

БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВИЛА: КЛАССИФИКАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

И.М. ЛЫЧЕВА, кандидат экономических наук,
доцент кафедры мировой экономики
и финансового менеджмента, Белгородский
государственный технологический
университет им. В.Г. Шухова
e-mail: licheva_irina@mail.ru

В.А. МОЛЧАНОВА, кандидат экономических
наук, доцент кафедры мировой экономики
и финансового менеджмента, Белгородский
государственный технологический
университет им. В.Г. Шухова
e-mail: Molchanova_VA@mail.ru

Аннотация

Многолетний мировой опыт применения бюджетных правил — это весьма противоречивый и неоднозначный процесс использования ограничительных механизмов при составлении бюджетов. Последние три года в мировой экономике, подвергшейся различным шокам, произошли изменения в плане реализации бюджетных правил, вызвавшие различного рода суждения по поводу их корректировок и даже отмены. В статье делается попытка классифицировать бюджетные правила и на этой основе рассмотреть необходимость их дальнейшего использования. Авторы приходят к выводу, что не отмена бюджетных правил, а их дальнейшее регулирование будут способствовать устойчивости бюджетов.

Ключевые слова: бюджетное правило, классификация бюджетных правил, «голландская болезнь», сбалансированность бюджета, устойчивость бюджета, дефицит бюджета.

DOI: 10.31429/2224042X_2023_69_56

Система бюджетных правил вот уже более тридцати лет действует в ряде стран, претерпевая определенные изменения, связанные с макроэкономической ситуацией. К задачам, которые изначально были призваны решать бюджетные правила, относились ограничения долговой нагрузки, расходов и доходов, а также размера дефицита бюджета [6].

Наиболее существенные корректировки бюджетных правил были отмечены во многих странах как последствия экономического кризиса 2008—2010 гг., а также пандемии, и в начале 2021 г. в Financial Times была опубликована статья о необходимости реформировать бюджетные правила Евросоюза (ЭС). Был предложен путь сокращения задолжен-

ности государств, но не за счет сокращения социальных расходов и роста налоговой нагрузки, а путем структурных реформ и введения новых бюджетных правил [2]. Такой путь представляется довольно оптимистичным, но в условиях современности труднореализуемым, поскольку все основные параметры бюджетных правил, прежде всего в развитых странах, были серьезно нарушены, несмотря на изобилие ликвидности в рассматриваемом периоде. Отсутствие этой ликвидности в развивающихся странах значительно сократило порог превышения установленных бюджетных ограничений.

Согласно полученным МВФ данным за 2021 г. о выполнении бюджетных правил во время пандемии, около 90 % стран не смогли выполнить основные типы бюджетных правил из-за экономических и социальных проблем, возникших в государствах, но правила действовали (в разной степени) уже в 106 странах [7]. Подобного рода опыт неисполнения бюджетных правил в меньших масштабах уже фиксировался МВФ в 2008—2010 гг. (рис. 1). Сопоставление масштабов поправок в действии четырех основных бюджетных правил в 2020—2021 гг. и в 2008—2010 гг. свидетельствует о нарастающей в мировой экономике тенденции нарушений финансовых ограничений. Если 2021 г. поставил многие страны перед необходимостью модификации структуры бюджетных правил из-за таких значительных отклонений, то политический и экономический кризис 2022 г. только усилил данный процесс. В этой связи возникли два основных направления, касаю-

щиеся действия бюджетных правил за рубежом и в нашей стране:

- полная отмена их действия из-за того, что в ближайшее время невозможно восстановить выполнение ранее установленных параметров бюджетов; главными инициаторами отмены правил выступают страны с развитой рыночной экономикой, которые в 2022 г. имели средний уровень госдолга в размере 122 %, тогда как страны с формирующимся рынком имеют средний уровень госдолга 64 % [2];

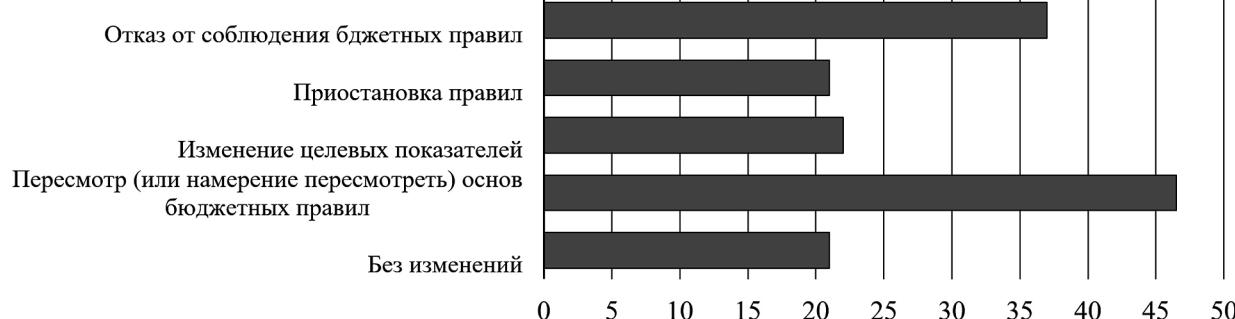
- корректировка параметров ранее установленных бюджетных правил или частичная отмена отдельных из них; строго говоря, количественные ограничения по долговой нагрузке в размере 60 % от ВВП и 3 % размера годового дефицита бюджета страны установлены в рамках Евросоюза, все остальные страны их могут придерживаться, но в рамках национального законодательства не обязаны утверждать (во многих странах до сих пор не установлены количественные ограничения по бюджетным правилам); в российском законодательстве количественные ограничения по размеру долговой нагрузки установлены в процентном отношении для бюджетов субъектов федерации и муниципальных бюджетов, как и предельная величина долга; дол-

говая нагрузка для федерального бюджета в настоящем законодательстве количественно не определена, хотя это не мешает финансовым властям иметь ориентиры по количественным ограничениям бюджетных правил Евросоюза.

Действие бюджетных правил, сложившихся в нашей стране до начала 2022 г., осуществлялось в соответствии с законодательством, закрепленным в Бюджетном кодексе РФ, но было почти сразу приостановлено после введения основного пакета антироссийских санкций. Стала очевидна необходимость сначала корректировки действующих бюджетных правил, а затем и более кардинальных изменений. Активные дискуссии по параметрам изменения в механизме действия данных правил направлены главным образом на сглаживание различных экономических шоков, с которыми столкнулась отечественная экономика. Россия внесла корректировки в действовавшую четвертую конструкцию бюджетного правила 2018—2020 гг. и приняла новое бюджетное правило 2023—2025 гг., с соответствующими изменениями в законодательстве.

Принятое решение о новом бюджетном правиле в России завершило спор в правитель-

Кризис COVID-19 (2019—2020 гг.)



Глобальный финансовый кризис (2008—2010 гг.)

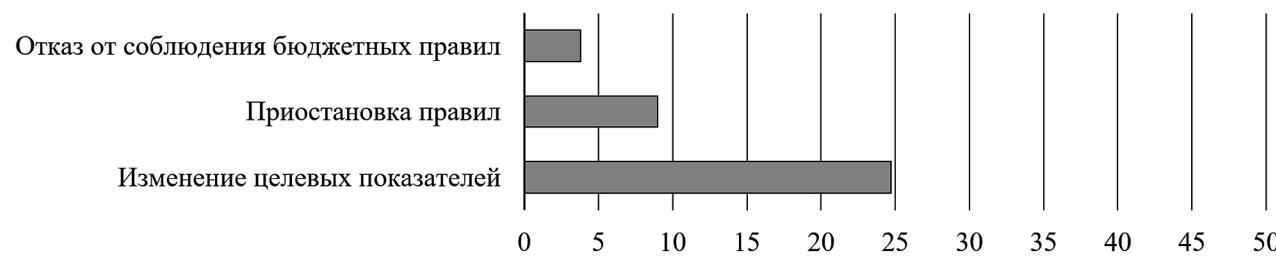


Рис. 1. Скорректированные бюджетные правила в 2008—2010 гг. и в 2020—2021 гг. [7]

стве о полной отмене данного инструмента, к которому призывали не только в нашей стране, но и во многих странах мира. Ссылаясь на неопределенность и новые шоки, сторонники отмены бюджетных правил призывали отменить ограничения в формировании бюджетов. Тридцатилетний опыт их применения имеет как сторонников, так и противников и для прояснения позиции по этому вопросу необходимо остановиться на отдельных важнейших положениях.

Расценивая бюджетные правила в качестве инструмента по достижению финансовой стабильности, устойчивости и приемлемых темпов экономического роста, следует разобраться в понимании самого определения «бюджетное правило», его структуры, задач и достичь понимания необходимых условий их эффективного функционирования. Не секрет, что в начале применения этих правил существовало много скептиков, подвергающих сомнению саму идею данного института. При рассмотрении определений бюджетного правила в различных источниках можно сказать, что данный термин допускает широкое толкование. Несколько вариантов определений бюджетного правила представлены в табл. 1.

Перечень определений бюджетного правила можно было бы продолжить, однако общим положением в них является наличие единичных или совокупности ограничений, нормативных значений для показателей бюджетов

государств (регионов и муниципалитетов). О системности или взаимосвязи установленных ограничений в определениях бюджетного правила ничего не говорится.

Впервые заговорили о бюджетных правилах в конце 1980-х гг. В 1990 г. только семь стран использовали хотя бы одно бюджетное правило. Официальным документом, касающимся установленных бюджетных ограничений, стал Маастрихтский договор (договор о Европейском союзе, подписанный 7 февраля 1992 г. и вступивший в силу 1 ноября 1993 г.). В этом документе были сформулированы четыре основных критерия для государств, вступающих в еврозону. По сути это первоначальные бюджетные правила для новых членов еврозоны:

- во-первых, от государств требовалось поддерживать стабильность цен. Критерием стабильности в ценообразовании стал порог 1,5 % для роста инфляции; то есть в еврозоне выбирались три государства-члена, добившиеся лучших результатов в стабильности цен, а все остальные могли превысить данный уровень на 1,5 %;

- во-вторых, государства — члены ЕС ограничивались критериями устойчивости бюджетов: дефицит не может превышать 3% ВВП и от этого же показателя рассчитывался допустимый предел госдолга, который составил 60%;

- в-третьих, вводились ограничения на

Таблица 1

Определения понятия «бюджетное правило»

Источник, автор	Определение
1. Департамент по бюджетным вопросам МВФ [7]	«Бюджетное правило — это долговременное ограничение налогово-бюджетной политики посредством количественных ограничений на бюджетные агрегаты»
2. А. Альберто, С. Арданья, Р. Перотти, Ф. Скьянтарелли [1]	«...набор правил и регуляторных практик, в соответствии с которыми бюджет готовится, принимается и имплементируется»
3. Н.Б. Шмиголь [9]	«...совокупность ограничений на определенные параметры бюджета или как установленные пределы соответствующих бюджетных агрегатов»
4. К.В. Швандар, В.Ю. Черкасов, Т.Ф. Бурнова [8]	«...единичная норма или совокупность норм, вводящих в определенные долгосрочные рамки дискреционность в принятии решений по управлению государственными финансами»
5. А.А. Белоусова [3]	«...механизм формирования российского бюджета, который определяет максимальный уровень расходов исходя из цены на нефть»

пределы курсовых колебаний; государствам не разрешалось девальвировать свою национальную валюту относительно евро в течение двух лет до вступления в еврозону;

— в-четвертых, ограничения в росте процентных ставок по долгосрочным кредитам; правило устанавливало допустимый рост процентной ставки 2 % от ее уровня, сложившегося в трех государствах-членах с наибольшим уровнем стабильности цен.

Государства Евросоюза внесли большой опыт в мировую практику разработки и применения бюджетных правил. Был разработан механизм контроля за выполнением важнейших параметров ограничений. В дальнейшем количество стран, применявших в бюджетной политике бюджетные правила, постепенно увеличивалось и к 2021 г. достигло 106. МВФ координирует постоянную работу по

использованию, разработке и корректировке бюджетных правил, предоставляя официально в своих изданиях информацию по нескольким группам стран: страны с развитой экономикой, страны с формирующимся рынком, страны Европейского союза, страны не Европейского союза и данные по всем странам. Однако предоставленные данные сложно представить и оценить, поскольку не всегда понятно, о какого рода ограничениях идет речь. Поэтому авторам представляется важной задача структурировать эти правила. Являясь важным инструментом, способствующим оздоровлению бюджета и его устойчивости, они нуждаются в определенной систематизации/ классификации по различным признакам. В работе предпринята попытка создать подобного рода классификацию, которая представлена в табл. 2.

Таблица 2

Классификация бюджетных правил, сложившихся в мировой и отечественной практике

Классификационный признак	Классификация	
	1	2
1. По типам ограничений (глобальные)	<p>Правило расходов (expenditure rules) — это правила, связанные с установлением постоянных предельных значений по совокупным, первичным, процентным или текущим расходам, как в абсолютном выражении, так и в темпах роста или в процентах от ВВП.</p> <p>Правило долга (debt rules) — это бюджетные правила по лимитному уровню государственного долга, устанавливаемому в процентах ВВП или в абсолютных единицах в региональных и местных бюджетах.</p> <p>Правило бюджетного баланса (budget balance rules) устанавливает следующие ограничения: не превышать установленное предельное значение дефицита бюджета; достичь профицита бюджета как минимум в установленном размере. Подобные правила обычно выражаются в процентах ВВП, а на региональном и муниципальном уровнях — в процентах от доходов бюджета.</p> <p>Правило доходов (revenue rules) включает параметры верхнего и нижнего пределов доходов бюджета. Данное правило направлено на предотвращение роста налогового бремени в стране и роста собираемости налогов.</p>	
2. По степени распространенности	<p>Наднациональные бюджетные правила распространяются на отдельные страны, входящие в определенные наднациональные союзы, например, Европейский союз, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), Евразийский экономический союз (ЕАЭС) и др.</p> <p>Национальные бюджетные правила — это бюджетные правила, разработанные на территории государства и действующие в соответствии с национальным законодательством.</p> <p>Смешанные бюджетные правила предполагают одновременное распространение на территории государства наднациональных и национальных бюджетных правил.</p>	

Продолжение табл. 2

1	2
3. В зависимости от принадлежности стран к экспортёрам или импортерам энергоресурсов	<p>Для стран экспортёров сырьевых товаров (главным образом углеводородов) — бюджетные правила, направленные на накопление циклического избытка доходов от сырьевого экспорта в суворенных фондах. Главной задачей бюджетного правила является установление оптимального принципа аккумулирования сырьевых доходов и их дальнейшего распределения и использования с целью преодоления зависимости экономики от цен на энергоносители.</p> <p>Для стран импортирующих энергоресурсы бюджетные правила распространяются на бюджетные показатели, касающиеся долговой нагрузки бюджетов, создание резервов с учетом будущих социальных обязательств государства, ограничение объема расходов госсектора и дефицита бюджета.</p>
4. По степени реагирования на изменение экономической политической обстановки	<p>Гибкие (консервативные) бюджетные правила соответствуют сдержанной бюджетной политике, касаются ограничений бюджетных показателей в условиях экономической и финансовой нестабильности. Примером являются растущие социальные расходы на выплаты социально незащищенным слоям населения. Применение бюджетного правила неизбежно преследует долгосрочные цели и имеет консервативную направленность.</p> <p>Жесткие бюджетные правила соответствуют жесткой бюджетной политике, позволяют постепенно преодолеть консервацию рентной экономической модели и осуществить переход экономики к структурным изменениям для сглаживания эффекта Гронингена.</p>
5. В зависимости от уровня бюджета	<p>Федеральные бюджетные правила касаются ограничений параметров федерального бюджета.</p> <p>Бюджетные правила субъектов Федерации касаются ограничений параметров бюджетов субъектов федерации.</p> <p>Бюджетные правила муниципальных бюджетов касаются ограничений параметров муниципальных бюджетов.</p>
6. По степени обязательности выполнения	<p>Контролируемые бюджетные правила — это ограничения, установленные контролльным органом и являющиеся обязательными для исполнения. Например, контроль за наднациональными бюджетными правилами в Европейском союзе.</p> <p>Неконтролируемые бюджетные правила. Это определенные ограничения, которые разрабатываются в качестве ориентиров бюджета, например, процентное соотношение текущих и капитальных расходов.</p>
7. В зависимости от результата, оказываемого на бюджетную политику и экономику	<p>Эффективные бюджетные правила способны усиливать бизнес-циклы, расширять возможности для проведения контрциклической политики государства.</p> <p>Неэффективные — это бюджетные правила, которые затрудняют реализацию нестандартных решений по реализации бюджетной политики в области ускорения роста экономики.</p>
8. По срокам действия	<p>Долгосрочные — бюджетные правила, вызванные проблемами, решение которых рассчитано на долгосрочный период в несколько деловых циклов:</p> <ul style="list-style-type: none"> — сокращение и старение населения; — сокращение рентабельных месторождений энергоресурсов и т. п. <p>Эти правила корреспондируют со структурными бюджетными правилами, имеющими цель снижения зависимости экономики от энергетического сектора.</p> <p>Среднесрочные — бюджетные правила, рассчитанные на определенный срок, например, пять конструкций бюджетных правил РФ: 1-я — 2004—2007 гг.; 2-я — 2008 г.; 3-я — 2013—2014 гг.; 4-я — 2018—2020 гг.; и 5-я — 2023—2025 гг.</p>

1	2
	Краткосрочные. Бюджетные правила данного типа краткосрочны по своей природе. Примером может быть установление темпов роста расходов бюджета, которые задаются на один или несколько лет вперед, при этом никаких долгосрочных ориентиров для бюджетной политики не устанавливается.
9. По направлениям воздействия	<p>Циклические — это бюджетные правила, действующие в рамках одного делового цикла.</p> <p>Структурные — бюджетные правила, распространяющиеся на несколько деловых циклов. Как правило, это ограничения, направленные на снижение зависимости от энергетического сектора.</p> <p>Приоритеты — развитие обрабатывающих отраслей.</p>

Источник: составлена авторами.

Опыт применения бюджетных ограничений в виде правил, накопленный в мире, весьма противоречив. Не существует сегодня исследований на предмет причин достижения целей некоторыми странами в ходе выполнения бюджетных правил, и отсутствия позитивных результатов при установлении бюджетных правил в других странах. Составленная классификация бюджетных правил может в определенной степени объяснить механизм применения какого-то из бюджетных правил в различных странах в зависимости от ситуации в ней. Например, интересна практика распространения наднациональных, национальных и смешанных бюджетных правил. В отчете МВФ в разделе «развитые страны» эти данные по итогам 2021 г. выглядят так:

- страны, использующие **только наднациональные бюджетные правила**, среди развитых стран нет. Наднациональные бюджетные правила, в основном, сводятся к четырем типам ограничений;

- страны, использующие **только национальные бюджетные правила**: Австралия, ЦАР, Гонконг, Исландия, Израиль, Япония, Новая Зеландия, Норвегия, Сингапур, Швейцария и США;

- страны, использующие **преимущественно наднациональные бюджетные правила**: Кипр, Чешская Республика, Греция, Италия, Мальта, Португалия, Словения;

- страны, использующие **одинаково наднациональные и национальные бюджетные правила**: Дания, Финляндия.

Представить уровень распространенности наднациональных, национальных и смешанных бюджетных правил в мире по всем разделам: страны с развитой экономикой, страны с формирующимся рынком, страны Европейского союза, страны не Европейского союза — можно на основе данных МВФ в виде географической карты (рис. 2).

Национальные бюджетные правила, по данным карты, имеют преобладающее распространение; наднациональные бюджетные правила используются в отдельных странах Африки; остается достаточно высоким и уровень стран, не использующих бюджетные правила, и являющихся развитыми странами. В итоге можно сделать позитивный вывод о поступательной динамике распространения практики бюджетных правил в мировом сообществе.

Приведенные на рис. 1 данные о масштабах корректировок бюджетных правил в странах мирового сообщества в критических экономических условиях позволили авторам сформулировать основные выводы / предложения по практике применения бюджетных правил. Рассмотрение вопроса о полной отмене бюджетных правил на территории нашей страны, как этого требуют отдельные политические и практические работники, следует разделить на две части.

Первая — выполнение бюджетных правил, связанных с экспортом или импортом сырьевых ресурсов. Представляется, что отмена этого правила для нашей страны, на

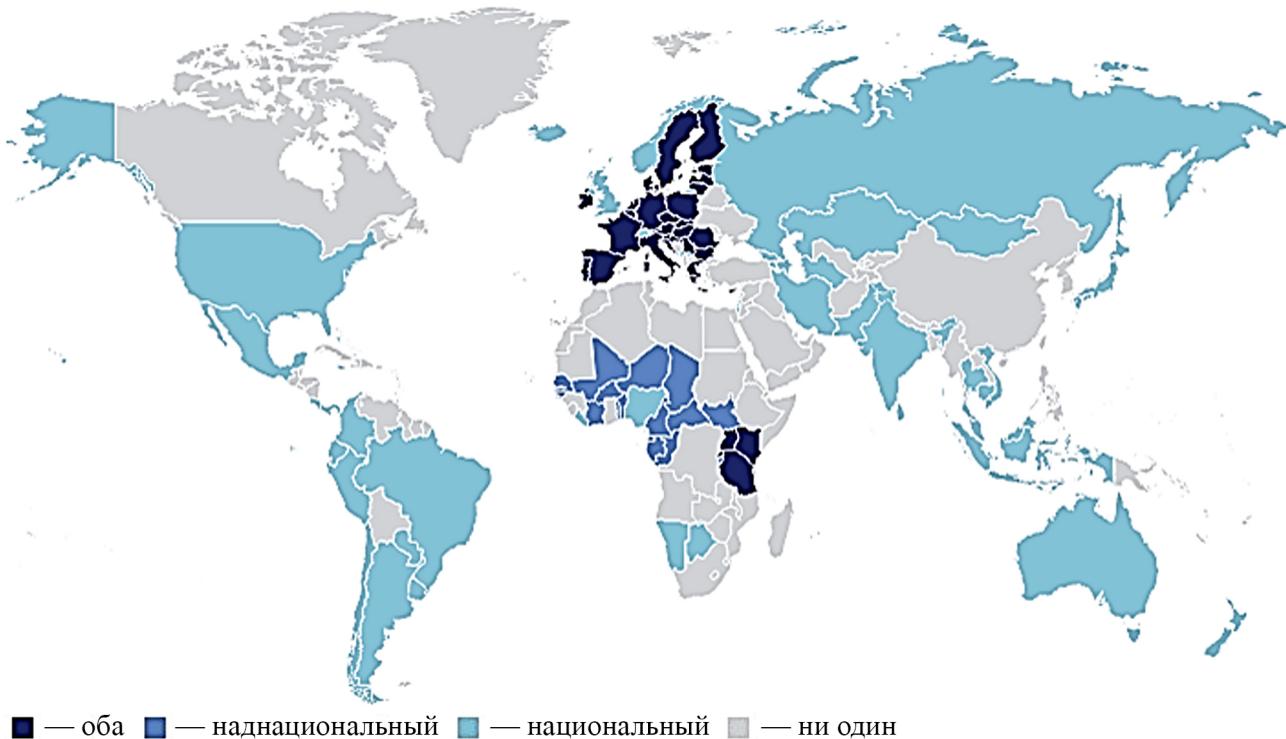


Рис. 2. Количество и вид бюджетных правил, распространенных в мире: наднациональных и национальных по итогам 2021 г. [7]

данном этапе, может быть чревата потерей макроэкономической устойчивости, которая обеспечивается за счет создания сырьевых бюджетных фондов, тесно связанных с механизмом бюджетных правил. Поэтому их отмена в рамках российской государственности может серьезно нарушить ход структурных изменений в нашей экономике.

Вторая — это собственно типы бюджетных правил, распространенные во многих государствах и касающиеся уровня долга, размера дефицита бюджета, правила доходов и расходов. Россия по выполнению бюджетных правил этого типа является государством, которое не имеет критических отклонений, как это имеет место в большинстве развитых стран. Например, согласно официальной статистике, существенных превышений по этим правилам не отмечено по итогам 2020—2022 гг. Размер внешнего долга российского государства остается в рамках, не превышающих 60 % ВВП. Объем государственного внешнего долга в 2020 г. составил 54 880,1 млн дол. США, в 2021 г. 58 557,1 млн дол., и в 2022 г. — 57 372,8 млн дол. [4]. Картина по

внутреннему госдолгу — 14 685,855 млрд р. в 2020 г., в 2021 г. 16 764,978 млрд р., а в 2022 г. — 17 416,076 млрд р. [5]. То есть очевидно отсутствие критического роста долговой нагрузки, в рамках остается и уровень дефицита государственного бюджета в этом периоде, поэтому отменять данные правила безосновательно.

2. Главным «камнем преткновения» сторонников отмены бюджетных правил является тот факт, как используются денежные средства сырьевых фондов. Согласно прежней практике на них покупали иностранную валюту и долговые обязательства развитых государств, т. е. приобретались *финансовые активы*. Теперь изменения коснулись не только валюты, она была заменена на валюты дружественных государств, но и долговых ценных бумаг, вопрос по которым не совсем ясен. Однако сторонники отмены бюджетного правила настаивают на том, чтобы на денежные средства сырьевых фондов приобретались не *финансовые активы*, а осуществлялось инвестирование непосредственно в отрасли российской экономики для уско-

ренных структурных преобразований, касающихся импортозамещения и развития военно-промышленного комплекса. Есть и мнение отдельных ученых, предлагающих приобретать на средства сырьевых фондов акции отечественных предприятий, связанных прежде всего с процессами цифровизации. Существующая полемика по поводу использования средств сырьевых фондов представляется так: или только финансовые активы, или реальные. Авторское мнение скорее сводится к наличию и финансовых, и реальных активов, но с установлением заранее ограниченных параметров, как это сделано в бюджетных правилах 2023—2025 гг. Но это не отмена бюджетного правила, а скорее придание ему большей гибкости и эффективности в зависимости от ситуации в стране и в мировом сообществе.

3. Концепция нового бюджетного правила на 2023—2025 гг. менялась несколько раз и в итоге она имеет наиболее взвешенный подход:

– средства сырьевых фондов направляются в финансовые активы ФНБ, но эти активы до 60 % будут состоять из юаней и до 40 % из золота. Иностранные валюты недружественных стран: евро, иены и фунты стерлингов не будут размещаться на счетах ФНБ в ЦБ РФ;

– планирование в 2023—2025 гг. ежегодной суммы базовых нефтегазовых доходов в размере 8 трлн р., что означает, и это впервые, отказ от цены отсечения по нефти марки Urals. Представляется данное ограничение как смягчение политики распределения нефтегазовых доходов, направленное на увеличение средств, инвестируемых в реальный сектор экономики.

4. По-нашему мнению, механизм защиты бюджетной политики в виде бюджетных правил от экономической нестабильности имеет право на существование не только на уровне бюджета государства (субъектов и муниципалитетов). По большому счету, он в разной степени может быть использован и на уровне формирования бюджетов предприятий (воз-

можны другие критерии и количественные показатели). Важно, что эти ограничения способствуют повышению ответственности руководства за устойчивость бюджетов. Еще одним важнейшим аспектом применения бюджетных правил является население, которое также должно быть вовлечено в ограничительный механизм формирования семейных бюджетов как важнейшей составляющей финансовой грамотности.

Библиографический список

1. Альберто А., Арданья С., Перотти Р., Скьянтарелли Ф. Налого-бюджетная политика, прибыль и инвестиции // American Economic Review. 2002. № 92 (3 июня). С. 571—589.
2. Фрага А. Призыв к новым бюджетным правилам // Финансы и развитие. 2022. Март. С. 14—15.
3. Белоусова А.А. Новое бюджетное правило на 2018—2020 гг. // Научный вестник ЮИМ. 2018. №1. С. 67—75.
4. Государственный внешний долг Российской Федерации (2011—2022 гг.). URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/external/structure?id_65=69444-gosudarstvennyi_vneshnii_dolg_rossiiskoi_federatsii_2011-2022_gg.
5. Государственный внутренний долг Российской Федерации (2020—2022 гг.) URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/internal/structure?id_4=93479-tablitsy_ezhemesyachnykh_znachenii_obema_gosudarstvennogo_vnutrennego_dolga_rossiiskoi_federatsii.
6. Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5—28.
7. Набор данных о финансовых правилах 1985—2021. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/matrix/matrix.htm>.
8. Швандар К.В., Черкасов В.Ю., Бурова Т.Ф. «Голландская болезнь»: применение бюджетного правила и роль структурных реформ // Финансовый журнал. 2017. № 5(39). С. 20—32.
9. Шмиголь Н.Б. Бюджетные правила как инструмент достижения финансовой стабильности и экономического роста // Экономика и управление. 2017. №1. С. 66—74.