

© 2023

**Александр Сухарев**

доктор экономических наук, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права

Тверского государственного университета (г. Тверь, Российская Федерация)

(e-mail: su500005@yandex.ru)

## **О СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ И ОПЫТ РОССИИ**

Рассмотрены модели сбалансирования федерального бюджета в рамках изменения внешнеэкономической конъюнктуры и опыт его реализации в России. Показаны подходы к оценке платежеспособности государства по выполнению им денежных обязательств.

**Ключевые слова:** федеральный бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, бюджетная сбалансированность, платежеспособность государства, встроенный стабилизатор, ответственная финансовая политика.

DOI: 10.31857/S020736760026569-4

Для обеспечения макроэкономической стабильности и устойчивости социально-экономического развития необходимым условием является сбалансированность федерального бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ принцип сбалансированности бюджета означает равенство его расходов сумме доходов и источников финансирования дефицита [1, ст. 33]. При составлении бюджета уполномоченные органы должны исходить из минимума дефицита бюджета. Рост бюджетного дефицита может привести к лавинообразному росту государственного долга и не позволить государству его в будущем исполнять.

Доходы федерального бюджета Российской Федерации сильно изменяются в зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры цен на нефть (цена на природный газ имеет схожую динамику с динамикой цен на нефть). Так, объем нефтегазовых доходов федерального бюджета на 2023 г. запланирован в объеме 6,94 трлн руб. (из них 6 трлн руб. – базовые нефтегазовые доходы, 0,94 трлн руб. – дополнительные нефтегазовые доходы), что составляет 26,8% от общей величины доходов федерального бюджета. В действительности влияние цены на нефть на доходы федерального бюджета может быть более значительным с учетом мультипликативного эффекта нефтегазовых доходов на российскую экономику, приводящее к увеличению совокупного спроса и в нефтегазовых секторах экономики, созданию добавленной стоимости от ввозимых иностранных товаров в рамках их доставки по территории страны до конечного потребителя и проч. Таким образом, совокупный вклад нефтегазового сектора в доходах федерального бюджета с учетом такого мультипликативного эффекта может достигать 35–50%.

Колебания цен на нефть не должны приводить к соответствующим изменениям в расходах федерального бюджета. В противном случае пришлось бы в 1,5–2 раза, например, сокращать заработную плату работникам бюджетной сферы или увеличивать бюджетные расходы в период роста цен, которые привели бы к росту уровня инфляции или неэффективному использованию бюджетных средств. Иными словами, несмотря на колебания бюджетных доходов, бюджетные расходы должны быть относительно стабильны, а точнее – плавно из года в год даже расти. Все это потребовало с 2002 г. накопления конъюнктурных доходов федерального бюджета на счете Федерального казначейства в виде остатков денежных средств, а с 2004 г. – создания Стабилизационного фонда РФ, и в дальнейшем – иных специальных фондов государственного финансового резервирования.

По сути, можно выделить три возможные модели сбалансирования федерального бюджета в условиях колебаний цен на нефть на мировом рынке:

1) с ориентацией на государственный долг – предполагает государственные заимствования в период падения цен на нефть и их погашение, когда цена на нефть достигнет необходимого уровня. Недостаток такой модели состоит в том, что при падении цен на нефть в стране возникает проблема не только с поступлением экспортных доходов, но и с притоком капитала вообще. В таких условиях возрастает трудность государственного заимствования, а ставки такого заимствования бывают достаточно велики. При росте цен на нефть государство обычно лишено возможности быстро погасить свои обязательства, так как заемные финансовые ресурсы взяты на определенный срок;

2) с ориентацией на государственные финансовые резервы – предполагает формирование государственных финансовых резервов в период высоких цен на нефть и их расходование – при падении цен на нефть. Такая модель позволяет увеличивать объем бюджетных доходов в будущем за счет получения инвестиционного дохода от размещения государственных финансовых резервов;

3) комбинированная – с одновременным использованием механизма государственных заимствований и формированием государственных финансовых резервов. Государство при росте цен на нефть может одновременно формировать государственные резервы и воздержаться от государственных заимствований, а при падении цен на нефть – расходовать государственные финансовые резервы и увеличить объем государственных заимствований. В России, по сути, создана комбинированная модель, но с большим преобладанием в ней элемента государственного финансового резервирования. Комбинированная модель помогает защитить государственные финансовые резервы от исчерпания и предоставляет возможность для финансового сектора получить высоконадежные и ликвидные финансовые инструменты в виде государственных ценных бумаг. Так, например, по состоянию на 1 декабря 2022 г. объем Фонда национального благосостояния составлял 11,4 трлн руб. [3], верхний предел

государственного внутреннего долга Российской Федерации на конец 2023 г. утвержден в размере 20,7 трлн руб., а внешнего – 66,6 млрд долл. (эквивалентно 5–6 трлн руб. в зависимости от курса национальной валюты).

Использование в России механизма стабилизационных финансов, основанного на государственных финансовых резервах, является гарантией устойчивости социально-экономического развития.

Несмотря на сложную геополитическую ситуацию, санкций в отношении отраслей российской экономики, в том числе и нефтегазового сектора, сохраняется устойчивость федерального бюджета. В рамках ближайших трех лет (2023–2025 гг.) на низком уровне будет поддерживаться дефицит федерального бюджета, который в 2023 г. должен составить 2,9 трлн руб., или 1,9% к ВВП; в целом за три эти года дефицит федерального бюджета составит 1,3% к ВВП (табл. 1 и 2).

Таблица 1

**Основные параметры федерального бюджета на 2023–2025 гг.  
(в абсолютном выражении)**

Показатель	2023 г.	2024 г.	2025 г.
Доходы (трлн руб.)	26,1	27,3	28,0
Расходы (трлн руб.)	29,0	29,4	29,2
Дефицит (трлн руб.)	2,9	2,1	1,2
ВВП (трлн руб.)	150,0	159,7	170,6
Верхний предел государственного внутреннего долга (трлн руб.)	20,7	22,8	25,0
Верхний предел государственного внешнего долга (млрд долл.)	66,6	68,1	68,0

*Источник:* составлено по [2].

Таблица 2

**Основные параметры федерального бюджета на 2023–2025 гг.  
(% к ВВП)**

Показатель	2023 г.	2024 г.	2025 г.
Доходы	17,4	17,1	16,4
Расходы	19,3	18,4	17,1
Дефицит	1,9	1,3	0,7
Верхний предел государственного внутреннего долга	13,8	14,3	14,7
Верхний предел государственного внешнего долга (по курсу: 1 долл. США = 75 руб.)	3,1	3,2	3,0
Общий государственный долг	16,9	17,5	17,7

*Источник:* рассчитано по [2].

На низком уровне сохраняется верхний предел государственного долга. Так, верхний предел государственного внутреннего долга не должен превысить 15% к ВВП, а государственного внешнего долга – 3% к ВВП (при курсе национальной валюты, равной 75 руб. за доллар США). Даже при неблагоприятной внешнеэкономической ситуации, которая приведет к большей девальвации национальной валюты, общий объем государственного долга скорее не превысит 20%.

По расчетам автора, сегодня только восемь стран в мире имеют объем долга по отношению к ВВП меньше, чем Россия. Это свидетельствует не только о получении страной конъюнктурных доходов в предшествующие годы, но и о качестве российских государственных финансов и управлении ими. Долгосрочная сбалансированность федерального бюджета может быть обеспечена за счет ответственности финансовых властей, которая сегодня сформировалась в России и является элементом финансовой идеологии в общественном секторе.

Отметим, что курс национальной валюты является дополнительным финансовым, но уже встроенным стабилизатором для федерального бюджета. В период снижения мировых цен на нефть курс национальной валюты ослабевает и федеральный бюджет частично компенсирует падение доходов от нефтегазового сектора из-за получения большего количества рублей от каждого доллара, евро или юаня. Данный механизм хотя и является встроенным финансовым стабилизатором, но не способен полностью компенсировать выпадающие доходы федерального бюджета при падении цен на нефть, а в случае их роста – стерилизовать. Несмотря на это, он вносит некоторый, иногда значимый, эффект в стабилизацию государственных финансов и сбалансирование федерального бюджета.

Государство теоретически могло бы повысить степень эффективности такого механизма путем сознательного управления курсом национальной валюты. Однако при этом оно столкнулось бы со следующими проблемами.

Первое – переход от рыночного к административному курсообразованию является менее эффективным в преодолении внешних экономических шоков.

Второе – значительное колебание курса национальной валюты, создающее неудобство для экспортеров и импортеров. Это вызвало бы нестабильность трансграничных товарных потоков, а также привело бы к усилению спекуляции на валютном рынке России.

Третье – необходимость иметь большой объем высоколиквидных валютных резервов, чтобы проводить интервенции на валютном рынке.

Четвертое – необходимость большего согласования мер между денежными властями и Правительством РФ.

В современной макроэкономике и науке о финансах принято использовать следующие два показателя оценки платежеспособности государства по долгу: по государственному внутреннему долгу и по государственному внешнему долгу [см.: 4, 5].

Условием платежеспособности государства по государственному внутреннему долгу является наличие следующего условия:

Средние долгосрочные темпы роста экономики + Средний долгосрочный уровень инфляции > Среднее долгосрочное значение дефицита бюджета (по отношению к ВВП) + Средняя долгосрочная номинальная ставка процента по государственному долгу.

Достижение данного неравенства приводит к тому, что отношение государственного внутреннего долга к ВВП не будет постоянно расти, что в конечном счете приведет к неплатежеспособности государства. Рост экономики и инфляция увеличивают номинальный ВВП, снижая отношение государственного долга к ВВП, а дефицит бюджета и стоимость обслуживания государственного долга, наоборот, увеличивают это отношение. Долгосрочность значений означает, что в рамках текущей экономической конъюнктуры государственный бюджет может сводиться с профицитом или дефицитом, а также может изменяться стоимость обслуживания государственного долга вследствие непостоянства ставки процента и изменений темпов инфляции.

Рассмотрим это на следующем примере. Пусть прогнозируемые темпы экономического роста в стране составляют 4%, темпы инфляции – 3%, хронический дефицит бюджета – 2%, ставка процента по государственному долгу – 4,5% годовых. В этом случае среднегодовые темпы роста ВВП составят 7% (4% – за счет роста экономики, 3% – за счет роста уровня цен, т.е. инфляции), а темпы роста государственного долга – 6,5% (2% – за счет хронического дефицита бюджета, 4,5% – за счет начисления процентов по государственным денежным обязательствам). Превышение темпов роста ВВП над темпами роста государственного долга приводит к постепенному сокращению соотношения «государственный долг / ВВП».

Из рассмотренного примера видно, что государство может иметь хронический дефицит бюджета и быть платежеспособным по государственному долгу на бесконечном горизонте. Это лежит в основе теоретических представлений о допустимости хронического дефицита бюджета и наличия государственного долга у современных государств.

Рассмотренное выше условие платежеспособности, используя реальные величины, можно представить и иначе:

Средние долгосрочные темпы роста экономики > Среднее долгосрочное значение дефицита бюджета (по отношению к ВВП) + Средняя долгосрочная реальная ставка процента по государственному долгу.

Это уравнение показывает, что в долгосрочном периоде темпы роста экономики должны превышать в сумме значение дефицита бюджета по отношению к ВВП и реальную ставку процента.

Заметим, что хронический бюджетный дефицит в рассмотренном выше неравенстве зависит от условий государственного заимствования отдельных

стран, определяющегося их кредитными рейтингами. Так, например, в развивающихся странах традиционно высока «страновая надбавка» за риск, что делает практически невозможным хронический бюджетный дефицит, а в наименее развитых странах эта надбавка еще больше.

Условием платежеспособности государства по внешнему долгу является превышение дисконтированного сальдо текущего платежного баланса над величиной государственного внешнего долга [см.: 4, 5]. Для России текущий платежный баланс является хронически профицитным и не несет угрозы неплатежеспособности государства по государственному внешнему долгу. Кроме того, на величину профицита текущего платежного баланса оказывает влияние курс национальной валюты. При снижении курса национальной валюты профицит текущего платежного баланса автоматически вырастает.

В России официальные органы не используют вышеприведенных условий при оценке платежеспособности государства по долгу. Это связано с низким уровнем государственного долга и ориентацией при долгосрочном сбалансировании федерального бюджета на создание государственных финансовых резервов. В России не стоит проблемы огромного государственного долга из-за проведения политики финансового резервирования.

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что государство должно иметь эффективную систему стабилизации государственных финансов и долгосрочной сбалансированности федерального бюджета. В России такая система создана и функционирует последние двадцать лет и показала свое преимущество в обеспечении устойчивости социально-экономического развития. Россия имеет низкое соотношение между государственным долгом и ВВП. Все это было достигнуто не только за счет получения конъюнктурных доходов федеральным бюджетом, но и за счет ответственности финансовых властей, которая сегодня является элементом финансовой идеологии в общественном секторе.

### Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022). ст. 33.
2. О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов: Федеральный закон от 05.12.2022. № 466-ФЗ.
3. Объем Фонда национального благосостояния // Официальный сайт Министерства финансов РФ // URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document?id\\_4=27068-obem\\_fonda\\_natsionalnogo\\_blagosostoyaniya](https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=27068-obem_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya).
4. Сухарев А.Н. Финансовая устойчивость и платежеспособность государства // Экономический анализ: теория и практика. 2010. № 31 (196). С. 8–15.
5. Туманова Е.А., Шагас Н.Л. Макроэкономика // М.: ИНФРА-М, 2004. Главы 5 и 6.

**Alexander Sukharev** (e-mail: su500005@yandex.ru)

Grand Ph.D. in Economics, Professor of the Chair of Constitutional,  
Administrative and Customs Law, Tver State University (Tver, Russian Federation)  
(e-mail: su500005@yandex.ru)

### **ON THE BALANCE OF THE FEDERAL BUDGET: CONCEPTUAL IDEAS AND RUSSIAN EXPERIENCE**

The models of balancing the federal budget within the framework of changes in the external economic situation and the experience of its implementation in Russia are considered. Approaches to assessing the solvency of the state to fulfill its monetary obligations are shown.

**Keywords:** federal budget, budget revenues, budget expenditures, budget balance, state solvency, built-in stabilizer, responsible financial policy.

**DOI:** 10.31857/S020736760026569-4