



## ЦЕНТР МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА И КРАТКОСРОЧНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

Тел.: 8-499-129-17-22, e-mail: [mail@forecast.ru](mailto:mail@forecast.ru), <http://www.forecast.ru>, telegram: cmasf



Институт  
Народнохозяйственного  
Прогнозирования РАН

# Бюджетное правило в отечественной системе государственных финансов

## Необходимый механизм или пройденный этап?

**Эмиль Аблаев**  
эксперт ЦМАКП  
м.н.с. ИНП РАН



# Новые условия для бюджетно-налоговой политики государства

# Бюджетные ограничения

В кратко- и среднесрочной перспективе система государственных финансов будет функционировать в условиях постоянных жестких ограничений:

## 1. Ограничение доходной базы

- исчерпание сырьевой ренты
- низкие темпы роста экономики
- ограничения повышения налоговой нагрузки

## 2. «Жесткость» расходов

- социальная поддержка
- национальная безопасность

## 3. Ограничения госдолга

- высокие ставки и расходы по обслуживанию
- проинфляционное влияние

Долгосрочное  
уменьшение  
пространства для  
маневра  
бюджетно-  
налоговой  
политики  
государства

# Госдолг и рост экономики

Сохранение реальных ставок на более высоком, относительно динамики экономики, уровне ведет к выходу объемов госдолга за пределы 20% ВВП

Государственный долг к 2036 году при нулевом первичном балансе

4	14.2	15.6	17.3	19.0	20.9	23.0
3	15.6	17.2	19.0	20.9	23.0	25.3
2	17.2	19.0	20.9	23.1	25.4	27.9
1	19.0	21.0	23.1	25.5	28.0	30.8
	1	2	3	4	5	6

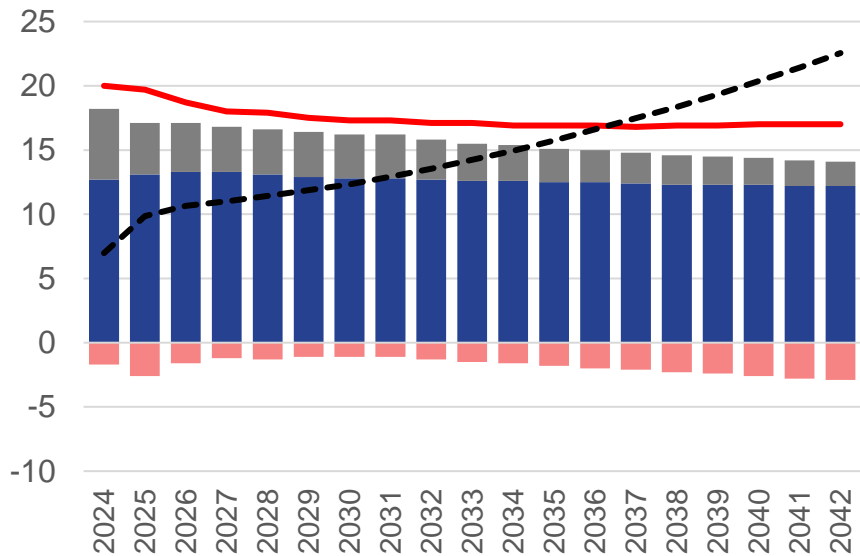
Рост g, %

Реальная ставка r, %

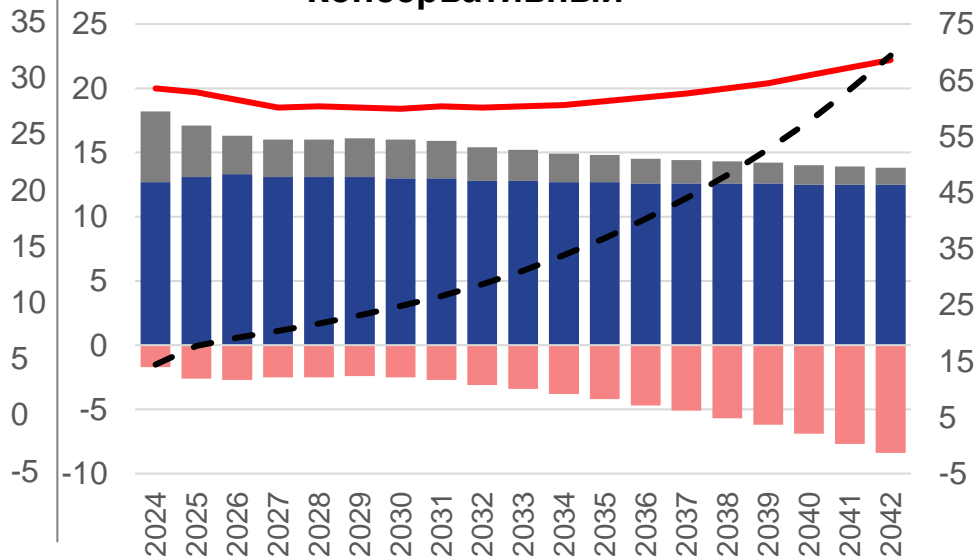
(Аблаев, Маруев, 2026)

# Долгосрочный бюджетный прогноз до 2042 года

## Базовый



## Консервативный




■ Ненефтегазовые доходы

■ Нефтегазовые доходы

■ Баланс

— Расходы

- - - Госдолг (пр. шк.)



# Новые подходы к системе госфинансов: бюджетное правило

# Бюджетное правило: что это такое?

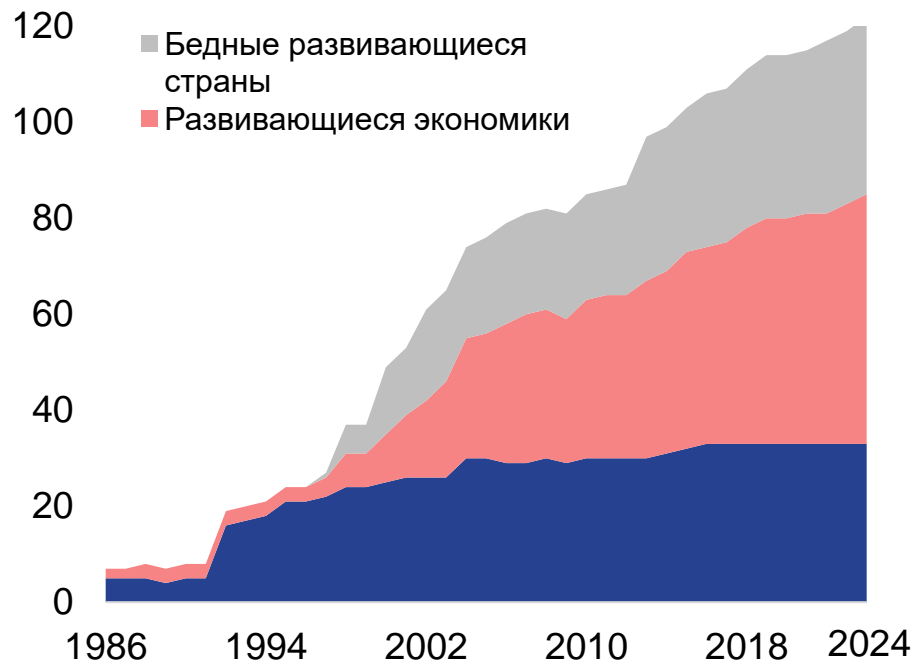
**Бюджетное правило** – это длительные количественные ограничения, накладываемые на элементы бюджетной системы, такие как:

- ✦ объём государственного долга
- ✦ величина бюджетного дефицита
- ✦ расходы и доходы бюджета (IMF, 2013)

**Бюджетное правило** - один из основных механизмов обеспечения долгосрочной устойчивости государственных финансов и макроэкономической стабильности (IMF, 2025)

Более **120 стран мира** в том или ином виде они применяют бюджетное правило в настоящее время

**Распределение бюджетных правил по типам стран, количество стран**



# Теоретическая рамка целеполагания бюджетного правила

## Зачем

Ограничение **нежелательной дискреции** бюджетно-налоговой политики:

- 1 Сдерживание **склонности** фискальных властей к **дефициту** и **процикличности**
- 2 Повышение предсказуемости бюджетно-налоговой политики

## Механизмы ограничения

### Процедурные:

- ◆ среднесрочное бюджетное планирование
- ◆ независимые бюджетные учреждения

### Количественные:

Бюджетные правила

## Цели



Долгосрочная бюджетная устойчивость



Макроэкономическая стабильность

### Критерии результативности механизма

- ◆ Сбалансированность государственного бюджета: сдерживание хронического дефицита и роста госдолга
- ◆ Обеспечение контрцикличности бюджетной политики
- ◆ Не препятствует долгосрочным целям соц.-экон. развития

# Международный опыт демонстрирует неоднозначную результативность механизма

## Эмпирические результаты

### Сальдо бюджета

Правила нередко связаны с меньшим дефицитом, но после учета эндогенности эффект слабеет

### Государственный долг

Снижение госдолга наблюдается не всегда, различия между странами велики

### Контрцикличность

Процикличность может снижаться, но контрцикличность не гарантируется

### Волатильность инфляции и выпуска

Отдельные конструкции снижают волатильность, универсального эффекта нет

### Бюджетные инвестиции

Бюджетные правила могут сдерживать капитальные расходы

### Экономический рост

Положительный эффект зависит от качества институтов и дизайна правила

## Проблемы применения бюджетных правил

недостаточная устойчивость к экономическим шокам и текущим приоритетам бюджетной политики, что ведёт к приостановке, пересмотру и ослаблению правил и во многом предопределяет неоднозначность практических результатов их применения

# Общие характеристики бюджетного правила в России



## Целевой показатель

Структурное сальдо федерального бюджета на основе структурного уровня нефтегазовых доходов



## Зависимость параметров от текущих приоритетов

Проведение мягкой или консервативной политики



## Короткий жизненный цикл

Средняя продолжительность применения одной конфигурации **2 года**



## Наличие суверенного фонда

- ✦ Стабилизационный фонд (2004–2007 г.)
- ✦ Резервный фонд (2008–2017 гг.)
- ✦ Фонд национального благосостояния (с 2008 г.)



## Стратегические цели

- ✦ Обеспечение долгосрочной бюджетной сбалансированности и устойчивости
- ✦ Содействие макроэкономической стабильности
- ✦ Увеличения инвестиционной активности и расширение потенциала национальной экономики

Структурное сальдо



Ненефтегаз. доходы



Базовые нефтегаз. доходы



Процентные расходы



Расходы бюджета

# Версии бюджетного правила в России

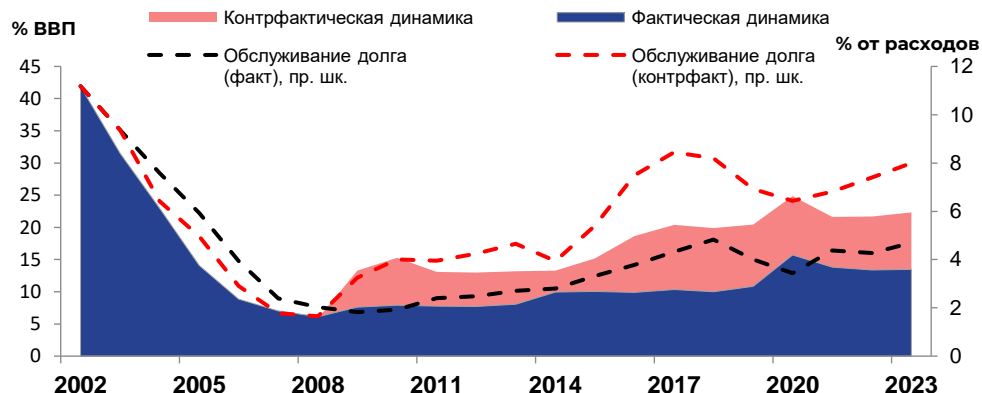
Период реализации	2004–2007 гг.	2008 г.	2013–2014 гг.	2018–2019 гг. / 2021 г.	2023 г.	2024-2025 гг.
<b>Контекст и мотивация введения правил</b>	Наличие высокого уровня внешнего долга. Благоприятная конъюнктура и, как следствие, стремительный рост доходов от экспорта энергоресурсов	Перегрев экономики, рост инфляции, укрепление рубля на фоне высоких цен на сырьё. Рост зависимости бюджета от нефтегазовых доходов	Рост цен на энергоресурсы на фоне восстановления мировой экономики, «арабской весны» и войны в Ливии	Режим таргетирования инфляции. Преодоление финансового кризиса ценою исчерпания Резервного фонда. Стабилизация цен на нефть в 2016-2017 гг.	Значительный рост расходов в 2022 г. Высокая неопределённость цен, объемов добычи и экспорта энергоресурсов	Увеличение цены отсечения для поддержания высокого уровня госрасходов
<b>Определение структурного уровня доходов</b>	Сумма нефтяных и нефтяных доходов при цене 20/27 долл. за барр.	Сумма нефтегазовых доходов и величины нефтегазового трансферта	Сумма нефтегазовых и нефтегазовых доходов исходя из скользящей средней цене Urals за 5–10 лет	Сумма нефтегазовых и нефтегазовых доходов при цене 40 долл. за барр., ежегодно индексируемой на 2%	Сумма нефтегазовых и нефтегазовых доходов в размере 8 трлн руб.	Сумма нефтегазовых и нефтегазовых доходов при цене 60 долл. за барр.
<b>Целевой показатель</b>	Допускается дефицит федерального бюджета на величину бюджетных инвестиций и процентных расходов	С 2011 г. допускается нефтегазовый дефицит в размере 4,7% ВВП, а структурный дефицит в размере 1% ВВП	Допускается структурный дефицит в размере 1% ВВП	Допускается структурный дефицит в 2019 г. в размере 585 млрд руб. (в 2021 г. повышен до 1.46 трлн руб.)	В 2023 г. структурный первичный дефицит 2,9 трлн руб., в 2024 г. – 1,6 трлн руб. С 2025 г. – структурный первичный баланс	В 2024 г. – структурный первичный дефицит 1,6 трлн руб. С 2025 г. – выход на структурный первичный баланс
<b>Причины отмены правила</b>	Модернизация конструкции бюджетного правила в рамках курса на снижение нефтегазовой зависимости	Рост потребности в расходах в связи с мировым финансовым кризисом	Невозможность выполнения правила при существенном снижении цен на энергоресурсы в рамках кризиса 2015 г.	Рост потребностей, вызванный пандемией COVID-19 в 2020 г. и обострением внешнеполитического конфликта в 2022 г.	Стабилизация объемов добычи и экспорта энергоресурсов. Возврат к прежней конструкции на фоне ослабления курса рубля	Рост расходов на оборону, субсидирование льготных кредитов и обслуживание госдолга

# Обеспечение бюджетной устойчивости (I)

Сальдо федерального бюджета, в % ВВП



Доля государственного долга (без государственных гарантий) процентных расходы, в % ВВП и % от расходов



В рамках полученных контрфактических расчётов:

- ✦ выход на более высокий уровень расходов в результате роста конъюнктурных доходов 2004-2008 гг. приводит к хроническому дефициту бюджета в 2008-2023 гг. Применение бюджетных правил обеспечило проведение бюджетной консолидации, повышая сбалансированность государственного бюджета
- ✦ государственный долг (без учёта государственных гарантий), составляя 21,1% ВВП на конец 2023 г., выходит за границы безопасного порогового уровня, который оценивается в 20% ВВП. Стоимость обслуживания достигает 8,2% от всех расходов (фактическое значение на конец 2023 г. – 4,7%).

# Обеспечение бюджетной устойчивости (II)

Финансовый эффект механизма нефтегазового фонда в России:

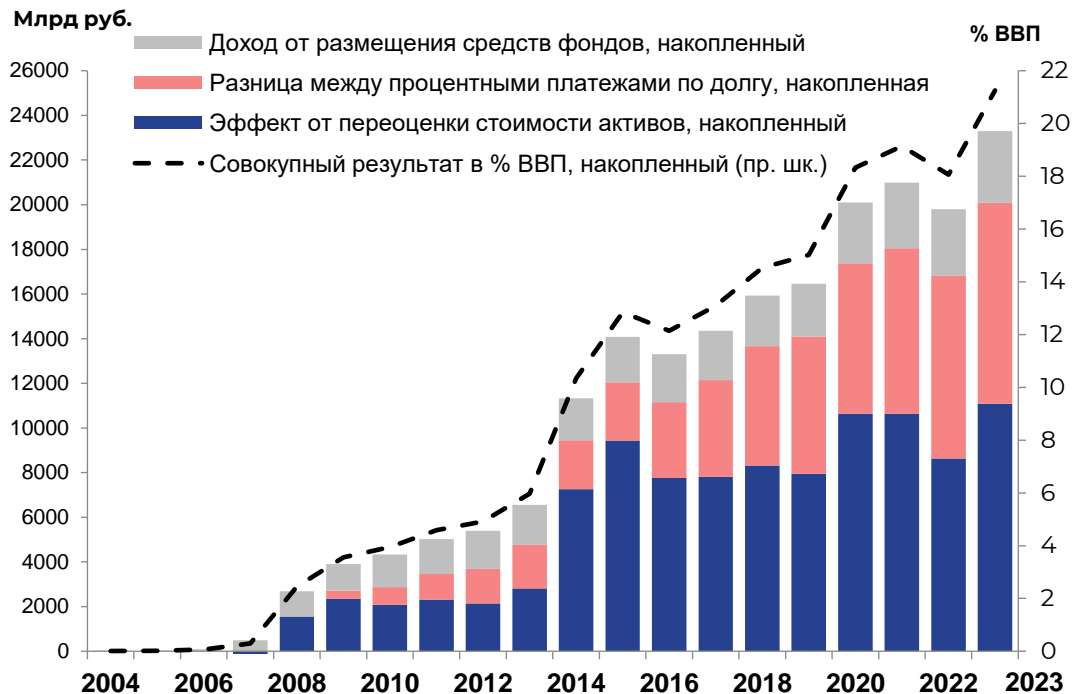
- ◆ Доход от размещения средств фонда
- ◆ Рост стоимости активов
- ◆ Экономия на обслуживании госдолга

Накопленный к концу 2023 г. совокупный финансовый эффект нефтегазовых фондов в России

**23 трлн руб.** или **21% ВВП** в ценах 2019 г.

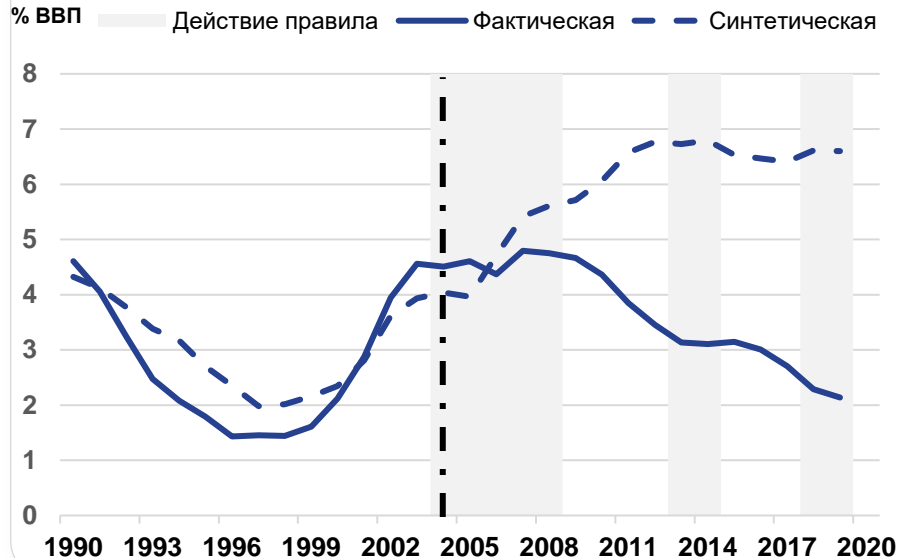
Полученный результат подтверждает повышение долгосрочной бюджетной устойчивости за счёт сбережения части конъюнктурных поступлений

Накопленный финансовый эффект реализации механизма нефтегазового фонда в России

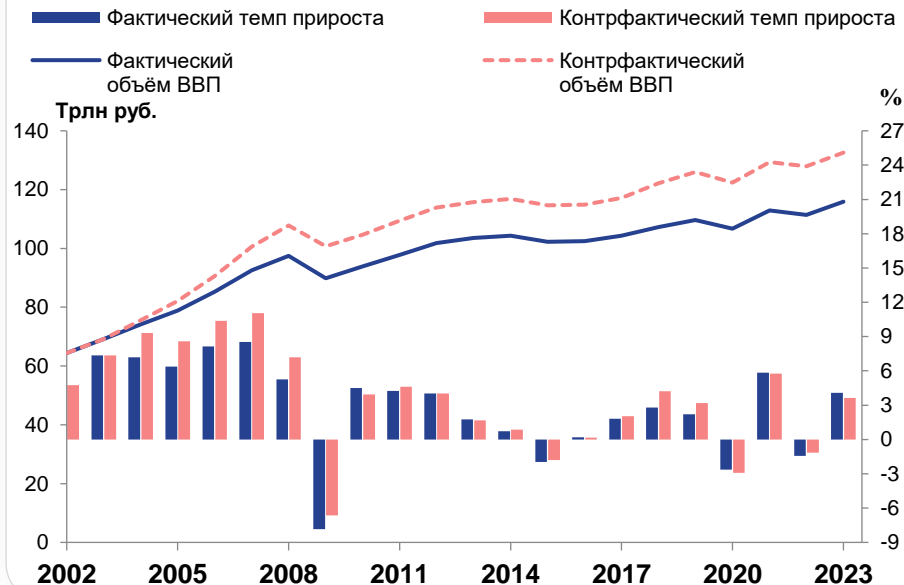


# Издержки бюджетной устойчивости

Фактическая и синтетическая траектории бюджетных инвестиций в России в 1990–2019 гг., % ВВП

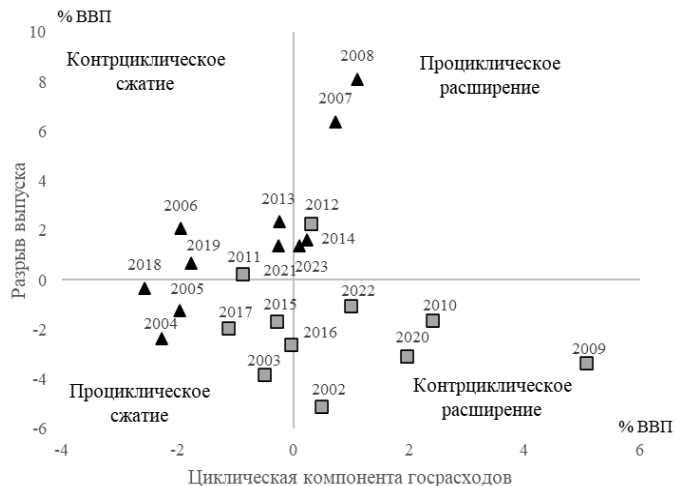


Фактическая и расчётная динамика реального объёма ВВП и темпов прироста в 2002–2023 гг., в ценах 2019 г. и в процентах



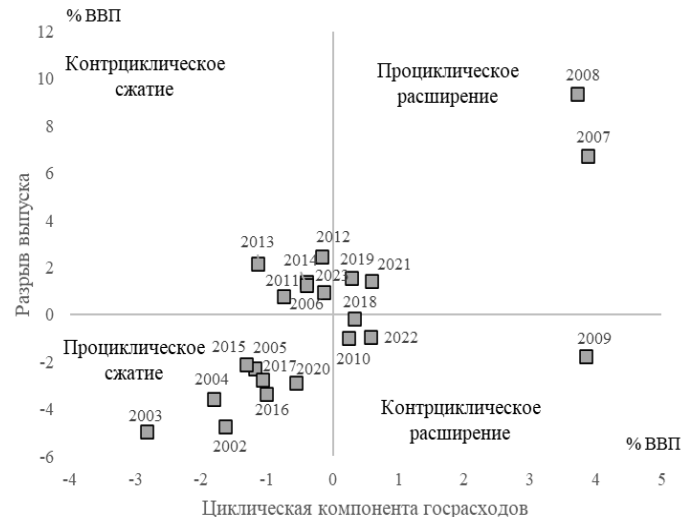
# Оценка в рамках контрфактического расчёта

Фактические



Примечание: ▲ – годы действия бюджетных правил; ■ – годы их отсутствия

Контрфактические



Фактическая динамика государственных расходов более контрциклическа, что особенно заметно в периоды:

- ✦ **действия бюджетных правил** (2004–2008 гг., 2019 г., 2021 г.)
- ✦ **экономического спада** (2009–2010 гг., 2020 г., 2022 г.)

Коэффициенты корреляции:

**-0,08**

в рамках фактической бюджетной политики

**0,71\*\*\***

в случае отсутствия бюджетного правила

Выявленная значимая положительная корреляция между циклической компонентой бюджетных расходов и разрывом выпуска в контрфактическом сценарии свидетельствует о проциклическости



Бюджетное правило: что дальше?

## Бюджетное правило: итоги



Опыт применения бюджетного правила в России в целом находится в рамках международной практики



Важное значение имеют дискреционные меры, принимаемые фискальными властями зачастую **в обход правил**



Бюджетное правило помогло повысить устойчивость государственных финансов



Ограниченность механизма с точки зрения содействия макроэкономической стабильности

# Совершенствование бюджетного правила

Анализ международного опыта и специфики отечественной практики определяет релевантность совершенствования по двум ключевым направлениям – **повышение гибкости** и **обеспечение соблюдения**



Пересмотр целевого показателя



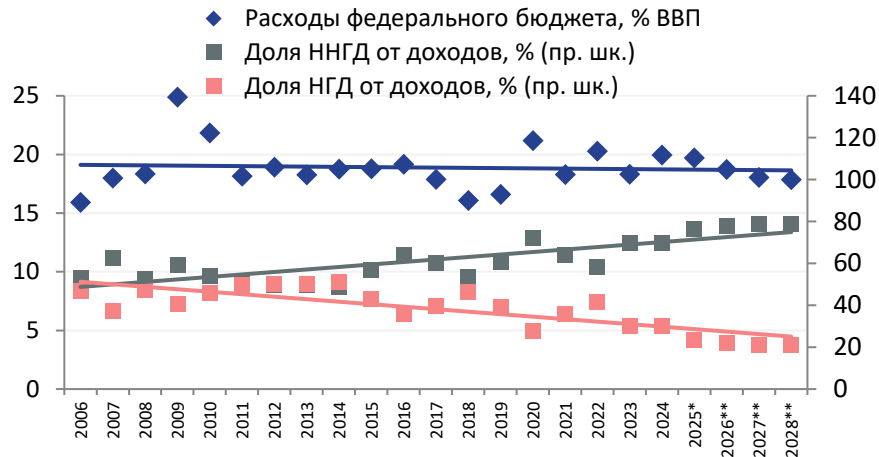
Формализация положений, приостанавливающих действие бюджетного правила



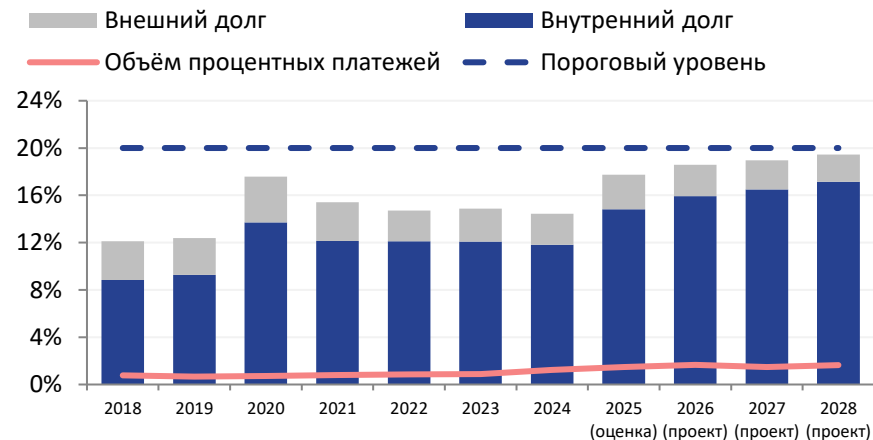
Институционализация независимого мониторинга соблюдения правил и, в целом, проведения ответственной бюджетной политики

# Изменение целевого количественного показателя

Расходы федерального бюджета, доля нефтегазовых (НГД) и нефтегазовых (ННГД) доходов



Динамика госдолга РФ и расходов на его обслуживание в 2018–2024 гг. и в плановом периоде 2025–2027, в процентах ВВП



## Возможные новации

- ✦ полноценный расчёт структурного баланса федерального бюджета
- ✦ выведение бюджетных инвестиций за рамки количественных ограничений
- ✦ закрепление положения о предельном уровне госдолга в БК РФ

## Ограничения

- ✦ сложность и условность расчёта
- ✦ снижение прозрачности
- ✦ риск «творческой бухгалтерии»
- ✦ повышение вероятности пересмотра

Примечание:

\* - изменённые плановые показатели федерального бюджета на 2025 год \*\* - по ФЗ-419 «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов».

# Независимый мониторинг и оценка

**Бюджетный совет («fiscal council»)** – это политически нейтральный консультативно-совещательный орган, обеспечивающий независимую публичную оценку планов и результатов деятельности фискальных властей

Данные учреждения постепенно наращивают своё присутствие в международной практике, демонстрируя при этом **высокую результативность**

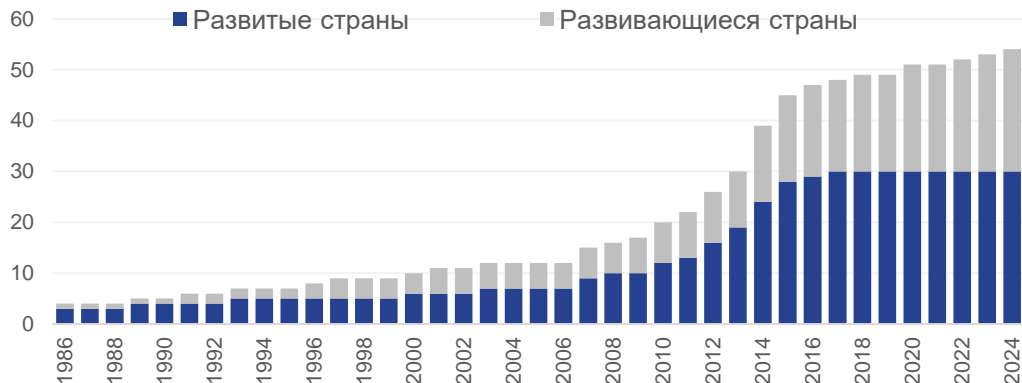


Рисунок 10 – Распространение независимых бюджетных советов, количество советов

Бюджетный совет может быть создан в виде **Бюджетного офиса при Федеральном Собрании РФ:**

- ✦ **Независимость от исполнительной власти**  
институциональная  
и операционная
- ✦ **Направления деятельности:**
  - анализ долгосрочной сбалансированности и макроэкономических аспектов бюджетно-налоговой политики
  - мониторинг соблюдения бюджетных правил и условий по активации/деактивации освобождающих положений

# Выводы

## Бюджетное правило

с точки зрения экономической теории

необходимо для ограничения нежелательной дискреции и повышения согласованности бюджетных решений во времени в целях поддержания долгосрочной устойчивости госфинансов и макроэкономической стабильности



Анализ международного опыта показывает, что **при соответствии целеполагания** бюджетных правил теоретическим положениям **неоднозначность результатов** их применения **не привела к отказу** от механизма, а **обусловила** его дальнейшее **совершенствование**.



**Нормативные цели** бюджетного правила в России в целом **соответствуют** теоретическим положениям, однако практика показала, что **ключевые ограничения** связаны с **устойчивостью** самого механизма

**Результаты анализа не дают оснований для отказа от механизма.** Его применение способствовало укреплению **долгосрочной бюджетной устойчивости** и **снижению процикличности** бюджетной политики, тогда как **снижение бюджетных инвестиций** отражало иные приоритеты бюджетно-налоговой политики.

**Выявленные ограничения бюджетного правила**, включая недостаточную гибкость, зависимость его параметров от текущих приоритетов и отсутствие действенных сдержек несоблюдения, показывают, что **его совершенствование требует не только корректировки конструкции, но и развития институциональной среды принятия, реализации и оценки бюджетно-налоговых решений.**