

Научная статья

УДК 336.143

EDN GZRACI

DOI 10.17150/2411-6262.2024.15(2).752-767

Д.Ю. Федотов^{1, 2✉}, Т.В. Сорокина³¹ Байкальский государственный университет, г. Иркутск,

Российская Федерация

² Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,

Российская Федерация

³ Законодательное Собрание Иркутской области, г. Иркутск,

Российская Федерация

Автор, ответственный за переписку: Д.Ю. Федотов, fdy@inbox.ru

ПРИМЕНЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ СТРАНАМИ, ОБЛАДАЮЩИМИ ЗНАЧИТЕЛЬНЫМИ ДОХОДАМИ ОТ ЭКСПОРТА СЫРЬЯ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена исследованию применения бюджетных правил в странах, получающих значительные доходы от экспорта сырья. К их числу относится Россия. Зависимость от конъюнктуры цен на сырьевые товары на мировых рынках приводит к нестабильности доходов бюджетов этих стран. Поэтому бюджетные правила призваны преодолеть процикличность динамики поступления доходов в бюджет таких стран. Целью исследования является рассмотрение зарубежных успешных практик использования бюджетных правил и их сопоставление с российскими особенностями применения бюджетных правил. В ходе исследования установлено, что чаще всего в зарубежных странах применяются бюджетные правила, которые ограничивают величину расходов бюджета и максимальный объем государственного долга. Распространенной практикой является создание резервных фондов, в которых накапливаются дополнительные доходы от экспорта сырьевых товаров. В России бюджетные правила ограничивают величину расходов Фонда национального благосостояния на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета Социального фонда. Средства Фонда национального благосостояния формируются за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета. Действующие в России бюджетные правила позволяют покрывать бюджетный дефицит, не прибегая к значительным заимствованиям, государственный долг России значительно ниже, чем в большинстве других стран G-20. Проведенный анализ установил, что применение бюджетных правил в России обеспечивает сбалансированность федерального бюджета.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Бюджет, бюджетные правила, дефицит бюджета, Фонд национального благосостояния, государственный долг, нефтегазовые доходы.

ФИНАНСИРОВАНИЕ. Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету при Правительстве РФ.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 5 мая 2024 г.; дата принятия к печати 21 июня 2024 г.; дата онлайн-размещения 30 июня 2024 г.

Original article

D.Yu. Fedotov^{1, 2✉} , T.V. Sorokina³¹ Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation² Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation³ Legislative Assembly of the Irkutsk Region, Irkutsk, Russian Federation

Corresponding author: D.Yu. Fedotov, fdy@inbox.ru

THE APPLICATION OF BUDGET RULES BY COUNTRIES WITH SIGNIFICANT REVENUES FROM THE EXPORT OF RAW MATERIALS

ABSTRACT. The article is devoted to the study of the application of budget rules in countries that receive significant revenues from the export of raw materials. Russia is one of them. Dependence on commodity prices in world markets leads to instability in the revenues of these countries. Therefore, the budget rules are designed to overcome the procyclical dynamics of revenue flows to the budget of such countries. The purpose of the study is to consider foreign successful practices in the use of budget rules and compare them with the Russian peculiarities of the application of budget rules. The study found that most often in foreign countries budget rules are applied that limit the amount of budget expenditures and the maximum amount of public debt. It is a common practice to create reserve funds in which additional income from the export of commodities is accumulated. In Russia, budget rules limit the amount of expenditures of the National Welfare Fund to cover the deficits of the federal budget and the budget of the Social Fund. The revenues of the National Welfare Fund are formed at the expense of oil and gas revenues of the federal budget. The current budget rules in Russia make it possible to cover the budget deficit without resorting to significant borrowing, Russia's public debt is significantly lower than in most other G-20 countries. The analysis has found that the application of budget rules in Russia ensures the balance of the federal budget.

KEYWORDS. Budget, budget rules, budget deficit, National Welfare Fund, public debt, oil and gas revenues.

FUNDING. The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds on a state assignment to the Financial University under the Government of the Russian Federation.

ARTICLE INFO. Received May 5, 2024; accepted June 21, 2024; available online June 30, 2024.

Введение

При проведении своей бюджетной политики страны мира все активнее применяют бюджетные правила. По состоянию на конец 2021 г. около 105 стран приняли по крайней мере одно бюджетное правило, что на 11 стран больше, чем в 2015 г., и на 96 стран больше, чем в 1985 году [1]. Наиболее остро задача по применению бюджетных правил стоит перед странами, обладающими значительными доходами бюджета от экспорта сырьевых товаров. В этих странах с наибольшей силой проявляется проблема процикличности исполнения государственного бюджета.

Конъюнктура цен на сырьевые товары подвержена значительным колебаниям на мировых рынках, их величина в течение периода подъема-спада может изменяться в 3–4 раза. В период подъема делового цикла значительно вырастают цены на сырьевые товары из-за роста совокупного спроса на них, спад деловой активности сопровождается снижением цен на сырьевые товары более высокими темпами, чем на готовую продукцию. Цены несырьевых товаров обладают меньшей эластичностью к деловым циклам из-за наличия предельных минимальных

ограничений цены себестоимостью их производства. Тогда как цена сырьевых товаров может изменяться в широком диапазоне, так как она содержит рентные составляющие, не обусловленные себестоимостью добычи природных ресурсов. Высокая конкуренция на сырьевых мировых рынках в период спада делового цикла приводит к тому, что страны с низкими издержками добычи полезных ископаемых готовы сократить в цене реализуемых сырьевых товаров долю изымаемой природной ренты ради того, чтобы значительно не сокращать сбыт производимой продукции, сильно не снижать объемы добычи и величину занятости. Гибкое ценообразование сырьевых товаров оборачивается нестабильностью цен на эти товары на мировых сырьевых рынках и как следствие, нестабильностью доходов государственных бюджетов стран мира, в которых эти доходы занимают значительную часть. В этой связи целью исследования является анализ зарубежных успешных практик использования бюджетных правил и их сопоставление с российскими особенностями применения бюджетных правил.

Обзор литературы по исследованию бюджетных правил

Имеется значительное количество публикаций в отечественных и зарубежных научных изданиях, посвященных исследованию проблем применения бюджетных правил. Официальное определение бюджетного правила в российском законодательстве отсутствует, но ряд исследователей сформулировал авторские определения этого понятия. Н.С. Шмиголь к бюджетному правилу относит «совокупность ограничений на определенные параметры бюджета, установленные пределы соответствующих бюджетных агрегатов» [2, с. 67]. По мнению Л.Н. Мулендеевой «бюджетные правила представляют собой количественные ограничения на отдельные параметры бюджета: размер государственного долга, дефицит, расходы (в % ВВП, темпы роста), доходы» [3, с. 466].

В научной литературе рассматриваются различные виды бюджетных правил. И.М. Лычева и В.А. Молчанова составили обширный перечень классификаций бюджетных правил: по типам ограничений — правило расходов, правило долга, правило бюджетного баланса, правило доходов; по степени распространенности — национальные, наднациональные, смешанные; по степени реагирования на изменение экономической обстановки — гибкие, жесткие; по степени обязательности выполнения — контролируемые, неконтролируемые; по срокам действия — долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные [4].

В научных публикациях раскрыты цели применения бюджетных правил. А.Н. Комарницкая и И.А. Соколов отмечают, что применение бюджетных правил «направлено на сужение фискальной свободы правительства и повышение бюджетной дисциплины» [5, с. 28]. С.С. Лазарян и др., анализируя международный опыт функционирования бюджетных правил, выделяют следующие положительные эффекты от их применения: «применение бюджетных правил при разработке фискальной политики позволяет улучшить контроль над бюджетным дефицитом и повысить макроэкономическую стабильность; кроме того, они оказывают позитивное влияние на долгосрочный экономический рост и состояние бюджета» [6, с. 65].

Целый ряд исследований посвящен выявлению особенностей применения бюджетных правил странами, обладающими значительными доходами бюджета от экспорта сырьевых товаров. А.Л. Кудрин и И.А. Соколов утверждают, что для стран извлекающих значительные доходы от экспорта сырьевых ресурсов важным компонентом является долгосрочное применение бюджетных правил, которое придает им устойчивость и адаптивность к любым внутренним и внешним воздействиям [7]. Н.С. Шмиголь и М.Н. Фешина проанализировали, каким обра-

зом бюджетные правила используются для обеспечения эффективности управления нефтегазовыми доходами бюджета [8].

Учитывая специфику стран-экспортеров нефти, доходы бюджета которых обычно в гораздо большей степени зависят от своих природных ресурсов, А.Э. Апети, О. Басдеван и В. Салинс оценили преимущества применения бюджетных правил в 57 странах, получающих значительные доходы от экспорта, за период 1976–2021 гг. По результатам проведенного исследования были выявлены следующие особенности применения бюджетных правил в странах богатых природными ресурсами:

- увеличение объема внешнеторговых операций связано с ускорением роста реальных государственных расходов и сокращением ненефтегазовых доходов бюджета, что подтверждает процикличность государственных расходов;

- бюджетные правила помогают снизить процикличность бюджетных доходов, но только в странах-экспортерах нефти;

- бюджетные правила улучшают баланс первичных ресурсов во всех странах, богатых природными ресурсами, оказывая большее влияние на страны-экспортеры нефти [9].

С. Хатруби, Ш. Алуи с помощью методов вейвлет-корреляции провели анализ взаимосвязи показателей добычи нефти и бюджетных показателей в Саудовской Аравии в период 1970–2016 гг. В результате проведенного исследования был выявлен проциклический характер бюджетной политики в стране благодаря наличию отрицательной корреляции между ненефтяным балансом и ценами на нефть и положительной корреляции между государственными расходами и изменениями цен на нефть [10].

В свою очередь А.Б. Абубакар, М. Мухаммад, С. Менса провели исследование зависимости государственного бюджета Нигерии от динамики цен на нефть, которая приносит значительные доходы в государственный бюджет. В результате исследования было выявлено, что с одной стороны введение бюджетных правил ухудшает финансовое положение правительства в краткосрочной перспективе, ограничивая их возможности по распоряжению бюджетными средствами, однако с другой стороны, в долгосрочной перспективе это благоприятно сказывается на проведении бюджетной политики в стране [11].

Исследованию проблем исполнения государственного бюджета и осуществлению бюджетного процесса посвящены статьи [12–14].

Методы исследования

В ходе исследования особенностей применения бюджетных правил в России и в зарубежных странах применялись методы статистического динамического анализа, индукции, дедукции, научного обобщения, аналогии, классификации. Источником данных послужила статистическая информация, представленная на официальных сайтах Министерства финансов России, Федеральной службы государственной статистики. Официальные документы, к числу которых относится Бюджетный Кодекс России взяты из справочной правовой системы «Консультант+».

Зарубежный опыт применения бюджетных правил

Страны богатые полезными ископаемыми наращивают государственные расходы в период экономического подъема, однако в период экономического спада государственные расходы уже сложнее сократить, чем их нарастить. Поэтому эти страны вынуждены прибегать к заимствованиям, увеличивая государственный долг. В этой связи наибольшей актуальностью обладает разработка работающих бюджетных правил для стран, обладающих значительными доходами бюджета от

экспорта сырьевых товаров, позволяющих снизить процикличность государственных доходов.

Вместе с тем страны богатые природными ресурсами при принятии бюджетных правил могут преследовать иные цели. В Норвегии важной задачей является ограничение рисков «голландской болезни». Кроме того, Норвегия и Восточный Тимор вводя бюджетные правила стремятся достичь равенства распределения рентных доходов между поколениями. В свою очередь для стран Латинской Америки, таких как Чили и Перу, по мнению исследователей доминирующей задачей является сдерживание роста государственного долга.

За последние два десятилетия все большее число стран, богатых природными ресурсами, применяли бюджетные правила при реализации бюджетной политики. В 2000 г. Канада, Норвегия, Колумбия, Индонезия, Нигер и Перу являлись странами богатыми природными ресурсами, активно применявшими бюджетные правила. Со временем число богатых ресурсами стран, в которых действует по крайней мере одно бюджетное правило, выросло до 23 в 2019 г., а затем снизилось до 17 в 2021 г. из-за сокращения бюджетных доходов под воздействием экономического спада, обусловленного пандемией COVID-19. В первой половине 2000-х гг. рост числа стран, богатых природными ресурсами, придерживающихся бюджетных правил, был особенно значительным, утроившись с 5 в 2000 г. до 15 к 2004 г. [15].

Страны, получающие значительные доходы от экспорта нефти, в бюджетной политике чаще всего применяют модель постоянного нефтяного дохода (Permanent oil income model) предполагающую, что страны-производители нефти должны поддерживать свое финансовое и нефтяное благосостояние на постоянном уровне, сохраняя тем самым, поступление обязательных платежей в государственный бюджет в стабильном объеме [16].

Успешным признается опыт применения бюджетных правил в Норвегии. Норвегия является крупнейшим экспортером нефти и газа, нефтегазовый экспорт достигает половины величины экспорта страны. Применение бюджетных правил в этой стране преследует различные цели, одной из ключевых из них является распределение рентного дохода между поколениями. Для достижения этой цели в 1990 г. был создан Государственный пенсионный фонд Норвегии (норв. Statens pensjonsfond) для аккумуляции нефтегазовых доходов бюджета для будущих поколений. Он состоит из двух отдельных суверенных фондов, принадлежащих правительству Норвегии. Первый из них, Глобальный государственный пенсионный фонд (Statens pensjonsfond utland) осуществляет инвестирование избыточных доходов норвежского нефтяного сектора. По состоянию на март 2024 г. он имел активы на сумму более 1,6 трлн долл. США и владел в среднем 1,5 % всех зарегистрированных на бирже мировых компаний, что делало его крупнейшим в мире единым суверенным фондом благосостояния с точки зрения общего объема активов. Это составляет 295 тыс. долл. США на одного гражданина Норвегии. Второй фонд — Государственный пенсионный фонд Норвегии меньше по размеру, он был создан в 1967 г. как разновидность фонда национального страхования. Он управляется отдельно от Глобального фонда и ограничен внутренними и скандинавскими инвестициями.

Данные фонды сочетают в себе свойства накопительного и стабилизационного фондов. С одной стороны, они аккумулируют средства для финансирования благосостояния будущих поколений, а также для выплаты в будущем пенсий текущему поколению. С другой стороны, эти фонды способствуют преодолению процикличности государственных доходов изымая избыточные бюджетные поступления в стабилизационный фонд, не направляя их на текущие бюджетные расходы, а расходуя их в период, когда сократятся бюджетные поступления из-

за ухудшения конъюнктуры цен на сырьевые товары. Это в свою очередь позволяет сдерживать излишнее укрепление норвежской кроны. С 2001 г. в Норвегии действует бюджетное правило, призванное упорядочить использование нефтяных доходов, согласно которому дефицит государственного бюджета, рассчитанный без учета нефтяных доходов, должен приближаться в долгосрочной перспективе к ожидаемой средней величине доходности активов Государственного пенсионного фонда Норвегии, оцениваемой на уровне 4% [17].

Чили получает значительные доходы от экспорта меди. С целью обеспечения контрцикличности бюджетного процесса в Чили в 1985 г. был создан Стабилизационный фонд меди (Copper Stabilization Fund), средства которого формируются за счет поступлений от государственной медедобывающей компании CODELCO в случае превышения текущей контрактной цены меди над расчетной базовой ценой, которая рассчитывается на основе долгосрочного тренда. Этот фонд выполняет стабилизационную функцию, его средства направляются на покрытие бюджетного дефицита в период сокращения государственных доходов из-за неблагоприятной конъюнктуры цен на мировых рынках. Из-за хронического дефицита бюджета в конце XX в. в Чили с 2001 г. было введено бюджетное правило, в соответствии с которым годовая величина бюджетных расходов планируется исходя из ожидаемой величины структурных компонентов расходов. Ожидаемая величина структурных компонентов расходов рассчитывается на основе сценарных условий, в которых прогнозируется цена меди и развитие экономики страны. Это бюджетное правило устанавливает ежегодный структурный профицит бюджета в размере 1% ВВП. Тем самым чилийское бюджетное правило направлено на сокращение бюджетного дефицита в неблагоприятные годы [там же].

В Чили обеспечивают независимый фискальный надзор 2 бюджетных совета, которым поручено осуществлять контроль за выполнением бюджетных правил. Комитет экспертов по определению разрыва выпуска регулярно составляют прогнозы деятельности металлургической отрасли страны. В его состав входят 14 экономистов из научно-исследовательских организаций. Состав Комитета ежегодно утверждает Министерство финансов. Каждый эксперт составляет свой прогноз развития отрасли, из которых отбирается 12 усредненных прогнозов, отбрасываются самый оптимистичный и пессимистичный. В состав второго совета, Комитета экспертов по определению среднесрочной цены меди, также входят 14 независимых экспертов, но уже из добывающих и смежных с ними предприятий, а также финансовые аналитики. Этот Комитет аналогичным образом, что и предыдущий, отбирает 12 наиболее оптимальных прогнозов цены на медь, на основе которых составляется прогноз доходов чилийского бюджета от добычи меди [18].

Анализируя применения различных типов правил (именно правил о расходах, правилах о доходах, правилах о сбалансированности бюджета и правил о государственном долге) было установлено значительное влияние правил о сбалансированности бюджета и государственного долга на повышение устойчивости государственного бюджета.

В Ботсване финансовые правила основаны на необязательных политических требованиях. Существует четыре основных правила, регулирующих государственные расходы, баланс бюджета и государственный долг:

- правило ориентировочных расходов на основе индекса устойчивого бюджетирования (SBI). Установленный в середине 1990-х годов, SBI рассчитывает соотношение текущих расходов (за исключением расходов на развитие) к доходам, не связанным с добычей алмазов, с целью поддержания коэффициента ниже 1. Соблюдение этого правила позволяет использовать доходы от продажи алмазов для финансирования накопления финансовых активов и расходов на развитие;

- расходы на развитие должны составлять не менее 30% от общего объема расходов;
- целевой показатель положительного сальдо бюджета;
- официальный лимит государственного долга (который должен быть ниже 40 % ВВП).

Ботсвана сохранила достаточный уровень бюджетных доходов несмотря на то, что не строго соблюдала бюджетные правила. В этой стране доходы от продажи алмазов поддерживались на высоком уровне, что позволило стране сохранить государственный долг на низком уровне. Даже после пандемии совокупный государственный долг составил 24 % ВВП в 2021–2022 гг.

В 2010 г. Монголия приняла Закон о бюджетной стабильности, который установил обязательные к исполнению бюджетные правила начиная с 2013 г.:

- верхний предел структурного дефицита составляет 2 % ВВП. Структурный дефицит определяется структурными доходами, при этом доходы от ресурсов оцениваются на основе скользящего среднего значения цен на минеральное сырье за 16 лет;
- ограничение роста несырьевых расходов бюджета, соотносимых к темпам роста ВВП;
- верхний предел государственного долга (изменялся каждый год в период 2014–2021 гг.).

Монголия не всегда соблюдала утвержденные бюджетные правила. Частые пересмотры правил были вызваны потребностью наращивания бюджетных расходов в кризисные периоды. Несоблюдение и частые пересмотры правил подрывали доверие к ним и привели к нестабильным расходам и резкому увеличению государственного долга.

Восточный Тимор принял два правила, регулирующих использование доходов от продажи нефти, не придавая им обязательной силы. Нефтяной фонд (НФ), созданный в 2005 г., управляет доходами от продажи нефти в стране, инвестируя свои активы за рубежом. Все доходы от продажи нефти поступают в НФ, и НФ может использоваться только для покрытия дефицита бюджета.

Трансферты из НФ в государственный бюджет осуществляются в соответствии с принципом поддержания реальной стоимости государственных доходов в соответствии с методологией, в целом соответствующей гипотезе о постоянном доходе: трансферты равны расчетному устойчивому доходу, который составляет 3 % от величины финансовых активов в НФ, увеличенные на чистую приведенную стоимость будущих доходов от продажи нефти. Цель бюджетного правила заключается в том, чтобы установить ограничения на способность правительств расходовать государственные ресурсы без угрозы долгосрочной бюджетной устойчивости.

Правило о трансфертах было дополнено политическим обязательством поддерживать верхний предел величины внешнего государственного долга на уровне 3 % в год. Это правило также требовало от правительства сопоставлять стоимость внешних заимствований со средним уровнем доходности инвестиций НФ.

До 2008 г. правительство Восточного Тимора расходовало доходы от продажи нефти умеренно, а трансферты в государственный бюджет для финансирования ненефтяного дефицита бюджета были меньше предполагаемого устойчивого дохода. В результате чистые активы НФ быстро выросли с 0,4 млрд долл. США в 2005 г. до 4,2 млрд долл. США в 2008 г. (647 % ненефтяного ВВП страны). С 2009 г. страна начала выводить из НФ средства, превышающие величину предполагаемого устойчивого дохода, для финансирования крупных инфраструктурных проектов. Это привело к значительному замедлению темпов накопления активов, но объем НФ все равно вырос до величины 19,6 млрд долл. США в 2021 г. (око-

ло 1 100 % ненефтяного ВВП). Тем не менее, финансовая устойчивость страны в настоящее время находится под угрозой из-за истощения нефтяных месторождений, ограниченного прогресса в диверсификации экономики и сохранения потребности в средствах для развития экономики страны, включая инфраструктуру.

Бюджетные правила сами по себе являются нормами, устанавливающими правила осуществления бюджетного процесса, включая порядок формирования государственных доходов, осуществления бюджетных расходов, управления государственным долгом и т.п. В тоже время некоторые страны, обладающие доходами бюджета от экспорта сырьевых товаров, устанавливают правила применения самих бюджетных правил. В частности, в Танзании Законом «Об управлении доходами от нефти и газа»¹ (пункт 16) определены принципы соблюдения бюджетных правил, регулирующих управление государственными доходами от добычи нефти и газа:

- защита экономики от неизбежной волатильности доходов от нефти и газа;
- наличие неопределенности в отношении сроков и размера поступления нефтегазовых доходов;
- соблюдение бюджетной конвергенции для Восточноафриканского валютного союза;
- поддержание роста расходов, соответствующего способности экономики к освоению средств;
- отказ от заимствований в тех случаях, когда правительство располагает финансовыми сбережениями;
- диверсификация и открытость экономики в целях обеспечения устойчивого развития;
- обеспечение усилий по сбору доходов из источников, не связанных с нефтью и газом;
- защита интересов будущего поколения посредством расходов на альтернативные инвестиции, включая развитие человеческого капитала и сбережение накоплений.

Анализ применение бюджетных правил в России

Обычно считается, что первое бюджетное правило в России было введено в 2004 г. с созданием Стабилизационного фонда, в который зачислялись дополнительные доходы федерального бюджета России от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) с сырой нефти и вывозных таможенных пошлин на экспортируемую нефть при превышении базовой цены нефти, величина которой была установлена на уровне 20 долл. США за баррель. Благодаря тому, что фактическая цена нефти стабильно превышала базовую величину, удалось значительно нарастить размер Стабилизационного фонда. К 2008 г., к моменту его закрытия, величина Стабилизационного фонда достигла 3,8 трлн р. С 1 января 2008 г. Стабилизационный фонд был ликвидирован посредством разделения на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (ФНБ).

Стабилизационный фонд, а также созданные позднее Резервный фонд и ФНБ, достаточно успешно выполняли стабилизирующую функцию бюджетного процесса, как это свойственно аналогичным финансовым стабилизационным фондам, созданным в других странах, получающих значительные доходы от экспорта сырья. В период значительного роста бюджетных доходов, вызванного благоприятной конъюнктурой на мировых сырьевых рынках, указанные фонды сдержива-

¹ The United Republic Of Tanzania The Oil And Gas Revenues Management Act, No. 22 18th September, 2015.

ли избыточное расширение бюджетных расходов, а при сокращении доходов от экспорта сырья они становились источником покрытия бюджетного дефицита.

Введенное с 2008 г. бюджетное правило предполагало разделение доходов федерального бюджета на 2 категории: нефтегазовые и ненефтегазовые. К нефтегазовым доходам отнесены НДС на углеводороды и вывозные таможенные пошлины на сырую нефть, природный газ и нефтепродукты. Остальные доходы были отнесены к ненефтегазовым. Соотношение между указанными категориями доходов изменялось из года в год, обычно нефтегазовые доходы составляли 30–40 % в структуре доходов федерального бюджета, и только в период 2012–2014 гг. их величина превысила поступление ненефтегазовых доходов. В последние годы доля нефтегазовых доходов сократилась, достигнув к 2023 г. 30,3 %, о чем свидетельствуют данные рис. 1.

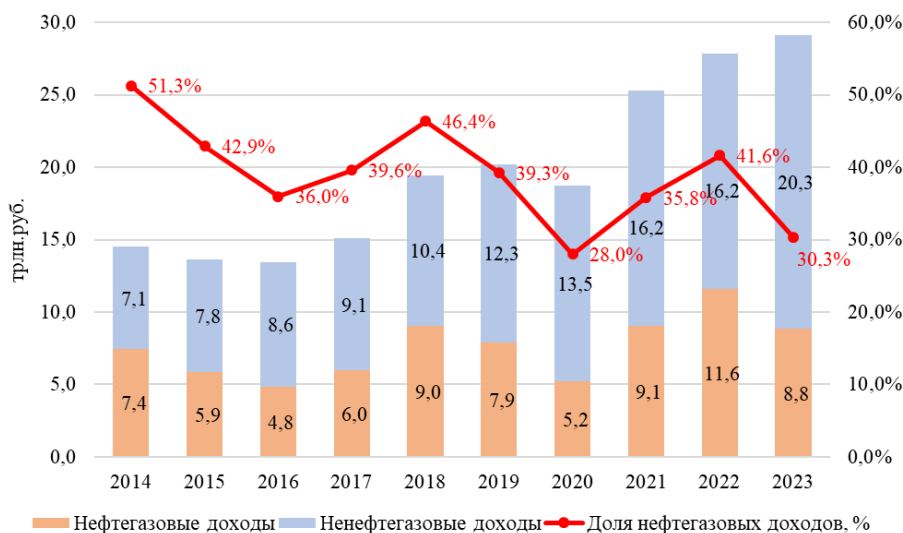


Рис. 1. Соотношение нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета России в 2014–2023 гг.*

* Составлен авторами по данным официального сайта Министерства финансов России. URL: <https://minfin.gov.ru>.

Сумма превышения расходов федерального бюджета над его ненефтегазовыми доходами образует ненефтегазовый дефицит, он представляет собой расчетную величину дефицита бюджета, которая образовалась бы в случае, если бы в России отсутствовали доходы от экспорта углеводородов. В свою очередь, нефтегазовые доходы рассматриваются в качестве источника покрытия ненефтегазового дефицита. Суммы нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда, используемые для финансирования ненефтегазового дефицита, официально называются нефтегазовым трансфертом. При этом было введено бюджетное правило, согласно которому нефтегазовый трансферт должен постепенно снижаться с 6,1 % ВВП в 2008 г. до 3,7 % ВВП к 2011 г. Кроме того, до 2013 г. действовало правило, согласно которому ненефтегазовый дефицит федерального бюджета не может превышать 4,7 % прогнозируемого ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете (ст. 96.7 Бюджетного Кодекса РФ). Но как видно из данных, представленных на рис. 2, с отменой этого бюджетного

правила в 2013 г. ненефтегазовый дефицит стабильно стал превышать величину действовавшего ранее предела.

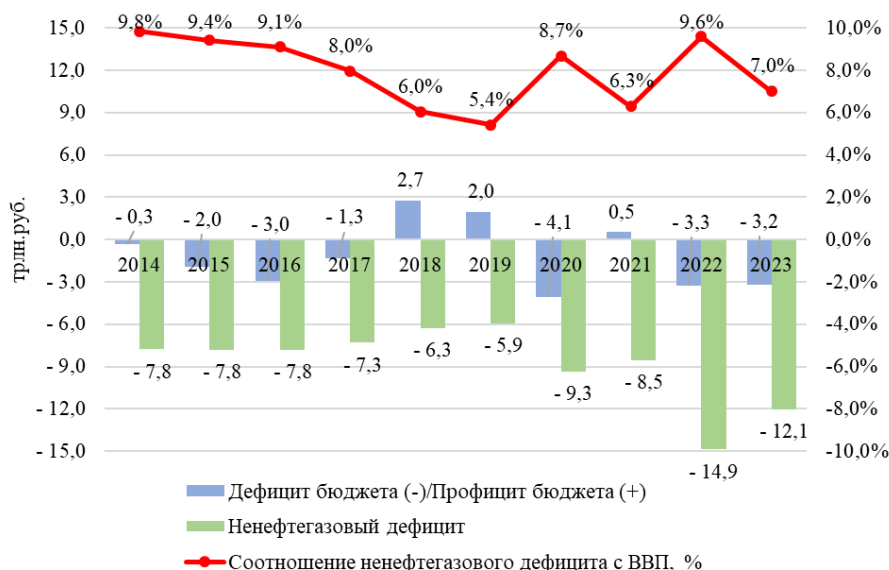


Рис. 2. Величина дефицита (профицита) федерального бюджета России в 2014–2023 гг.*

* Составлен авторами по данным официального сайта Министерства финансов России. URL: <https://minfin.gov.ru>. и Федеральной службы государственной статистики. URL: www.rosstat.gov.ru.

Представленные данные демонстрируют, что ненефтегазовый дефицит федерального бюджета ежегодно составляет от 6 до 15 трлн р., и только нефтегазовый трансферт (за счет доходов от экспорта углеводородов) позволяет несколько сбалансировать бюджет, а в отдельные годы (в 2018, 2019 и 2021 гг.) достичь профицита бюджета. Однако величина ненефтегазового дефицита находится на высоком уровне, приближаясь к 10 % ВВП.

С 2018 г. произошли существенные изменения в применении бюджетных правил в России: был ликвидирован Резервный фонд и единственным фондом, который выполняет стабилизирующую функцию в бюджетном процессе России остался ФНБ. Величина ФНБ в настоящее время используется в качестве ориентира для установления ограничений при расходовании средств федерального бюджета. Если на конец финансового года величина ФНБ превышает 5 % ВВП страны, то средства ФНБ могут быть использованы на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета Фонда пенсионного и социального страхования РФ (Социального фонда) в пределах суммы недополученных нефтегазовых доходов бюджета. Если же величина ФНБ составила менее 5 % ВВП страны, то средства ФНБ могут быть использованы на покрытие дефицитов федерального бюджета и Социального фонда в объеме не более 1 % ВВП. В свою очередь, недополученные нефтегазовые доходы федерального бюджета образуются в случае, если прогнозируемые нефтегазовые доходы федерального бюджета окажутся менее рассчитанных исходя из базовых цен на нефть и природный газ, которые в настоящее время в Бюджетном Кодексе России установлены на уровне: на нефть — 60 долл. США за баррель; на природный газ — 250 долл. США за тыс. куб. м.

Как мы видим из данных, приведенных на рис. 3, за весь период применения указанного бюджетного правила (2018–2023 гг.) только в 2018 г. величина ФНБ оказалась ниже установленного предела в 5 %. Сложившаяся ситуация позволила министерству финансов России направить средства ФНБ на покрытие дефицитов федерального бюджета и Социального фонда ориентируясь на величину недополученных нефтегазовых доходов бюджета. Это свидетельствует о стабильности накопленных бюджетных резервов страны.

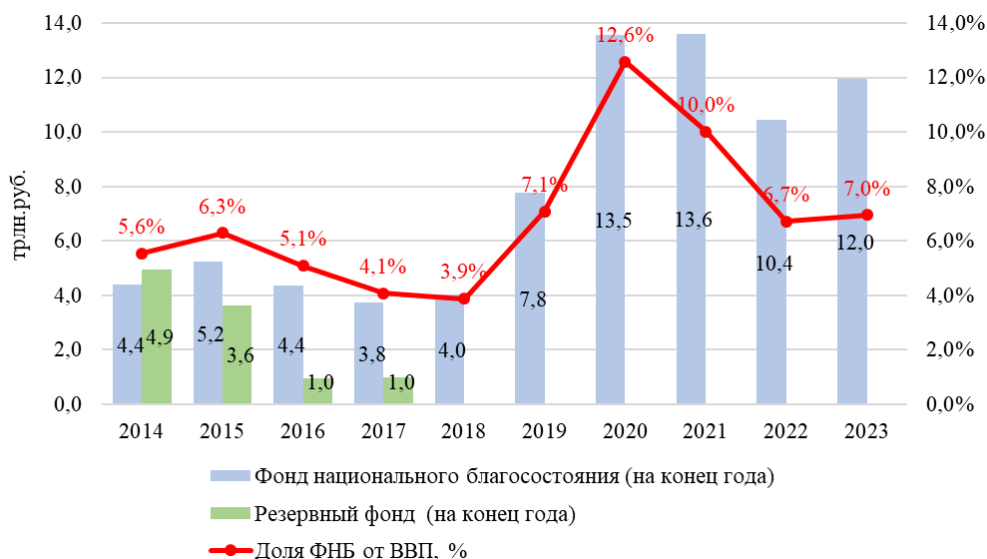


Рис. 3. Величина Фонда национального благосостояния и Резервного фонда в 2014–2023 гг.*

* Составлен авторами по данным официального сайта Министерства финансов России. URL: <https://minfin.gov.ru> и Федеральной службы государственной статистики. URL: www.rosstat.gov.ru.

В качестве одного из результатов применения бюджетных правил можно рассматривать бремя долговой нагрузки на бюджет страны. В России отсутствует бюджетное правило, ограничивающее величину государственного долга, однако оно применяется во многих развитых странах, например, в Европейском Союзе предельная величина госдолга установлена на уровне 60 % ВВП. Долговое бюджетное правило имеет большое значение для обеспечения эффективности бюджетного процесса, так как наличие такого рода ограничения не позволяет необоснованно наращивать бюджетные расходы, способствует обеспечению сбалансирования бюджета. Кроме того, низкая величина государственного долга позволяет сократить расходы на обслуживание долга (включая расходы на его погашение и выплату процентов), тем самым появляется возможность для более рационального использования бюджетных средств. В России не вводились ограничения на величину госдолга потому, что в этом не было необходимости, так как с начала XXI в., когда были досрочно погашены внешние займы, совокупная величина внутреннего и внешнего долга находилась на уровне, не превышающем 20 % ВВП. Согласно данным, приведенным на рис. 4, в течение последних 10 лет государственный долг России по отношению к ВВП сначала вырос к 2020 г. до 17,5 %, затем стал постепенно снижаться до 14,7 % к 2023 г. В абсолютном выражении его величина выросла до 25,3 трлн р., из которых $\frac{4}{5}$ приходится на вну-

тренний долг. Таким образом, с позиции долговой нагрузки федеральный бюджет России следует признать более устойчивым по сравнению с бюджетами многих других стран G-20, где долговая нагрузка достигает значительной величины, в том числе в США — 120,4 % от ВВП в 2021 г., в Великобритании — 185,4 %, в Японии — 216,4 %. Поэтому в настоящее время для России нет необходимости вводить бюджетное правило, ограничивающее максимальную величину государственного долга.

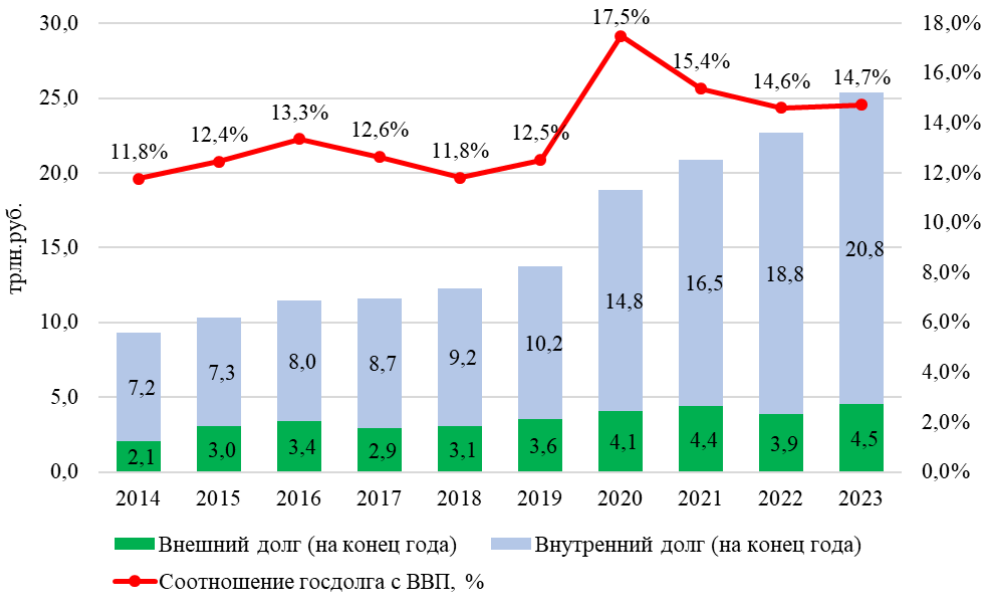


Рис. 4. Величина государственного долга России в 2014-2023 гг.*

* Составлено автором по данным официального сайта Министерства финансов России. URL: <https://minfin.gov.ru> и Федеральной службы государственной статистики. URL: www.rosstat.gov.ru.

Заключение

По результатам рассмотрения зарубежного опыта применения бюджетных правил установлено, что бюджетные правила являются распространенным инструментом установления ограничений в рамках бюджетного процесса. Они отличаются большим разнообразием, в основном применяются бюджетные правила для ограничения объема бюджетных расходов и величины государственного долга. Большое распространение бюджетные правила получили в странах, которые получают значительные доходы от экспорта сырьевых товаров. Бюджетные правила в этих странах призваны преодолеть процикличность бюджетных доходов, величина которых нестабильна из-за волатильности цен на мировых товарных рынках и в период подъема делового цикла доходы бюджета значительно возрастают, провоцируя расширение бюджетных расходов, а в период спада делового цикла доходы сокращаются, ставя под угрозу финансирование всех запланированных государственных расходов. Поэтому страны, в чьи бюджеты поступают значительные доходы от экспорта полезных ископаемых, достаточно часто создают резервные фонды, в которых накапливаются дополнительные бюджетные доходы от экспорта.

Анализ применения бюджетных правил в России продемонстрировал, что со времени их введения в 2004 г. периодически вносились изменения в порядок действия бюджетных правил. Реформировался финансовый фонд, в котором накапливались дополнительные доходы от экспорта углеводородов — первоначально он носил название Стабилизационного фонда, затем был реорганизован в Резервный фонд и ФНБ, а к настоящему времени Резервный фонд был ликвидирован. Нефтегазовые доходы федерального бюджета России в соответствии с бюджетным правилом частично направляются на покрытие ненефтегазового дефицита бюджета, а частично поступают в ФНБ. В результате исследования установлено, что применение бюджетных правил в России обеспечивает сбалансированность федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов.

Список использованной литературы

1. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic / H.R. Davoodi, P. Elger, A. Fotiou [et al.]. — DOI <https://doi.org/10.5089/9798400200472.001> // Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic. IMF Working Paper. — 2022. — № 22.
2. Шмиголь Н.С. Бюджетные правила как инструмент достижения финансовой стабильности и экономического роста / Н.С. Шмиголь. — EDN YJCCRP // Экономика. Налого. Право. — 2017. — Т. 10, № 1. — С. 66–74.
3. Мулендеева Л.Н. Бюджетные правила как инструмент обеспечения бюджетной устойчивости / Л.Н. Мулендеева. — EDN RILLTM // Наука XXI века: актуальные направления развития. — 2020. — № 1-1. — С. 466–469.
4. Лычева И.М. Бюджетные правила: классификация и перспективы применения / И.М. Лычева, В.А. Молчанова. — DOI 10.31429/2224042X_2023_69_56. — EDN LJRRTH // Экономика: теория и практика. — 2023. — № 1(69). — С. 56–63.
5. Комарницкая А.Н. Институционализация бюджетных правил: мировой и российский опыт / А.Н. Комарницкая, И.А. Соколов. — DOI 10.55959/MSU0130-0105-6-58-3-2. — EDN HDYGUG // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. — 2023. — № 3. — С. 25–43.
6. Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций / С.С. Лазарян, И.В. Никонов, А.И. Вотинов, Е.А. Губкова. — DOI 10.31107/2075-1990-2019-2-65-80. — EDN FCSUSA // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2019. — № 2. — С. 65–80.
7. Кудрин А.Л. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики / А.Л. Кудрин, И.А. Соколов. — DOI 10.32609/0042-8736-2017-11-5-32. — EDN ZSIXOB // Вопросы экономики. — 2017. — № 11. — С. 5–32.
8. Шмиголь Н.С. Управление нефтегазовыми доходами бюджета на основе бюджетных правил: опыт России и Казахстана / Н.С. Шмиголь, М.Н. Фешина. — EDN UMBQGC // Финансовая жизнь. — 2020. — № 1. — С. 97–100.
9. Apeti A.E. Do Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline in Resource-Rich Countries? / A.E. Apeti, O. Basdevant, V. Salins. — DOI: 10.5089/9798400240584.001. — EDN: USWOSC // IMF Working Papers. — 2023. — Iss. 088. — P. 1.
10. Hathroubi S. Oil Price Dynamics and Fiscal Policy Cyclicity in Saudi Arabia: New Evidence from Partial and Multiple Wavelet Coherences / S. Hathroubi, Ch. Aloui. — DOI <https://doi.org/10.1016/j.qref.2020.12.002> // The Quarterly Review of Economics and Finance. — 2022. — Vol. 85. — P. 149–160.
11. Abubakar A.B. Response of Fiscal Efforts to Oil Price Dynamics / A.B. Abubakar, M. Muhammad, S. Mensah. — DOI 10.1016/j.resourpol.2024.104953. — EDN ZNWIJY // Resources Policy. — 2023. — Vol. 81. — P. 104953.
12. Хохлова Н.С. Асимметрия в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов / Н.С. Хохлова, Г.В. Иванько. — DOI 10.17150/2500-2759.2017.27(3).380-388. — EDN ZHTQBB // Известия Байкальского государственного университета. — 2017. — Т. 27, № 3. — С. 380–388.

13. Леонов С.Н. «Модельный» бюджет: особенности формирования и реализации / С.Н. Леонов. — DOI 10.17150/2500-2759.2019.29(2).314-323. — EDN YALCUG // Известия Байкальского государственного университета. — 2019. — Т. 29, № 2. — С. 314–323.
14. Владимиров В.И. Влияние бюджетной политики на межбюджетные отношения / В.И. Владимиров. — DOI 10.17150/2411-6262.2016.7(4).9. — EDN XDESYR // Baikal Research Journal. — 2016. — Т. 7, № 4. — С. 9.
15. Eyraud L. A New Fiscal Framework for Resource-Rich Countries / L. Eyraud, W. Gbohoui, P.A. Medas. — DOI <https://doi.org/10.5089/9798400259609.001>. — EDN ТМОНВУ // IMF Working Papers. — 2023. — Iss. 230. — P. 1.
16. Maliszewski W. Fiscal Policy Rules for Oil-Producing Countries: A Welfare-Based Assessment / Maliszewski W. — DOI 10.5089/9781451872736.001 // IMF Working Papers. — 2009. — Iss. 126.
17. Швандар К.В. «Голландская болезнь»: применение бюджетного правила и роль структурных реформ / К.В. Швандар, В.Ю. Черкасов, Т.Ф. Бурова. — EDN ZPDUWT // Финансовый журнал. — 2017. — № 5. — С. 20–32.
18. Мирошникова Е.С. Достижение структурной сбалансированности бюджета. Опыт Чили / Е.С. Мирошникова. — EDN PWRGQX // Управление экономическими системами. — 2012. — № 10 (46). — С. 15.

References

1. Davoodi H.R., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Han X., Lagerborg A., Lam W.R., Medas P. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic. *Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic. IMF Working Paper*, 2022, no. 22. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798400200472.001>.
2. Shmigol' N.S. Budgetary Rules as a Tool to Achieve Financial Stability and Economic Growth *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economy. Taxes. Law*, 2017, vol. 10, no.1, pp. 66-74. (In Russian). EDN: YJCCRP.
3. Mulendeeva L.N. Budget Rules as an Instrument of Fiscal Sustainability. *Nauka XXI veka: aktual'nye napravleniya razvitiya = Science of the XXI Century: Current Directions of Development*, 2020, no. 1-1, pp. 466–469. (In Russian). EDN: RILLTM.
4. Lycheva I.M., Molchanova V.A. Budgetary Rules: Classification and Prospects for Further Application. *Ekonomika: teoriya i praktika = Economics: Theory and Practice*, 2023, no. 1, pp. 56-63. (In Russian). EDN: LJRRTH. DOI: 10.31429/2224042X_2023_69_56.
5. Komarnitskaya A.N., Sokolov I.A. Institutionalization of Fiscal Rules: International and Russian Experience. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6, Ekonomika = Moscow University Economics Bulletin*, 2023, no. 3, pp. 25-43. (In Russian). EDN: HDYGUG. DOI: 10.55959/MSU0130-0105-6-58-3-2.
6. Lazaryan S.S., Nikonov I.V., Votinov A.I., Gubkova E.A. International Practice of Fiscal Rules: Formation of Modern Approaches. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2019, no. 2, pp. 65-80. (In Russian). EDN: FCSUSA. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-2-65-80.
7. Kudrin A.L., Sokolov I.A. Fiscal Rules as an Instrument of Balanced Budget Policy. *Voprosy ekonomiki = Issues of Economy*, 2017, no. 11, pp. 5–32. (In Russian). EDN: ZSIXOB. DOI: 10.32609/0042-8736-2017-11-5-32.
8. Shmigol N.S., Feshina M.N. Managing Oil and Gas Budget Revenues Based on Budget Rules: The Experience of Russia and Kazakhstan. *Finansovaya zhizn' = Financial Life*, 2020, no. 1, pp. 97–100. (In Russian). EDN: UMBQGC.
9. Apeti A.E., Basdevant O., Salins V. Do Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline in Resource-Rich Countries? *IMF Working Papers*, 2023, iss. 088, pp. 1. EDN: USWOSC. DOI: 10.5089/9798400240584.001.
10. Hathroubi S., Aloui Ch. Oil Price Dynamics and Fiscal Policy Cyclicalities in Saudi Arabia: New Evidence from Partial and Multiple Wavelet Coherences. *Quarterly Review of Economics and Finance*, 2022, vol. 85, pp. 149–160. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.qref.2020.12.002>
11. Abubakar A.B., Muhammad M., Mensah S. Response of Fiscal Efforts to Oil Price Dynamics. *Resources Policy*, 2023, vol. 81, pp. 104953. EDN: ZNWIJY. DOI: 10.1016/j.resourpol.2024.104953.

12. Khokhlova N.S., Ivanko G.V. Asymmetry in the System of State Management of Revenues and Expenditures of Budgets. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2017, vol. 27, no. 3, pp. 380–388. (In Russian). EDN: ZHTQBB. DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(3).380-388.

13. Leonov S.N. The “Model” Budget: The Features of Its Formation and Implementation. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2019, vol. 29, no. 2, pp. 314–323. (In Russian). EDN: YALCUG. DOI: 10.17150/2500-2759.2019.29(2).314-323.

14. Vladimirov V.I. Influence of Budget Policy on Inter-Budget Relations. *Baikal Research Journal*, 2016, vol. 7, no. 4, pp. 9. (In Russian). EDN: XDESYR. DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(4).9.

15. Eyraud L., Gbohoui W., Medas P.A. A New Fiscal Framework for Resource-Rich Countries. *IMF Working Papers*, 2023, iss. 230, pp. 1. EDN: TMOHVU. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798400259609.001>.

16. Maliszewski W. Fiscal Policy Rules for Oil-Producing Countries: A Welfare-Based Assessment. *IMF Working Papers*, 2009, iss. 126. DOI: 10.5089/9781451872736.001.

17. Shvandar K.V., Cherkasov V.YU., Burova T.F. Dutch Disease: Applying the Budget Rule and the Role of Structural Reforms. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2017, no. 5, pp. 20–32. (In Russian). EDN: ZPDUWT.

18. Miroshnikova E.S. Achieving Structural Budget Balance. Chilean Experience. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami = Management of Economic Systems*, 2012, no. 10, pp. 15. (In Russian). EDN: PWRGQX.

Авторы

Федотов Дмитрий Юрьевич — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры международных отношений и таможенного дела, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация; главный научный сотрудник, Институт исследований социально-экономических трансформаций и финансовой политики, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация, fdy@inbox.ru,  <https://orcid.org/0000-0001-9908-802X>, SPIN-код: 1199-7819, Scopus Author ID: 22134407500, ResearcherID: M-4633-2015.

Сорокина Татьяна Владимировна — доктор экономических наук, доцент, начальник управления по социально-экономическим вопросам, Законодательное Собрание Иркутской области, г. Иркутск, Российская Федерация, natvros@mail.ru, SPIN-код: 9717-5792, AuthorID РИНЦ: 516761.

Authors

Dmitry Yu. Fedotov — D.Sc. in Economics, Professor, Department of International Relations and Customs Affairs, Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation; Main Researcher, Institute for Research on Socio-Economic Transformations and Financial Policy, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation, fdy@inbox.ru,  <https://orcid.org/0000-0001-9908-802X>, SPIN-Code: 1199-7819, Scopus Author ID: 22134407500, ResearcherID: M-4633-2015.

Tatyana V. Sorokina — D.Sc. in Economics, Associate Professor, Head of the Department for Socio-Economic Issues, Legislative Assembly of the Irkutsk Region, Irkutsk, Russian Federation, natvros@mail.ru, SPIN-Code: 9717-5792; AuthorID RSCI: 516761.

Вклад авторов

Все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the Authors

The authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Для цитирования

Федотов Д.Ю. Применение бюджетных правил странами, обладающими значительными доходами от экспорта сырья / Д.Ю. Федотов, Т.В. Сорокина. — DOI 10.17150/2411-6262.2024.15(2).752-767. — EDN GZRACI // *Baikal Research Journal*. — 2024. — Т. 15, № 2. — С. 752–767.

For Citation

Fedotov D.Yu., Sorokina T.V. The Application of Budget Rules by Countries with Significant Revenues from the Export of Raw Materials. *Baikal Research Journal*, 2024, vol. 15, no. 2, pp. 752–767. (In Russian). EDN: GZRACI. DOI: 10.17150/2411-6262.2024.15(2).752-767.