

ФИНАНСОВАЯ ЭКОНОМИКА

А. Н. Комарницкая¹

РАНХиГС (Москва, Россия)

И. А. Соколов²

РАНХиГС / Финансовый университет при Правительстве РФ (Москва, Россия)

УДК: 336.143, 336.144

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ: МИРОВОЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Периоды экономической нестабильности вынуждают правительства принимать экстренные решения по поддержке бизнеса и населения в ущерб бюджетной несбалансированности. При подобных обстоятельствах лучше всего проверяется гибкость бюджетных правил — набора ограничений на основные параметры бюджета. Зачастую их действие приостанавливается, корректируются предельные значения заложенных в них показателей, вводятся временные послабления на их применение. Внедрение такого инструмента и его устойчивость во времени зависят в первую очередь от политической воли правительства и законодателей. В то же время поддерживаемые властью бюджетные ограничения, как показывает мировой опыт, нуждаются в сопутствующей системе адаптационных и контрольных условий, позволяющих правилам не только лучше подстраиваться под экономические вызовы, но и не отступать от своей исходной задачи — обеспечения среднесрочной сбалансированности бюджета при поддержании условно постоянного уровня бюджетных расходов. Именно институциональные условия функционирования бюджетных правил — предмет изучения в настоящей статье.

Цель исследования — выявление используемых в мире институциональных основ обеспечения надлежащей работоспособности бюджетных правил и оценка их практической применимости в России. Используя методы описательного статистического и сравнительного анализов международной и российской практики применения бюджетных правил, авторы определили и проанализировали перечень таких институциональных условий, как среднесрочные рамки планирования расходов,

¹ Комарницкая Анна Николаевна — научный сотрудник, Лаборатория исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; e-mail: komarnitskaya-an@ranepa.ru, ORCID: 0000-0002-7775-2548.

² Соколов Илья Александрович — к.э.н., зав. Лабораторией исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; ведущий научный сотрудник ИИСЭТиП Финансового университета при Правительстве РФ; e-mail: sokolov-ia@ranepa.ru, ORCID: 0000-0002-0431-4993.

бюджетные советы, механизмы корректировки бюджетной политики при нарушении правил, оговорки об освобождении от обязательств соблюдения правил. Результаты исследования — сформулированные необходимые и достаточные институциональные основы для эффективности бюджетных правил. В силу применения в России только среднесрочного бюджетного планирования оставшиеся три условия могут выступать ориентиром для имплементации в ходе текущей реформы бюджетных ограничений.

Ключевые слова: бюджетное правило, бюджетная устойчивость, среднесрочное бюджетное планирование, бюджетный совет, оговорки об освобождении, механизмы корректировки бюджетной политики.

Цитировать статью: Комарницкая, А. Н., & Соколов, И. А. (2023). Институционализация бюджетных правил: мировой и российский опыт. *Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика*, 58(3), 25–43. <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-3-2>.

A. N. Komarnitskaya

RANEPA (Moscow, Russia)

I. A. Sokolov

RANEPA / Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia)

JEL: E62, H61, H62, H63, H68

INSTITUTIONALIZATION OF FISCAL RULES: INTERNATIONAL AND RUSSIAN EXPERIENCE

Economic instability forces governments to urgently support businesses and the public at the expense of budgetary imbalances. Such circumstances test flexibility of fiscal rules — restrictions on the main budget parameters. They are often suspended, the limit values of their indicators are adjusted, temporary concessions for their use are introduced. Both the introduction of such instrument and its sustainability over time depend primarily on the government and policymakers. At the same time world experience proves that budget restrictions supported by the authorities need a complementing system of adaptation and controlling conditions allowing for a better adaptation to economic challenges and following their original task — to ensure medium-term budget balance while maintaining a conditionally constant level of budget expenditures. The subject in the paper is the institutional conditions for fiscal rules' functioning. The purpose of the study is to identify the institutional framework used to ensure proper performance of fiscal rules and assess its practical applicability in Russia. Using the methods of descriptive statistical and comparative analysis of international and Russian practice in applying fiscal rules, the authors identify and analyze the list of such institutional conditions as medium-term expenditure frameworks, fiscal councils, correction mechanisms, escape clauses. The results of the study consist in formulated required and sufficient institutional framework for effective fiscal rules. Due to the use of only medium-term budget planning in Russia the remaining three may serve as a guideline for implementing budget restrictions during the current reform .

Keywords: fiscal rule, fiscal sustainability, expenditure framework, fiscal council, escape clauses, correction mechanism.

To cite this document: Komarnitskaya, A. N., & Sokolov, I. A. (2023). Institutionalization of fiscal rules: international and Russian experience. *Lomonosov Economics Journal*, 58(3), 25–43. <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-3-2>.

Введение

Бюджетные правила — широко известный и распространенный в мировой практике инструмент повышения бюджетной дисциплины и оздоровления государственных финансов. В процессе эволюции подходов к использованию правил увеличивается количество ограничений, а также усложняется их конструкция. Вместе с тем поддержание стабильного во времени уровня бюджетных расходов в реальном выражении и снижение уровня долговой нагрузки остаются нерешенными задачами в большинстве стран мира.

Подверженные влиянию изменений политической воли, бюджетные правила на практике редко отвечают критериям стабильности (неизменности конструкции) и постоянства во времени, что ограничивает их в успешном решении поставленных задач. Аналогичная критика бюджетных правил актуальна и для России. Кризис 2020 г. привел к отступлению от бюджетных правил, а геополитическая обстановка 2022 г. — к необходимости разработки их новой конструкции — уже пятой с 2004 г. Описанные тенденции актуализируют проблему достаточности самих бюджетных правил, выбора их наиболее работоспособной конструкции, а также повышают значимость сопутствующих условий, в первую очередь институционального характера.

Определение перечня подобных условий, сравнительный анализ опыта их внедрения и функционирования в отдельных странах мира, а также оценка их наличия и развития в российской практике находятся в фокусе настоящей статьи.

Цель работы — выделить перечень и критерии качества механизмов и условий, направленных на защиту политически поддерживаемых бюджетных правил и обеспечение выполнения функций последних.

В первой части исследования представлена краткая характеристика инструмента установления количественных ограничений на параметры государственных финансов. Через описание эволюции практики применения бюджетных правил в странах мира обозначены их ключевые ограничения и вызовы. Вторая часть работы посвящена формированию перечня условий, составляющих институциональную среду бюджетных правил и влияющих на их стабильность во времени и выполнение ими своих функций. Полученные результаты сравнительного анализа наличия и развития подобных условий в зарубежных странах дополнены оценкой в России.

Заключительная часть исследования включает агрегирование выявленных тенденций развития бюджетных правил и систему требований к их институциональным условиям: среднесрочным рамкам планирования расходов, бюджетным советам, механизмам корректировки бюджетной политики и оговоркам об освобождении от обязательств.

Эволюция бюджетных правил

Установление ограничений на бюджетные параметры — бюджетные правила — используется в мире не первое десятилетие и направлено на сужение фискальной свободы правительства и повышение бюджетной дисциплины. Исследования показали, что наличие свободы в принятии решений относительно параметров бюджетно-налоговой политики может приводить и, как правило, приводит к снижению бюджетной дисциплины, выраженной в перманентно возникающих дефицитах и растущем государственном долге (Yared, 2010; Woo, 2003), а также в большей волатильности совокупного выпуска (Shi, Svensson, 2006) и снижении темпов его роста (Fatás, Mihov, 2003). Работы описывают данную проблему как частный случай проблемы общего доступа или трагедии общин (Velasco, 2000), поскольку выгоды от ослабления бюджетной дисциплины получают лица, принимающие решения, а издержки от этого ослабления распределяются по обществу в целом (Alesina, Tabellini, 1990). Бюджетные правила — инструмент если не предотвращения, то по крайней мере снижения указанных негативных эффектов (Wyplosz, 2014).

Количественный характер, нормативное регулирование, относительное постоянство во времени (по крайней мере в течение трех лет (Davoodi et al., 2022)) — критерии (Korits, Symansky, 1998), по которым ту или иную норму относят к бюджетным правилам. Правительство может как самостоятельно ограничивать собственную бюджетную политику, так и быть обязанным соблюдать наднациональные ограничения. Ограничения могут формулироваться как применительно к бюджету центрального правительства, так и бюджету расширенного правительства.

Бюджетные правила могут устанавливаться применительно к бюджетному сальдо, уровню госдолга, доходов, расходов бюджета, каждое из которых имеет свои преимущества и ограничения (Caselli et al., 2018; Budina et al., 2013). Одновременное использование нескольких типов правил должно учитывать возможные конфликты в их эффектах, вследствие чего правительству требуется искать компромиссы в их конструкции и перечне (IMF, 2009; Sacchi, Salotti, 2015; Eyraud et al., 2018).

Расширение географии бюджетных правил обусловлено регулированием в наднациональных объединениях, проблемами сбалансированности бюджета и наращиванием объемов госдолга. По состоянию на конец 2021 г. бюджетные правила использовались в 105 странах (в том числе

в 53 — наднациональные ограничения), тогда как в 1990 г. — в семи странах (рис. 1).

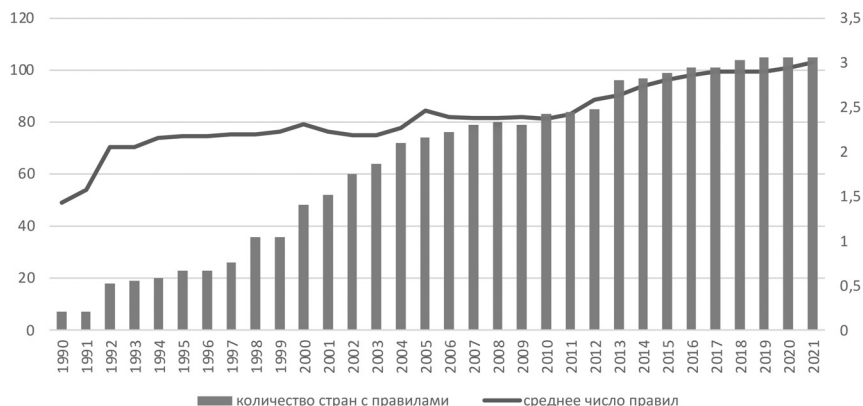


Рис. 1. Распространённость бюджетных правил в мире в 1990–2021 гг.

Источник: расчеты авторов на основе (IMF, 2022).

На смену использованию преимущественно одного или двух ограничений (обычно на объем дефицита и долга) пришло формирование более комплексной системы правил. По состоянию на 2021 г. каждая страна в среднем применяет три правила (рис. 1, правая шкала). Увеличение числа одновременно действующих ограничений иллюстрирует стремление повысить бюджетную дисциплину, в том числе вследствие того, что предыдущие комбинации правил не дали необходимого эффекта (долговая проблема в странах мира только усиливается). Кроме того, описанная динамика обусловлена действием наднациональных бюджетных правил в странах-членах экономических и валютных союзов. Вместе с тем использование комплекса правил усложняет бюджетный процесс, приводит к трудностям согласования политических решений и самих правил (Caselli, Reynaud, 2019; Bova et al., 2014; Sacchi, Salotti, 2015).

Комбинации используемых правил заметно варьируются. Так, наиболее массово применяются ограничения в отношении сальдо бюджета (в 2021 г. — в 93 странах из 105, использующих правила) и госдолга (в 85 странах). Сравнительно реже правительства устанавливают правила в отношении расходов (55 стран) и доходов (17 стран) бюджета. После рецессии 2008 г. наиболее распространенным стал набор из трех правил (который в 2021 г. использовался в 35 странах): ограничения на госдолг и сальдо бюджета дополнились ограничением в отношении расходов бюджета.

По мере развития концепции бюджетных правил обнаружилось их ключевое ограничение — подверженность изменениям политической воли правительства и законодателей. Практикуемое подстраивание параметров

и формы правил к текущей макроэкономической ситуации, приостановка их действия, свободная интерпретация нормативно неурегулированных вопросов применительно к правилам — лишь некоторые примеры «ручного управления» ими.

Корректировка конструкции бюджетных правил приобрела существенные масштабы с 2005 г. (рис. 2). В отдельные периоды более трети стран, использующих правила, вносили в них изменения: в 2005 г. — 36,5% стран, в 2012 г. — 51,8%, в 2015 г. — 36,4%. Катализаторами подобных решений зачастую становились реформы наднациональных ограничений. Хотя в кризис 2020 г. менее 1/5 всех стран, в которых действовало хотя бы одно правило, прибегли к изменению конструкции ограничений, массовой стала приостановка их действия: 48 стран приостановили хотя бы одно правило в 2020 г. До этого формальная приостановка правил была менее распространенной практикой, чем их изменение.



Рис. 2. Стабильность конструкции бюджетных правил в 1990–2021 гг.

Источник: расчеты авторов на основе (IMF, 2022).

Подобные проблемы возникли с правилом в отношении сальдо бюджета, широко распространенным до рецессии 2008–2009 гг. (так называемым правилом «первого поколения»). Такие ограничения, наиболее известное из которых — «золотое правило», формулировались без учета циклических колебаний в экономике, т.е. не выполняли стабилизационную функцию и были ориентированы на достижение долговой устойчивости (Sacchi, Salotti, 2015). Простота правил «первого поколения» одновременно сочеталась с жестким характером сформулированных ими ограничений бюджетной политики, что вело к сложности их соблюдения и несогласованности с политическими приоритетами во время шоков. С конца 1990-х гг. в развитых странах наблюдался структурный дефицит,

бюджетные правила не соблюдались, а санкций за отклонение от них не вводилось. Ограничения на размер дефицита бюджета воспринимались как допустимый или нормальный уровень. Своеобразным тестом, продемонстрировавшим ограниченность правил «первого поколения», стала рецессия 2008–2009 гг.: практически все страны — члены ЕС (кроме Швеции) нарушили хотя бы одно из наднациональных бюджетных правил (European Commission, 2020)).

Учитывая запрос на более гибкие ограничения бюджетных параметров, ряд стран перешли к так называемым правилам «второго поколения», в которых целевой показатель — бюджетное сальдо до определенной степени очищен от цикличности (ориентация на достижение циклически скорректированного (в зависимости от стадии экономического цикла) баланса бюджета). Относительно успешным принято считать опыт Германии (Truger, Will, 2013), Швейцарии (Beljean, Geier, 2013) и Чили (Kumhof, Laxton, 2009), который заимствовался Колумбией, Португалией, Великобританией, Австрией при разработке правил, учитывающих структурные колебания в экономике. В 2021 г. конструкция правил в отношении баланса бюджета в 39 странах (из которых 27 — страны-члены ЕС) учитывала циклические колебания. Ограничение правил «второго поколения» — их более сложная конструкция по сравнению с правилами «первого поколения».

Институциональная основа бюджетных правил

Проблемы стабильности бюджетных правил и их соблюдения привели к вопросу об условиях, при которых правила способны эффективно действовать (IMF, 2009; Cordes et al., 2015). Косвенно эти условия отражены в отдельных параметрах индексов оценки бюджетных правил: индекса строгости (или силы) бюджетных правил (European Commission, 2017), индекса бюджетных правил (Davoodi et al., 2022). Тем не менее специализированных работ, посвященных детальному анализу условий функционирования бюджетных правил, в зарубежной и отечественной научной литературе крайне мало. В то же время мы считаем, что именно институциональные условия существенным образом влияют на действенность бюджетных правил как инструмента ответственной бюджетной политики. Установление перечня этих условий, а также предложений по их практической применимости в России определяют научную новизну данной статьи.

На основе комплексного изучения методологий расчета упомянутых выше индексов оценки бюджетных правил, а также тенденций реформирования государственных финансов, считаем целесообразным подробнее рассмотреть следующий перечень институциональных условий, от которых, на наш взгляд, в наибольшей степени зависит эффективность бюджетных правил:

- среднесрочные рамки планирования расходов;
- бюджетные советы;
- механизмы корректировки бюджетной политики в случае нарушения правил;
- оговорки об освобождении от обязательств соблюдения правил.

Сравнительный анализ мирового опыта функционирования перечисленных выше институциональных условий, определяющих успешность бюджетных правил, строится в настоящей статье по тематическому принципу. Выбор в пользу агрегирования мирового опыта и выделения пространственных подходов и характеристик каждого условия был сделан вследствие существенных страновых различий в их реализации на практике. Методы описательного статистического анализа на основе международных баз данных по рассматриваемой тематике (OECD, 2018; IMF, 2022) позволили выделить наиболее часто встречающиеся решения. Дополнительный кейсовый анализ подкрепил конкретными примерами сформулированные выводы о «лучшей практике».

Среднесрочные рамки планирования расходов обеспечивают взаимосвязь национальных приоритетов, бюджетных правил и планирования бюджетных расходов на среднесрочном горизонте. Имея вариативную форму представления, по своей сути это документ прогностического характера, включающий предельные объемы бюджетных расходов на выбранном временном горизонте. Указанные объемы расходов — отправная точка для обсуждения бюджетной политики и решений на среднесрочный период, поскольку финансирование текущих обязательств и новых инициатив должно укладываться в действующие среднесрочные рамки. Среднесрочные рамки расходов чаще всего входят в перечень документов, представляемых в законодательный орган вместе с проектом бюджета на очередной финансовый год. Потолки расходов рассчитываются, учитывая действующие бюджетные правила; им обязаны следовать при формировании проекта бюджета.

На практике рассматриваемый документ включает плановые значения объемов расходов бюджета (выступающие целевым значением предельных уровней расходов) на период три—четыре года. Более длительный горизонт (пять лет) используется в Канаде, Исландии и Южной Корее. Зачастую применяется скользящий принцип планирования бюджета, что предполагает ежегодный пересмотр (уточнение) параметров среднесрочных рамок расходов. Отличительны решения Чехии, Финляндии, Франции, Японии, Норвегии, Великобритании, где потолки расходов устанавливаются на фиксированный период, а также Финляндии, Франции, Великобритании, где ограничена частота корректировки потолков расходов. В Нидерландах возможность изменения среднесрочных потолков расходов не предусмотрена.

В среднесрочных рамках расходов, как правило, определяется предельный объем общих расходов бюджета для каждого года планового периода, что предоставляет правительству большую гибкость при распределении бюджетных средств по приоритетам. Иные решения — установление предельного объема расходов по госпрограммам или направлениям расходов (Канада, Чили, Дания, Франция, Исландия, Южная Корея, Латвия, Нидерланды, Португалия, Турция); по ведомственной классификации (Эстония, Финляндия, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Латвия, Новая Зеландия, Турция, Великобритания); по другому основанию (в Австрии используется «рубрика расходов» — объединение нескольких ведомств в одну группу расходов (Steger, 2010)).

Принципы среднесрочного бюджетного планирования также применяются в России. Однако вместо разработки обособленного документа прогнозирование расходов с учетом бюджетных правил реализуется в отечественной практике при подготовке проекта бюджета в формате «скользящей трехлетки». Основная функция среднесрочных рамок расходов — ограничение будущих политических инициатив и повышение предсказуемости бюджетной политики — пока не в полной мере реализована в России. Потолки расходов могут существенно корректироваться в рамках как текущего исполнения бюджета, так и последующих лет планового периода. Изменение горизонта бюджетного планирования, как и приостановка действия самих бюджетных правил могут быть реализованы посредством соответствующих законодательных изменений.

К потенциальным преимуществам использования среднесрочных рамок планирования расходов относится их гармонизация с национальными приоритетами, повышение эффективности управления государственными финансами, повышение бюджетной дисциплины, определенности и предсказуемости бюджетной политики для отраслевых министерств и стимулирование к оптимизации расходов для выделения дополнительных ресурсов на реализацию новых инициатив в рамках установленных потолков расходов (World Bank, 2013).

Реализация перечисленных преимуществ зависит от таких факторов, как степень интеграции рамок расходов на среднесрочный период в ежегодный бюджетный процесс, качество прогнозирования и планирования предельных объемов расходов (в том числе реалистичность устанавливаемых потолков расходов), финансовая обоснованность стратегических приоритетов, частота корректировки потолков расходов. Важной характеристикой среднесрочных рамок планирования расходов является гибкость заложенных в них ограничений, которая при этом не умаляет их жесткости, и относительное постоянство параметров документа на период его действия. Для обеспечения подобной гибкости, например, можно выделять переменную компоненту в предельном объеме расходов (в Ав-

стрии, например, 1/4 совокупного объема), которая в большей степени подвержена цикличности.

Примерно в половине стран, где применяют бюджетные правила, действуют *бюджетные советы* — независимые органы с законодательно урегулированным набором полномочий, деятельность которых направлена на содействие устойчивому развитию государственных финансов. Хотя бюджетные советы точно функционировали с середины прошлого века, их распространенность существенно выросла после кризиса 2008—2009 г. как из-за наднациональных инициатив в ЕС, так и давления на бюджет последствий рецессии. Развивающиеся страны перенимали опыт развитых экономик, приняв во внимание рекомендации международных организаций, и создали бюджетные советы в том числе для мониторинга соблюдения бюджетных правил. В России данный институт отсутствует, а функция мониторинга за соблюдением правил не реализуется ни исполнительной, ни законодательной властями.

На практике бюджетные советы могут иметь как вариативную институциональную форму, так и разнообразный функционал (IMF, 2013). Актуализировался вопрос участия таких институтов в обеспечении соблюдения установленных бюджетных ограничений: доля бюджетных советов, которые реализуют соответствующий мониторинг, выросла с 55% в 2010 г. до 80% в 2021 г. от общего числа действующих бюджетных советов в странах мира в соответствующем году. В целом бюджетные советы способствуют повышению прозрачности и бюджетной стабильности. Осуществляя и представляя результаты независимой оценки и анализа, они повышают репутационные и электоральные издержки политических решений и невыполненных обязательств. Позитивна практика Европейского бюджетного совета, который публикует результаты мониторинга соблюдения членами ЕС наднациональных бюджетных правил союза с сопутствующим страновым анализом.

Фактическая роль бюджетного совета в бюджетном процессе, его влияние на бюджетную политику и достижение установленных при его создании целей зависит от ряда условий (Trapp et al., 2016): нормативное закрепление статуса совета, набора его полномочий, урегулирование взаимосвязи его деятельности с бюджетным процессом (например, закрепление использования подготавливаемых им прогнозов при разработке проекта бюджета). Важное условие — независимость бюджетного совета, определяющаяся, кем назначается его глава, какова структура его состава (наличие независимых экспертов, представителей разных государственных органов), финансовое обеспечение его деятельности (отдельный бюджет или финансирование в составе, например, бюджета министерства финансов) и пр. Приоритетен вопрос статуса результатов деятельности совета: рекомендации/выводы таких институтов в большинстве стран публичны, представляются высшему исполнительному/законодательному органу вла-

сти. Однако сведения о каких-либо установленных санкциях по результатам деятельности бюджетных советов отсутствуют.

Механизмы корректировки бюджетной политики определяют, что правительство должно предпринять в случае, если бюджетные правила не соблюдаются или если есть риск их нарушения. Чаще подобные механизмы применяются в развитых странах, за счет соответствующих наднациональных инициатив.

Как правило, под механизмом корректировки понимается нормативно предусмотренная процедура, в соответствии с которой исполнительная власть обязана сформировать и представить парламенту предложения по мерам для возвращения к параметрам правил. Реже — это либо обязанность исполнительной власти представлять официальное объяснение несоблюдения бюджетных правил (принцип «соблюдай или объясняй»), однако заранее определенные действия по изменению политики в этом случае отсутствуют, либо, напротив, предусмотренный законодательством алгоритм компенсации перерасхода бюджетных средств в периоды кризисов. Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрены какие-либо формы рассматриваемых механизмов. В частности, нормативно не определено требование обоснования несоблюдения бюджетного правила, как и наличия планируемого перечня мер по возвращению к соблюдению ограничения.

Механизмы корректировки могут либо определяться нормативно (так называемые автоматические механизмы корректировки) и заключаться в точной последовательности действий, либо формулироваться правительством де-факто при нарушении правил. Пример первого варианта — специальная процедура (*excessive deficit procedure* — EDP), применяемая к стране — члену ЕС в случае нарушения союзных ограничений в отношении дефицита и (или) госдолга. В результате многоэтапной процедуры Совет по экономическим и финансовым вопросам ЕС (далее — Совет ЕС) формулирует рекомендации по устранению выявленного нарушения и возвращению к соблюдению правил в ограниченное время. При невыполнении этих рекомендаций Совет ЕС вправе направить стране-нарушителю уведомление с необходимым к принятию набором мер (индивидуальны для каждого случая) по сокращению дефицита бюджета, сформулировать дополнительные меры.

Механизм автоматической корректировки срабатывает постфактум, когда бюджетные правила уже нарушены. Однако с точки зрения снижения рисков нарушения ограничений перспективнее решение, когда законодательно предусмотрены меры по предотвращению несоблюдения установленных правил. Так, в Польше рост расходов бюджета, рассчитанный для года $t+1$ в соответствии с правилом расходов, сокращается на 1,5% (2%) в случае, если значение показателя отношения госдолга к ВВП выше 43% (48%) соответственно в году $t-1$. Механизм в Словакии более комплекс-

ный и включает расширяющийся перечень мер при нарастании превышения уровня госдолга значения 43% ВВП. Крайняя мера, когда госдолг выше 50% ВВП, — вынесение правительству вотума недоверия. Исключение действия механизма — война или военное положение.

Меры, составляющие механизм корректировки, могут по своей сути быть санкциями. К таковым относятся следующие элементы EDP в ЕС: направление предложения Европейскому инвестиционному банку по пересмотру кредитной политики в отношении страны-нарушителя, требование внести данной страной беспроцентный депозит (0,2% ВВП страны-нарушителя при активации механизма EDP впервые, пока чрезмерный дефицит не будет устранен), наложение на страну штрафа (0,2% ВВП страны-нарушителя при повторном применении EDP). Однако активация любых из элементов EDP требует времени из-за необходимости согласования членами Еврокомиссии. На практике крайняя форма санкций в виде штрафа ни разу не применялась (Bergman et al., 2016).

Потенциально механизмы корректировки в случае их нормативного закрепления направлены на повышение стабильности бюджетных правил, а также конкретизацию условий применения последних. Автоматические механизмы корректировки видятся более предпочтительными по сравнению с формулируемыми де-факто при отступлении от правил. Заранее определенный перечень мер корректировки бюджетной политики повышает ее предсказуемость и улучшает бюджетную дисциплину. Отдельно рекомендуется регламентировать мониторинг реализации заложенных в механизм корректировки действий и определить санкции в случае отступления от них.

Оговорки об освобождении от обязательств соблюдения правил (далее — оговорки) обеспечивают гибкость ограничений в определенных случаях, а также позволяют правилам содействовать в преодолении экономических и прочих существенных шоков. Впервые оговорки точно использовались в кризис 2008–2009 гг., тогда как в 2020 г. позволили избежать масштабных корректировок конструкции бюджетных правил: 38 стран (более 1/3 от применявших бюджетные правила) активировали оговорки для предоставления формального права правительству отступать от ограничений, среди которых большинство (81,8%, или 27 стран) — члены ЕС, где была активирована наднациональная оговорка. В 2021 г. действие оговорок сохранили 34 страны. В России отсутствуют законодательно предусмотренные оговорки об освобождении от обязательств соблюдения бюджетных правил.

Общепринятым подходом к определению ситуаций, когда оговорки вводятся в действия, является неподконтрольность таких событий правительству. Наиболее распространенные условия их активации — серьезные спады в экономике (рецессия или существенное замедление экономического роста), стихийные бедствия, чрезвычайные положения. Оговорки присутствуют в регулировании ЕС (а также дополнительные в националь-

ном регулировании некоторых стран — членов ЕС, например, Германии, Испании), Бразилии, Мексике, Колумбии, Швейцарии и пр. Иногда оговорки сопровождаются количественными параметрами: в условиях применения оговорки определена минимальная величина ожидаемого влияния событий на темпы экономического роста или сальдо бюджета. Подобные параметры определены в Бразилии (темп роста ВВП ниже 1% за последние четыре квартала), Панаме (темп роста ВВП ниже 1% позволяет повысить потолок дефицита государственного нефинансового сектора до 3% ВВП в первый год с дальнейшим возвращением к изначальному ограничению (1% ВВП) в течение последующих трех лет).

Критика оговорок заключается в слишком обобщенном и неконкретном формулировании условий, позволяющих их активировать. До конституционной реформы 2009 г. в Германии действовала оговорка о возможности несоблюдения потолка дефицита бюджета в случае «нарушения макроэкономического равновесия». Отклонение от целевых значений бюджетных параметров допускалось в Индии по усмотрению правительства в «исключительных обстоятельствах», которые нормативно не конкретизировались. Оговорки в Испании и Швейцарии также сформулированы достаточно широко — от правил допускается отклоняться в условиях «исключительных обстоятельств», которые должны быть оправданы событиями определенного характера (стихийные бедствия, сильная рецессия и т.п.).

В редких случаях процесс активации оговорки требует дополнительных согласований. В Бразилии решение об использовании оговорки по несоблюдению целевых показателей баланса бюджета требует одобрения Конгресса. С 2010 г. в Германии необходимо согласие абсолютного большинства парламента для приведения в действие оговорки, а также утверждение парламентом плана по снижению накопленных отклонений от ограничений. Правительство Швейцарии большинством голосов должно утвердить бюджет, параметры которого отклоняются от правила по сбалансированности в исключительных случаях.

Важным элементом оговорок является процедура для возвращения к соблюдению бюджетных правил. Конституция Германии требует утверждения «плана компенсации» дополнительных государственных заимствований в разумные сроки, если применяется оговорка при стихийных бедствиях или в чрезвычайном положении. Швейцария использует иной подход: при активации оговорки возникающий из-за чрезвычайных расходов дефицит бюджета подлежит учету на специальном счете (так называемый «амортизационный счет»), отрицательное сальдо которого необходимо погасить в течение следующих шести лет за счет обеспечения структурного профицита бюджета.

Резюмируя, отметим, что результативность применения оговорок зависит, в первую очередь, от нормативного установления:

- перечня заранее определенных событий — условий активации оговорок, которые должны быть однозначно интерпретироваться;

- срока действия и условий, которыми определяются продолжительность применения оговорки;
- механизмов активации и возвращения к соблюдению бюджетного правила.

Причем приведение оговорки в действие рекомендуется реализовывать только при одновременном одобрении законодательным органом власти перечня мер, запланированных для компенсации допущенного перерасхода.

Результаты исследования

Проведенный анализ использования бюджетных правил позволяет сделать следующие выводы:

- за последние десятилетия задачи фискальной дисциплины и оздоровления государственных финансов стали актуальны для многих государств, что подтверждается расширением перечня стран, где применяются бюджетные правила;
- внедрение бюджетных ограничений может осуществляться как по внутренней инициативе правительства, так и со стороны внешних структур;
- применение бюджетных правил эволюционирует в сторону одновременного использования нескольких типов ограничений, а также усложнения их дизайна;
- правила становятся более гибким инструментом бюджетной политики (по сравнению с кризисом 2008—2009 гг. в кризис 2020 г. увеличилось число стран, которые использовали вариативные решения по изменению условий применения фискальных ограничений). Однако такая гибкость, уместная в кризисный период и реализуемая посредством приостановки действия ограничений, корректировки целевых значений, заложенных в правило, активации оговорок, в целом негативно сказывается на состоянии госфинансов в контексте их долгосрочной устойчивости при их более длительном использовании;
- акцент с дизайна фискальных ограничений постепенно смещается на сопутствующие институциональные условия их применения. В настоящее время внимание уделяется наличию системы мониторинга и контроля соблюдения установленных ограничений, формализации процессов функционирования бюджетных правил (активации и действия оговорок, механизмов возвращения к соблюдению правила и пр.).

По результатам сравнительного анализа мировой практики в табл. 1 сформулированы требования к условиям применения бюджетных правил.

Институциональная среда (условия применения) бюджетных правил

Условия	Функциональная значимость для бюджетного правила	Требования к условию
Среднесрочные рамки планирования расходов	Обеспечение встроенности бюджетных правил в бюджетный процесс; синхронизация правил и принятия политических решений с учетом национальных стратегических целей	Формализованный механизм интеграции в бюджетный процесс. Стабильность во времени (ограничение частоты корректировки, использование механизмов повышения гибкости — анализ чувствительности, выделение гибкой компоненты в предельном объеме расходов). Реалистичность планирования параметров расходов. Мониторинг соблюдения установленных рамок, публичность результатов
Бюджетные советы	Мониторинг соблюдения правил. Повышение ответственности за несоблюдение правил вследствие публичного характера результатов мониторинга	Нормативное закрепление статуса, полномочий, результатов деятельности. Формализация интеграции деятельности в бюджетный процесс (например, через закрепление использования подготавливаемых им прогнозов при разработке проекта бюджета). Фактическая независимость. Публичность результатов деятельности (в т.ч. мониторинга соблюдения правил)
Механизмы корректировки политики в случае нарушения правил	Повышение гибкости конструкции бюджетных правил. Замещение приостановки правила, управления им в «ручном режиме»	Нормативное закрепление механизмов, обязательности их применения. Действие на постоянной основе, автоматический характер активации до нарушения ограничения, заложенного в правиле. Мониторинг выполнения на практике, публичность результатов мониторинга. Наличие формализованных санкций в случае несоблюдения механизма
Оговорки об освобождении от обязательств соблюдения правил	Повышение гибкости конструкции бюджетных правил, стабильности правил во времени. Замещение приостановки правила, управления им в «ручном режиме». Повышение прозрачности бюджетных правил	Нормативное закрепление оговорок, их основных параметров. Конкретность и определенность условий активации. Активация путем одобрения парламентом. Заранее определенный механизм возвращения к соблюдению правила

Источник: составлено авторами.

Отметим, что в России институциональные условия применения бюджетных правил только формируются: из четырех рассмотренных выше условий в отечественной практике в том или ином виде применяется только одно (среднесрочное бюджетное планирование). Несмотря на геополитические и экономические трудности текущего периода, считаем целесообразным продолжать практику составления среднесрочного скользящего бюджета. В то же время потолки расходов должны не только определяться в соответствии с требованиями бюджетного правила, но и оставаться неизменными в течение бюджетного цикла, а их увеличение в случае реализации антикризисной программы возможно только в результате активации оговорки об освобождении от обязательств соблюдения правила.

В свою очередь параметры упомянутых оговорок и условия их активации должны быть закреплены в бюджетном законодательстве. При этом рекомендуемым способом активации оговорок является одобрение Государственной думой РФ. Поскольку оговорки предполагают отклонение от установленных в правилах ограничений, в результате чего происходит временное увеличение дефицита бюджета, то для неувеличения долговой нагрузки необходимо нормативно предусмотреть порядок компенсации осуществленных дополнительных расходов, который может, например, заключаться в требовании полного погашения объема дополнительных расходов на горизонте последующих пяти лет за счет поддержания структурного бюджетного профицита. На наш взгляд, данную норму целесообразно вводить вместе с положениями об оговорке об освобождении от соблюдения правила.

Функции контроля за соблюдением описанных выше институциональных условий в мировой практике обычно исполняются бюджетными советами, состоящими из независимых от исполнительной и законодательной власти экспертов. Однако в российских условиях указанные функции на первоначальных этапах внедрения описанных выше условий могла бы выполнять Счетная палата РФ.

Заключение

Ограничение свободы принятия бюджетных решений в целях улучшения финансовой дисциплины, повышения устойчивости бюджета — довольно распространенная мировая практика. Соблюдение бюджетных правил, частота корректировок их конструкции и приостановка их действия на практике зависит от желания правительства использовать данный инструмент. Отсутствие политического решения о первостепенной роли бюджетных ограничений ведет к манипулированию правилами в интересах текущих приоритетов экономической политики.

Резюмируя рассмотренные аспекты эволюции бюджетных правил, выделим ряд ключевых характеристик, которые можно определить как «хо-

рошую практику»: политическая воля внедрения и следования правилам, формализация их основных параметров и сопутствующих условий институциональной среды, постоянный, независимый и публичный мониторинг соблюдения правил, использование механизмов, повышающих гибкость правила и его стабильность (оговорки, использование правила циклически скорректированного баланса бюджета). Перечисленное иллюстрирует переход от концентрации на факте использования правил как достаточного элемента повышения бюджетной дисциплины и оздоровления госфинансов к рассмотрению более широкой системы условий, влияющих на успешность функционирования правил.

В качестве направлений дальнейших исследований рассматривается анализ возможности количественной оценки эффективности применения бюджетных правил в зарубежной и отечественной практике через их влияние на динамику государственного долга и анализ контрциклическости бюджетных расходов с выделением значимости выделенных в данной статье условий применения правил.

Список литературы

Alesina, A., & Tabellini, G. (1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403–414. <https://doi.org/10.2307/2298021>

Badinger, H., & Reuter, W. H. (2017). The case for fiscal rules. *Economic Modelling*, 60, 334–343. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.09.028>

Beljean, T., & Geier, A. (2013). The Swiss debt brake — Has it been a success? *Swiss Society of Economics and Statistics*, 149, 115–135. <https://doi.org/10.1007/BF03399384>

Bergman, U. M., Hutchison, M. M., & Jensen, S. (2016). Promoting sustainable public finances in the European union: the role of fiscal rules and government efficiency. *European Journal of Political Economy*, 44, 1–19. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.04.005>

Bova, E., Carcenac, N., & Guerguil, M. M. (2014). Fiscal rules and the procyclicality of fiscal policy in the developing world. *IMF Working Paper*, 14/122.

Budina, N., Kinda, T., & Schaechter, A., et al. (2013). Numerical fiscal rules: International trends. In M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare (Eds.), *Public financial management and its emerging architecture* (p. 107–136). International Monetary Fund, Washington, D. C. <https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>

Caselli, F., Eyraud, L., Hodge, A., Kalan, F. D., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., Popescu, A., Reuter, W. H., Reynaud, J., Ture, E., & Wingender, P. (2018). *Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability: Background paper*. Technical Background Papers to Staff Discussion Note SDN/18/04, International Monetary Fund. DOI: 10.5089/9781484350683.006

Caselli, F. G., & Reynaud, J. (2019). Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy. *IMF Working Paper*, 19/49. DOI: 10.5089/9781498300865.001

Cordes, T., Kinda, T., Muthoor, P. S., & Weber, A. (2015). Expenditure rules: Effective tools for sound fiscal policy. *IMF Working Paper*, 15/29, 1–29. <https://ssrn.com/abstract=2574702>

Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, W. R., & Medas, P. (2022). Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent trends and performance

during the pandemic. *IMF Working Paper No.22/11*, International Monetary Fund, Washington, D. C. <https://0-doi-org.library.svsu.edu/10.5089/9798400200472.001>.

European central bank. (2003). Economic and monetary developments in the euro area. *Monthly Bulletin*, June. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb200306en.pdf>

European Commission. (2017). *Fiscal rules database*. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en

European Commission. (2020). *Compliance Tracker*. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en

Eyraud, L., & Duarte, L. V. et al. (2018). How to select fiscal rules: A Primer. *International Monetary Fund, How To Notes*, 9. Washington, DC.

Eyraud, L., & Wu, T. (2015). Playing by the Rules: Reforming fiscal governance in Europe 2015. *IMF Working Paper*, 15/67.

Fatás, A., & Mihov, I. (2003). The case for restricting fiscal policy discretion. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1419–1447. <https://doi.org/10.1162/003355303322552838>

Gbohoui, W., & Medas, P. (2020). Fiscal rules, escape clauses, and large shocks. *Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19*. International Monetary Fund, Washington, D. C.

IMF. (2009). *Fiscal rules — Anchoring expectations for sustainable public finances*. <https://blog-pfm.imf.org/files/paper.pdf>

IMF. (2013). *The functions and impact of fiscal councils*. International Monetary Fund, Washington D. C.

IMF. (2022). *Fiscal Rules Dataset 1985–2021*. <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>

Kopits, G., & Symansky, S. (1998). Fiscal policy rules. *IMF Occasional Paper*, 162. DOI: 10.5089/9781557757043.084

Krogstrup, S., & Wyplosz, C. (2010). A common pool theory of supranational deficit ceilings. *European Economic Review*, 54(2), 269–278. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2009.06.010>

Kumhof, M., & Laxton, D. (2009). Chile's structural fiscal surplus rule: A model-based evaluation. *IMF working paper*, 0988. DOI: 10.5089/9781451872354.001

OECD. (2018). *International database of budget practices and procedures*. https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP_2018

Sacchi, A., & Salotti, S. (2015). The impact of national fiscal rules on the stabilisation function of fiscal policy. *European Journal of Political Economy*, 37, 1–20. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.10.003>

Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8–9), 1367–1389. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>

Steger, G. (2010). Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules. *OECD Journal on Budgeting*, 1, 1–14. <https://doi.org/10.1787/budget-10-5kmh5hcx924>

Trapp, L., Lienert, I., & Wehner, J. (2016). Principles for independent fiscal institutions and case studies. *OECD Journal on Budgeting*, 2. DOI: 10.1787/budget-15-5jm2795tv625

Truger, A., & Will, H. (2013). The German “debt brake”: A shining example for European fiscal policy? *Revue de l'OFCE*, 1(127), 153–188. DOI: 10.3917/reof.127.0153

Velasco, A. (2000). Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics*, 76(1), 105–125. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00054-7](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00054-7)

Woo, J. (2003). Economic, political, and institutional determinants of public deficits. *Journal of Public Economics*, 87(3–4), 387–426. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00143-8](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00143-8)

World Bank. (2013). *Beyond the Annual Budget*. Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-0-8213-9625-4

Wyplosz, C. (2014). Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences. In Alesina, A., Giavazzi, F. (Eds.), *Fiscal Policy After the Financial Crisis* (p. 495–529). University of Chicago Press and NBER, Chicago and London.

Yared, P. (2010). Politicians, taxes and debt. *The Review of Economic Studies*, 77(2), 806–840. <https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2009.00584>