

УДК 336.14

В.И. Трысячный

ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», Санкт-Петербург, email: trysyachny.vi@yandex.ru

ПОВЫШЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Ключевые слова: бюджетный процесс, экономическая политика, устойчивое развитие, бюджетные доходы, бюджетные расходы, национальная безопасность.

Ключевые задачи, решаемые правительствами при помощи бюджетной политики, связаны, прежде всего, с устранением сбоев, которые могут возникнуть в результате несовершенной рыночной экономики на рынке и устранением негативного влияния внешних факторов. В этой связи актуальным является поиск решения проблемы повышения устойчивости функционирования бюджетной системы. Цель исследования заключается в оценке целесообразности использования механизма бюджетирования в режиме реального времени в процессе составления и исполнения государственного бюджета Российской Федерации для целей обеспечения устойчивого развития и безопасности национальной бюджетной системы. Результаты показали, что необходимо не только четко определить правила игры и установить ограничения для участников бюджетного процесса, но и разработать эффективные инструменты реализации бюджетных правил. Это позволит уменьшить число конфликтов между участниками бюджетного процесса и избежать необходимости конкурировать за бюджетные потоки.

V.I. Trysyachny

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, St. Petersburg, email: trysyachny.vi@yandex.ru

IMPROVING THE SUSTAINABILITY OF THE BUDGET SYSTEM AS A FACTOR IN ENSURING NATIONAL SECURITY

Keywords: budget process, economic policy, sustainable development, budget revenues, budget expenditures.

The key tasks that governments solve with the help of budget policy are primarily related to the elimination of failures that may arise as a result of an imperfect market economy in the market and the elimination of the negative influence of external factors. In this regard, it is urgent to find a solution to the problem of increasing the stability of the functioning of the budget system. The purpose of the study is to assess the feasibility of using a real-time budgeting mechanism in the process of drawing up and executing the state budget of the Russian Federation for the purposes of ensuring the sustainable development of the national budget system. The results showed that it is necessary not only to clearly define the rules of the game and set limits for participants in the budget process, but also to develop effective tools for implementing budget rules. This will reduce the number of conflicts between participants in the budget process and avoid the need to compete for budget flows.

Государственные бюджеты отличаются от бюджетов частных лиц или предприятий тем, что они являются публичными и открытыми для проверки, задействуют государственные ресурсы и вовлекают множество заинтересованных сторон, имеющих разнонаправленные интересы: политиков, государственных служащих, налогоплательщиков, граждан как заказчиков и потребителей государственных услуг, а также бюджетные учреждения. В этой связи не существует единой универсальной

методики определения эффективности функционирования бюджетной системы и выявления «лидеров» или «отстающих» по критерию оптимальности бюджетной политики. В мире насчитывается более двухсот различных стран, каждая из которых имеет несколько уровней управления и множество органов власти на каждом уровне. У правительств существует широкий спектр инструментов и возможностей получения доходов и расходования бюджетных средств.

Изучение бюджетной политики затруднено, потому что «процесс составления бюджета включает в себя выбор, который отражает уникальность и распространённость человеческого поведения в определенном контексте» [15]. Используя самый общий подход государственные бюджеты можно рассматривать как результат решений ответственных лиц, которые по закону несут ответственность за сбор, перераспределение и расходование бюджетных средств. В настоящее время сложность бюджетного процесса обусловлена наличием множества конфликтов, переговоров и решений, принимаемых многими должностными лицами, руководителями государственных учреждений, менеджерами, персоналом, клиентами программ, налогоплательщиками и общественностью в целом [3].

Цель исследования заключается в оценке целесообразности использования механизма бюджетирования в режиме реального времени в процессе составления и исполнения государственного бюджета Российской Федерации для целей обеспечения безопасного и устойчивого развития национальной бюджетной системы.

Материал и методы исследования

С учетом существующей в настоящее время макроэкономической волатильности процесс составления и утверждения бюджета целесообразно рассматривать с позиций макро- и микробюджетных решений. Целесообразность этого обусловлена следующим:

- решения по составлению бюджета на макроуровне являются наглядными, всеобъемлющими политическими решениями, которые определяют размер и роль государства в экономике;
- решения по составлению бюджета на микроуровне менее заметны, так как в их основе лежат компромиссные решения, принимаемые для реализации экономической политики государства, определяемой макроуровневыми решениями [17].

Макробюджетирование предполагает постановку стратегических целей, которые являются основой для формирования фискальной политики, которые, в свою очередь, должны коррелировать

с политикой расходования бюджетных средств, где главную роль играют уже не экономические, а социальные и политические ориентиры [18]. Результатом этих решений должно быть достижение общегосударственных целей устойчивого развития государства – расширение экономических возможностей, наличие образованных и здоровых граждан, поддержание безопасности, содействие решению экологических проблем и т.д. [16, 19].

Органы государственной власти и должностные лица, ответственные за принятие макробюджетных решений, получают информацию от многих заинтересованных сторон, включая экспертные сообщества, общественные организации, деловые и профессиональные группы, а также общественность. Классифицировать эти заинтересованные стороны практически невозможно, поэтому бюджетный процесс отдельные исследователи рассматривают как «хаотичный процесс формирования политической повестки дня, как водоворот решений и проблем, в котором скрытая группа действующих лиц подпитывает участников информацией об альтернативных стратегиях решения конкретных проблем» [7]. Другие исследователи также выделяют так называемые «скрытые группы действующих лиц», которые включают бюрократов, сотрудников агентств и программ, а также исследователей из аналитических центров и университетов [9, 11]. Эти участники бюджетного процесса имеют дополнительные «окна возможностей», которые дают возможность скрытой группе действующих лиц продвигать определенные альтернативные варианты экономического, политического и социального развития страны. Однако, в конечном счете, всех их объединяет общая цель, которая заключается в достижении успеха, а именно: выявленная проблема должна быть согласована с приоритетами социально-экономического развития страны, а бюджетная политика в части аккумуляции доходов и последующего расходования ресурсов должна способствовать достижению поставленных задач.

В то время как макробюджетирование сопряжено с ведением дискуссий, преимущественно по решению задач долго-

срочного развития по ключевым проблемам, бюджетная политика на микроуровне предполагает поиск компромиссов между отдельными заинтересованными сторонами и решения задач в рамках текущего финансового года [12]. В любом случае всем лицам, принимающим решения необходимо понимать структуру доходов и расходов, общие приоритеты бюджетной политики, а также стратегические приоритеты развития, чтобы определить, как будут государственные программы, услуги и мероприятия могут быть встроены в единую систему.

В этой связи перспективной является использование модели формирования бюджетной политики, которая представляет собой ограниченную по времени, но эволюционную систему, где существуют элементы принятия решений, действующие по принципу «сверху-вниз» или «снизу-вверх», а изменения, которые происходят в результате принятых решений, могут давать как постепенный, так и практический мгновенный результат.

Ключевые задачи, которые решают правительства при помощи бюджетной политики связаны, прежде всего, с устранением сбоев, которые могут возникнуть в результате несовершенной рыночной экономики на рынке и устранением негативного влияния внешних факторов [2]. Важно отметить, что бюджетные средства всегда ограничены, поэтому государство практически всегда испытывает дефицит для предоставления общественных благ и услуг и достижения поставленных целей в полном объеме.

В Российской Федерации макробюджетные решения также влияют на то, насколько велико присутствие государства в экономике, которое можно определить по показателю величины бюджетных расходов, выраженное в процентах от ВВП, и которое определяется на федеральном уровне. Теоретически национальная налогово-бюджетная политика может быть использована для противодействия меняющейся экономике [16]. То есть, когда экономика находится в кризисе, правительство может инициировать снижение налогов и расходовать бюджетные средства через трансферты и гранты на оказание услуг, финанси-

вание программ и инфраструктуры для стимулирования экономического роста. Уравновешивающим компонентом такой проциклической бюджетной политики является повышение налогов и сокращение расходов при резком росте экономики, но исторически это было более проблематично, особенно с учетом реалий российской экономики.

При принятии решений следует учитывать, что федеральный бюджет не обязательно балансировать по доходам и расходам. В распоряжении правительства имеется ряд инструментов для привлечения дополнительных средств, например, наращивание государственного долга в дополнение к налоговым поступлениям, сборам и начислениям для покрытия расходов. Расходы, превышающие доходы, могут привести к дефициту бюджета и решения по его покрытию относятся к категории макробюджетных.

Бюджетные решения субнациональных органов исполнительной власти аналогичны решениям, принимаемым на федеральном уровне с точки зрения определения направлений социальной политики для своих граждан. Однако макроэкономический эффект от таких решений, очевидно, не такой выраженный. Кроме того, в России в соответствии с бюджетным законодательством региональные бюджеты и бюджеты местных органов власти должны быть сбалансированы [6]. При этом достижение такого баланса напрямую зависят от межбюджетных трансфертов, так как органы власти субъектов РФ ограничены в использовании долговых инструментов для финансирования дефицита бюджета или кассовых разрывов.

Результаты исследования и их обсуждение

Построение сбалансированных бюджетов является одной из основополагающих проблем решение которой требует использования максимально возможного спектра инструментов [1]. Международный валютный фонд (МВФ) собирает показатели государственного финансирования и другие показатели, характеризующие бюджетную политику в разрезе стран по всему миру, что позволяет довольно точно выявить специфику бюджетной политики.

Таблица 1

Группировка стран по размеру государственного долга в 2020 г., % ВВП [4]

Показатель	Число стран		
	Совокупные доходы государств (187 стран)	Совокупные расходы государств (187 стран)	Размер государственного долга (174 страны)
Меньше 20%	28	20	26
От 20% до 30%	70	59	18
От 30% до 40%	45	53	36
От 40% до 50%	28	39	24
От 50% до 60%	7	11	21
Больше 60%	9	5	49



Рис. 1. Механизм бюджетирования в режиме реального времени как основа обеспечения устойчивого развития бюджетной системы

Согласно данным МВФ в их базе данных World Economic Outlook по данным 2020 г. средние доходы бюджетов стран, выраженное в процентах от ВВП выросли с 28,2 % в 2012 г. до 32,4 % в 2020 г. Средние государственные расходы также увеличились с 31,1 % до 34,0 %, а средний валовой долг по отношению к ВВП снизился с 74,8 % до 50,0 % за аналогичный период [4]. При этом данные

средние значения не позволяют оценить существующий разброс в разрезе стран, поэтому в таблице 1 на основе данных из базы данных МВФ «Экономические перспективы» представлена группировка стран по показателю доли ВВП, перераспределяемого через бюджетную систему.

Как видно, более чем в половине стран (52,4 %) бюджетные доходы

составляют менее 30 % ВВП, для 70,6 % стран указывают бюджетные расходы находятся на уровне 40 % ВВП и меньше. В более чем половине стран (54 %) государственный долг, выраженный в процентах от ВВП, составляет 40 % и более, а у 28 % стран данный показатель превышает 60 %. В 2020 г. у 12 стран размер государственного долга превышал 100 % ВВП. Рекордсменом здесь является Япония с величиной государственного долга, составляющего 237,9 %, у Италии данный показатель составляет 127,0 %, а в США – 112,5 %.

Эти данные свидетельствуют об основополагающем принципе составления государственного бюджета – налогоплательщики хотят получать от государства услуги и претендовать на получение государственной поддержки, но они не хотят оплачивать все расходы, связанные с решением социальных или экономических проблем. Поэтому правительства вынуждены наращивать государственный долг для реализации своих функций и удовлетворения растущих запросов граждан и для ликвидации разрывов между доходами и расходами. Существующие проблемы обеспечения сбалансированности государственного бюджета и необходимость их решения стимулируют органы государственной власти искать новые и все более эффективные инструменты, позволяющие оптимизировать бюджетный процесс и адекватно реагировать на изменения внешней среды.

На наш взгляд, одним из наиболее перспективных инструментов является бюджетирование в режиме реального времени. В его основе лежит принцип рассмотрения бюджетной системы как сложной диссипативной системы, в котором основное внимание уделяется срокам реализации, информационным потокам, формирующим бюджетный процесс и основным индикаторам, к которым относятся доходы, расходы, процесс, баланс и реализация решений (рисунок 1).

Основное отличие бюджетирования в режиме реального времени от традиционного подхода заключается в том, что бюджетный процесс является непоследовательным и состоит из пересекающихся процессов, каждый из которых имеет

свои собственные сроки выполнения, участников, промежуточные цели и задачи [10]. Каждый участник принимает решения, которые влияют на другие потоки, поэтому бюджетный процесс в итоге является результатом пересечений этих различных бюджетных потоков, которые могут реализовываться одновременно или последовательно. При этом каждый такой поток тесно связан с одним или несколькими важными компонентами государственного бюджета. Например, поток доходов определяет решения о государственных ресурсах и их доступности. Фискальная компонента является результатом этого потока, вовлекая общественность, налогоплательщиков, заинтересованные группы и политиков, которые ведут переговоры и определяют бюджетные ресурсы, доступные правительству для расходования. Поток процессов регулирует, кто имеет доступ к бюджетным решениям, и определяет правила игры. Этот поток обеспечивает основу для того, как будут приниматься решения, кто будет их принимать, а также для любых ограничений, связанных с принятием бюджетных решений.

Выводы

Таким образом, бюджетирование в режиме реального времени создает набор правил, которые могут использовать органы государственной власти для повышения эффективности функционирования бюджетных институтов. При этом реализация данной модели требует поиска ответов на следующие вопросы:

- Какие расходы (программы) по закону должны осуществляться правительством?
- Какие ограничения по налоговым доходам и расходам применимы в отношении консолидированного бюджета?
- Какие значения макроэкономических индикаторов заложены на очередной финансовый?
- Кто является ответственным за разработку отдельных частей бюджета?
- Каков требуемый формат исполнения бюджета?
- Когда глава исполнительной власти должен представить бюджет законодательной ветви власти?
- Сколько времени у законодательной власти есть на обсуждение бюджета?

– Требуется ли проведение общественных слушаний для обсуждения бюджета?

– Должен ли бюджет быть сбалансированным? Если да, то по каким критериям определяется баланс?

– Каким видом права вето, если таковое имеется, обладает глава исполнительной власти?

– Какие правила подотчетности, оценки и отчетности существуют в отношении фондов в частности и консолидированного бюджета в целом?

Эти вопросы позволяют сформировать систему ограничений для лиц, принимающих решения, и всех заинтересованных сторон. Например, требования бюджетного законодательства, касающиеся среднего образования, оказывают существенное влияние на формирование бюджетов субъектов РФ, которые имеют жесткие законодательные требования по соблюдению принципа сбалансированности своих бюджетов. Правила отбора и соответствующие требования к финансированию могут ограничивать возможности региональных органов власти тратить бюджетные средства на другие услуги и программы.

Результатом решения этой проблемы в рамках модели бюджетирования в режиме реального времени является формирование ассортимента и определение

минимально допустимого уровня оказываемых государством услуг. При этом необходимо учитывать, что конкуренция за бюджетные средства чрезвычайно высока. Бюджетные субъекты стремятся защитить и расширить ассортимент предпочитаемых ими товаров и услуг [5, 14, 15]. Многие стратегии, которые бюджетные организации используют в этом потоке, напоминают стратегии, которые используются на олигопольных рынках. В этой связи в рамках предложенной модели необходимо не только четко определить правила игры и установить ограничения для участников бюджетного процесса, но и разработать эффективные инструменты реализации бюджетных правил. Прежде всего, необходимо ограничить возможности органов государственной власти в одностороннем порядке «блокировать» расходы, четко определить целевое назначение доходов и расходов, порядок установления и предоставления льгот, ограничить возможности автоматического продления субсидий. Это позволит уменьшить число конфликтов между участниками бюджетного процесса, избежать необходимости конкурировать за бюджетные потоки, что позволит усилить обеспечение национальной безопасности.

Библиографический список

1. Blanchard O., Perotti R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output // *The Quarterly Journal of Economics*. 2002. Vol. 117(4). P. 1329-1368.
2. Blewitt J. Understanding sustainable development. London. Sterling, 2008. 65 p.
3. Broman G., Robert K.-H. A framework for strategic sustainable development // *Journal of Cleaner Production*. 2017. Vol. 140 (1). P. 17-31.
4. IMF Fiscal Monitor. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM> (дата обращения: 13.05.2023).
5. Альбеков А.У., Пархоменко Т.В. Перспективные направления развития логистических систем в условиях пандемии COVID-19 // *Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). Серия: Социально-экономические науки*. 2021. Т. 14. № 1. С. 114-121.
6. Антоновская Е.А. Планирование доходной части федерального бюджета РФ // *Вестник Чувашского университета*. 2016. № 3. С. 109-114.
7. Булгакова С.И., Микитюк И.А. Бюджетный риск: сущность, классификация, факторы риска // *Вестник КНТЭУ*. 2010. № 1. С. 59-68.
8. Васильева Е.А., Власов С.А., Пономаренко А.А. Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации // *Экономический журнал ГУ ВШЭ*. 2009. №3. Т.13. С. 383-402.
9. Гамукин В.В. Бюджетные риски: среда, система, случай. Тюмень.: Изд во ТюмГУ, 2015. 328 с.

10. Гиоев Г.В., Подолянец Л.А. Сфера услуг и современные тенденции ее развития // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2013. № 2 (16). С. 221-228.
11. Громова А.С., Воробьева И.П. Источники опасностей и основные угрозы экономической безопасности бюджетной политики // Известия Томского гос. унта. 2010. – Т. 317. № 6. С. 29-33.
12. Истомина Н.А. Результатный подход в бюджетной сфере в контексте бюджетных рисков // Финансовая аналитика: проблем и решения. 2014. № 42 (228). С. 56-67.
13. Альбеков А.У., Пархоменко Т.В., Лопаткин Г.А. и др. Логистика: учебник. М.: Издательский Центр РИОР: ИНФРА-М, 2016. 403 с.
14. Альбеков А.У., Вазарханов И.С., Ванюшкина В.В. и др. Логистика в вопросах и ответах. Ростов-н/Д.: Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», 2016. 232 с.
15. Масгрейв Р., Масгрейв Б. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
16. Мишустин М.В. Факторы роста налоговых доходов: макроэкономический подход // Экономическая политика. 2016. № 11 (5). С. 8-27.
17. Молодых В.А., Рубежной А.А., Саркисов В.Б. Эффективность системы налогового планирования в условиях экономической рецессии. Ставрополь: ИИЦ «Фабула», 2014. 146 с.
18. Новиков А.И., Солодкая Т.И. Теория принятия решений и управление рисками в финансовой и налоговой сферах. М.: Дашков и К, 2013. 285 с.
19. Трысячный В.И., Руденко В.В., Шевердяев А.А. Социально-экономические аспекты обеспечения национальной безопасности и ее региональной составляющей // Вестник Института дружбы народов Кавказа (Теория экономики и управления народным хозяйством). Экономические науки. 2012. № 4 (24). С. 79-84.