, Южной Корее, Японии, Италии, Финляндии, Бельгии, Бразилии и др.) в качестве одной из первых мер поддержки регионов. Отметим, что методологическая компонента распределения дополнительной финансовой помощи во многих случаях была непрозрачна. В отличие от кризиса 2008-2009 гг. в кризис 2020 г. центральные правительства некоторых стран вводили условия для реципиентов дополнительной финансовой помощи, например, к отчетности (Австралия, Австрия, Канада, Испания, Эстония, Финляндия, Италия, Япония, Южная Корея, США, Бразилия, Колумбия, Мексика), устанавливая ограничение на рост определенных расходов. Подобные решения целесообразны для повышения прозрачности использования трансфертов и ответственности субнациональных властей по использованию полученных ресурсов.

Прямая финансовая помощь субнациональным бюджетам выделялась для компенсации потерь их доходов, обеспечения предоставления государственных услуг, синхронизации антикризисной политики с политикой центрального правительства. Последнее особенно прослеживается в кризис 2008-2009 г., когда в странах целевые межбюджетные трансферты предназначались для стимулирования реализации инфраструктурных проектов на субнациональном уровне (*таблица 1*). Для исключения политических манипуляций при распределении подобной формы финансовой помощи рекомендуется четко специфицировать и раскрывать критерии предоставления и использования таких трансфертов. Также в число антикризисных решений вошло авансовое (или ускоренное) перечисление межбюджетных трансфертов субнациональным бюджетам.

Таблица 1

Финансовая помощь субнациональному уровню власти в структуре национальных антикризисных пакетов в кризис 2008 г., в % от совокупного объема расходов на антикризисные меры

Страна	Нецелевые трансферты	Целевые трансферты		Всего
		Текущие	Капитальные	
Австралия	-	-	56	56
Канада	-	6	78	84
Франция	-	-	27	27
Германия	-	-	29	29
Япония	33	-	18	51
Южная Корея	-	-	28	28
Норвегия	7	2	30	39
Португалия	-	-	22	22
Испания	-	1	72	73

Источник: [18].

В части мер, направленных на поддержку доходов, изменение нормативов отчислений от налогов в субнациональные бюджеты – редкая практика. В отличие от дополнительных трансфертов, изменение нормативов отчислений менее оперативная мера, тогда как в условиях шока скорость принятия антикризисных решений и обеспечения их финансирования приобретает высокую значимость. Кроме того, если дополнительные межбюджетные трансферты носят временный характер, то возвращение прежнего распределения нормативов отчислений от налогов между уровнями власти может быть более проблематичным в краткосрочной перспективе.

По сравнению с рецессией 2008-2009 гг. в 2020 г. большее число стран прибегли к ослаблению действовавших в отношении параметров субнациональных финансов бюджетных правил. Приостанавливая действия ограничений применительно к балансу бюджета и/или долгу, центральные правительства стремились повысить гибкость субнациональных властей в части реализации антикризисной политики. Однако при принятии подобного решения повышаются риски для сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов. Приостановка бюджетных ограничений применительно к параметрам субнациональных бюджетов должна сочетаться с дополнительными решениями, которые в том числе формируют механизм возвращения к соблюдению правил в будущем. Также целесообразно нормативно урегулировать условия, при которых бюджетные правила, установленные центральным правительством в отношении параметров субнациональных финансов, приостанавливаются, например, в форме «оговорок об освобождении от ответственности соблюдения правил».

Меры центральных правительств, направленные на повышение гибкости долговой политики субнациональных властей, также имели место как в кризис 2008-2009 гг., так и в 2020 г. Помимо смягчения соответствующих бюджетных правил в отношении параметров субнационального долга набор решений вариативен в мировой практике и зависит, например, от развитости финансового рынка, структуры регионального долга и прочих факторов. Примерами отдельных решений центральных правительств, направленных на снижение долговой нагрузки на субнациональные бюджеты и повышение гибкости бюджетной политики регионов, являются выкуп региональных долговых ценных бумаг, приостановка обслуживания долговых обязательств регио-

нов перед бюджетом центрального правительства, субсидирование ставки по кредитам от банков с государственным участием, предоставление госгарантий по кредитам, облегчение доступа субнациональных образований к рыночным кредитам.

В России набор антикризисных мер поддержки регионов в целом аналогичен наиболее распространенным решениям в международной практике: меры, влияющие на доходы региональных бюджетов (основной инструмент – межбюджетные трансферты), и меры, направленные на повышение гибкости долговой политики регионов (в российской практике – в форме регулирования инструмента бюджетных кредитов).

Так, в кризис 2008-2009 гг. основной мерой финансовой поддержки бюджетной системы регионов стало предоставление дотаций на сбалансированность и смягчение бюджетных правил. В 2014-2015 гг. важную роль начали играть бюджетные кредиты, перераспределение доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, стимулирование регионов к экономии и приоритизации бюджетных расходов. В кризис коронавируса на первый план снова выходят дополнительные объемы трансфертов (как нецелевые, так и имеющие социальную и инвестиционную направленность), а также налоговое регулирование - предоставление отсрочек и льгот в целях поддержки бизнеса. В целом если говорить о последнем кризисе, то решения, принятые Правительством Российской Федерации, вполне согласуются с международной практикой в части направлений поддержки. Отличие от развитых стран состояло в том, что если за рубежом приоритетом антикризисной политики государства стала поддержка бизнеса, а основным инструментом - предоставление государственных гарантий, то в России финансовые затраты федерального центра на поддержку населения и экономики разделились примерно поровну.

Важно отметить, что каждая антикризисная мера государственной поддержки условно имеет «краткосрочную» и «долгосрочную» составляющие. Краткосрочные меры являются инструментами экстренного реагирования в целях смягчения шоков в самой острой фазе кризиса: например, выделение единовременной финансовой помощи, предоставление бюджетных кредитов на льготных условиях, временное смягчение допустимых параметров дефицита и долга, введение налоговых каникул для определенных сфер деятельности. Вместе с тем в период кризисов выстраиваются контрциклические механизмы долгосрочного действия, направленные на восстановление и нормализацию социально-экономической и финансовой деятельности по мере прохождения острой фазы и предотвращение кризисных явлений (или смягчения их

последствий в случае наступления) в будущем. Такими механизмами для России стала прежде всего система резервных фондов, а также создание стимулов для ответственной бюджетной политики регионов путем предоставления стимулирующих трансфертов (в частности, дотаций за достижение темпов экономического роста), заключения соглашений с регионами - получателями трансфертов, введение условий для реструктуризации бюджетных кредитов. Важную роль для предсказуемости бюджетных параметров и реалистичного бюджетного планирования является долгосрочная фиксация механизмов распределения основных видов трансфертов (дотаций на выравнивание, инвестиционных субсидий) и создание отдельных каналов для мер экстренного реагирования (в частности, дотации на обеспечение сбалансированности). В целом, кризис пандемии 2020-2021 гг. по своим последствиям для бюджетной системы регионов России оказался менее болезненным, чем для ряда зарубежных стран, именно по причине подготовленности и проработанности таких контрциклических механизмов длительного действия. Ряд экспертов полагает [12], что созданию этих инструментов во многом поспособствовало прохождение Россией кризиса 2014-2015 гг., который для большинства зарубежных стран прошел почти незаметно.

3. Оценка влияния антикризисных мер со стороны федерального уровня на параметры сбалансированности и устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации

Для оценки проводимой политики бюджетной поддержки регионов предлагается с помощью эконометрических оценок на данных по российским регионам за период 2005-2020 гг. оценить ключевые характеристики бюджетной поддержки регионов и их эффект на региональную бюджетную устойчивость. В качестве основных мер поддержки рассматриваются межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты.

С точки зрения мер поддержки ключевой проблемой, с которой власти сталкиваются в кризис, является падение налоговых и неналоговых доходов бюджета. В рамках данного исследования этот показатель оценивается на данных, предоставленных Федеральным Казначейством. Для сопоставимости данных между годами этот показатель приведен к реальным ценам 2005 г. с помощью индекса цен, основанного на стоимости фиксированного набора товаров и услуг.

Анализ падения ключевых показателей экономического развития и бюджетной обеспеченности регионов показывают, что, действительно в среднем регионы столкнулись с кризисом в 2009, 2015 и 2020 гг. (которые и выбраны в рамках эмпирической оценки в качестве кризисных), причем кризис 2009 г. был наиболее выражен, а кризис 2014-2015 гг. наименее. Но при этом были регионы, которые обеспечили экономическое развитие и во времена кризисов.

Разброс показателей падения в кризис между регионами достаточно высокий. Одним из факторов такого разброса является уровень благосостояния региона или его обеспеченности. Предполагается, что кризисы, влияющие на налоговую базу, оказывают более значительное влияние именно на те регионы, основным источником доходов которых были налоги от экономической активности. Такие регионы, с одной стороны, более обеспечены, с другой стороны, более зависимы от экономических циклов. Для оценки такого уровня благосостояния региона используется расчетный индекс бюджетной обеспеченности, представляемый ежегодно Минфином России.

Для целей проводимого анализа рассчитан средний индекс за рассматриваемый период и использовано его значение 0,6 для деления регионов на «малообеспеченные» регионы и «обеспеченные регионы» (значения индекса бюджетной обеспечен-

ности меньше 0,6 – первый критерий выделения дотаций на выравнивание). За рассматриваемый период не было региона, который бы перешел из группы «малообеспеченных» в группу «обеспеченных». В группу малообеспеченных регионов входит 30 регионов (32 после присоединения Республики Крым и города Севастополь), в группу обеспеченных – 53 региона. Дополнительно можно выделить из группы «обеспеченных» регионов группу «высокообеспеченных» регионов с индексом бюджетной обеспеченности выше 1, таких регионов 15.

Важно с учетом различий в регионах оценить, какие были использованы меры поддержки регионов и к каким эффектам они привели. Для этого на региональных данных в данном исследовании строится 2 вида моделей:

- модель № 1 оценивает, каким образом распределялась поддержка регионам в ответ на снижение налоговых и неналоговых доходов, и менялась ли она в периоды кризисов. Модель направлена на оценку фискальных стимулов регионов и основана на методологии Алексева и Чернявского [4];

- модель № 2 оценивает эффект от мер поддержки в кризис на будущие налоговые и неналоговые доходы: при положительном эффекте на будущие доходы можно говорить о положительном влиянии поддержки федерального центра на устойчивость и сбалансированность региональных бюджетов.

В рамках проводимой оценки модель №1, представленная в работе Алексева и Чернявского [4], расширяется: дополнительно оценивается поведение властей в кризис 2020 г., а также проверяется устойчивость полученных ранее выводов за счет более длинных рядов данных. В качестве мер поддержки рассматриваются не только федеральные трансферты, но и бюджетные кредиты. Так как бюджетные кредиты могли использоваться вместо трансфертов и вместе с трансфертами, в дополнение оценивается эффект на суммарную величину поддержки, оцененную как сумму выданных в текущем году бюджетных кредитов и межбюджетных трансфертов от федерального центра КБР.

Для оценки первого типа моделей оценивается следующая регрессия (*формула 1*):

$$\Delta Support_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta Own_{rev_{it}} + \beta_1 \Delta Own_{rev_{it}} \times Crisis_1 + \beta_2 \Delta Own_{rev_{it}} \times Crisis_2 + \beta_3 \Delta Own_{rev_{it}} \times Crisis_3 + \gamma X_{it} + \mu_i + \theta_t + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

где $Support_{it}$ – поддержка федерального бюджета КБР i в момент t , оцененная в виде федеральных трансфертов без субвенций, бюджетных кредитов или их суммы, в фиксированных ценах 2005 г.;

Own_{rev} – оценка налоговых и неналоговых доходов КБР, в фиксированных ценах 2005 г.;

Δ - указывает на изменение (прирост) переменной от периода $t-1$ к периоду t ;

$Crisis_1$, – фиктивная переменная кризисного года 2009;

$Crisis_2$, - фиктивная переменная кризисного года 2015;

$Crisis_3$ - фиктивная переменная кризисного года 2020;

μ_i – индивидуальные эффекты региона, не меняющиеся во времени;

θ_t – индивидуальные эффекты года;

ε_{it} – вектор случайной ошибки;

X_{it} – вектор контрольных переменных.

Коэффициент α_1 отвечает за силу бюджетных стимулов. Если он отрицательный, то это означает слабые бюджетные стимулы – снижение налоговых и неналоговых доходов приводит к увеличению бюджетной поддержки регионов, если он близок к единице, то замещение является полным. Коэффициенты $\beta_1, \beta_2, \beta_3$ отражают специфику поддержки в кризисные годы. Если они значимые, то это говорит об отклонении политики предоставления поддержки в кризисные годы от проводимой в периоды без кризисов. Отличие этих коэффициентов друг от друга говорит о различиях в предоставляемой бюджетной поддержке федеральным центрам в разные кризисы.

В рамках данного исследования для выделения особенностей кризисной политики необходимо рассчитать предельный эффект от переменной изменения налоговых и неналоговых доходов в кризисный год, чтобы оценить, было ли значимым их влияние на решение о мерах поддержки именно в год кризиса.

В качестве контрольных переменных вслед за исследованием [4] использованы логарифм ВРП на душу населения за предыдущий год, логарифм численности населения в регионе, долю добывающей промышленности в региональной валовой добавленной стоимости для оценки отраслевой структуры региона.

Как отмечалось выше, падение регионов в кризис было разным для регионов с разным показателем обеспеченности. Предполагается, что и поддержка регионов из разных групп могла осуществляться по разным принципам. Для этого в качестве контрольной переменной используется показатель расчетной бюджетной обеспеченности

региона (показатель не является эндогенным, поскольку прогнозируется на текущий год в прошлом году, поэтому на него не влияют фактически реализованные показатели динамики налоговых и неналоговых доходов). Дополнительно к этому оценены регрессии по двум подвыборкам: подвыборке малообеспеченных регионов, средний индекс бюджетной обеспеченности которых за рассматриваемое время был ниже 0,6, и обеспеченных регионов, средний индекс бюджетной обеспеченности которых за рассматриваемое время был выше 0,6. Различные значения коэффициентов $\alpha_1, \beta_1, \beta_2, \beta_3$ на подвыборках покажут различия в проводимой политике стимулирования и поддержки региональных бюджетов для двух групп.

Для оценки указанной регрессии используются три вида моделей: модель пула, модель с фиксированными эффектами и system-GMM. Использование последней модели необходимо для решения проблемы потенциальной эндогенности модели, вызванной двусторонней причинно-следственной связью между переменными.

Второй класс моделей направлен на оценку последствий применяемой политики на устойчивость и сбалансированность региональных бюджетов. Для этого будет проанализировано, какое влияние поддержка региона в кризисный год оказала на налоговые и неналоговые доходы следующего года. Важно понимать, что, если поддержка в кризисный год привела к снижению налоговых и неналоговых доходов в следующем году, то реализовались риски создания слабых стимулов для регионов. Эта проблема еще более актуальна, если указанная поддержка была выдана не в виде федеральных трансфертов, а в виде бюджетных кредитов, для возвращения которых необходимо обеспечить экономический рост. Но, если регионы после кризисов предполагают, что они действуют в условиях мягких бюджетных ограничений, то эффект от поддержки может иметь отложенные отрицательные последствия.

Для выявления эффекта от мер поддержки на устойчивость и сбалансированность КБР предлагается оценить следующую регрессию (формула 2):

$$\Delta Own_{rev_{it}} = \alpha_0 + \alpha_1 L \cdot \Delta Support_{it} + \beta_1 L \cdot \Delta Support_{it} \times PCrisis_1 + \beta_2 L \cdot \Delta Support_{it} \times PCrisis_2 + \gamma X_{it} + \mu_i + \theta_t + \varepsilon_{it}, \quad (2)$$

где Own_{rev} – оценка налоговых и неналоговых доходов КБР в фиксированных ценах 2005 г.;

$Support_{it}$ – поддержка федерального бюджета КБР i в момент t , оцененная в виде федеральных трансфертов без субвенций, бюджетных кредитов или их суммы, в фиксированных ценах 2005 г.;

Δ - указывает на изменение (прирост) переменной от периода $t-1$ к периоду t ;

L – указывает на использование значения прошлого периода (лага) переменной;

$PCrisis_1$, – фиктивная переменная посткризисного года 2010;

$PCrisis_2$, - фиктивная переменная посткризисного года 2016;

μ_i – индивидуальные эффекты региона, не меняющиеся во времени;

θ_t – индивидуальные эффекты года;

ε_{it} – вектор случайной ошибки;

X_{it} – вектор контрольных переменных.

Коэффициент α_1 укажет на наличие стимулирующего эффекта от предоставления поддержки на налоговые и неналоговые доходы. Коэффициенты β_1, β_2 укажут на эффект в посткризисном году от размера поддержки в кризисный год на изменение налоговых и неналоговых доходов в посткризисном году. Мы не можем провести эти оценки для 2020 г., так как у нас нет данных по контрольным переменным для 2021 г. Положительные коэффициенты при отрицательном коэффициенте α_1 укажут на улучшение бюджетных стимулов в посткризисный период, отрицательные – наоборот. Различия в этих коэффициентах покажут различие в эффектах от проводимой федеральным центром бюджетной политики в кризисный год. А предельный эффект от поддержки в посткризисные годы покажет, оказала ли влияние такая поддержка на изменение налоговых и неналоговых доходов.

В качестве контрольных переменных в данной регрессии также используются темп роста ВРП, логарифм численности населения в регионе, долю добывающей промышленности в региональной валовой добавленной стоимости и долю сельского хозяйства в региональной ВБС для учета отраслевой структуры региона.

Оценка производится методом фиксированных эффектов и system-GMM. Оценка методом systemGMM необходима, так как важно использовать лаг изменения налоговых и неналоговых доходов, который необходим для учета обратного «отскока» налоговых доходов в год после их роста. Использование лага зависимой переменной приводит к тому, что модель пула и модель фиксированных эффектов стано-

вятся эндогенными по построению и дают смещенные результаты. Поэтому единственная модель, которая может корректно оценить указанную регрессию, – systemGMM.

При оценке обеих указанных регрессий из выборки исключены Чеченская Республика и Республика Ингушетия (из-за низкой достоверности данных), Республика Крым и город Севастополь (по ним нет наблюдений до 2015 г.), г. Москва (является выбросом по многим показателям), Тюменская области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким округами и Ненецкий автономный округ (из-за большого объема нефтегазовых ресурсов на территории региона), Чукотский Автономный округ (из-за низкой численности населения).

3.1. Межбюджетные трансферты

Общая динамика выделения трансфертов регионам России показывает, что в кризис 2009 и 2020 гг. федеральный центр увеличил в среднем поддержку регионов за счет трансфертов: в 2009 г. в среднем трансферты выросли на 12% в сравнении с 2008 г., а в 2020 г. – на 61% (при более высоком разбросе предоставляемой помощи). В 2015 г. в среднем регионы получили меньше трансфертов, чем в 2014 г., а в 2014 г. меньше, чем в 2013 г. Это говорит о том, что с кризисом 2015 г. регионы в среднем справлялись самостоятельно, а не за счет федеральных трансфертов. Необходимо отметить, что указанная динамика не динамика общей суммы распределенных трансфертов, а средняя динамика прироста трансфертов в регионах.

Анализ распределения бюджетной поддержки в виде федеральных трансфертов КБР в ответ на изменение налоговых и неналоговых доходов (т.е. группы моделей 1) показал, что на рассматриваемом периоде можно говорить об отсутствии проблемы ослабления бюджетных стимулов. Некоторые спецификации показали наличие обратной связи между выделяемыми трансфертами и налоговыми и неналоговыми доходами, но результат был неустойчивый, а величина коэффициента варьировалась в интервале $[0;0.17]$ (т.е. на рубль выпадающих (дополнительных) доходов трансферты увеличивались (снижались) на 17 копеек по максимальной оценке).

Получен устойчивый результат: проводимая во время кризисов 2009, 2015 и 2020 гг. политика по распределению трансфертов в ответ на снижение налоговых и неналоговых доходов отличалась, за исключением группы малообеспеченных регио-

нов. В 2020 г. трансферты возмещали падение налоговых и неналоговых доходов, причем величина замещения колеблется в интервале $[0.39; 0.56]$. То есть в среднем половина выпадающих налоговых и неналоговых доходов в кризис 2020 г. была возмещена за счет федеральных трансфертов. Некоторые спецификации показали и замещение выпадающих доходов в кризис 2009 г., но этот эффект неустойчив. Также выявлена разница в проводимой политике относительно малообеспеченных и обеспеченных регионов: поддержка первых в виде трансфертов не зависит от величины выпадающих доходов. Такой результат согласуется с тем, что в данную группу входят регионы, доход которых во много состоит из федеральных трансфертов, которые используются непосредственно для выполнения обязательств по предоставлению общественных благ населению.

Результаты оценки модели группы 2 в целом неустойчивы, но оценка с помощью модели в фиксированных эффектах показывает положительное влияние поддержки регионов в период кризиса 2009 г. на восстановление налоговых и неналоговых доходов в следующем году. Но этот результат не подтверждается на модели *system-GMM*, что связано со сложностью спецификации этой модели. В данном случае для выполнения теста Хансена на валидность инструментов потребовалось использовать инструменты до 3 периода лагов.

Анализ показал, что поддержка регионов в периоды кризисов была устроена по-разному для малообеспеченных и обеспеченных регионов, поэтому можно предположить также и различный эффект от переданных трансфертов в разных группах регионов. Для этого указанная регрессия оценена отдельно на подвыборках по обеспеченным и малообеспеченным регионам. Результаты показывают, что, действительно положительный эффект на будущие налоговые и неналоговые доходы наблюдался на подвыборке обеспеченных регионов.

Проблема выявления эффекта поддержки при данном подходе заключается в том, что оценка модели ранее показала наличие поддержки в виде увеличения трансфертов в ответ на снижение налоговых и неналоговых доходов регионов, но устойчивые результаты были получены только для 2020 г. Некоторые модели, в частности, модели с фиксированными эффектами показывали наличие таковой связи и в 2009 г. В данном случае нет возможности проверить эффекты от поддерживающей бюджетной политики, проводимой в кризис 2020 г. из-за недоступности данных следующего периода. Но наличие стимулирующего эффекта от поддержки в виде трансфертов в

2009 г. также выявлено некоторыми моделями. Поэтому в целом мы можем говорить о том, что проводимая в 2009 г. бюджетная политика в виде выделения федеральных трансфертов положительно сказалась на налоговых и неналоговых доходах КБР, а, следовательно, и на их устойчивости и сбалансированности.

3.2. Бюджетные кредиты

В рамках данного исследования для оценки бюджетных кредитов, полученных регионом в текущем году, использована разница между долгом КБР на конец года, скорректированного на индекс цен текущего года, и долгом на начало года, скорректированного на индекс цен предыдущего года, от других бюджетов бюджетной системы. Величина бюджетного кредита может быть и отрицательной, если регион в этом году погашал взятые ранее долговые обязательства. В рамках данного исследования не учитываются долговая ставка и другие условия получения кредита. Сам факт получения бюджетного кредита рассматривается как мера бюджетной поддержки федеральным центром региональных бюджетов.

За период 2006-2020 гг. бюджетные кредиты действительно использовались в качестве меры поддержки региональных бюджетов в кризисные годы, о чем свидетельствует рост среднего прироста суммы бюджетных кредитов в 2009 и 2020 гг. При этом наибольший рост бюджетных кредитов в постоянных ценах наблюдался в 2020 г., но он не на много превысил рост бюджетных кредитов в 2009 г., хотя разброс в 2009 г. был значительно выше. В 2015 г. регионы в среднем снижали объемы бюджетных кредитов в сравнении с 2014 г., где они увеличивались. В группе малообеспеченных регионов средний размер увеличения бюджетных кредитов значительно меньше, чем по всей выборке. А из кризисных годов только в 2020 г. величина среднего увеличения бюджетных кредитов максимальна, для 2009 г. не характерно их значительное увеличение, а в 2015 г. они, как и в среднем по всей выборке, снижались. В группе обеспеченных регионов, наоборот, величина роста бюджетных кредитов выше, чем в среднем по всей выборке. Обеспеченные регионы активно наращивали бюджетные кредиты в 2009 и 2020 гг. При этом характерно их увеличение в 2014 г. с последующим снижением в 2015 г. Таким образом наблюдается значительная разница между средним объемом изменения займов регионами с разным уровнем бюджетной обеспеченности.

Для оценки влияния бюджетной политики по поддержке региональных бюджетов в кризис с помощью бюджетных кредитов используется класс моделей № 1, где зависимая переменная – объем предоставленной федеральным центром помощи, а переменная интереса – изменение налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов. Результаты оценки регрессии показывают наличие обратной связи между изменением налоговых и неналоговых доходов и полученных бюджетных кредитов.

Согласно полученным оценкам, на 1 рубль выпадающих доходов приходится только 2-3 копейки дополнительных бюджетных кредитов в среднем по выборке при прочих равных условиях. Можно утверждать, что система распределения бюджетных кредитов не формирует слабые бюджетные стимулы. Но величина дополнительных бюджетных кредитов растет в кризис 2009 г. до 20 копеек на рубль выпадающих доходов по одной из спецификаций, то есть власти используют этот инструмент для поддержки регионов, о чем свидетельствует и значимый коэффициент при соответствующем произведении, и значимый отрицательный предельный эффект от изменения налоговых и неналоговых доходов в кризис 2009 г. В кризис 2015 г., наоборот, наблюдается снижение общего эффекта замещения налоговых и неналоговых доходов бюджетными кредитами. В период кризиса 2020 г. инструмент бюджетных кредитов в качестве меры поддержки также используется, но в меньшем размере. При этом полученный результат о различии в проводимой политике нельзя назвать устойчивым, так как тест на линейное ограничение равенства друг другу коэффициентов кризисных периодов не отвергается. Кроме того, тест Хансена на валидность инструментов также принимается только на 10% уровне значимости, а не на желательных 20%.

Поскольку есть существенное различие в распределении бюджетных кредитов между регионами в зависимости от уровня обеспеченности, обратимся к спецификации регрессии с учетом расчетного индекса бюджетной обеспеченности. Результаты такой модели можно назвать более устойчивыми, а оценка методом system-GMM соответствует поставленным критериям по статистическим тестам. Результаты показывают наличие обратной связи между изменением налоговых и неналоговых доходов и изменением предоставленных бюджетных кредитов при контроле на уровень бюджетной обеспеченности региона. И также, как и в предыдущей спецификации, бюджетные кредиты активнее используются для замещения выпадающих доходов в 2009 и 2020 гг., чем в 2015 г. Кроме того, в данной спецификации можно утверждать на 10% уровне значимости о том, что проводимая политика реакции федерального центра на

снижение налоговых и неналоговых доходов в разные кризисы действительно отличалась.

При этом в предыдущих спецификациях предполагается, что поддержка обеспеченных и малообеспеченных регионов с помощью бюджетных кредитов реализуется единообразно, тогда как в действительности это может быть не так. Например, этот инструмент бюджетной политики может активно использоваться только для поддержки обеспеченных регионов, которые за счет восстановления налоговых и неналоговых доходов в будущем будут иметь возможность вернуть бюджетный кредит. А для малообеспеченных регионов будут использоваться другие инструменты поддержки. Для тестирования этой гипотезы проведем оценку регрессий на подвыборках малообеспеченных регионов (расчётный индекс бюджетной обеспеченности ниже 0,6) и обеспеченных регионов (расчётный индекс бюджетной обеспеченности выше 0,6).

Оценка регрессии на группе малообеспеченных регионов показывает, что, действительно, хотя изменение полученных регионами бюджетных кредитов отрицательно связано с изменением налоговых и неналоговых доходов, в период кризиса этот инструмент не используется для возмещения выпадающих налоговых и неналоговых доходов бюджета. При этом нельзя отвергнуть гипотезу, что проводимая относительно малообеспеченных регионов антикризисная политика с помощью бюджетных кредитов отличалась.

Для группы обеспеченных регионов характер связи между изменением налоговых и неналоговых доходов и изменением в полученных бюджетных кредитах иной. Во-первых, для группы обеспеченных регионов отсутствует связь между указанными показателями в периоды вне кризисов, что говорит об отсутствии проблемы слабых бюджетных стимулов для этой части регионов. Оценки регрессии показывают, что инструмент бюджетных кредитов используется для восполнения выпадающих доходов только в кризисные годы, причем в кризис 2009 г.

Регрессионный анализ показал, что бюджетные кредиты используются федеральным центром в качестве меры поддержки выпадающих доходов в регионах, но величина их восполнения вне периодов кризиса близка к нулю. Таким образом правила распределения бюджетных кредитов не формируют слабые бюджетные стимулы. В качестве меры антикризисной бюджетной политики бюджетные кредиты используются в кризис 2009 года, замещая выпадающие доходы в размере [10.58; 21.89]

копеек на 1 рубль выпадающих налоговых и неналоговых доходов бюджета. Причем использование бюджетных кредитов отличается по группам малообеспеченных и обеспеченных регионов: в качестве меры антикризисной поддержки они используются только в группе обеспеченных регионов. В кризис 2015 г. снижение налоговых и неналоговых доходов не приводит к выделению дополнительного объема бюджетных кредитов. Для кризиса 2020 г. результат неустойчивый: можно говорить об относительно более низком, чем в 2009 г., коэффициенте замещения выпадающих доходов (на 1 рубль снижения налоговых и неналоговых доходов консолидированных региональных бюджетов приходится увеличение бюджетных кредитов на 9 копеек), но этот результат не подтверждается на подвыборках регионов.

Результат оценки первого типа моделей показал, что поддержка, оказываемая с помощью бюджетных кредитов, не формирует слабых бюджетных стимулов в среднем за рассматриваемый период, но при этом она использовалась для преодоления кризиса 2009 г. Рассмотрим с помощью моделей второго типа эффект от этой поддержки на устойчивость и сбалансированность региональных бюджетов. Для этого оценим связь между выделенным дополнительным объемом бюджетных кредитов в год кризиса и восстановлением налоговых и неналоговых доходов в год после кризиса.

Результаты оценки этой регрессии показывают, что в кризис 2009 г. оказанная поддержка в виде бюджетных кредитов оказала положительное влияние на восстановление налоговых и неналоговых доходов в 2010 г. при прочих равных условиях. Причем оценка, учитывающая лаг изменения налоговых и неналоговых доходов, показывает наличие мультипликативного эффекта: дополнительный рубль бюджетных кредитов в кризис 2009 г. привел к увеличению налоговых и неналоговых доходов в 2010 г. на 1.34 руб. В кризис 2015 г. подобного эффекта не наблюдалось, что может быть связано с тем, что данная мера поддержки не использовалась для восполнения выпадающих налоговых и неналоговых доходов консолидированных региональных бюджетов.

Оценка на подгруппах регионов по уровню бюджетной обеспеченности показывает, что указанный эффект достигается за счет группы обеспеченных регионов. Эффект не подтверждается на модели, оцененной с помощью system-GMM, что может быть связано с использованием невалидных инструментов и необходимостью допол-

нительной валидации модели в части количества используемых лагов. Для группы малообеспеченных регионов стимулирующего эффекта от предоставления бюджетных кредитов не выявлено.

Оценка показала, что поддержка региональных бюджетов в кризис 2009 г. с помощью бюджетных кредитов сказалась положительно на восстановлении налоговых и неналоговых доходов в 2010 г. Это связано в том числе с тем, что бюджетные кредиты использовались в 2009 г. для восполнения выпадающих доходов. Причем стимулирующий эффект в большей степени связан с предоставлением такого типа поддержки обеспеченным регионам, для малообеспеченных регионов стимулирующего эффекта не выявлено. В кризис 2015 г. стимулирующий эффект от предоставляемой бюджетной поддержки в виде бюджетных кредитов не найден.

В описанных выше моделях рассмотрено применение федеральных трансфертов и бюджетных кредитов в качестве инструментов бюджетной политики по поддержке регионов в кризис. Но данные меры могут использоваться как взаимозаменяемые и взаимодополняемые. Поэтому необходимо оценить их эффекты как от общей суммарной поддержки регионам, предоставляемой федеральным центром. Сумма федеральных трансфертов без субвенций и бюджетных кредитов в рамках данной работы является оценкой суммарной прямой бюджетной поддержки, предоставляемой регионам.

Динамика суммарной поддержки соотносится с динамикой каждого из инструментов по-отдельности: мы также наблюдаем высокие темпы прироста поддержки в среднем по регионам в кризисные 2009 и 2020 гг. Но при этом в другие годы также наблюдались высокие темпы прироста суммарной бюджетной поддержки, даже более высокие, чем в кризисные. Они могут быть связаны с адресной поддержкой регионов, являющихся выбросом. В кризис 2014-2015 гг. меры бюджетной поддержки были предоставлены в 2014 г., тогда как в 2015 г. их объем снизился.

Оценки подтверждают наличие ослабленных бюджетных стимулов: в среднем за рассматриваемый период изменение налоговых и неналоговых доходов приводило к противоположному изменению выделяемой региону поддержки, но данное изменение ближе к нулю, чем к единице. Кроме этого, подтверждается полученный ранее вывод о предоставлении дополнительной помощи региональным бюджетам, испытавшим снижение налоговых и неналоговых доходов в кризисы 2009 и 2020 гг., но эффект для 2009 г. неустойчив. Тесты показывают, что мы можем сделать вывод, что

политика по восполнению выпадающих доходов, проводимая в периоды кризисов 2009, 2015 и 2020 гг., отличалась. Величина предельных эффектов от проводимой в кризис политики указывает на относительно большее возмещение выпадающих доходов региональным бюджетам в кризис 2020 г., чем в кризис 2009 г.

Контроль регрессии на уровень бюджетной обеспеченности региона не меняет полученных результатов о выделении дополнительной поддержки регионам в кризис 2009 и 2020 гг. в ответ на снижение налоговых и неналоговых доходов, а сам уровень бюджетной обеспеченности отрицательно связан с получением дополнительной поддержки при прочих равных условиях. Дополнительным результатом оценки этой спецификации является свидетельство снижения поддержки регионам в ответ на снижение налоговых и неналоговых доходов, но указанный результат неустойчив.

Рассмотрим выделение поддержки регионам на подвыборках обеспеченных и малообеспеченных регионов: они также соотносятся с полученными ранее результатами. Так, для малообеспеченных регионов мы можем говорить о наличии ослабленных бюджетных стимулов в среднем за рассматриваемый период. Сохраняется и результат об отсутствии связи величины дополнительной поддержки в кризисные годы, в ответ на снижение налоговых и неналоговых доходов. Это не говорит о том, что такая поддержка не предоставлялась вообще, но ее величина не была связана с замещением выпадающих налоговых и неналоговых доходов консолидированных региональных бюджетов. Противоположный результат получен для группы обеспеченных регионов: для них характерно отсутствие слабых бюджетных стимулов и предоставление дополнительной поддержки в кризисные 2009 и 2020 гг. Необходимо отметить, что результаты оценки system-GMM несостоятельны, поскольку используемые инструментальные переменные не являются валидными, на что указывает тест Хансена, поэтому руководствоваться только этой моделью для интерпретации результатов некорректно.

Таким образом, анализ применения прямых мер бюджетной поддержки в виде суммы трансфертов и бюджетных кредитов показал, что они использовались для возмещения выпадающих доходов в кризис 2009 и 2020 гг. Так, на рубль выпадающих доходов поддержка в кризисный год могла достигать 58 копеек, то есть больше половины выпадающих налоговых и неналоговых доходов в среднем по выборке. Важно отметить, что величина дополнительной поддержки для возмещения выпадающих доходов в 2009 году была ниже, чем в 2020. В 2015 году распределение поддержки не

было направлено на возмещение выпадающих налоговых и неналоговых доходов, о чем говорят незначимые или положительные в нескольких спецификациях коэффициенты.

Рассмотрим эффект от распределения суммарной бюджетной помощи КБР на восстановление их налоговых и неналоговых доходов в следующем после кризиса году. Результаты подтверждают полученные ранее выводы: выделение дополнительной поддержки в кризис 2009 г. повлияло на восстановление налоговых и неналоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в следующем году. Но в данном случае не приходится говорить о мультипликативном эффекте: дополнительный рубль оказанной поддержки в 2009 году привел к увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета на 31 или 81 копейку, в зависимости от спецификации. Но необходимо отметить, что указанный эффект – минимальный, поскольку часть эффекта забирает на себя восстановление роста ВРП, вклад в который также мог быть обеспечен оказанной в кризисный год поддержкой.

Оценка соответствующей регрессии на группах регионов по уровню бюджетной обеспеченности также подтверждает полученные ранее выводы: оказанная в период кризиса 2009 г. поддержка оказала влияние на восстановление налоговых и неналоговых доходов обеспеченных регионов и не способствовала восстановлению налоговых и неналоговых доходов малообеспеченных регионов.

Анализ суммарной прямой бюджетной поддержки регионов в форме федеральных трансфертов и бюджетных кредитов в период кризиса показал стимулирующее воздействие предоставленной финансовой помощи в кризис 2009 г. на восстановление налоговых и неналоговых доходов в 2010 г. Для кризиса 2015 г. такой эффект не наблюдается. Причем политика по восполнению выпадающих налоговых и неналоговых доходов бюджета в 2009 г. оказала влияние на обеспеченные регионы и не оказала стимулирующего воздействия на малообеспеченные.

3.3. Бюджетные правила

Выполнение бюджетных правил должно обеспечить сбалансированность и устойчивость бюджетной системы, предотвратить неконтролируемое наращивание дефицита и долговой нагрузки, стимулировать проведение ответственной бюджетной политики на субфедеральном уровне, повышать эффективность бюджетных расходов, не допустить перекладывание нерациональных бюджетных решений в настоящем на

последующие бюджетные циклы. Бюджетные правила на региональном уровне часто используются в качестве стабилизирующего механизма государственной политики в странах с федеративным устройством, таких как США, Канада, Германия, Швейцария., Австралия, Бразилия, Индия [19]. Бюджетные правила могут устанавливаться как на уровне центрального правительства (это характерно для Германии, Бразилии, Индии, а также для Российской Федерации), так и непосредственно на уровне территорий (этот подход практикуется в США, Канаде, Швейцарии), а также федеральным центром для регионов в виде рекомендуемых рамочных индикаторов (Австралия).

В России бюджетные правила для регионов установлены Бюджетным кодексом в отношении предельных объемов дефицита, государственного долга, расходов на обслуживание долга и объема заимствований. Ключевые элементы действующей архитектуры бюджетных правил были заложены в бюджетном законодательстве в 2007 году. С тех пор набор бюджетных правил принципиально не меняется, однако при этом уточняются значения их параметров. Эволюция бюджетных правил для регионов с 2008 г. по 2021 год включительно, их изменения и дополнения, особые условия для отдельных регионов и эпизоды временных смягчений представлены ниже (*таблица 2*).

Таблица 2

Развитие системы бюджетных правил, утвержденных федеральным законодательством для субъектов РФ, в 2008-2021 гг.

Бюджетные правила	Вид	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Дефицит бюджета (п. 2 ст. 92.1 БК РФ)	Общие	Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.													
	Для высокодолатационных	-	10% - для субъектов РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ						10% для субъектов РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ						
	Временное смягчение	-	Может быть превышено на разницу между полученными и погашенными регионом бюджетными кредитами								-	-	-	-	Может быть превышено на сумму бюджетных ассигнований на профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции
Объем долга (ст. 107 БК РФ)	Общие	Предельный объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.													
	Для высокодолатационных	50% - для субъектов РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ						50% для субъектов РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ							
	Временное смягчение	-	Может быть превышено в пределах объема долга по бюджетным кредитам											-	Может быть превышено на сумму бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета на финансовое

Бюджетные пра-вила	Вид	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
														обеспечение реали-зации инфрастр ук-турных проектов	
Расходы на об-служивание гос-ударст-венного долга (Ст. 111 БК РФ)	Общие	Объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ в очередном финансовом году и плановом периоде в очередном фи-нансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде), утвержденный законом о бюджете, по данным отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год не должен превышать 15 процентов объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ.													
	Вре-менное смягче-ние														Приостановлено до 1 января 2022 года
Объем заим-ствований(ст. 106 БК РФ)	Общие	Предельный объем заимствований субъектов РФ в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую в текущем финан-совом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта РФ													
		-													За исключением объема не использо-ванного на конец со-ответствующего года остатка бюд-жетного кредита, привлеченного на финансовое обеспе-чение реализации инфраструктурных проектов

Источник: составлено авторами на основе Бюджетного кодекса РФ.

В период кризисов территории сталкиваются с непредвиденным и резким сокращением бюджетных доходов. В целях поддержки исполнения расходных обязательств на социально приемлемом уровне в условиях дефицита финансовой поддержки из национального бюджета регионы де-факто выходят за рамки установленных бюджетных ограничений. Общепространенной мировой практикой является временное послабление бюджетных правил территориального уровня на период кризиса и преодоления его последствий. Смягчение бюджетных правил может осуществляться как в режиме "ручного управления", то есть путем временных внесений изменений в действующее законодательство с их последующей отменой либо пролонгацией в зависимости от сценария развития кризиса, так и посредством встроенных инструментов межбюджетного регулирования, когда в законодательстве обозначены допустимые параметры бюджетных правил на период кризисных ситуаций и определены критерии для определения наступления кризиса.

Мировой экономический кризис 2008-2009 гг. привел к появлению в международной практике бюджетных правил "второго поколения" - механизмов, которые гибко реагируют на внешние изменения: возможность смягчения требования сбалансированности (бездефицитности бюджета) в период кризиса или чрезвычайных ситуаций (США, Канада, Германия, Швейцария); допущение наличия циклического дефицита (Германия) и др.

Кризис 2020 г., поспособствовал пересмотру бюджетной политики большинства государств и обусловил временное смягчение либо приостановку действующих бюджетных правил. Еврокомиссия ввела соответствующую поправку в Пакт о стабильности и росте, что позволило многим странам ЕС также ослабить свои внутренние фискальные правила для субнационального уровня [20].

В Российской Федерации практикуется регулирование бюджетных правил на период кризиса в "ручном режиме": технически корректировка бюджетных правил осуществляется путем принятия федеральных законов, вносящих поправки временного действия в статьи Бюджетного кодекса, регулирующие предельные значения параметров бюджетной системы (таблица 2). В 2020 г. ранее введенные послабления бюджетных правил на законодательном уровне перестали действовать, однако в результате пандемии COVID-19 многие регионы по факту не смогли соблюсти базовые ограничения по дефициту и долгу. В связи с этим с 2021 г. начала действовать новая серия смягчений бюджетных правил: для предельного уровня дефицита установлено

допустимое превышение базового уровня на сумму бюджетных расходов, направляемых на устранение последствий и профилактику коронавируса. Действие бюджетного правила в сфере расходов на обслуживание долга приостановлено на срок до 1.01.2022 г. Кризис 2020 г. обнаружил необходимость возобновления предоставления регионам бюджетных кредитов на новых условиях. Однако смягчение базового бюджетного правила для государственного долга и объема заимствований на 2021 г. увязано не столько с необходимостью привлечения дополнительных средств на борьбу с пандемией коронавирусной инфекции, сколько с программой реструктуризации непогашенных ранее бюджетных кредитов. Было решено ввести преференции регионам, направляющих высвобождаемые в процессе реструктуризации средства на экономическое и социальное развитие территории. В связи с этим в 2021 г. предельный объем государственного долга стало возможно увеличить на величину средств, полученных в виде бюджетных кредитов из федерального центра и направляемых целевым образом на инфраструктурное развитие территорий. Вместе с тем для предельного объема заимствований было установлено допустимое превышение на величину остатка бюджетного кредита, привлеченного на финансирование инфраструктурных проектов.

Анализ показывает, что в период кризиса 2009 г. за рамки базовых ограничений на параметры бюджетной системы¹ в части бюджетного дефицита вышли 24 региона, а предельное значение долга было превышено лишь в 6 субъектах РФ. В 5 регионах (субъекты РФ с наиболее низким уровнем бюджетной обеспеченности: Чеченская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия, Республика Калмыкия, Республика Алтай) были одновременно превышены лимиты по дефициту и долгу. За рамки допустимого дефицита вышли в том числе регионы с достаточно высоким уровнем бюджетной обеспеченности (г. Москва, Вологодская, Белгородская и Липецкая области).

На *рисунке 1* показано, сколько регионов в каждый рассматриваемый период кризиса выходили за рамки базовых бюджетных правил, установленных федеральным законодательством.

¹ Здесь и далее под базовыми бюджетными правилами понимается поддержание уровня дефицита не выше 15% налоговых и неналоговых доходов (10% для высокودотационных регионов) и уровня государственного долга не выше 100% налоговых и неналоговых доходов (50% для высокودотационных регионов).

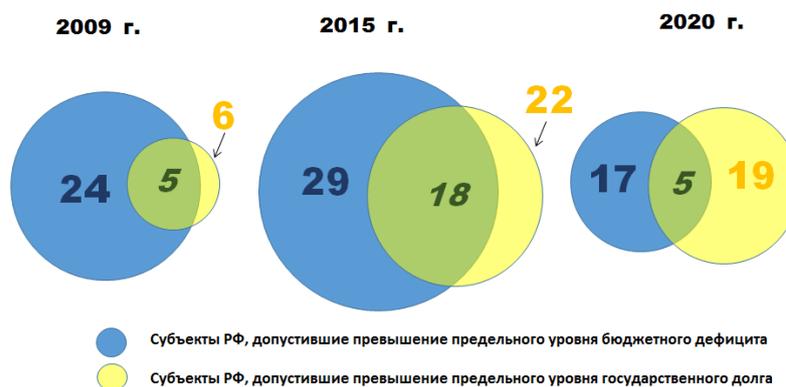


Рисунок 1. Количество субъектов РФ, превысивших базовые предельные уровни бюджетного дефицита и государственного долга в периоды кризисов

Источник: расчёты авторов на основе открытых данных Федерального казначейства и Минфина России.

В период кризиса 2015 года число "нарушителей" бюджетного правила в отношении дефицита выросло до 29, а количество регионов, допустивших превышение лимита по долгу, составило 22. Такая динамика объясняется активным привлечением бюджетных кредитов для восполнения нехватки бюджетных нужд.

В 2020 году, когда регионы получили большой объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, количество субъектов РФ, превысивших допустимый уровень дефицита, стало существенно ниже, чем в предыдущие кризисные годы, и составило 17. Наибольшее значение показателя отношения дефицита к налоговым и неналоговым доходам (-40%) наблюдалось в Кемеровской области. Число «нарушителей» бюджетного правила по долгу составило 19. В данном случае в эту группу вошли не наиболее пострадавшие от кризиса субъекты РФ, а те регионы, которые допустили избыточное накопление долга в предыдущие периоды. Максимум долговой нагрузки (195%) показала Республика Мордовия – регион с наибольшим бременем накопленных бюджетных кредитов. При этом общий уровень избыточной долговой нагрузки по регионам по сравнению с 2015 г. сократился, чему поспособствовала программа реструктуризации бюджетных кредитов. Если в 2015 г. число регионов, в которых государственный долг превышал уровень налоговых и неналоговых доходов, составляло 13, то в 2020 г. это количество снизилось до трех. Превышение лимитов по двум параметрам одновременно произошло в пяти субъектах РФ: это Республика Карелия, Псковская область, Республика Калмыкия, Удмуртская Республика и Республика Хакасия.

В 2020 г. не наблюдается такой же явной корреляции между «нарушением» бюджетных правил и уровнем бюджетной обеспеченности регионов, как в предыдущие кризисные годы. Отметим, что в числе «нарушителей» бюджетного правила по дефициту в период коронавирусного кризиса не вошел ни один из Северо-Кавказских регионов. При этом уровень долга во всех регионах Северо-Кавказского федерального округа, за исключением Республики Дагестан и Чеченской Республики, составил от 50% до 81% налоговых и неналоговых доходов. Важно обратить внимание на тот факт, что в кризис 2020 года среди «нарушителей» правила по дефициту фигурировало большее количество регионов с высоким уровнем бюджетной обеспеченности, чем в 2015 году. К таким регионам можно отнести Московскую область, Республику Башкортостан, Челябинскую область, Тюменскую область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Ряд регионов регулярно выходят за рамки допустимых бюджетных параметров во время кризисов. В частности, Республика Калмыкия стабильно являлась «нарушителем» бюджетного правила как по долгу, так и по дефициту в течение каждого из рассмотренных кризисов. Республика Карелия за период трех кризисов три раза превышала лимит по бюджетному дефициту и два раза – по государственному долгу. Зеркальная ситуация наблюдалась в Карачаево-Черкесской Республике: два «нарушения» по дефициту и три - по долгу. Республика Северная Осетия превышала допустимый лимит по долгу три раза из трех.

Отдельный интерес вызывает сопоставление плановых и фактических показателей параметров региональных бюджетов в кризисные годы в контексте соблюдения субъектами РФ предельных величин дефицита и долга. Этот анализ показывает, каким образом регионы меняли свою политику в сфере расходов в ответ на непредвиденное сокращение налоговых и неналоговых доходов и компенсирующее предоставление мер поддержки со стороны федерального центра. В качестве плановых показателей использовались бюджетные параметры, заложенные в первоначальных редакциях законов о региональном бюджете, то есть принятые на тот момент, когда у регионов не было возможности спрогнозировать факт наступления кризиса (2020 г.) либо корректно оценить его глубину (2009 г., 2015 г.). Источник данных о первоначальных плановых параметрах бюджетов субъектов Российской Федерации – система «Консультант Плюс». Результаты анализа приведены ниже (*таблица 3*).

Таблица 3

Оценка соблюдения регионами бюджетных правил в зависимости от изменения фактических доходов по сравнению с плановыми доходами

Показатель	2009 г.	2015 г.	2020 г.
Количество регионов, для которых рост трансфертов из федерального бюджета не компенсировал падение доходов по сравнению с планом	27 (34 с учетом инфляции)	7 (23 с учетом инфляции)	4 (4 с учетом инфляции)
из них превысили допустимый лимит по дефициту	9	5	2
из них превысили допустимый лимит по долгу	0	1	0
Количество регионов, для которых рост трансфертов из федерального бюджета компенсировал падение доходов по сравнению с планом	56 (49 с учетом инфляции)	78 (62 с учетом инфляции)	81 (81 с учетом инфляции)
из них превысили допустимый лимит по дефициту	15	23	15
из них превысили допустимый лимит по долгу	6	21	19

Примечание: в расчете «с учетом инфляции» трансферты индексировались на разницу фактической и ожидаемой инфляции.

Источник: составлено авторами на основе базы «Консультант Плюс» и открытых данных Федерального казначейства.

В 2009 году для 27 субъектов РФ прирост трансфертов из федерального бюджета не компенсировал снижение налоговых и неналоговых доходов по сравнению с ожидаемым (плановым) уровнем. Из числа этих регионов 9 субъектов РФ превысили базовый допустимый уровень бюджетного дефицита. В данную группу вошли регионы с высокой и средней бюджетной обеспеченностью. Вместе с тем, превышение лимита по дефициту было допущено в 15 регионах, для которых прирост трансферта компенсировал снижение налоговых и неналоговых доходов. В число этих регионов вошли субъекты РФ из разных групп бюджетной обеспеченности: как «бедные» (Республики Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, за исключением Кабардино-Балкарии, Республика Алтай), так и средне- и высокообеспеченные (Белгородская и Рязанская области, Республика Карелия, Кировская и Пензенская области, Пермский край, Красноярский край).

В 2015 г. падение собственных доходов не было компенсировано федеральными трансфертами для 7 регионов. Из них за рамки допустимого дефицита вышло 5 субъектов РФ – Ивановская, Астраханская, Курганская и Магаданская области, Республика Коми. Из 78 субъектов, для которых трансферты компенсировали падение

дохода, «нарушителями» бюджетного правила стали 23 региона, большинство из которых имело средний и низкий уровень бюджетной обеспеченности (исключение - Ненецкий АО, входящий в число регионов-доноров).

В 2020 г. для большинства субъектов РФ рост трансфертов компенсировал сокращение налоговых и неналоговых доходов. Однако при этом 15 регионов, несмотря на опережающий рост трансфертов, превысили предельный уровень дефицита. В число таких субъектов вошли, регионы-доноры (Республика Башкортостан, Тюменская и Московская области). Для этих регионов незапланированный рост расходов можно объяснить последствиями локдауна. Для 4 регионов рос трансфертов оказался недостаточным для компенсации снижения собственных доходов: это г. Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий АО, Приморский край и Сахалинская область. Из них 2 субъекта РФ (г. Санкт-Петербург и Ямало-Ненецкий АО) допустили превышение лимита по дефициту.

Рассмотренный кейс показывает, что в большинстве случаев регионы выходят за рамки установленных бюджетных правил в период кризиса не по причине недостаточного прироста финансовой помощи со стороны федерального центра, который не компенсирует падение собственных доходов. В большинстве регионов-«нарушителей» снижение налоговых и неналоговых поступлений замещалось трансфертами. Причинами могут быть дополнительные непрогнозируемые расходные обязательства, вытекающие из причин кризиса (в 2020 г. это расходы на устранение последствий пандемии). Кроме того, нельзя не рассматривать возможность создания «отрицательных стимулов» при смягчении бюджетных правил: при опережающим приросте трансфертов регионы наращивают свои расходы («эффект липучки») и выходят за допустимые рамки при допущении такой возможности (яркий пример – беспрецедентный рост долга в отдельных регионах в период кризиса 2014-2015 гг.).

4. Рекомендации по применению антикризисных мер в отношении субъектов Российской Федерации

Проведенный в рамках данного исследования ретроспективный анализ общих подходов и инструментов, использованных в Российской Федерации и зарубежных странах в отношении субнационального уровня при реализации антикризисной политики в кризисы 2008-2009, 2014-2015 и 2020-2021 гг., дополненный эконометрическими оценками влияния отдельных мер поддержки (предоставление межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов и иных мер поддержки) на показатели сбалансированности и устойчивости субнациональных финансов, позволяет сформулировать следующие предложения по применению:

1) Мер по восполнению выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Рекомендуется дифференцировать решения антикризисной политики, направленные на восполнение выпадающих доходов субъектов РФ, в зависимости от уровня благосостояния или обеспеченности регионов. Условно подразделяя субъекты РФ на малообеспеченные (расчетный индекс бюджетной обеспеченности которых ниже 0,6) и обеспеченные (расчетный индекс бюджетной обеспеченности которых выше 0,6), предлагается:

– рассматривать в качестве цели антикризисной поддержки федеральным правительством малообеспеченных регионов обеспечение выполнения обязательств по предоставлению общественных благ населению, а не компенсацию выпадающих налоговых и неналоговых доходов их бюджетов. Хотя предоставление малообеспеченным регионам межбюджетных трансфертов и/или бюджетных кредитов как элемент их антикризисной поддержки не решает проблемы бюджетных стимулов и не дает прироста налоговых и неналоговых доходов их бюджетов в следующем периоде, реализация подобных мер в кризис должна быть неотъемлемым компонентом политики поддержки указанных субъектов РФ. В противном случае возникает проблема фактически «выживания» таких регионов в периоды кризисов. Задачу развития рассматриваемых регионов целесообразно решать иными инструментами государственной политики;

– определять целью антикризисной политики в отношении обеспеченных регионов поддержку их экономики и стимулирование восстановления их налоговых и

неналоговых доходов в следующем после кризиса периоде. Согласно полученным результатам эконометрического моделирования, предоставление межбюджетных трансфертов замещает выпадающие налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов обеспеченных регионов в кризисный год, а также приводит к росту указанных доходов в последующем периоде. Таким образом, федеральное правительство не только компенсирует обеспеченным субъектам РФ снижение их налоговых и неналоговых доходов во время кризиса, но и одновременно формирует стимул для наращивания данных доходов в последующем периоде. Указанный стимулирующий эффект также выявлен по результатам регрессионного анализа для бюджетных кредитов, используемых федеральным правительством в качестве инструмента антикризисной помощи субъектам РФ. Следовательно, выделяемые обеспеченным регионам межбюджетные трансферты и/или бюджетные кредиты в кризис положительно влияют на устойчивость и сбалансированность их бюджетов. Учитывая роль обеспеченных субъектов РФ в экономике страны, подобная антикризисная политика выступает элементом политики, направленной на поддержку национальной экономики и ее развитие в посткризисный период;

Как следует из результатов анализа международного опыта, используя межбюджетные трансферты в качестве инструмента антикризисной поддержки субнациональных бюджетов в пандемию, центральные правительства в отличие от предыдущих кризисов стали вводить дополнительные условия для регионов-реципиентов финансовой помощи. Из указанного опыта рекомендуется адаптировать для российской практики такое решение как установление требования дополнительной отчетности регионов о направлениях использования предоставленных в кризис межбюджетных трансфертов, в том числе, для поддержания бюджетной дисциплины и стимулирования проведения ответственной бюджетной политики на субфедеральном уровне.

2) *Мер в отношении регулирования ограничений на допустимые значения отдельных параметров бюджетной системы субъектов Российской Федерации*

Совершенствование бюджетных правил, введенных на федеральном уровне применительно к отдельным параметрам региональных финансов, рекомендуется осуществлять в направлении повышения их гибкости (как и в исследовании [21]) и, следовательно, сокращения возможности управления ими в «ручном режиме». В этих целях предлагается:

- модифицировать конструкцию применяемых бюджетных правил: использовать правила, которые допускают вариативные параметры ограничений в зависимости от фазы экономического цикла (по аналогии с механизмом «долгового тормоза» в Германии);
- при временном смягчении бюджетных правил – конкретизировать новые допустимые ограничения в целях контроля их соблюдения;
- ввести в российскую практику понятие «оговорки об освобождении от соблюдения количественных ограничений». Поскольку формы оговорок вариативны в зарубежной практике, наиболее действенным и, соответственно, рекомендуемым к внедрению в российское законодательство выступают четко сформулированный закрытый перечень условий-ситуаций, когда то или иное правило приостанавливается или допускается отклонение от заложенных в него количественных ограничений. При этом важно как можно детальнее определить параметры оговорок: количественный критерий, позволяющий однозначно определить наступления ситуации, в которой активируется оговорка, срок, на который они могут активироваться, допустимая дельта отклонений от параметра бюджетного правила, срок возвращения к соблюдению правил;
- использовать формализованный механизм возвращения к соблюдению бюджетных правил. Наиболее мягкая форма – разработка и утверждение в случае фактического превышения предельных норм дефицита и долга регионом программы с описанием конкретных шагов поэтапного приведения бюджетных параметров к норме в соответствии с действующими бюджетными правилами. Важным критерием действенности данного механизма является степень детализации его параметров в нормативных правовых актах. Предлагается закрепить в Бюджетном кодексе РФ положения о характеристиках данного инструмента в части содержания, сроков, в которые субъект РФ должен вернуться к исполнению количественных ограничений, установленных на федеральном уровне, мониторинга реализации механизма в субъекте РФ.

Заключение

Центральные правительства включают поддержку субнациональных бюджетов в пакеты антикризисной помощи в качестве одного из направлений политики. Подобное решение встречается в мировой практике как в рецессию 2008-2009 г., так и в пандемию 2020 г., в российской - также в кризис 2014-2015 гг. Сравнительный анализ позволяет заключить, что центральные правительства склонны к преимущественной поддержке доходной компоненты субнациональных бюджетов, а также мерам, направленным на повышение гибкости политики посредством смягчения нормативных требований к параметрам сбалансированности и долга субнационального уровня.

По результатам проведенного анализа подтвердились большинство из поставленных в начале исследования гипотез.

Практическая значимость исследования состоит в полученных результатах эконометрического моделирования, которое проведено для трех последних кризисов, позволивших оценить действенность и адекватность использованных Правительством РФ мер по поддержке доходной компоненты консолидированных бюджетов регионов, а также их влияния на сбалансированность и устойчивость бюджетов субъектов РФ. Сформулированные по результатам данного исследования рекомендации призваны повысить готовность системы субфедеральных финансов России к новым вызовам и шокам.

Первоочередным и наиболее распространенным решением стало предоставление дополнительных финансовых ресурсов в форме целевых и/или нецелевых трансфертов бюджетам нижестоящего уровня. Цели выделения дополнительных межбюджетных трансфертов вариативны: компенсация снижения доходов, обеспечение предоставления услуг населению, синхронизация региональной политики с приоритетами антикризисной политики центрального уровня власти. Еще одна форма прямой финансовой помощи субнациональным бюджетам – изменение нормативов отчислений от налогов между центральным и субнациональным уровнем власти в пользу последнего встречается существенно реже, чем направление дополнительного объема ресурсов из бюджета центрального правительства.

Другое распространенное в мировой практике решение – смягчение установленных бюджетных правил применительно к параметрам баланса субнациональных бюджетов и/или долга. Как правило, власти центрального уровня приостанавливают

действие правил в отношении параметров субнациональных финансов либо, что встречается реже, вносят изменения в те или иные параметры правил, сохраняя действующее количественное ограничение (например, не учитывая определенные расходы при расчете показателей баланса бюджета). Изменение регулирования бюджетных правил, установленных центральным правительством для показателей субнациональных финансов, в кризис 2020 г. встречалось в большем числе стран, чем в рецессию 2008-2009 гг. Объяснение отмеченного – более широкое распространение количественных ограничений на параметры субнациональных бюджетов в мире в последние годы по сравнению с 2008-2009 гг.

Оценка влияния проводимой политики бюджетной поддержки регионов в Российской Федерации в кризисы 2008-2009, 2014-2015, 2020-2021 гг. проведена с помощью эконометрических оценок на данных по субъектам Российской Федерации за период 2005-2020 г. на двух группах моделей. Благодаря моделям первой группы получен ответ на вопрос, по каким принципам осуществлялась поддержка регионов в кризисы, второй – оценены последствия применяемой антикризисной политики на устойчивость и сбалансированность региональных бюджетов. Расширение спецификаций указанных групп моделей за счет учета уровня бюджетной обеспеченности позволило выявить особенности поддержки и дифференцировать выводы для малообеспеченных и обеспеченных регионов.

По результатам оценки построенных классов моделей не отвергается гипотеза о наличии различий в проводимой политике по распределению межбюджетных трансфертов и/или бюджетных кредитов регионам в ответ на снижение налоговых и неналоговых доходов их бюджетов, за исключением группы малообеспеченных регионов. Поддержка малообеспеченных регионов посредством межбюджетных трансфертов и/или бюджетных кредитов не зависит от величины выпадающих доходов их бюджетов. Прямая финансовая поддержка федерального правительства обеспеченных регионов оказала положительный стимулирующий эффект на объем налоговых и неналоговых доходов данных регионов в посткризисный период (выявлено на примере кризиса 2009 г.) Для малообеспеченных регионов подобный вывод не получен.

Убывающая динамика количества субъектов РФ – «нарушителей» бюджетных правил показывает, что каждый последующий кризис учитывает уроки предыдущего, и финансовая дисциплина регионов в целом растет. Вместе с тем, можно выделить

отдельные направления совершенствования действующей системы бюджетных правил для российских регионов. Главным образом, рекомендуется рассмотреть возможность применения гибких бюджетных правил, допускающих вариативные параметры ограничений в зависимости от фазы экономического цикла. Также возможно предусмотреть введение дополнительных условий для регионов на период кризиса (например, в случае фактического превышения предельных норм дефицита и долга принимать программу поэтапного приведения указанных параметров к норме с описанием конкретных шагов). В случае временного смягчения бюджетных правил необходимо конкретизировать новые допустимые ограничения в целях контроля их соблюдения.

Систематическое превышение бюджетных ограничений со стороны конкретного региона может стать сигналом для федерального центра о пересмотре подходов к оценке его бюджетной обеспеченности или либо о необходимости выделения дополнительных целевых трансфертов в контексте проведения территориальной политики. При этом предварительно необходимо исключить фактор «безнаказанности», когда регион сознательно допускает нарушение финансовой дисциплины в условиях отсутствия каких-либо штрафных санкций.

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС

Список источников

1. Spatt C. A Tale of Two Crises: The 2008 Mortgage Meltdown and the 2020 COVID-19 Crisis, *The Review of Asset Pricing Studies*. – 2020. - Vol. 10. - Issue 4. P. 759–790.
2. Farber D. A Tale of Two Crises: COVID-19, Climate Change, and Crisis Response. 2021.
3. Rasmus J. A Tale of Three Crises: Comparing 1929 with 2008 and 2020 / Center for Research on Globalization. - 2020. - URL: <https://www.globalresearch.ca/tale-3-crises-comparing-1929-2008-2020/5706875> (дата обращения 1.02.2022).
4. Alexeev M., Chernyavskiy A. A tale of two crises: Federal transfers and regional economies in Russia in 2009 and 2014–2015 // *Economic Systems* – 2018. - №42(2).
5. Григорьев Л., Салихов М. Финансовый кризис-2008: вхождение в мировую рецессию // *Вопросы экономики*. - 2008. - №12. - С. 27-45.
6. Rajan R. *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton University Press, 2011.
7. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны / С. Синельников-Мурылев и др. – М.: Институт Гайдара, 2010. – 72 с.
8. Соболев А.И., Фадеев О. В. Сравнительный анализ экономических рисков, реализовавшихся в России в ходе кризисов в 2008-2009 гг. и 2014-2015 гг. и используемых антикризисных мер // *Микроэкономика*. - 2016. - № 4. С. 5-10.
9. Экономическая политика России. Турбулентное десятилетие 2008–2018. Под ред. В. Мау и др. // М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. — 760 с.
10. Ващелюк Н., Полбин А., Трунин П. Оценка макроэкономических эффектов шока ДКП для российской экономики // *Экономический журнал Высшей школы экономики*. - 2015. - №2. С. 169–198.
11. Зубаревич Н.В. Тренды в развитии кризиса в регионах // *Экономическое развитие России*. – 2016. - №3.
12. Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. Под ред. В. Мау и др. // М. - Издательство РАНХиГС. - 2020. — 744 с.

13. Зубаревич Н. В. Возможности децентрализации в год пандемии: что показывает бюджетный анализ? // Региональные исследования. - 2021. - № 1(71). С. 46-57.
14. Земцов А. Концептуальные подходы к трактовке контрциклического эффекта инструментов фискальной и монетарной политики государства. // Вопросы экономики и права. - 2010. - № 12. - с. 337-341.
15. Blöchliger, H., Charbit C., Piñero Campos J-M, Vammalle C. Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses // OECD Economics Dept. Working Papers. – 2010. - № 752.
16. OECD Regional Outlook 2021: Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions // OECD Publishing. Paris. – 2022. - P. 48. - URL: <https://doi.org/10.1787/17017efe-en> (дата обращения 25.03.2022).
17. 2022 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings. OECD/UCLG. - 2022.
18. Blöchliger H., Brezzi M. et al. Fiscal Policy Across Levels of Government in Times of Crisis // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. № 12. 2010. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k97b10wqn46-en.pdf?expires=1655150457&id=id&accname=guest&checksum=9A4CD8B09CB0C89D0FE99EBEE55CB9D0> (дата обращения 3.03.2022).
19. 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, РАНХиГС, 2018 г. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3150213>.
20. COVID-19 and fiscal relations across levels of government: OECD 2020 и IMF Policy Responses to COVID-19 database. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (дата обращения 29.04.2022).
21. Дерюгин А.Н., Кудрин А.Л. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт// Экономическая политика. - 2018. - Т. 13. № 1. - С. 8–35.

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ