

О НАЦИОНАЛЬНЫХ И НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛАХ И ИХ АДАПТАЦИИ К ЭКОНОМИЧЕСКИМ И ГЕОПОЛИТИЧЕСКИМ ШОКАМ**Ольга Владимировна ГЛУШАКОВА**

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики, учета и финансов,
Сибирский государственный индустриальный университет (СибГИУ),
Новокузнецк, Российская Федерация
trinity@ktk.company
<https://orcid.org/0000-0002-9268-415X>
SPIN-код: 7376-5700

История статьи:

Рег. № 54/2023
Получена 20.02.2023
Получена в
доработанном виде
06.03.2023
Одобрена 20.03.2023
Доступна онлайн
27.04.2023

Специальность: 5.2.4

УДК 36.143.2
JEL: H21, H50, H61,
H62

Ключевые слова:

бюджетные правила,
экономические шоки,
геополитические шоки,
COVID-19,
сбалансированность
бюджета

Аннотация

Предмет. Национальные и наднациональные бюджетные правила как ключевой элемент бюджетной политики и их адаптация к экономическим и геополитическим шокам.

Цели. Анализ содержания национальных и наднациональных бюджетных правил для выявления их особенностей и направлений их адаптации к экономическим и геополитическим шокам.

Методология. Использованы методы анализа, синтеза, сравнения, статистические методы.

Результаты. Показано, что бюджетные правила, устанавливая требования к формированию доходов, осуществлению расходов бюджета, его сбалансированности и предельному размеру государственного долга, периодически модифицируются в условиях цикличности экономики, колебания цен на невозобновляемые энергетические ресурсы (нефть, газ), а также при возникновении принципиально новых вызовов развития, таких как COVID-19, геополитический кризис 2022 г. Проведение контрциклической бюджетной политики и осуществление фискальных импульсов в экономику в данных условиях ограничивается возможностями государственных финансовых систем. Большинство стран мира, даже с развитыми типами экономик, в условиях COVID-19 вынуждены были приостановить действие бюджетных правил в условиях замедления экономического развития, роста государственных расходов и государственного долга.

Выводы. Геополитический кризис 2022 г. выступает историческим примером успешной адаптации финансовой системы России к беспрецедентным по количеству и степени воздействия на экономику страны санкций со стороны США и их союзников. Формирование новых подходов к обеспечению функционирования экономики в шоковых условиях, а также модификация бюджетных правил за счет законодательного установления фиксированного объема нефтегазовых доходов будут способствовать успешной мобилизации всего имеющегося у страны экономического, финансового и ресурсного потенциала. В качестве дополнительного источника обеспечения сбалансированности федерального бюджета могут быть использованы преимущества технологии Единого казначейского счета, а также пересмотр нормативов распределения некоторых налоговых доходов в пользу федерального бюджета.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2023

Для цитирования: Глушакова О.В. О национальных и наднациональных бюджетных правилах и их адаптации к экономическим и геополитическим шокам // *Финансы и кредит*. — 2023. — Т. 29, № 4. — С. 747 — 776.
<https://doi.org/10.24891/fc.29.4.747>

Проблемы, связанные с формированием централизованных денежных фондов и обеспечением устойчивости системы государственных финансов, во все времена являлись объектом пристального внимания многих экономистов. К ним обращались такие известные ученые, как А. Лаффер [1], Г. Хотеллинг [2], Ж. Дюпюи [3], Дж.М. Кейнс [4], Л. Йоханесен [5], Г. Мюрдаль [6], Р.Э. Масгрейв [7], Б. Олин [8] и др. На передний план в периоды кризисов, войн, эпидемий и других потрясений выдвигался вопрос, связанный с обеспечением достаточности объема бюджетных средств для осуществления государственных расходов. Балансирование бюджета предлагалось обеспечить, например, за счет увеличения налоговых ставок при сохранении государственных расходов на прежнем уровне, либо за счет снижения налоговых ставок при сокращении государственных расходов. Дж.М. Кейнс в своей работе «Общая теория занятости, процента и денег» предложил пути выхода из глубокого экономического кризиса за счет создания инвестиционно ориентированного бюджетного дефицита, который позволит обеспечить приток доходов в государственную казну и формирование значимых экономических и социальных эффектов [4]. Осуществление внутренних и внешних государственных заимствований, предоставление бюджетных кредитов также входят в перечень традиционных инструментов, направленных на достижение баланса между доходами и расходами бюджета в условиях увеличения потребности в финансовых ресурсах. Однако какими бы ни были способы достижения этого баланса, методологический посыл об ограниченности бюджета как фонда денежных средств и необходимости выбора приоритетных направлений его использования во все времена оставался ключевым, а каждый из вариантов решения проблемы сбалансированности бюджета имел свои системные ограничения.

С течением времени проблема обеспечения сбалансированности государственного бюджета не утратила свою актуальность, поскольку, как отмечает Robert W. McGee, «все правительства нуждаются в деньгах, чтобы оплачивать свои операции» [9].

В современном обществе сбалансированность бюджетов и устойчивость государственных финансовых систем, помимо действующего бюджетного и налогового законодательства, регулируется сводом так называемых бюджетных правил (budget rules или fiscal rules). Бюджетные правила представляют собой наложение длительных ограничений на бюджетную политику посредством установления пределов для таких бюджетных агрегатов, как объемы государственных расходов, долговые обязательства, дефицит государственного бюджета¹. Эксперты Международного валютного фонда выделяют бюджетные

¹ International Monetary Fund. Fiscal Rules and Fiscal Councils.
URL: https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FR_FC

правила четырех типов: правила бюджетного баланса (budget balance rules (BBR)), долговые правила (debt rules (DR)), правила расходов (expenditure rules (ER)), правила доходов (revenue rules (RR)), применяемые к центральному правительству, сектору государственного управления или государственному сектору² (табл. 1). В основном государства используют правила нескольких типов одновременно. Исследованию бюджетных правил как ключевого элемента бюджетной политики посвящены труды российских и зарубежных ученых.

Так, изучением содержания бюджетных правил в развивающихся странах и их роли в формировании стабилизационных фондов занимался R. Perotti [10]. Построению модели, направленной на изучение влияния бюджетных правил на бюджетно-налоговую политику, структурных и циклических эффектов в результате их применения посвящено исследование G.M. Milesi-Ferretti [11]. Вопросы устойчивого роста долга и формирования налоговой политики в рамках бюджетных правил рассмотрены L. Spaventa в [12]. Исследованием эффективности бюджетных правил и последствий их введения в провинциях Канады и других странах ОЭСР занимался J. Millar [13]. Изучению влияния бюджетных правил на государственные инвестиции посвящена работа R. Dur [14]. Исследование накопленного опыта применения бюджетных правил в Российской Федерации и дальнейших перспектив их применения проведено Р. Мусаевым, А. Малаховым [15]. Результаты исследования международного опыта применения бюджетных правил в контексте формирования современных концепций были представлены С.С. Лазарян, И.В. Никоновым, А.И. Вотиновым, Е.А. Губковой в [16]. Анализом эволюции бюджетных правил в России занимались В.В. Понкратов, А.С. Поздняев, А.Н. Воронцов [17]. Методам регулирования бюджетных расходов в регионе посвящена работа Н.Х. Токаева [18].

Рост институционализации бюджетных правил в странах мира начиная с 80-х гг. XX в. обусловлен их высоким социально-экономическим и политическим значением, а также повышением уровня финансовой ответственности правительств перед обществом (рис. 1).

Бюджетные правила могут приниматься как на национальном, так и на наднациональном уровне. Их содержание определяется типами национальных экономик (развитые экономики, экономики с развивающимися рынками, экономики с низким уровнем дохода) и их структурными особенностями. Для сырьевых экономик бюджетные правила могут быть нацелены на сохранение доходов от природной ренты для будущих поколений. Например, в Норвегии бюджетное правило направлено на полное сбережение доходов от природной ренты [15]. Такой сценарий приемлем для развитых, высокотехнологичных экономик. В случае низкого уровня индустриализации рекомендуется направлять доходы от природной ренты в развитие инфраструктуры и несырьевого сектора, тем самым снижать

² International Monetary Fund. Fiscal Rules and Fiscal Councils.

URL: https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FR_FC

зависимость экономики и финансовой системы государства от изменения рыночной конъюнктуры.

Наднациональные бюджетные правила приняты Центральноеафриканским экономическим и валютным сообществом (Central African Economic and Monetary Community (CEMAC)), Восточно-африканским валютным союзом (East African Monetary Union (EAMU)), Восточнокарибским валютным союзом (Eastern Caribbean Currency Union (ECCU)), Европейским союзом (European Union (EU)), Западноафриканским экономическим и валютным союзом (West African Economic and Monetary Union (WAEMU)). Как показывает практика, бюджетные правила не являются догмой, они периодически пересматриваются с учетом тех вызовов развития, с которыми сталкиваются финансовые системы стран мира (экономические, геополитические кризисы, пандемии), что неизбежно приводит к росту государственных расходов и государственного долга.

В периоды финансово-экономических кризисов 2008—2010 гг., 2014—2016 гг. многие страны мира адаптировали свои бюджетные правила к меняющимся экономическим условиям. Наибольшую чувствительность к кризисным процессам в этот период времени продемонстрировали страны — крупнейшие экспортеры нефти. Так, в 2009 г. по сравнению с 2008 г. ВВП России в текущих ценах упал на 26,5%, Саудовской Аравии — на 17,5%, ОАЭ — на 19,6%. Кризис 2014—2016 гг. для России был еще более тяжелым — падение ВВП в текущих ценах в 2015 г. по сравнению с 2014 г. составило 33,8%³.

В период экономического роста или, наоборот, рецессии, реализуется проциклическая бюджетно-налоговая политика, которая направлена на усиление колебаний экономических циклов. В периоды экономического роста государственные расходы увеличиваются, а налоги, наоборот, снижаются, что дополнительно стимулирует развитие экономики. В период рецессии государственные расходы сокращаются, а налоги увеличиваются. Через повышение или понижение налоговых ставок государство может регулировать объем совокупного спроса, сокращать разрывы выпуска⁴.

В условиях спадов экономики (особенно затяжных) бюджетно-налоговая политика приобретает контрциклический характер, обеспечивая устойчивость финансовой системы и положительную динамику ВВП. Для этого необходимы дополнительные меры поддержки, такие как вливания капитала, замещение выпадающих доходов дополнительными заимствованиями, использование прибыли центральных банков, резервных фондов и др. Содержание бюджетно-налоговой политики, иными словами, ее процикличность или контрцикличность оказывают влияние на

³ Рассчитано автором на основе: World Economic Outlook // International Monetary Fund.
URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>

⁴ Разрыв выпуска — разность между фактическим и потенциальным выпуском, где под потенциальным выпуском подразумевается максимальный уровень выпуска, который может произвести экономика, используя все имеющиеся факторы производства, без оказания на нее инфляционного давления.

бюджетные правила, например, в периоды шоков, могут быть приняты решения вплоть до приостановки их действия.

В условиях COVID-19 совокупный объем фискальных импульсов в странах мира был сильно дифференцирован в зависимости от типа их экономик и возможностей государственных финансовых систем. Наименьшими возможностями в этом плане обладали страны с низким уровнем дохода (*табл. 2*). Рост расходов на поддержку систем здравоохранения в условиях борьбы с пандемией, а также финансирование научных исследований, направленных на разработку вакцины против COVID-19, послужили основанием для приостановки действия бюджетных правил даже в странах с передовыми экономиками.

Рассмотрим модификацию наднациональных и национальных бюджетных правил как ответ на финансово-экономические шоки. Согласно правилу бюджетного баланса, установленного Центральноеафриканским экономическим и валютным сообществом (Central African Eco and Monetary Community — СЕМАС)) в 2002 г., в условиях благоприятной экономической конъюнктуры на углеводороды базовый бюджетный баланс, определяемый как общая сумма доходов бюджета за вычетом грантов, общих и капитальных расходов, финансируемых из-за рубежа, должен быть нулевым, либо профицитным. С началом финансово-экономического кризиса 2008 г. СЕМАС были введены два дополнительных критерия. Первый устанавливал требование к базовому структурному сальдо бюджета в процентах от номинального ВВП, которое должно было быть нулевым или профицитным. При его расчете фактические доходы от нефти были заменены их трехлетней скользящей средней величиной, что позволило учитывать ценовые колебания. Вторым критерий был направлен на снижение зависимости доходов бюджетов стран — экспортеров нефти от нефтяных доходов. Согласно второму критерию, ненефтяной базовый бюджетный баланс в процентах от ненефтяного ВВП должен быть нулевым или профицитным. В 2017 г. в условиях стабилизации цен на нефть благодаря договоренностям ОПЕК+ и постепенного выхода из кризиса дополнительные критерии были пересмотрены: трехлетнее скользящее среднее доходов от нефти заменено на 80% от этого значения; смягчено требование к величине базового структурного сальдо бюджета в процентах от ВВП, которое должно быть выше -1,5%, что отменяло ранее установленное требование к его сбалансированности и профицитности. Также в 2017 г. было принято дополнительное правило о ненакоплении просроченной задолженности правительства, выполнение которого оценивается СЕМАС на основании: 1) отсутствия накопления новой задолженности в течение текущего года; 2) постепенного погашения существующей задолженности в соответствии с опубликованным графиком. Правило долга, действующее с 2002 г., устанавливает требования к его величине, которая не должна превышать 70% номинального ВВП.

Установление бюджетных правил отнюдь не означает их неукоснительного исполнения. Ряд стран с развивающимися рынками и стран с низким уровнем

дохода еще находятся в начале своего пути к приведению системы государственных финансов в соответствие с передовым опытом и международными стандартами. Так, на реализацию директив, принятых СЕМАС⁵ в 2011 г., государствам-членам было отведено 10 лет, чтобы полностью перенести их содержание в национальные бюджетные правила. На заседании Экспертного комитета СЕМАС по управлению государственными финансами, состоявшемся в феврале 2020 г., было отмечено, что общий уровень выполнения его директив составляет 45%, а темпы их реализации в государствах-членах варьируются от 19% до 57%.

При исследовании процедур расходования бюджетных средств в странах Центральной и Западной Африки, входящих в состав СЕМАС и WAEMU, экспертами Международного валютного фонда было отмечено использование в бюджетной практике так называемых нетрадиционных процедур: обход законодательных положений, бюджетных правил, превышение лимитов бюджетных ассигнований, объема государственного долга, что приводит к накоплению просроченной задолженности, формированию недостоверной финансовой отчетности и коррупционной уязвимости⁶.

В Восточнокарибском валютном союзе (ECCU) правило бюджетного баланса, введенное в действие в 1998 г., устанавливало требование к показателю общего дефицита бюджета в размере 3% ВВП. В 2005 г. правило бюджетного баланса было пересмотрено. Правило долга, действующее с 1998 г., пересматривалось дважды — в 2015 г. в период финансово-экономического кризиса и в 2021 г. — в условиях ликвидации последствий пандемии (COVID-19). В соответствии с решением Валютного совета регионального центрального банка от 12.02.2021, для государств — членов валютного союза был установлен целевой показатель уровня долга до 2035 г., составляющий 60% от ВВП.

Бюджетные правила государств — членов Евросоюза (ЕС) берут свое начало в Маастрихтском договоре от 1992 г. (Maastricht Treaty EU), где были изложены бюджетные критерии, которым должны соответствовать государства ЕС при переходе на единую валюту — евро. В настоящее время они отражены в ст. 126 Договора о функционировании ЕС (Treaty of the Functioning of the EU). В этом документе заложены процедурные основы в случае возникновения чрезмерного бюджетного дефицита (Excessive Deficit Procedure (EDP)), представляющие собой перечень процессуальных действий, направленных на устранение последнего:

⁵ Основные цели директив СЕМАС заключаются в следующем: 1) привести систему государственных финансов в государствах-членах в соответствие с передовым опытом и международными стандартами; 2) гармонизировать правила составления, представления, утверждения, исполнения бюджета, контроля и проверки бюджетной отчетности; 3) способствовать эффективному и прозрачному управлению государственными финансами; 4) обеспечение сопоставимости данных о государственных финансах для эффективного многостороннего наблюдения за национальной налогово-бюджетной политикой; 5) содействовать процессу интеграции в Центральной Африке.

⁶ Imbert B., Selim H., Suc G., Zhao Q. Unorthodox Expenditure Procedures in CEMAC and WAEMU Countries // IMF, 2022. URL: <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/001/2022/148/001.2022.issue-148-en.pdf>

- 1) государства — члены ЕС должны избегать чрезмерного бюджетного дефицита, определяемого как превышение пороговых значений дефицита бюджета, указанных в прилагаемом к Договору о функционировании ЕС протоколе;
- 2) Еврокомиссия проверяет соответствие дефицита бюджета государства-члена установленным пороговым значениям;
- 3) в случае превышения установленного порогового значения дефицита бюджета Еврокомиссия направляет отчет и рекомендации Совету ЕС по дальнейшему ужесточению мер.

В целях уточнения бюджетных положений, изложенных в Маастрихтском договоре, в июне 1997 г. был принят Пакт о стабильности и росте (Stability and Growth Pact (SGP)). В Резолюции Европейского Совета 97/C 236/01⁷ странами — членами ЕС был сформулирован ряд руководящих принципов, согласно которым Пакт был разделен на две части — превентивную и корректирующую. Превентивная была посвящена установлению и достижению среднесрочных бюджетных целей посредством мягких процедур согласования. В корректирующей части получила развитие кодификация процедур, осуществляемых при возникновении у государства — члена ЕС чрезмерного бюджетного дефицита.

Изначально Пакт о стабильности и росте включал в себя требования к размеру бюджетного дефицита, который не должен превышать 3% ВВП, и государственному долгу не более 60% ВВП. Также в Пакте содержалось требование, чтобы среднесрочная бюджетная позиция государства-члена в номинальном выражении стремилась к балансу (*close to balance rule*) или являлась профицитной. В 2005 г. в Пакт были внесены изменения, в результате которых требование *close to balance rule* было заменено среднесрочными бюджетными целями не для общего, а для структурного дефицита⁸, которые обновлялись не реже одного раза каждые три года. Их достижение для государств — членов ЕС являлось обязательным. Среднесрочная бюджетная цель устанавливалась для каждого государства — члена ЕС: структурный бюджетный дефицит должен был варьироваться в пределах от -1% ВВП до положительного значения. В случае несоблюдения среднесрочной бюджетной цели величина структурного бюджетного дефицита подлежала корректировке, которая заключалась в ежегодном его сокращении не менее чем на 0,5% ВВП, причем с более высокими усилиями в период экономического благоприятствования. Достижение среднесрочных бюджетных целей, как было указано в Пакте (ред. 2005 г.), позволит обеспечить государствам — участникам ЕС надлежащий запас прочности «в плохие экономические времена».

⁷ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact. Amsterdam, 17 June, 1997.
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31997Y0802%2801%29>

⁸ Структурный бюджетный дефицит — разность между доходами и расходами государственного бюджета, рассчитанная для уровня национального дохода, соответствующего полной занятости.

Когда в 2010 г. глобальный финансовый кризис трансформировался в еврокризис, стали очевидны структурные диспропорции стран — членов ЕС и ошибки дизайна Экономического и валютного союза ЕС (Economic and Monetary Union (EMU)). В период с 2010 по 2013 г. были приняты новые документы — Six Pack, Fiscal Compact и Two Pack, благодаря которым были внесены жесткие корректировки в обе части Пакта о стабильности и росте, определены минимальные требования для национальных бюджетных систем и добавлены конкретные требования для государств — членов Еврозоны.

Так, в 2011 г. Пакт о стабильности и росте был дополнен обязательным требованием по ежегодному сокращению государственного долга (не менее чем на 1/20 от разницы между текущим значением государственного долга и его установленным пороговым значением, равным 60% ВВП), после того как государством — членом ЕС будет полностью завершена процедура по устранению чрезмерного структурного бюджетного дефицита. В Пакт также было включено правило расходов, которое использовалось в сочетании с правилом бюджетного баланса для оценки достижения среднесрочных бюджетных целей. Согласно правилу расходов годовой рост расходов не должен превышать установленное эталонное значение потенциального роста ВВП в среднесрочной перспективе.

Кроме того, в Пакт был добавлен пункт, содержащий общую оговорку об отмене бюджетных правил в случае серьезного экономического спада, затрагивающего зону евро или ЕС в целом. Согласно данной норме Совет мог предоставить странам-членам время для корректировки чрезмерного бюджетного дефицита сроком на один год⁹.

В Фискальном соглашении Евросоюза (Fiscal Compact), принятом в 2011 г., было предусмотрено введение конституционных норм или рамочных законов, известных как «долговые тормоза», в государствах еврозоны [19]. Суть указанных норм заключалась в использовании «золотого правила», то есть требования по обеспечению всеми странами-членами сбалансированности своих бюджетов. В марте 2012 г. в Брюсселе 25 из 27 стран — членов ЕС (за исключением Великобритании и Чехии) договорились о подписании Соглашения об устойчивости, стабильности и управлении (The Treaty on the Stability, Coordination, and Governance (TSCG)).

В 2015 г. Еврокомиссия выпустила новое руководство о применении Правил, в которые были добавлены пункты об инвестициях и структурной реформе. Оба пункта допускали возможность временного отклонения от установленных среднесрочных целей бюджетного дефицита или их корректировки при условии, что

⁹ Council Regulation (EU) No. 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No. 1467/97 on Speeding up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure.
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32011R1177>

структурные реформы и инвестиции с определенными характеристиками будут полностью реализованы.

В связи с началом пандемии, вызванной COVID-19, Еврокомиссия пришла к выводу о необходимости активации общей оговорки об отмене бюджетных правил по причине ожидаемого серьезного экономического спада. В марте 2020 г. она обратилась к министрам финансов ЕС с просьбой одобрить этот вывод и активировать общую оговорку об отмене бюджетных правил, что было сделано 23 марта 2020 г. Активация общей оговорки об отмене дала возможность государствам — членам ЕС временно отклоняться от среднесрочных бюджетных целей при условии, что это не поставит под угрозу их бюджетную устойчивость в среднесрочной перспективе. Общая оговорка об отмене бюджетных правил действовала до 2022 г. включительно.

Подобные меры были приняты во многих странах мира, поскольку борьба в 2020—2021 гг. с пандемией и ее последствиями привела к отклонению бюджетных агрегатов многих стран от действующих в них бюджетных правил. Согласно данным Международного валютного фонда правила бюджетов мирного времени не смогли соблюсти порядка 90% стран. Из 106 стран, в которых были установлены бюджетные правила, почти 40% по состоянию на 2021 г., включая ЕС и Великобританию, отменили их действие, около 20% скорректировали целевые показатели¹⁰.

В руководстве по бюджетно-налоговой политике стран ЕС на 2023 г. (*Fiscal policy guidance for 2023*) были высказаны намерения о возобновлении действия бюджетных правил в 2023 г., однако при этом было отмечено, что необходимые бюджетно-налоговые меры в ответ на пандемию COVID-19 на фоне сокращения объемов производства привели к увеличению совокупного государственного долга ЕС, который в 2021 г. достиг своего пика и составил 92% ВВП. Согласно прогнозным оценкам в 2023 г. ожидается его незначительное снижение до 89% ВВП, однако в шести странах — членах ЕС государственный долг сохранится на уровне, превышающем 100% ВВП, а примерно в половине стран останется на уровне ниже 60%¹¹.

Достижение среднесрочных бюджетных целей стран ЕС и постепенное сокращение размера государственного долга в условиях геополитического кризиса планируется обеспечить за счет политики поощрения инвестиций, особенно в тех странах еврозоны, где показатель долга в ВВП особенно высок. Поддержка государственных инвестиций в 2023—2026 гг. будет осуществляться за счет средств грантов Фонда восстановления и устойчивости (*Recovery and Resilience Facility (RRF)*) и средств

¹⁰ Davoodi H.R. et al. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Fiscal-Rules-and-Fiscal-Councils-512128>

¹¹ Communication from the Commission to the Council. Fiscal Policy Guidance for 2023. URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-03/com_2022_85_1_en_act_en.pdf

Долгосрочной финансовой программы (Multiannual Financial Framework (MFF)), что позволит обеспечить балансирование бюджета без увеличения внешних и внутренних заимствований.

Однако несмотря на оптимистические прогнозы, эксперты Еврокомиссии признают высокие риски снижения темпов развития экономик стран ЕС и возможность возобновления активации общей оговорки об отмене бюджетных правил в 2023 г. в связи с ростом цен на энергоносители и, как следствие, усилением давления на совокупный спрос за счет повышения цен на потребительские товары, возможным повышением заработных плат, не отвечающим росту производительности труда.

Принимая во внимание структурное несоответствие бюджетных параметров стран ЕС и разрывы в их экономических возможностях, на наш взгляд, их руководству следует пересмотреть содержание своей внешней политики в сторону снижения ее марионеточной зависимости от США и прекращения риторики поддержки военных действий на Украине, а также сосредоточиться на решении собственных проблем, которые требуют привлечения значительного объема финансовых ресурсов. Их прогнозируемый дефицит весьма внушителен. Ежегодно до 2030 г. необходимо 470 млрд евро на реализацию «зеленой» повестки, 142 млрд евро — на развитие социальной инфраструктуры, 190 млрд евро — на стабилизацию государственного капитала¹². Кроме того, дефицит инвестиций для осуществления цифровой трансформации в странах ЕС оценивается примерно в 125 млрд евро в год в течение следующего десятилетия¹³.

В США «правило расходов», принятое в 1990 г., заключалось в том, что любые законодательные изменения в части расходов и налогов должны быть нейтральными для бюджета, то есть не увеличивать бюджетный дефицит. В результате финансового кризиса 2008—2009 гг. эти требования были изменены. Правило расходов 2010 г. разрешало покрытие растущего дефицита бюджета за счет других источников (например, государственных заимствований) в течение определенного периода времени. Однако это не распространялось на расходы в рамках ряда бюджетных программ: программы социального обеспечения, программы поддержки среднего класса за счет предоставления налоговых преференций («налоговые преференции Буша»). В 2009 г. дефицит федерального бюджета США в процентном отношении от ВВП достиг максимума с 1946 г. и составил 13,2% ВВП¹⁴.

В августе 2011 г. законом о бюджетном контроле (Budget Control Act of 2011)¹⁵ были введены в действие ограничения на дискреционные расходы¹⁶ в целях экономии

¹² European Commission. SWD (2020) 98 final – Identifying Europe’s recovery needs, 27.05.2020, pp. 18–20.

¹³ Communication from the Commission to the Council. Fiscal policy guidance for 2023.

URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-03/com_2022_85_1_en_act_en.pdf

¹⁴ Fiscal Monitor (October, 2022). URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM>

¹⁵ The Budget Control Act of 2011. URL: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R41965.pdf>

¹⁶ В США расходные статьи бюджета Правительства делятся на прямые (обязательные) и дискреционные. Распределение дискреционных расходов осуществляется по усмотрению действующей администрации.

бюджетных средств, а также установлены ограничения на прямые расходы государственного бюджета США на период с 2012 по 2030 г. При этом в лимитах дискреционных расходов не предусматривались расходы на чрезвычайные ситуации и непредвиденные операции за границей. Последующие законы изменили подходы к формированию лимитов дискреционных расходов, что повлекло за собой увеличение дефицита бюджета, несмотря на то что закон Pay-As-You-Go ACT of 2010, предусматривающий осуществление выплат исходя из бюджетных возможностей, требовал, чтобы в результате принятия новых законодательных актов, изменяющих налоги, сборы или прямые расходы, прогнозируемый бюджетный дефицит сохранялся на прежнем уровне¹⁷. Несмотря на то что в 1991 — 2002 г. в соответствии с Законом о бюджете (Budget Enforcement Act) был установлен годовой лимит дискреционных расходов, правило расходов в 2000 г. не соблюдалось из-за профицита государственного бюджета.

Закон о сбалансированном бюджете и контроле дефицита в чрезвычайных условиях¹⁸, принятый в 1985 г. (Акт Грэмма — Рудмана — Холлингса), предусматривал ряд целевых показателей дефицита бюджета с достижением его сбалансированности к 1991 г. Введение данного закона было обусловлено продолжающимся ростом государственного долга и угрозой дефолта США. В 1987 г. показатель, характеризующий достижение цели бюджетного баланса был изменен, а горизонт достижения цели продлен до 1993 г. Суть правила бюджетного баланса Грэмма — Рудмана — Холлингса заключалась в следующем: если согласно прогнозным данным достичь целевого показателя дефицита бюджета будет невозможно, расходы бюджета будут автоматически секвестированы. В США правила расходов используются как дополнительная мера обеспечения бюджетной нейтральности. Поскольку они не устанавливают числовых ограничений для крупных бюджетных агрегатов, их обычно относят к процедурным правилам.

Необходимость борьбы с пандемией и ее последствиями привела к росту государственных расходов в 2020—2021 гг. во многих странах мира. Дефицит бюджета федерального правительства США в 2020 г. составил 15%, в 2021 г. — 12,4% ВВП¹⁹. В 2022 г. дефицит бюджета сократился более чем в два раза и составил 5,8% ВВП, что связано с сокращением бюджетных расходов на борьбу с пандемией. В дальнейшем прогнозируется удержание показателя дефицита федерального бюджета США на период до 2032 г. на уровне 4,4—4,9% ВВП²⁰. Несмотря на сокращение дефицита бюджета, государственный долг США продолжает расти, поскольку нет бюджетного правила, которое устанавливало бы

¹⁷ The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010: A Description. White House. Office of Management and Budget. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/paygo_description/

¹⁸ The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985. URL: <https://www.gao.gov/assets/131304.pdf>

¹⁹ The Federal Budget in Fiscal Year 2021: An Infographic. URL: <https://www.cbo.gov/publication/58268>

²⁰ Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2023. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/03/budget_fy2023.pdf

для него ограничения как, например, в странах ЕС. В целях финансирования государственных обязательств планка государственного долга периодически пересматривается Конгрессом США в сторону ее повышения.

Установленный законом о бюджете лимит долга в размере 31,381 трлн долл. США²¹ в январе 2023 г. был превышен. Для предотвращения дефолта Правительство США может пойти на чрезвычайные меры — приостановку отчислений в пенсионные и социальные фонды, использование накопленных резервов (по состоянию на 11.01.2023 их объем составил 372 млрд долл. США). По оценкам главы Минфина США Дж. Йеллен этих мер может хватить до начала июня 2023 г.²² Вместе с тем пока доллар США остается мировой резервной валютой, высокий уровень государственного долга для этой страны не является проблемой. К тому же в мире есть «маяки», демонстрирующие возможность наращивания государственного долга до величины, более чем в два раза превышающей ВВП. Так, в Японии величина государственного долга в 2022 г. составила 263,91% ВВП и до 2027 г. по оценкам МВФ она сохранится примерно на этом же уровне. Госдолг США по сравнению с 2022 г. вырастет на 12,77% и составит в 2027 г. 134,87% ВВП (табл. 3).

Правительством РФ в зависимости от экономической ситуации в бюджетные правила также вносятся необходимые изменения. Изначально в 1999 г. в Бюджетном кодексе РФ правило баланса было установлено для федерального бюджета, а также бюджетов субъектов и муниципального уровней. Размер дефицита федерального бюджета не должен был превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга.

В действующей редакции Бюджетного кодекса РФ требования к предельному размеру дефицита федерального бюджета не установлены. Целевые параметры баланса федерального бюджета определены в Бюджетном прогнозе РФ на период до 2036 г. Согласно ст. 92 дефицит федерального бюджета утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и определяется как разница между общим объемом расходов и общим объемом доходов федерального бюджета²³. Предельные размеры дефицита бюджета установлены только для бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В первой редакции Бюджетного кодекса РФ (1999 г.) предельный размер дефицита бюджета субъекта РФ был установлен на уровне, не превышающем 5% объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета, а местного бюджета — на уровне, не превышающем 3% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета

²¹ Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2023.

URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/03/budget_fy2023.pdf

²² Почему США вновь придется повысить потолок госдолга // Ведомости. 2023. 17 янв.

URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2023/01/17/959275-pochemu-ssha-vnov-pridetsya-povisit-potolok-gosdolga>

²³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).

субъекта. Однако посткризисный 1999 г. был очень тяжелым для бюджетной системы РФ. Собираемость налоговых доходов в связи с кризисом 1998 г. резко упала, Федеральное казначейство в этот период занималось мониторингом своевременности исполнения кредитными организациями клиентских налоговых платежей. В результате параметры дефицита бюджета субъекта РФ и местного бюджета были пересмотрены в сторону их повышения: не более 15% и 10% соответственно²⁴.

Благоприятная конъюнктура на углеводородное сырье на внешних рынках в начале 2000-х гг. позволила Правительству РФ снизить величину внешнего долга и приступить к формированию стратегических финансовых резервов, для чего в бюджетно-налоговое законодательство были внесены соответствующие изменения.

В 2004 г. в Бюджетный кодекс РФ вводится глава 13.1 «Стабилизационный фонд Российской Федерации». Источником формирования средств Стабилизационного фонда служат дополнительные доходы федерального бюджета, образуемые расчетным путем за счет превышения цены на нефть над базовой. Средства Стабилизационного фонда подлежали обособленному учету и использованию. Основное его назначение состояло в обеспечении сбалансированности федерального бюджета в случае снижения цены на нефть ниже базовой. Под ценой на нефть понималась цена на нефть сырую марки Urals, определяемая с учетом ставки вывозной таможенной пошлины. Изначально базовая цена была установлена на уровне 146 долл. США за одну тонну (20 долл. США за один баррель)²⁵. Положительная динамика цен на нефть позволила в конце 2005 г. поднять планку базовой цены до 197,1 долл. США за одну тонну (27 долл. США за один баррель). С 1 января 2008 г. Бюджетный кодекс РФ был дополнен главой 13.2 «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета» и определен их перечень²⁶, а глава 13.1 «Стабилизационный фонд» была упразднена²⁷. Стабилизационный фонд был

²⁴ В субъектах РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (п. 4 ст. 130 БК РФ), дефицит бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (п. 2 ст. 92.1 БК РФ). В муниципальных образованиях, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50% объема доходов местного бюджета (п. 4 ст. 136 БК РФ), дефицит бюджета не должен превышать 5% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (п. 3 ст. 92.1 БК РФ).

²⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации.

²⁶ К нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти (п. 2 ст. 96.6 «Нефтегазовые доходы» Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 01.12.2007) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2008).

²⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 01.12.2007) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2008).

поделен на два суверенных фонда — Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (далее — ФНБ). Период с 2000 по 2008 г. для бюджетной системы РФ справедливо можно назвать периодом стабильности и сверхдоходов. Была установлена нормативная величина Резервного фонда, определяемая исходя из 10% прогнозируемого на соответствующий финансовый год ВВП (п. 2 ст. 96.9). Правило баланса применительно к федеральному бюджету также претерпело изменение. Согласно п. 1 ст. 92 дефицит федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, не мог превышать размер нефтегазового дефицита федерального бюджета, под которым понималась разница между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов и доходов от управления средствами суверенных фондов и общим объемом расходов федерального бюджета.

Введение в Бюджетный кодекс понятия нефтегазового дефицита, на наш взгляд, имеет существенное методологическое значение для решения проблемы сбалансированности федерального бюджета с точки зрения выделения двух основных групп его налоговых доходов — нефтегазовых и нефтегазовых и принятия во внимание их динамики с учетом ценовых колебаний на сырьевые и несырьевые товары. Р. Мусаев и А. Малахов также обращают внимание на то, что в экспортно ориентированных странах при формировании бюджета учитывается не только цикл цен на основной сырьевой товар, но и экономический цикл несырьевых поступлений, что принимается во внимание при разработке бюджетных правил [15].

Также с 2011 г. было предусмотрено вступление в силу п. 2 ст. 96.7, которая устанавливала нормативную величину нефтегазового дефицита в размере 4,7% прогнозируемого в соответствующем финансовом году ВВП. Однако впоследствии с началом мирового финансового кризиса 2009 г. вступление в силу требования к величине нефтегазового дефицита (п. 2 ст. 96.7) было продлено до 1 января 2013 г.²⁸ По существу Резервный фонд выступал «подушкой финансовой безопасности» в случае непредвиденного снижения цен на нефть и недостаточности в федеральном бюджете нефтегазовых доходов. Балансирование федерального бюджета осуществлялось за счет нефтегазового трансферта из Резервного фонда, для которого устанавливалась скользящая нормативная величина: в 2008 г. — 6,1%; в 2009 г. — 5,5%; в 2010 г. — 4,5%; в 2011 г. — 3,7% прогнозируемого ВВП (ст. 96.8)²⁹.

Средства ФНБ предназначались для софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ. Формирование ФНБ предусматривалось за счет

²⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 09.04.2009, с изм. от 22.06.2009).

²⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 01.12.2007) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2008).

нефтегазовых доходов при условии достижения Резервным фондом установленной нормативной величины, а также доходов, полученных от размещения средств ФНБ.

В декабре 2009 г. в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета и стабилизации макроэкономической ситуации Правительством РФ было принято решение до 1 января 2013 г. приостановить действие п. 1 ст. 96.6 БК РФ в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета для финансового обеспечения нефтегазового трансферта и формирования Резервного фонда и ФНБ. Позднее Федеральным законом от 30.09.2010 № 245-ФЗ приостановка действия п. 1 ст. 96.6 была продлена до 1 января 2014 г., а затем пролонгирована до 1 февраля 2016 г.³⁰ В период приостановки доходы от управления средствами Резервного фонда направлялись на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета. В период кризиса 2009 г. были внесены корректировки и в правило баланса для бюджетов субфедерального уровня: до 1 января 2013 г. допускалось превышение установленной величины дефицита бюджета субъекта³¹. В дальнейшем эта дата была пролонгирована до 1 января 2017 г.³²

Федеральным законом от 25.12.2012 № 268-ФЗ ст. 96.7 «Ненефтегазовый дефицит» и 96.8 «Нефтегазовый трансферт» из Бюджетного кодекса РФ были исключены, а нормативная величина Резервного фонда установлена на уровне 7% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема ВВП. Кроме того, была уточнена цель его формирования и использования — обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета. Согласно новой редакции п. 3 ст. 96.9 (в ред. ФЗ от 25.12.2012 № 268-ФЗ) формирование Резервного фонда осуществлялось за счет дополнительных нефтегазовых доходов как разницы между нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из прогнозируемой на соответствующий финансовый год цены на нефть, и нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть, а также доходов от управления средствами Резервного фонда. При прогнозировании нефтегазовых доходов федерального бюджета использовалась среднегодовая цена на нефть сырую марки Urals (п. 5 ст. 96.9), а базовая цена на нефть рассчитывалась на очередной финансовый год, первый и второй год планового периода как среднегодовая цена на нефть за один баррель (одну тонну) в сумме, эквивалентной долларам США, за пятилетний период (шестилетний — для первого года планового периода; семилетний — для второго года планового периода), завершающийся текущим финансовым годом, с ежегодным увеличением указанного периода на один год до достижения им 10 лет.

³⁰ Федеральный закон от 30.09.2010 № 245-ФЗ (ред. от 06.10.2011) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации».

³¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 09.04.2009, с изм. от 22.06.2009).

³² Федеральный закон от 09.04.2009 № 58-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Базовая цена на нефть в текущем финансовом году принималась равной цене на нефть за первое полугодие текущего финансового года (п. 5 ст. 96.9). Необходимо отметить, что в результате кризисных потрясений действие нормы о среднесрочном бюджетном планировании приостанавливалось дважды — законы о федеральном бюджете принимались только на один год. Первый раз это произошло в 2009 г., второй раз — в 2016 г.

Федеральным законом от 25.12.2012 № 268-ФЗ из Бюджетного кодекса также было исключено требование к предельной величине дефицита федерального бюджета, который ранее не должен был превышать размер ненефтегазового дефицита.

Таким образом, введенные, начиная с 2013 г., бюджетные правила были направлены на балансирование федерального бюджета за счет ограничения предельного объема расходов посредством объема планируемых доходов с учетом «базовой» цены на нефть.

Кризис 2014—2016 гг., сопровождающийся падением цен на нефть на мировом рынке, а также дополнительными расходами федерального бюджета в связи с присоединением новых территорий (Республика Крым и г. Севастополь) привели к исчерпанию средств Резервного фонда. Его остатки были объединены с Фондом национального благосостояния и в 2018 г. Резервный фонд был упразднен³³. Высокая чувствительность доходов федерального бюджета к ценам на нефть послужила основанием для осуществления с 2015 г. так называемого налогового маневра, суть которого состояла в снижении ставок экспортной пошлины на нефть с одновременным повышением ставок НДС, за счет чего удалось частично компенсировать выпадающие доходы федерального бюджета.

В середине 2017 г. была введена новая конструкция бюджетных правил. Базовая цена на нефть была установлена на уровне 40 долл. США за баррель в ценах 2017 г. (среднегодовая), которая подлежала ежегодной индексации на 2%, начиная с 2018 г. При прогнозировании нефтегазовых доходов федерального бюджета использовались среднегодовая цена на нефть сырую марки Urals, среднегодовая экспортная цена на газ природный и среднегодовой обменный курс доллара США к рублю.

Положительная разница между прогнозируемыми нефтегазовыми доходами федерального бюджета либо поступившими в федеральный бюджет за отчетный финансовый год и нефтегазовыми доходами федерального бюджета, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть, базовой экспортной цены на газ природный и прогнозируемого либо фактически сложившегося за отчетный год обменного курса доллара США к рублю, расценивалась как дополнительные нефтегазовые доходы

³³ Федеральный закон от 29.07.2017 № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

федерального бюджета, отрицательная разница — как недополученные нефтегазовые доходы федерального бюджета³⁴.

По мнению А.Л. Кудрина и И.А. Соколова, новая конструкция бюджетных правил накладывала чрезмерно жесткие ограничения на объем расходов федерального бюджета, препятствовала экономическому развитию и финансированию структурных реформ. Исследователями была обоснована необходимость последовательной трансформации действующей версии бюджетных правил в сторону конструкции нулевого структурного баланса, что позволит реализовать контрциклический характер бюджетной политики и обеспечить относительно устойчивый уровень расходов независимо от волатильности цен на нефть, фазы экономических циклов и снизить уязвимость бюджета к внутренним и внешним шокам [20]. Данное видение нашло свое отражение в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2036 г., в котором было определено достижение нулевого первичного структурного баланса к 2030 г.

В целом бюджетно-налоговая политика в 2015—2018 гг. была нацелена на преодоление последствий кризиса и консолидацию бюджета за счет оптимизации расходов и повышения собираемости доходов. Это позволило в 2018 г. сократить первичный структурный баланс федерального бюджета³⁵ до целевого уровня 2021 г., равного -0,5% ВВП.

Проведение в 2017—2018 гг. бюджетной политики на основе новых бюджетных правил, по мнению экспертов Минфина России, позволило снизить зависимость экономики и государственных финансов от конъюнктуры сырьевых рынков³⁶. Вместе с тем, как показывают расчеты, доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета обычно снижалась именно в периоды кризисов (2009 г., 2015—2016 гг., 2020 г.) и других шоков, например, COVID-19 в 2020 г. Снижение доли нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета наблюдалось также в 2018—2019 гг. в связи с накоплением в мире избыточного объема добытой нефти и, как следствие, снижением цен на нее, в связи с чем странами ОПЕК+ было подписано соглашение о введении ограничений на добычу. В 2007 г. в условиях экономического подъема ненефтегазового сектора ненефтегазовые доходы росли быстрее по сравнению с нефтегазовыми (темп роста составил 146,4% и 98,4% соответственно)³⁷ (рис. 2), что привело к снижению доли нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета. Однако в

³⁴ Федеральный закон от 29.07.2017 № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

³⁵ Первичный структурный баланс рассчитывается как разность доходов без учета дополнительных нефтегазовых доходов и расходов без учета расходов на обслуживание государственного долга. В соответствии с долгосрочными параметрами бюджетных правил размер первичного структурного баланса федерального бюджета установлен на нулевом уровне к 2030 г.: Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 г.: Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2019 № 558-р.

³⁶ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2020 и 2021 годов.

³⁷ Рассчитано автором по данным Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. Консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. URL: <https://roskazna.gov.ru/>

целом зависимость доходов федерального бюджета от нефтегазовых доходов, по нашему мнению, сохраняется (рис. 3).

В 2018 г. перечень нефтегазовых доходов был расширен за счет включения в него акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, и налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья. Было скорректировано и бюджетное правило, согласно которому при расчете нефтегазовых доходов федерального бюджета и оценке разницы между их прогнозируемым и базовым значением также должны учитываться прогнозируемые и базовые цены экспортной альтернативы для автомобильного бензина АИ-92 класса 5 и дизельного топлива класса 5³⁸, которые представляют собой условные значения средних оптовых цен реализации автомобильного бензина АИ-92 класса 5 и дизельного топлива класса 5 на территории Российской Федерации и устанавливаются Налоговым кодексом РФ.

Национальные цели развития России, сформулированные Президентом РФ в 2018 г., и концентрация для их достижения расходов федерального бюджета на приоритетных национальных проектах в период пандемии, вызванной COVID-19, потребовали корректировки. Изменения коснулись и самих национальных целей и показателей их достижения. Претерпела изменение и структура расходов федерального бюджета. Подробно эти вопросы рассмотрены в статье автора «О взаимосвязи национальных целей развития России с бюджетными расходами и о возможности достижения целей в условиях COVID-19», опубликованной в журнале «Финансы и кредит» в 2021 г. в № 7 (811).

Борьба с пандемией и ее последствиями потребовала увеличения государственных расходов. В России фискальный импульс в экономику в 2020 г. был обеспечен, помимо расходов федерального бюджета, за счет прибыли Банка России и забалансовой капитализации ВЭБ.РФ.

После финансовой стабилизации в 2021 г. условия реализации экономической политики в 2022 г. принципиально изменились в связи с обострением геополитических противоречий. Введение западными странами беспрецедентных экономических и финансовых санкций, направленных на дестабилизацию финансовой системы России, нанесение ущерба экономическому потенциалу страны и разрыв устоявшихся хозяйственных связей, потребовали возврата к контрциклической бюджетной политике и формирования новых подходов к обеспечению сбалансированности федерального бюджета. Взамен понятия базовой цены на нефть в 2022 г. в Бюджетный кодекс РФ было введено понятие базовых нефтегазовых доходов (п. 4 ст. 96.6), расчетный объем которых установлен на уровне 8 000 млрд руб. ежегодно в 2023—2025 гг., а начиная с 2026 г. подлежит ежегодной индексации на 4%. Преимущество данного подхода состоит в законодательном установлении фиксированного объема нефтегазовых доходов, необходимого для обеспечения сбалансированности федерального бюджета вне зависимости от колебания цен на нефть марки Urals, который одновременно будет

³⁸ Федеральный закон от 28.11.2018 № 456-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

служить ограничителем бюджетных расходов. Совокупный фискальный импульс в экономику в 2023 г. ожидается в размере, превышающем 8 трлн руб. В отличие от пандемийного периода 2020 г. с началом в 2022 г. геополитического кризиса фискальный импульс в экономику был обеспечен за счет дополнительных нефтегазовых доходов и ликвидных активов ФНБ³⁹.

Однако установление 5 декабря 2022 г. странами запада потолка цен на российскую нефть в размере 60 долл. США за баррель привело к снижению ее спотовых цен⁴⁰ на торговых площадках. По данным Минфина России, средняя цена на нефть марки Urals в январе 2023 г. составила 49,48 долл. США за баррель, что в 1,7 раза ниже средней цены в 2022 г. (85,64 долл. США за баррель)⁴¹. В целом отсроченные эффекты экономических санкций со стороны США и его союзников в адрес России в январе 2023 г. послужили причиной снижения поступлений в федеральный бюджет большей части налоговых доходов. Так, поступление налога на прибыль организаций в январе 2023 г. по сравнению с аналогичным периодом 2022 г. снизилось на 199,6%, НДС на товары, реализуемые на территории РФ — на 34,1%, НДС на товары, ввозимые на территорию РФ — на 12,7%, НДС на нефть — на 33,1%, НДС на газ — на 14,6%, доходов от уплаты вывозных таможенных пошлин на нефть сырую — на 55%, вывозных таможенных пошлин на газ природный — на 50%, вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти — на 67,1%, утилизационного сбора — на 21,1%, прочих доходов — на 487,8%⁴². Падение нефтегазовых доходов в январе 2023 г. стало одной из основных причин рекордного месячного дефицита федерального бюджета в размере 1,76 трлн руб.⁴³

В связи со снижением репрезентативности котировок цен на нефть марки Urals Президент поручил Правительству РФ до конца февраля 2023 г. внести изменения в методику расчета нефтегазовых доходов. В настоящее время прорабатываются методики перехода на альтернативные ценовые индикаторы для целей налогообложения.

Как нам видится, в данной ситуации также необходимо принятие решений, направленных на консолидацию бюджетной ликвидности в федеральном бюджете, что может быть обеспечено за счет временного пересмотра нормативов распределения некоторых налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы РФ в пользу последнего. Речь идет о закреплении за федеральным бюджетом части региональных долей таких налоговых доходов, как акциз на автомобильный прямогонный бензин, дизельное топливо (такая мера уже

³⁹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 г. и плановый период 2024 и 2025 гг.

⁴⁰ Спотовая цена — свободная цена товара на фьючерсном рынке при условии немедленной оплаты поставки.

⁴¹ Официальный сайт Минфина России. URL: <https://minfin.gov.ru/>

⁴² Единый портал бюджетной системы РФ. URL: <https://budget.gov.ru/>

⁴³ В Минфине рассчитывают до конца февраля определиться с привязкой нефтяных налогов // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/885477>

неоднократно применялась), налог на прибыль организаций, НДФЛ. Повышению сбалансированности федерального бюджета может способствовать использование преимуществ технологии Единого казначейского счета, в том числе за счет передачи части дополнительных доходов, полученных от размещения временно свободных средств единых счетов бюджетов субъектов РФ в пользу федерального бюджета. Объективно нуждается в пересмотре, а возможно, и отмене налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (его собираемость в январе 2023 г. по сравнению с январем 2022 г. снизилась на 2 513,5%) с последующей его заменой другими доходными источниками.

Проведенное исследование показало, что бюджетные правила, устанавливающие требования к формированию доходов, осуществлению расходов бюджета, его сбалансированности и предельному размеру государственного долга, периодически модифицируются в условиях цикличности экономики, колебания цен на невозобновляемые энергетические ресурсы (нефть, газ), а также при возникновении принципиально новых вызовов развития, таких как COVID-19 и геополитический кризис 2022 г.

Проведение контрциклической бюджетной политики и осуществление фискальных импульсов в экономику в данных условиях ограничивается возможностями государственных финансовых систем. Большинство стран мира, даже с развитыми типами экономик, вынуждены были приостанавливать действие бюджетных правил в условиях замедления экономического развития, роста государственных расходов и государственного долга. Для стран — экспортеров нефти содержание бюджетных правил определяется структурными особенностями и типом их экономик и может варьироваться от проведения политики сбережения природной ренты для будущих поколений до их адаптации к колебаниям цен на нефть и ограничения расходов бюджета за счет установления для нее базовой цены. Геополитический кризис 2022 г., выступает историческим примером успешной адаптации финансовой системы России к беспрецедентному по количеству и степени воздействия на экономику страны санкций со стороны США и его союзников. Формирование новых подходов к обеспечению функционирования экономики в шоковых условиях, отказ от устоявшихся логистических схем и их переориентация на новые рынки сбыта, а также модификация бюджетных правил за счет законодательного установления фиксированного объема нефтегазовых доходов в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета позволят нашей стране стать сильнее. История России свидетельствует о том, что различного рода шоки в итоге выступают новыми импульсами к мобилизации всего имеющегося у страны экономического, финансового и ресурсного потенциала. Поэтому опыт, который Россия приобретает сегодня, является бесценным и в перспективе будет способствовать ее процветанию, устойчивому развитию и всестороннему признанию на международной арене.

Таблица 1**Бюджетные правила, принятые в странах мира по состоянию на 2021 г.****Table 1****Budgetary rules adopted in the countries of the world as of 2021**

Типы бюджетных правил	Количество стран
Правило бюджетного баланса (BBR)	93
Правило бюджетного баланса (BBR) и правило расходов (ER)	10
Правило доходов (RR)	17
Правило доходов (RR) и долговые правила (DR)	2
Правило расходов (ER)	55
Долговые правила (DR)	85

Источник: Davoodi H.R. et al. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic. *IMF Working Paper*, 2022, no. 22/11.

URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2022/English/wpia2022011-print-pdf.ashx>

Source: Davoodi H.R. et al. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic. *IMF Working Paper*, 2022, no. 22/11.

URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2022/English/wpia2022011-print-pdf.ashx>

Таблица 2**Фискальные меры некоторых стран в ответ на пандемию, вызванную COVID-19, по состоянию на 21 сентября 2021 г.****Table 2****Fiscal measures of some countries in response to the COVID-19 pandemic as of September 21, 2021**

Страна	Дополнительные расходы и упущенный доход в секторе здравоохранения, млрд долл. США	Дополнительные расходы и упущенный доход в секторах, отличных от сектора здравоохранения, млрд долл. США	Бюджетные меры, млрд долл. США	Бюджетные меры, % от ВВП	Поддержка ликвидности* млрд долл. США	% от ВВП	Общий объем фискального импульса, % от ВВП
G20: развитые экономики							
Австралия	14	236	250	18,4	24	1,8	20,2
Канада	46	216	262	15,9	65	4	19,9
Евросоюз	0	488	488	3,8	873	6,7	10,5
Франция	39	214	253	9,6	399	15,2	35,3
Германия	70	519	589	15,3	1 058	27,8	43,1
Италия	23	183	205	10,9	665	35,3	46,2
Япония	105	739	844	16,7	1 429	28,3	45
Корея	12	93	105	6,4	166	10,1	16,5
Испания	22	86	107	8,4	184	14,4	22,8
Великобритания	131	391	522	19,3	453	16,7	36
США	687	4 641	5 328	25,5	510	2,4	27,9
G20: развивающиеся рынки							
Аргентина	5	16	21	5,3	10	2,6	7,9
Бразилия	21	112	133	9,2	89	6,2	51,4
Китай	21	689	711	4,8	193	1,3	6,1
Индия	14	95	109	4,1	166	6,2	10,3
Индонезия	22	77	99	9,3	9	0,9	10,2
Мексика	5	2	7	0,7	13	1,2	1,9
Россия	11	63	74	5	22	1,5	6,5
Саудовская Аравия	14	4	18	2,6	7	1	3,6
Южная Африка	2	16	18	5,3	12	4,1	9,4
Турция	3	22	25	3,5	69	9,6	13,1

<i>Другие страны с развитой экономикой (выборочно)</i>							
Австрия	7,6	58,1	65,7	15,2	12,2	2,8	18
Гонконг	4,5	51,2	55,6	16	11	3,2	19,2
Нидерланды	18,9	75	93,9	10,3	39,7	4,3	14,6
Сингапур	13,5	49,1	62,5	18,4	15,9	4,7	23,1
Швейцария	7,7	51,8	59,5	7,9	46,7	6,2	14,1
<i>Другие страны с развивающимися рынками (выборочно)</i>							
Египет	0,8	4,9	5,7	1,6	0,5	0,1	1,7
Чили	1,5	30,5	32	12,7	6,3	2,5	15,2
Колумбия	3,9	8,7	12,5	4,6	14,6	5,4	10
Венгрия	7,7	10,1	17,8	11,5	6,5	4,2	15,7
Иран	14,3	21,4	35,7	4,3	0	0	4,3
<i>Отдельные развивающиеся страны с низким уровнем дохода (выборочно)</i>							
Афганистан	0,1	0,3	0,4	2,1	н/д	н/д	2,1
Бенин	0,2	0,2	0,4	2,6	0,3	1,6	4,2
Чад	0,1	0,5	0,6	5,3	0	0	5,3
Конго	0,1	0,1	0,2	2,3	0	0,4	2,3
Гвинея	0,1	0,1	0,2	1,5	0	0,1	1,6
Уганда	0,4	0,3	0,7	1,6	0,2	0,5	2,1

* Поддержка ликвидности включает нижнюю линию мер поддержки и условные обязательства. Нижняя линия мер поддержки: вливания капитала, кредиты, покупка активов или присвоение долга. Условные обязательства: гарантии, квазифискальные операции. Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic.

URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

Источник: Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic.

URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

Source: Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic.

URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

Таблица 3

Величина государственного долга в некоторых странах мира, % от ВВП

Table 3

Public debt of some countries of the world, percentage of GDP

Страна	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Бразилия	88,19	88,94	90,65	92,18	93,19	93,25
Канада	102,2	98,72	96,32	93,25	90,88	88,7
Китай	76,89	84,12	89,82	94,83	99,17	102,8
Франция	111,83	112,53	113,48	114,85	116,48	118,46
Германия	71,11	68,32	65,6	63,1	61,02	59,66
Греция	177,59	169,85	163,76	159,09	154,39	149,91
Индия	83,4	83,84	84,05	83,77	83,39	83
Иран	34,17	31,9	32,16	33,49	34,76	35,98
Италия	147,21	147,07	146,11	144,91	143,52	142,51
Япония	263,92	261,13	260,32	260,69	262,01	263,45
Польша	48,7	45,13	46,16	47,3	48,6	49,87
Россия	16,19	16,86	16,42	15,32	13,93	12,45
Турция	37,48	37,73	39,59	42,17	44,61	45,29
Великобритания	86,99	79,95	76,69	73,65	70,64	68,01
США	122,1	122,89	125,97	129,39	132,21	134,87

Источник: данные Международного валютного фонда. Бюджетный монитор.

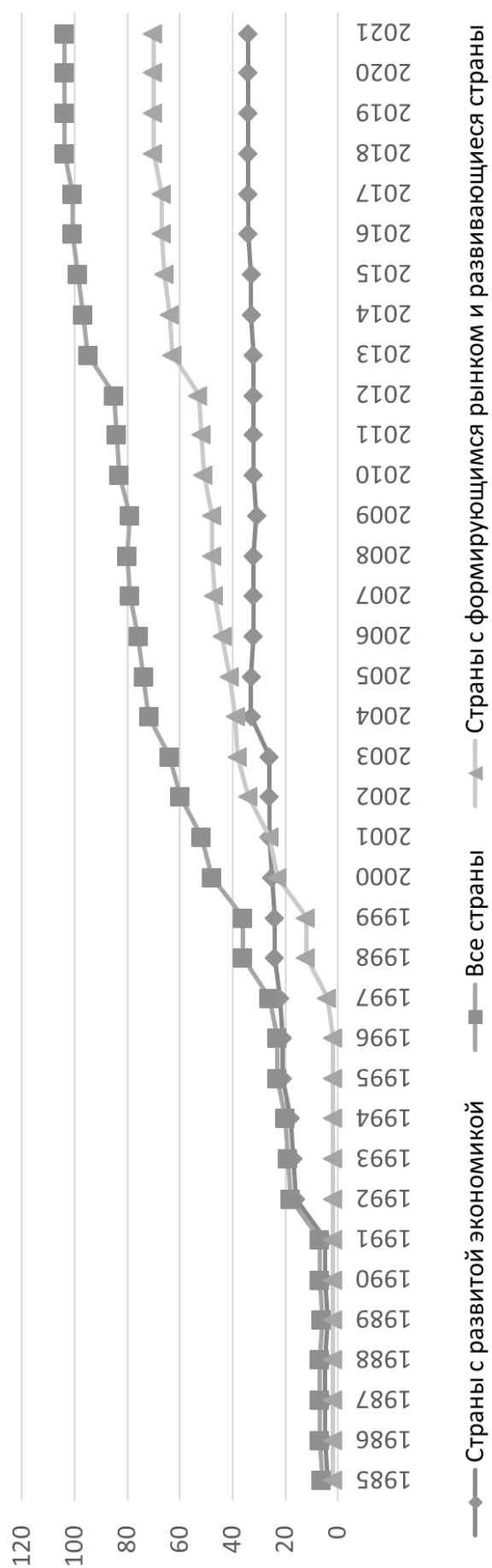
URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM>

Source: The International Monetary Fund data. Fiscal Monitor.

URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM>

Рисунок 1
Динамика индикаторов бюджетных правил в странах мира за период с 1985 по 2021 г.

Figure 1
Changes in the indicators of budgetary rules in the countries of the world for 1985–2021



Источник: Международный валютный фонд. Бюджетные правила и бюджетные советы. URL: https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FR_FC

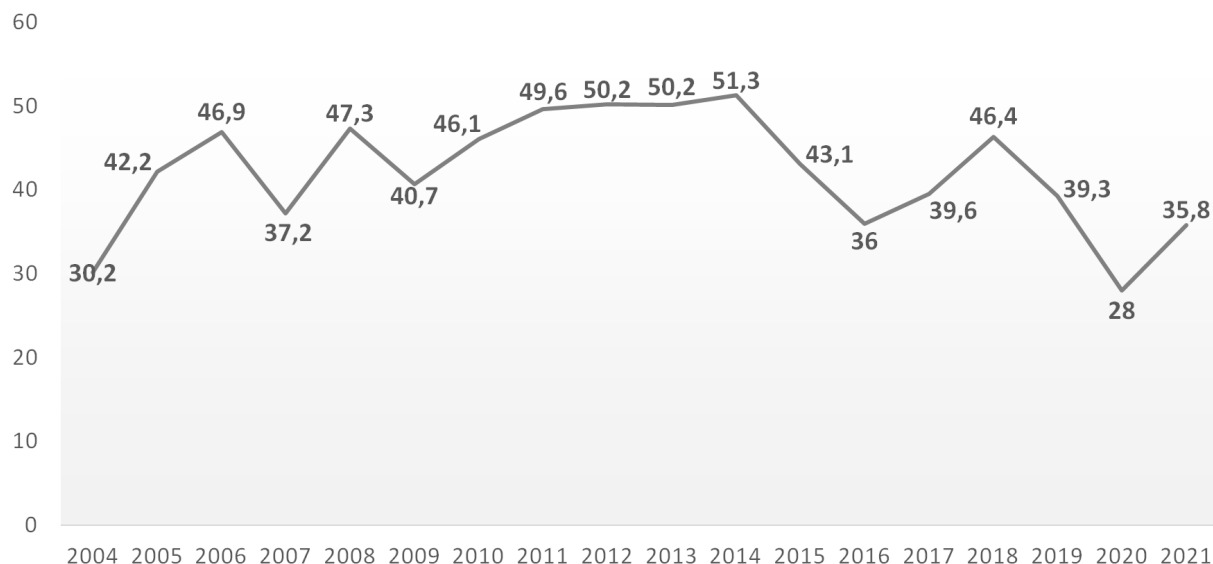
Source: The International Monetary Fund data. Fiscal Rules and Fiscal Councils. URL: https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FR_FC

Рисунок 2

Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета за период с 2004 по 2021 г., %

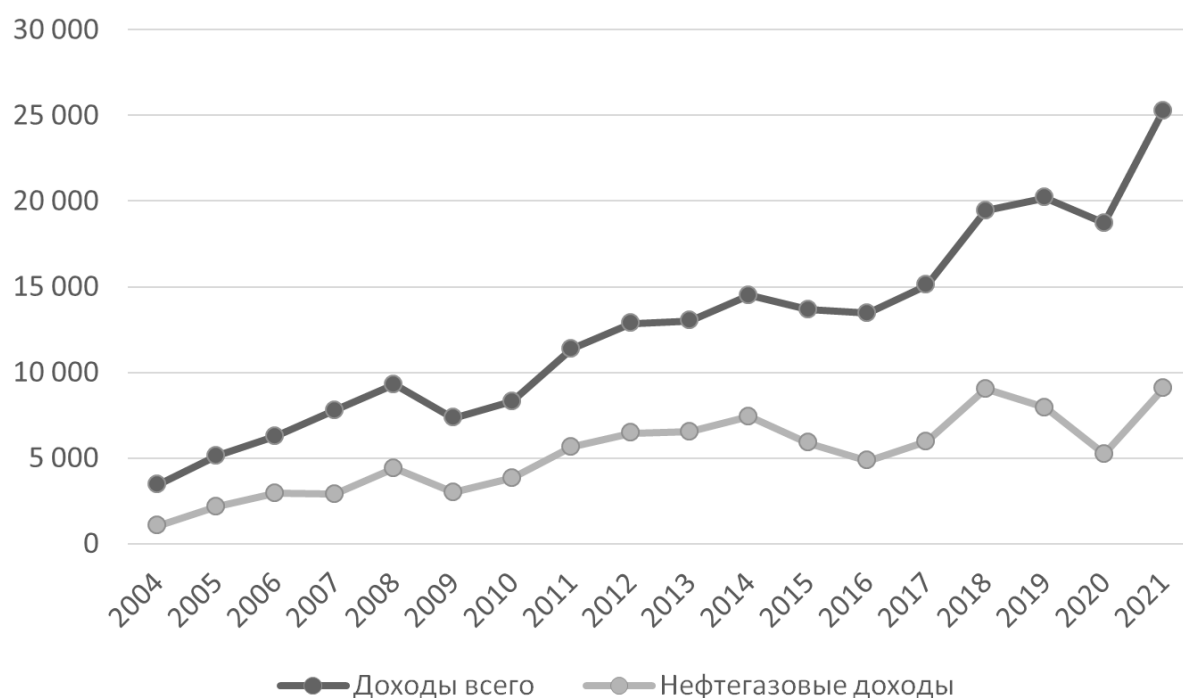
Figure 2

The share of oil and gas revenues in the total volume of Federal budget revenues for 2004–2021, percentage



Источник: авторская разработка по данным Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. Консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. URL: <https://roskazna.gov.ru/>. Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета за 2021 г. рассчитана автором по Федеральному закону от 14.07.2022 № 249-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год»

Source: Authoring, based on the Federal Treasury's data. Budget Performance. Consolidated budgets of the Russian subjects and budgets of local governmental extra-budgetary funds. URL: <https://roskazna.gov.ru/>; The share of oil and gas revenues in the total volume of federal budget revenues for 2021 calculated by the author according to *On the Execution of the Federal Budget for 2021*: Federal Law of July 14, 2022 № 249-ФЗ. (In Russ.)

Рисунок 3**Доходы федерального бюджета и нефтегазовые доходы за период с 2004 по 2021 г., млрд руб.****Figure 3****Federal budget revenues and oil and gas revenues for 2004–2021, billion RUB**

Источник: авторская разработка по данным Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. Консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. URL: <https://roskazna.gov.ru/>. Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета за 2021 г. рассчитана автором по Федеральному закону от 14.07.2022 № 249-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год»

Source: Authoring, based on the Federal Treasury's data. Budget Performance. Consolidated budgets of the Russian subjects and budgets of local governmental extra-budgetary funds. URL: <https://roskazna.gov.ru/>; The share of oil and gas revenues in the total volume of federal budget revenues for 2021 calculated by the author according to *On the Execution of the Federal Budget for 2021: Federal Law of July 14, 2022 № 249-ФЗ*. (In Russ.)

Список литературы

1. Laffer A.B. The Ellipse: An Explication of the Laffer Curve in a Two-Factor Model. In: Canto V.A. (ed.) *The Financial Analyst's Guide to Fiscal Policy*. New York, Greenwood Press, 1986, pp. 1–35.
2. Hotelling H. The General Welfare in Relation to Problem of Taxation and of Railway and Utility Rates. *Econometrica*, 1938, vol. 6, no. 3, pp. 242–269.
URL: <https://doi.org/10.2307/1907054>
3. Дюпюи Ж. О мере полезности гражданских сооружений // Вехи экономической мысли. Т. 1. Теория потребительского поведения и спроса / под ред. В.М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 2000. С. 28—66.

4. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Эксмо, 2007. 960 с.
5. Johansen L. Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures. *International Economic Review*, 1963, vol. 4, no. 3, pp. 346–358.
URL: <https://doi.org/10.2307/2525312>
6. Myrdal G. 1939. Monetary Equilibrium. New York, Augustus M. Kelly, 1965.
7. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York, McGraw Hill Book Co., 1959, pp. 73–78.
8. Ohlin B. Some Notes on the Stockholm Theory of Savings and Investment I. *The Economic Journal*, 1937, vol. 47, no. 185, pp. 53–69.
URL: <https://doi.org/10.2307/2225278>
9. McGee R.W. Taxation and Public Finance: A Philosophical and Ethical Approach. *Commentaries on the Law of Accounting & Finance*, 1997, vol. 1, pp. 157–240.
URL: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.461340>
10. Perotti R. Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework and Some Questions. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2007, no. 4365.
URL: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4365>
11. Milesi-Ferretti G.M. Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting. *IMF Working Paper*, 2000, vol. 2000, iss. 172, 26 p.
URL: <https://doi.org/10.5089/9781451858563.001>
12. Spaventa L. The Growth of Public Debt: Sustainability, Fiscal Rules, and Monetary Rules. *IMF Staff Paper*, 1987, vol. 34, no. 2, pp. 374–399.
URL: <https://doi.org/10.2307/3867139>
13. Millar J. The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization. *Bank of Canada Working Paper*, 1997, vol. 97-15.
URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.48741>
14. Dur R.A.J., Peletier B.D., Swank O.H. The Effect of Fiscal Rules on Public Investment if Budget Deficits are Politically Motivated. *Tinbergen Institute Discussion Papers*, 1997, no. 97-125/1. URL: <https://papers.tinbergen.nl/97125.pdf>
15. Мусаев Р., Малахов А. «Бюджетное правило» в России: опыт и перспективы // Экономическая политика. 2014. № 6. С. 161 — 170.
URL: <http://www.ep.ranepa.ru/archiv/2014/6>
16. Лазарян С.С., Никонов И.В., Вотинов А.И., Губкова Е.А. Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций //

Финансовый журнал. 2019. № 2. С. 65 — 80.

URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-65-80>

17. Понкратов В.В., Поздняев А.С., Воронцов А.Н. Бюджетные правила в отношении конъюнктурных сырьевых доходов — российская практика и направления совершенствования // *Финансовая жизнь*. 2019. № 3. С. 83 — 86.
18. Токаев Н.Х. Регулирование бюджетных расходов в регионе: особенности методов, тенденции, разработанность норм и правил // *Terra Economicus*. 2013. Т. 11. № 3-3. С. 127 — 132. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regulirovanie-byudzhetnyh-rashodov-v-regione-osobennosti-metodov-tendentsii-razrabotannost-norm-i-pravil>
19. Henning C.R., Kessler M. Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union. *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, 2012, no. 2012-1. URL: <https://ssrn.com/abstract=1982709>
20. Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // *Вопросы экономики*. 2017. № 11. С. 5 — 32. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-11-5-32>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

ON NATIONAL AND SUPRANATIONAL FISCAL RULES AND THEIR ADAPTATION TO ECONOMIC AND GEOPOLITICAL SHOCKS

Ol'ga V. GLUSHAKOVA

Siberian State Industrial University (SibSIU),
Novokuznetsk, Kemerovo Oblast, Russian Federation
trinity@ktk.company
<https://orcid.org/0000-0002-9268-415X>

Article history:

Article No. 54/2023
Received 20 Feb 2023
Received in revised form
6 March 2023
Accepted 20 March 2023
Available online
27 April 2023

JEL classification: H21,
H50, H61, H62

Keywords: budgetary
rules, economic and
geopolitical shocks,
COVID-19, budget
balance

Abstract

Subject. This article discusses the issues related to national and supranational budgetary rules as a key element of fiscal policy, and their adaptation to economic and geopolitical shocks.

Objectives. The article aims to analyze the content of national and supranational budgetary rules in order to identify their features and areas of their adaptation to economic and geopolitical shocks.

Methods. For the study, I used analysis, synthesis, comparison, and statistical methods.

Results. The study shows that budgetary rules get periodically modified in the conditions of cyclical economy, fluctuations in prices for non-renewable energy resources (oil, gas), as well as in the emergence of fundamentally new development challenges.

Conclusions. The geopolitical crisis of 2022 is a historical example of the successful adaptation of the Russian financial system to the unprecedented number and degree of impact on the country's economy of sanctions by the United States and its allies.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2023

Please cite this article as: Glushakova O.V. On National and Supranational Fiscal Rules and Their Adaptation to Economic and Geopolitical Shocks. *Finance and Credit*, 2023, vol. 29, iss. 4, pp. 747–776. <https://doi.org/10.24891/fc.29.4.747>

References

1. Laffer A.B. The Ellipse: An Explication of the Laffer Curve in a Two-Factor Model. In: Canto V.A. (ed.) *The Financial Analyst's Guide to Fiscal Policy*. New York, Greenwood Press, 1986, pp. 1–35.
2. Hotelling H. The General Welfare in Relation to Problem of Taxation and of Railway and Utility Rates. *Econometrica*, 1938, vol. 6, no. 3, pp. 242–269.
URL: <https://doi.org/10.2307/1907054>
3. Dupuit J. *O mere poleznosti grazhdanskikh sooruzhenii. V kn.: Vekhi ekonomicheskoi mysli. T. 1. Teoriya potrebitel'skogo povedeniya i sprosa* [De la mesure de l'utilite des travaux publics. In: *Milestones of Economic Thought. Vol. 1. Theory of Consumer*

- Behavior and Demand]. St. Petersburg, Ekonomicheskaya shkola Publ., 2000, pp. 28–66.
4. Keynes J.M. *Obshchaya teoriya zanyatosti, protsenta i deneg* [The General Theory of Employment, Interest and Money]. Moscow, Eksmo Publ., 2007, 960 p.
 5. Johansen L. Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures. *International Economic Review*, 1963, vol. 4, no. 3, pp. 346–358.
URL: <https://doi.org/10.2307/2525312>
 6. Myrdal G. 1939. Monetary Equilibrium. New York, Augustus M. Kelly, 1965.
 7. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York, McGraw Hill Book Co., 1959, pp. 73–78.
 8. Ohlin B. Some Notes on the Stockholm Theory of Savings and Investment I. *The Economic Journal*, 1937, vol. 47, no. 185, pp. 53–69.
URL: <https://doi.org/10.2307/2225278>
 9. McGee R.W. Taxation and Public Finance: A Philosophical and Ethical Approach. *Commentaries on the Law of Accounting & Finance*, 1997, vol. 1, pp. 157–240.
URL: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.461340>
 10. Perotti R. Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework and Some Questions. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2007, no. 4365.
URL: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4365>
 11. Milesi-Ferretti G.M. Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting. *IMF Working Paper*, 2000, vol. 2000, iss. 172, 26 p.
URL: <https://doi.org/10.5089/9781451858563.001>
 12. Spaventa L. The Growth of Public Debt: Sustainability, Fiscal Rules, and Monetary Rules. *IMF Staff Paper*, 1987, vol. 34, no. 2, pp. 374–399.
URL: <https://doi.org/10.2307/3867139>
 13. Millar J. The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization. *Bank of Canada Working Paper*, 1997, vol. 97-15.
URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.48741>
 14. Dur R.A.J., Peletier B.D., Swank O.H. The Effect of Fiscal Rules on Public Investment if Budget Deficits are Politically Motivated. *Tinbergen Institute Discussion Papers*, 1997, no. 97-125/1. URL: <https://papers.tinbergen.nl/97125.pdf>
 15. Musaev R., Malakhov A. [“Budgetary rule” in Russia: experience and prospects]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2014, no. 6, pp. 161–170.
URL: <http://www.ep.ranepa.ru/archiv/2014/6> (In Russ.)

16. Lazaryan S.S., Nikonov I.V., Votinov A.I., Gubkova E.A. [International Practice of Fiscal Rules: Formation of Modern Approaches]. *Finansovyi zhurnal*, 2019, no. 2, pp. 65–80. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-65-80>
17. Ponkratov V.V., Pozdnyaev A.S., Vorontsov A.N. [Budgetary rules in relation to market commodity incomes – Russian practice and directions for improvement]. *Finansovaya zhizn'* = *Financial Life*, 2019, no. 3, pp. 83–86. (In Russ.)
18. Tokaev N.Kh. [Management of budgetary expenditures in the region: Features of the methods, trends, drawing the norms and rules]. *Terra Economicus*, 2013, vol. 11, no. 3-3, pp. 127–132. (In Russ.)
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regulirovanie-byudzhetyh-rashodov-v-regione-osobennosti-metodov-tendentsii-razrabotannost-norm-i-pravil>
19. Henning C.R., Kessler M. Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union. *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, 2012, no. 2012-1. URL: <https://ssrn.com/abstract=1982709>
20. Kudrin A.L., Sokolov I.A. [Fiscal rules as an instrument of balanced budget policy]. *Voprosy Ekonomiki*, 2017, no. 11, pp. 5–32. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-11-5-32>

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.