

DOI: 10.26794/2587-5671-2024-28-5-6-20
УДК 336.3(045)
JEL H6, H81

Избыточные заимствования в долговой политике Российской Федерации

О.Г. Дмитриева

Государственная Дума РФ, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – политика долга и заимствований в Российской Федерации за 2001–2023 гг., пополнение и использование Фонда национального благосостояния (ФНБ), действие «бюджетного правила». **Цель** работы – определение фактических следствий фискального механизма, получившего название «бюджетного правила», а также оценка реальной эффективности и потенциальной возможности использования ФНБ в качестве инструмента антициклического регулирования нефтяной конъюнктуры. Использован **метод** системного анализа данных плановых и фактически исполненных федеральных бюджетов, остатков средств бюджета на конец финансового года в сопоставлении с политикой заимствований. Применяется впервые разработанная автором методика расчета избыточных заимствований. **Научной новизной** отличается впервые выявленный факт того, что прирост государственного долга существенно превышал потребности в заимствованиях для покрытия дефицита бюджета. Также впервые сделан количественный анализ роста государственного долга при профицитных бюджетах. Продолжены исследования такого явления, как дефицитно-профицитные бюджеты, впервые описанные автором. Проведена оценка избыточных заимствований РФ за 2001–2023 гг. Установлено, что пополнение и использование средств ФНБ, предписанное разными версиями «бюджетного правила», явилось одним из основных факторов и причин избыточных заимствований и, как следствие, роста расходов на обслуживание государственного долга, доля которых в расходах федерального бюджета увеличилась с 1,8% в 2009 г. до 5,33% в 2023 г. Показано, что росту государственного долга сверх потребности покрытия дефицита бюджета способствуют системные пороки бюджетной классификации по разделу «источники покрытия дефицита бюджета», что создает возможности искусственно наращивать долг при отсутствии потребности в заимствованиях. Сделан **вывод** о том, что ФНБ не работает и не может работать в качестве инструмента антициклического регулирования нефтяной конъюнктуры, а попытка его использования в подобном качестве приводит к росту государственного долга и расходов на его обслуживание. **Практическая значимость** результатов исследования заключается в предложениях по изменению бюджетной политики в части заимствований и формирования ФНБ, а также в рекомендациях по изменению бюджетной классификации, что может быть востребовано многими странами, формирующими национальные суверенные фонды.

Ключевые слова: государственный долг; Фонд национального благосостояния; дефицит (профицит) бюджета; расходы на обслуживание долга; «бюджетное правило»; расходы; избыточные заимствования; суверенные фонды

Для цитирования: Дмитриева О.Г. Избыточные заимствования в долговой политике Российской Федерации. *Финансы: теория и практика*. 2024;28(5):6-20. DOI: 10.26794/2587-5671-2024-28-5-6-20

Excessive Borrowing in Debt Policy of the Russian Federation

O.G. Dmitrieva

State Duma of the Russian Federation, Moscow, Russia

ABSTRACT

The **subject of the study** is the debt policy of the Russian Federation in 2001–2023, the replenishment and withdrawal of the National Wealth Fund (NWF), the mechanism of the “fiscal rule”. The **purpose** of the study is to discover the real effects of implementation of the fiscal mechanism known as “fiscal rule” as well as evaluation of the real efficiency and potential of the application of the mechanism of NWF as a countercyclical regulation tool. The research used the method of system analysis of the federal budget data, budget balances in the framework of debt policy. The study also used the methodology for calculating excessive borrowings developed by the author for the first time. The **scientific novelty** of the study lies in the fact, which is discovered for the first time, that the increase of the state debt significantly exceeded the real requirement for state borrowings in order to cover the federal budget deficit. Special attention was paid to the budget surplus and the quantitative analysis of the state debt growth in the framework of surplus budgets. The research of a deficit-surplus budget phenomenon, initially described by O. Dmitrieva, is continued in the paper. The

© Дмитриева О.Г., 2024

cost estimation of the excessive borrowings through the period of 2001–2023 is made. It has been established that the replenishment of the NWF according to the different versions of the “fiscal rule” is the main factor of the excessive borrowings and, consequently, the increasing debt service costs. The share of debt service costs in the federal budget expenses increased from 1.8% in 2009 to 5.33% in 2023. It has been shown that the systemic vices in the section “sources of the budget deficit coverage” creates the opportunity for artificial increase in debt beyond the level of the real requirement for state borrowings, contributing to the state debt growth. In the **conclusion** of the research it is articulated that the NWF does not work and cannot work as a countercyclical regulation tool and an attempt to use it in this capacity leads to an increase in state debt and debt service costs. The **practical significance** of the research lies in the debt police improvement proposals and recommendations for budget classification and have the remarkable practical significance for all countries which have been creating national sovereign funds.

Keywords: state debt; the National Wealth Fund; deficit (surplus) of the Federal budget; debt service costs; fiscal rule; expenses; excessive borrowings; sovereign funds

For citation: Dmitrieva O.G. Excessive borrowing in debt policy of the Russian Federation. *Finance: Theory and Practice*. 2024;28(5):6-20. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587-5671-2024-28-5-6-20

ВВЕДЕНИЕ

Политика долга, вопросы оптимального уровня государственных расходов являются одним из важнейших направлений исследований в области государственных финансов. Подробно эти вопросы исследовались в работах Р. Барро [1, 2], Д. Асхауера [3], Н. Бозе [4] и ряда других ученых-экономистов [5]. Суть этих исследований заключалась в том, что увеличение государственных расходов лишь до определенного предела и в определенной структуре способствует экономическому росту. Коль скоро рост государственных расходов сталкивается с необходимостью повышения налогов либо заимствований (будущих налогов), то подобное увеличение государственных расходов может явиться антистимулом экономического роста вследствие ограничения предпринимательской активности и спроса со стороны домашних хозяйств. Этот тезис был превратно интерпретирован в российской бюджетной политике как запрет на использование налоговых поступлений от нефтегазовой отрасли. В дальнейшем делались неоднократные попытки обосновать этот тезис теоретически в работах А.Л. Кудрина [6], А. Кнобеля [7], Г. Идрисова [8]. Ссылаясь на вышеуказанные работы, авторы обосновывали необходимость искусственного ограничения государственных расходов даже в том случае, если их рост не сопровождается ни увеличением налогового пресса, ни ростом долга. Это обоснование было положено в основу формирования профицитных бюджетов и ограничения использования нефтегазовых доходов для финансирования бюджетных расходов. В то же время ранее в работе О. Г. Дмитриевой [9] было доказано, что профицитный бюджет и формирование Стабилизационного фонда работает как искусственный тормоз экономического роста

и его действие имеет эффект, обратный действию кейнсианского мультипликатора [10].

Кроме того, параллельно развивалась теория о том, что в нефтедобывающих странах необходимо строить систему нейтрализации циклов нефтяной конъюнктуры, в качестве которых следует использовать инструмент пополнения и использования суверенных фондов. Эти тезисы обосновывались в работах С. Барнетта, Р. Осовски [11, 12]. Далее они были развиты в работах Е. Гурвича и др. [13, 14]. На гипотезе возможного антициклического регулирования через иммобилизацию нефтяных доходов в суверенных фондах строились предложения о разделении доходов бюджета на нефтегазовые и ненефтегазовые.

Вульгарное развитие концепции ограничения государственных расходов вне зависимости от условий их финансирования и необходимости формирования ФНБ (Стабилизационных фондов) на практике привело к избыточным заимствованиям, росту государственного долга и расходам на обслуживание долга.

В статье исследуются особенности проводимой бюджетной политики и их последствия, вводится понятие «избыточных заимствований», описывается методология расчета объема избыточных заимствований, рассчитываются объемы искусственной задолженности и расходов на обслуживание долга.

ДЕФИЦИТ ИЛИ ПРОФИЦИТ БЮДЖЕТА, ДИНАМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

Бюджет Российской Федерации с 2000 г. являлся формально и фактически профицитным 12 финансовых лет: с 2000 по 2008 г. включительно, в 2011, 2018, 2019 и 2021 гг. Четыре финансовых года: в 2012–2014 гг. и в 2020 г. федеральный бюджет являлся формально дефицитным, а фактиче-

**Дефицит (-) / профицит (+) бюджета Российской Федерации фактический, млрд руб. /
Federal Budget Deficit (-) / surplus (+) in the Russian Federation, Billions Rubles**

Год / Year	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Дефицит (-), Профицит (+)	150,7	227,6	729,9	1612,9	1994,1	1794,6	1705,1	-2 322,3	-1812,1	442,0	-27,0
Год / Year	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Дефицит (-), Профицит (+)	-323,0	-335	-1961	-2956	-1331	2741,0	1975	-4102	524	-3294	-3229

Источники: рассчитано автором по: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2011 год. № ЗСП-18/15–10 С. 51; Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2011 году. М.: Министерство финансов Российской Федерации, 2012. 123 с.; Об исполнении федерального бюджета за 2000 год: Федеральный закон от 03.04.2002 № 39-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2001 год: Федеральный закон от 07.06.2003 № 67-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2002 год: Федеральный закон от 08.05.2004 № 35-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2003 год: Федеральный закон от 04.04.2005 № 30-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2004 год: Федеральный закон от 15.04.2006 № 52-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2005 год: Федеральный закон от 09.04.2007 № 41-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2006 год: Федеральный закон от 03.04.2008 № 36-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2007 год: Федеральный закон от 03.12.2008 № 228-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2008 год: Федеральный закон от 28.12.2009 № 382-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2009 год: Федеральный закон от 03.10.2010 № 255-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2010 год: Федеральный закон от 07.10.2011 № 272-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2011 год: Федеральный закон от 02.10.2012 № 151-ФЗ; Оперативный отчет Счетной палаты Российской Федерации «О ходе исполнения федерального бюджета за январь–декабрь 2012 года» от 07.02.2013 № 00-1/15–10. 130 с.; Об исполнении федерального бюджета за 2013 год: Федеральный закон от 04.10.2014 № 280-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2014 год: Федеральный закон от 05.10.2015 № 276-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2015 год: Федеральный закон от 31.10.2016 № 377-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2016 год: Федеральный закон от 16.10.2017 № 287-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2017 год: Федеральный закон от 11.10.2018 № 354-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2018 год: Федеральный закон от 16.10.2019 № 332-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2019 год: Федеральный закон от 15.10.2020 № 314-ФЗ; Оперативный отчет Счетной палаты об исполнении федерального бюджета за январь–декабрь 2023 года от 15.02.2024. Об исполнении федерального бюджета за 2020 год: Федеральный закон от 25.10.2021 № 361-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2021 год: Федеральный закон от 14.07.2022 № 249-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2022 год: Федеральный закон от 24.07.2023 № 329-ФЗ.

ски профицитным, когда одновременно был показан дефицит, а часть дополнительных нефтегазовых доходов направлялась на пополнение Фонда национального благосостояния (ранее Резервного фонда и Стабилизационного фонда). И лишь в течение 7 финансовых лет в 2009, 2010, 2015–2017 гг. и в 2022–2023 гг. федеральный бюджет был исполнен с реальным дефицитом (табл. 1).

Динамику дефицита (профицита) бюджета следует сопоставить с динамикой государственного долга. В рассматриваемом периоде в динамике государственного долга следует выделить два периода: 2000–2008 гг., когда происходило сокращение государственного долга за счет профицита бюджета, и период начиная с 2009 г., когда рост государственного долга имел место как при профиците бюджета, так и при дефиците федерального бюджета (табл. 2).

С 2000 по 2003 г. профицит бюджета использовался для погашения внешнего долга, а с 2004 г. профицит направлялся как на погашение долга, так и на пополнение Стабилизационного фонда. Государственный внешний долг сократился с 4038,1 млрд руб. в 2000 г. до 1101,6 млрд руб. в 2007 г. При этом опережающее погашение внешнего долга по сравнению с первоначальным расписанием вызывало критику, так как отвлекало средства от вложений в национальную экономику и решения социальных проблем.

Так, в 2018 и 2019 гг. федеральный бюджет был профицитным, однако прирост государственного долга за этот период составил 2 трлн руб. Даже в течение 2000–2008 гг. при профицитных бюджетах и сокращении государственного долга заимствования осуществлялись сверх необходимых объемов. Так, в 2005 г. при профицитном бюджете не

Таблица 2 / Table 2

**Государственный долг Российской Федерации на 01 января соответствующего года, млрд руб. /
State Debt of the Russian Federation on the 1st of January of the Fiscal Year, Billions Rubles**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4595,6	4478,8	4562,2	4190,2	3944,8	3076,8	2435,3	2402,8	2692,0	3233,1	4158,2	5343,2
2003	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
65 19,9	7548,3	102 99,1	10 951,9	11 109,8	11 559,7	12 591,3	13 567,4	18 940,4	20 921,8	22 819,7	25 595,1

Источники: рассчитано автором по: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2011 год. № ЗСП-18/15–10 С. 51; Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2011 году. М.: Министерство финансов Российской Федерации, 2012. 123 с.; Об исполнении федерального бюджета за 2000 год: Федеральный закон от 03.04.2002 № 39-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2001 год: Федеральный закон от 07.06.2003 № 67-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2002 год: Федеральный закон от 08.05.2004 № 35-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2003 год: Федеральный закон от 04.04.2005 № 30-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2004 год: Федеральный закон от 15.04.2006 № 52-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2005 год: Федеральный закон от 09.04.2007 № 41-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2006 год: Федеральный закон от 03.04.2008 № 36-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2007 год: Федеральный закон от 03.12.2008 № 228-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2008 год: Федеральный закон от 28.12.2009 № 382-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2009 год: Федеральный закон от 03.10.2010 № 255-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2010 год: Федеральный закон от 07.10.2011 № 272-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2011 год: Федеральный закон от 02.10.2012 № 151-ФЗ; Оперативный отчет Счетной палаты Российской Федерации «О ходе исполнения федерального бюджета за январь-декабрь 2012 года» от 07.02.2013 № ОО-1/15–10. 130 с.; Об исполнении федерального бюджета за 2013 год: Федеральный закон от 04.10.2014 № 280-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2014 год: Федеральный закон от 05.10.2015 № 276-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2015 год: Федеральный закон от 31.10.2016 № 377-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2016 год: Федеральный закон от 16.10.2017 № 287-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2017 год: Федеральный закон от 11.10.2018 № 354-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2018 год: Федеральный закон от 16.10.2019 № 332-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2019 год: Федеральный закон от 15.10.2020 № 314-ФЗ; Оперативный отчет Счетной палаты об исполнении федерального бюджета за январь-декабрь 2023 года от 15.02.2024. Об исполнении федерального бюджета за 2020 год: Федеральный закон от 25.10.2021 № 361-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2021 год: Федеральный закон от 14.07.2022 № 249-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2022 год: Федеральный закон от 24.07.2023 № 329-ФЗ.

существовало никакой необходимости в займах. При этом профицит бюджета оказался в 5,8 раза больше запланированного, или на 1334,8 млрд руб. больше, сокращение объема чистых внутренних заимствований произошло лишь на 27 млрд руб. В 2006 г. на фоне роста профицита на 1218,1 млрд руб. произошло и увеличение чистых внутренних заимствований. Именно в этом году наметились принципиально новые тенденции одновременной эскалации заимствований при профицитном бюджете, когда одновременно осуществляется пополнение Стабилизационного фонда и рост чистых внутренних заимствований. В 2006 г. рост чистых внутренних заимствований составил 1,81 раза. В 2007 г. эта тенденция продолжилась. При профицитном бюджете, а следовательно, при отсутствии потребности в заимствованиях, чистые внутренние заимствования выросли на 20,2%. Впервые явление роста государственного долга при профицитном бюджете было исследовано в работе О.Г. Дмитриевой [15].

В кризисном 2008 г. бюджет был исполнен с профицитом 1705,1 трлн руб., в то время как планировался практически бездефицитный бюджет. Рост расходов в течение года составил около 1000,6 млрд руб. Очевидно, что использование тех средств, которые пошли на формирование профицита бюджета, могло бы существенно предотвратить сильнейший спад экономики, который имел место в 2009 г. Наконец, в 2011 г. дополнительных доходов было получено в сумме 2523,1 млрд руб. При этом дополнительное увеличение расходов составило 267 млрд руб. Все остальные средства пошли на преобразование дефицитного бюджета в профицитный. При этом имела место парадоксальная ситуация, когда при превращении дефицитного бюджета в профицитный в ходе его исполнения объем заимствований практически не изменялся. Таким образом складывается уникальная ситуация роста государственного долга при профицитном бюджете и отсутствии экономической потребности в займах. Так, с 2009 по 2013 г. рост государственно-

го долга составил 3 трлн 830,6 млрд руб., который полностью свел на нет все усилия по сокращению пирамиды государственного долга, которая была предпринята в 2001–2007 гг. Изъятие средств из экономики в угоду мифу о необходимости опережающего погашения долга было сведено на нет таким же мифом о том, что, несмотря на объективное отсутствие потребности в займах, необходимо их брать, чтобы обеспечить присутствие страны на долговом рынке.

В дальнейшем этот миф преобразовался в утверждение о том, что займы брать надо, пока их дают, а если в будущем конъюнктура изменится, доходов не будет, а займы будут дороже, то будет источник в ФНБ. Так, министр финансов А.Г. Силуанов заявил: «Если мы не будем пополнять Фонд национального благосостояния, который используется, как мы говорили, на экономику в большей части сейчас (он идет на формирование инфраструктурных проектов, модернизацию, технический суверенитет), если мы этого не будем делать, ну, тогда у нас не будет источников для всех этих направлений использования средств ФНБ. Это первое. Второе — мы себя подвергаем риску: а если не будет таких нефтегазовых доходов? Конъюнктура изменится, не будет доходов нефтегазовых — будем забирать источники из ФНБ» [цит. по: Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 15.11.2023. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/6244/> (дата обращения: 23.05.2024)].

ФОРМИРОВАНИЕ ФОНДА НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Главным фактором, вызывающим существенное отклонение динамики государственного долга от потребностей покрытия дефицита бюджета, является формирование Фонда национального благосостояния (ранее — Стабилизационного фонда, Резервного фонда).

Формирование Стабилизационного фонда началось в 2004 г. К 2008 г. он достиг 3849,1 млрд руб. и был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Такой быстрый рост Стабилизационного фонда объясняется как принудительным перечислением средств в Резервный фонд при цене на нефть, превышающей определенную величину — 27 долл. США за баррель (впоследствии получившее название «бюджетного правила»), так и тем, что в Резервный фонд направлялись остатки средств бюджета на конец года. Эти остатки составляли значительную величину, поскольку спецификой бюджетной политики яв-

лялось занижение доходов федерального бюджета при их первоначальном утверждении.

Бюджетное правило или разделение нефтегазовых доходов на основные (базовые) и дополнительные, а также ограничение на их использование на расходы бюджета постоянно менялось, установленные ограничения систематически не выполнялись, корректировались и приостанавливались.

Использование бюджетного правила для регулирования денежно-кредитной политики в нефтедобывающих странах базировалось на превратно интерпретируемой политике антикризисного циклического регулирования [16, 17]. Смысл этого регулирования заключается в том, чтобы нефтегазовые доходы в периоды благоприятной конъюнктуры не использовать на расходы бюджета, а направлять в так называемые суверенные фонды. В случае кризисов и шоков средства этих фондов, якобы, могут быть использованы для стабилизации экономической ситуации. Эта концепция не имела точного экономического доказательства целесообразности, а исследования в области суверенных фондов как российских, так и зарубежных ученых сводились к описанию формирования суверенных фондов в разных странах и правил их пополнения и использования [18–20].

В российской экономической политике подвести теоретическую базу под использование стабилизационного фонда для регулирования нефтяного цикла неоднократно предпринималась Е. Гурвичем [13, 14]. Однако попытка искусственного сдерживания экономического развития через формирование устойчивого профицита бюджета и вывоз капитала как действие, обратное дефицитному финансированию экономики в форме кейнсианского мультипликатора роста, реально работает как тормоз экономического роста, но как инструмент сглаживания нефтяных рисков — не работает и не может работать.

Базовая цена на нефть определялась изначально на уровне 27 долл. за баррель, в 2008 г. — 45–50 долл. за баррель, в период кризиса действие бюджетного правила было приостановлено, затем определено с 2012 г. в размере 91 долл. за баррель, при этом действовали целевые установки по темпам роста и объему в процентах от ВВП Резервного фонда и ФНБ. Изменения, которые вступили в силу с 2013 г., не позволяли использовать средства Резервного фонда для замещения заимствований в процессе исполнения бюджета. В 2015 г. действие бюджетного правила было снова приостановлено, однако абсурдные ограничения на использование средств ФНБ для замещения заимствований повто-

Таблица 3 / Table 3

Пополнение (+), использование (–) ФНБ (Стабилизационного фонда, Резервного фонда), млрд руб. / Replenishment (+), Withdrawal (–) of the National Wealth Fund (Stabilization Fund, Reserve Fund), Billions Rubles

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
+541	+812	+1188	+1205	+4004	–3275	–1135	+1100	+723	+1084
2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
+3573	–465,9	–3 577	–1 539	+287	+3726	+5780	+19,6	–3131	+1530

Источники: рассчитано автором по: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2011 год. № ЗСП-18/15–10. С. 51; Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2011 году. М.: Министерство финансов Российской Федерации, 2012. 123 с.; Об исполнении федерального бюджета за 2000 год: Федеральный закон от 03.04.2002 № 39-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2001 год: Федеральный закон от 07.06.2003 № 67-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2002 год: Федеральный закон от 08.05.2004 № 35-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2003 год: Федеральный закон от 04.04.2005 № 30-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2004 год: Федеральный закон от 15.04.2006 № 52-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2005 год: Федеральный закон от 09.04.2007 № 41-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2006 год: Федеральный закон от 03.04.2008; № 36-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2007 год: Федеральный закон от 03.12.2008 № 228-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2008 год: Федеральный закон от 28.12.2009 № 382-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2009 год: Федеральный закон от 03.10.2010 № 255-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2010 год: Федеральный закон от 07.10.2011 № 272-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2011 год: Федеральный закон от 02.10.2012 № 151-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2013 год: Федеральный закон от 04.10.2014 № 280-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2014 год: Федеральный закон от 05.10.2015 № 276-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2015 год: Федеральный закон от 31.10.2016 № 377-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2016 год: Федеральный закон от 16.10.2017 № 287-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2017 год: Федеральный закон от 11.10.2018 № 354-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2018 год: Федеральный закон от 16.10.2019 № 332-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2019 год: Федеральный закон от 15.10.2020 № 314-ФЗ; Оперативный отчет Счетной палаты об исполнении федерального бюджета за январь–декабрь 2023 года от 15.02.2024. Об исполнении федерального бюджета за 2020 год: Федеральный закон от 25.10.2021 № 361-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2021 год: Федеральный закон от 14.07.2022 № 249-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2022 год: Федеральный закон от 24.07.2023 № 329-ФЗ.

рялись и в дальнейших редакциях так называемого бюджетного правила. В 2017 г. предложили новое ограничение на использование нефтегазовых доходов — 40 долл. за баррель. В 2022 г. действие бюджетного правила снова было приостановлено. На 2023 г. было сконструировано новое бюджетное правило с ограничением по использованию нефтегазовых доходов в абсолютном размере. Это бюджетное правило корректировалось за год несколько раз и фактически использование и пополнение ФНБ сложилось произвольно. В течение года происходило как пополнение, так и использование ФНБ. На 2024 г. снова вернулись к определению бюджетного правила через базовую цену на нефть, которая составляет 60 долл. за баррель. Постоянное изменение подходов к определению границ использования нефтегазовых доходов, корректировка в течение года в зависимости от складывающейся мировой конъюнктуры косвенно доказывает искусственность этого принципа,

главной задачей которого является навязанное ограничение на использование произведенного ВВП страны.

В динамике формирования ФНБ с точки зрения фактических источников пополнения можно выделить следующие варианты:

Вариант 1: ФНБ при профицитном бюджете (2004–2008 гг.), при этом государственный долг не увеличивается (табл. 3).

Вариант 2. ФНБ пополняется при профицитном бюджете (2011, 2018, 2019, 2021 гг.), при этом государственный долг увеличивается.

Вариант 3. ФНБ пополняется при дефицитном бюджете, государственный долг увеличивается; займы являются как источником покрытия дефицита, так и источником пополнения ФНБ (2012–2014, 2020, 2023 гг.).

Вариант 4. ФНБ сокращается при дефицитном бюджете, средства ФНБ используются как источник покрытия дефицита.

**Характеристика федеральных бюджетов 2000–2023 гг. / Characteristics of the Federal Budgets
(2000–2023 Years), Billions Rubles**

2000–2008	2009–2010	2011	2012–2014	2015–2017	2018–2019	2020	2021	2022–2023
Профицит	Дефицит	Профицит	Дефицитно-профицитный	Дефицит	Профицит	Дефицитно-профицитный	Профицит	Дефицит

Источник / Source: рассчитано автором по табл. 1–3 / Calculated by the author according to the Table 1–3.

При варианте 3, когда образуется дефицит бюджета и одновременно происходит пополнение ФНБ, осуществляются заимствования для покрытия дефицита бюджета, а иногда и для пополнения ФНБ, и при этом объем средств на пополнение ФНБ превышает размер дефицита бюджета, его следует характеризовать как дефицитно-профицитный бюджет (табл. 4).

Если в 2011 г. ситуация дефицитно-профицитного бюджета возникла в процессе его исполнения, то начиная с 2012 г. одновременное осуществление заимствований и пополнение ФНБ (Резервного фонда) намечается уже на стадии утверждения бюджета.

Изначально планируются займы для их последующего размещения в ФНБ (Резервном фонде) и потере на разнице в процентах. В процессе исполнения бюджета за счет дополнительных доходов ФНБ (Резервный фонд) пополняется в большем объеме, чем планировалось, расходы не увеличиваются или увеличиваются незначительно, займы при этом не сокращаются в связи с получением дополнительных доходов. Так, в 2012 г. чистые внутренние заимствования планировались в объеме 1208,8 млрд руб., при одновременном пополнении Резервного фонда на 512,3 млрд руб. В ходе исполнения бюджета на 2012 г. доходы увеличились на 1064,8 млрд руб., при этом расходы увеличились на всего на 215,2 млрд руб. При этом дефицит был сокращен на 26 млрд руб., а заимствования на 700,2 млрд руб., а не на 833,8 млрд руб., как следовало ожидать. Разница пошла на сверхплановое пополнение Резервного фонда. В итоге при пополнении Резервного фонда на 1,8 трлн руб. (табл. 4) был сформирован дефицит бюджета, и прирост долга составил 1 трлн руб. Тем самым законом оформляется и предписывается экономически абсурдная политика заимствований при профиците. Однако наиболее абсурдным выглядит 2020 «пандемийный» год, когда при дефиците бюджета в объеме 4 трлн руб. пополнение ФНБ составило 5,78 трлн руб. (табл. 1, 3), а прирост государственного долга — 5,3 трлн руб. (табл. 2).

ИЗБЫТОЧНЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ

Избыточные заимствования в данной статье определяются как финансовые операции, приводящие к росту государственного долга, произведенные сверх объемов, необходимых для покрытия дефицита бюджета. Избыточные заимствования выявляются и оцениваются в процессе анализа соотношения размеров дефицита (профицита) бюджета, прироста государственного долга и пополнения ФНБ в каждый финансовый год. Оценка избыточных заимствований осуществляется следующим образом.

1. В условиях профицитного бюджета весь прирост государственного долга расценивается как объем избыточных заимствований. Так, в 2008 г. профицит бюджета составил 1705 млрд руб., при этом пополнение ФНБ и Резервного фонда составило 2771 млрд руб., а прирост долга — 289 млрд руб. Объем избыточных заимствований оценивается в 289 млрд руб. В условиях профицитного бюджета весь прирост долга, т.е. объем чистых заимствований, которые не могли служить источниками покрытия дефицита в силу его отсутствия как такового, расцениваются как избыточные заимствования. Аналогичный расчет избыточных заимствований в условиях профицитных бюджетов выполнен применительно к 2011, 2018, 2019 и 2021 гг. (табл. 5).

2. Объем избыточных заимствований в условиях дефицитного бюджета при условии, что размер дефицита меньше объема пополнения ФНБ, определяется как весь прирост долга за рассматриваемый финансовый год. Таким образом, были определены избыточные заимствования в 2012–2014, 2020 гг., т.е. тогда, когда по итогам исполнения федеральные бюджеты характеризовались как дефицитно-профицитные.

3. В условиях дефицитного бюджета объем избыточных заимствований определяется тогда, когда объем использования (сокращения) ФНБ превышает размеры дефицита бюджета, и при этом имеет место рост государственного долга. В этом случае объем избыточных заимствований принимается

Таблица 5 / Table 5

Прирост государственного долга, дефицит (-), профицит (+) федерального бюджета, пополнение (использование) ФНБ, размер избыточных заимствований 2001–2023 гг. млрд руб. / State Debt Increase, Federal Budget Deficit (-) / Surplus (+), Replenishment (+), Withdrawal (-) of the National Wealth Fund, Amount of the Excessive Borrowings in 2001–2023 Years, Billions Rubles

Наименование показателя / Indicator	2001–2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Прирост государственного долга	-2193	289	541	925	1185	1177	1028	2751	655
Дефицит (-), профицит (+) федерального бюджета	6501	1705	-2322	-1812	442	-39	-323	-335	-1961
Пополнение (использование) ФНБ (стабилизационного фонда)	2618	2771	-2013	-1129	135	970	1184	3573	-466
Избыточное заимствование		289	231	242	1185	1177	1028	2751	

Наименование показателя / Indicator	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Прирост государственного долга	155	450	1031	976	5373	1981	1898	2776
Дефицит (-), профицит (+) федерального бюджета	-2956	-1331	2741	1974	-4102	524	-3294	-3230
Пополнение (использование) ФНБ (стабилизационного фонда)	-3577	-1539	287	3726	5780	20	-3331	1530
Избыточное заимствование	155	450	1032	976	5373	1981	1898	1076

Источник / Source: рассчитано автором по табл. 1–3 / Calculated by the author according to the Table 1–3.

равным объему чистых заимствований, т.е. объему прироста долга. Такая ситуация имела место в 2016, 2017 и в 2022 гг. Избыточные заимствования имеют место при дефицитных бюджетах, когда при необходимости покрытия дефицита бюджета за счет заимствований осуществляется одновременно и пополнение ФНБ (ситуация 2023 г.) либо когда при использовании для покрытия дефицита бюджета средств ФНБ (Резервного фонда) заимствования осуществляются в размере, превышающем потребности покрытия дефицита бюджета с учетом использования средств ФНБ (ситуация 2009, 2010 гг.). В обоих случаях объем избыточных заимствований рассчитывается по формуле:

$$ИЗ = ПД + ПФНБ - |ДБ|,$$

где ИЗ — размер избыточных заимствований; ПФНБ — пополнение (использование) Фонда национального благосостояния; ДБ — дефицит бюджета; ПД — прирост государственного долга.

Объем избыточных заимствований рассчитывается как разница между суммой прироста долга и пополнения (использования) Фонда национального благосостояния и скалярным размером дефицита бюджета.

До настоящего исследования не было попытки проанализировать сальдированный результат по дефициту (профициту) бюджета, пополнению ФНБ (Резервного фонда и Стабилизационного фонда) и приросту государственного долга. В то же время подобный анализ позволит оценить эффективность долговой политики за длительный период. За весь рассматриваемый период, т.е. начиная с 2000 г. сальдированный результат (дефицит, профицит) составляет 7,8 трлн руб. накопленного дефицита (табл. 6). Соответственно, при отсутствии такого источника покрытия дефицита бюджета как ФНБ (Стабилизационного фонда, Резервного фонда) номинальный объем чистых заимствований для покрытия дефицитов бюджетов за указанный период по номиналу не должен был бы превышать

Таблица 6 / Table 6

Прирост государственного долга, дефицит (-), профицит (+) федерального бюджета, пополнение (использование) ФНБ, размер избыточных заимствований 2001–2023 гг., накопленным итогом, млрд руб. / Increase of the State Debt, Federal Budget Deficit (-) / Surplus (+), Replenishment (+), Withdrawal (-) of the National Wealth Fund, Amount of the Excessive Borrowings in 2001–2023 Years, Cumulative Total, Billions Rubles

Наименование показателя / Indicator	2001–2023
Прирост государственного долга за период	21 000
Дефицит (-); профицит (+) федерального бюджета (накопленным итогом)	-7537
Пополнение (+), использование (-) ФНБ (Стаб. фонда, Резервного фонда)	10 542
Избыточные заимствования	19 845,1

Источник / Source: рассчитано автором по табл. 5 / Calculated by the author according to the Table 5.

Таблица 7 / Table 7

Прирост государственного долга, дефицит (-), профицит (+) федерального бюджета, пополнение (использование) ФНБ, размер избыточных заимствований 2024–2026 гг., млрд руб. / Increase of the State Debt, Federal Budget Deficit (-), Surplus (+), Replenishment (+), Withdrawal (-) of the National Wealth Fund, Amount of the Excessive Borrowings (2024–2026 Years), Billions Rubles

Наименование показателя / Indicator	2024	2025	2026	Итого 2024–2026
Прирост государственного долга	6907,3	3373	4212	14 493
Дефицит (-); профицит (+) федерального бюджета	-2120,7	-830	-1536	-4486,9
Пополнение (+), использование (-) ФНБ	-986	1812	1869	2695,7
Избыточные заимствования	5773,6	2543	2676	10 992,4

Источник / Source: рассчитано автором по «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов: Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ», «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов: Федеральный закон от 12.07.2024 № 175-ФЗ» / Calculated by the author according to “On the Federal Budget for 2024 and the Planning Period of 2025 and 2026: Federal Law from 27 November 2023 No. 540”, “On Amendments to the Federal Law “On the Federal Budget for 2024 and the Planning Period of 2025 and 2026”: Federal Law from 12 July 2024 No. 175”.

7,8 трлн руб. В то же время прирост государственного долга за указанный период составил 21 трлн руб. Объем избыточных заимствований за указанный период рассчитывается как сумма избыточных заимствований, определенных для каждого финансового года (табл. 6).

Совокупный объем избыточных заимствований как сумма оценок избыточных заимствований по каждому году составляет 19,8 трлн руб., что несколько меньше, чем прирост государственного долга за этот же период. Однако подобный объем избыточных заимствований указывает на то, что в росте государственного долга за указанный пе-

риод не было никакой необходимости. Политика искусственного наращивания государственного долга и избыточных заимствований, судя по ориентирам принятого Федерального закона от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 года», сохраняется и в будущем (табл. 7).

Систематическая ошибка в оценке доходов бюджета, искусственное раздувание дефицита бюджета (занижение профицита) при утверждении бюджета приводит к осуществлению избыточных заимствований и росту государственного долга как при профицитных бюджетах, дефицитно-профицитных,

Таблица 8 / Table 8

**Финансовые потоки бюджета в разделе «Источники покрытия дефицита бюджета» /
Federal Budget Flows in the Section “Budget Deficit Coverage”**

Поступления / Receipts	Расходование / Expenditures	Сальдо поступлений/расходований / Balance of receipts/expenditures
+ Доходы бюджета	– Расходы бюджета	Дефицит (профицит)
+ Дефицит	Профицит	
Источники покрытия дефицита		
+ Займы	– Погашение займов	Прирост (сокращение) долга
+ Погашение кредитов	– Предоставление кредитов	
+ Расходование ФНБ	– Пополнение ФНБ	Уменьшение (увеличение) ФНБ
+ Изменение остатков средств бюджета, прочее	– Изменение остатков средств бюджета, прочее	Уменьшение (увеличение) остатков

Источник / Source: составлено автором на основе действующей редакции Бюджетного кодекса РФ и нормативно-правовых актов Министерства финансов, регулирующих вопросы бюджетной классификации / Compiled by the author on the basis of the current version of the Budget Code of the Russian Federation and regulatory legal acts of the Ministry of Finance governing the issues of budget classification.

так и при дефицитных. Кроме того, несовершенная структура бюджетной классификации по разделу «Источники покрытия дефицита бюджета» дает возможность искусственно наращивать государственный долг при отсутствии потребности в заимствованиях как источниках покрытия дефицита.

Бюджетная классификация предписывает отражать в бюджете в источниках покрытия дефицита займы со знаком плюс, погашение займов со знаком минус. А остатки средств текущего года с минусом (как погашение), остатки средств прошлого года с плюсом как источник покрытия дефицита.

Таким образом, если представить, что заимствований будет все больше и больше, а средства от займов будут формировать остатки средств бюджета, то в результате будет иметь место бездефицитный или даже профицитный бюджет при росте пирамиды государственного долга (табл. 8). Кроме того, переходящие остатки средств прошлого года формируют дефицит бюджета, который покрывается этими же остатками. Однако очень часто формальный дефицит, который образуется за счет остатков предыдущего финансового года, воспринимается как фактический дефицит, который дает основания для новых заимствований.

Таким образом, при учете указанных выше факторов и более тщательном анализе динамики остатков средств бюджета при переходе через начало (конец) финансового года оценка избыточных заимствований и искусственного наращивания государственного долга может быть еще выше.

РОСТ РАСХОДОВ НА ОБСЛУЖИВАНИЕ ДОЛГА

Политика избыточных заимствований и искусственного наращивания государственного долга приводит к постоянным потерям от разницы в доходах от размещения средств ФНБ и расходов на обслуживание долга. Если в 2007–2008 гг. доходы от размещения средств Стабилизационного фонда (ФНБ и РФ) превышали расходы на обслуживание долга, то начиная с 2009 г. доходы от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния становятся существенно меньше с тенденцией к росту разницы. Если в 2009 г. расходы на обслуживание долга превышали доходы от размещения Резервного фонда и ФНБ в 1,77 раза, то к 2013 г. — уже почти в 10 раз (табл. 9).

Политика профицитных бюджетов при одновременном наращивании долга, помимо традиционных негативных следствий профицитных бюджетов (торможение экономического роста, избыточный налоговый пресс, стимулирование внешних частных заимствований), усугубляется резким ростом расходов на обслуживание долга и ростом самого долга. При такой разнице между расходами на обслуживание долга и доходами от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния политика наращивания долга при одновременном пополнении Резервного фонда и Фонда национального благосостояния выглядит абсурдной.

В целом доля расходов на обслуживание долга увеличилась с 1,8% в 2008 г. до 5,33% в 2023 г. Фор-

Таблица 9 / Table 9
Расходы на обслуживание государственного долга, доходы от размещения ФНБ (Стабилизационного фонда, Резервного фонда), млрд руб. / State Debt Service Costs, Income from Investing NWF Funds (Stabilization Fund, Reserve Fund), Billions Rubles

Наименование показателя / Indicator	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Итого / Total 2005–2023
Расходы на обслуживание государственного долга	208,33	172,76	143,09	153,34	176,16	195,03	262,74	320,00	360,30	415,60	518,70	621,3	709,20	806,00	730,8	784,2	1084,2	1330,6	1725,3	10717,67
Доходы от размещения средств ФНБ		22,99	151,9	268,5	99,33	71,05	87,33	32,52	39,41	81,80	5,43	87,90	50,84	70,52	95,18	345,34	257,29	52,34	358,35	2178,02
Отношение расходов на обслуживание долга к доходам от размещения средств ФНБ		7,5	0,9	0,6	1,8	2,7	3,0	9,8	9,1	5,1	95,5	7,1	13,9	11,4	7,7	2,3	4,2	25,4	4,8	4,9

Источники: рассчитано автором по: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2011 год. № ЗСП-18/15–10. С. 51; Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2011 году. М.: Министерство финансов Российской Федерации, 2012. 123 с.; Оперативный отчет Счетной палаты Российской Федерации «О ходе исполнения федерального бюджета за январь-декабрь 2012 года» от 07.02.2013 № 00-1/15–10. 130 с.; Отчет Счетной палаты о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности формирования и управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2009–2011 годах» от 05.04.2012 № ИКМ-34/06–04. 57 с.; Об исполнении федерального бюджета за 2004 год: Федеральный закон от 15.04.2006 № 52-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2005 год: Федеральный закон от 09.04.2007 № 41-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2006 год: Федеральный закон от 03.04.2008 № 36-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2007 год: Федеральный закон от 03.12.2008 № 228-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2008 год: Федеральный закон от 28.12.2009 № 382-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2009 год: Федеральный закон от 03.10.2010 № 255-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2010 год: Федеральный закон от 07.10.2011 № 272-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2011 год: Федеральный закон от 02.10.2012 № 151-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2012 год: Федеральный закон от 05.10.2013 № 276-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2013 год: Федеральный закон от 05.10.2015 № 276-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2014 год: Федеральный закон от 15.10.2016 № 377-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2015 год: Федеральный закон от 31.10.2016 № 377-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2016 год: Федеральный закон от 16.10.2017 № 287-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2017 год: Федеральный закон от 11.10.2018 № 354-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2018 год: Федеральный закон от 16.10.2019 № 332-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2019 год: Федеральный закон от 15.10.2020 № 314-ФЗ; Оперативный отчет Счетной палаты об исполнении федерального бюджета за январь-декабрь 2023 года от 15.02.2024. Об исполнении федерального бюджета за 2020 год: Федеральный закон от 25.10.2021 № 361-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2021 год: Федеральный закон от 14.07.2022 № 249-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2022 год: Федеральный закон от 24.07.2023 № 329-ФЗ.

Таблица 10 / Table 10

Доли расходов на обслуживание государственного долга, расходов на образование в расходах федерального бюджета, % / Share of State Debt Service Costs, Education Expenditures in Federal Budget, %

Наименование показателя / Indicator	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Доля расходов на обслуживание долга	2,0	1,8	1,9	2,4	2,5	2,70	2,80	3,32	3,78	4,32	4,82	4,01	3,44	4,38	4,28	5,33
Доля расходов на образование	4,79	4,33	4,38	5,06	4,68	5,04	4,34	3,91	3,64	3,75	4,30	4,54	4,19	4,30		4,34

Источники: рассчитано по: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2011 год. № ЗСП-18/15–10. С. 51; Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2011 году. М: Министерство финансов Российской Федерации, 2012. 123 с.; Оперативный отчет Счетной палаты Российской Федерации «О ходе исполнения федерального бюджета за январь-декабрь 2012 года» от 07.02.2013 № 00-1/15–10. 130 с.; Отчет Счетной палаты о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности формирования, использования и управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2009–2011 годах» от 05.04.2012 № ИКМ-34/06–04. 57 с.; Об исполнении федерального бюджета за 2004 год: Федеральный закон от 15.04.2006 № 52-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2005 год: Федеральный закон от 09.04.2007 № 41-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2006 год: Федеральный закон от 03.04.2008 № 36-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2007 год: Федеральный закон от 03.12.2008 № 228-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2008 год: Федеральный закон от 28.12.2009 № 382-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2009 год: Федеральный закон от 03.10.2010 № 255-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2010 год: Федеральный закон от 07.10.2011 № 272-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2011 год: Федеральный закон от 02.10.2012 № 151-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2013 год: Федеральный закон от 04.10.2014 № 280-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2014 год: Федеральный закон от 05.10.2015 № 276-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2015 год: Федеральный закон от 31.10.2016 № 377-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2016 год: Федеральный закон от 16.10.2017 № 287-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2017 год: Федеральный закон от 11.10.2018 № 354-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2018 год: Федеральный закон от 16.10.2019 № 332-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2019 год: Федеральный закон от 15.10.2020 № 314-ФЗ; Оперативный отчет Счетной палаты об исполнении федерального бюджета за январь-декабрь 2023 года от 15.02.2024. Об исполнении федерального бюджета за 2020 год: Федеральный закон от 25.10.2021 № 361-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2021 год: Федеральный закон от 14.07.2022 № 249-ФЗ; Об исполнении федерального бюджета за 2022 год: Федеральный закон от 24.07.2023 № 329-ФЗ.

мирование искусственной задолженности отвлекает средства бюджета на обслуживание долга в ущерб другим расходам бюджета.

В этой связи интересно проанализировать динамику соотношения в федеральном бюджете доли расходов на обслуживание долга и на образование. Если в 2008 г. доля расходов на обслуживание долга была в 2,3 раза меньше доли расходов на образование, то к 2023 г. доля расходов на обслуживание долга стала превышать расходы на образование в 1,25 раза (табл. 10). Таким образом, избыточные заимствования приводят к избыточным расходам федерального бюджета на обслуживание долга.

Суммарные расходы на обслуживание долга начиная с 2005 г., когда стал формироваться Стабилизационный фонд, составили 10,117 трлн руб. При этом доходы от размещения средств ФНБ (Стабилизаци-

онного фонда и Резервного фонда) за тот же период получены в объеме 2,178 трлн руб. Таким образом, превышение расходов на обслуживание долга над доходами от размещения средств ФНБ за указанный период составили в постоянных ценах 8,539 трлн руб. Избыточные заимствования и формирование ФНБ имеет следствием избыточные расходы на обслуживание долга и отвлечение бюджетных средств от традиционных статей бюджетных расходов. Так, совокупные расходы на образование из федерального бюджета за период с 2005 по 2023 г. составили 11 трлн руб.¹, т.е. расходы на образование могли

¹ Рассчитано по: Оперативный отчет Счетной палаты об исполнении федерального бюджета за январь-декабрь 2023 года от 15.02.2024. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/5ee/zyor1q3va23b4o2y4irx01fq1gc9b56a.pdf> (дата обращения: 23.05.2024); Об исполнении федерального бюд-

быть удвоены за тот же период при иной политике долга. Этот пример показывает, как искусственное наращивание долга тормозит экономический рост, в данном случае технологическое развитие, поскольку федеральные расходы на образование более, чем на 50% — это расходы на высшее образование.

ВЫВОДЫ

Политика профицитных бюджетов при эскалации заимствований и пополнении средств ФНБ, формирование дефицитно-профицитных бюджетов, а также избыточные заимствования при дефицитных бюджетах имеют все негативные следствия как профицитного бюджета, так и все негативные следствия дефицитного бюджета.

Избыточные заимствования приводят к увеличению расходов на обслуживание государственного долга, а формирование ФНБ при том, что дефицит бюджета покрывается за счет заимствований, влечет за собой постоянный рост разницы между расходами на обслуживание долга и доходами от размещения средств ФНБ. В результате фактически происходит перекачка средств бюджета в финансово-банковский сектор при недофинансировании социальной сферы.

Формирование ФНБ и вложение в течение многих лет этих средств в составе золотовалютных резервов ЦБ в иностранные активы означало организованный вывод капитала со всеми традиционными отрицательными следствиями вывода капиталов, к которым добавилась экспроприация активов Российской Федерации в конвертируемых валютах недружественных стран в 2023–2024 гг.

До санкций 2014 г. подобная политика стимулировала внешние заимствования. Кроме того,

жета за 2020 год: Федеральный закон от 25.10.2021 № 361-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=602510648> (дата обращения: 23.05.2024); Об исполнении федерального бюджета за 2021 год: Федеральный закон от 14.07.2022 № 249-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=603176529> (дата обращения: 23.05.2024); Об исполнении федерального бюджета за 2022 год: Федеральный закон от 24.07.2023 № 329-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202307240093> (дата обращения: 23.05.2024).

существовал стимул к спекуляции кредитным ресурсом за счет разницы в процентных ставках на внутреннем и внешнем рынках. В результате имел место быстрый рост внешнего частного долга. Так, с 2005 по 2009 г. внешний государственный долг сократился на 73,4 млрд долл., а внешний частный долг вырос на 343,4 млрд долл.

Формирование ФНБ иммобилизует часть произведенного ВВП, что является искусственным тормозом экономического роста. Создание антистимулов экономического роста, которые в совокупности действуют на экономику как кейнсианский мультипликатор «наоборот», усиливают сырьевую зависимость, поскольку не позволяют использовать имеющиеся ресурсы для диверсификации экономики. Впервые эти следствия формирования Стабилизационного фонда (ФНБ, Резервного фонда) были исследованы О.Г. Дмитриевой [9].

При профицитных бюджетах и дефицитно-профицитных бюджетах происходят избыточные налоговые изъятия, что является традиционным антистимулом к расширению производства и развитию предпринимательства.

Необоснованные заимствования стимулируют рост спроса на деньги, что создает ненужную конкуренцию для хозяйствующих субъектов на рынке кредитных ресурсов. Изъятие ликвидности через заимствования сопровождается одновременным насыщением банковской ликвидности за счет бюджетных ресурсов и средств Фонда национального благосостояния. Таким образом стимулируются избыточные операции и избыточные посредники в финансовой сфере, что приводит к росту стоимости кредита и ограничивает объем инвестиций как государственных, так и частных.

Кроме того, несовершенная структура бюджетной классификации по разделу «Источники покрытия дефицита бюджета» создает возможность бесконтрольного расходования средств за «балансом бюджета» в источниках покрытия дефицита. Это делает потоки финансовых средств непрозрачными и затрудняет анализ эффективности государственной финансовой политики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Barro R.J. Determinants of economic growth: A cross-country empirical study. NBER Working Paper. 1996;(5698). URL: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5698/w5698.pdf
2. Barro R.J., Redlick C.J. Macroeconomic effects from government purchases and taxes. *The Quarterly Journal of Economics*. 2011;126(1):51–102. DOI: 10.1093/qje/qjq002
3. Ashauer D.A. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*. 1989;23(2):177–200. DOI: 10.1016/0304-3932(89)90047-0
4. Bose N., Haque M.E., Osborn D.R. Public expenditure and economic growth: A disaggregated analyses for developing countries. *The Manchester School*. 2007;75(5):533–556. DOI: 10.1111/j.1467-9957.2007.01028.x

5. Fournier J.-M., Johanson Å. The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality. OECD Economic Department Working Papers. 2016;(1344). DOI: 10.1787/f99f6b36-en
6. Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики. *Вопросы экономики*. 2017;(11):5–32. DOI: 10.32609/0042–8736–2017–11–5–32
7. Кудрин А.Л., Кнобель А.Ю. Бюджетная политика как источник экономического роста. *Вопросы экономики*. 2017;(10):5–26. DOI: 10.32609/0042–8736–2017–10–5–26
8. Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Бюджетная политика и экономический рост. *Вопросы экономики*. 2013;(8):35–59. DOI: 10.32609/0042–8736–2013–8–35–59
9. Дмитриева О. Формирование стабилизационных фондов: предпосылки и следствия. *Вопросы экономики*. 2006;(8):17–30. DOI: 10.32609/0042–8736–2006–8–17–30
10. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. Пер. с англ. М.: Бизнеском; 2013. 408 с.
11. Barnett S., Ossowski R. Operational aspects of fiscal policy in oil-producing countries. IMF Working Paper. 2002;(177). URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02177.pdf>
12. Ossowski R., Villafuerte V., Medas P.A., Thomas T. Managing the oil revenue boom: The role of fiscal institutions. IMF Occasional Paper. 2008;(260). DOI: 10.5089/9781589067189.084
13. Гурвич Е.Т., Беляков И.В., Прилепский И.В. Нефтяной суперцикл и бюджетная политика. *Вопросы экономики*. 2015;(9):5–30. DOI: 10.32609/0042–8736–2015–9–5–30
14. Гурвич Е., Вакуленко Е., Кривенко П. Циклические свойства бюджетной политики в нефтедобывающих странах. *Вопросы экономики*. 2009;(2):51–70. DOI: 10.32609/0042–8736–2009–2–51–70
15. Дмитриева О.Г. Деформация бюджетной политики и управления долгом вследствие формирования стабилизационных фондов. *Вопросы экономики*. 2013;(3):20–32. DOI: 10.32609/0042–8736–2013–3–20–32
16. Saceres C., Medina L. Measure of fiscal risk in hydrocarbon-exporting countries. IMF Working Paper. 2012;(260). DOI: 10.5089/9781475530162.001
17. Cordes T., Kinda T., Muthoora P., Weber A. Expenditure rules: Effective tools for sound fiscal policy? IMF Working Paper. 2015;(29). URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>
18. Hatton K., Pistor K. Maximizing autonomy in the shadow of great powers: The political economy of sovereign wealth funds. *Columbia Journal of Transnational Law*. 2011;50(1):1–82. URL: <https://cgt.columbia.edu/wp-content/uploads/2013/12/Hatton-Pistor-Maximizing-Autonomy.pdf>
19. Sohag K., Kabir Hassan M., Kalina I., Mariev O. The relative response of Russian National Wealth Fund to oil demand, supply and risk shocks. *Energy Economics*. 2023;123:106724. DOI: 10.1016/j.eneco.2023.106724
20. Geier A. The debt brake — the Swiss fiscal rule at the federal level. Working Paper of the FFA. 2011;(15).

REFERENCES

1. Barro R.J. Determinants of economic growth: A cross-country empirical study. NBER Working Paper. 1996;(5698). URL: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5698/w5698.pdf
2. Barro R.J., Redlick C.J. Macroeconomic effects from government purchases and taxes. *The Quarterly Journal of Economics*. 2011;126(1):51–102. DOI: 10.1093/qje/qjq002
3. Ashauer D.A. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*. 1989;23(2):177–200. DOI: 10.1016/0304–3932(89)90047–0
4. Bose N., Haque M.E., Osborn D.R. Public expenditure and economic growth: A disaggregated analyses for developing countries. *The Manchester School*. 2007;75(5):533–556. DOI: 10.1111/j.1467–9957.2007.01028.x
5. Fournier J.-M., Johanson Å. The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality. OECD Economic Department Working Papers. 2016;(1344). DOI: 10.1787/f99f6b36-en
6. Kudrin A., Sokolov I. Fiscal rules as an instrument of balanced budget policy. *Voprosy ekonomiki*. 2017;(11):5–32. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2017–11–5–32
7. Kudrin A., Knobel A. Fiscal policy as a source of economic growth. *Voprosy ekonomiki*. 2017;(10):5–26. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2017–10–5–26
8. Idrisov G., Sinelnikov-Murylev S. Budget policy and economic growth. *Voprosy ekonomiki*. 2013;(8):35–59. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2013–8–35–59
9. Dmitrieva O. The creation of stabilization funds: Premises and consequences. *Voprosy ekonomiki*. 2006;(8):17–30. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2006–8–17–30
10. Keynes J.M. The general theory of employment, interest and money. London: Macmillan Publishers; 1936. 383 p. (Russ. ed: Keynes J.M. Obshchaya teoriya zanyatosti, protsenta i deneg. Moscow: Bizneskom; 2013. 408 p.).

11. Barnett S., Ossowski R. Operational aspects of fiscal policy in oil-producing countries. IMF Working Paper. 2002;(177). URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02177.pdf>
12. Ossowski R., Villafuerte V., Medas P.A., Thomas T. Managing the oil revenue boom: The role of fiscal institutions. IMF Occasional Paper. 2008;(260). DOI: 10.5089/9781589067189.084
13. Gurvich E., Belyakov I., Prilepskiy I. Oil supercycle and fiscal policy. *Voprosy ekonomiki*. 2015;(9):5–30. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2015–9–5–30
14. Gurvich E., Vakulenko E., Krivenko P. Cyclical properties of fiscal policy in oil-producing countries. *Voprosy ekonomiki*. 2009;(2):51–70. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2009–2–51–70
15. Dmitrieva O. Deformation of fiscal policy and debt management as a result of the stabilization fund forming. *Voprosy ekonomiki*. 2013;(3):20–32. (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2013–3–20–32
16. Caceres C., Medina L. Measure of fiscal risk in hydrocarbon-exporting countries. IMF Working Paper. 2012;(260). DOI: 10.5089/9781475530162.001
17. Cordes T., Kinda T., Muthoora P., Weber A. Expenditure rules: Effective tools for sound fiscal policy? IMF Working Paper. 2015;(29). URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>
18. Hatton K., Pistor K. Maximizing autonomy in the shadow of great powers: The political economy of sovereign wealth funds. *Columbia Journal of Transnational Law*. 2011;50(1):1–82. URL: <https://cgt.columbia.edu/wp-content/uploads/2013/12/Hatton-Pistor-Maximizing-Autonomy.pdf>
19. Sohag K., Kabir Hassan M., Kalina I., Mariev O. The relative response of Russian National Wealth Fund to oil demand, supply and risk shocks. *Energy Economics*. 2023;123:106724. DOI: 10.1016/j.eneco.2023.106724
20. Geier A. The debt brake – the Swiss fiscal rule at the federal level. Working Paper of the FFA. 2011;(15).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR



Оксана Генриховна Дмитриева — доктор экономических наук, профессор, депутат Государственной Думы РФ, член комитета по бюджету и налогам, Государственная Дума РФ, Москва, Россия

Oksana G. Dmitrieva — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Deputy of the State Duma of the Russian Federation, Member of the Committee on Budget and Taxes, State Duma of the Russian Federation, Moscow, Russia
dmitrieva@duma.gov.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of interest statement: the author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила в редакцию 24.05.2024; после рецензирования 16.07.2024; принята к публикации 27.07.2024.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 24.05.2024; revised on 16.07.2024 and accepted for publication on 27.07.2024.

The author read and approved the final version of the manuscript.