

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО В РОССИИ

THE BUDGETARY RULE IN RUSSIA

Гайрабекова З.М., студентка 4 курса бакалавриата, ВШГА МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва

Gairabekova Z.M., zulishan@mail.ru

Аннотация

Целью исследования для данной статьи стало изучение природы бюджетного правила как инструмента бюджетной политики применительно к современному состоянию государственных финансов Российской Федерации. В этой связи изучены отдельные аспекты использования бюджетного правила, определены ключевые факторы разработки и реализации бюджетного правила в Российской Федерации.

Annotation

The purpose of the research for this article was to study the nature of the budget rule as an instrument of budget policy in relation to the current state of public finance of the Russian Federation. In this connection, certain aspects of the use of the budget rule were studied, the key factors in the development and implementation of the budget rule in the Russian Federation were identified.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные средства, бюджетное правило, долговая политика, нефтегазовые доходы, санкции, фонд национального благосостояния.

Keywords: budget, budget funds, budget rule, debt policy, oil and gas revenues, sanctions, sovereign wealth fund.

1. Природа бюджетного правила и его распространенность в бюджетной политике государств.

Бюджетные правила содержательно представляют собой «совокупность ограничений на определенные параметры бюджета или установленные пределы соответствующих бюджетных агрегатов»¹. Субъектом установления бюджетных правил выступают финансовые власти и высшие органы государственного управления. Мотивация финансовых властей стран к введению бюджетных правил определена приоритетами бюджетной политики государства в таких сферах управления как: долговая устойчивость бюджета, его сбалансированность, оптимизация налогового бремени.

Посредством внедрения бюджетных правил финансовые власти государств пытаются снизить риски развития долговых кризисов, одной из причин которых традиционно становятся политически мотивированные расходы бюджетов, не подкрепленные доходами и темпами роста экономик². Осознание потребности в бюджетных правилах как инструменте государственной бюджетной политики исследователи связывают с нарастанием государственного долга и кризисами конца XX в. В 1981 г. обладающие признаками установления бюджетного правила меры были приняты в Японии, в 1985 г. – в США, в 1991 г. – в Канаде. Бюджетные правила также были заложены в основу Маастрихтских соглашений – основополагающего документа Европейского союза.

Впоследствии бюджетные правила стали одним из базовых инструментов государственных политик, применение которых предполагает компромисс между целями долговой устойчивости бюджетов и созданием предпосылок социально-экономического развития. В процессе своего развития бюджетные правила адаптировались к специфике и моделям экономического развития государственных финансов. Значимым для настоящей статьи аспектом развития бюджетных правил стала группировка

¹ Шмиголь Н.С. Бюджетные правила как инструмент достижения финансовой стабильности и экономического роста // Экономика. Налоги. Право. 2017. №1. – С.66.

² Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5-32.

применяющих их стран на сырьевые и несырьевые. Для сырьевых стран, наряду с целями долговой устойчивости бюджетные правила стали применяться также как инструмент локализации сырьевых доходов. Наряду с лимитами на параметры бюджетного процесса, применение бюджетного правила сырьевыми государствами предполагает локализацию доходов от экспорта сырья в суверенных фондах. Альтернативным вариантом их расходования является прямое направление на покрытие расходов бюджета, что создаёт повышенные риски устойчивости государственных финансов в периоды неблагоприятной конъюнктуры на сырьевых рынках.

Примерами успешной политики применения бюджетных правил сырьевыми государствами в аналитических материалах Департамента макроэкономической политики Евразийского экономического союза (ЕАЭС) называются Республика Перу, Индонезия³. Более показательным видится пример Норвегии, где применение бюджетного правила для экспортоориентированного государства позволило существенно укрепить бюджетный потенциал, содействовать проведению экономических реформ. Важной предпосылкой введения бюджетного правила в стране стал кризис, вызванный чрезмерной ориентацией экономики на добывающих отраслях. В экономической теории вышеописанный ход событий получил название «голландской болезни» или «эффекта Гронингена»⁴. В качестве ответной меры (наряду с прочими), правительством страны было принято решение формирования за счет нефтегазовых доходов суверенного фонда, за которым закрепились роль обеспечения стабильности экономики, накопления инвестиционных ресурсов⁵. В конце 2020-х гг. локализованные в суверенный фонд страны средства превышали 1,5% от мирового фондового рынка и активно вовлекались в процессы инвестирования. Практика Норвегии

³ Бюджетные правила государств – членов ЕАЭС и мировой опыт применения бюджетных правил [Электронный ресурс] / Департамент макроэкономической политики ЕАЭС. – Режим доступа: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/f18/Doklad-po-byudzhetnym-pravilam-EAES-_2020.pdf (дата обращения: 01.12.2022)

⁴ Быкова К.В. Бюджетное правило: новые ориентиры // Вектор экономики. 2022. № 7 (73).

⁵ Швандар К.В., Черкасов В.Ю., Бурова Т.Ф. "Голландская болезнь": применение бюджетного правила и роль структурных реформ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. - 2017. - № 5 (39). - С. 20-32.

оказалась востребованной, и на момент написания статьи количество суверенных фондов исчисляется десятками.

Приоритетом указанных бюджетных правил являлось ограничение государственных расходов, в особенности – финансируемых за счет накопления долга. При этом долговое направление бюджетного правила не исчерпывает все сферы его применения. К числу таких сфер можно отнести⁶:

- долговые правила (лимитирующие государственный долг, как правило, в отношении внутреннего валового продукта (ВВП));

- правила по бюджетному сальдо: устанавливают требования к сбалансированности бюджета (нулевой дефицит, лимит дефицита, целевой профицит);

- правила по бюджетным расходам (в виде темпов роста расходов или процентов к ВВП);

- правила по бюджетным доходам (верхние и нижние значения) как инструмент оптимизации налогового бремени.

Как и любой инструмент бюджетной политики, бюджетное правило требует политической воли, финансовой дисциплины и, при соблюдении данных условий, способно стать действенным способом контрциклического регулирования, укрепления бюджетного потенциала. Охарактеризуем далее практику применения бюджетного правила Российской Федерации.

2. Развитие бюджетного правила в бюджетной политике Российской Федерации.

В силу специфических черт бюджетного процесса страны (высокий вклад нефтегазовых доходов в консолидированный бюджет), разработка и применение бюджетного правила в Российской Федерации развивались по модели сырьевых государств. В подобных моделях, наряду с долговой устойчивостью и темпами роста расходов, к числу приоритетов бюджетной

⁶ Бегчин Н. Бюджетные правила и долгосрочное бюджетное планирование [Электронный ресурс] / РБК. Режим доступа: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/2016-10-14/nikolay_begchin_fiscal_rules_rus.pptx (дата обращения: 01.12.2022)

политики относится распоряжение сырьевыми доходами. Именно динамичный рост бюджетных доходов (и связанный с этим рост инфляции) в начале 2000-х г. мотивировал финансовые власти ввести определенные ограничения. Одним из инструментов этих ограничений стало создание Стабилизационного фонда, куда направлялись «конъюнктурно высокие доходы от продажи нефти»⁷, используемой, помимо прочего, для погашения внешнего долга.

Бюджетное правило как инструмент бюджетной политики в стране применяется с начала 2000-х гг. В лице ключевых субъектов установления бюджетного правила выступают Министерство финансов (Минфин России) и Банк России. На рисунке 1 дадим характеристику основных этапов развития бюджетного правила Российской Федерации.

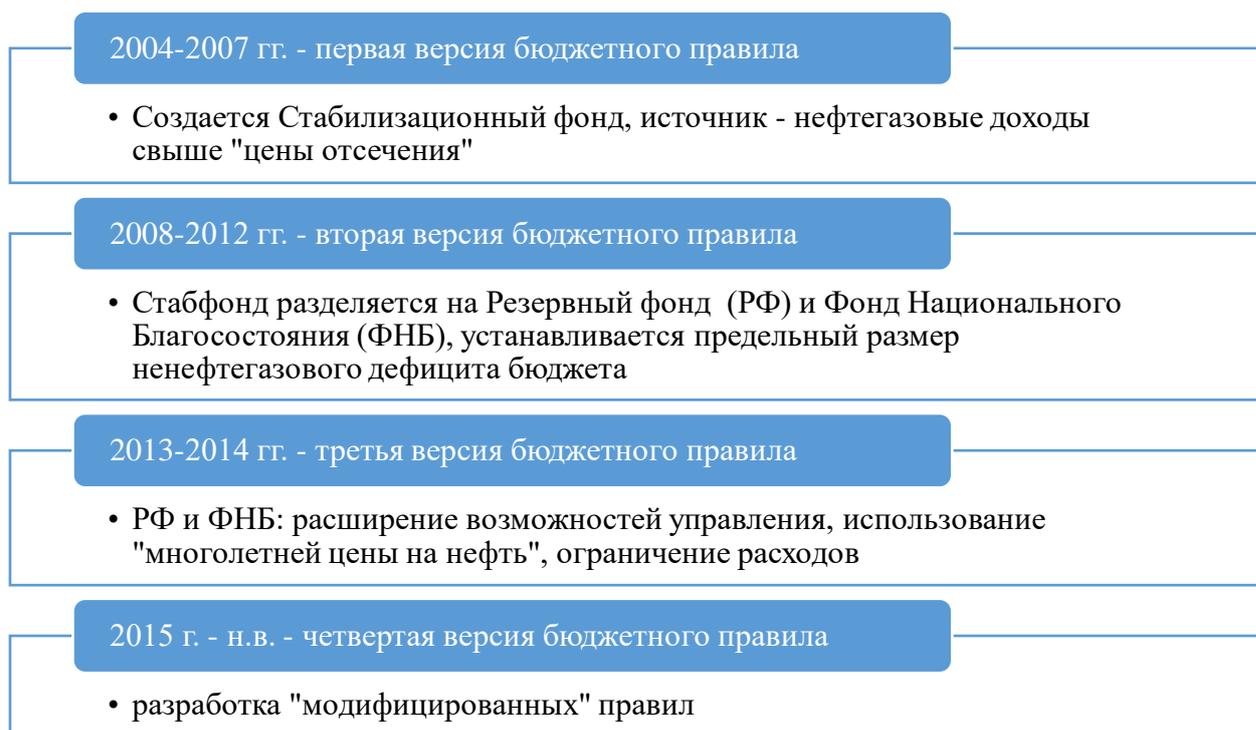


Рисунок 1 – Развитие бюджетного правила в Российской Федерации⁸

Применение бюджетного правила в Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов на практике демонстрировало

⁷ Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5-32.

⁸ Составлено автором по: Бегчин Н. Бюджетные правила и долгосрочное бюджетное планирование [Электронный ресурс] / РБК. Режим доступа: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/2016-10-14/nikolay_begchin_fiscal_rules_rus.pptx (дата обращения: 01.12.2022)

определенные проблемы. Так, на фоне динамичного роста мировых цен на нефть во второй половине 2000-х гг. поступательно повышалась «цена отсечения» (свыше которой доходы направлялись в Стабфонд), на фоне кризиса 2008-2009 гг. действие правил было частично приостановлено. Аналогичное развитие ситуации наблюдается и в 2022 г., когда на фоне блокировки золотовалютных резервов и роста расходов бюджета Минфином было принято решение о приостановке отдельных положений бюджетных правил, «связанных с использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета»⁹.

3. Современная конъюнктура применения бюджетного правила в Российской Федерации

Причиной пересмотра бюджетного правила в части направления нефтегазовых доходов на покрытие расходов стали антироссийские санкции (закрытие внешних рынков капитала и блокировка порядка 50% резервов страны на сумму 300 млрд. долл. США¹⁰). В марте 2022 г. было принято решение использовать средства ФНБ для приобретения государственных ценных бумаг и акций российских компаний¹¹. Аналогичные практики применялись и в 2008-2009 гг., когда средствами ФНБ была поддержана капитализация «Газпрома», «Роснефти», ЛУКОЙЛа, Сбербанка и ВТБ. Также средства ФНБ были задействованы в покрытии непредвиденных расходов в период распространения пандемии COVID-19 в 2020 г. В июле 2022 г. Минфином было предложено использовать средства ФНБ в качестве инструмента воздействия на курс российского рубля с целью его ослабления¹².

⁹ Минфин приостановит положения бюджетного правила по дополнительным нефтегазовым доходам [Электронный ресурс] / ТАСС. – Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/13941021> (дата обращения: 01.12.2022)

¹⁰ Приводится по: Минфин заявил о заморозке \$300 млрд золотовалютных резервов из-за санкций [Электронный ресурс] / РБК. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/13/03/2022/622dd6ee9a7947081b63341c> (дата обращения: 01.12.2022)

¹¹ Об особенностях исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году [Электронный ресурс] / СОЗД ГАС «Законотворчество». Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/80921-8> (дата обращения: 01.12.2022)

¹² Приводится по: Минфин предложил закупать валюту на доходы от продажи нефти по цене свыше \$60 за баррель [Электронный ресурс] / Ведомости. Режим доступа:

В ноябре 2022 г. вновь были изменены параметры бюджетного правила, на этот раз – в направлении разрешения использования нефтегазовых доходов на покрытие расходов бюджета¹³. Минфином ожидается, что «базовые нефтегазовые доходы бюджета составят 8 трлн. руб. на протяжении трех лет»¹⁴. Наблюдаемые действия финансовых властей страны указывают на повышение значимости антикризисной функции ФНБ.

Консолидированный в границах ФНБ объем средств в 2022-2023 гг. позиционируется ключевым источником финансирования дефицита федерального бюджета, что позволяет позитивно охарактеризовать этот аспект бюджетного правила.

Таблица 1 - Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2021-2025 гг., млрд. рублей¹⁵

Источники	2021 (отчет)	2022 (оценка)	2023	2024	2025
Финансирования дефицита, - в том числе	-524,3	1 313,10	2 925,30	2192,6	1 264,30
Государственные заимствования	1 703,30	-1 123,50	1 597,80	1 989,40	1 932,20
Средства ФНБ	14,1	3 196,80	2 902,60	1 302,50	2,4
Иные источники	-2 241,70	-760,2	-1 575,20	-1 099,30	-670,3

Средства ФНБ становятся более чем востребованы в условиях запланированного повышения расходов на национальную оборону и национальную безопасность (в 2023 г. суммарно в объеме 1,93 трлн. руб.¹⁶). Само по себе это повышение проблемой не является и продиктовано

<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/07/18/931917-minfin-zakupat-valyutu> (дата обращения: 01.12.2022)

¹³ Федеральный закон от 21.11.2022 № 448-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году"

¹⁴ Приводится по: Путин подписал закон об изменении бюджетного правила [Электронный ресурс] / РБК. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/21/11/2022/637b73f49a79471893fe059e> (дата обращения: 01.12.2022)

¹⁵ Приводится по: Проект Федерального закона О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов / Минфин России. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (дата обращения: 01.12.2022)

¹⁶ Приводится по: Проект Федерального закона О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов / Минфин России. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (дата обращения: 01.12.2022)

актуальными национальными интересами. Проблемой является необходимость для покрытия этих расходов использовать средства ФНБ, а также факт торможения роста расходов на здравоохранение, образование, национальную экономику. Как следует из параметров федерального бюджета, уже в 2022 г. свыше 3 трлн. руб. было привлечено на финансирование дефицита бюджета из ФНБ. В 2023 г. планируется направить на эти цели 2,9 трлн. руб. Мобилизация средств ФНБ для покрытия дефицита бюджета также не является проблемой сама по себе. Проблемой ее делает масштаб изъятия средств относительно их общего объема.

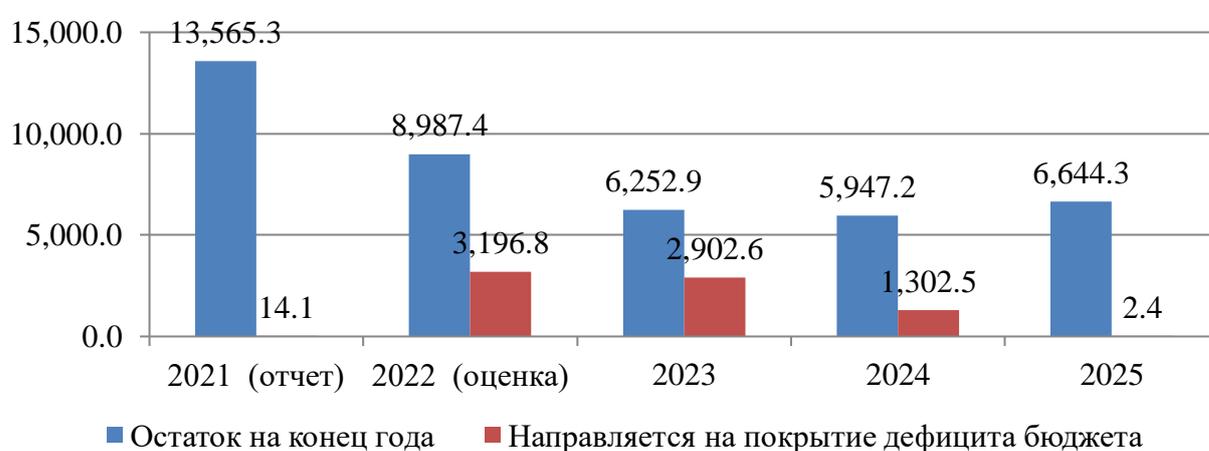


Рисунок 2 – Параметры использования средств ФНБ на покрытие дефицита федерального бюджета, млрд. руб.¹⁷

При условии достоверности публикуемых данных, изъятие средств из ФНБ в 2022-2023 гг. сократит его более чем на 50% от актуальных значений, а прогнозируемые доходы, в-первых, не восполнят объема изъятия средств и, во-вторых, могут быть поставлены под сомнение. Причиной тому – высокая мобильность рыночных цен на нефть и предложения ряда стран ввести «потолок цен» для закупок российской нефти (в размере 60 долл. / баррель¹⁸). Более того, фактический объем средств ФНБ позволит правительству в

¹⁷ Приводится по: Проект Федерального закона О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов / Минфин России. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (дата обращения: 25.11.2022)

¹⁸ Bloomberg узнал о возможном ответе России на потолок цен на нефть [Электронный ресурс] / РБК. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/06/12/2022/638f5b9a9a79475ffe46048c> (дата обращения: 01.12.2022)

горизонте 2-3 лет поддержать лишь рост расходов на социальную политику. Период 2022-2023 гг. фактически характеризуется несвойственными в 2010-х гг. тенденциями сокращения расходов федерального бюджета по таким направлениям как: здравоохранение (на 63,6 млрд. руб.), национальная экономика (на 803,4 млрд. руб.). Расходы на здравоохранение будут снижены впервые после 2016 г., на национальную экономику – с 2018 г. Другими словами, средства ФНБ будут играть роль обеспечения устойчивости государственных возможностей поддерживать социальные стандарты, но не роль инструмента политики стимулирования экономики.

Таким образом, для сложившейся отраслевой структуры экономики Российской Федерации включение в механизм бюджетного правила условий расходования нефтегазовых доходов отражает рациональные действия финансовых властей по созданию условий прогнозируемости и повышения устойчивости бюджетных параметров. Локализация средств в специализированных фондах позволила существенно повысить устойчивость экономики страны в периоды неблагоприятной макроэкономической и политической конъюнктуры. К числу спорных аспектов функционирования бюджетного правила в стране стоит отнести сравнительно низкую эффективность преумножения средств ФНБ, направление их преимущественно в долговые бумаги государства и ценные бумаги крупных компаний. Видится спорным также игнорирование ФНБ как источника средств для поддержки населения в период пандемии (как это было сделано в ряде стран в формате «вертолётных денег»), а также как источника поддержки малого и среднего бизнеса в кризисный для экономики период.

Заключение. В результате исследования теоретических аспектов и практики применения в статье дана оценка сущности бюджетного правила. Механизм бюджетного правила относится по своей природе и применяемым технологиям к практике управления государственным бюджетом. Содержательно бюджетное правило означает декларируемые ограничения на параметры движения государственных финансов в бюджетной сфере. С

точки зрения сферы приложения бюджетного правила оно может принимать вид долговых правил, правила по бюджетному сальдо, правил по бюджетным расходам и доходам. Обзор мировой практики показывает интеграцию практики установления бюджетных правил как инструмента управления долговой нагрузкой и темпами роста расходов бюджетов.

Применение бюджетного правила в Российской Федерации имеет свою специфику, которая определяется высокой значимостью нефтегазовых доходов в источниках формирования доходной части консолидированного и федерального бюджета страны. Как было показано в статье, бюджетное правило в Российской Федерации является объектом реформирования, адаптации к макроэкономической обстановке и актуальным задачам развития государственного бюджета. В предшествующие периоду 2022/2023 гг. этапы своего применения бюджетное правило позволило сформировать совокупность фондов, укрепивших бюджетный потенциал страны. Очередной этап изменения бюджетного правила приходится на ноябрь 2022 г. и связывается с отменой ограничений на использование средств нефтегазовых доходов в определенных границах на покрытие расходов бюджета. Как видится, подобные шаги соответствуют актуальной обстановке в экономике страны, но сохраняют в себе и присущие чрезмерной ориентации на сырьевые доходы риски.

Литература

1. Бегчин Н. Бюджетные правила и долгосрочное бюджетное планирование [Электронный ресурс] / РБК. Режим доступа: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/2016-10-14/nikolay_begchin_fiscal_rules_rus.pptx (дата обращения: 01.12.2022)
2. Быкова К.В. Бюджетное правило: новые ориентиры // Вектор экономики. 2022. № 7 (73).
3. Бюджетные правила государств – членов ЕАЭС и мировой опыт применения бюджетных правил [Электронный ресурс] / Департамент макроэкономической политики ЕАЭС. – Режим доступа:

<https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/f18/Doklad-po-byudzhetnym-pravilam-EAES--2020.pdf> (дата обращения: 01.12.2022)

4. Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5-32.

5. Минфин заявил о заморозке \$300 млрд золотовалютных резервов из-за санкций [Электронный ресурс] / РБК. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/13/03/2022/622ddb6ee9a7947081b63341c> (дата обращения: 01.12.2022)

6. Минфин предложил закупать валюту на доходы от продажи нефти по цене свыше \$60 за баррель [Электронный ресурс] / Ведомости. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/07/18/931917-minfin-zakupat-valyutu> (дата обращения: 01.12.2022)

7. Минфин приостановит положения бюджетного правила по дополнительным нефтегазовым доходам [Электронный ресурс] / ТАСС. – Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/13941021> (дата обращения: 01.12.2022)

8. Проект Федерального закона О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов / Минфин России. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (дата обращения: 01.12.2022)

9. Путин подписал закон об изменении бюджетного правила [Электронный ресурс] / РБК. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/21/11/2022/637b73f49a79471893fe059e> (дата обращения: 01.12.2022)

10. Швандар К.В., Черкасов В.Ю., Бурова Т.Ф. "Голландская болезнь": применение бюджетного правила и роль структурных реформ //

Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. - 2017. - № 5 (39). - С. 20-32.

11. Шмиголь Н.С. Бюджетные правила как инструмент достижения финансовой стабильности и экономического роста // Экономика. Налоги. Право. 2017. №1. – С.66-74.

12. Bloomberg узнал о возможном ответе России на потолок цен на нефть [Электронный ресурс] / РБК. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/06/12/2022/638f5b9a9a79475ffe46048c> (дата обращения: 01.12.2022)

Literature

1. Begchin N. Budgetary rules and long-term budget planning [Electronic resource] / RBC. Mode of access: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/2016-10-14/nikolay_begchin_fiscal_rules_rus.pptx (date of reference: 01.12.2022).

2. Bykova K.V. Budget rule: new benchmarks // Vector of Economics. 2022. № 7 (73).

3. Budgetary rules of the EEU member states and global experience of budgetary rules application [Electronic resource] / Department of Macroeconomic Policy of the EEU. - Mode of access: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/f18/Doklad-po-byudzhetyim-pravilam-EAES--2020.pdf> (date of reference: 01.12.2022)

4. Kudrin A.L., Sokolov I.A. Budgetary rules as an instrument of balanced budget policy // Voprosy ekonomiki. 2017. № 11. С. 5-32.

5. The Ministry of Finance announced the freezing of \$300 billion of foreign exchange reserves due to sanctions [Electronic resource] / RBC. Mode of access: <https://www.rbc.ru/economics/13/03/2022/622dd6ee9a7947081b63341c> (date of reference: 01.12.2022)

6. The Ministry of Finance proposed to buy foreign currency for the proceeds from the sale of oil at a price above \$ 60 per barrel [Electronic resource] / Vedomosti. Mode of access:

<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/07/18/931917-minfin-zakupat-valyutu> (date of reference: 01.12.2022)

7. The Ministry of Finance will suspend the provisions of the budget rule on additional oil and gas revenues [Electronic resource] / TASS. - Mode of access: <https://tass.ru/ekonomika/13941021> (date of reference: 01.12.2022)

8. Draft Federal Law On the Federal Budget for 2023 and for the planning period of 2024 and 2025 / Ministry of Finance of Russia. Mode of access: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (date of reference: 01.12.2022)

9. Putin signed the law to change the budget rule [Electronic resource] / RBC. Mode of access: <https://www.rbc.ru/economics/21/11/2022/637b73f49a79471893fe059e> (date of reference: 01.12.2022)

10. Shvandar K.V., Cherkasov V.Y., Burova T.F. "Dutch disease": application of the budget rule and the role of structural reforms // Research Financial Institute. Financial Journal. - 2017. - № 5 (39). - C. 20-32.

11. Shmigol N.S. Budgetary rules as a tool to achieve financial stability and economic growth // Economics. Taxes. Law. 2017. №1. - C.66-74.

12. Bloomberg found out about Russia's possible response to the ceiling on oil prices [Electronic resource] / RBC. - Access mode: <https://www.rbc.ru/politics/06/12/2022/638f5b9a9a79475ffe46048c> (access date: 01.12.2022)