

СООТНОШЕНИЕ ТЕОРИИ И ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ

АБЛАЕВ Эмиль Юрьевич, eablaev@forecast.ru, Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, Москва, Россия

ORCID: 0009-0000-8692-5781

В статье соотносятся ключевые положения теории и практики применения бюджетных правил в России. На основании выявленных нормативных целей автор оценивает результативность отечественного опыта. Проведённый анализ показал, что применение бюджетных правил и наличие суверенных фондов способствовало проведению более устойчивой и менее проциклической бюджетно-налоговой политики в России. Данные результаты во многом определялись надлежащим качеством проводимой экономической политики. Для достижения преемственности принципов ответственной бюджетной политики необходимо совершенствование механизма бюджетного правила. В качестве основных направлений модернизации применяемой конструкции выделяются повышения гибкости и институциональной обеспеченности. Последовательная реализация бюджетных правил будет также способствовать повышению предсказуемости бюджетно-налоговой политики и как, следствие, большей согласованности действий между Правительством и Банком России.

Ключевые слова: бюджетные правила, суверенный фонд благосостояния, бюджетная устойчивость, надлежащая бюджетная политика, государственный долг, контрафактическое моделирование

DOI: 10.47711/2076-3182-2024-3-88-113

Введение. В общепринятой терминологии бюджетными правилами называются официально установленные количественные ограничения, накладываемые на параметры бюджетно-налоговой политики: объём государственного долга, величина бюджетного дефицита, расходы и доходы бюджета. Данный механизм

приобрёл большую популярность в международной практике управления государственными финансами, а также используется и в России.

В повестке отечественной экономической политики бюджетные правила находятся около 20 лет, начиная с внедрения в 2004 г. Стабилизационного фонда. Он предназначался для ограничения расходования конъюнктурных доходов федерального бюджета от добычи и экспорта нефти. В последующие годы сменилось шесть различных конструкций бюджетных правил. Частые приостановки и изменения служат основанием для сомнения в целесообразности применения данного механизма.

Несмотря на наличие исследований, посвящённых изучению отдельных аспектов применения бюджетных правил в России, результаты отечественного опыта не подвергались комплексному анализу. Основной интересующий нас вопрос можно сформулировать следующим образом: *какой достигнут результат от реализации бюджетных правил в рамках отечественной практики?*

Поиск ответа на поставленный вопрос представляется актуальным ввиду особенно высокой неустойчивости и частого пересмотра данного механизма в последние несколько лет: в марте 2022 г. действие бюджетных правил было приостановлено, затем в рамках федерального бюджета на 2023 г. закреплена новая конструкция, которая была пересмотрена уже в 2024 г. Ввиду этого продолжение реализации данного механизма должно быть обосновано доказательством его целесообразности.

Согласно теоретическим основаниям, бюджетные правила должны справляться с дефицитным и проциклическим смещениями бюджетно-налоговой политики (англ., «deficit bias», «procyclical bias»). Таким склонностям особенно сильно подвержены страны-экспортёры природных ресурсов. В свою очередь, хронический дефицит бюджета и проциклическая бюджетная политика препятствуют достижению устойчивости системы государственных финансов и выполнению стабилизационной функции бюджетной политики.

В рамках данной работы мы стремимся определить результативность бюджетных правил в России с точки зрения устранения представленных слабостей. Основным методом исследования

является построение контрафактической модели, которая воспроизводит динамику основных параметров федерального бюджета при условии полного отсутствия бюджетных правил. На основании сравнения контрафактических и фактических показателей будут сформулированы выводы о результативности отечественных бюджетных правил.

Теоретические основания бюджетных правил. Бюджетная политика представляет собой комплекс мер по управлению государственными финансами, направленных на достижение экономической стабильности, стимулирование роста экономики и обеспечение социальной справедливости [1; 2]. Одновременная реализация представленных функций является целью надлежащего управления государственными финансами [3; 4]. Для достижения этой цели необходимо как обеспечить долгосрочную устойчивость бюджетной системы (возможность выполнения всех текущих и запланированных обязательств), так и способствовать макроэкономической стабильности [5, с. 71; 6].

Тем не менее, зачастую принимаемые решения могут приводить к ухудшению бюджетной устойчивости и дестабилизирующей роли государства в экономике. В рамках теории проведение субоптимальной бюджетной политики объясняется *смещением к дефициту* (от англ. «*deficit bias*») и *проциклической смещённостью* (англ., «*procyclical bias*») [7]. Смещением к дефициту называется склонность государственных структур и политиков к систематическому расширению дефицита государственного бюджета и наращиванию государственного долга [8]. В свою очередь, под проциклической смещённостью понимается склонность политического руководства к проведению проциклической бюджетной политики. Такая политика предполагает изменение параметров государственного бюджета в соответствии с фазой экономического цикла, что усиливает силу циклических колебаний. Возникновение данных смещений (склонностей) может объясняться действием различных факторов политической и экономической природы.

Систематический дефицит бюджета и процикличность могут быть следствием *проблемы общего доступа* (англ., «*common-pool problem*»). Данная проблема возникает по причине участия в распределении государственного бюджета сразу

нескольких заинтересованных сторон (органы исполнительной власти, политические партии и т. д.). Каждая из них стремится к достижению собственных целей за счёт средств бюджета – расширение бюро, удовлетворение запросов избирателей и лоббируемых компаний [9; 10]. Удовлетворение желаний большого числа интересантов приведёт к бюджетному дефициту [11].

Данная проблема усиливается в условиях экономического подъёма – результатом противостояния за бюджетные ресурсы становится рост государственных расходов, превышающий конъюнктурный рост доходов, что приводит к возникновению дефицита бюджета даже в хорошие годы. Данное явление в экономической теории получило название «эффект прожорливости» (англ., «*voracity effect*») [12].

Чрезмерный рост государственных расходов может объясняться влиянием политической конкуренции за голоса избирателей [13; 14; 15]. Такая неблагоразумная политика является проявлением *близорукости правительства* (англ., «*governments' shortsightedness*») – предпочтение текущих выгод при игнорировании негативных последствий в долгосрочной перспективе. В результате решения о расходах принимаются с учетом краткосрочных выгод, тогда как долгосрочные обязательства уходят на второй план. При этом необходимость устранения последствий перекладывается на будущие поколения. Следствием этого могут стать значительные отклонения бюджетного дефицита, государственного долга от своих оптимальных значений. Результатом этого станет неэффективное выполнение аллокационной, перераспределительной и стабилизирующей функций бюджетной политики.

В целях обеспечения долгосрочной устойчивости и стабилизирующего характера бюджетной политики рассматриваются определённые инструменты, которые призваны ограничить неблагоразумную дискрецию при принятии решений. Данные инструменты нацелены на совершенствование процедур бюджетного процесса в рамках подготовки и обсуждения проекта, утверждения закона, исполнения бюджета и последующей отчётности. В теории и международной практике в качестве потенциально эффективных ограничивающих механизмов указывают на *бюджетные правила* (англ., «*fiscal rules*») [5; 16; 17, с. 303].

В рамках устоявшейся в области исследований государственных финансов терминологии под бюджетными правилами понимаются официально установленные длительные количественные ограничения, накладываемые на определённые параметры бюджетно-налоговой политики, такие как объём государственного долга, величина бюджетного дефицита, расходы и доходы бюджета [18]. Предполагается, что применение бюджетных правил позволяет решать описанные выше проблемы посредством сдерживания неосмотрительного дисcretionного вмешательства и повышения доверия к проводимой политике, обеспечивая её предсказуемость и приверженность определённому набору принципов [18, с. 3]. Повышение предсказуемости бюджетно-налоговой политики также является важным условием эффективной координации между правительством и центральным банком.

На данный момент бюджетные правила стали мейнстримом в международной практике управления государственными финансами. Так, на конец 2021 г. данный механизм реализовался в 105 странах [19]. Международный валютный фонд рассматривает их в качестве «столпа» ответственной бюджетной политики, способствующего устойчивому экономическому росту [16; 19, с. 11].

Таким образом, в качестве основной цели бюджетных правил в теории и международной практике рассматривается обеспечение бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности. Для достижения данной цели правило должно устранять смещение (склонность) политического руководства к принятию дефицитного бюджета и проведению проциклической бюджетной политики. Популярность данного механизма в совокупности с относительно длительной историей сформировали большое количество накопленных данных. Это определяет широкие возможности по эмпирическому анализу его результативности, в том числе, в рамках отечественного опыта.

Опыт применения бюджетных правил в России. В отечественной практике в качестве бюджетных правил принято рассматривать ограничения, функционирующие на уровне федерального бюджета и устанавливающие определённые параметры использования нефтегазовых доходов. Нахождение бюджетных

правил в повестке проводимой в России бюджетно-налоговой политики насчитывает в общей сложности более 20 лет, за время которых сменилось шесть конфигураций.

Хотя представленные в таблице 1 существовавшие конструкции отечественных бюджетных правил на первый взгляд отличаются друг от друга, их ключевые характеристики во многом схожи.

Во-первых, в качестве целевого показателя выступал структурный баланс федерального бюджета – структурные доходы за вычетом расходов. В свою очередь, структурные доходы определялись как сумма долгосрочного (базового) уровня доходов от добычи и экспорта сырьевых ресурсов и всех остальных поступлений бюджета. При этом менялся лишь сам метод определения структурных объёмов сырьевых доходов – их расчёт на основании долгосрочной цены на нефть (правила с ценой отсечения) или задаваемая абсолютная величина (нефтегазовый трансферт в бюджетном правиле 2008 г., конструкция 2023 г.).

Во-вторых, все существовавшие конфигурации бюджетных правил предусматривали наличие одного или нескольких суверенных фондов. Наличие определённых алгоритмов пополнения и изъятия средств суверенного фонда позволяло накапливать нефтегазовые доходы в периоды высокой конъюнктуры и расходовать в случае необходимости.

В-третьих, все отечественные бюджетные правила характеризуются коротким периодом существования, не превышающим 3 года. При этом основным фактором прекращения их действия в большинстве случаев был разворачивающийся экономический кризис, в условиях которого продолжение выполнения правил имело слишком высокие издержки для социально-экономического положения страны.

Несмотря на наличие определенных сходных характеристик, применяемые конструкции правил существенно различались. Содержательно основное отличие состоит в проведении более мягкой или более жесткой бюджетной политики. Требование более мягкой или жесткой конструкций определялось экономико-политическим контекстом [20].

Таблица 1

Сравнительные характеристики всех версий отечественных бюджетных правил

Период реализации	2004–2007 гг.	2008 г.	2013–2014 гг.	2018–2019 гг. / 2021 г.	2023 г.	2024 г.
Контекст и мотивация введения правил	Наличие высокого уровня внешнего долга. Благоприятная конъюнктура – стремительный рост доходов от бюджета и добычи энергоресурсов	Перепрев 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	Переход к режиму таргетирования инфляции. Продление финансового кризиса 2014–2016 гг. и исчерпание Резервного фонда. Стабилизация цен на нефть в 2016–2017 гг.	Значительный рост расходов в 2022 г. Высокая неопределенность цен, объемов добычи и экспорта нефти. Стабилизация цен на нефть в 2016–2017 гг.	Увеличение цены отечествения для поддержания высокого уровня государственных расходов
Определение структурного уровня доходов	Сумма ненефтяных доходов и сумма нефтяных поступлений при цене 20/27 долл. за барр.	Сумма ненефтяных доходов и величины нефтегазового трансферта	Сумма ненефтяных и нефтегазовых доходов, рассчитываемых по скользящей средней цене Urals за 5–10 лет	Сумма ненефтяных и нефтегазовых доходов при цене 40 долл. за барр., индексируемой на 2% ежегодно с 2017 г.	Сумма ненефтяных и нефтегазовых доходов в размере 8 трлн руб.	Сумма ненефтяных и нефтегазовых доходов при цене 60 долл. за барр.
Целевой показатель	Допускается дефицит федераивного бюджета на величину всех бюджетных инвестиций и процентных расходов	С 2011 г. допускается нефтегазовый дефицит в размере 4,7% ВВП, а структурный дефицит в размере 1% ВВП	Структурный дефицит в размере 1% ВВП	Допускается структурный дефицит в 2019 г. в размере 585 млрд руб. В 2021 г. был 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. – выход на структурный первичный баланс	В 2024 г. – структурный первичный дефицит 1,6 трлн руб.

Источник: составлено автором.

Таблица 1

Сравнительные характеристики всех версий отечественных бюджетных правил (окончание)

Период реализации	2004–2007 гг.	2008 г.	2013–2014 гг.	2018–2019 гг. / 2021 г.	2023 г.	2024 г.
Особенности управления существенным фондом	Дополнительные доходы зачисляются в стабилизационный фонд, который до достижения 500 млрд руб. можно расходовать только на покрытие дефицита и сокращение госдолга	Образование Резервного фонда, финансирующего дефицит, и ФНБ, инвестирующего в реальный сектор. До достижения 10% пополняется Резервный фонд, после – ФНБ	Снижение нормативной величины Резервного фонда до 7% ВВП. После его наполнения 50% дополнительных доходов зачисляется в ФНБ, оставшееся направляется в бюджет	Сверхдоходы зачисляются в ФНБ. Портовый уровень для вложения в неликвидные активы (ценные бумаги, депозиты в банках) – 7% ВВП. В 2021 г. порог повышен до 10% ВВП	Отмена ограничения изъятий из ФНБ только на возмещение выпавших доходов. Разрешено использование средств Фонда в целях финансирования дефицита бюджета	Разрешено использование изъятий из ФНБ только на возмещение выпавших доходов. Разрешено использование средств на финансирование дефицита бюджета
Причины отмены или смятения правил	Модернизация бюджетного правила в рамках кризиса на снижение нефтегазовой зависимости	Рост потребности в расходах, вызванный мировым финансовым кризисом	Невозможность выполнения правил при существенном снижении цен на энергоресурсы в рамках кризиса 2015 г.	Стабилизация объемов долгов и экспортных поставок энергоресурсов. Возврат к традиционной конструкции внешнеполитического конфликта в 2022 г.	Рост расходов на субсидирование льготных кредитов, обслуживание государственного долга и национальную оборону	

Источник: составлено автором.

В одних случаях в качестве приоритетов бюджетной политики ставилось большее накопление резервов, снижение зависимости от рентных поступлений, проведение бюджетной консолидации – это определило конфигурации правил, введённых в 2004 г., 2008 г., 2018 г. и 2021 г. В другие периоды, наоборот, бюджетные правила, введённые в 2013 г., 2023 г. и 2024 г., обеспечивали проведение относительно мягкой бюджетной политики, допуская высокий уровень бюджетного дефицита и бюджетных расходов.

Таким образом, хотя в течение периода 2004–2024 гг. правила не единожды отменялись и изменялись, подстраиваясь под текущие потребности, в целом, сильная схожесть применяемых конструкций должна объясняться наличием единой цели, которая ими преследовалась. Так, неизменным было обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной системы и содействие макроэкономической стабильности [21]. Данная стратегическая цель соответствует рассмотренным выше положениям теории и международной практике.

В свою очередь, действительная операционная цель, преследуемая в рамках всех отечественных бюджетных правил, состояла непосредственно в сдерживании роста государственных расходов. В случае с жёсткими версиями правил приоритизация данной цели кажется очевидной и прослеживается в виде формирования или восстановления резервов (правила 2004 г. и 2018 г., соответственно), проведения посткризисной консолидации (правило 2021 г.).

Однако более мягкие конструкции также были нацелены на ограничение дальнейшего роста государственных расходов с той лишь разницей, что они также фиксировали более высокие объёмы бюджетных обязательств, снизить который не представлялось возможным. Так, бюджетное правило 2023 г. и последующая конструкция 2024 г. были призваны, с одной стороны, обеспечить все необходимые бюджетные расходы вне зависимости от внешней конъюнктуры, а, с другой стороны, задать определённую рамку для ограничения бюджетного дефицита на уровне, не несущим угрозы устойчивости бюджетной системы.

Преследование отечественными бюджетными правилами цели по сдерживанию бюджетных расходов и ограничению

бюджетного дефицита следует рассматривать с точки зрения решения проблемы общего доступа (трагедии общин). Как было отмечено ранее, в контексте государственных финансов данная проблема проявляется в виде далеко не всегда эффективного перерасхода бюджетных средств и увеличения государственного долга из-за систематического дефицита. Такая бюджетная политика с высокой вероятностью будет характеризоваться проциклическим и, как следствие, дестабилизирующим воздействием на экономику.

В рамках проблемы общего доступа и её решения ключевое значение имело создание механизма суворенных фондов в виде Стабилизационного фонда, Резервного фонда, Фонда национального благосостояния (ФНБ). Дискуссии относительно целесообразности наличия суворенного фонда с момента создания находили отражение в политической повестке, а вопросы его формирования и управления являлись «камнем преткновения» различных групп интересов. Основными предметами обсуждений были направления инвестирования сберегаемых средств, предельный уровень сбережений, соотношение ликвидных и неликвидных активов. Результаты противостояния различных точек зрения отражаются в наблюдаемых изменениях конфигурации отечественных суворенных фондов. Тем не менее, несмотря на существенное политическое давление, данный механизм оказался способен к накоплению резервов в благоприятные годы, что предоставляло дополнительные финансовые ресурсы для прохождения трудных времён.

При этом практика бюджетных правил в России остаётся далёкой от рассматриваемой в теории конструкции эффективного ограничивающего механизма. Как зависимость от текущих государственных приоритетов, так и неустойчивость механизма искажают суть основанной на правилах бюджетной политики.

Во-первых, применяемые механизмы во многом представляют собой компромисс, необходимый для реализации различных направлений государственной политики. Ввиду этого устанавливаемые параметры бюджетных правил определяют достижение определённого баланса между долгосрочными целями и текущими потребностями государства в рамках сложившейся социально-экономической ситуации.

Во-вторых, результатом того, что правила не учитывали возникновение возможных экономических шоков и не предлагали альтернативных алгоритмов в случае их реализации, кроме как приостановки действия правил, становились их неоднократные приостановки и изменения. Такая практика не обеспечивает предсказуемость бюджетно-налоговой политики, необходимую в том числе для эффективной реализации денежно-кредитной политики. Проблема отсутствия координации между фискальными и денежными властями на данный момент приобрела особенную актуальность. Так, в октябре 2024 г. Банк России повысил ключевую ставку до рекордного показателя – 21%, что отчасти было обусловлено незапланированным ранее повышением Правительством структурного дефицита бюджета на 1,5 трлн руб. в обход бюджетного правила.

Вышесказанное позволяет отметить следующее. С одной стороны, отечественные бюджетные правила в своей логике функционирования и преследуемых целях во многом опирались на общепринятые теоретические основания и международный опыт. Это могло способствовать достижению определённых результатов. С другой стороны, практическая реализация механизма имела во многом непоследовательный характер, что вызывает сомнения в целесообразности его применения.

Таким образом, для определения результативности отечественных бюджетных правил представляется релевантным рассмотреть их с точки зрения изменения склонности бюджетной политики к дефициту и процикличности. Далее мы охарактеризуем выбранную эмпирическую стратегию, представим полученные результаты и сделаем на их основании содержательные выводы для бюджетно-налоговой политики в России.

Эмпирическая стратегия. В рамках исследования осуществляется построение контрафактической модели, воспроизведяющей динамику основных параметров федерального бюджета России. Основным предположением сценария является полное отсутствие бюджетных правил. Сопоставление полученных результатов и фактических данных позволит сформулировать выводы о роли бюджетных правил в обеспечении устойчивости и контрцикличности бюджетной политики в России.

При осуществлении контрафактического моделирования использовались следующие предпосылки:

1. Бюджетные правила в их наиболее распространённом понимании (как количественные ограничения, накладываемые на параметры бюджета, и связанные с ними нормы и сопутствующие механизмы суверенные фонды и т. д.) отсутствовали в бюджетном законодательстве Российской Федерации в 2004–2023 гг.

2. Конъюнктурные рентные поступления, зачисляемые в суверенные фонды (Стабилизационный фонд, затем Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) закладываются в первичные расходы на тот же год, что и их поступление в федеральный бюджет. Исключением являются 2005–2007 гг., когда часть конъюнктурных доходов направлялась на крупные выплаты по внешнему долгу. В рамках контрфактического сценария это определяет сокращение предельных расходов бюджета и увеличение его сальдо на величину объёмов погашаемого внешнего долга.

3. Федеральный бюджет не получает процентных доходов от размещения средств суверенных фондов, дивидендные и иные выплаты от принадлежащих фондам активам, а также не получает дохода от осуществления сделки с Банком России по про- даже Сбербанка в 2020–2021 гг.

Учитывая заданные предпосылки, построение контрфактических рядов осуществлялось следующим образом.

Контрфактическая динамика доходов федерального бюджета определяется вычитанием из фактических значений дополнительных доходов, которые были получены в результате управления средствами, размещенными в нефтегазовых фондах.

$$BR_t^{cf} = BR_t^f - FII_t^f, \quad (1)$$

где BR_t^{cf} – контрфактические (cf) доходы федерального бюджета (Budget Revenues), BR_t^f – фактические (f) доходы федерального бюджета, FII_t^f – фактические процентные доходы фондов (Funds Interest Income).

Контрфактическая динамика расходов федерального бюджета определяется суммой избыточных нефтегазовых доходов (которые в условиях отсутствия бюджетных правил могут использоваться свободно) и прироста процентных платежей по госдолгу, наращиваемому в целях покрытия бюджетных дефицитов,

которая корректируется на величину поступлений процентных доходов от размещения средств нефтегазовых фондов:

$$BE_t^{cf} = BE_t^f + EOR_t^f + DIE_t^f - FII_t^f, \quad (2)$$

где BE_t^{cf} – контрафактические расходы федерального бюджета (Budget Expenditure), BE_t^f – фактические расходы федерального бюджета, EOR_t^f – избыточные нефтегазовые доходы (Excess Oil Revenues), FII_t^f – процентные платежи по государственному долгу без госгарантий (Debt Interest Expenditure).

Образуемый в контрафактическом сценарии профицит федерального бюджета полностью направляется на погашение государственного долга Российской Федерации (без учёта государственных гарантий), а дефицит федерального бюджета в свою очередь полностью покрывается за счёт наращивания долга. При этом мы прибегаем к допущению о прямой пропорциональной зависимости между уровнем долга и расходами на его обслуживание в фактическом и контрафактическом сценариях.

Наконец, полученные изменения в объёмах и динамике доходов и расходов федерального бюджета отражаются на объёмах и динамике ВВП в номинальном и реальном объёмах. Темпы роста ВВП корректируются на величину отклонений контрафактических моделируемых первичных расходов от фактических значений с учётом наиболее свежих оценок фискальных мультипликаторов, полученных отечественными исследователями. Так, в работе [22] было получено значение мультипликатора расходов в реальном ВВП – 0.42. Это означает, что увеличение расходов бюджета на 1 руб. в течение года приведет к росту реального ВВП на 42 коп. Таким образом, с учетом скорректированных первичных расходов контрафактическая динамика реального ВВП определяется по следующей формуле:

$$GDP_t^{cf} = GDP_{t-1}^{cf} + \Delta GDP_t^f + 0.42 * (PBE_t^{cf} - PBE_t^f), \quad (3)$$

где GDP_t – контрафактическая динамика ВВП РФ, PBE_t – первичные расходы федерального бюджета. Переход к реальным величинам и обратно осуществлялся с применением дефлятора ВВП к 2019 г.

На следующем этапе осуществлялся анализ бюджетной устойчивости на основании динамики бюджетного баланса и государственного долга. Сравнение фактических и контрфактических показателей позволяет сделать выводы о роли применявшихся бюджетных правил в сдерживании хронического дефицита бюджета и обеспечения устойчивости государственного долга.

В целях определения и сравнения степени цикличности бюджетной политики в различных сценариях мы обратились к ранее апробированному методу [23]. Для фактических и контрфактических показателей были рассчитаны коэффициенты корреляции между циклическими компонентами расходов федерального бюджета и разрывом выпуска. Данные показатели были оценены с помощью НР-фильтра. Полученные коэффициенты корреляции характеризуют связь между разрывом выпуска и циклической компонентой расходов федерального бюджета, предполагая, что положительная связь определяет процикличность фискальной политики, а отрицательная – контрцикличность.

Результаты. В ходе проведённых расчётов были получены значения основных параметров федерального бюджета, а именно динамики доходов, расходов, первичных расходов, расходов на обслуживание государственного долга, а также баланса федерального бюджета, уровня государственного долга Российской Федерации и ВВП в номинальных и реальных, сопоставимых величинах в период 2002–2023 гг.

В рамках моделируемого контрфактического сценария в результате более высокого уровня расходов при слабо изменившейся доходной части наблюдается хронический характер дефицита федерального бюджета в 2007–2023 гг. (см. рис. 1). В свою очередь, фактическая динамика бюджетного баланса, определяющаяся чередованием периодов дефицита и профицита, представляется более устойчивой. Немаловажную роль в этом играли бюджетные правила, возврат к которым обеспечивал проведение бюджетной консолидации, позволившей избежать постоянного дефицита федерального бюджета.

Отсутствие финансовых резервов, формируемых в благоприятные годы, определяет увеличение объёмов государственного долга (за вычетом государственных гарантий) в условиях систематического дефицита бюджета. Относительно фактических

показателей контрафактический уровень государственного долга к концу рассматриваемого периода превышает их в 1,7 раз (см. рис. 2). Составляя 22,4% ВВП, государственный долг выходит за границы безопасного порогового уровня, который, как оценивают отечественные исследователи, располагается в пределах 20% ВВП, что увеличивает риски долговой устойчивости [24].

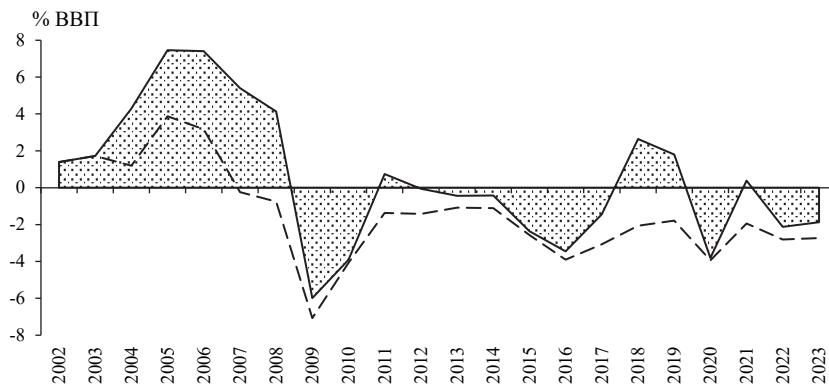


Рис. 1. Фактическая и моделируемая динамики баланса федерального бюджета, в % ВВП:

▣ фактическая динамика; – – – контрафактическая динамика

Источник: составлено автором.

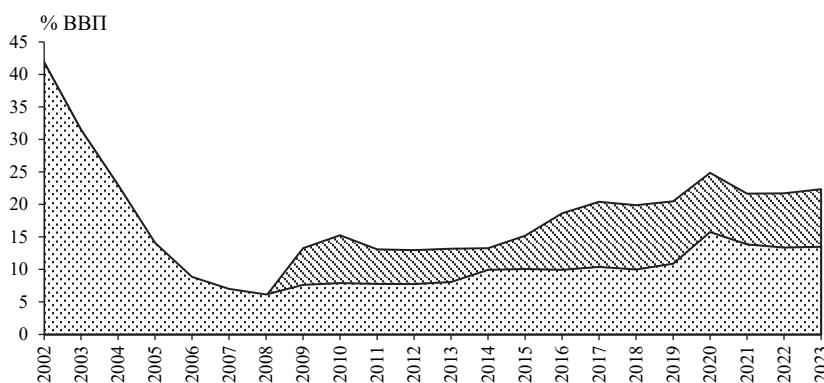


Рис. 2. Фактическая и моделируемая динамики государственного долга (без государственных гарантий) в 2002 –2023 гг., в % ВВП:

▣ фактическая динамика; ─ контрафактическая динамика

Источник: составлено автором.

Прямым следствием накопления государственного долга при невозможности в кризисных условиях использовать финансовые резервы становится увеличение расходов на его обслуживание до 8% от всех расходов к 2023 г., что значительно превышает фактическое значение – 4,7% (см. рис. 3).

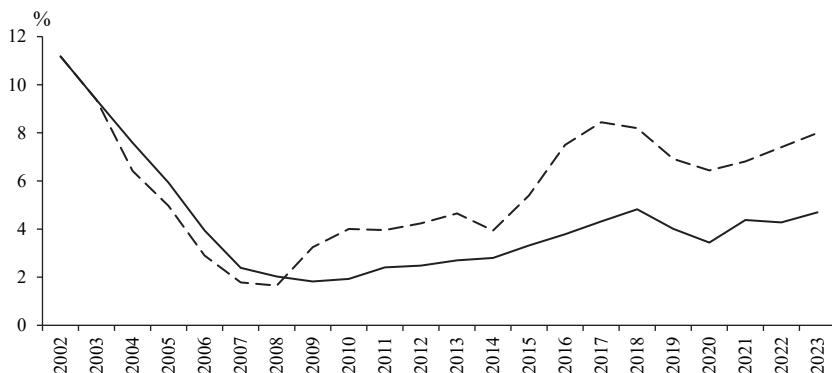


Рис. 3. Фактическая и моделируемая динамики процентных расходов федерального бюджета в 2002–2023 гг., в % от всех расходов:
— фактическая динамика; - - - контрафактическая динамика

Источник: составлено автором.

Очевидно, что наличие бюджетных правил позволило сдержать рост государственных расходов и государственного долга. При этом следует обратить внимание на непосредственный финансовый результат реализации механизма нефтегазового фонда – одного из ключевых элементов всех применявшимся конструкций бюджетного правила в России. С одной стороны, откладывание средств в суверенный фонд позволяло инвестировать их в активы как приносящие пассивный доход, так и увеличивающиеся в цене (например, ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте). С другой стороны, покрытие дефицита бюджета за счёт средств фонда позволяло привлекать меньшие объёмы государственного долга, снижая тем самым стоимость его обслуживания. Суммируя данные факторы, мы оцениваем накопленный к 2023 г. совокупный финансовый результат нефтегазовых фондов в 23,3 трлн руб. или 21,3% ВВП в ценах 2019 г. (см. рис. 4).

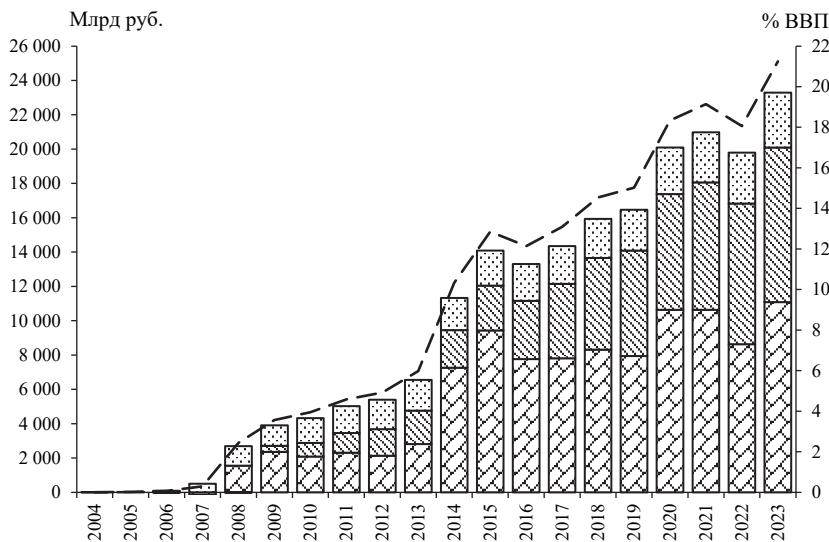


Рис. 4. Накопленный финансовый результат реализации механизма нефтегазового фонда в России, в постоянных ценах 2019 г. и % ВВП:

- доход от размещения средств фондов, накопленный;
- разница между процентными платежами по долгам, накопленная;
- эффект от переоценки стоимости активов, накопленный;
- - - совокупный результат в % от ВВП, накопленный (правая шкала)

Источник: составлено автором.

Для характеристики стабилизационной роли бюджетной политики были сопоставлены оценки годовых циклических компонент непроцентных расходов федерального бюджета и разрыва ВВП, полученные с помощью НР-фильтра (параметр сглаживания 100). В рамках как фактической динамики, так и контрфактического сценария обнаруживаются периоды процикличности и контрцикличности бюджетных расходов. Тем не менее, фактическая динамика государственных расходов представляется более контрциклической (см. рис. 5), что особенно заметно в периоды действия бюджетных правил (2004–2008 гг., 2019 г., 2021 г.), а также в периоды значительного экономического спада (2009–2010 гг., 2020 г., 2022 г.).

В контрфактическом сценарии расходы оказываются более процикличны как в периоды спада экономики, так и её значительного перегрева (2007–2008 гг.), при этом периоды контрцикличности

не представляются ярко выраженным (2010–2014 гг., 2023 г.), находясь ближе к нейтральному уровню (см. рис. 6).

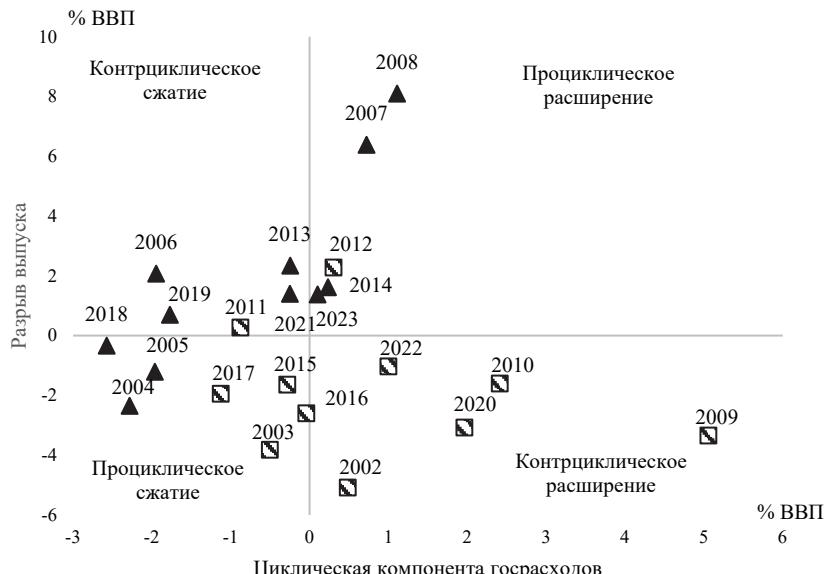


Рис. 5. Фактические показатели разрыва выпуска и циклической компоненты непроцентных расходов федерального бюджета в 2002–2023 гг., в % от потенциального ВВП:

▲ – годы действия бюджетных правил; ■ – годы отсутствия

Источник: составлено автором.

Для периода 2002–2023 гг. были рассчитаны коэффициенты корреляции между циклическими компонентами расходов федерального бюджета и разрывом выпуска в рамках фактической бюджетной политики и при контрфактическом сценарии, которые составили -0,07 и 0,70, соответственно. Данные показатели свидетельствуют о значительно меньшей проциклическости фактической траектории бюджетных расходов. При этом в условиях контрфактического сценария бюджетная политика обладает выраженным проциклическим характером. Такой результат во многом объясняется чередованием периодов действия бюджетных правил, содержащих расходы в благоприятные годы, и отказа от них, позволявшего наращивать расходы в периоды спада экономики.

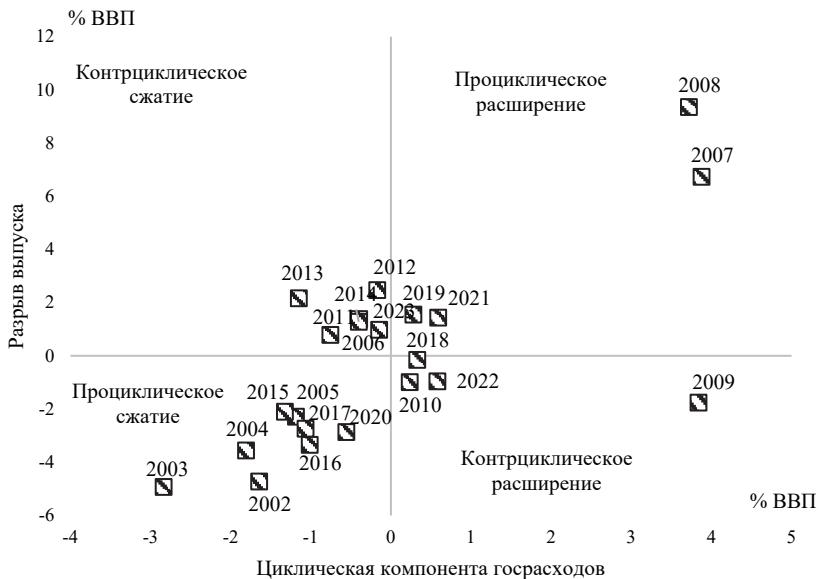


Рис. 6. Контрафактические показатели разрыва выпуска и циклической компоненты непроцентных расходов федерального бюджета в 2002–2023 гг., в % от потенциального ВВП

Источник: составлено автором.

Обсуждение. На основании представленных выше оценок можно сказать, что реализация механизма бюджетных правил в России способствовала проведению более устойчивой и менее проциклической бюджетно-налоговой политики. Это соответствует основным положениям теории и международной практики о целесообразности данного механизма.

Однако полученный результат вызывает интерес ввиду того, что отечественная практика применения бюджетных правил, допускавшая частые отмены и пересмотры ограничивающего механизма, представляется несовершенной. При этом такая кажущаяся противоречивая ситуация в рамках отечественного опыта согласуется с выводами других исследований, посвящённых зарубежной практике. Так, схожий результат был обнаружен для стран-участниц ЕС, для которых выявлено благоприятное воздействие бюджетных правил для бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности даже в ситуациях, когда

они не соблюдались [28]. Даже не выполняясь должным образом, бюджетные правила остаются ориентиром как для политического руководства страны, так и для общественности, что способствует проведению более ответственной бюджетно-налоговой политики.

Таким образом, устойчивость отечественной бюджетной политики и осуществление стабилизационного воздействия на экономику не являлись заслугой исключительно бюджетных правил. Во многом данные результаты представляют собой эффект от решений, принимаемых руководящими органами, которые могли идти в разрез с существующими правилами – особенно когда издержки от следования были слишком высоки (2020 г., 2022 г.).

Тем не менее, предыдущий опыт, особенно в рамках политики формирования суверенных фондов, демонстрирует важность сдерживания решений, принимаемых в пользу удовлетворения политических и экономических интересов различных сторон, не являющихся оптимальными в долгосрочной перспективе. Достижение преемственности в соблюдении принципов ответственной бюджетной политики представляется возможным при наличии специальных институциональных механизмов, накладывающих длительные ограничения на параметры бюджетной политики.

На наш взгляд, целесообразность использования в отечественных условиях бюджетных правил имеет под собой достаточные обоснования в виде обеспечения устойчивости государственного бюджета, макроэкономической стабильности, снижения зависимости от ценовой конъюнктуры на сырьевую продукцию, а также предсказуемости параметров бюджетно-налоговой политики. Однако для превращения их в эффективный ограничивающий механизм необходимо проведение модернизации.

Ранее отечественные авторы уже неоднократно высказывались о необходимости дальнейшего совершенствования отечественных бюджетных правил. В качестве основного источника предложений такой модернизации преимущественно рассматривается международный опыт осуществления бюджетной политики по правилам. В центре внимания исследователей небезосновательно находится повышение гибкости и институциональной обеспеченности, что призвано повысить устойчивость и срок службы реализуемых правил [25; 26].

На наш взгляд, при разработке отечественных бюджетных правил без должного внимания оставалась важность механизмов, обеспечивающих контрцикличность бюджетной политики. Наличие возможности для проведения такой политики имеет высокую значимость для устойчивости бюджетных правил, что особенно заметно в периоды острых экономических кризисов 2009 г., в 2020 г. и 2022 г.

Ввиду этого следует рассмотреть возможность заимствования отдельных механизмов, реализуемых в рамках концепции бюджетных правил «второго поколения», которые обладают высокой контрциклической эффективностью и при этом обеспечивают бюджетную устойчивость. Разработчики данной концепции отмечают, что такие бюджетные правила должны обеспечивать устойчивость бюджетной системы как в рамках периодических колебаний делового цикла, так и в случае возникновения «черных лебедей», представляющих значительную угрозу экономике и общественному благосостоянию [27, с. 22]. Для того, чтобы удовлетворять этим условиям, конструкция бюджетного правила дополняется определенными механизмами.

Во-первых, в качестве целевого показателя в бюджетных правилах «второго поколения» должен использоваться структурный первичный баланс бюджета – первичный баланс бюджета, избавленный от влияния фазы экономического цикла. Данный показатель рассчитывается на основании комплексной оценки структурных доходов и структурных первичных расходов, что позволит бюджетному правилу учитывать колебания, в том числе, несырьевых секторов экономики.

Во-вторых, такие правила допускают предоставление правительству определенной свободы действий для возможности дисcretionного вмешательства в ситуации значительного негативного макроэкономического шока. В целях этого применяется механизм освобождающих оговорок (от англ. «escape clause»), который определяет перечень обстоятельств, допускающих приостановку бюджетных правил: стихийное бедствие; техногенные катастрофы; угроза национальной безопасности; угроза продовольственной безопасности; значительное сокращение ВВП; и другие ситуации, возникновение которых не было вызвано действиями правительства, но имеет значительное негативное воздействие на экономику.

Следует отметить, что данные предложения не исчерпывают весь перечень возможных рекомендаций относительно проведения основанной на правилах бюджетной политики в России. Хотя бюджетные правила «второго поколения» обладают большей гибкостью и долгосрочной устойчивостью, их эффективная реализация невозможна без комплексного совершенствования институтов бюджетной политики. Такая модернизация должна также предполагать обеспечение предсказуемости бюджетно-налоговой политики. Как показывают актуальные события, устойчивые и релевантные бюджетные правила являются важным условием эффективной координации действий всех субъектов экономической политики.

Данная работа не преследует своей целью определить оптимальный способ улучшения механизма бюджетных правил в России. Проведённый эмпирический анализ и интерпретация его результатов должны способствовать актуализации научной дискуссии. Сделанные выводы позволяют перейти от поиска ответа на вопрос о роли бюджетных правил в обеспечении устойчивости и контрцикличности бюджетной политики в России на уровень определения необходимых институциональных элементов, способных повысить результативность и эффективность бюджетных правил.

Выводы. Основной целью бюджетных правил в теории и международной практике является обеспечение бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности. Для достижения данной цели реализуемые механизмы должны способствовать устранению склонности политического руководства к принятию дефицитного бюджета и проведению проциклической бюджетной политики.

Отечественные бюджетные правила во многом опирались на общепринятые теоретические основания и международный опыт, ввиду чего имели схожее целеполагание. Однако их реализация представляется несовершенной ввиду часто повторяющихся отмен, пересмотров и возобновлений бюджетных правил. Такая практика вызывает сомнения в целесообразности применения правил в качестве эффективного ограничивающего механизма, что требует эмпирического обоснования.

Для этого в рамках исследования осуществлено построение контрфактической модели, воспроизводящей динамику основных

параметров федерального бюджета России при условии полного отсутствия бюджетных правил. Сравнение фактических и контрафактических показателей позволяет говорить, что фактическая, периодическая реализация данного механизма в целом имела положительные результаты с точки зрения обеспечения бюджетной сбалансированности. Возвращение к бюджетным правилам в посткризисные годы обеспечивало проведение бюджетной консолидации, что позволило избежать «хронического» дефицита федерального бюджета и сформировать финансовые резервы.

Для снижения остроты проблемы общего доступа ключевое значение имело создание механизма суверенных фондов в виде Стабилизационного фонда, Резервного фонда, Фонда национального благосостояния (ФНБ). Несмотря на существенное политическое давление, данный механизм оказался способен к накоплению резервов в благоприятные годы, что предоставляло дополнительные финансовые ресурсы для прохождения трудных времён. В свою очередь, наличие финансовых резервов обеспечило более низкий уровень государственного долга и расходов на его обслуживание, а также позволило инвестировать свободные средства в активы, приносящие пассивный доход и увеличивающиеся в цене. По нашим оценкам, накопленный к 2023 г. совокупный финансовый результат реализации механизма нефтегазового фонда составляет 21,3% ВВП.

В свою очередь, рассчитанные коэффициенты корреляции между циклическими компонентами расходов федерального бюджета и разрывом выпуска свидетельствуют о значительно меньшей процикличности фактической траектории бюджетных расходов. В то время как в условиях контрафактического сценария бюджетная политика обладает выраженным проциклическим характером. Такой результат во многом объясняется чередованием периодов действия бюджетных правил, сдерживающих расходы в благоприятные годы, и отхода от них, позволявшего наращивать расходы в периоды спада экономики.

Несмотря на определённые позитивные эффекты от применения бюджетных правил, их эффективность в рамках отечественной практики представляется ограниченной качеством решений политического руководства. Для достижения преемственности в соблюдении принципов ответственной бюджетной

политики представляется необходимым превращение бюджетных правил в эффективный и долгосрочный ограничивающий механизм.

В рамках совершенствования отечественных бюджетных правил фокус должен быть сделан на повышении их гибкости и институциональной обеспеченности. Так, неспособность бюджетных правил дать универсальный ответ на кризисы и подстроиться наилучшим образом под любую ситуацию определяет возможность институционализации процедуры приостановки правил посредством механизма освобождающих оговорок. В свою очередь, совершенствование бюджетных правил будет также способствовать повышению предсказуемости бюджетно-налоговой политики и как, следствие, большей согласованности действий между Правительством РФ и Банком России.

Данная работа не имеет целью дать исчерпывающие рекомендации относительно модернизации бюджетных правил в России. Основной целью было выявить общие результаты и значимость бюджетно-налоговой политики, предполагающей наличие несовершенных бюджетных правил в сравнении с альтернативной политикой, подразумевающей их отсутствие. Сделанные выводы позволяют в дальнейшем перейти к определению необходимых институциональных элементов, способных повысить результативность и эффективность бюджетных правил.

Список литературы

1. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика. Москва: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
2. Раизберг Б.А. Современный экономический словарь. Москва: ИНФРА-М, 2019. 512 с.
3. Heller P. S. Considering the IMF's Perspective on a "sound Fiscal Policy". *FinanzArchiv*. vol. 59. 2002. pp. 141–161.
4. Солянникова С. П. Надлежащая бюджетная политика для меняющейся экономики // Мир новой экономики. 2021. №. 2. С. 6–15. DOI: 10.26794/2220-6469-2021-15-2-6-15
5. Wyplosz C. *Fiscal policy: institutions versus rules*. National Institute Economic Review. 2005. vol. 191. pp. 64-78. DOI: 10.1177/0027950105052661
6. Раковский И. Д. Современная бюджетная политика: особенности и критерии оценки качества // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2022. №. 3. С. 175–183. DOI: 10.33983/2075-1826-2022-3-175-183
7. Wyplosz C. *Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences*. In *Fiscal policy after the financial crisis*, University of Chicago Press. 2013, pp. 495–525.
8. Krogstrup S., Wyplosz C. *Dealing with the Deficit Bias: Principles and Policies*. In *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies. Finance and Capital Markets Series*, Palgrave Macmillan, London. 2009, pp. 23–50. DOI: 10.1057/9780230271791_2

9. Von Hagen J., Harden I. Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *European Economic Review*. 1995. vol. 39. pp. 771–779. DOI: 10.1016/0014-2921(94)00084-D
10. Velasco A. A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms. In *Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press. 1999. pp. 37–57. DOI: 10.3386/w6336
11. Weingast B., Shepsle K., Johnsen C. The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*. 1981. vol. 89. pp. 642–664. DOI: 10.1086/260997
12. Tornell A., Lane P.R. The voracity effect. *American Economic Review*, 1999. vol. 89. pp. 22–46. DOI: 10.1257/aer.89.1.22
13. Nordhaus W. The political business cycle. *Review of Economic Studies*. 1975. vol. 42. no. 2. pp. 169–190. DOI: 10.2307/2296528
14. Buchanan J. M., Wagner R. E. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press. 1977. 195 p.
15. Tabellini G., Alesina A. Voting on the budget deficit. *American Economic Review*. vol. 80. no. 1. pp. 37–49. DOI: 10.3386/w2759
16. Kumar M., Ter-Minassian T. Promoting fiscal discipline. International Monetary Fund. 2007. DOI: 10.5089/9781589066090.071
17. Debrun X., Moulin L., Turrini A., Ayuso-i-Casals J., Kumar M. S. Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*. 2008. vol. 23(54). pp. 297–362. DOI: 10.1111/j.1468-0327.2008.00199.x
18. Kopits G. Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? IMF Working Paper 01/145. International Monetary Fund. 2001. DOI: 10.2139/ssrn.2094462
19. Davoodi H., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Han X., Lagerborg A., Lam R., Medas P. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance During the COVID-19 Pandemic. IMF Working Paper 22/011. International Monetary Fund, Washington, DC. 2022. DOI: 10.5089/978400200472.001
20. Кудрин А. Л., Соколов И. А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–32. DOI: 10.32609/0042-8736-2017-11-5-32
21. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах». URL: <https://docs.cntd.ru/document/552277878?marker=65601O> (дата обращения: 25.09.2024).
22. Зяблицкий И. Е. Оценка фискальных мультиликаторов в российской экономике // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2020. Т. 24. №. 2. С. 268–294.
23. Аблаев Э. Ю., Магжанов Т. Р. Бюджетные правила и контрициклическая бюджетная политика в России // Проблемы прогнозирования. 2024. № 3. С. 30–42. DOI: 10.47711/0868-6351-204-30-42
24. Соколов И. А., Сучкова О. В., Репкина Е. В. Оценка допустимого уровня государственного долга в современной России // Экономическая политика. 2024. Т. 19. №. 4. С. 6–33. DOI: 10.18288/1994-5124-2024-4-6-33
25. Соколов И. А., Белёв С. Г., Сучкова О. В. Как обеспечить бюджетную устойчивость в России? // Проблемы прогнозирования. 2021. № 4. С. 66–76. DOI: 10.47711/0868-6351-187-66-76
26. Комарницкая А. Н., Соколов И. А. Институционализация бюджетных правил: мировой и российский опыт // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2023. № 3. С. 25–43. DOI: 10.55959/MSU0130-0105-6-58-3-2
27. Eyraud L., Debrun X., Hodge A., Lledo V., Pattillo C. Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. IMF Staff Discussion Notes 18/04. International Monetary Fund, Washington, DC. 2018.
28. Reuter W. H., Tkačevs, O., Vilerts, K. Fiscal rules and volatility: the role of stabilising properties and compliance. *Empirica*. 2022. vol. 49. №1. P. 21–52. DOI: 10.1007/s10663-021-09522-9

Для цитирования: Аблаев Э.Ю. Соотношение теории и отечественной практики применения бюджетных правил // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2024. № 3. С. 88–113.

DOI: 10.47711/2076-3182-2024-3-88-113.

Summary

RELATIONSHIP BETWEEN THEORY AND DOMESTIC PRACTICE OF APPLICATION OF FISCAL RULES

ABLAEV Emil Yu., eablaev@forecast.ru, Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences, Center for Macroeconomic Analysis and Short-Term Forecasting, Moscow, Russia. ORCID: 0009-0000-8692-5781

Abstract. The article compares key provisions of the theory and practice of applying fiscal rules in Russia. Based on the identified regulatory goals, the author evaluates the effectiveness of domestic experience. The analysis showed that the use of fiscal rules and sovereign wealth funds contributed to a more sustainable and less procyclical fiscal policy in Russia. However, the effectiveness of this mechanism depends on the political course and the quality of the decisions made. In order to achieve continuity of the principles of responsible fiscal policy, it is necessary to transform fiscal rules into an effective restraining mechanism. It can be achieved by inclusion of flexibility and institutional support in the design of the fiscal rule.

Keywords: fiscal rules, sovereign wealth fund, fiscal sustainability, sound fiscal policy, public debt, counterfactual modeling

For citation: Ablaev E.Yu. Relationship between Theory and Domestic Practice of Application of Fiscal Rules // Scientific works: Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences. 2024. No. 3. Pp. 88-113.

DOI: 10.47711/2076-3182-2024-3-88-113