

И.С. БУКИНА**БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО
В ПЕРИОД ТРАНСФОРМАЦИИ
РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

Применение бюджетных правил в мировой практике насчитывает более 30 лет. Исследования доказывают их позитивное влияние на устойчивость бюджетной политики. В России бюджетное правило прошло несколько этапов трансформации. Вместе с тем проблема проциклическости бюджетно-налоговой политики остается. Проведенные оценки (включая расчеты циклических компонентов расходов и нефтегазовых доходов за 2011–2024 гг.) показывают, что действующая конструкция недостаточно гибка для нейтрализации внешних шоков, т.к. кризисы 2007–2009 гг. и 2020 г. требуют пересмотра распространившейся модели бюджетных правил. Предлагается трансформировать бюджетное правило с учетом динамики валютного курса, ограничений на расходы и законодательного закрепления отступающих положений.

Ключевые слова: бюджетная устойчивость, бюджетное правило, бюджетно-налоговая политика, нефтегазовые доходы, правила второго поколения, Фонд национального благосостояния.

JEL: E32, H21, H61

Проведение экономической политики по правилам (*conventional policy*) стало новым ориентиром в практике бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики с 1990-х гг. Теоретический консенсус, основанный на современном макроэкономическом моделировании, сложился в пользу правил экономической политики. Эффекты от политики, проводимой по правилам, более устойчивы и выражаются, например, в долговременном снижении инфляции (для правила инфляционного таргетирования), контролируемом в установленных пределах дефицита бюджета и государственного долга (для бюджетных правил).

Эффективность бюджетных правил, как показывает практика, определяется их адаптивностью к изменению макроэкономических условий. В периоды кризисов, таких как мировой финансовый кризис 2007–2009 гг. и пандемия *COVID-19*, применение жестких правил ограничивало принятие антициклических мер бюджетно-налоговой политики, что потребовало разработки нового подхода. В России бюд-

жетное правило, привязанное к сырьевым доходам, также неоднократно трансформировалось или приостанавливалось в ответ на внешние шоки. В текущих условиях эффективность действующего правила существенно ограничена в силу структурных изменений экономики, что обуславливает необходимость его пересмотра.

Обзор литературы

Традиционно под бюджетными правилами понимают *институциональные ограничения на параметры бюджета* (дефицит, долг, уровень расходов и т.д.). Специалисты Международного валютного фонда (МВФ) определяют бюджетные правила как долгосрочные ограничения на проведение бюджетно-налоговой политики, выраженные в форме количественных лимитов для основных параметров бюджета и государственного долга [1; 2]. А. Шик подчеркивает, что в процессе бюджетирования и управления бюджетными средствами всегда использовались нормы, регламенты, стандарты и т.п. Однако бюджетные правила *представляют собой принципиально иной инструмент* бюджетно-налоговой политики. Традиционный подход к бюджетно-налоговой политике предполагал больше свободы в принятии решений и распределении ресурсов правительством. Бюджетные правила, напротив, ограничивают вольное использование государственных финансов, снижая риски принятия неосмотрительных решений [3].

Для отнесения ограничений к бюджетным правилам они должны обладать рядом характеристик [2]:

- таргетируемые параметры бюджета и их количественные ограничения должны быть установлены на длительный срок (не менее электорального цикла) и закреплены законодательно;
- к таргетируемым параметрам бюджета должны относиться только наиболее общие индикаторы бюджетно-налоговой политики (дефицит, долг, расходы и т.п.).

Наиболее распространены следующие количественные правила:

1. Правило долга: устанавливается предельный размер государственного долга, как правило, в процентах к ВВП. Цель подобного правила — сдерживать динамику государственного долга, не допуская превышения устойчивого уровня долговой нагрузки.

2. Правило дефицита: вводится ограничение на размер дефицита (фактического, первичного или скорректированного, например, с учетом колебаний деловой активности) относительно ВВП. Правительство может непосредственно влиять на размер дефицита, в особенности, на размер первичного дефицита бюджета (без учета процентных расходов). В свою очередь дефицит бюджета сказывается на уровне государственного долга, поэтому правило долга и правило дефицита обычно устанавливаются вместе.

3. Правило расходов: ограничение на размер расходов в абсолютном или относительном выражении (например, лимит темпов ро-

ста расходов или отношения к ВВП). В качестве целевого параметра может быть установлена итоговая сумма расходов либо часть расходов, например, только первичные или текущие расходы бюджета. Правила подобного рода обеспечивают бюджетную устойчивость в среднесрочной перспективе и служат дополнительным инструментом поддержки долговой стабильности, если дополняются правилом долга. Кроме того, ограничение расходов не препятствует проведению стабилизационной политики в периоды спада деловой активности, поскольку не требуют циклической корректировки в ответ на снижение налоговых доходов.

4. Правило доходов: вводятся лимиты (потолок или пол) на размер доходов бюджета, налоговые ставки или уровень фискальной нагрузки. Правило доходов используется для стабилизации фискальной нагрузки или контроля за использованием избыточных доходов бюджета.

Имплементация описанных выше бюджетных правил сопровождается рядом проблем. Так, уровень государственного долга относительно ВВП почти не поддается контролю со стороны финансовых властей, поскольку зависит от множества макроэкономических факторов — процентных ставок, темпов роста ВВП, динамики валютных курсов и т.д. Правило доходов сложно реализовать на практике, т.к. доходы больше подвержены циклическим колебаниям. Само использование ограничений по доходам приводит к проциклической бюджетной политике, потому что не учитывает действие автоматических стабилизаторов.

Количественные ограничения на параметры бюджета эффективны только в случае, когда они поддерживаются соответствующими изменениями бюджетного процесса, такими как:

- внедрение среднесрочного бюджетного планирования;
- прогнозирование базовых условий и основных параметров бюджета на среднесрочную перспективу;
- оценка влияния изменений экономической политики на состояние бюджета в плановом периоде;
- внедрение инструментов мониторинга бюджетных результатов и внесение необходимых корректировок в бюджет;
- внедрение механизмов, предотвращающих злоупотребление бюджетными правилами [3].

Эмпирические исследования подтверждают эффективность использования бюджетных правил в сравнении с проведением традиционной бюджетно-налоговой политики. Так, в исследованиях 1990-х — начала 2000 гг. на примере США было показано, что политика, проводимая по правилам, приводила к снижению дефицита и расходов бюджета [4; 5; 6; 7]. С увеличением числа стран, применяющих бюджетные правила, появились результаты межстрановых сравнений. В частности, на данных 126 стран было показано, что в 1985–2010 гг. использование бюджетных правил снижало проциклическость бюджетно-налоговой политики [8]. Бюджетные правила стабилизируют государственный долг, снижают процентные расходы правительства и способствуют экономическому ро-

сту в долгосрочной перспективе [9; 10]. Более жесткие правила снижают волатильность выпуска в долгосрочном периоде [11].

Активное введение бюджетных правил подверглось критическому пересмотру после мирового финансового кризиса 2007–2009 гг. Жесткие правила (правила первого поколения) *не могли смягчить последствия полномасштабного кризиса*. Поэтому требовалась разработка более гибких и эффективных правил, получивших название правил второго поколения [12].

Чрезмерная жесткость правил первого поколения в условиях кризиса могла приводить к проциклической бюджетной политике. Наличие правила дефицита в совокупности с правилом расходов приводило к чрезмерному сокращению расходов в период циклического спада, что усугубляло последствия кризиса. Еще одной проблемой, которая проявилась в результате долгового кризиса в ЕС, стала непрозрачность бюджетных правил и слабость мер принуждения к добросовестному соблюдению правил. Зачастую *политики шли на обход бюджетных правил*, например, увеличивая расходы «под чертой», которые не учитывались при расчете таргетируемого значения дефицита [12].

Правила второго поколения должны учесть проблемы и ограничения правил первого поколения. Выделены три основных принципа, на которых, как показывают межстрановые исследования, строятся «умные» бюджетные правила.

Во-первых, правила второго поколения предполагают целостный подход, учитывающий несколько существенных критериев. Этот подход предполагает отказ от создания индивидуальных правил с их пересмотром в периоды кризисов в пользу разработки комплекса бюджетных правил, которые учитывают как текущие условия, так и будущие тренды. Также правила должны содержать отступающие положения (*escape clauses*), вступающие в действие в периоды макроэкономических шоков. Набор бюджетных правил должен быть ограниченным для упрощения их мониторинга, они должны быть взаимно согласованы, чтобы не вступать в противоречие. В долгосрочном периоде комплекс бюджетных правил должен поддерживать долговую устойчивость страны.

Во-вторых, правила должны быть гибкими, но достаточно простыми и прозрачными. Гибкость бюджетных правил достигается, в частности, за счет учета действия автоматических стабилизаторов. Опыт Чили показывает, что лучшим правилом такого типа является таргетирование не фактического, а структурного (циклически скорректированного) дефицита бюджета [13]. Правила расходов также обеспечивают большую гибкость по сравнению с правилами доходов, которые подвержены более высокой волатильности в периоды колебаний деловой активности. Еще один способ обеспечить гибкость бюджетных правил заключается в том, чтобы устанавливать лимит не отдельного параметра бюджета, а комплексного аналитического показателя. Одним из вариантов, которым активно пользуется в аналитических записках МВФ, является оценка бюджетного пространства (*fiscal space*) — потенци-

ала бюджетной системы (в виде увеличения расходов или снижения налогов), который может быть использован без угрозы снижения бюджетной устойчивости.

Простота правил означает, что их формулировка и возможность внедрения не должны требовать дополнительных усилий по разъяснению и оценке результатов. Дополнительно к мерам государственного мониторинга прозрачность правил может быть обеспечена организацией специального бюджетного совета (*fiscal board*) — независимого органа, контролирующего проведение бюджетно-налоговой политики в рамках установленных правил.

В-третьих, бюджетные правила требуют имплементации ясных и достаточно жестких мер по их соблюдению. Эти меры должны предполагать как рост издержек, связанных с несоблюдением бюджетных правил, так и репутационные потери. В случае с правилами для субнациональных властей могут быть введены административные и финансовые санкции за несоблюдение. Однако для правил на национальном уровне сложно установить надежный механизм соблюдения, поскольку политики всегда имеют соблазн отменить или приостановить действие подобных мер. В этих условиях хорошей практикой является действие независимого бюджетного совета как подсистемы общественного контроля за государственными финансами.

Бюджетные правила в России

Идея введения бюджетного правила в России рассматривалась с начала 2000-х гг. Впервые в послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации в апреле 2001 г. прозвучало предложение *разделить бюджет на две части*, одна из которых должна формироваться за счет доходов от благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры¹. В 2002 г. Законом о Федеральном бюджете были внесены положения о создании резерва за счет накопленного профицита².

Первая версия бюджетного правила начала действовать с 2004 г., когда в Бюджетный кодекс были внесены положения о Стабилизационном фонде, куда направлялись дополнительные доходы, образующиеся за счет превышения цены нефти установленного базового уровня. Средства Стабилизационного фонда предназначались для финансирования выпадающих доходов федерального бюджета в периоды снижения цены нефти ниже базового уровня. Изначально базовый уровень был установлен в размере 20 долл. США за баррель, затем увеличен до 27 долл. США за баррель. С 1 января 2008 г. Стабилизационный фонд был упразднен, а вместо него созданы Резервный фонд и Фонд национального благо-

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 3 апреля 2001 г. // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21216> (дата обращения: 01.06.2025).

² Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год» от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ.

состояния (ФНБ) [14]. Резервный фонд выполнял контрциклическую функцию — за счет его средств предполагалось финансировать дефицит федерального бюджета в периоды падения цен на нефть. Фонд национального благосостояния был создан как инвестиционный по примеру фондов будущих поколений в нефтедобывающих странах (Норвегия, ОАЭ).

Бюджетное правило заключалось в том, что Резервный фонд пополнялся за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета, за исключением нефтегазового трансферта, направляемого на финансирование нефтегазового дефицита федерального бюджета. После достижения предельной величины Резервного фонда средства должны были направляться в Фонд национального благосостояния. Величина нефтегазового трансферта должна была определяться законом о федеральном бюджете на очередной период в установленных пределах (3,7% ВВП). Однако полноценно данные нормы так и не были реализованы. Уже в 2008 г. пришлось отказаться от раздельного планирования нефтегазовых и ненафтегазовых доходов, формирования и использования нефтегазового трансферта. Средства Резервного фонда были использованы для финансирования дефицита федерального бюджета, доходы которого резко сократились на фоне обвала цен на нефть. Резервный фонд был упразднен, остатки средств переведены в ФНБ [14].

В 2013 г. впервые было закреплено формальное бюджетное правило, согласно которому избыточные нефтегазовые доходы вновь стали определяться в зависимости от базовой цены нефти, рассчитывавшейся как средняя за последние 10 лет. Однако из-за ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и кризиса 2014–2016 гг. правило было приостановлено. Фактически в этой версии бюджетное правило так и не применялось [14].

Очередная конструкция бюджетного правила была принята в 2017 г. Она предусматривала формирование базового объема нефтегазовых доходов, рассчитываемого, исходя из базовой цены нефти в 40 долл. США за баррель в постоянных ценах 2017 г. (с ежегодной индексацией на 2%). Превышение нефтегазовых доходов над базовым объемом формировало средства, которые поступали в ФНБ. Контроль сбалансированности федерального бюджета обеспечивался за счет установления лимита на размер первичного структурного дефицита бюджета, который рассчитывался, исходя из базовой цены нефти. Предельный размер расходов ограничивался, если средства ФНБ опускались ниже 5% ВВП. В этом случае средства, направляемые на финансирование дефицита федерального бюджета и Пенсионного фонда России, не должны были превышать 1% ВВП [14].

Правило действовало с приостановкой в 2020 г. и некоторым смягчением в 2021 г. В 2022 г. вновь пришлось отказаться от реализации политики в рамках установленного бюджетного правила.

В настоящее время действие бюджетного правила *восстановлено с обновленными параметрами*. Базовая цена нефти составляет 60 долл. США за баррель и подлежит индексации на 2% ежегодно, начиная с 2027 г. Уточнены критерии использования средств ФНБ. Объемы финанси-

рования за счет средств Фонда теперь соотносятся также с объемом недополученных значений нефтегазовых доходов. Изменился порядок проведения операций со средствами фонда. Банк России проводит покупки (продажи) китайских юаней и золота. Одновременно возобновились операции по «зеркаливанию» покупок (продаж) валюты с целью балансировки валютного рынка [15].

Трансформация бюджетного правила

В различных исследованиях эффектов бюджетных правил на бюджетную сферу России показано, что правила действительно повышают бюджетную устойчивость и позволяют сглаживать проциклическое влияние нефтегазовых доходов на совокупный спрос и инфляцию [16; 17].

Бюджетное правило в России относится к правилу дефицита и правилу расходов. Накопление дополнительных нефтегазовых доходов в ФНБ обеспечивает долгосрочную сбалансированность бюджета и позволяет поддерживать необходимый уровень расходов федерального бюджета даже в периоды циклического падения доходов.

На *рисунке 1* отражена динамика расчетных показателей, характеризующих циклические колебания расходов федерального бюджета и цены нефти сорта «Юралс». Месячные значения расходов и цены нефти были скорректированы на инфляцию и сезонно сглажены. Затем был выделен тренд и циклическая компонента каждого временного ряда. Чем меньше процентное отклонение циклической компоненты от тренда, тем более сглажена динамика расходов и выше бюджетная устойчивость.

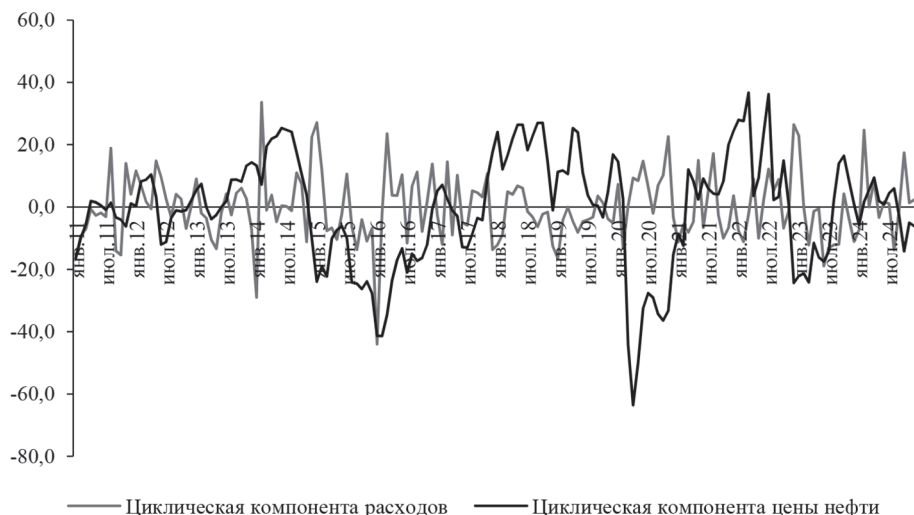


Рис. 1. Динамика отклонения циклической компоненты расходов федерального бюджета и цены нефти сорта «Юралс» в январе 2011 г. — декабре 2024 г., в % от тренда

Источник: рассчитано по: [18; 19; 20].

Рисунок 1 отчетливо показывает, что динамика циклических компонент расходов и цены нефти слабо связана друг с другом. Максимальное падение цены нефти в сравнении с ее трендом наблюдалось в апреле 2020 г., одновременно расходы федерального бюджета примерно на 9,0% превышали свой тренд. Оценка коэффициента корреляции показала, что нет статистической связи между циклическими колебаниями цены нефти и расходов федерального бюджета в 2011–2024 гг. Накопленные резервы позволяли властям сглаживать расходы как в периоды экспансии, так и в периоды обвала цен на нефть.

Тенденция к росту расходов федерального бюджета (в реальном выражении) обусловлена не только мерами по борьбе с пандемией *COVID-19* и антикризисными мерами 2022–2024 гг. — расходы начали расти с 2018 г. (см. рис. 2). Тренд нефтегазовых доходов (без учета акциза на нефтяное сырье, направляемое на переработку) в 2018–2024 гг. оставался стабильным — около 400,0 млрд руб. ежемесячно (в постоянных ценах декабря 2021 г.). Таким образом, отклонение от правила расходов началось до серии внешних шоков 2020 и 2022 гг. Как показано на *рисунке 2*, в рассматриваемый период *не было смены тренда* в нефтегазовых доходах. Таким образом, расходование средств федерального бюджета *перестало согласовываться с бюджетным потенциалом в части доходов от сырьевой ренты*.

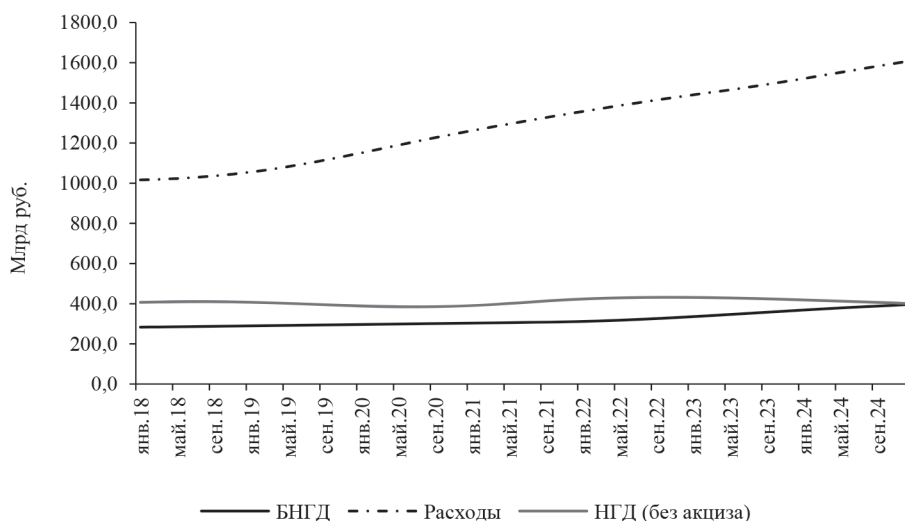


Рис. 2. Тренды расходов, нефтегазовых доходов (без акциза) и базовых нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018–2024 гг., в млрд руб.

Источник: рассчитано по: [18; 19; 20; 21].

Базовые нефтегазовые доходы имели тенденцию к незначительному росту (см. рис. 2), несмотря на нисходящий тренд цены нефти в рассматриваемый период. Действие бюджетного правила в 2020–2022 гг. неоднократно приостанавливалось, вновь была изменена конструк-

ция бюджетного правила. В 2022 г. базовые нефтегазовые доходы определялись без учета фактических цен на нефть — на основе усредненных прошлых значений нефтегазовых доходов. Как следует из рисунка 2, дополнительные нефтегазовые доходы, пополнявшие ФНБ, имели тенденцию к сокращению, несмотря на устойчивый тренд нефтегазовых доходов федерального бюджета. Фактически бюджетное правило не оказывало влияния на бюджетную сферу России из-за приоритета операционных целей.

В 2018 и 2019 гг. доля нефтегазовых доходов, которая направлялась на покупку иностранной валюты в ФНБ, составляла соответственно 46,8 и 37,1% от общей суммы нефтегазовых доходов. В 2022–2024 гг. эта доля не превышала 11,0%, что связано как с изъятием части средств ФНБ на финансирование дефицита федерального бюджета, так и с приостановлением покупок иностранной валюты в рамках бюджетного правила.

Эконометрические оценки показывают [22], что в краткосрочной перспективе нефтегазовые доходы федерального бюджета *более чувствительны к изменению реального курса рубля*, чем к колебаниям цены нефти сорта «Юралс». В моделях векторной авторегрессии накопленный эффект от изменения цены нефти на величину одного стандартного отклонения вдвое больше, чем от изменения реального валютного курса (см. рис. 3, 4).

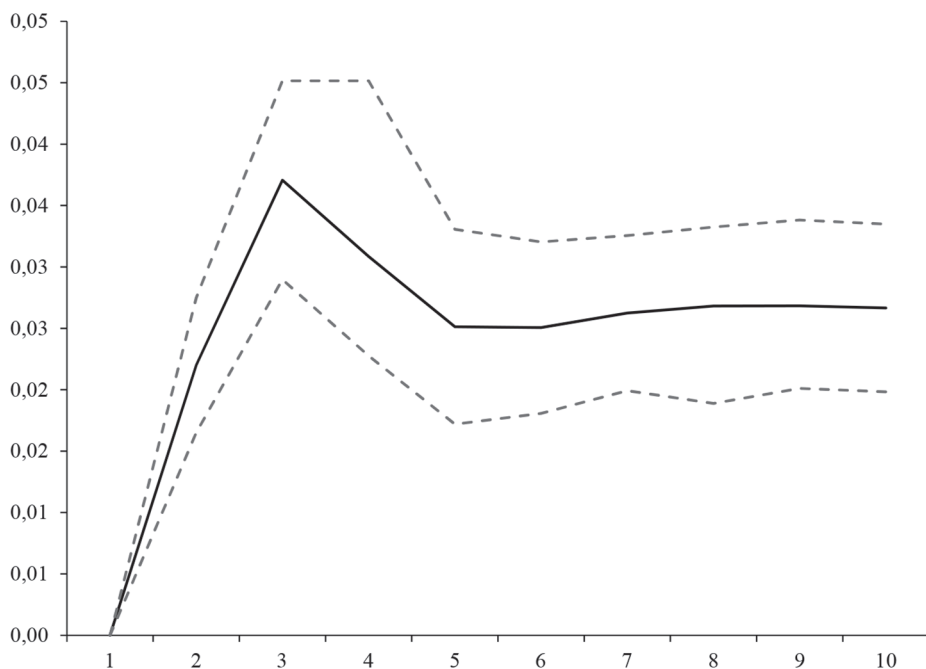


Рис. 3. Накопленный импульсный отклик нефтегазовых доходов в ответ на изменение цены нефти (первая разность логарифмированных значений), в млрд руб.

Источник: рассчитано по: [18; 19; 20; 21].

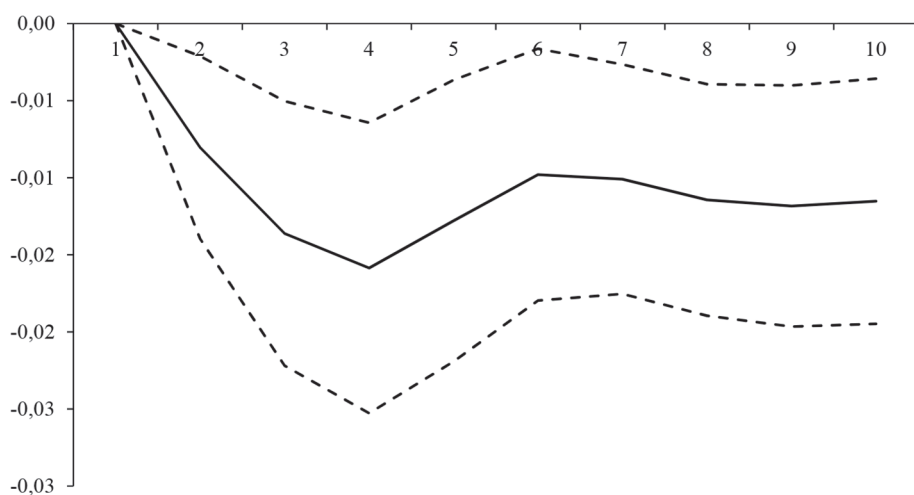


Рис. 4. Накопленный импульсный отклик нефтегазовых доходов в ответ на изменение реального валютного курса (первая разность логарифмированных значений), в млрд руб.

Источник: рассчитано по: [18; 19; 20; 21].

В 2022–2024 гг. бюджетно-налоговая политика носила выраженный стимулирующий характер и стала более проциклической. Действующее бюджетное правило остается жестким и не учитывает структурных изменений в экономике России, поэтому его действие регулярно приостанавливалось. Исходя из задачи долгосрочной сбалансированности бюджетной сферы России, применение бюджетных правил – разумная мера.

Направления улучшения бюджетного правила для России

По нашему мнению, трансформация бюджетного правила *должна учитывать лучшие практики зарубежных стран* в части перехода к правилам второго поколения. В первую очередь это касается создания комплексной непротиворечивой системы ограничений на параметры бюджета.

Новая конструкция бюджетного правила в части формирования дополнительных нефтегазовых доходов должна учитывать не только изменение цен на нефть, но и колебания курса рубля. Целесообразно вернуться к установлению базовой цены нефти как скользящей средней за несколько предыдущих периодов. Аналогично должен рассчитываться курс рубля. Такой подход обеспечит необходимую гибкость бюджетного правила и не потребует частых пересмотров базовой цены и курса.

В целях контроля расходов федерального бюджета следует рассмотреть установление предельных значений повышения расходов

на очередной плановый период (например, в процентном отношении к ВВП или в виде ограничений на темпы роста). Это предотвратит вынужденную бюджетную консолидацию после очередного бюджетного импульса, что способствует повышению бюджетной устойчивости в средне- и долгосрочной перспективе.

Необходимым элементом создания новой эффективной и гибкой системы бюджетных правил должны стать законодательно утвержденные критерии отступающих положений. Например, могут быть предусмотрены отклонения от действующих правил на 2–3 года, если отклонение фактического ВВП от долгосрочного тренда превышает определенный процент³. Также могут быть прописаны отклонения от правил в части отдельных приоритетных видов расходов федерального бюджета.

Полагаем также, что формула расчета базовых нефтегазовых доходов должна учитывать не только цену нефти, но и динамику валютного курса. Базовые параметры цены нефти и валютного курса предлагается рассчитывать как скользящее среднее за предыдущие периоды. Необходимо ввести механизмы контрциклического контроля расходов, предполагающие ограничение не только нижних, но и верхних границ расходов федерального бюджета. В целях повышения гибкости бюджетных правил при сохранении долговременного характера осмотрительной бюджетно-налоговой политики рекомендуется законодательно закрепить условия временного отклонения от правил в периоды кризисов.

Заключение

Бюджетные правила в мировой практике внедряются в целях повышения долгосрочной устойчивости государственных финансов. Эмпирические исследования показывают, что наличие нескольких бюджетных правил снижает процикличность бюджетно-налоговой политики, сдерживает чрезмерное накопление государственного долга, снижает расходы на обслуживание долга и может способствовать экономическому росту в долгосрочной перспективе.

В России бюджетно-налоговая политика, применяющая правила, начала проводиться с начала 2000-х гг. Конструкция бюджетного правила неоднократно изменялась, однако неизменной остается тесная привязка к цене нефти и нефтегазовым доходам. Сверхдоходы от добычи нефти и газа аккумулируются в суверенном фонде, который выполняет функцию автоматического стабилизатора в периоды колебаний внешне-экономической конъюнктуры.

Проведенный анализ показывает, что действующая конструкция бюджетного правила *не отвечает вызовам структурной перестройки российской экономики*. В этой связи предлагается модернизировать подход к разработке конвенциональной политики с учетом

³ Жирнов Г., Грищенко В., Ткачев В. Бюджетное правило и его модификация при ограничениях на потоки капитала / Презентация. Банк России. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/145391/press_4.pdf

принципов правил второго поколения: большей гибкости, прозрачности и комплексного подхода к управлению бюджетными параметрами.

Предложенные меры требуют детальной разработки и эмпирической оценки. Представляется, что внедрение обоснованного целостного подхода к реализации бюджетных правил позволит укрепить доверие к бюджетной системе и создать условия для структурной перестройки и устойчивого экономического роста.

Список литературы

1. *Kopits G., Symansky S.* Fiscal Policy Rules. Washington: International Monetary Fund, 1998. 45 p.
2. *Davoodi H.R., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Han X., Lagerborg A., Lam W.R., Medas P.A.* Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4065432 (дата обращения: 01.06.2025).
3. *Schick A.* The Role of Fiscal Rules in Budgeting // *OECD Journal on Budgeting*. 2003. Vol. 3. N 3. P. 7–35.
4. *Von Hagen J.* A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints // *Journal of Public Economics*. 1991. N 44 (2). P. 199–210.
5. *Von Hagen J., Harden I. J.* Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline // *European Economic Review*. 1995. N 39 (3-4). P. 771–779.
6. *Alt J. E., Lowry R. C.* Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States // *American Political Science Review*. 1994. N 88 (4). P. 811–828.
7. *Poterba J. M.* Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States // *National Tax Journal*. 1995. N 48 (3). P. 329–336.
8. *Mandon P.* Evaluating Treatment Effect and Causal Effect of Fiscal Rules on Procyclicality. URL: <https://hal.science/hal-01015439/document> (дата обращения: 25.05.2025).
9. *Afonso A., Jalles, J. T.* Do Fiscal Rules Matter for Growth? // *Applied Economics Letters*. 2013. N 20 (1). P. 34–40.
10. *Afonso A., Jalles, J. T.* Fiscal Rules and Government Financing Costs // *Fiscal Studies*. 2019. N 40 (1). P. 71–90.
11. *Badinger H., Reuter W. H.* The Case for Fiscal Rules // *Economic Modelling*. 2017. N 60. P. 334–343.
12. *Eyraud L.* Second-Generation Fiscal Rules: From Stupid to Smart. URL: <https://voxeu.org/article/second-generation-fiscal-rules-stupid-too-smart> (дата обращения: 27.05.2025).
13. *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource Rich Developing Countries.* URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082412.pdf> (дата обращения: 01.06.2025).
14. *Кудрин А.Л., Соколов И.А.* Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // *Вопросы экономики*. 2017. № 11. С. 5–32.
15. *Букина И.С.* Бюджетно-налоговая сфера России под воздействием внешних и внутренних факторов // *Федерализм*. 2025. № 30 (1). С. 127–147.
16. *Гурвич Е.Т., Соколов И.А.* Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // *Вопросы экономики*. 2016. № 4. С. 5–29.

17. Андреев М. Влияние бюджетного правила и модельных предпосылок на реакцию инфляции на шоки условий торговли. Серия докладов об экономических исследованиях. Банк России. № 107. Декабрь 2022. 61 с. URL: https://cbr.ru/StaticHtml/File/142777/wp_107.pdf (дата обращения: 01.06.2025).

18. Краткая ежемесячная информация об исполнении федерального бюджета // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute?id_57=80042-kratkaya_ezhemesyachnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_mlrd._rub._nakopleno_s_nachala_goda (дата обращения: 01.06.2025).

19. Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/7878e6986f9548d0256bdbb0a819ee666be93965/ (дата обращения: 01.06.2025).

20. Индексы потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации, месяцы (с 1991 г.) // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). 2025. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/price> (дата обращения: 01.06.2025).

21. Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018–2025 годах // Минфин России. 2025. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2025_godakh (дата обращения: 01.06.2025).

22. Букина И.С. Состояние российской экономики и бюджетно-налоговая политика // Россия и Таджикистан в условиях меняющейся мировой экономики: сборник научных трудов Международной российско-таджикской научно-практической конференции «Россия и Таджикистан в условиях меняющейся мировой экономики». М., 2024. С. 24–33.

References

1. Kopits G., Symansky S. Fiscal Policy Rules. Washington, International Monetary Fund, 1998, 45 p.
2. Davoodi H.R., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Han X., Lagerborg A., Lam W.R., Medas P.A. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4065432 (accessed 01 June 2025).
3. Schick A. The Role of Fiscal Rules in Budgeting, *OECD Journal on Budgeting*, 2003, Vol. 3, No. 3, pp. 7–35.
4. Von Hagen J. A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, *Journal of Public Economics*, 1991, No. 44 (2), pp. 199–210.
5. Von Hagen J., Harden I. J. Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, *European Economic Review*, 1995, No. 39 (3–4), pp. 771–779.
6. Alt J. E., Lowry R. C. Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States, *American Political Science Review*, 1994, No. 88 (4), pp. 811–828.
7. Poterba J. M. Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States, *National Tax Journal*, 1995, No. 48 (3), pp. 329–336.
8. Mandon P. Evaluating Treatment Effect and Causal Effect of Fiscal Rules on Procyclicality. Available at: <https://hal.science/hal-01015439/document> (accessed 25 May 2025).

9. Afonso A., Jalles, J. T. Do Fiscal Rules Matter for Growth? *Applied Economics Letters*, 2013, No. 20 (1), pp. 34–40.
10. Afonso A., Jalles, J. T. Fiscal Rules and Government Financing Costs, *Fiscal Studies*, 2019, No. 40 (1), pp. 71–90.
11. Badinger H., Reuter W. H. The Case for Fiscal Rules, *Economic Modelling*, 2017, No. 60, pp. 334–343.
12. Eyraud L. Second-Generation Fiscal Rules: From Stupid to Smart. Available at: <https://voxeu.org/article/second-generation-fiscal-rules-stupid-too-smart> (accessed 27 May 2025).
13. Macroeconomic Policy Frameworks for Resource Rich Developing Countries. Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082412.pdf> (accessed 01 June 2025).
14. Kudrin A.L., Sokolov I.A. Biudzhetyne pravila kak instrument sbalansirovannoi biudzhethnoi politiki [Budget Rules as an Instrument of Balanced Budget Policy], *Voprosy ekonomiki* [Voprosy Ekonomiki], 2017, No. 11, pp. 5–32. (In Russ.).
15. Bukina I.S. Biudzhethno-nalogovaia sfera Rossii pod vozdeistviem vneshnikh i vnutrennikh faktorov [Budget and Tax Sphere of Russia Under the Influence of External and Internal Factors], *Federalizm* [Federalism], 2025, No. 30 (1), pp. 127–147. (In Russ.).
16. Gurvich E.T., Sokolov I.A. Biudzhetyne pravila: izbytochnoe ogranichenie ili neot"emlemyi instrument biudzhethnoi ustoichivosti? [Budget Rules: Excessive Constraint or an Integral Instrument of Budget Stability?], *Voprosy ekonomiki* [Voprosy Ekonomiki], 2016, No. 4, pp. 5–29. (In Russ.).
17. Andreev M. Vliianie biudzhethnogo pravila i model'nykh predposylok na reaktssiiu inflatsii na shoki uslovii trgovli. Seriya dokladov ob ekonomicheskikh issledovaniiax. Bank Rossii [The Impact of the Fiscal Rule and Model Assumptions on the Response of Inflation to Terms of Trade Shocks. Series of Reports on Economic Research. Bank of Russia], No. 107, December 2022, 61 p. (In Russ.). Available at: https://cbr.ru/StaticHtml/File/142777/wp_107.pdf (accessed 01 June 2025).
18. Kratkaiia ezhemesiachnaia informatsiia ob ispolnenii federal'nogo biudzheta [Brief Monthly Information on the Execution of the Federal Budget], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute?id_57=80042-kratkaya_ezhemesyachnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_mlrd._rub._nakopleno_s_nachala_goda (accessed 01 June 2025).
19. Dannye, primeniaemye dlia rascheta naloga na dobychu poleznykh iskopaemykh v otnoshenii nefi i gazovogo kondensata [Data Used to Calculate the Mineral Extraction Tax for Oil and Gas Condensate]. (In Russ.). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/7878e6986f9548d0256bdbb0a819ee666be93965/ (accessed 01 June 2025).
20. Indeksy potrebitel'skikh tsen na tovary i uslugi po Rossiiskoi Federatsii, mesiaty (s 1991 g.) [Consumer Price Indices for Goods and Services in the Russian Federation, Months (since 1991)], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)], 2025. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/statistics/price> (accessed 01 June 2025).
21. Svedeniia o formirovanii i ispol'zovanii dopolnitel'nykh neftegazovykh dokhodov federal'nogo biudzheta v 2018–2025 godakh [Information on the Formation and Use of Additional Oil and Gas Revenues of the Federal Budget in 2018–2025], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of the Russian Federation], 2025. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2025_godakh (accessed 01 June 2025).

22. Bukina I.S. Sostoianie rossiiskoi ekonomiki i biudzhethno-nalogoivaia politika [The State of the Russian Economy and Fiscal Policy], *Rossii i Tadzhikistan v usloviakh meniaiushcheisia mirovoi ekonomiki. Sbornik nauchnykh trudov Mezhdunarodnoi rossiisko-tadzhikskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Russia and Tajikistan in the Context of a Changing World Economy. Collection of Scientific Papers of the International Russian-Tajik Scientific and Practical Conference]. Moscow, 2024, pp. 24–33. (In Russ.).

FISCAL RULE IN THE PERIOD OF THE RUSSIAN ECONOMY TRANSFORMATION

Fiscal rules have been used in global practice for over 30 years. Research proves their positive impact on the sustainability of budget policy. In Russia, the budget rule has gone through several stages of transformation. However, the problem of procyclicality of the fiscal policy remains. The assessments (including calculations of cyclical components of expenditures and oil and gas revenues for 2011–2024) show that the current design is not flexible enough to neutralize external shocks, since the crises of 2007–2009 and 2020 require a revision of the widespread model of fiscal rules. It is proposed to transform the fiscal rule considering the dynamics of the exchange rate, restrictions on expenditures, and the legislative consolidation of «escape clauses».

Keywords: fiscal sustainability, fiscal rule, fiscal policy, oil and gas revenues, second-generation rules, National Welfare Fund.

JEL: E32, H21, H61

Дата поступления — 02.06.2025

Принята к печати — 18.06.2025

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научных сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

BUKINA Irina S.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

Для цитирования:

Букина И.С. Бюджетное правило в период трансформации российской экономики // Федерализм. 2025. Т. 30. № 2 (118). С. 51–65. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-2-51-65>