

**ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ**

Аннотация

В статье обоснована необходимость обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы страны как одной из важнейших предпосылок сохранения макроэкономической стабильности в условиях высокой экономической неопределенности, обусловленной пандемией коронавирусной инфекции. Раскрыта содержательная характеристика бюджетной устойчивости. Сделан вывод о том, что проблематика устойчивости бюджетов бюджетной системы в условиях ограниченности финансовых ресурсов требует комплексно-системного подхода к разработке действенного бюджетно-налогового инструментария, направленного на преодоление последствий пандемии коронавируса в условиях реализации национальных целей в России.

Ключевые слова

Бюджетный федерализм, бюджетная устойчивость, бюджетные и налоговые инструменты, экономическая неопределенность.

O. B. Ivanova, E. D. Kostoglodova, I. G. Prokopenko

**PROBLEMS OF ENSURING THE SUSTAINABILITY OF BUDGET SYSTEM
OF RUSSIAN FEDERATION IN CONDITIONS OF ECONOMIC UNCERTAINTY**

Annotation

Article substantiates the need to ensure the long-term sustainability of the country's budget system as one of the most important prerequisites for maintaining macroeconomic stability in the face of high economic uncertainty caused by the coronavirus pandemic. The substantive characteristic of budget sustainability is revealed. It is concluded that the problem of sustainability of budgets of the budgetary system in conditions of limited financial resources requires a comprehensive-systematic approach to the development of an effective fiscal toolkit aimed at overcoming the consequences of the coronavirus pandemic in the context of the implementation of national goals in Russia.

Keywords

Budgetary federalism, budgetary stability, budgetary and tax instruments, economic uncertainty.

Введение

Актуальность разработки мер по повышению устойчивости бюджетной системы Российской Федерации в долгосрочной перспективе предопределяется необходимостью обеспечения предсказуемости экономических и финансовых условий для стабильного экономического роста и снижения зависимости бюджетной системы от негативных внешних и внутренних факторов. Решение проблемы устойчивости и сбалансированности бюджетной системы требует обоснования новых теоретико-методологических подходов в рамках реализации принципов российской модели бюджетного федерализма и в условиях беспрецедентной мировой экономической нестабильности.

Российская экономика столкнулась с серьезными вызовами — эпидемией COVID-19, тотальным снижением мировых цен на нефть и энергоресурсы, уменьшением объема экспорта. Это не могло не сказаться на состоянии бюджетной системы РФ и бюджете расширенного правительства РФ, что выразилось в существенном снижении доходной базы бюджетной системы при одновременном увеличении бюджетных расходов, расходов государственных внебюджетных фондов для ликвидации последствий COVID-19 и преодоления снижения темпов экономического роста. В данных условиях несомненно увеличится нагрузка на систему социальной защиты населения, поддержку малого и среднего бизнеса и пострадавших отраслей экономики. Ключевыми инструментами в условиях стресса государственного регулирования становятся бюджетно-налоговые и денежно-кредитные механизмы.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» определены национальные цели для осуществления прорывного развития Российской

Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также раскрытия таланта каждого человека [1]. Аналитический центр при Правительстве РФ совместно с Минэкономразвития России приступил к разработке методик расчета показателей для измерения национальных целей развития, в результате чего каждая из целей должна быть количественно измерима, основываться на эталонных данных из государственных и информационных систем и ежемесячно проверяться.

Применение программно-целевых и проектных методов бюджетного финансирования призвано достичь высокой степени согласованности с решаемыми задачами обеспечения бюджетной устойчивости и формированием достаточных финансовых ресурсов для реализации национальных проектов как на федеральном, так и региональном уровнях. Перезапуск нацпроектов в России предполагается за счет дебюрократизации, либерализации законодательства о госзакупках и усиления контроля над целевым расходованием бюджетных средств.

Методология и методы

Методологической основой исследования является комплексно-системный и функциональный подход, позволяющий обеспечить формирование выводов и рекомендации на основе взаимосвязи и взаимообусловленности процессов и явлений, в их диалектическом единстве и развитии. Методическое обеспечение осуществлялось с использованием общенаучных и специальных методов таких как, ретроспективный, абстрактно-логический, статистический, метод сравнительного анализа, экономического наблюдения, нацеленных на достижение достоверности и надежности результатов исследования.

В условиях высокой экономической неопределенности структурированное теоретико-методологическое

обоснование возможных путей развития ситуации имеет особое значение в силу необходимости определения соотношения между основаниями для принятия комплекса мер и высокими экономическими издержками по их реализации.

С точки зрения методологических подходов для определения сценариев выхода российской экономики из коронавирусного кризиса, по мнению членов РАСО, наиболее приемлемым считается вариант программы новой «послевоенной пятилетки», которая предполагает развитие стратегических отраслей и поддержку ряда мегаинфраструктурных проектов, мобилизацию внутренних ресурсов на восстановление экономики. Менее вероятным представляется сценарий либерализации экономики «Новый НЭП», где ставка делается на свободное развитие нестратегических отраслей, цифровизацию экономики и экспансию на внешних рынках за счет продуктов ИТ-отрасли. Наименее возможным признается реализация нового «Плана Маршалла», нацеленного на привлечение внешних ресурсов [2, с. 4].

Результаты

Проблемы долгосрочной устойчивости бюджетной системы, укрепления финансово-бюджетной и долговой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований замыкаются на решении целого круга методических и практических вопросов, связанных с повышением эффективности финансовых взаимоотношений между публично-правовыми образованиями в рамках установленных институциональных условий. Расширение бюджетной самостоятельности и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления требуют качественно новых подходов к осмыслению проблем дальнейшего развития экономических и правовых основ российской модели бюджетного федерализма и разработки действенного инструментария, направ-

ленного на преодоление макроэкономических и бюджетных рисков.

Многие ученые занимаются проблемами российской модели бюджетного федерализма. Ученые Института экономики РАН еще в 90-е годы выдвинули идею «федерализации экономической реформы». Эта гипотеза включала в себя две составляющие. Во-первых, согласование путей формирования новых механизмов хозяйствования и управления с принципами реального федерализма и, во-вторых, реализация курса на децентрализацию управления с формированием необходимых условий и стимулов для активной роли субфедерального звена управления [3, с. 60].

В ходе исследования авторами сделан обоснованный вывод о том, что в федеративном государстве без качественного изменения всей системы социально-экономического взаимодействия Федерации, ее субъектов и институтов местного самоуправления нельзя достичь эффективности бюджетных реформ. Проблематика российской модели налогово-бюджетного (фискального) федерализма рассматривалась через призму поддержания баланса выравнивающей и стимулирующей функций бюджетного федерализма и совершенствования практики финансового выравнивания. Важнейшим выводом стало обоснование необходимости «постепенного замещения трансфертных механизмов федерального участия в софинансировании социально-экономического развития субъектов Федерации практикой адресной поддержки приоритетных для конкретных регионов инвестиционных проектов, а также путем поддержки региональной инфраструктуры [4, с. 100].

Эффективное управление бюджетными ресурсами бюджетов различных уровней является важнейшим условием обеспечения устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и макроэкономической стабильности.

Раскрытие понятие «бюджетной устойчивости» опирается на широкий спектр научных исследований, в которых обобщенно выделяется несколько составляющих, комплексно его характеризующих:

- сбалансированность доходных и расходных денежных потоков публично-правовых образований;

- создание финансовых резервов для покрытия непредвиденных расходов, позволяющих обеспечить устойчивость бюджетной системы с учетом объективной оценки бюджетных рисков;

- результативность бюджетов бюджетной системы с позиции эффективности и экономности расходования бюджетных средств;

- бюджетная консолидация на основе сбалансированности между мерами по оптимизации расходов и мобилизации (повышению собираемости) доходов;

- эффективное управление государственным долгом и финансовыми активами как важнейший индикатор сохранения бюджетной устойчивости;

- финансовая независимость бюджетов с точки зрения обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами.

Исходя из этого, к задачам обеспечения устойчивости бюджетной системы относятся [5]:

- достижение и обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации путем повышения надежности экономических и бюджетных прогнозов и координации стратегического и бюджетного планирования.

- повышение качества формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы;

- повышение открытости и прозрачности функционирования бюджетов бюджетной системы;

- совершенствование контроля и аудита, повышение полноты и качества

финансовой отчетности государственного сектора;

- эффективная налоговая политика;

- совершенствование системы межбюджетных отношений;

- развитие государственно-частного партнерства;

- повышение прозрачности финансовой информации на основе цифровизации системы управления общественными финансами.

Из вышеизложенного следует констатировать, что оценка устойчивости бюджетов различных уровней предполагает учет множества факторов и условий — внешних и внутренних. Ключевой составляющей бюджетной устойчивости является обеспечение сбалансированности доходных источников и расходных обязательств публично-правовых образований с целью создания условий для сохранения макроэкономической стабильности, реализации стратегических задач развития страны и ее территорий, устойчивого инклюзивного экономического роста, роста благосостояния населения [6].

Оценка бюджетной устойчивости является важнейшим направлением деятельности органов государственной власти и управления, направленной на выявление потенциальных бюджетных рисков, определения возможности аккумулирования дополнительных финансовых ресурсов, создания резервов сокращения нерациональных расходов.

Вместе с тем современное состояние мировой и российской экономики, характеризующееся быстро меняющейся макроэкономической и финансовой ситуацией под воздействием пандемии коронавирусной инфекции, не может не сказываться на обеспечении устойчивости бюджетной системы.

Статистическая оценка кризиса позволяет сделать следующие обобщения. По оперативным данным Минфина РФ, доходы федерального бюджета за январь-апрель 2020 г. выросли до 20,1 %

ВВП в сравнение с аналогичным периодом предыдущего года, или на 0,9 п.п. ВВП, что в основном объясняется эффектом низкой базы (из-за падения ВВП). Продолжается снижение нефтегазовых доходов бюджета: если за первые 3 месяца текущего года к аналогичному периоду 2019 г. их объем сократился на 1,1 п.п. ВВП (до 7,0 % ВВП), то по итогам января-апреля к аналогичному периоду предыдущего года сокращение составило 2,2 п.п. ВВП.

Расходы федерального бюджета за 4 месяца в 2020 г. относительно января-апреля 2019 г. возросли на 1200 млрд руб. или на 2,6 п.п. ВВП. Профицит федерального бюджета по итогам января-апреля 2020 г. составил 0,4 % ВВП против 2,1 % ВВП за аналогичный период 2019 г., одновременно, сократился и нефтегазовый дефицит с 6,3 % ВВП до 5,8 % ВВП. Что касается источников покрытия дефицита бюджета, за январь-апрель 2020 г. наблюдалась тенденция ускоренного погашения ценных бумаг, размещенных на внутренних рынках, которое составило 52,1 % от годовых назначений. Сальдированный результат по обороту государственных ценных бумаг в иностранной валюте по итогам 4-х месяцев текущего года составил 260 млрд руб., объем выпуска составил 405,3 млрд руб. при кассовом исполнении 100 % от утвержденных годовых объемах. Объем Фонда национального благосостояния на 01.05.2020 составил 12,4 трлн руб. или 10,9 % ВВП, а размер государственного внутреннего долга вырос с начала года незначительно — до 10,6 трлн руб. против 10,2 трлн руб. Объем внешнего госдолга, напротив, сократился: с 54,8 млрд долл. на начало года до 50,9 млрд долл. [7, с. 26–28].

Значительно возросли территориальные риски в силу того, что бюджеты регионов столкнулись с беспрецедентным снижением налоговых доходов на фоне возросших бюджетных расходов. Особенно существенным предполагается спад поступлений НДФЛ в силу сок-

ращения численности занятых в рыночных услугах, налога на прибыль, налога на совокупный доход из-за проблем малого бизнеса.

В мае 2020 г. собственные налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов регионов сократились на 19,8 % по отношению к маю 2019 г. Вместе с тем финансовые вливания со стороны федерального центра, обусловленные как увеличением планируемых объемов финансовой помощи регионам, так и их более ритмичным предоставлением, позволили снизить риск сокращения текущих бюджетных доходов менее обеспеченных регионов.

В начале текущего года изменилась наблюдавшаяся в 2017–2019 гг. тенденция к росту дифференциации уровня бюджетной обеспеченности между высоко- и низкообеспеченными регионами (налоговые и неналоговые доходы более обеспеченных регионов росли быстрее). По итогам первых четырех месяцев 2020 г. темпы роста налоговых и неналоговых доходов низкообеспеченных субъектов оказались выше темпов роста групп более обеспеченных субъектов.

Несмотря на замедление роста бюджетных доходов, региональные расходы за первые 5 месяцев 2020 г. по отношению к аналогичному периоду 2019 г. выросли на 18,7% (в мае — на 19,6 %), что является продолжением тенденций апреля и связано с реализацией комплекса антикризисных мер. Смещение структуры расходов в сторону инвестиций было обусловлено более оперативным освоением бюджетных средств на эти цели [8, с. 29–31].

Международный опыт свидетельствует, что субнациональные бюджеты оказываются не только под давлением роста расходов в связи с реализацией антикризисных мер, но и требуют гибкости в проведении долговой политики, а также разработки экстренных мер по компенсации выпадающих доходов бюджетов. Исходя из этого, принятые

меры в зарубежных странах и России бюджетно-налоговые и кредитные меры поддержки населения, регионов и малого бизнеса, предполагают новое осмысления теоретических и методологических подходов к реализации фискальных и монетарных инструментов в условиях пандемии коронавирусной инфекции.

Основными инструментами ликвидации экономических последствий коронавирусной инфекции становятся бюджетно-налоговая и денежно-кредитная политики. По мнению специалистов российская экономика в большей степени реагирует на бюджетные и налоговые меры [9, с. 11–17]. Но при этом необходимо учитывать определенные ограничения, к которым следует относить: ликвидную часть Фонда национального благосостояния (ФНБ) и уровень процентных ставок на финансовом рынке. Приоритеты между налоговыми мерами и прямыми выплатами из бюджета (субсидии, гранты) должны выстраиваться исходя из определения потенциала их воздействия на бизнес и население. При активизации налоговых инструментов целесообразно учитывать сложившуюся модель российской налоговой системы при распределении полномочий между федеральным центром и субъектами РФ и обеспечить ликвидацию потерь бюджетных доходов в основном за счет федерального бюджета. Позитивным следует считать уже реализуемые меры налоговой поддержки. В частности, предоставление отсрочек по уплате налогов; перенос или отмена мероприятий налогового контроля, продление сроков предоставления налоговых деклараций, бухгалтерской отчетности, дополнительные основания предоставления рассрочки по уплате налогов; а также предоставление дополнительных льгот по налогу на прибыль, НДС, ЕСХН и упрощенной системе налогообложения [9].

В части межбюджетных отношений должна быть обеспечена адекватная поддержка из федерального бюджета в форме трансфертов, обеспечивающих компенсацию выпадающих доходов по региональным бюджетам.

Для любой страны мира проблема межрегионального сотрудничества с целью устойчивого развития бесспорна. В качестве одних из основных инструментов развития межрегионального сотрудничества и поддержки регионов должны стать горизонтальные межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты. Механизм предоставления «горизонтальных» межбюджетных трансфертов, оправдавший себя, например, в Германии, в России стал применяться с 2019 г. в целях софинансирования расходных обязательств одного субъекта Федерации из бюджета другого. А возможность предоставления горизонтальных бюджетных кредитов появилась после принятия поправок в Бюджетный кодекс РФ в апреле 2020 г., в результате чего субъекты Федерации могут предоставлять бюджетные кредиты другим регионам на срок до 3-х лет. Это позволяет консолидировать усилия регионов и бюджетные ресурсы для преодоления кризисных явлений и оперативно принимать меры по борьбе с распространением пандемии [10, с. 119–120].

Приоритетами в области расходов бюджетной системы должно оставаться финансирование государственных программ и национальных проектов. Кардинальное увеличение расходов на здравоохранение, которое в том числе предусмотрено и по ГП «Здравоохранение», не должно сказываться на финансировании других программных мероприятий.

Предложения по финансированию расходов сводятся к следующему: финансовой поддержке ряда пострадавших отраслей путем субсидирования ставок по банковским кредитам и предоставления гарантий по займам, расширению программ госзакупок для организаций

бюджетной сферы; формированию антикризисной программы поддержке бизнеса путем выделения прямых бюджетных грантов; модификации бюджетного правила. Для России, как и некоторых других стран, в условиях пандемии коронавирусной инфекции при падении как нефтегазовых, так и ненефтегазовых доходов остро стоит проблема необходимости модификации текущего бюджетного правила в рамках обеспечения его большей долгосрочной устойчивости и гибкости.

Выводы

В современных условиях повышенной экономической неопределенности решение проблем обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации требуют пристального внимания, прежде всего с позиции оценки последствий и возможных потерь для российской экономики в целом и бюджетной сферы, в частности. К таким мерам после прохождения острой фазы кризиса следует отнести:

– активизацию и усиление государственного регулирования экономических и социальных процессов с целью поддержания финансовой стабильности, что требует разработки новой долгосрочной модели устойчивого экономического роста и переориентации бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики на стимулирование инвестиционных процессов;

– трансформацию бюджетного правила с целью его упорядочения и обеспечения гибкости, а также взаимосвязи со структурными приоритетами социально-экономического развития. Модификация бюджетного правила позволит осуществлять расходы, превышающие те лимиты, которые заложены в базовой конструкции бюджетного правила, что должно обеспечить прозрачность определения потолка средств, которые можно направить на реализацию антикризисных мер;

– точечное финансирование действующих государственных программ и национальных проектов;

– модернизацию политики в области цифровизации с целью обеспечения прозрачности и полного раскрытия информации обо всех возможных бюджетно-налоговых рисках в ходе их мониторинга;

– общемировое сотрудничество в области ликвидаций последствий пандемии коронавирусной инфекции в условиях.

Библиографический список

1. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г. : [Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474] [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.base.consultant.ru>.

2. Полгода Правительства Мишустина [Электронный ресурс] // Доклад Июль 2020. — Режим доступа: <http://minchenko.ru>. — С. 4.

3. Бухвальд, Е. М., Валентей, С. Д., Одинцова, А. В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестник Института экономики Российской академии наук. — 2020. — № 1. — С. 51–76.

4. Бухвальд, Е. М. Федерализм как основа национальной безопасности для России // Вестник Института экономики Российской академии наук. — 2018. — № 1. — С. 87–102.

5. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» : [утв. Постановлением Правительства Российской Федерации № 320 от 15.04.2014] [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.

6. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. : [утв. Распоряжением Прави-

тельства Российской Федерации № 117-р от 31.01.2019] [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.

7. Белёв, С. Г., Тищенко, Т. В. Исполнение Федерального бюджета за январь-апрель 2020 г.: профицит бюджета обеспечен за счет роста неналоговых доходов // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. — 2020. — № 15 (117). — С. 26–29.

8. Дерюгин, А. Н. Региональные бюджеты за 5 месяцев 2020 г.: федеральные трансферты стабилизируют ситуацию // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. — 2020. — № 19 (121). — С. 29–32.

9. Предложения по мероприятиям в сфере экономической и социальной жизни страны после завершения активной фазы борьбы с коронавирусом. — М., 2020. — С. 59.

10. Климанов, В. В., Казаков, С. М. Стимулирование мер по активизации межрегионального экономического взаимодействия в условиях кризиса // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. — 2020. — № 11 (113). — С. 117–120.

Bibliographic list

1. On the national development goals of Russian Federation for the period up to 2030 : [Decree of President of Russian Federation from 21.07.2020. № 474] [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.base.consultant.ru>.

2. Half a year of Government of Mishustin [Electronic resource] // Report July 2020. — Mode of access: <http://minchenko.ru>. — P. 4.

3. Bukhvald, E. M., Valentey, S. D., Odintsova, A. V. Economic problems of

federalism, regional policy and local self-government // Bulletin of Institute of Economics of Russian Academy of Sciences. — 2020. — № 1. — P. 51–76.

4. Bukhvald, E. M. Federalism as the basis of national security for Russia // Bulletin of Institute of Economics of Russian Academy of Sciences. — 2018. — № 1. — P. 87–102.

5. State Program of Russian Federation «Public Finance Management and Regulation of Financial Markets» : [app. by Decree of Government of Russian Federation № 320 from 15.04.2014] [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.minfin.ru>.

6. Concept of increasing the efficiency of budget expenditures in 2019–2024 : [app. by Order of Government of Russian Federation № 117-r from 31.01.2019] [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.minfin.ru>.

7. Belyov, S. G., Tishchenko, T. V. Execution of Federal Budget for January-April 2020: budget surplus is ensured by the growth of non-tax revenues // Monitoring the economic situation in Russia: Trends and challenges of socio-economic development. — 2020. — № 15 (117). — P. 26–29.

8. Deryugin, A. N. Regional budgets for 5 months of 2020: federal transfers stabilize the situation // Monitoring the economic situation in Russia: Trends and challenges of socio-economic development. — 2020. — № 19 (121). — P. 29–32.

9. Proposals for measures in the field of economic and social life of country after the end of active phase of fight against coronavirus. — М., 2020. — P. 59.

10. Klimanov, V. V., Kazakov, S. M. Stimulating measures to enhance interregional economic interaction in a crisis // Monitoring the economic situation in Russia: Trends and challenges of socio-economic development. — 2020. — № 11 (113). — P. 117–120.