

УДК 336.02

Ю. Г. Тюрина

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, e-mail: u_turina@mail.ru

МЕХАНИЗМЫ ПРИМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТРУМЕНТОВ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Ключевые слова: бюджетное правило, бюджетная политика, инструменты бюджетной политики, ограничения, суверенные фонды.

В рамках реализации бюджетной политики государства применяется различный инструментарий, в зависимости от того, какой из них будет действеннее, эффективнее в определенный период времени для решения важных экономических задач, а в случае необходимости внедрение в рамках бюджетного процесса новых эффективных механизмов, одним из которых являются бюджетные правила. Целью исследования является оценка применения бюджетных правил в реализуемой государственной финансовой политике, определяемой с учетом страновых особенностей и состояния развития экономики в рассматриваемый период. Исследование опирается на работы отечественных и зарубежных авторов и основывается на применении общенаучных методов исследования. В статье представлены примеры современных модификаций бюджетных правил, практики использования бюджетных правил в бюджетном процессе, выделены ключевые особенности типов бюджетных правил ряда стран, характеризующие устойчивость и стабильность бюджетной системы государства, сделаны выводы.

Yu. G. Tyurina

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: u_turina@mail.ru

MECHANISMS FOR APPLYING BUDGET RULES IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTING STATE BUDGET POLICY INSTRUMENTS

Keywords: fiscal rule, fiscal policy, fiscal policy instruments, restrictions, sovereign funds.

As part of the implementation of the state's budget policy, various tools are used, depending on which of them will be more effective, more efficient in a certain period of time to solve important economic problems, and, if necessary, the introduction of new effective mechanisms within the budget process, one of which is the budget rules. The purpose of the study is to assess the application of budget rules in the implemented state financial policy, determined taking into account country characteristics and the state of economic development in the period under review. The research is based on the work of domestic and foreign authors and is based on the application of general scientific research methods. The article presents examples of modern modifications of budget rules, the practice of using budget rules in the budget process, highlights the key features of the types of budget rules in a number of countries that characterize the stability and stability of the state budget system, and draws conclusions.

Введение

Бюджетные правила представляют собой законодательно закрепленные меры ограничительного порядка (условия или предельные значения), накладываемые на определенные параметры бюджета. Это определяет актуальность исследования вопросов применения данных мер в виде бюджетных правил в рамках реализации государственной политики и решения социально-экономических задач, стоящих перед органами управления различных уровней.

Целью исследования является выявление особенностей механизмов применения бюджетных правил в контексте реализа-

ции инструментов бюджетной политики государства.

Материалы и методы исследования

При написании данной статьи были использованы научные публикации отечественных и зарубежных авторов, применены такие методы исследования как обобщение, анализ, синтез и дедукция.

Результаты исследования и их обсуждение

В зависимости от того, какой параметр бюджета (предельный размер государственного долга, ограничение размера дефицита

бюджета, доходов или расходов бюджета) подлежит ограничению, на практике могут быть реализованы различные механизмы их применения:

1. ограничение долга – правило, устанавливающее предельно допустимое значение объема государственного долга. Так, ярким примером применением этого правила могут служить страны Маастрихтского договора. Одним из основных требований, предъявляемым к странам, желающим вступить в единое Европейское пространство, является не превышение государственного долга величины 60% внутреннего валового продукта (ВВП). И хотя в Евросоюз по состоянию на 2024 год входит 27 стран, т.е. во всех этих странах должно действовать бюджетное правило по ограничению госдолга величиной не более 60% ВВП, на практике требования Пакта стабильности и роста (Stability and Growth Pact – Соглашение 27 стран ЕС, обязывающее эти государства соблюдать установленные правила – ограничения в части максимального предела государственного долга и дефицита бюджета) удается соблюсти не всем странам, и проводимая ими фискальная политика не обеспечивает соблюдение установленных требований. Игнорирование норм бюджетного правила влечет применение «процедуры чрезмерного дефицита» (требование усиления бюджетной дисциплины), что впоследствии может привести к наложению штрафов и санкций на государство.

Интересен опыт Польши по введению и соблюдению бюджетного правила. Еще в конце 1990-х годов в этой стране предел государственного долга в размере 60% к ВВП был закреплен конституционально. Одновременно закреплялось, что вносить изменения в бюджетные планы имеет право только парламент, он же обязан исполнять законы, относящиеся к общественным финансам. Кроме того, образующийся бюджетный дефицит не мог финансироваться Центральным банком (устанавливался жесткий запрет) [1]. В итоге введение бюджетных правил привело к сокращению дефицита бюджета до 2,3% ВВП. После чего правительство Польши ввело еще один вид бюджетного правила – правило ограничения дефицита бюджета, установив его на отметке 3% ВВП. Все это положительно отразилось на бюджете страны и дало возможность провести серьезные налоговые реформы, а также увеличить пенсии населению [2].

Данный пример показывает успешность применения бюджетных правил, которые не только улучшают состояние экономики, но и повышают рейтинг и степень доверия граждан к власти.

Однако следует отметить, что данный тип правил не может гарантировать бюджетную устойчивость, т.к. очень сложно объективно рассчитать требуемый предел государственного долга и избежать риска возникновения ситуации, когда установленное предельное значение государственного долга может оказаться, на самом деле, выше предельно допустимого значения для экономики данного государства. Ведь предел госдолга зависит от многих параметров – изменения экономических темпов роста, особенно в долгосрочной перспективе, заложенной разницы доходов и расходов государственного бюджета (дефицит, профицит), инвестиционной политики государства и применения инновационных подходов (как, например, практика государства Белиз). В ноябре 2021 года правительство Белиза подписало соглашение с природоохранной организацией The Nature Conservancy (TNC) об обмене государственного долга на программу по сохранению окружающей среды. В результате внешний государственный долг Белиза сократился на 10% ВВП [3].

2. ограничения дефицита бюджета – данный вид бюджетных правил предполагает введение лимита на дефицит или профицит бюджета. Это правило может варьироваться, т.е. может накладываться как на общий баланс бюджета, т.е. разницу между доходами и расходами государства, так и на какую – то его компоненту (структурную или циклическую). Так, например, для стран, являющимися экспортерами сырьевых ресурсов (например, Россия, Чили), используют понятие структурного бюджетного баланса [4], когда поступления от экспортных цен на сырье, добываемое в стране, в зависимости от величины экспортной цены, установленной правилом, либо расходуются, либо идут в накопления.

Наглядно это можно продемонстрировать на примере России. В период 2000–2003 годов сложилась такая ситуация, когда из-за роста мировых цен на нефть начала активно расти выручка нефтяных компаний, и, как следствие, возросли налоговые отчисления и объем таможенных пошлин, уплачиваемых за экспорт сырой нефти. Эти дополнительные доходы направлялись

в бюджет и на выплаты по государственному внешнему долгу. Однако сокращение государственного внешнего долга повлекло рост инфляции, т.к. произошло резкое укрепление национальной валюты на фоне излишней денежной ликвидности. Это негативно отражалось на экономике: отрасли промышленности, не поставляющие ресурсы за границу, не могли развиваться. Необходимо было сдержать укрепление рубля и ограничить поступление валютных доходов от продажи нефти, т.е. грубо говоря, требовалось изъять из оборота часть нефтяных сверхдоходов. Интересно, что еще в 2001 году в своем ежегодном послании к Федеральному Собранию Президент Российской Федерации говорил о создании «резерва для обеспечения стабильного развития в менее благоприятные годы, а также для решения масштабных стратегических задач» за счет «доходов, связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой». Такой резерв был создан только в 2003 году в форме Стабилизационного фонда и представлял собой фактически обособленную часть федерального бюджета, в которую поступали не все нефтегазовые доходы, а только их часть, рассчитанная по установленному правилу. А именно, вводилось понятие «цена отсечения» (20\$ за баррель), которое означало, что при цене нефти на рынке выше фиксированной цены все доходы, получаемые от продажи нефти и газа сверх установленной цены, поступают в Стабилизационный фонд и не учитывались при формировании расходной части бюджета. Эти доходы направлялись на покупку резервных валют и долговые ценные бумаги иностранных государств. Таким образом, здесь бюджетное правило – это законодательно установленное правило, согласно которому поступление в бюджет доходов, связанных с сырьевыми ресурсами, ограничивается неким фиксированным значением (ценой отсечения) [5].

Дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета зачисляются в Фонд национального благосостояния (ФНБ) образован путем разделения Стабилизационного фонда на Резервный фонд и ФНБ. Резервный фонд впоследствии был полностью исчерпан и ликвидирован). При накоплении в нем средств выше порога 7% ВВП, средства могут направляться на инвестиционные и другие проекты, обеспечивающие экономический рост страны. В России бюджетное

правило пересматривалось и несколько раз действие бюджетных правил было приостановлено на определенный период.

Однако следует понимать, что страны все абсолютно разные и экономически развиваются тоже по разным сценариям. И один и тот же вид бюджетного правила в двух, например, странах-экспортерах, работает абсолютно по-разному.

В Чили, например, сырьевой экспорт (главным образом меди) составляет 60%, а в некоторых случаях достигает и 90% от общего экспорта, т.е. имеет место крайне высокая зависимость доходной части бюджета не только от объема ВВП, но и от сложившихся мировых цен на те товары, которые страна экспортирует [6]. Наблюдается четкая процикличность доходной части бюджета. В этой ситуации важно обеспечить именно долгосрочную финансовую устойчивость, которая позволит принимать решения в долгосрочной перспективе в таких жизненно важных сферах, как пенсионное, социальное обеспечение, образование, здравоохранение. Большая роль здесь отводится налогово-бюджетной политике, ориентированной на долгосрочную перспективу, которая базируется на гибком бюджетном правиле, активно «работающем» (подвижном) фонде национального благосостояния и присутствии независимых бюджетных учреждений в качестве автономных бюджетных советов.

С 2000 года в Чили действует структурное бюджетное правило, направленное на удержание несырьевого профицита на уровне 1% ВВП. Это правило не закреплено законодательно, но провозглашается как политический курс правительства [7]. В основу годовых показателей сальдо бюджета заложена способность страны получать долгосрочные доходы. Если фактическое поступление доходов выше долгосрочного уровня, то превышение долгосрочного уровня направляется на частичное (или полное) сбережение, до момента, когда наступит период спада и поступление налогов сократиться. И тут важно, насколько маневренно бюджетное правило, т.е. как быстро правительство может принимать решения об отказе от бюджетного правила (либо его точечной перенастройке) при возникновении стрессовых ситуаций в экономике или наоборот сроки и механизмы возврата к устойчивому состоянию экономики, ужесточению бюджетной дисциплины. Гибкость бюджетного пра-

вила, своевременность принятия решений здесь играет ключевую роль. По сути, бюджетное правило в данном случае является для правительства страны фактически вектором или направлением, а в силу правильно применяемых инструментов и подходов к формированию фискальной политики правительство имеет возможность быстро и гибко им маневрировать с учетом складывающейся ситуации.

Вместе с тем фонды национального благосостояния должны быть построены таким образом, что поступающие в них дополнительные доходы не «оседают» на неопределенный срок, а активно инвестируются в высоколиквидные активы (желательно на международных рынках), размещаются в различные финансовые инструменты. При этом эти средства должны иметь возможность быть доступными при возникшей необходимости их использования.

Независимые бюджетные учреждения в качестве автономных бюджетных советов (Финансовый консультационный совет) играют роль консультантов правительства и законодателей по вопросам прогнозирования бюджета, оценки его устойчивости, моделируют и просчитывают последствия экономических и политических решений в проекции на бюджетный процесс, а также оценивают риски, угрожающие стабильности государственных финансов [8]. Кроме того, Финансовый консультационный совет формирует рекомендации в Минфин и DIPRES, содержащие развернутый перечень факторов, оказывающих влияние на формирование и исполнение бюджета.

Весомое значение имеет и тот факт, что в Чили на законодательном уровне муниципальным образованиям запрещено принимать свои бюджеты с дефицитом, что побуждает муниципалитеты ответственно разрабатывать муниципальные программы социально-экономического развития и эффективно использовать финансовые ресурсы. Применение всех этих факторов в совокупности позволило Чили, занимающей в рейтинге по величине экономик 43 место в мире, в период стрессовой ситуации (пандемия COVID-19) увеличить объем расходов более, чем на 10% ВВП, что сопоставимо с расходами в этот период некоторых развитых стран, таких как Англия, Япония, Германия, США.

3. ограничения расходов. Данный вид бюджетного правила устанавливает ограни-

чение на общие расходы либо расходы конкретного вида в форме ограничения темпов их роста или в процентном соотношении к ВВП. Как правило, данный вид бюджетного правила носит краткосрочный характер и применяется в основном в развитых странах в качестве ограничения реальных расходов. Устанавливается чаще в форме закона. Особенностью данного правила является то, что при установлении предела расходов отдельные позиции расходной части бюджета не учитываются. Так, например, проценты, связанные с обслуживанием государственного долга, не подпадают под данное бюджетное правило во Франции, Испании, Финляндии. При этом в Испании с 2020 года для всех бюджетов любого уровня бюджетной системы установлен предел задолженности бюджета. При ограничении бюджетных расходов в Израиле и Перу исключают расходы на национальную безопасность, кроме того, в Перу из-под бюджетного правила по ограничению расходов выводятся так же и капитальные расходы [9]. А в Швейцарии с 2003 года установлено, что предельный уровень государственных расходов не может превышать доходы с учетом их цикличности.

4. ограничения доходов как вид бюджетного правила сводится к регулированию уровня налогообложения или фискальной нагрузки на экономику. При рассмотрении данного вида правила интересно отметить так называемый «способ постоянного потребления», который заключается в том, что каждый год расходоваться может только постоянный доход бюджета от сырьевого сектора. Практика показывает, что правило ограничения доходов является «более узким» из существующих бюджетных правил и в чистом виде применяется значительно реже. В основном его применяют развивающиеся страны.

На официальном сайте Международного валютного фонда представлена информация о бюджетах различных стран, порядке их формирования, новациях, которые вводят правительства этих стран в процесс подготовки и исполнения бюджетов с целью оптимального и быстрого достижения поставленных государством целей, в том числе и о принятии странами бюджетных правил, особенно в развивающихся странах, а так же мониторинг изменения существующих бюджетных правил развитых стран. На основании глубокого анализа информа-

ции Международный валютный фонд дает рекомендации странам по формированию налогово-бюджетных политик, введению или оптимизации существующих бюджетных правил и т.д.

Изучение опыта применения бюджетных правил разных стран показывает, что поименованные выше виды правил в чистом виде в настоящее время практически не применяются, распространена практика комбинирования нескольких видов бюджетных правил. Например, сочетание ограничения долга и дефицита бюджета или ограничения расходов, долга и баланса одновременно и т.д. [10]. Развитые страны больше используют правила ограничения баланса либо его комбинации с ограничением расходов и долга или же очень сложные правила с применением всех четырех видов бюджетных правил одновременно (последнее вообще не характерно для развивающихся стран). У развивающихся стран вариативность больше – они используют как все четыре вида бюджетных правил по отдельности, так и различные их комбинации, но доминирует комбинированное правило одновременного ограничения баланса и долга. Это объясняется тем, что развивающиеся страны только активно вкладываются в развитие своих экономик, ищут пути привлечения инвестиций и источники заимствования, что напрямую связано с государственным долгом, его ростом, к этому добавляются стрессовые ситуации, все чаще возникающие в мире и находящие свое отражение в экономике. В такие периоды резко возрастают расходы государства (как правило, сфера занятости, здравоохранения, социальная сфера, пенсионные выплаты) на фоне сокращения поступления налогов и сокращения доходной части, т.е. государство вынуждено прибегать к стимулирующей фискальной политике. Поэтому применение в качестве целевого ориентира фиксированного значения государственного долга на долгосрочный период дает возможность государству осмысленно двигаться к достижению установленного показателя через ограничения, накладываемые на баланс.

В то же время мировой кризис 2008 года и замедление глобального роста мировой экономики, обусловленного в том числе пандемией COVID-19, происходящие в настоящее время мировые политические и экономические процессы, — все это остро оголило проблему необходимости пересмо-

тра подхода к формированию бюджетных правил. Хотя среди аналитиков и ученых нет однозначного мнения в отношении исключительно положительного влияния бюджетных правил на экономические процессы, однако профессиональное сообщество твердо убеждено, что страны, в которых последовательно применялись бюджетные правила, оказались более стрессоустойчивы к внешним вызовам и финансовым шокам. В нынешних условиях наблюдается адаптация бюджетных правил под глобальные вызовы. Правила все более усложняются и становятся все более гибкими. Можно наблюдать бюджетные правила «нового поколения», третьего – четвертого этапа распространения. Это однозначно положительная тенденция (что продемонстрировал опыт Чили). Правила «нового поколения» представляют собой доработанные ранее действовавшие бюджетные правила с учетом успешных практик других стран, а также дополненные ранее не принимавшимися во внимание положениями. Например, страны стали вводить ограничения на баланс в зависимости от стадии экономического цикла или ограничивать скорость роста государственных расходов темпами роста ВВП, рассчитанных на среднесрочный период.

Но по мере усложнения бюджетных правил появилась другая проблема. Как контролировать их соблюдение? Необходимо разработать алгоритмы и механизмы контроля их соблюдения. Для того, чтобы система работала эффективно и успешно, она должна быть простой, понятной, прозрачной, мобильной, гибкой и контролируемой, желательно со стороны независимых органов. Ровно так должно быть и с бюджетными правилами. Опыт стран Латинской Америки демонстрирует этот постулат: сложность и невыполнение установленных правил в полном объеме не приводят к стабилизации экономики и ее развитию. Так, например, в Бразилии отсутствие должного контроля за соблюдением Закона о бюджетной ответственности (будучи так популярного еще несколько лет назад), привело к тому, что практически он не выполняется. И даже внесение поправок в Конституцию о замораживании государственных расходов в реальном выражении не способствовало улучшению ситуации, т.к. многие моменты оказались не урегулированными. В результате доверие к налогово-бюджетному процессу практически исчезло.

Заключение

Таким образом, в рамках исследования сделан вывод о том, что применение бюджетных правил позволяет добиться устойчивости, стабильности бюджетной системы, способствуют «сглаживанию» последствий шоковых, стрессовых ситуаций, возникающих в экономике, в определенных случаях позволяют создать суверенный фонд или резерв накоплений, который при возникновении неблагоприятных экономических условий поможет стабилизировать процессы в государственных финансах, а так же направить эти накопления в соответствии с решением правительства на инвестиции, в жи-

лищное строительство, на развитие страны, создание благоприятного инвестиционного климата, поддержку граждан и улучшение качества их жизни, укрепляя и повышая тем самым уровень доверия к государственным финансам, к самой власти. Но надо помнить, что этого можно добиться при взвешенном осмотрительном подходе к бюджетному процессу со стороны самого правительства и слаженном его взаимодействии с различными институтами и независимыми организациями. Иными словами, бюджетные правила – это один из тех инструментов, которые позволяют обеспечить стабильное, планомерное развитие экономики любой страны.

Библиографический список

1. Орлов С.Н. Россия и глобальные вызовы: тенденции, регулирование и адаптация национальной экономики // Научные труды Вольного экономического общества России. 2022. Т. 236, № 4. С. 121-148.
2. Republic of Poland .The convergence programme update 2009. Warsaw, February 2010. URL: https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/01_programme/pl_2010-02-08_cp_en.pdf (дата обращения: 12.02.2024).
3. Björn Hacker, Till Van Treeck. What influence for European governance? The Reformed Stability and Growth Pact, the Europe 2020 Strategy and the «European Semester». International policy analysis. December, 2010.
4. Лазарян С.С., Никонов И.В., Воинов А.И., Губкова Е.А. Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2. С. 65–80.
5. Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики: всероссийское экономическое издание. 2017. № 11. С. 5-32.
6. Olivier Blanchard. How to find out when Debt becomes Unsafe. International Monetary Fund, Finance and Development, March, 2022. P. 8-9.
7. Larráin Felipe, Luca Antonio Ricci, Klaus Schmidt-Hebbel. Enhancing Chile’s Fiscal Framework: Lessons from Domestic and International Experience. Washington, DC: International Monetary Fund, 2019.
8. Arminio Fraga. Call for new budget rules. International Monetary Fund, Finance and Development, March, 2022. P. 14-15.
9. 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. IMF Working Paper No. 22/11. International Monetary Fund, Washington, D.C., 2022.
10. Шмиголь Н.С. Бюджетные правила как инструмент достижения финансовой стабильности и экономического роста // Экономика. Налоги. Право. 2017. № 1. С. 66-74.