

Бюджетные правила в системе приоритетов бюджетной политики России

Э.Ю. Аблаев, Д.А. Сударев

УДК 336.143.2; 338.22.021.1

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2024-5-202-223

Аннотация. Применение бюджетных правил стало мейнстримом экономической политики, однако происходящие глобальные изменения ставят под сомнение универсальность данного механизма. На основании анализа стратегических документов в статье представлены изменения в позиционировании бюджетных правил в Российской Федерации. Авторы демонстрируют непоследовательность в их использовании, расхождение практики их применения с декларируемыми целями и рассматривают в качестве альтернативы им бюджетные стандарты – качественно сформулированные принципы реализации бюджетной политики. По мнению авторов, более простые для понимания и одновременно гибкие ограничения способны приобрести по-настоящему долгосрочный характер и обеспечить решение фундаментальной проблемы динамической согласованности бюджетной политики.

Ключевые слова: бюджетные правила; бюджетная политика; приоритеты бюджетной политики; бюджетная устойчивость; бюджетные стандарты; временная несогласованность

Введение

Экономическая стабильность и устойчивое развитие страны во многом зависят от качественно спланированной и реализуемой бюджетной политики. Приоритеты последней, в свою очередь, основываются на балансе между устойчивостью бюджетной системы и достижением целей и задач социально-экономического развития. Однако в различные периоды фокус может смещаться в ту или иную сторону. Для России, обладающей значительными природными ресурсами, разнообразной промышленной базой и огромным культурным и историческим наследием, «разбросанными» по огромной территории, вопросы эффективного распределения бюджетных ресурсов особенно актуальны. Национальные приоритеты бюджетной политики России отражают стратегические цели государства и направлены на достижение долгосрочного социально-экономического развития, повышение качества жизни населения и укрепление позиций страны на международной арене. Для проведения сбалансированной и стабильной бюджетной политики, нацеленной на национальное развитие, Россия стала применять бюджетные правила.

Бюджетными правилами называют официально установленные количественные ограничения, накладываемые на параметры фискальной

политики: объём государственного долга, величину бюджетного дефицита, расходы и доходы бюджета и т.д. За последние 30 лет бюджетные правила стали мейнстримом в международной практике: в настоящий момент их применяют свыше 100 стран по всему миру [Davoodi et al., 2022]. В качестве целей применения бюджетных правил в теории и международной практике указываются разные положения – от достижения долгосрочной устойчивости государственных финансов до обеспечения справедливого распределения ресурсов между поколениями.

Согласно общепринятой точки зрения, в России бюджетные правила применяются, начиная с образования Стабилизационного фонда в 2004 г. За прошедшие с тех пор 20 лет сменилось пять различных конструкций правил. Изначальная их цель состояла в минимизации влияния волатильности рентных доходов на экономику страны, попутно в «тучные годы» формировались финансовые резервы. Со временем вместе с трансформацией национальных приоритетов преобразились также цели бюджетных правил, которым стало вменяться обеспечение долгосрочной устойчивости государственных финансов, макроэкономической стабильности и содействие социально-экономическому развитию. Однако вопрос о том, насколько бюджетные правила в России содействуют достижению обозначенных целей, в отечественной литературе остаётся открытым [Соколов и др., 2021; Комарницкая и Соколов, 2023; Аблаев и Магжанов, 2024].

Целью данного исследования является оценка результативности бюджетных правил в рамках системы приоритетов бюджетной политики России. Понимание принципов и проблем функционирования этого механизма позволит предложить решения по улучшению качества бюджетной политики в России. В исследовании анализируется широкий круг стратегических документов в этой области, официальные статистические данные по основным бюджетным показателям федерального бюджета России и Фонда национального благосостояния за период с 2000 г., научные работы отечественных и зарубежных исследователей.

Место бюджетных правил в стратегических документах бюджетной политики

Отечественная история применения бюджетных правил насчитывает пять периодов их функционирования: 2004–2008 гг., 2013–2014 гг., 2018–2019 гг., 2021 г. и период с 2023 г. Их место в бюджетной политике РФ не было постоянным.

В начале 2000-х гг. бюджетная политика в России определялась необходимостью преодолеть последствия кризиса 1998 г.: сформировать

устойчивую бюджетную систему и вернуть доверие к государству как к надежному контрагенту. В Бюджетных посланиях Президента на 2000–2004 гг. были изложены основные цели на соответствующий период: проведение структурных преобразований, прежде всего, реформирование налоговой и бюджетной систем, изменение систем финансирования расходовных обязательств и управления долгом.

Благоприятная динамика цен на нефть в сочетании с признаваемой невозможностью в среднесрочной перспективе изменить структуру экономики¹ обозначили в первой половине 2000-х гг. ряд проблем. Большая доля высоковолатильных рентных поступлений, составлявшая до половины бюджетных доходов, во-первых, создавала риски устойчивости федерального бюджета, во-вторых, приводила к росту инфляции, оказывающей дестабилизирующее влияние на экономику.

В Бюджетных посланиях того времени стали предполагаться меры по снижению зависимости бюджетной системы от нефтегазовых доходов и достижению макроэкономической стабильности и долгосрочной бюджетной устойчивости². Одной из них стало создание в 2004 г. Стабилизационного фонда, что фактически означало начало действия первого бюджетного правила в его общепринятом понимании.

В стратегических документах бюджетной политики середины 2000-х гг. бюджетному правилу отводилась роль одного из инструментов (наряду с изменением налоговой системы, введением бюджетного планирования, ориентированного на результат, формированием системы управления государственным долгом и т.д.) обеспечения макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости³, а также важного условия снижения зависимости бюджета от конъюнктурных доходов.

Оценивая результативность нового механизма, Министерство финансов России в 2006 г. заявляло: «Фонд способствует стабильности экономического развития страны, является одним из основных инструментов связывания излишней ликвидности, уменьшает инфляционное

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона от 23.12.2003 г. № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части создания Стабилизационного фонда РФ».

² См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 31.05.2000 «О бюджетной политике на 2001 год и среднесрочную перспективу». URL: <https://zknrf.ru/president/Vyudzhetnoe-poslanie-Prezidenta-RF-Federalnomu-Sobraniyu-ot-31.05.2000/> (дата обращения: 30.01.2024).

³ См.: Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88769/ (дата обращения: 01.02.2024).

давление, снижает зависимость национальной экономики от неблагоприятных колебаний поступлений от экспорта сырьевых товаров»⁴. В Бюджетном послании на 2008–2010 гг. указывалось: «механизмы и принципы, заложенные при принятии решения о создании Стабилизационного фонда РФ, оправдали себя с точки зрения решения задачи финансовой стабилизации»⁵. Однако в конце 2000-х гг. Министерство финансов признало необходимость реформирования бюджетного правила для того, чтобы его реализация могла «обеспечить будущие поколения достаточным запасом средств для поддержания уровня расходов при исчерпании углеводородных запасов»⁶. Таким образом, бюджетное правило начало рассматриваться в качестве элемента политики отказа от нефтяной зависимости в долгосрочной перспективе.

С 2010 г. формирование приоритетов бюджетной политики в части устройства бюджетной системы определяется программами и концепциями по повышению эффективности управления общественными финансами. В них подтверждалась ориентация на долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджета как ключевую предпосылку макроэкономической стабильности и достижения целей социально-экономического развития. Однако заявляемая в данных программах роль бюджетных правил постепенно усиливалась – от одного из инструментов ответственной бюджетной политики до ключевого механизма, обеспечивающего баланс между бюджетной устойчивостью и достижением целей социально-экономического развития (таблица). Возможной причиной такой трансформации роли правил является переход к более консервативной бюджетной политике, определяемой рядом обстоятельств периода 2014–2016 гг.:

- падение мировых цен на нефть, продемонстрировавшее сохранение зависимости от рентных доходов в качестве ключевой угрозы бюджетной устойчивости;
- переход к режиму инфляционного таргетирования, результативность которого зависит от характера проводимой бюджетной политики;

⁴ О Стабилизационном фонде РФ // Министерство финансов РФ: официальный сайт. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=3353-stabilizatsionnyi_fond_rossiiskoi_federatsii (дата обращения: 10.12.2023).

⁵ См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 09.03.2007 «О бюджетной политике в 2008–2010 годах». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66865/ (дата обращения: 18.12.2023).

⁶ См.: Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 году и среднесрочной перспективе. С. 41. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=216-osnovnye_rezultaty_i_napravleniya_byudzhethoi_politiki_v_2007_godu_i_srednesrochnoi_perspektive&ysclid=ls4rwsvmke35439363 (дата обращения: 02.02.2024).

- увеличение напряженности в международных отношениях, выразившееся во введении санкций против России.

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. отмечается, что долгосрочная устойчивость и сбалансированность федерального бюджета вместе с обеспечением устойчивого социально-экономического развития являются приоритетами бюджетной политики. При этом отдельно указывается, что возможность их достижения определяется формированием основных бюджетных характеристик и в целом бюджетной политики *исключительно на основе бюджетных правил*.

В период кризисных событий последних лет приверженность правилам со стороны правительства была подтверждена, а их значение даже усилилось. Декларируется, что нормализация бюджетной политики предполагает ничто иное, как «возврат к обычным параметрам бюджетных правил»⁷.

Таким образом, место бюджетных правил в системе бюджетных приоритетов трансформировалось от одного из инструментов снижения зависимости бюджета от конъюнктурных доходов и макроэкономической стабильности до ключевого механизма достижения баланса между долгосрочной бюджетной устойчивостью и реализацией целей социально-экономического развития, в том числе устойчивого экономического роста. В рамках существующей бюджетной модели в качестве релевантного механизма, призванного обеспечить устойчивость системы государственных финансов и способствовать социально-экономическому развитию, выбор сделан именно в пользу бюджетных правил.

Однако в настоящий момент признается, что долгосрочная эффективность бюджетных правил зависит «не только от масштабов возможных ценовых колебаний, но и их продолжительности»⁸. Такая ситуация представляется парадоксальной: эффективность механизма, призванного служить источником макроэкономической стабилизации национальной экономики в периоды повышенной волатильности внешних условий, *сама оказывается зависима от этих условий*.

Несмотря на усиление роли правил в стратегических документах бюджетной политики, история их применения в России, характеризующаяся их частыми пересмотрами, отменами из-за кризисов, говорит о существующих в конструкции бюджетного правила противоречиях.

⁷ См.: «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов». URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTTP__2024–2026.pdf (дата обращения: 02.02.2024).

⁸ Там же.

Сравнение программ бюджетной политики после 2010 г.

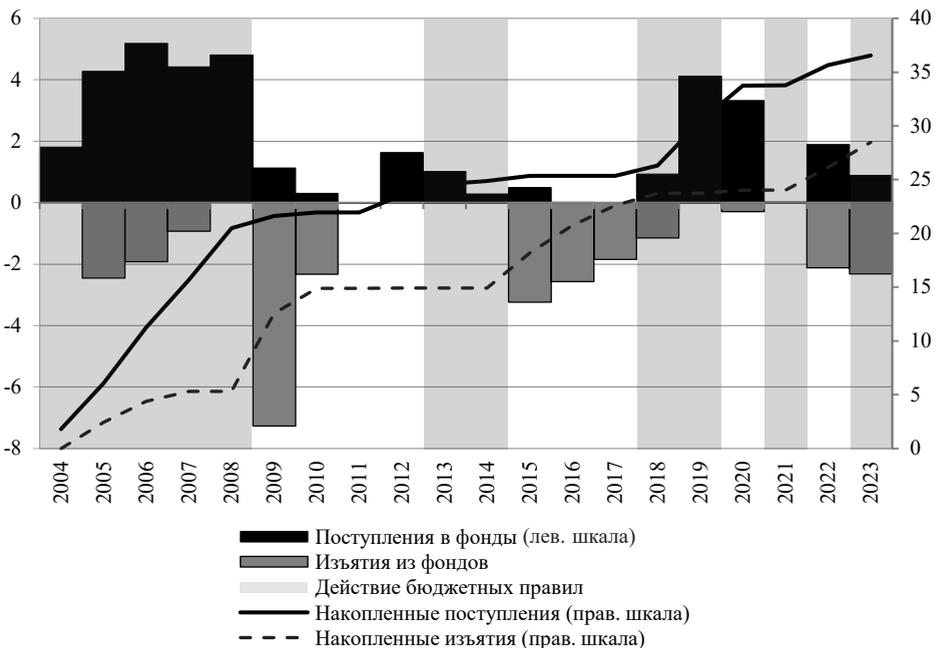
Характеристика	Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года	Программа повышения эффективности управления общественными и муниципальными финансами на период до 2018 года	Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах
Утверждена	30 июня 2010 г.	30 декабря 2013 г.	31 января 2019 г.
Цель	«Создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития»	«Повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений»	«Достижение приоритетов и целей, определенных в документах стратегического планирования, качественного рывка в социально-экономическом развитии в условиях ограниченности бюджетных ресурсов»
Долгосрочная устойчивость и сбалансированность бюджета	Базовое условие реализации Программы, важная предпосылка для обеспечения макроэкономической стабильности	Одна из общих предпосылок для достижения цели и решения задач Программы, важная предпосылка для сохранения макроэкономической стабильности	Важнейшая предпосылка для сохранения макроэкономической стабильности
Роль бюджетных правил	Один из принципов ответственной бюджетной политики	Первоочередная мера обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и противодействия бюджетным рискам	Требование для соблюдения баланса между обеспечением долгосрочной сбалансированности бюджетной системы и устойчивым социально-экономическим развитием

Источники. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102311/ (дата обращения: 19.12.2023); Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156759/ (дата обращения: 19.12.2023); Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах». URL: <https://docs.cntd.ru/document/552277878?marker=656010> (дата обращения: 19.12.2023).

Отечественные бюджетные правила и декларируемые приоритеты

Рассмотрим соответствие фактического действия бюджетных правил декларируемым в рамках стратегических документов бюджетной политики целям, а именно: сбережению конъюнктурных доходов, обеспечению макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости при сохранении устойчивого социально-экономического развития.

Задача сбережения конъюнктурных доходов в периоды высоких цен на нефть довольно успешно решалась посредством применения различных конструкций бюджетного правила (рис. 1). В периоды истощения фондов возвращение бюджетных правил позволяло обеспечить их пополнение. Более того, даже в периоды отсутствия правил избыточные доходы все равно накапливались (например, в 2009–2012 гг.), что говорит о формировании сберегательной модели поведения, не определяемой лишь функционированием ограничивающих механизмов. Сравнение в постоянных ценах и без учёта курсовой переоценки объёмов средств, откладываемых в суверенные фонды и изымаемых из них, позволяет сделать вывод о результативности сберегательной функции правил.



Источник. Составлено авторами по данным Минфина России и Казначейства.

Рис. 1. Нефтегазовые поступления в суверенные фонды и изъятия из них в 2004–2023 гг. (в ценах 2019 г.), трлн руб.

Тем не менее уже в первые годы существования Стабфонда отмечалось, что платой за стабильность, достигнутую сбережением конъюнктурных доходов, стали избыточный стерилизационный эффект и сдерживание внутреннего спроса [Солнцев и Белоусов, 2005; Гурвич, 2006]. Продемонстрировано также, что в период бурного роста цен на нефть 2000-х гг. государственные расходы были ниже оптимального уровня, способствующего росту производственных возможностей экономики [Скрыпник, 2019].

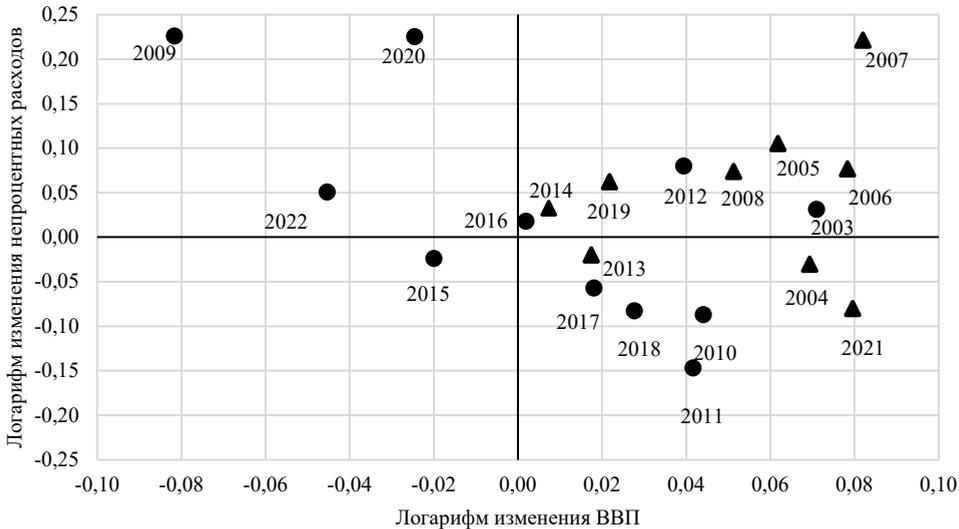
Таким образом, с точки зрения обеспечения бюджетными правилами макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости в России практическая результативность данного механизма представляется неоднозначной.

Стабилизационная роль бюджетных правил определяется проведением политики, направленной на сглаживание влияния циклических колебаний на национальную экономику. Есть множество доказательств неспособности отечественных правил обеспечить контрцикличность бюджетной политики [Соколов и др., 2021; Кудрин и др., 2023; Аблаев и Магжанов, 2024]. Мы, в свою очередь, для подтверждения данных выводов сопоставили годовые изменения реального выпуска и реальной величины непроцентных расходов бюджета (рис. 2). Контрцикличность расходов в таком случае будет заключаться в разных знаках изменений выпуска и величины расходов. По рисунку можно заметить, что среди периодов функционирования бюджетных правил присутствуют годы как проциклической, так и контрциклической бюджетной политики. Таким образом, стабилизационная способность отечественных бюджетных правил не находит однозначного подтверждения.

Достоверность существующих в литературе оценок, а также полученного собственного результата мы объясняем тем, что применявшиеся конструкции бюджетных правил были нацелены на обеспечение равного уровня расходов в условиях спада и подъёма без возможности их корректировки относительно фазы экономического цикла (что было бы более уместно). Стабилизационная функция бюджетной политики не могла полноценно осуществляться только лишь за счёт следования бюджетным правилам.

В проанализированных нами стратегических документах ключевой целью бюджетных правил декларируется достижение устойчивости бюджета. В рамках одного из методов проверки устойчивости определяется реакция первичного сальдо бюджета на накопление государственного

долга: при устойчивой бюджетной политике в ответ на наращивание долга в прошлых периодах должен расти профицит бюджета. Полученные эмпирические результаты подтверждают устойчивость проводимой бюджетной политики в России [Алёхин, 2019; Сучкова, 2023].



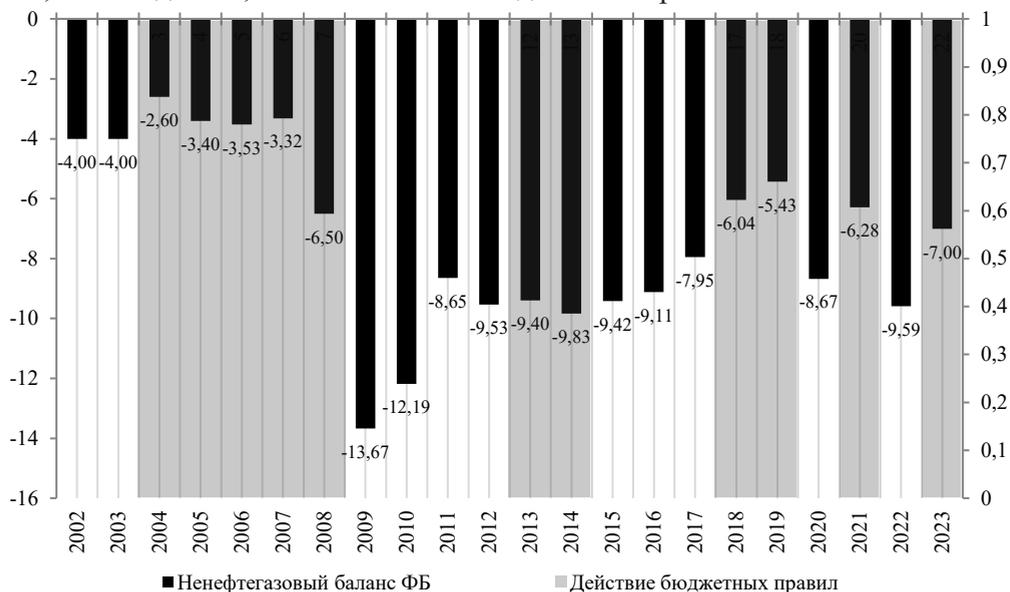
Примечание. ▲ – годы действия бюджетных правил; ● – годы отсутствия бюджетных правил; зона контрцикличности выделена серым. Величины взяты в ценах 2019 г.

Источник рис. 2–4. Составлено авторами по данным Минфина России, Росстата.

Рис. 2. Цикличность непроцентных расходов федерального бюджета в 2003–2022 гг.

Тем не менее альтернативный метод оценки (оценки бюджетного разрыва, служащего индикатором долгосрочной сбалансированности государственных финансов) демонстрирует противоположный результат: на длительном горизонте проводимую бюджетную политику нельзя считать устойчивой [Горюнов и др., 2015]. В качестве ключевого негативного фактора исследователи называют сокращение нефтегазовых поступлений в долгосрочном периоде, в связи с чем отмечается важность развития иных источников доходов. На этом фоне представляется обоснованным акцент проводимой бюджетной политики на минимизации нефтегазового дефицита бюджета, который определяет способность государства обеспечивать свои расходы, не используя рентных поступлений [Кудрин, 2006]. Действительно, в годы функционирования правил нефтегазовый дефицит федерального бюджета сокращался (рис. 3).

Однако о получении устойчивого результата говорить нельзя, что во многом объясняется изменениями тактических целей бюджетной политики и, как следствие, непостоянством бюджетных правил.



Примечание. 2023 г. – на основе предварительных данных Минфина.

Рис. 3. Динамика нефтегазового баланса федерального бюджета в 2002–2023 гг., % от фактического ВВП

Таким образом, на практике бюджетные правила в России способствовали лишь накоплению конъюнктурных доходов, при этом их роль в достижении бюджетной устойчивости и стабилизации макроэкономической ситуации находятся под сомнением. Основная причина, на наш взгляд, заключается в непоследовательности проводимой бюджетной политики – частые отмены и изменения механизма бюджетных правил в сочетании с попыткой увязать с ними слишком широкий перечень целей и задач.

Уязвимость отечественных бюджетных правил

Кратко- и среднесрочные приоритеты проводимой экономической политики препятствовали выполнению бюджетными правилами функции ограничивающего механизма и порождали их неустойчивость.

В одних случаях (2004, 2018 и 2021 гг.) бюджетные правила должны были служить целям сдерживания роста расходов, проведения бюджетной консолидации, накоплению резервов, что предопределяло

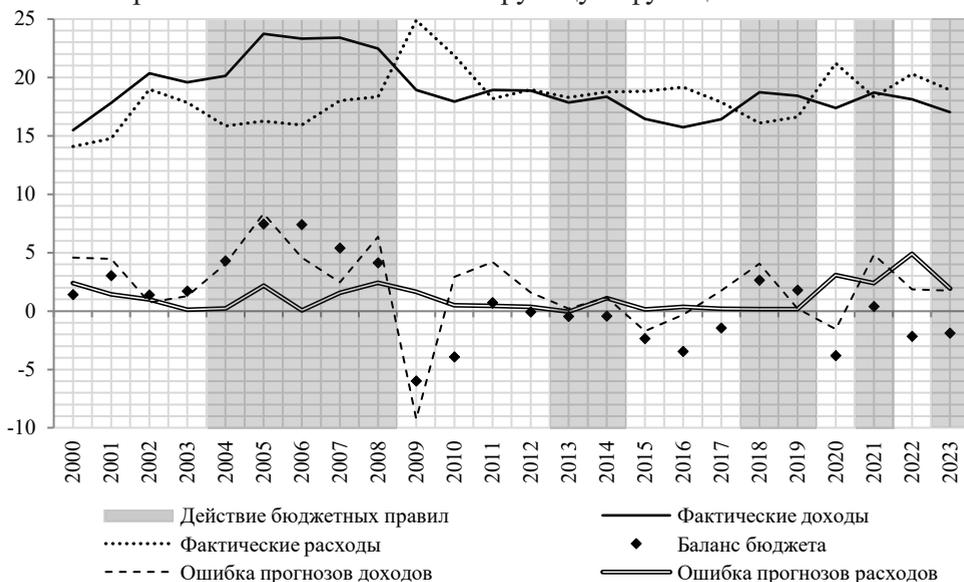
относительную жесткость их конструкции. Так, в рамках бюджетного правила 2018–2019 гг. была установлена довольно низкая цена отсечения для пополнения исчерпавшихся резервов Стабфонда, хотя многие указывали, что такой подход не позволяет обеспечить необходимый объем расходов для экономического развития и финансирования структурных реформ [Кудрин, Соколов, 2017]. В свою очередь реализация бюджетного правила в 2021 г. была нацелена на посткризисную консолидацию и нормализацию бюджетной политики.

В других ситуациях (2006, 2013, 2023 гг.) бюджетные правила должны были обеспечивать более значительный уровень расходов. Так, высокий уровень цен и стремление к увеличению социальных расходов бюджета уже в 2005 г. привели к повышению цены отсечения с 20 до 27 долл. за баррель, что, по мнению исследователей, отвечало актуальным долгосрочным прогнозам [Гурвич, 2006]. Мягкость бюджетного правила 2013–2014 гг. определялась необходимостью финансирования принятых в 2009–2010 гг. долгосрочных обязательств (например, значительное повышение пенсионных выплат) и выполнения «майских» указов Президента, в том числе в части повышения заработной платы работников бюджетной сферы [Кудрин и Соколов, 2017]. Принятое на 2023 г. бюджетное правило, предполагающее расходование фиксированного объема нефтегазовых доходов, призвано обеспечить необходимые бюджетные расходы вне зависимости от внешней конъюнктуры.

В целом, параметры бюджетных правил определялись не столько на основе долгосрочных прогнозов и структурных изменений государственных доходов, сколько по причине необходимости финансирования реализуемых мер бюджетной политики. Траектория изменения основных бюджетных параметров в 2000–2023 гг. скорее подтверждает «рукотворность» проводимой политики, отвечающей текущей экономической ситуации (рис. 4). Выбирая путь дискреционного вмешательства, правительство самостоятельно восполняло отсутствие в правилах способности к эффективному функционированию в периоды масштабных экономических кризисов.

Исследователями установлено, что бюджетные правила могут сигнализировать о сбалансированности проводимой бюджетной политики, а значит – и о компетентности правительства, а также способствовать преодолению асимметрии информации между ним и избирателями [Debrun and Kumar, 2007]. Мы полагаем, что отечественные бюджетные правила на практике могли бы сигнализировать о сбалансированности проводимой

бюджетной политики. Однако для этого необходимо обеспечить прозрачность, подотчётность правительственных органов, а также сохранение последовательного, согласованного характера проводимой бюджетной политики. Невыполнение этих условий подрывает способность отечественных правил выполнять сигнализирующую функцию.



Примечание. Исполнение бюджета за 2023 г. – предварительные данные Минфина.

Рис. 4. Динамика фактических показателей и ошибок прогнозов федерального бюджета в 2000–2023 гг., % от фактического ВВП

Частая приостановка и изменение правил в России скорее являются следствием временной несогласованности проводимой бюджетной политики. В общем виде данная проблема определяет ситуации, когда политика, оптимальная с точки зрения достижения стратегических целей, при возникновении определённых обстоятельств может стать невыгодной ввиду возникновения дополнительных издержек в краткосрочной перспективе [Kydlan and Prescott, 1977]. В таком случае политическое руководство, вероятнее, предпочтёт отклониться от изначально намеченной траектории (приоритетов) в сторону получения выгод в текущем периоде.

Проявление временной несогласованности в рамках отечественной бюджетной практики приводило в разные годы к смещению баланса между обеспечением устойчивого функционирования системы государственных финансов, с одной стороны, и финансированием целей национального

развития – с другой. Смещение равновесия путем чередования конструкций бюджетного правила, отличающихся разной жесткостью, приводило к неоптимальному выбору с точки зрения достижения долгосрочных целей бюджетной политики в России.

Так, нефтегазовый дефицит федерального бюджета устойчиво превышает показатели первой половины 2000-х гг. (см. рис. 3), а нефтегазовые доходы по-прежнему составляют существенную часть бюджетных доходов. Все это свидетельствует о продолжающейся ресурсной зависимости, полностью справиться с которой, несмотря на достигнутый прогресс, не удалось. В свою очередь формирование резервов в отдельные периоды препятствовало экономическому росту из-за избыточного стерилизационного эффекта и сдерживания внутреннего спроса [Скрыпник, 2019]. При этом часть накопленных средств инвестировалась в иностранные активы, которые в результате санкций были заморожены.

Обеспечение временной согласованности бюджетной политики

Необходимость обеспечения временной согласованности (т.е. приверженности долгосрочным приоритетам) принимаемых решений определяется, с одной стороны, стандартным макроэкономическим обоснованием бюджетной политики: устойчивость государственного бюджета, стабильность макроэкономических параметров, снижение зависимости от ценовой конъюнктуры на экспортную продукцию. С другой – объясняется актуальными экономическими и геополитическими угрозами, когда особенно высок риск принятия нежелательных дискреционных решений, направленных на удовлетворение политических и экономических интересов различных сторон и не являющихся оптимальными для национальной экономики в долгосрочной перспективе.

Бюджетные правила – один из механизмов, призванных способствовать достижению обозначенных целей путем наложения длительных ограничений на параметры бюджетной политики. Но, как было показано, в России они лишь частично выполняют возложенные на них задачи. Очевидно, такое положение вещей не может считаться удовлетворительным.

В качестве возможных направлений обеспечения временной согласованности бюджетной политики в России нам представляются наиболее вероятными следующие.

1. Сохранение количественной логики бюджетных правил при их существенной модернизации в соответствии со стратегическими целями и задачами экономического развития России. На наш взгляд, в актуальных

условиях особого внимания заслуживает концепция правил, «благоприятствующих экономическому росту» (growth- или investment-friendly), до сих пор не получившая достаточное отражение и проработку со стороны российского экспертного сообщества.

Такие бюджетные правила позволяют наращивать инвестиционные расходы вне действующих количественных ограничений, финансируя их за счёт заимствований. Индикатором сбалансированности бюджетной системы становится разница между доходами и текущими расходами, очищенными от капитальных затрат. При этом ввиду ограниченных абсорбционных возможностей национальной экономики ежегодный объём или темп роста бюджетных инвестиций также может быть дополнительно ограничен [Ardanaz et al., 2021].

В международной практике данный подход пока слабо распространён: на начало 2022 г. он применялся лишь в 21 стране. Тем не менее существующие исследования подтверждают способность такого вида бюджетных правил оградить государственные инвестиции в период бюджетной консолидации, а также обеспечить контрцикличность бюджетной политики, особенно в периоды экономического спада [Guerguil et al., 2017].

Отметим, что и в отечественной практике была попытка внедрения подобной конструкции. Одно из положений принятого в 2000 г. Бюджетного кодекса устанавливало ограничение на размер дефицита федерального бюджета в виде суммарного объема бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание госдолга. Однако на фоне постоянно складывающегося в последующие годы бюджетного профицита необходимость в таких строгих ограничениях показалась излишней⁹ (см. рис. 4), и в 2008 г. данное положение было отменено, потолок дефицита федерального бюджета в рамках новой конструкции бюджетных правил стал определяться уровнем нефтегазового дефицита.

В настоящее время переход к бюджетной консолидации с целью достижения структурного первичного баланса в 2025 г. создает риски секвестра бюджетных инвестиционных расходов. В связи с этим включение принципа вынесения бюджетных инвестиций за контур количественных ограничений в уже действующую конструкцию бюджетных правил представляется вполне актуальным.

2. Переход от бюджетных правил к бюджетным стандартам – от количественных к качественным ориентирам проведения бюджетно-налоговой политики, концепция которых представлена в одной из недавних

⁹ По этой же причине невозможно оценить эффективность этого механизма с точки зрения защиты инвестиционных расходов.

работ О. Бланшара [Blanchard et al., 2021]. Применение данного механизма представляет особый интерес с точки зрения возможностей обеспечения временной согласованности бюджетной политики в России, поскольку позволит решать актуальные задачи в соответствии со стратегическими приоритетами бюджетной политики, ориентированной на социально-экономическое развитие.

Под бюджетными стандартами понимаются качественные предписания, предоставляющие правительству определённую свободу прочтения (при обязательном условии прозрачности и подотчётности проводимой политики) и формализующие процесс внешнего мониторинга. Оперативный анализ соответствия реализуемых мер бюджетным стандартам при этом закрепляется за независимым от правительства и парламента органом в лице бюджетного комитета (fiscal council), который может включать также представителей экспертного сообщества. В его задачи входят, в частности, мониторинг, консультирование и оценка действий правительства, организация общественных дискуссий.

Для демонстрации примера использования предлагаемого механизма авторы ссылаются на статью 126 Договора о функционировании Европейского союза, согласно которой «государства-члены должны избегать чрезмерного государственного дефицита». На наш взгляд, заслуживает внимания также опыт Новой Зеландии, применяющей в своей бюджетной политике механизм, схожий с бюджетными стандартами, который именуется в местном законодательстве «Принципами ответственного управления финансами»¹⁰. В числе последних называются следующие:

- достижение и поддержание разумного уровня государственного долга;
- достижение и поддержание совокупных государственных активов на уровне, превышающем совокупный объём обязательств с учётом риска снижения чистой стоимости активов;
- разумное управление финансовыми рисками правительства;
- выстраивание системы налогообложения на принципах эффективности и справедливости, включая предсказуемость и стабильность налоговых ставок;
- внимание к влиянию реализации мер, предусмотренных бюджетной стратегией, на нынешнее и будущие поколения;
- учёт взаимодействия между бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политикой и т.д.

¹⁰ A Guide to the Public Finance Act. November 2023 // The New Zealand Treasury. URL: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2023-11/guide-pfa-nov23.pdf> (дата обращения: 06.02.2024) .

Соблюдение этих принципов находится под парламентским и общественным контролем. Правительство обязано регулярно публиковать отчеты о бюджетно-налоговой политике, а также среднесрочную бюджетную стратегию, демонстрируя соответствие текущих действий и будущих планов бюджетным стандартам в рамках подготавливаемых Казначейством краткосрочных и долгосрочных бюджетных прогнозов. Отметим, что в данной модели роль бюджетного совета выполняет Казначейство, которое обладает определённой независимостью и выступает в роли советника правительства по финансовым и общеэкономическим вопросам.

В качестве основного аргумента перехода к бюджетным стандартам О. Бланшар и соавторы указывают на неспособность даже самых сложных правил обеспечить достаточную гибкость бюджетной политики и предложить соответствующие решения для всех непредвиденных обстоятельств.

При этом наличие в правилах некоторых стран оговорок, освобождающих правительства от их соблюдения в случае форс-мажора, по сути, скорее приближает их к бюджетным стандартам. В этой ситуации государство расширяет возможности для проведения политики по обязательствам даже в периоды шоков без нарушения публично взятых на себя ограничений, что увеличивает доверие к проводимой бюджетной политике и облегчает формирование экономическими агентами ожиданий.

Для определения релевантности концепции бюджетных стандартов российской специфике обратим внимание на основные критические замечания в адрес концепции бюджетных стандартов от сторонников сохранения количественных правил [Beetsma, 2022].

Часть критики касается трудности реализации стандартов применительно к бюджетной системе ЕС: наднациональному органу чрезвычайно сложно определить соответствие проводимой политики качественным принципам отдельно для каждой страны-участницы. Хотя нельзя не согласиться со справедливостью данного замечания, оно не представляется существенным для оценки возможности реализации данного механизма на национальном уровне.

Одно из замечаний заключается в том, что явные количественные ориентиры в рамках бюджетных правил (в ЕС это ограничение дефицита бюджета 3% ВВП, уровня государственного долга – 60% ВВП) позволяют точно определить нарушение правительством правил бюджетной политики даже широкой общественности, тогда как соответствие качественным критериям стандартов могут оценить лишь эксперты. В случае России этот аргумент не срабатывает. Существующая формула расчёта предельной величины расходов, определяющая структурную сбалансированность

бюджета, представляется слишком сложной для массового понимания и потому не способствующей увеличению или снижению доверия. При этом отечественная конструкция допускает возможности использования «творческой бухгалтерии» для обхода ограничений в случае необходимости. Примером этого является покупка Правительством РФ контрольного пакета акций Сбербанка у Банка России: данная операция позволила увеличить нефтегазовые доходы федерального бюджета за счет средств ФНБ и профинансировать возникшие дополнительные расходы, формально не нарушая бюджетное правило^{11,12}.

На наш взгляд, ключевое положение критики заключается в сложности определения соответствия проводимой бюджетной политики установленным принципам. Главная роль в решении данной задачи отводится компетентному и независимому бюджетному совету, что не отменяет необходимости разработки и публичного представления инструментария, позволяющего оценить соблюдение норм также в рамках парламентского и общественного контроля.

Таким образом, имеющаяся критика не затрагивает потенциальную способность стандартов препятствовать проведению неосмотрительной бюджетной политики на национальном уровне и не отменяет предпочтительность данного механизма при определенных условиях. Мы полагаем, что имплементация бюджетных стандартов в отечественную бюджетно-налоговую политику могла бы стать законодательным оформлением де-факто сложившейся ситуации, когда правительство самостоятельно определяет количественные ограничения на кратко- и среднесрочную перспективу, стараясь ориентироваться при этом на соблюдение определенных принципов. Если сейчас Минфин доказывает, что проводит ответственную политику, просто говоря, что он следует бюджетным правилам, то при переходе к стандартам ему придется демонстрировать выполнение принципов устойчивости, контрцикличности и т.д., при этом он будет обладать большей гибкостью реагирования без нарушения закона.

Отметим, что в главе 5 Бюджетного кодекса РФ можно обнаружить схожие с новозеландскими принципы ответственного управления финансами. Так, в статье 33 принцип сбалансированности бюджета сформулирован, как

¹¹ Минфин подтвердил рост расходов бюджета в результате выкупа Сбербанка // РБК. 12 февраля 2020. URL: <https://rbc-ru.turbopages.org/rbc.ru/s/economics/12/02/2020/5e43d45d9a7947af262d3e3c> (дата обращения: 03.09.2024).

¹² Силуанов признал частичное нарушение бюджетного правила в покупке Сбербанка // Интерфакс. 20 февраля 2020. URL: <https://interfax-ru.turbopages.org/interfax.ru/s/russia/696151> (дата обращения: 03.09.2024).

и бюджетные стандарты, в виде качественного предписания: «При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета».

Ключевым нововведением представляется организация независимого органа, осуществляющего сторонний надзор и оценку соответствия действий правительства принятым стандартам. Его наличие могло бы улучшить качество и последовательность проводимой бюджетно-налоговой политики, а также способствовать повышению доверия к ней со стороны населения и бизнеса.

Оба рассмотренных в данной главе варианта имеют свои положительные и отрицательные стороны. Преимущество правил в том, что они обеспечивают большую ясность, поскольку устанавливаются заблаговременно, ex-ante. Однако они же рискуют оказаться слишком строгими или излишне мягкими, при этом плохо приспособленными к новым, внезапно возникшим обстоятельствам. Подход, основанный на стандартах, степень следования которым определяется ex-post, предпочтительнее, когда государственные органы не могут специфицировать количественные правила ввиду отсутствия необходимой информации и способности точного прогнозирования. Однако наличие свободы трактовки предписаний в рамках бюджетных стандартов открывает возможности для их фактического нарушения в случае отсутствия прозрачности и механизмов контроля.

Заключение

Бюджетные правила по-прежнему сохраняют свою популярность в большинстве стран мира, хотя в международной практике наметился определенный кризис этого механизма. Мысль о том, что бюджетные правила не могут адекватно задавать траекторию развития бюджетной политики, стала подрывать их общественную и политическую поддержку уже некоторое время назад. А геополитические и экономические потрясения последних лет актуализировали поиск новых, более адаптивных, механизмов бюджетной политики. Следует признать, что отечественная практика реализации основанной на правилах бюджетной политики также находится в состоянии поиска баланса между необходимостью поддержания фискальной дисциплины и гибкостью, позволяющей адекватно реагировать на внешние шоки и социально-экономические вызовы.

Определяя в качестве ключевого приоритета национальное развитие, Россия как и многие страны мира рассматривает бюджетные правила в качестве инструмента проведения сбалансированной и стабильной бюджетной политики. Однако неоднократные приостановки и изменения правил

не подрывают эффективность последней. Понимание факторов неустойчивости данного механизма должно помочь определить степень релевантности современных международных концепций для формирования модели бюджетной политики, в большей степени отвечающей особенностям национальной экономики и её приоритетам развития.

В данной работе мы стремились определить декларируемую и фактическую роль бюджетных правил в системе приоритетов бюджетной политики России и основные причины их частого пересмотра и отмены. По результатам исследования были сформулированы следующие ключевые выводы.

- В рамках бюджетной политики России значимость бюджетных правил последовательно росла. Если поначалу они рассматривались в качестве одного из механизмов ответственной бюджетной политики, то на данный момент позиционируются как ее ключевой инструмент, позволяющий соблюсти баланс между бюджетной устойчивостью и достижением целей социально-экономического развития. Однако история их применения в России полна противоречий.

- Анализ отечественного опыта показывает неоднозначность результатов применения бюджетных правил. С одной стороны, они позволили России создать значительные резервы, которые помогли стране пережить периоды экономических потрясений. С другой – их применение не способствовало достижению публично декларируемых целей и приоритетов бюджетной политики – не обеспечивало рост экономики, бюджетную устойчивость и макроэкономическую стабильность. Причину этого несоответствия мы видим в непоследовательности проводимой бюджетной политики, выраженной в частых отменах и изменениях механизма бюджетных правил и попытках увязать с ними слишком широкий перечень целей и задач.

- В поиске способов повышения устойчивости и эффективности бюджетных правил России, на наш взгляд, следует ставить во главу угла обеспечение временной согласованности бюджетной политики посредством сдерживания неоптимальных дискреционных решений. Именно на достижение данной цели должны быть направлены специальные институциональные механизмы, частным примером которых служат бюджетные правила.

- Непрекращающаяся модернизация применяемых бюджетных правил не предотвратила возникновения экзистенциального кризиса данного инструмента в международной практике. При этом предлагаются разные способы его преодоления – от дальнейшего преобразования механизма правил в сторону его усложнения или упрощения до возможного отказа от дискредитировавших себя количественных ограничений.

- Мы полагаем, что неспособность бюджетных правил дать подстроиться наилучшим образом под внешние шоки, интенсивность и масштаб

которых имеют тенденцию к росту, предопределяет необходимость либо существенной модернизации их конструкции, в соответствии с национальными приоритетами, либо перехода к иным механизмам. В качестве возможной альтернативы выступает, в частности, механизм бюджетных стандартов, представляющих собой набор качественно сформулированных принципов бюджетной политики. Предполагается, что такой подход, подразумевающий формализованную процедуру проверки соответствия проводимой политики качественным стандартам, позволит более гибко, нежели количественные правила, реагировать на внешние шоки и вызовы, без риска отхождения от стратегических приоритетов.

Литература/References

- Аблаев Э.Ю., Магжанов Т.Р. Бюджетные правила и контрциклическая бюджетная политика в России // Проблемы прогнозирования. 2024. № 3 (204). С. 30–42. DOI: <https://doi.org/10.47711/0868-6351-204-30-42>
- Ablaev, E., Magzhanov, T. (2024). Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy in Russia. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 35. No. 3. Pp. 337–346 (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.47711/0868-6351-204-30-42>
- Алехин Б.И. Бюджетная устойчивость России. Что показал тест Бона // Финансовый журнал. 2019. № 5. С. 21–36. DOI: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-5-21-36>
- Alekhin, B.I. (2019). Russia's Fiscal Sustainability. What Bohn's Test Has Revealed. *Financial Journal*. No. 5. Pp. 21–36 (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-5-21-36>
- Горюнов Е.Л., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С.Г. Бюджетный разрыв: оценка для России // Вопросы экономики. 2015. № 7. С. 5–25. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2015-7-5-25>
- Goryunov, E., Kotlikoff, L., Sinelnikov-Murylev, S. (2015). Fiscal Gap: an Estimate for Russia. *Voprosy Ekonomiki*. No. 7. Pp. 5–25. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2015-7-5-25>
- Гурвич Е.Т. Формирование и использование стабилизационного фонда // Вопросы экономики. 2006. № 4. С. 31–52. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2006-4-31-52>
- Gurvich, E. (2006). Stabilization fund generation and use. *Voprosy Ekonomiki*. No. 4. Pp. 31–52. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2006-4-31-52>
- Комарницкая А.Н., Соколов И.А. Институционализация бюджетных правил: мировой и российский опыт // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2023. № 58(3). С. 25–43. DOI: <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-3-2>
- Komarnitskaya, A., Sokolov, I. (2023). Institutionalization of fiscal rules: international and Russian experience. *Moscow University Economics Bulletin*. No. 58(3). Pp. 25–43. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-3-2>
- Кудрин А.Л. Механизмы формирования нефтяного баланса бюджета России // Вопросы экономики. 2006. № 8. С. 4–16. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2006-8-4-16>
- Kudrin, A. (2006). The mechanisms of forming of Russia's non-oil-and-gas budget balance. *Voprosy Ekonomiki*. No. 8. Pp. 4–16. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2006-8-4-16>
- Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–32. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-11-5-32>

- Kudrin, A., Sokolov, I. (2017). Fiscal rules as an instrument of balanced budget policy. *Voprosy Ekonomiki*. No. 11. Pp. 5–32. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-11-5-32>
- Кудрин А.Л., Соколов И.А., Сучкова О.В. Оценка влияния бюджетных правил на цикличность государственных расходов // Вопросы экономики. 2023. № 5. С. 5–22. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2023-5-5-22>
- Kudrin, A., Sokolov, I., Suchkova, O. (2023). Assessing the impact of fiscal rules on the cyclicity of government expenditures. *Voprosy Ekonomiki*. No. 5. Pp. 5–22. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2023-5-5-22>
- Скрыпник Д.В. Бюджетная политика и экономический рост в России. Оптимальное бюджетное правило // Экономика и математические методы. 2019. Т. 55. № 2. С. 24–40. DOI: <https://doi.org/10.31857/S042473880004675-1>
- Skrypnik, D.V. Budget policy and economic growth in Russia. Optimal budget rule. *Economics and mathematical methods*. Vol. 55. No. 2. Pp. 24–40 (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.31857/S042473880004675-1>
- Соколов И.А., Белёв С.Г., Сучкова О.В. Как обеспечить бюджетную устойчивость в России? // Проблемы прогнозирования. 2021. № 4. С. 66–76.
- Sokolov, I.A., Belev, S.G., Suchkova, O.V. (2021). How to ensure fiscal sustainability in Russia? *Problemy Prognozirovaniya*. No. 4. Pp. 66–76. (In Russ.).
- Солнцев О.Г., Белоусов Д.Р. Об использовании ресурсов стабилизационного фонда для стимулирования экономического роста // Проблемы прогнозирования. 2005. № 4. С. 21–27.
- Solntsev, O.G., Belousov, D.R. (2005). On using the resources of the stabilization fund to stimulate economic growth. *Problemy Prognozirovaniya*. No. 4. Pp. 21–27. (In Russ.).
- Сучкова О.В. Оценка устойчивости государственного долга развивающихся стран с учетом структуры государственных расходов и межвременного потребительского поведения // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2023. № 6. С. 44–57. DOI: <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-6-3>
- Suchkova, O.V. (2023) Assessment of public debt sustainability in developing countries, taking into account the structure of public spending and intertemporal consumer behavior. *Moscow University Economics Bulletin*. No. 6. Pp. 44–57. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-6-3>
- Ardanaz, M., Cavallo, E., Izquierdo, A., Puig, J. (2021). Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. *Journal of International Money and Finance*. Vol. 111. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102319>
- Blanchard, O., Leandro, A., Zettelmeyer, J. (2021). Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards. *Economic Policy*. Vol. 36. No. 106. Pp. 195–236. DOI: <https://doi.org/10.1093/epolic/eiab003>
- Beetsma, R. (2022). The Economics of Fiscal Rules and Debt Sustainability. *Intereconomics*. Vol. 57. No. 1. Pp. 11–15. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1021-1>
- Davoodi, H., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, R., Medas, P. (2022). Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance During the COVID-19 Pandemic. IMF Working Paper 22/011. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Debrun, X., Kumar, M. (2007). Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens? In: Banca d'Italia (eds.) *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*. Pp. 479–512.
- Guerguil, M., Mandon, P., Tapsoba, R. (2017). Flexible fiscal rules and countercyclical fiscal policy. *Journal of Macroeconomics*. Vol. 52. Pp. 189–220. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2017.04.007>

Kydland, F.E., Prescott, E.C. (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of political economy*. Vol. 85. No. 3. Pp. 473–491. DOI: <https://doi.org/10.1086/260580>

Статья поступила 09.01.2024

Статья принята к публикации 14.02.2024

Для цитирования: *Аблаев Э.Ю., Сударев Д.А.* Бюджетные правила в системе приоритетов бюджетной политики России // ЭКО. 2024. № 5. С. 202–223. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2024–5–202–223

Информация об авторах

Аблаев Эмиль Юрьевич (Москва) – аспирант МГУ имени М.В. Ломоносова; Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования; Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН.

E-mail: eablaev@forecast.ru; ORCID: 0009–0000–8692–5781

Сударев Денис Андреевич (Москва) – инженер МГУ имени М.В. Ломоносова, Институт экономики, математики и информационных технологий РАНХИГС при Президенте РФ.

E-mail: d.a.sudarev@gmail.com; ORCID: 0000–0002–7812–7461

Summary

E.Yu. Ablaev, D.A. Sudarev

Budgetary Rules in the System of Priorities of the Budgetary Policy of Russia

Abstract. The application of budget rules has become the mainstream of economic policy, but the ongoing global changes question the universality of this mechanism. Based on the analysis of strategic documents, the paper presents changes in the positioning of budget rules in the Russian Federation. The authors demonstrate inconsistency in the application of rules, discrepancy between the practice of their application and the declared objectives and consider budget standards – qualitatively formulated principles of budget policy implementation – as an alternative to them. In their opinion, easier to understand and at the same time flexible restrictions can acquire a truly long-term character and provide a solution to the fundamental problem of dynamic coherence of budget policy.

Keywords: *budget rules; budget policy; budget policy priorities; budget sustainability; budget standards; temporary incoherence*

For citation: Ablaev, E.Yu., Sudarev, D.A. (2024). Budgetary Rules in the System of Priorities of the Budgetary Policy of Russia. *ECO*. No. 5. Pp. 202–223. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2024–5–202–223

Information about the authors

Аблаев, Эмиль Юрьевич (Москва) – Постgraduate student. Lomonosov Moscow State University, Center for Macroeconomic Analysis and Short-Term Forecasting, Institute of National Economic Forecasting RAS.

E-mail: eablaev@forecast.ru; ORCID: 0009–0000–8692–5781

Сударев, Денис Андреевич (Москва) – Engineer. Lomonosov Moscow State University, Institute of Economics, Mathematics and Information Technology of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation.

E-mail: d.a.sudarev@gmail.com; ORCID: 0000–0002–7812–7461