

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Аблаев Эмиль Юрьевич

Совершенствование механизма бюджетного правила в России

Специальность 5.2.4 Финансы

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата экономических наук

Москва – 2026

Диссертация подготовлена на кафедре макроэкономической политики и стратегического управления экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель – *Буклемишев Олег Витальевич* – кандидат экономических наук

Официальные оппоненты – *Ведев Алексей Леонидович* – доктор экономических наук, Евразийская экономическая комиссия, департамент макроэкономической политики, директор

Гуров Илья Николаевич – доктор экономических наук, Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, кафедра финансов и кредита, доцент, и.о. заведующего кафедрой

Николаев Игорь Алексеевич – доктор экономических наук, Институт экономики Российской академии наук, центр инновационной экономики и промышленной политики, главный научный сотрудник

Защита диссертации состоится «14» апреля 2026 г. в 16 часов 00 минут на заседании диссертационного совета МГУ.052.1 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, МГУ, д.1, стр.46, экономический факультет, ауд. П-6.

Е-mail: minfinmgy@inbox.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д.27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/3843>.

Автореферат разослан « » марта 2026 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета МГУ.052.1
кандидат экономических наук, доцент

М.И. Яндиев

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования

В условиях высокого уровня макроэкономической и политической неопределенности задача эффективного и ответственного управления общественными финансами выходит на первый план. Решение данной задачи должно одновременно обеспечить устойчивость бюджетной системы и позволить инструментам фискальной политики эффективно воздействовать на социально-экономические процессы.

Сдерживать дискреционные решения, ухудшающие состояние государственных финансов, призваны специальные ограничительные механизмы. В теории и международной практике в качестве таких механизмов принято рассматривать бюджетные правила – официально установленные количественные ограничения, накладываемые на определенные параметры бюджетно-налоговой политики: объем государственного долга, бюджетный дефицит, расходы и доходы бюджета. В настоящее время более 120 развитых и развивающихся стран, включая Россию, применяют ту или иную разновидность ограничительного механизма.

Бюджетные правила способны противодействовать дефицитным и проциклическим смещениям («deficit and procyclical biases») бюджетно-налоговой политики. Эти смещения подрывают устойчивость системы государственных финансов и выполнение стабилизационной функции бюджетной политики. Особую значимость имеют правила для стран-экспортеров природных ресурсов, для которых целесообразны специальные меры по конъюнктурной макроэкономической стабилизации и созданию резервов, снижающих зависимость от конъюнктуры мировых рынков.

Начало применения бюджетного правила в России принято отсчитывать с момента образования Стабилизационного фонда в 2004 г., который формировался за счет нефтяных сверхдоходов. Данный механизм, хотя и не назывался изначально «бюджетным правилом», фактически реализовывал его суть, накладывая ограничения на сальдо федерального бюджета. Несмотря на то, что в последующие годы изначальная конструкция подверглась определенным корректировкам, применяемый механизм сохранял фокус на управлении частью доходов федерального бюджета от добычи и экспорта энергоносителей. Такой фокус во многом обусловлен спецификой отечественной экономики.

Во-первых, волатильные рентные (преимущественно, нефтегазовые) поступления составляют значительную часть доходов федерального бюджета. Формирование резервов за счет сбережения части рентных поступлений позволяет сбалансировать параметры бюджета вне зависимости от внешней конъюнктуры.

Во-вторых, не только бюджетная система, но и экономика России в целом, ориентированная на экспорт сырьевой продукции, чувствительна к колебаниям мировых цен на нее, а также потенциально подвержена «голландской болезни». Частичное купирование негативных эффектов для макроэкономической стабильности возможно посредством механизмов бюджетно-налоговой политики.

В-третьих, значимым фактором представляется также потенциальное сдерживание нежелательных дискреционных решений, направленных на удовлетворение текущих потребностей за счет рентных поступлений без оглядки на их будущее обеспечение при изменении рыночной конъюнктуры.

Как следствие, ключевыми приоритетами бюджетного правила в России являются обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной системы и содействие макроэкономической стабильности, в том числе посредством проведения последовательной бюджетно-налоговой политики. Применение данного механизма призвано сформировать основы для повышения инвестиционной активности и увеличения потенциальных темпов экономического роста.

Однако вопрос о том, насколько бюджетное правило способствует достижению обозначенных целей в России, остается дискуссионным в отечественной научной и экспертной литературе.

За двадцатилетний период 2004–2024 гг. механизм бюджетного правила неоднократно приостанавливался и пересматривался. В общей сложности сменилось шесть конструкций бюджетного правила. Столь частые изменения могут свидетельствовать об искажении сути бюджетного правила, призванного сдерживать дискреционный характер бюджетно-налоговой политики и формировать ожидания экономических агентов в долгосрочной перспективе. Высокая степень неустойчивости конструкции данного механизма в последние годы определяет актуальность исследования целесообразности и результативности применения бюджетного правила.

Степень научной разработанности проблемы

Международный опыт применения формализованных количественных бюджетных правил насчитывает более 40 лет. За это время исследования, посвященные изучению теоретических и практических аспектов механизма бюджетного правила, получили широкое распространение в экономической литературе.

Изучение феномена дискреционной бюджетной политики и целесообразности ее ограничения ввиду возможного негативного влияния на устойчивость государственных финансов и макроэкономическую стабильность предпринималось в работах А. Алесины,

Дж. Бьюкенена, Р. Вагнера, Ф. Кидланда, А. Мельцера, Т. Перссона, Э. Прескотта, Л. Свенссона, Г. Табеллини, А. Цукермана¹.

Различные теоретические и практические аспекты применения бюджетных правил в качестве механизма ограничения дискреционной бюджетной политики отражены в работах таких зарубежных авторов, как О. Бланшар, Е. Бова, Ч. Выпощ, Г. Копиц, Р. Оссовский, К. Рогофф, К. Рейнхарт, С. Симански.

Научной разработке проблемы бюджетного правила в России посвящены многочисленные исследования отечественных авторов. Вопросы целесообразности применения правил бюджетной политики, отдельные практические результаты реализации той или иной конструкции, рекомендации относительно возможности улучшения бюджетного правила рассматривали в своих работах М.Ю. Андреев, Д.Р. Белоусов, С.Г. Белев, О.В. Буклемишев, Е.Т. Гурвич, А.Н. Дерюгин, А.Н. Комарницкая, А.Л. Кудрин, Р.А. Мусаев, И.В. Прилепский, Д.В. Скрыпник, И.А. Соколов, О.В. Сучкова, Н.С. Шмиголь.

Таким образом, значительное число зарубежных и отечественных научных работ посвящено теории и практическому применению механизма ограничения бюджетно-налоговой политики. Однако до сих пор остается недостаточно проработанным анализ результативности бюджетного правила в России с точки зрения соответствия его нормативным целям, который позволит сформулировать релевантные направления совершенствования механизма.

Цель диссертационного исследования состоит в выявлении и обосновании направлений совершенствования механизма бюджетного правила в России на основе комплексной оценки его результативности в отечественной и международной практике. Для достижения указанной цели поставлены и решены следующие **задачи**:

1. Систематизировать теоретические основания и подходы к применению механизма бюджетного правила в отечественной и международной практике и оценить его роль в обеспечении сбалансированности федерального бюджета в России.

2. Оценить влияние бюджетного правила на циклические характеристики бюджетно-налоговой политики в России.

3. Оценить воздействие механизма бюджетного правила на динамику и объем бюджетных инвестиций в России.

4. На основе полученных результатов и анализа международного опыта выявить недостатки механизма бюджетного правила в России и определить релевантные направления его совершенствования.

¹ Полные библиографические ссылки на все работы, упоминаемые в автореферате, приведены в основном тексте диссертации и списке использованной литературы.

В рамках данной диссертационной работы нами выдвигается **гипотеза** о том, что использование в России механизма бюджетного правила повысило сбалансированность параметров государственного бюджета и контрцикличность бюджетно-налоговой политики, не оказывая негативного воздействия на инвестиционную активность.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования является бюджетно-налоговая политика в России.

Предметом исследования является применение механизма бюджетного правила в качестве ограничительного механизма отечественной бюджетно-налоговой политики.

Научная новизна исследования состоит в разработке методических подходов к оценке отечественной практики реализации бюджетного правила и обосновании направлений совершенствования механизмов бюджетно-налоговой политики. Научная новизна раскрывается в следующих результатах исследования:

1. Систематизированы теоретические основания и подходы к применению бюджетных правил в отечественной и международной практике, что позволило применить метод контрфактического расчёта к параметрам федерального бюджета России, оценить вклад бюджетного правила и суверенного фонда в обеспечение его сбалансированности, рассчитать значения дефицита федерального бюджета и объёма государственного долга в сценарии отсутствия бюджетного правила, выявить положительный совокупный финансовый эффект формирования суверенного нефтегазового фонда.

2. На основе комбинированного подхода, сочетающего регрессионный и контрфактический анализ бюджетного правила с точки зрения обеспечения контрцикличности непроцентных расходов федерального бюджета, установлена возможность механизма снижать процикличность бюджетной политики в периоды благоприятной экономической конъюнктуры и ограниченность его контрциклической результативности в условиях неблагоприятной конъюнктуры, обусловленной экономическими шоками.

3. Построены контрфактические траектории объёма бюджетных инвестиций в России и государственного долга при условии отсутствия бюджетного правила, что выявило устойчивое отставание фактического уровня бюджетных инвестиций от альтернативного сценария, превышение контрфактических значений государственного долга над фактическими. Установлено, что полученные результаты лишь частично определяются действием бюджетного правила.

4. Определены ключевые недостатки действующего механизма бюджетного правила – недостаточная гибкость, препятствующая проведению контрциклической политики в периоды спада, и слабость механизмов обеспечения соблюдения. Для их смягчения на основе анализа отечественной практики и международного опыта разработаны и обоснованы направления совершенствования, предполагающие изменение конструкции правила посредством корректировки целевого показателя и внедрения освобождающих

оговорок, а также создание независимого бюджетного совета для публичной оценки бюджетно-налоговой политики.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что положения, результаты и выводы диссертации расширяют и развивают научные представления о проблеме устойчивости системы государственных финансов, а также содержат методологические рекомендации по возможным подходам к решению данной проблемы посредством механизмов бюджетной политики, основанной на правилах.

Практическая значимость работы

Результаты исследования могут быть полезны для государственных органов Российской Федерации при разработке стратегии развития бюджетно-налоговой политики для повышения устойчивости бюджетной системы. Материалы диссертационной работы также могут применяться в учебном процессе при подготовке учебно-методических материалов и проведении занятий по курсам «Макроэкономика», «Макроэкономическая политика и прогнозирование», «Теория государственных финансов», «Моделирование бюджетной политики».

Методологическая, теоретическая и информационная базы исследования

Теоретическую основу исследования составляют работы отечественных и зарубежных исследователей в области теории государственных финансов, теории общественного выбора, теории бюджетной устойчивости, новой институциональной теории, новой кейнсианской экономической теории, новой классической теории.

Методологическую базу исследования составляют общенаучные методы – анализ, дедукция, индукция, синтез, абстракция, сравнение, обобщение, классификация и систематизация. В работе используются также статистические и эконометрические методы, в том числе контрфактический (включая метод синтетического контроля), корреляционный и регрессионный анализ. Комплексное применение этих методов обеспечило возможность не только количественно оценить результативность применявшихся конструкций бюджетного правила, но и определить направления его совершенствования с учетом особенностей национальной экономики, приоритетов экономического развития и установок бюджетной политики.

Информационная база исследования представляет собой совокупность официальных статистических материалов Федеральной службы государственной статистики (Росстат), Федерального казначейства (Казначейства России), Министерства финансов Российской Федерации, Банка России, Федеральной налоговой службы Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный

бюджет», нормативно-правовых актов России, аналитических и статистических материалов Международного валютного фонда, Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития, а также научных работ отечественных и зарубежных исследователей.

Положения, выносимые на защиту

1. Применение механизма бюджетного правила и функционирование суверенных фондов способствует повышению сбалансированности бюджета и укреплению его долгосрочной устойчивости. В отсутствие бюджетного правила государственный долг к концу 2023 г. был бы в 1,6 раза выше фактического уровня. Накопленный к началу 2024 г. совокупный финансовый эффект за счёт сбережения части нефтегазовых поступлений составил 21% ВВП или 23 трлн руб. в ценах 2019 г.

2. В периоды благоприятной конъюнктуры бюджетное правило снижало процикличность непроцентных расходов федерального бюджета, сдерживая их рост за счёт увязки с уровнем нефтегазовых доходов и сбережения конъюнктурной части поступлений. В периоды экономических шоков происходила приостановка действия правила и использование накопленных резервов. Такая асимметрия контрциклической результативности механизма бюджетного правила определяется его конструкцией, ориентированной на улавливание только нефтегазовой конъюнктуры, что указывает на необходимость корректировки механизма бюджетного правила.

3. Оценка динамики бюджетных инвестиций, полученная методом синтетического контроля для сценария отсутствия бюджетного правила, показывает отставание, достигающее 4,5% ВВП в год, фактического уровня бюджетных инвестиций от синтетически рассчитанной траектории в 2004–2019 гг. При этом контрфактические значения государственного долга значительно превышают фактические. Перераспределение бюджетных ресурсов в ущерб капитальным расходам и сохранение сдержанных темпов роста государственного долга в периоды приостановки действия бюджетного правила отражает устойчивые приоритеты, характерные для отечественной бюджетно-налоговой политики.

4. Совершенствование механизма бюджетного правила в России целесообразно осуществлять в направлениях повышения его гибкости и усиления механизмов обеспечения соблюдения. Повышение гибкости механизма без ослабления дисциплинирующей роли возможно за счет законодательного закрепления освобождающих оговорок, пересмотра целевого количественного показателя с учетом необходимости защиты бюджетных инвестиций и ограничения наращивания государственного долга, а также перехода к расчету структурных параметров бюджета на основе циклической корректировки как

нефтегазовых, так и ненефтегазовых поступлений. Усиление обеспечения соблюдения ограничительного механизма целесообразно за счет создания бюджетного совета, наделенного функциями публичного и независимого анализа и мониторинга соблюдения правила.

Степень достоверности и апробация результатов исследования

Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается последовательным применением как общенаучных методов (анализ, дедукция, индукция, синтез, абстракция, сравнение, обобщение, классификация и систематизация), так и экономико-статистических методов для анализа информации, полученной из официальных источников, с опорой на опубликованные ранее результаты научных исследований отечественных и зарубежных ученых. Достоверность результатов также подтверждается их представлением на международных и российских научных конференциях и публикацией в рецензируемых научных журналах.

Результаты исследования были представлены на следующих научных конференциях:

1) Международная ежегодная научная конференция «Ломоносовские чтения. Секция экономических наук» (МГУ им. М.В. Ломоносова, 11 апреля 2025 г.); 2) XXV Ясинская (Апрельская) международная научная конференция (НИУ ВШЭ, 16 апреля 2025 г.); 3) V Российский экономический конгресс (15 сентября 2023 г.); 4) Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2025» (МГУ им. М.В. Ломоносова, 18 апреля 2025 г.); 4) Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2024» (МГУ им. М.В. Ломоносова, 13 апреля 2024 г.); 5) Юбилейная научная конференция «Трансформация российской экономики в новых условиях. К 95-летию Института экономики Российской академии наук» (Институт экономики РАН, 25 июня 2025 г.); 6) Всероссийская конференция молодых ученых «Экономическая теория: встреча с реальностью. Проблемы устойчивого развития: вызовы для России и мира» (Институт экономики РАН, 25 октября 2024 г.); 7) Всероссийская конференция молодых ученых «Экономическая теория: встреча с реальностью. Экономика в меняющемся мире» (Институт экономики РАН, 25 октября 2023 г.); 8) IX Всероссийская научная студенческая конференция (НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 23 апреля 2025 г.).

Материалы исследования используются на кафедре макроэкономической политики и стратегического управления ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова» в преподавании учебных дисциплин «Макроэкономическая политика и прогнозирование», «Теория государственных финансов».

По теме исследования опубликованы (лично и в соавторстве) 5 работ (общий объем – 5,41 п.л., личный вклад автора – 4,04 п.л.) в рецензируемых научных изданиях,

рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ имени М. В. Ломоносова по специальности 5.2.4 Финансы.

Соответствие исследования научной специальности. Диссертационное исследование соответствует научной специальности 5.2.4 Финансы. Направление исследования – 9. Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс. Бюджетная политика. Инициативное бюджетирование; 11. Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов.

Структура диссертации. Поставленные цель и задачи определяют структуру работы, состоящей из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 186 наименований, и 4 приложений. Текст диссертации изложен на 180 страницах, содержит 9 таблиц, 29 рисунков. Диссертационное исследование имеет следующую структуру:

Введение

Глава 1. Теоретические основания применения механизма бюджетного правила

1.1. Экономические факторы и последствия дискреционной бюджетно-налоговой политики

1.2. Механизмы и цели ограничения дискреционной бюджетно-налоговой политики

1.3. Специфика механизма бюджетного правила

1.4. Выводы по главе 1

Глава 2. Международный опыт применения бюджетных правил

2.1. Распространение бюджетных правил в мире: причины и основные разновидности

2.2. Результаты использования бюджетных правил и факторы их эффективной реализации

2.3. Современные тенденции развития ограничительных механизмов бюджетно-налоговой политики

2.4. Выводы по главе 2

Глава 3. Применение механизма бюджетного правила в России

3.1. Бюджетное правило в системе приоритетов бюджетно-налоговой политики

3.2. Результаты отечественного опыта применения бюджетного правила

3.3. Бюджетное правило и контрциклическая бюджетная политика

3.4. Бюджетное правило и бюджетные инвестиции

3.5. Основные направления совершенствования механизма бюджетного правила

3.6. Выводы по главе 3

Заключение

Библиографический список

Приложение А

Приложение Б

Приложение В

Приложение Г

II. Основные результаты и выводы работы

1. Применение механизма бюджетного правила и функционирование суверенных фондов способствует повышению сбалансированности бюджета и укреплению его долгосрочной устойчивости. В отсутствие бюджетного правила государственный долг к концу 2023 г. был бы в 1,6 раза выше фактического уровня. Накопленный к началу 2024 г. совокупный финансовый эффект за счёт сбережения части нефтегазовых поступлений составил 21% ВВП или 23 трлн руб. в ценах 2019 г.

В рамках данного диссертационного исследования под долгосрочной бюджетной устойчивостью понимается характеристика соответствия между бюджетными доходами и расходами, которая определяет траекторию сальдо государственного бюджета и, соответственно, государственного долга, а также накопленных финансовых резервов. На основании этих показателей мы определяем результативность бюджетного правила в России с точки зрения обеспечения сбалансированности и устойчивости параметров государственного бюджета – одних из нормативных целей применения данного механизма.

Оценка результативности была осуществлена в рамках контрфактического подхода. Реализованный расчет состоит в воспроизведении динамики основных параметров федерального бюджета России в предположении об отсутствии бюджетного правила и связанных с ним норм и сопутствующих механизмов (суверенные фонды и т. д.) в России в период 2004–2023 гг.

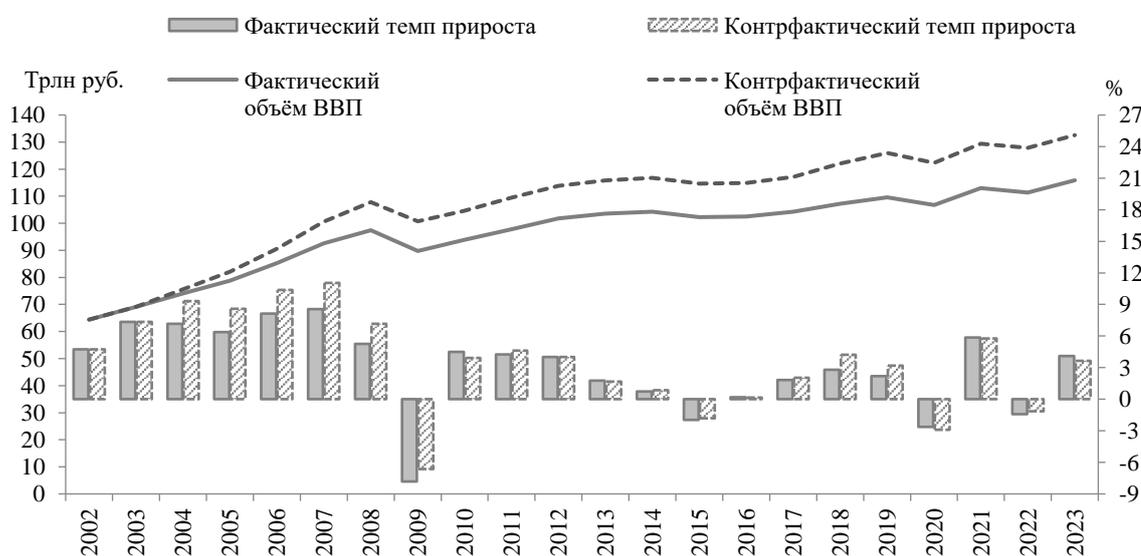


Рисунок 1 – Фактическая и расчетная динамика реального объема ВВП и темпов прироста в 2002–2023 гг., в ценах 2019 г. и в процентах

Источник: расчеты автора.

В результате были получены оценки основных параметров федерального бюджета, а именно динамики доходов, расходов (в том числе, процентных), а также баланса федерального бюджета, уровня государственного долга. В свою очередь, динамика ВВП

корректируется на величину отклонения рассчитанных первичных расходов от фактических значений, используя оценку мультипликатора² бюджетных расходов (Рисунок 1).

Контрфактические объемы выпуска в реальном выражении определяются по формуле (1)

$$GDP_t^{cf} = GDP_{t-1}^{cf} + \Delta GDP_t^f + M_t * (PBE_t^{cf} - PBE_t^f) \quad (1)$$

где GDP_t^{cf} – контрфактический объем ВВП в текущем году, GDP_{t-1}^{cf} – контрфактический объем ВВП РФ в предшествующем году, ΔGDP_t^f – фактический прирост объема ВВП в текущем году, PBE_t^{cf} и PBE_t^f – контрфактический и фактический объем непроцентных расходов федерального бюджета, M_t – мультипликатор бюджетных расходов. Переход к реальным величинам осуществлялся с применением дефляторов ВВП к 2019 г.

В рамках расчетного сценария дефицит федерального бюджета в 2008–2023 гг. приобретает хронический характер, преимущественно, из-за более высоких процентных расходов (Рисунок 2). В свою очередь, фактическая динамика сальдо федерального бюджета, определяющаяся чередованием периодов дефицита и профицита, представляется более сбалансированной во времени.

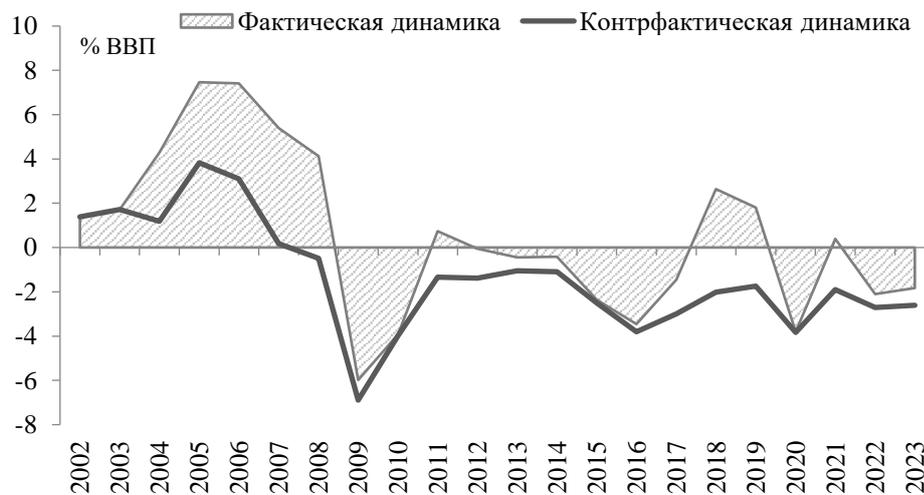


Рисунок 2 – Фактическая и расчетная динамика сальдо федерального бюджета, в процентах ВВП

Источник: расчеты автора.

Отсутствие финансовых резервов, формируемых в благоприятные годы, определяет увеличение объемов государственного долга (без учета государственных гарантий) в условиях систематического дефицита бюджета. Контрфактический уровень государственного долга к концу рассматриваемого периода превышает фактический показатель в 1,6 раза (Рисунок 3).

² Матвеев, Соколов, 2024.

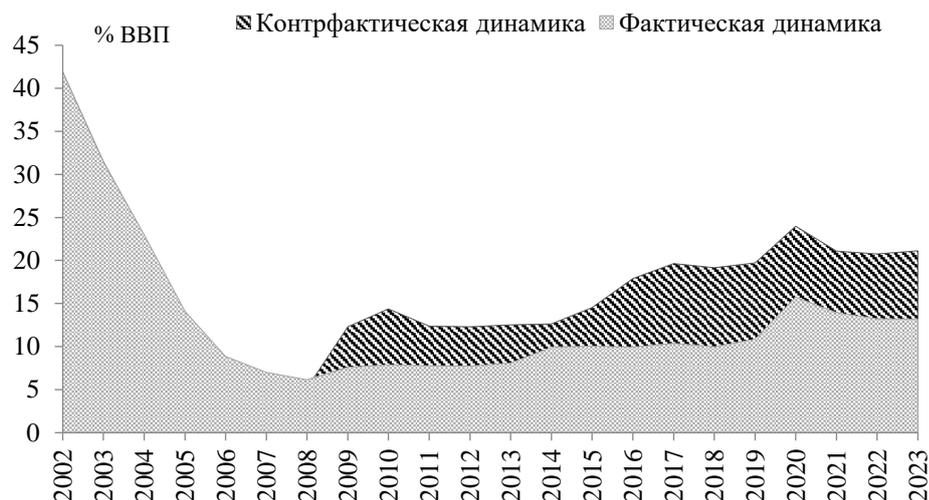


Рисунок 3 – Фактическая и расчетная динамика государственного долга (без государственных гарантий) в 2002–2023 гг., в процентах ВВП

Источник: расчеты автора.

При этом государственный долг достигает 21,1% ВВП и выходит за границы безопасного порогового уровня 20% ВВП, увеличивая риски долговой устойчивости [Соколов и др., 2024]. Результатом накопления государственного долга при невозможности в кризисных условиях использовать финансовые резервы становится увеличение процентных расходов до 8,2% от всех расходов к 2023 г., что значительно превышает фактическое значение – 4,7%.

Таким образом, применение бюджетного правила позволило сдерживать рост государственных расходов и долга. При этом следует обратить внимание на непосредственные эффекты реализации механизма нефтегазового фонда – одного из ключевых элементов всех применявшихся конструкций бюджетного правила в России.

С одной стороны, откладывание средств в суверенный фонд позволяло инвестировать их в активы, как приносящие процентный доход, так и увеличивающиеся в цене (например, ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте). С другой стороны, покрытие дефицита бюджета за счет средств фонда позволяло сократить эмиссию государственного долга, снижая тем самым стоимость его обслуживания. При учете данных факторов накопленный к началу 2024 г. совокупный эффект нефтегазовых фондов составляет 23 трлн руб. или 21% ВВП в ценах 2019 г. (Рисунок 4).



Рисунок 4 – Накопленный финансовый эффект реализации механизма нефтегазового фонда в России, в постоянных ценах 2019 г. и процентах ВВП

Источник: расчеты автора.

Согласно полученным результатам, реализация механизма бюджетного правила в целом имела положительные результаты с точки зрения обеспечения бюджетной сбалансированности. Возвращение к бюджетному правилу в посткризисные годы обеспечивало проведение бюджетной консолидации, что позволило избежать хронического дефицита федерального бюджета. В свою очередь, наличие финансовых резервов повысило бюджетную устойчивость, обеспечив более низкий уровень государственного долга и расходов на его обслуживание, а также позволив инвестировать свободные средства в приносящие доход активы.

2. В периоды благоприятной конъюнктуры бюджетное правило снижало цикличность непроцентных расходов федерального бюджета, сдерживая их рост за счёт увязки с уровнем нефтегазовых доходов и сбережения конъюнктурной части поступлений. В периоды экономических шоков происходила приостановка действия правила и использование накопленных резервов. Такая асимметрия контрциклической результативности механизма бюджетного правила определяется его конструкцией, ориентированной на улавливание только нефтегазовой конъюнктуры, что указывает на необходимость корректировки механизма бюджетного правила.

Анализ стабилизационной роли бюджетного правила в России основывается на оценке контрциклической результативности данного механизма, под которой понимается его способность сглаживать колебания экономического цикла. Это может быть реализовано

посредством ограничения расходов бюджета в периоды экономического подъема и их наращивание в целях поддержания экономики в периоды спада.

Для анализа направления и степени цикличности бюджетной политики применяется оценка уравнения регрессии, в котором зависимой переменной является циклическая компонента непроцентных бюджетных расходов, а в качестве объясняющей переменной интереса выступает показатель фазы экономического цикла или отклонение цены на отечественную нефть от трендового уровня. В целях оценки эффекта от бюджетного правила модель также включает переменную взаимодействия цикла и переменной, фиксирующей наличие или отсутствие бюджетного правила.

Таким образом, на квартальных данных 2000–2024 гг. мы оцениваем следующие спецификации модели авторегрессии с распределенными лагами (ARDL, Autoregressive Distributed Lag):

$$G_gap_t = \beta_0 + \beta_1 G_gap_{t-1} + \beta_2 gap_{t-1} + \beta_3 Rule_t \times gap_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (2)$$

$$G_gap_t = \beta_0 + \beta_1 G_gap_{t-1} + \beta_2 gap_{t-1} + \beta_3 NoRule_t \times gap_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (3)$$

где G_gap_t и G_gap_{t-1} – циклическая компонента первичных расходов федерального бюджета в текущем и предыдущем кварталах, соответственно, gap_{t-1} – переменная, отражающая фазу экономического цикла или отклонение цен на отечественную нефть от тренда в предыдущем квартале, $Rule_t$ – бинарная переменная наличия бюджетного правила, $NoRule_t$ – бинарная переменная отсутствия бюджетного правила, ε_t – случайные ошибки.

Значение суммы коэффициентов при разрыве ВВП или котировок Urals и переменными взаимодействия определяет степень и направление цикличности бюджетной политики в периоды наличия и отсутствия бюджетного правила. Положительный значимый коэффициент характеризует процикличность бюджетных расходов, в то время как обнаружение отрицательного коэффициента свидетельствует о контрцикличности проводимой бюджетной политики.

Перед оценкой ARDL-моделей была подтверждена стационарность всех динамических рядов. Стандартные диагностические проверки подтвердили адекватность спецификаций: корректность функциональной формы, отсутствие автокорреляции и мультиколлинеарности.

При оценке моделей с эффектами взаимодействия необходимо анализировать сумму коэффициентов регрессии для оценки совокупного эффекта исследуемого фактора в различных условиях (например, при наличии или отсутствии бюджетного правила). Такой подход предполагает обязательное проведение тестов линейных ограничений (тестов Вальда) для проверки статистической значимости этих составных эффектов.

Результаты тестов на линейные ограничения показывают, что при наличии ограничительного механизма бюджетные расходы незначимо реагируют на колебания как экономического цикла, так и цен на отечественную нефть (Таблица 1). Это говорит о нейтральном (ациклическом) характере бюджетной политики в период действия бюджетного правила. В отсутствие бюджетного правила картина принципиально меняется – тесты подтверждают значимый на однопроцентном уровне контрциклический характер бюджетной политики.

Таблица 1 – Результаты тестов на линейные ограничения

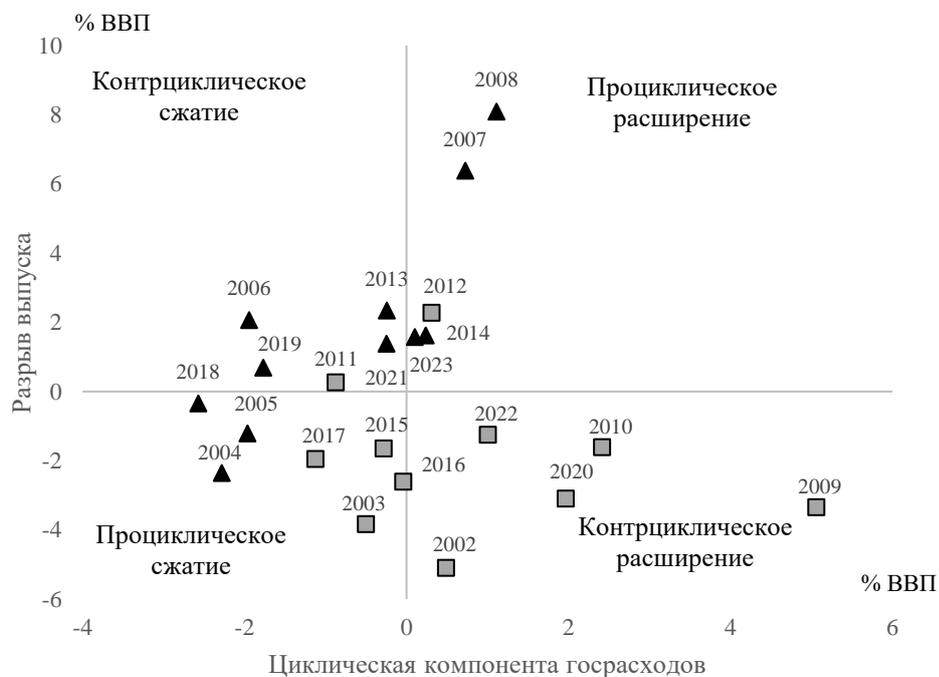
№№	Нулевая гипотеза	Сумма коэффициентов (р-значение)	Результат
1	$\beta_3 (\text{GDP_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{GDP_gap}_{-1} * \text{Rule}) = 0$	0.336 (0.572)	Н ₀ не отвергается
2	$\beta_3 (\text{GDP_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{GDP_gap}_{-1} * \text{Rule}) = 0$	0.743 (0.259)	Н ₀ не отвергается
3	$\beta_3 (\text{GDP_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{GDP_gap}_{-1} * \text{NoRule}) = 0$	-2.109*** (0.005)	Н ₀ отвергается на 1% уровне
4	$\beta_3 (\text{GDP_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{GDP_gap}_{-1} * \text{NoRule}) = 0$	-1.572* (0.051)	Н ₀ отвергается на 10% уровне
5	$\beta_3 (\text{Urals_rub_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{Urals_rub_gap}_{-1} * \text{Rule}) = 0$	-0.075 (0.506)	Н ₀ не отвергается
6	$\beta_3 (\text{Urals_rub_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{Urals_rub_gap}_{-1} * \text{Rule}) = 0$	-0.056 (0.666)	Н ₀ не отвергается
7	$\beta_3 (\text{Urals_rub_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{Urals_rub_gap}_{-1} * \text{NoRule}) = 0$	-0.287*** (0.001)	Н ₀ отвергается на 1% уровне
8	$\beta_3 (\text{Urals_rub_gap}_{-1}) + \beta_4 (\text{Urals_rub_gap}_{-1} * \text{NoRule}) = 0$	-0.268*** (0.009)	Н ₀ отвергается на 1% уровне

Примечание: * – уровень значимости 10%, ** – уровень значимости 5%, *** – уровень значимости 1%. В скобках – р-значение

Источник: расчеты автора.

Такой результат объясняется тем, что в условиях негативного шока бюджетное правило позволяло «поддержать» расходы лишь на величину выпадающих (недостающих до базового уровня) нефтегазовых доходов, в то время как в логике применяемого механизма бюджетные расходы должны корректироваться вслед за снижением нефтегазовых поступлений. Этого было недостаточно для реализации мер антикризисной бюджетной политики, ввиду чего фискальные власти вынуждены были переходить к «ручному» управлению, приостанавливая действие правила.

Необходимые для комплексного анализа контрциклической результативности бюджетного правила эмпирические сведения были получены в рамках описанного выше контрфактического расчета, результаты которого позволяют сопоставить оценки годовых циклических компонент непроцентных расходов федерального бюджета и разрыва ВВП. В рамках как фактической динамики, так и контрфактического сценария обнаруживаются периоды про- и контрциклическости бюджетных расходов.



Примечание: ▲ – годы действия бюджетного правила; ■ – годы его отсутствия

Рисунок 5 – Фактические показатели разрыва выпуска и циклической компоненты непроцентных расходов федерального бюджета в 2002–2023 гг., в процентах от потенциального ВВП

Источник: расчеты автора.

Фактическая динамика государственных расходов представляется менее проциклической (Рисунок 5), что особенно заметно в периоды действия бюджетного правила (2004–2008 гг., 2019 г., 2021 г.), а также в периоды значительного экономического спада (2009–2010 гг., 2020 г., 2022 г.). Контрфактические расходы оказываются более проциклическими как в периоды спада экономики, так и ее значительного перегрева (2007–2008 гг.), при этом они находятся ближе к нейтральному уровню даже в контрциклические периоды (2010–2014 гг., 2023 г.) (Рисунок 6).

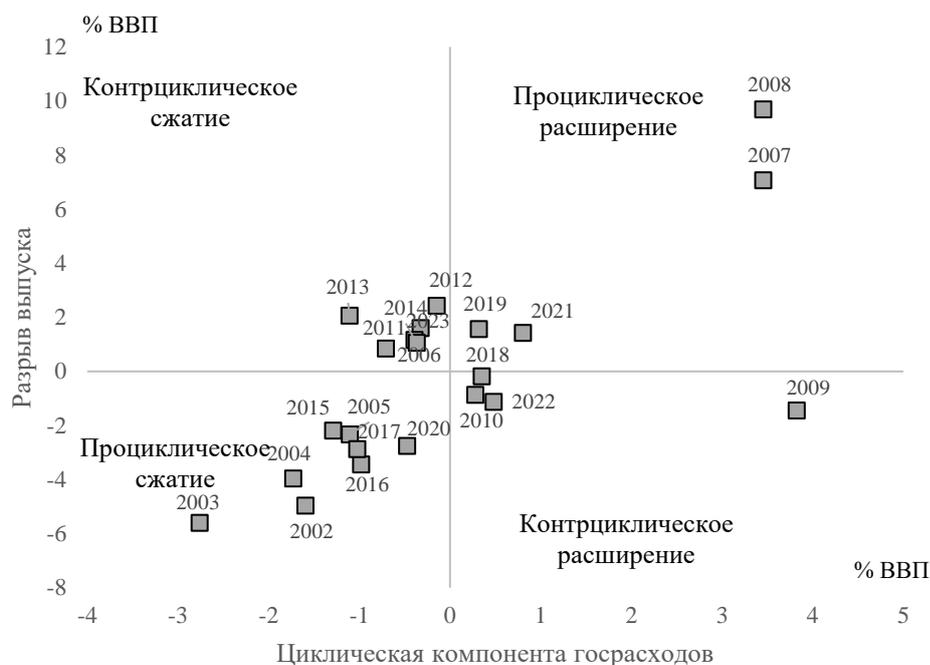


Рисунок 6 – Контрфактические показатели разрыва выпуска и циклической компоненты непроцентных расходов федерального бюджета в 2002–2023 гг., в процентах от потенциального ВВП

Источник: расчеты автора.

Для рассматриваемого периода была выявлена статистически значимая положительная корреляция между циклической компонентой бюджетных расходов и разрывом выпуска в контрфактическом сценарии ($r = 0.71$; $p < 0.001$), свидетельствующая о проциклической бюджетной политике. В свою очередь, небольшой отрицательный коэффициент корреляции между фактическими показателями статистически незначим ($r = -0.08$; $p = 0.737$), что указывает на ациклический (нейтральный) характер проводимой бюджетной политики относительно экономического цикла. Такой результат во многом объясняется чередованием периодов действия бюджетного правила и отказа от него, что позволяло, соответственно, сдерживать и наращивать расходы.

Таким образом, реализация механизма бюджетного правила в целом имела положительный результат с точки зрения выполнения стабилизационной функции, позволив снизить проциклическую бюджетно-налоговую политику в России. Однако бюджетное правило не было способно обеспечить в полной мере проведение контрциклической бюджетно-налоговой политики в силу своих конструктивных особенностей, что определяло частые отмены и корректировки механизма.

3. Оценка динамики бюджетных инвестиций, полученная методом синтетического контроля для сценария отсутствия бюджетного правила, показывает отставание, достигающее 4,5% ВВП в год, фактического уровня бюджетных инвестиций от синтетически рассчитанной траектории в 2004–2019 гг. При этом

контрфактические значения государственного долга значительно превышают фактические. Перераспределение бюджетных ресурсов в ущерб капитальным расходам и сохранение сдержанных темпов роста государственного долга в периоды приостановки действия бюджетного правила отражает устойчивые приоритеты, характерные для отечественной бюджетно-налоговой политики.

Исследования обнаруживают, что при проведении бюджетной консолидации именно инвестиционные расходы становятся основным объектом сокращений [Ardanaz, Izquierdo, 2022]. При этом одним из основных факторов является наличие бюджетных правил [Jürgens, 2022; Blesse et al., 2023]. Такая уязвимость бюджетных инвестиций обусловлена, прежде всего, тем, что их сокращение способно дать необходимый фискальный эффект при наименьшей чувствительности для избирателей. Ввиду этого в рамках комплексного анализа результативности отечественного ограничительного механизма целесообразно определить его влияние на динамику бюджетных инвестиций.

В качестве основного метода эмпирического анализа нами был выбран метод синтетического контроля (Synthetic control method, SCM). Данный метод заключается в построении синтетического (контрфактического) аналога исследуемого объекта.

Синтетическая траектория представляет собой взвешенную комбинацию показателей интереса стран-доноров, не использовавших бюджетные правила в анализируемый период, но схожих с Россией по ключевым макроэкономическим и фискальным показателям в предшествующий период. В контрольную группу включались только государства, не имевшие законодательно закрепленных количественных ограничений на протяжении всего анализируемого периода (1990–2019 гг. – для бюджетных инвестиций, 1995–2021 гг. – для государственного долга) согласно классификации МВФ. С другой стороны, выбор стран-доноров осуществлялся на основе сходства претрендовых характеристик, основные из которых – уровень государственного долга и бюджетные инвестиции в % к ВВП.

Итоговая выборка стран-доноров для построения контрфактической динамики бюджетных инвестиций включает 65 стран, не применявших бюджетные правила в 1990–2019 гг. В качестве переменных–предикторов были использованы сглаженный (3-летнее среднее) объем бюджетных инвестиций в % ВВП, ВВП на душу населения и индекс условий внешней торговли. Синтетическая траектория России в период до введения бюджетного правила (1990–2003 гг.) в основном сформирована за счет показателей Украины (55%), Саудовской Аравии (30%) и Гамбии (15%). Подобная комбинация стран-доноров представляется логичной, отражая ключевые особенности российской экономики того

периода: переходный характер постсоветской трансформации и выраженную ориентацию на экспорт сырьевой продукции.

Сопоставление синтетической и фактической траекторий бюджетных инвестиций демонстрирует, что введение бюджетного правила в 2004 г. не оказало немедленного воздействия на инвестиционную динамику (Рисунок 7).

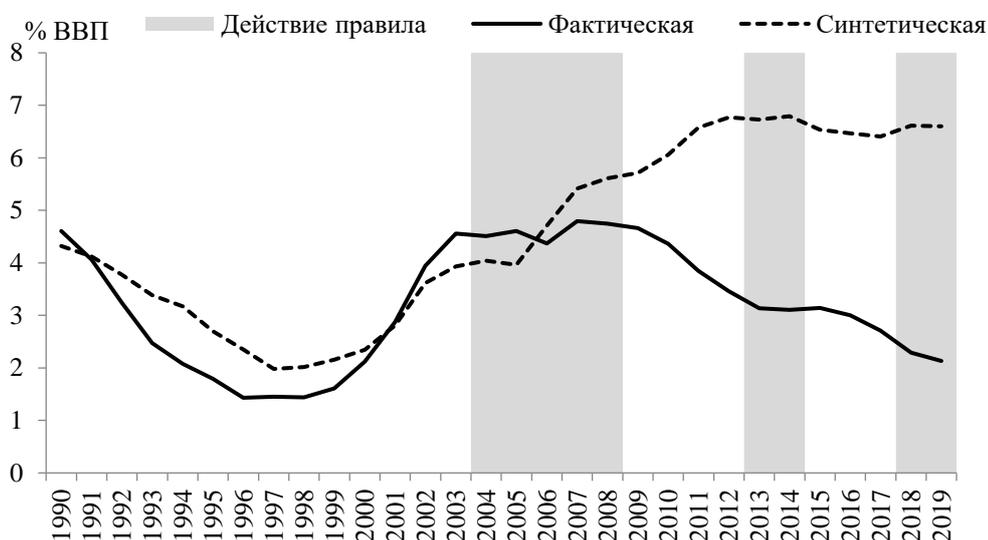


Рисунок 7 – Фактическая и синтетическая траектории бюджетных инвестиций в России в 1990–2019 гг., в процентах ВВП

Источник: расчеты автора.

Существенное расхождение между двумя траекториями проявилось лишь с 2007 г. – при реализации контрфактического сценария наблюдается более существенный рост бюджетных инвестиций. После кризиса 2009 г. расхождение между фактической и синтетической траекториями усиливается: если первая демонстрирует устойчивое снижение, то вторая продолжает расти, достигая пика к 2014 г. Примечательно, что фактическое сокращение бюджетных инвестиций наблюдалось не только в периоды действия бюджетного правила (2013–2014 гг., 2018–2019 гг.), но и в условиях его приостановки (2009–2012 гг., 2015–2016 гг.). Это может объясняться как проведением бюджетной консолидации, так и приоритизацией иных (в том числе, антикризисных) направлений бюджетной политики.

Во второй половине 2010-х гг. «разрыв» между фактическими и синтетическими показателями годового объема бюджетных инвестиций достигал 4,5% ВВП. Такой объем «дополнительных» бюджетных инвестиций позволил бы существенно приблизиться к достижению целевого ежегодного объема инвестиций 25% ВВП (по итогам 2019 г. фактические инвестиции в основной капитал составили 17,6% ВВП).

Хотя полученные оценки демонстрируют негативное влияние внедрения бюджетного правила на динамику бюджетных инвестиций, их статистическая значимость не подтверждается стандартными метриками. На плацебо-графике траектория России

находится в зоне выраженных отклонений (особенно к концу рассматриваемого периода), однако в среднем она не выходит за пределы 90-го перцентиля распределения (Рисунок 8).

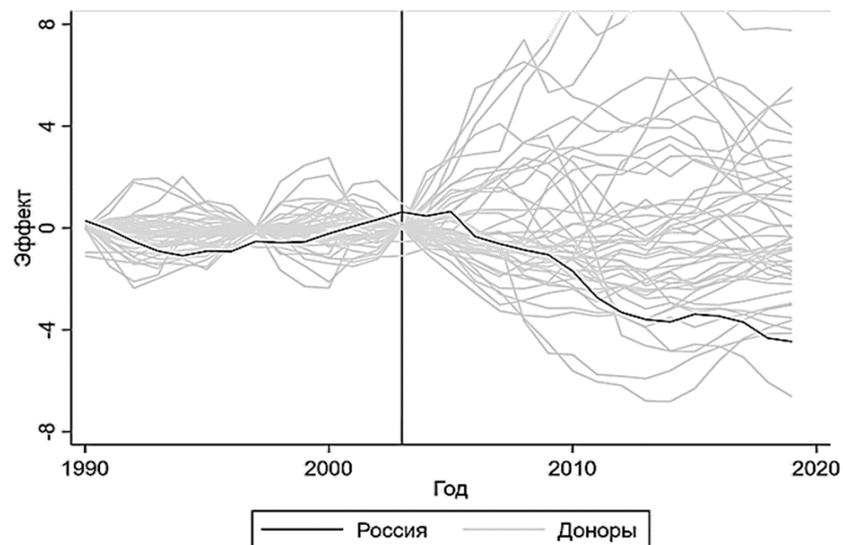


Рисунок 8 – Разница между синтетической и фактической траекториями бюджетных инвестиций для России и стран-доноров (плацебо-тест)

Примечание: график построен для стран, у которых отношение среднеквадратической ошибки после и до воздействия (RMSPE) не более чем в два раза превышает значение для России. Черным цветом обозначена динамика показателя для России.

Источник: расчеты автора.

Показатели распределения отношений среднеквадратических ошибок после и до введения бюджетного правила (Root Mean Squared Percentage Error, RMSPE) для России также значимо не отличаются от стран-доноров. Таким образом, нельзя сказать, что бюджетное правило было основным фактором существенно более низкого уровня инвестиций в России относительно альтернативного сценария его отсутствия.

Итоговую выборку стран-доноров для построения синтетической динамики государственного долга составили 34 страны, не применявших бюджетные правила в 1995–2021 гг. В качестве переменных–предикторов были использованы сглаженный (5-летнее среднее) объем совокупного государственного долга в % ВВП, ВВП на душу населения и индекс условий внешней торговли. Синтетическая траектория России была сформирована преимущественно за счет показателей Украины (56%) и Молдавии (44%).

Полученные оценки демонстрируют, что синтетический уровень государственного долга находился выше фактического уровня на протяжении всего периода после начала применения бюджетного правила (Рисунок 9). К концу периода наблюдается значительное расхождение между фактическим и синтетическим уровнями государственного долга (16% ВВП и 43% ВВП, соответственно).

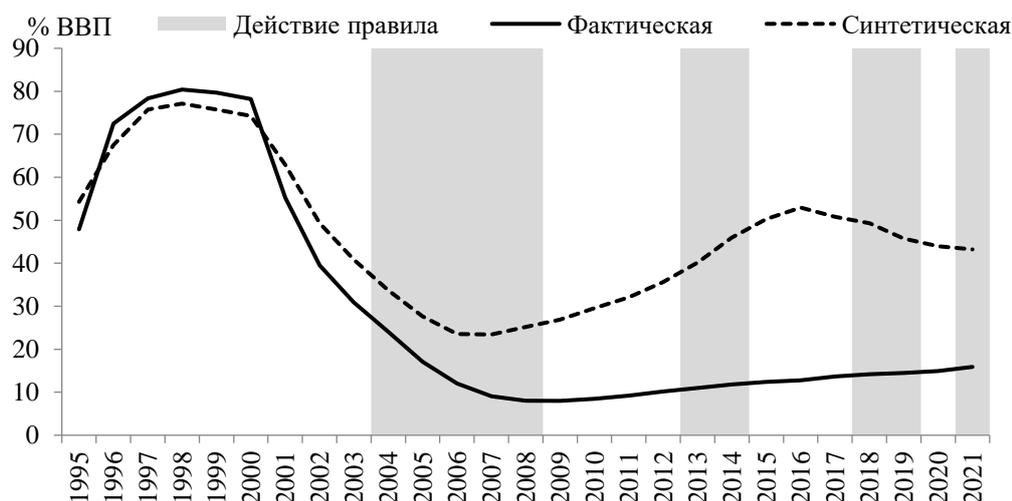


Рисунок 9 – Фактическая и синтетическая траектории государственного долга России, в процентах ВВП

Источник: расчеты автора.

Важно отметить, что снижение государственного долга проводилось еще до создания Стабилизационного фонда – с начала 2000 г. по мере наступления сроков погашения внешних заимствований. Оценивая непосредственную роль бюджетного правила в обеспечении долговой устойчивости, можно отметить следующее. Во-первых, формирование Стабфонда, позволило перейти от планового к досрочному погашению внешнего долга в 2005–2007 гг. Во-вторых, сбережение части конъюнктурных доходов позволило в дальнейшем использовать эти резервы в целях финансирования дефицита бюджета в кризисные периоды, не прибегая к масштабным заимствованиям.

Статистическая значимость полученных оценок не позволяет однозначно сказать о влиянии внедрения бюджетного правила на снижение уровня государственного долга. На плацебо-графике траектория эффекта для России не является абсолютно крайней относительно всех стран-доноров (Рисунок 10). При этом наиболее выраженное отрицательное отклонение можно наблюдать в период 2009–2016 гг., что согласуется с предположением о сдерживающем влиянии правила на уровень долга через механизм накопления и расходования резервов для финансирования дефицита государственного бюджета.

В свою очередь, наличие множества стран с сопоставимыми или даже более высокими отношением корней среднеквадратических ошибок после и до воздействия (RMSPE) указывает на то, что наблюдаемое для России пост-интервенционное расхождение траекторий госдолга не является уникальным.

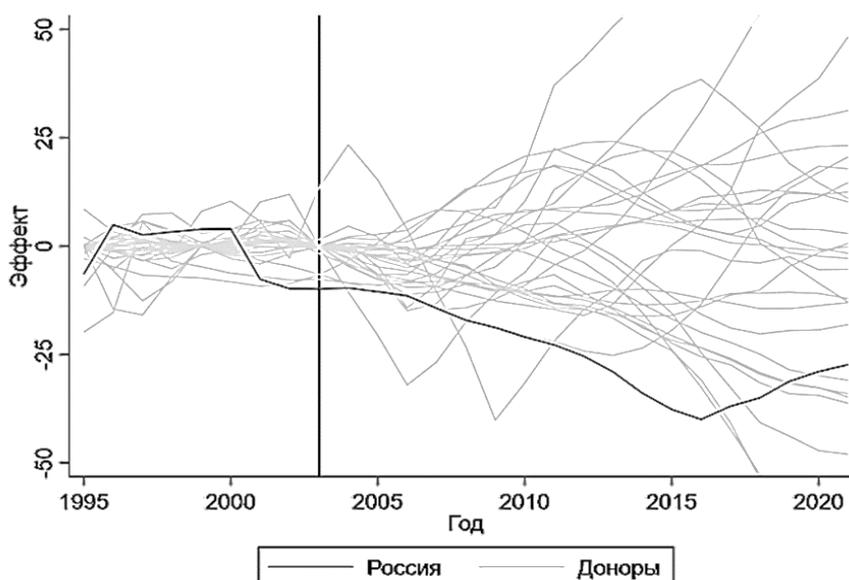


Рисунок 10 – Разница между синтетической и фактической траекториями государственного долга для России и стран-доноров (плацебо-тест)

Примечание: график построен для стран, у которых отношение среднеквадратической ошибки после и до воздействия (RMSPE) не более чем в два раза превышает значение для России. Черным цветом обозначена динамика показателя для России.

Источник: расчеты автора.

Тем не менее особенно сильные в некоторые периоды отклонения траектории России на плацебо-графике позволяют говорить о том, что бюджетное правило оказывало определенное сдерживающее влияние на государственный долг. Непосредственный вклад механизма бюджетного правила может статистически «размываться» ввиду: 1) крупных выплат по госдолгу до создания Стабфонда, сильно снизивших начальную траекторию; 2) приверженности фискальных властей принципам бюджетной устойчивости, которая проявлялась вне зависимости от формального действия бюджетного правила.

Таким образом, в целом осмотрительный подход фискальных властей, направленный на сбалансированность государственного бюджета и поддержание низкого уровня государственного долга, мог быть более важным фактором относительно низких значений государственного долга и бюджетных инвестиций, чем непосредственное наличие формальных ограничений. Однако такая осмотрительность способна обострять противоречия между целями бюджетной политики, сдерживая расширение экономического потенциала страны.

4. Совершенствование механизма бюджетного правила в России целесообразно осуществлять в направлениях повышения его гибкости и усиления механизмов обеспечения соблюдения. Повышение гибкости механизма без ослабления дисциплинирующей роли возможно за счет законодательного закрепления

освобождающих оговорок, пересмотра целевого количественного показателя с учетом необходимости защиты бюджетных инвестиций и ограничения наращивания государственного долга, а также перехода к расчету структурных параметров бюджета на основе циклической корректировки как нефтегазовых, так и нефтегазовых поступлений. Усиление обеспечения соблюдения ограничительного механизма целесообразно за счет создания бюджетного совета, наделенного функциями публичного и независимого анализа и мониторинга соблюдения правила

Неспособность бюджетного правила подстраиваться наилучшим образом под внешние шоки, интенсивность и масштаб которых имеют тенденцию к росту, предопределяет необходимость его совершенствования. Ввиду этого целесообразно рассмотреть внедрение отдельных элементов современных бюджетных правил, позволяющих повысить гибкость и обеспечить соблюдение ограничительного механизма – важность данных аспектов для результативности бюджетного правила подтверждают современные эмпирические исследования. В качестве наиболее релевантных мер по совершенствованию бюджетного правила представляется использование освобождающих оговорок, пересмотр целевого показателя, а также создание независимого бюджетного совета.

Освобождающие оговорки

Отечественный и международный опыт демонстрирует, что ни одно бюджетное правило не способно адекватно функционировать в чрезвычайных ситуациях. Тем не менее временное нарушение количественных ограничений не противоречит принципам предсказуемой и последовательной бюджетной политики в случае, если заранее определены условия и процедуры приостановки и возобновления ограничительного механизма. Обеспечить это позволяет наличие освобождающих оговорок («escape clause»).

В рамках отечественной практики представляется необходимым закрепить механизм освобождающих оговорок в Бюджетном кодексе Российской Федерации. При этом возможно принятие отдельного федерального закона, который детализирует процедуры активации и деактивации оговорок. Такой механизм должен не только определять условия активации, но и устанавливать конкретные сроки и условия нормализации бюджетной политики, включая компенсационные меры.

Особую важность представляет выбор релевантных условий и событий активации механизма. Так, в качестве условий может быть определен формальный перечень событий: природные катастрофы, стихийные бедствия, чрезвычайные положения, военные конфликты, пандемии, а также значительные структурные изменения в экономике.

Однако интегральные макроэкономические индикаторы могут лучше подходить в качестве условий активации благодаря их более объективному характеру и меньшим рискам злоупотреблений. Для России в качестве основного количественного критерия приостановки действия правила целесообразно использовать отрицательный квартальный темп прироста физического объема ВВП, свидетельствующий о начинающемся спаде экономики. На основании ретроспективного анализа в качестве условия для задействования оговорки может быть выбрано одновременное снижение более чем на 1% квартального объема ВВП по сравнению с тем же кварталом предыдущего года, так и по сравнению с предыдущим кварталом (с сезонной корректировкой) (Рисунок 11).

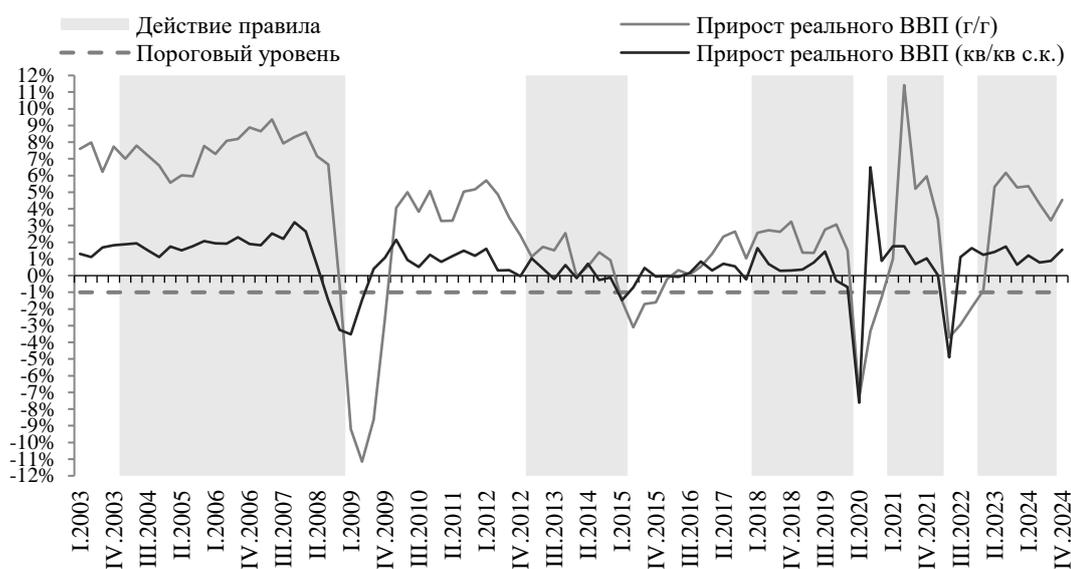


Рисунок 11 – Динамика квартальных темпов прироста ВВП в 2003–2024 гг., в процентах

Примечание: с.к. – сезонная корректировка, кв/кв – отношение к предыдущему кварталу, г/г – прирост к аналогичному периоду прошлого года.

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

Инициировать приостановку бюджетного правила может Правительство России на основании позиции Минфина России, учитывающей объективные финансово-экономические показатели. При этом окончательное решение о введении оговорок следует принимать в рамках заседания Государственной Думы по представлению Правительства. Прекращение действия освобождающей оговорки должно быть сопряжено со стабилизацией макроэкономической ситуации и возвращением на докризисную траекторию потенциального выпуска.

Особое значение имеет создание надежных гарантий прозрачности всего процесса применения освобождающих положений. Это предполагает обязательное публичное обоснование необходимости активации освобождающих положений, своевременное доведение до сведения общественности плана последующей нормализации бюджетной

политики, а также представление детального отчета об использовании дополнительных бюджетных средств после завершения кризисного периода.

Пересмотр целевого количественного показателя

Показатель структурного баланса

В данной работе было продемонстрировано, что применяемая конструкция хотя и может служить задаче сбережения рентных поступлений и их сглаженному расходованию, однако не способна обеспечить полноценную контрциклическую бюджетную политику. Действующий механизм расчета структурного баланса федерального бюджета также не соответствует современным реалиям, где доля нефтегазовых поступлений существенно возросла. Актуальные изменения налоговой системы усилили эту тенденцию.

В связи с этим расчет структурного баланса должен производиться на основе как структурных нефтегазовых доходов, так и циклически скорректированных нефтегазовых поступлений. Ранее отечественные исследователи уже рассматривали возможность внедрения принципов циклической коррекции бюджетных доходов [Кудрин, Соколов, 2017, с. 26], предполагая, что реализация циклической корректировки на практике может быть осуществлена за счет умножения нефтегазовых доходов (ННГД) на отношение потенциального выпуска (ВВП*) к фактическому:

$$\text{Структурные доходы} = \text{ННГД} \times \frac{\text{ВВП}^*}{\text{ВВП}} + \text{Базовые НГД} \quad (4)$$

Использование структурного баланса бюджета, учитывающего не только динамику нефтегазового сектора, в качестве целевого показателя представляется необходимым условием для повышения долгосрочной сбалансированности бюджетной политики России. Однако его внедрение должно сопровождаться тщательной проработкой методики расчетов – важно найти баланс между простотой применения и точностью оценки.

Защита инвестиционных расходов

Результаты эмпирического анализа свидетельствуют о более низкой динамике государственных инвестиционных расходов в России относительно альтернативного сценария его отсутствия. Это является одним из факторов, сдерживающих долгосрочный экономический рост. В этой связи особого внимания заслуживает концепция бюджетных правил, «благоприятствующих экономическому росту» («growth-» или «investment-friendly»). Такие бюджетные правила позволяют защитить или наращивать инвестиционные расходы, выводя их за рамки действующих количественных ограничений и финансируя за счет заимствований в пределах установленных лимитов долга.

На основании анализа международного опыта, представляется целесообразным вынесение бюджетных инвестиций за контур количественных ограничений в действующей конструкции бюджетного правила. Данное предложение может быть реализовано путем

исключения инвестиционных расходов из расчета структурного баланса бюджета или допущения структурного дефицита величиной до 1% ВВП на инвестиционные цели. Финансирование такого дефицита возможно за счет государственного долга, дополнительных конъюнктурных бюджетных доходов или средств суверенного фонда.

Кроме того, следует подчеркнуть, что ключевым фактором экономического роста является не только объем инвестиционных расходов, но и их качественная структура. Ввиду этого важным аспектом реализации данного механизма является разработка четкой методологии классификации расходов на текущие и инвестиционные, а также оценка экономической эффективности и долгосрочной значимости планируемых инвестиционных проектов.

Потолок государственного долга

Для предотвращения рисков, связанных с ростом долговой нагрузки, целесообразно рассмотреть законодательное закрепление предельного уровня государственного долга. Согласно существующим оценкам, для России безопасное значение государственного долга в современных условиях составляет 20% ВВП [Соколов и др., 2024]. Хотя по итогам 2025 г. объем государственного долга России составит порядка 17,7% ВВП, в соответствии с проектом федерального бюджета на 2026–2028 гг. предполагается, что к концу трехлетки государственный долг может достичь 19,5% ВВП. Таким образом, актуальность введения долгового правила определяется приближением уровня государственного долга в перспективе к пороговому значению, определяемому в качестве безопасного.

Бюджетный совет

Как показывает практика, важным условием результативного применения бюджетного правила является релевантное институциональное обеспечение его соблюдения. В свою очередь, международный опыт демонстрирует, что независимые экспертно-аналитические органы способствуют повышению прозрачности, качества принимаемых решений и доверия к бюджетной политике со стороны экономических агентов.

Для усиления институциональной обеспеченности как самого бюджетного правила, так и бюджетно-налоговой политики в целом, целесообразно рассмотреть создание независимого бюджетного совета. Возможным для России решением представляется учреждение Бюджетного офиса при Федеральном Собрании РФ. Такое размещение обеспечивает независимость от исполнительной власти (Правительства РФ и Министерства финансов), непосредственно формирующих и реализующих фискальную политику, и одновременно усиливает потенциал парламентского контроля.

Функционально Бюджетный офис должен фокусироваться на макроэкономическом анализе устойчивости, стабилизационной функции бюджета и его роли в социально-экономическом развитии. Это принципиально отличает его задачу от направлений деятельности Счетной палаты РФ, которая традиционно сосредоточена на аудите исполнения бюджета и контроле за целевым и эффективным использованием средств. Таким образом, деятельность Офиса будет не дублировать, а дополнять существующий контрольный механизм, обеспечивая комплексную оценку бюджетно-налоговой политики с точки зрения ее долгосрочных последствий и соответствия стратегическим национальным целям. Таким образом, функции Бюджетного офиса должны предполагать:

- осуществление мониторинга и оценки долгосрочной устойчивости государственных финансов, учитывающих в том числе реализацию различных структурных рисков;
- оценку соблюдения бюджетного правила и его результативности, включая обоснованность применения освобождающих оговорок и разработку рекомендаций по возвращению к соблюдению правила после окончания действия форс-мажорных обстоятельств;
- анализ влияния законодательных инициатив и законопроектов на бюджетную сбалансированность, макроэкономическую стабильность и цели развития;
- разработку собственных независимых среднесрочных и долгосрочных макроэкономических и бюджетных прогнозов, оценку фискальных рисков и долговой устойчивости;
- подготовку регулярных открытых аналитических докладов и заключений для парламента, экспертного сообщества и широкой общественности.

Учреждение Бюджетного офиса при Федеральном Собрании РФ представляет собой логичное продолжение институциональных реформ, направленных на укрепление дисциплины в сфере государственных финансов. Это позволит усилить прозрачность, повысить предсказуемость и устойчивость бюджетно-налоговой политики, а также создать условия для ее более строгой увязки с целями социально-экономического развития страны в долгосрочной перспективе.

III. Заключение

В диссертационном исследовании предложены основные направления совершенствования механизма бюджетного правила, действующего в России, на основании комплексного анализа теоретических и практических аспектов реализации основанной на правилах бюджетно-налоговой политики.

Анализ теоретических положений и международного опыта определяет количественные бюджетные правила в качестве важного механизма обеспечения устойчивости системы государственных финансов и содействия макроэкономической стабильности. Актуальное развитие практики применения направлено на повышение гибкости и обеспечения соблюдения бюджетных правил. Цели отечественного бюджетного правила во многом опираются на теоретические основания и международную практику.

Результативность бюджетного правила в России оценивалась с точки зрения обеспечения сбалансированности государственного бюджета, контрциклическости бюджетно-налоговой политики, а также воздействия на динамику бюджетных инвестиций.

С одной стороны, применение бюджетного правила позволило за счет сбережения части конъюнктурных поступлений увеличить сбалансированность федерального бюджета, обеспечив низкий уровень государственного долга и сформировав финансовые резервы. На фоне этого снижение государственных инвестиций может быть результатом проведения осмотрительной бюджетной политики, приоритизирующей бюджетную устойчивость.

С другой стороны, бюджетное правило снизило проциклическость бюджетно-налоговой политики, но не смогло полноценно обеспечить ее контрциклический характер. Недостаточная контрциклическая результативность определила частые приостановки механизма и последующие корректировки ввиду пересмотра кратко- и среднесрочных приоритетов экономической политики.

Результаты комплексного анализа обозначают необходимость повышения его гибкости и обеспечения соблюдения. Это может быть осуществлено за счет:

- введения формализованных освобождающих оговорок;
- изменения целевого показателя, предполагающие полноценную циклическую корректировку, выведение бюджетных инвестиций из-под количественных ограничений и установку предельного уровня государственного долга;
- создания парламентского бюджетного офиса.

Институциональное совершенствование призвано обеспечить его трансформацию в более надежный механизм, способный содействовать достижению стратегической цели бюджетной политики – реализации приоритетов социально-экономического развития при долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы.

IV. Публикации по теме диссертации

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ имени М.В. Ломоносова по специальности и отрасли наук:

1. Аблаев Э.Ю. Подходы к определению режимов взаимодействия бюджетно-налоговой политики и денежно-кредитной политики // Проблемы прогнозирования. – 2025. – Т. 210. – № 3. – С. 159–172. – 1,03 п.л. EDN: DINPRS, Импакт-фактор 3.475 (РИНЦ).
2. Аблаев Э.Ю. Соотношение теории и отечественной практики применения бюджетных правил // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. – 2024. – Т. 22. – № 3. – С. 88–113. – 1,14 п.л. EDN: YRRYUY, Импакт-фактор 1,518 (РИНЦ).
3. Аблаев Э.Ю., Волков Р.Г. Государственный долг регионов России: бюджетные кредиты как фактор устойчивости // Проблемы прогнозирования. – 2024. – Т. 207. – № 6. – С. 168–186. – 1,0 п.л. / 0,7 п.л. EDN: KQABRA, Импакт-фактор 3.475 (РИНЦ).
4. Аблаев Э.Ю., Магжанов Т.Р. Бюджетные правила и контрциклическая бюджетная политика в России // Проблемы прогнозирования. – 2024. – Т. 204. – № 3 (204). – С. 30–42. – 0,9 п.л. / 0,5 п.л. EDN: AJTTKJ, Импакт-фактор 3.475 (РИНЦ).
5. Аблаев Э.Ю., Сударев Д.А. Бюджетные правила в системе приоритетов бюджетной политики России // ЭКО. – 2024. – Т. 599. – № 5. – С. 202–223. – 1,34 п.л. / 0,67 п.л. EDN: AZTRMX, Импакт-фактор 1,463 (РИНЦ).