

# СЕКЦИЯ 1

## СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

УДК 336.143

Д.Ю. Федотов

### ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ ПОСРЕДСТВОМ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ\*

Статья посвящена изучению особенностей и проблем применения в бюджетном процессе бюджетных правил. Раскрыты понятие и цели применения бюджетных правил. Рассмотрены точки зрения различных авторов на характер действия бюджетных правил. Дано описание видов бюджетных правил, к числу которых относятся: правила расходов, правила долга, правила бюджетного баланса, правила доходов. Выявлено, что в России применяются бюджетные правила расходов, которые ограничивают объем расходов нефтегазовых доходов федерального бюджета, поступающих от продажи нефти и природного газа. Значительная часть нефтегазовых доходов резервируется в Фонде национального благосостояния и расходуется в неблагоприятный период, когда сокращается их поступление из-за неблагоприятной конъюнктуры цен на мировых сырьевых рынках. Это позволяет проводить контрциклическую бюджетную политику в России, обеспечивающую финансовую безопасность страны.

*Ключевые слова:* бюджет; бюджетное правило; нефтегазовые доходы; дефицит; Фонд национального благосостояния.

D.Yu. Fedotov

### ENSURING RUSSIA'S FINANCIAL SECURITY THROUGH BUDGET RULES

The article is devoted to the study of the features and problems of applying budget rules in the budget process. The concept and objectives of the application of budget rules are disclosed. The points of view of various authors on the nature of the budget rules are considered. The description of the types of budget rules is given, which include: the expense rule, the debt rule, the budget balance rule, the revenue rule. It has been revealed that budget expense rules are applied in Russia, which limit the amount of spending of oil and gas revenues of the federal budget coming from the sale of oil and gas. A significant part of oil and gas revenues is reserved in the National Welfare Fund and spent during a difficult period, when their income is reduced due to unfavorable price conditions on world commodity markets. This allows for a countercyclical

---

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

fiscal policy in Russia, ensuring the financial security of the country.

*Keywords:* budget; budget rule; oil and gas revenues; deficit; National Welfare Fund.

Современные государства сталкиваются с проблемами обеспечения сбалансированности бюджета для осуществления финансирования всех государственных потребностей. Проблемы исполнения государственного бюджета обусловлены нестабильностью и неравномерностью поступления доходов в бюджет в разные годы. Основными источниками государственных доходов являются налоговые и таможенные поступления, которые, в свою очередь, зависят от устойчивости и успешности хозяйственной деятельности предприятий и организаций страны, а также от востребованности произведенных отечественных товаров за рубежом. Экономическим процессам свойственен циклический характер: в определенный период времени наблюдается экономический подъем, заканчивающийся пиком деловой активности, за которым наступает кризис, затем наступает экономический спад, некоторое время длится депрессия, которая заканчивается очередным экономическим подъемом. Тем самым образуется экономический цикл, повторяемый вновь и вновь. В свою очередь, бюджетные доходы зависимы от динамики экономических процессов в стране. В период экономического подъема доходы вырастают выше обычного уровня, а в период экономического спада они значительно сокращаются. В такой ситуации органы власти получив конъюнктурные бюджетные доходы, превышающие традиционный объем поступлений, способны нерационально ими распорядиться, потратить на финансирование неактуальных мероприятий, сильно повысить заработную плату чиновникам, начать непродуманные государственные капиталовложения в стройки и т.п. С другой стороны, в период экономического спада, столкнувшись со значительным сокращением государственных доходов, органы управления будут неспособны так же легко и оперативно сократить государственные расходы, как они были увеличены. Непросто отказать от уже запланированных мероприятий, снизить размер заработной платы чиновникам, нерационально замораживать начатое строительство государственных объектов.

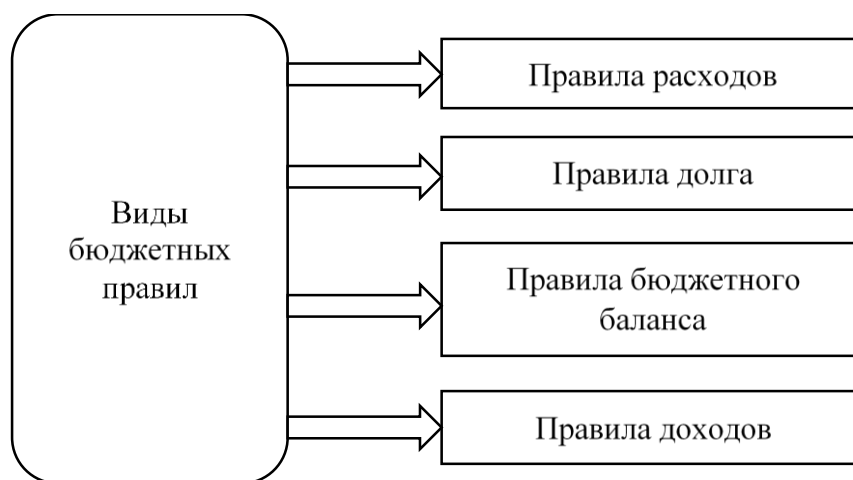
Наиболее остро проблема циклической нестабильности государственных доходов проявляется в странах, ориентированных на экспорт сырьевых товаров, включая Россию. Цены сырьевых товаров на мировых сырьевых рынках подвержены наибольшей изменчивости в период делового цикла, в период экономического подъема цены на сырье вырастают в несколько раз, а в период спада — катастрофически снижаются. Колебания сырьевой конъюнктуры цен напрямую отражаются на динамике доходов государственного бюджета в добывающих странах, ориентированных на экспорт сырья.

Поэтому задачей бюджетной политики является преодоления проциклическости бюджетного процесса. Необходимо снять зависимость бюджетного процесса от цикла деловой конъюнктуры с тем, чтобы в период экономического

подъема избыточные доходы не скапливались в бюджете, а в период экономического спада не вырастал бюджетный дефицит. Для решения этой задачи во многих странах мира активно применяются бюджетные правила, которые представляют собой ограничения, накладываемые на органы исполнительной власти, в процессе исполнения государственного бюджета.

Различные исследователи сформулировали собственное определение бюджетных правил. Шмиголь Н.С. к бюджетному правилу относит «совокупность ограничений на определенные параметры бюджета, установленные пределы соответствующих бюджетных агрегатов» [7, с. 67]. По мнению Мулендеевой Л.Н., «бюджетные правила представляют собой количественные ограничения на отдельные параметры бюджета: размер государственного долга, дефицит, расходы (в % ВВП, темпы роста), доходы» [5, с. 466]. Швандар К.В. и др. под бюджетным правилом понимают «единичную норму или совокупность норм, вводящих в определенные долгосрочные рамки дискреционность в принятии решений по управлению государственными финансами» [6, с. 23]. Лычева И.М. рассматривает «бюджетные правила в качестве инструмента по достижению финансовой стабильности, устойчивости и приемлемых темпов экономического роста» [4, с. 58].

К настоящему времени в практике осуществления бюджетного процесса в различных странах мира сложилось несколько видов бюджетных правил. Самые распространенные из них приведены на рис. 1.



*Рис. 1. Классификация бюджетных правил*

1. Чаще всего страны мира применяют бюджетные правила расходов, которые ограничивают максимальный объем расходов государственного бюджета расчетной величиной, ориентирующейся на какой-либо показатель. В настоящее время в России применяется такое бюджетное правило по ограничению расходов федерального бюджета. Доходы федерального бюджета России разделены на 2 категории: нефтегазовые и ненефтегазовые. Нефтегазовые доходы федерального бюджета включают в себя поступления: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый

конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти; налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья; акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку. Остальные доходы были отнесены к ненефтегазовым. Соотношение между указанными категориями доходов изменялось из года в год, в последние годы нефтегазовые доходы составляли меньшую долю в структуре доходов бюджета, на их долю приходилось 30–40 %. Ненефтегазовые доходы расходуются на финансирование текущих расходов бюджета. А нефтегазовые доходы играют стабилизирующую роль, часть из них (в пределах базовой величины) направляется на финансирование текущих расходов, а другая часть в виде дополнительных нефтегазовых доходов откладывается в Фонд национального благосостояния (ФНБ) в качестве резерва на будущие расходы в период нестабильности поступления этих видов доходов. Базовая часть нефтегазовых доходов формируется на основе той части доходов, которые поступают от доходных источников при базовой цене на нефть 60 долларов США за один баррель (цена будет ежегодно индексироваться на 2 % начиная с 2027 года); и базовой цене на природный газ 250 долларов США за тысячу кубометров (цена будет ежегодно индексироваться на 2 % начиная с 2027 года).

Размер 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. Таким образом бюджетное правило в России ограничивает расходы федерального бюджета, позволяя направлять на текущие расходы только базовую часть доходов. «Сверхдоходы» бюджета, образуемые благодаря благоприятной конъюнктуре цен на мировых сырьевых рынках, резервируются и откладываются на финансирование бюджетных расходов в неблагоприятный период.

2. Бюджетные правила, ограничивающие величину государственного долга, предусматривают установление максимального размера долга по отношению к ВВП страны. Это правило ограничивает возможности правительства прибегать к государственным займам сверх установленной величины. В частности, в Европейском Союзе этот предел установлен на уровне 60 % ВВП. Данное бюджетное правило сдерживает необеспеченные бюджетные расходы, т.к. не позволяет правительству наращивать расходы в условиях хронического бюджетного дефицита, на покрытие которого и направляются новые государственные займы. Тем самым бюджетное правило государственного долга препятствует наращива-

нию несбалансированности государственного бюджета. Кроме того, оно «оздоравливает» бюджет благодаря тому, что не позволяет неограниченно наращивать госдолг, на обслуживание которого может расходоваться значительная часть бюджетных средств.

3. Правило бюджетного баланса требует от правительства соблюдения сбалансированности государственного бюджета. Оно не позволяет планировать расходы бюджета в объеме, превышающем запланированные бюджетные доходы. Это правило обычно применяется для «оздоровления» государственных финансов, оказавшихся в «плачевном» состоянии. Например, от правительства Греции, накопившей в начале XXI в. катастрофический государственный долг, европейские страны, предоставившие кредиты на обеспечение сбалансированности бюджета, потребовали соблюдения правила бюджетного баланса. И правительство Греции было вынуждено пойти на непопулярные меры сокращения бюджетных расходов, не обеспеченные собственными доходными источниками, включая проведение пенсионной реформы, направленной на уменьшение государственных выплат пенсионерам.

4. Гораздо реже применяются бюджетные правила, ограничивающие величину бюджетных доходов. Их целью является сдерживание роста налоговой нагрузки на экономику сверх потребностей государства для финансирования общественных благ. Данное правило устанавливает предельную величину бюджетных доходов, поступающих в виде налогов. В частности, в Бельгии темпы роста бюджетных доходов не должны превышать темпы роста ВВП страны.

Авторы, занимающиеся исследованием бюджетных правил, раскрывают цели их применения. Комарницкая А.Н. и Соколов И.А. отмечают, что применение бюджетных правил «направлено на сужение фискальной свободы правительства и повышение бюджетной дисциплины» [1, 28]. Лазарян С.С. и др., анализируя международный опыт применения 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» [3, с. 65]. Как считают Кудрин А.Л. и Соколов И.А., бюджетные правила «должны способствовать как предупреждению формирования рисков для бюджетной устойчивости, так и расширению возможностей бюджета адаптироваться к потребностям экономики с учетом цикличности ее развития» [2, с. 7].

Совокупный положительный эффект от применения бюджетных правил заключается в том, что они являются эффективным инструментом поддержания финансовой безопасности государства, обеспечивая устойчивость бюджетной системы страны и гарантируя поступление достаточных средств в доход государственного бюджета. Характер применения бюджетных правил в России демонстрируют данные об исполнении федерального бюджета за 2015–2023 гг., представленные в табл. 1.

Таблица 1

Информация об исполнении федерального бюджета России в 2015–2023 гг.,  
млрд руб.\*

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Доходы федерального бюджета	13 659	13 460	15 089	19 454	20 189	18 719	25 286	27 824	29 124
Нефтегазовые доходы	5 863	4 844	5 972	9 018	7 924	5 235	9 057	11 586	8 822
Ненефтегазовые доходы	7 797	8 616	9 117	10 437	12 265	13 484	16 230	16 238	20 302
Расходы федерального бюджета	15 620	16 416	16 420	16 713	18 215	22 822	24 762	31 119	32 354
<b>Дефицит (-)/ Профицит (+)</b>	<b>-1 961</b>	<b>-2 956</b>	<b>-1 331</b>	<b>+2 741</b>	<b>+1 974</b>	<b>-4 102</b>	<b>+524</b>	<b>-3 295</b>	<b>-3 230</b>
Дефицит в процентах к расходам, %	-12,6 %	18,0 %	-8,1 %	+16,4%	+10,8 %	18,0 %	+2,1 %	-10,6 %	10,0 %
<b>Ненефтегазовый дефицит</b>	<b>-7 824</b>	<b>-7 800</b>	<b>-7 303</b>	<b>-6 276</b>	<b>-5 950</b>	<b>-9 338</b>	<b>-8 532</b>	<b>-14 881</b>	<b>-12 052</b>
Ненефтегазовый дефицит в процентах к расходам, %	-50,1 %	47,5 %	44,5 %	-37,6 %	-32,7 %	40,9 %	34,5 %	47,8 %	37,3 %

\* Составлена по данным официального сайта Министерства финансов России (<https://minfin.gov.ru>).

Без учета поступления нефтегазовых доходов, полученных благодаря добычи нефти и природного газа, федеральный бюджет России всегда исполняется с дефицитом (ненефтегазовым) в размере до половины величины расходов бюджета. Тогда как с учетом нефтегазовых доходов дефицит бюджета сокращается до относительно небольшой величины 18 %, а в отдельные годы федеральный бюджет исполнялся с профицитом. Но известно, что поступление нефтегазовых доходов отличается нестабильностью, они зависят от конъюнктуры на мировых сырьевых рынках. Поэтому значительная часть этих нефтегазовых доходов не расходуется на текущие бюджетные расходы, а суммы, поступающие сверх прогнозных базовых доходов (ориентируясь на цену нефти и природного газа), резервируются в ФНБ для финансирования расходов бюджета в неблагоприятные годы.

Поэтому ФНБ является ключевым инструментом обеспечения финансовой безопасности бюджетной системы России. Бюджетные правила, регламентирующие порядок расходования средств ФНБ, придают устойчивость бюджетному процессу в России. В табл. 2 представлены данные о формировании Фонда национального благосостояния России в 2015-2023 гг. Источником образования ФНБ являются нефтегазовые доходы, однако, как видно из приведенной информации, только часть нефтегазовых доходов, и то обычно небольшая, направляется в ФНБ. Накопленные в ФНБ резервы чаще всего составляют около половины ежегодных нефтегазовых доходов федерального бюджета, только в кризисный 2020 г. выравнились величины ФНБ и нефтегазовых доходов. В свою очередь, этот доходный источник позволяет накопить в ФНБ довольно значительные

суммы, их размер может достигать 10–12% ВВП. Это важная характеристика финансовой безопасности страны, т.к. размер ФНБ на уровне 5 % ВВП является показателем, ориентируясь на который направляют средства ФНБ на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета Социального фонда при недостаточности поступления нефтегазовых доходов в федеральный бюджет.

Таблица 2

Динамика величины Фонда национального благосостояния России  
в 2015–2023 гг., млрд руб.\*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Фонд национального благосостояния (на конец года)	5 227	4 359	3 753	4 036	7 773	13 546	13 610	10 435	11 965
Ненефтегазовые доходы	7 797	8 616	9 117	10 437	12 265	13 484	16 230	16 238	20 302
Отношение величины ФНБ к ВВП, %	6,3 %	5,1 %	4,1 %	3,9 %	7,1 %	12,6 %	10,0 %	6,7 %	7,0 %

\* Составлена по данным официального сайта Министерства финансов России (<https://minfin.gov.ru>) и Федеральной службы государственной статистики ([www.rosstat.gov.ru](http://www.rosstat.gov.ru)).

Бюджетное правило, регламентирующее расходование средств ФНБ, позволяет сбалансировать федеральный бюджет России независимо от конъюнктуры на мировых сырьевых рынках. Это дает возможность России сильно не перегружать бюджетную систему страны таким обременительным инструментом покрытия бюджетного дефицита, как государственный кредит. Ведь расходы на погашение государственного долга и на выплату процентов еще больше отягощают бюджетные расходы и в случае катастрофического увеличения могут привести к бюджетному кризису. В России, как это видно из данных, приведенных на рис. 2, государственный долг находится на низком уровне по сравнению с другими странами G-20. В нашей стране его величина в 2021 г. составила 20,9 %. В этой связи в России нет необходимости вводить особое бюджетное правило, ограничивающее размер госдолга, как это имеет место в европейских странах.

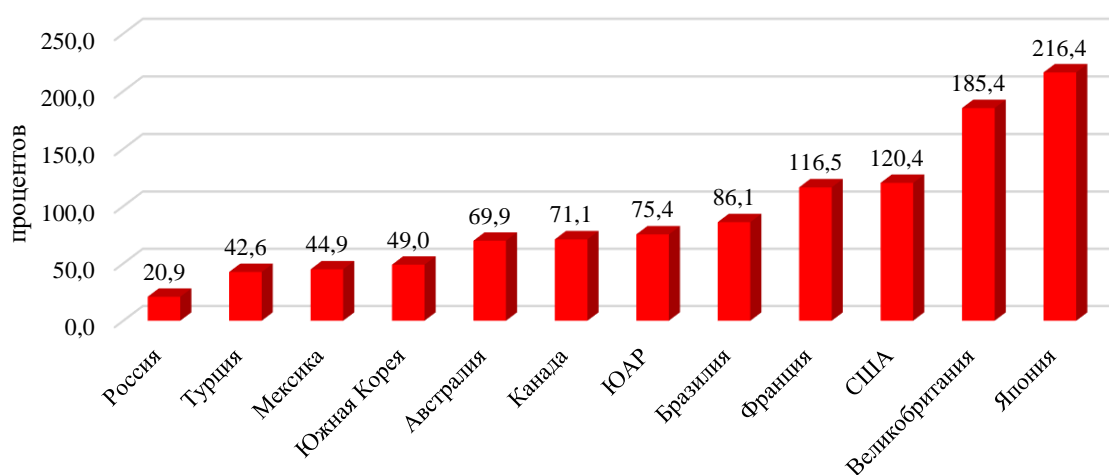


Рис. 2. Соотношение государственного долга стран G-20 к ВВП в 2021 г., %\*

\* Составлен на основе данных Всемирного Банка (<https://data.worldbank.org>).

По результатам проведенного исследования установлено, что в России успешно применяется бюджетное правило, ограничивающее величину расходов федерального бюджета. Для преодоления процикличности бюджетного процесса, вызванного зависимостью бюджета от поступления нефтегазовых доходов, отличающихся нестабильностью, значительная часть этих доходов изымается из текущих расходов и резервируется в ФНБ. В свою очередь, при сокращении поступления нефтегазовых доходов, вызванном неблагоприятной конъюнктуры на мировых сырьевых рынках, средства ФНБ направляются на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета Социального фонда. Таким образом обеспечивается финансовая безопасность страны.

### Список использованной литературы

1. Комарницкая А.Н. Институционализация бюджетных правил: мировой и российский опыт / А.Н. Комарницкая, И.А. Соколов // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. — 2023. — № 3. — С. 25–43. DOI: 10.55959/MSU0130-0105-6-58-3-2.
2. Кудрин А.Л. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики / А.Л. Кудрин, И.А. Соколов // Вопросы экономики. — 2017. — № 11. — С. 5–32.
3. Лазарян С.С. Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций / С.С. Лазарян, И.В. Никонов, А. И. Воинов, Е.А. Губкова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2019. — № 2. — С. 65–80. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-2-65-80.
4. Лычева И.М. Бюджетные правила: классификация и перспективы применения / И.М. Лычева, В.А. Молчанова // Экономика: теория и практика. — 2023. — № 1 (69). — С. 56–63. DOI: 10.31429/2224042X\_2023\_69\_56.
5. Мулендеева Л.Н. Бюджетные правила как инструмент обеспечения бюджетной устойчивости / Л.Н. Мулендеева // Наука XXI века: актуальные направления развития. — 2020. — № 1-1. — С. 466–469.
6. Швандар К.В., Черкасов В.Ю., Бурова Т.Ф. «Голландская болезнь»: применение бюджетного правила и роль структурных реформ / К.В. Швандар, В.Ю. Черкасов, Т.Ф. Бурова // Финансовый журнал. — 2017. — №5. — С. 20–32.
7. Шмиголь Н.С. Бюджетные правила как инструмент достижения финансовой стабильности и экономического роста / Н.С. Шмиголь // Экономика и управление. — 2017. — №1. — С. 66–74.

### Информация об авторе

*Федотов Дмитрий Юрьевич* — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры международных отношений и таможенного дела, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация, главный науч-



ный сотрудник Института исследований социально-экономических трансформаций и финансовой политики Финансового университета при Правительстве РФ, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: fdy@inbox.ru. ORCID: 0000-0001-9908-802X; SPIN-код: 1199-7819; AuthorID: 129009.

### **The Author**

*Dmitry Yu. Fedotov* — Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of International Relations and Customs Affairs, Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation, Main Researcher at the Institute for Research on Socio-Economic Transformations and Financial Policy of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, the Russian Federation; e-mail: fdy@inbox.ru. ORCID: 0000-0001-9908-802X; SPIN-code: 1199-7819; AuthorID: 129009.