

РЕГИОНАЛЬНАЯ И ОТРАСЛЕВАЯ ЭКОНОМИКА

REGIONAL AND SECTORAL ECONOMY

Научная статья
УДК 336.14
ББК 65.261.3
Н 23

DOI: 10.53598 / 2410-3683-2022-1-295-13-22

ФЕДЕРАЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ (Рецензирована)

Ирина Михаеловна Налбандян¹

Татьяна Михайловна Рогова²

Антон Дмитриевич Мурзин^{3,4}

^{1,2,3}Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва,
Россия

⁴Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону,
Россия

¹nalban1994@mail.ru

²rogova.tm@rea.ru

³admurzin@yandex.ru

Аннотация. Современные тенденции развития экономики России в условиях нестабильности мировой финансовой системы обуславливают необходимость совершенствования механизмов формирования федерального бюджета по критериям экономности и результативности, так как от эффективного планирования, прогнозирования и взвешенного подхода к формированию бюджетных доходов и расходов зависит функционирование каждой отрасли в государстве и социальное благополучие каждого гражданина. В ходе исследования рассмотрены текущие особенности и проблемы федерального бюджетного планирования в условиях внешнеполитического давления и социально-экономической нестабильности. В результате исследования определены возможные направления развития федерального бюджетного планирования в новых экономических реалиях с учетом задач смены парадигмы бюджетной политики и изменения ряда бюджетных механизмов.

Ключевые слова: федеральный бюджет, бюджетное планирование, доходы федерального бюджета, расходы федерального бюджета, исполнение федерального бюджета, государственные программы, социально-экономическая нестабильность.

Для цитирования: Налбандян И.М., Рогова Т.М., Мурзин А.Д. Федеральное бюджетное планирование в условиях социально-экономической нестабильности // Вестник Адыгейского государственного университета, серия «Экономика». 2022. Вып. 1 (295). С. 13-22. DOI: 10.53598 / 2410-3683-2022-1-295-13-22

Original Research Paper

FEDERAL BUDGET PLANNING IN CONDITIONS OF SOCIO-ECONOMIC INSTABILITY

Irina M. Nalbandyan¹

Tatyana M. Rogova¹

Anton D. Murzin^{1,2}

¹*Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia*

²*Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russia*

¹*nalban1994@mail.ru*

²*rogova.tm@rea.ru*

³*admurzin@yandex.ru*

Abstract. Modern trends in the development of the Russian economy in the conditions of instability of the global financial system necessitate the improvement of mechanisms for the formation of the federal budget according to the criteria of economy and efficiency, since the functioning of each industry in the state and the social well-being of every citizen depends on effective planning, forecasting and a balanced approach to the formation of budget revenues and expenditures. The study examines the current features and problems of federal budget planning in the context of foreign policy pressure and socio-economic instability. As a result of the study, possible directions for the development of federal budget planning in the new economic realities have been identified, taking into account the tasks of changing the paradigm of budget policy and changing a number of budget mechanisms.

Keywords: federal budget, budget planning, federal budget revenues, federal budget expenditures, federal budget execution, government programs, social and economic instability.

For citation: Nalbandyan I.M., Rogova T.M., Murzin A.D. Federal budget planning in conditions of socio-economic instability // Bulletin of the Adyghe State University, series “Economics”. 2022. No. 1 (295). Pp. 13-22 (in Russian). DOI: 10.53598 / 2410-3683-2022-1-295-13-22

В настоящее время Российская Федерация стоит на пороге важнейших структурных изменений в экономической и социальной сфере. Основным источником обеспечения таких изменений является федеральный бюджет Российской Федерации как ведущее звено бюджетной системы государства.

Одной из важнейших проблем федерального бюджета России является нестабильное положение национальной валюты и значительная зависимость конъюнктуры на

глобальном нефтегазовом рынке, что подтверждается итогами 2022 года. Однако, если ранее подобный риск не вызывал острых опасений, поскольку цены на энергоресурсы стабилизировались быстро стабилизировались даже после резких колебаний, и в бюджет поступали доходы от нефтегазового сектора, то в прошлом году ситуация была иная.

Поскольку Россия в текущих геополитических условиях является основным объектом санкционного давления мирового сообщества,

дальнейшее состояние бюджета трудно оценить точными показателями. Основной причиной здесь может стать тот факт, 2 сентября 2022 г. страны «большой семерки» приняли решение ввести механизм «потолка» цен на нефть и нефтепродукты, который для нефти вступил в действие с начала декабря текущего года [1]. Сущность такого механизма состоит в том, что если экспортеры на добровольной основе не будут реализовывать нефть по установленным ценам, то будет введен запрет на транспортировку нефти из России морскими путями, и, если стоимость перевозимой нефти в этом случае будет выше заявленного предела, владельцы судов и других видов инфраструктуры вправе отказать экспортерам в транспортировке и страховых услугах на нее. При этом вопрос относительного такого «потолка» долгое время оставался открытым, однако, Bloomberg сообщал, что при уровне мировых котировок на 90-100 долларов за баррель ценовой диапазон в случае введения данных санкций составит от 40 до 60 долларов [2]. 3 декабря 2022 года страны Евросоюза согласовали введение «потолка» цен на нефть на уровне 60 долларов за баррель [3].

Российская Федерация разрабатывает несколько вариантов ответных мер на данный механизм, и пока не очень понятно, как будет ситуация развиваться дальше. Вместе с тем, стоит отметить, что бюджет на 2023-2025 гг. принимался из расчета цен на нефть примерно на уровне 60 долларов за баррель, что позволяет говорить о том, что значительных «провалов» в экспортных доходах нефтегазовой отрасли не будет. Однако все еще существует неопределенность последствий введения ценового «потолка» для доходной части бюджета, возможно, влияние будет определяться объемами добычи, объемами экспорта, ценами на мировых рынках, курсом рубля.

Положительным моментом является то, что Российская Федерация

перевела часть экспорта на азиатские и восточные рынки – еще в начале второго полугодия Китай импортировал рекордные объемы нефти более чем 2 млн. барр. ежедневно [4], в ноябре рекорды по импорту российской нефти поставила Индия – более 1 млн. барр. в сутки [5].

Вместе с тем, остается проблема значительной зависимости бюджета от экспорта энергоресурсов, несмотря на попытки правительства стабилизировать ситуацию с доходами. Такая зависимость порождает множество рисков различного характера, что требует повышенного внимания государства, в особенности с учетом нестабильной ситуации как в целом в экономике России и мира, так и в частности на сырьевых рынках. По нашему мнению, основное внимание необходимо уделить развитию национальной экономики и обеспечению доходов бюджета не только за счет экспорта нефти и газа, но и за счет развития российского производства, малого и среднего бизнеса, структурной перестройки экономики.

Поскольку налоги являются еще одним источником бюджетных средств, необходимо отдельно отметить вопрос формирования налоговых доходов бюджета. Основными проблемами налоговой системы, формирующей важную часть доходных статей федерального бюджета Российской Федерации, являются следующие.

В первую очередь, такой проблемой является несовершенство действующей налоговой системы, неоднократно отмечающееся не только экспертами, но и правительством, которое проявляется в том, что она не в достаточной мере связана с развитием экономики и стоящими в рамках стратегии целями и задачами. Во-вторых, отсутствие гибких налоговых маневров, которые бы позволяли не прибегать бизнесу к увеличению затрат, снижая прибыль и, как следствие, объемы налоговых поступлений. В-третьих,

нельзя не отметить недостаточную эффективность контроля за сбором налогов, что приводит к росту теневых доходов, оттоку капитала и, как следствие, недополучение доходов бюджетом. По заявлениям главы Росстата, на 2021 год объем теневых доходов, намеренно скрывааемых с целью уклонения от налогов, составлял 4% ВВП [6].

Другими проблемами федерального бюджета российского государства можно выделить следующие:

- низкая дисциплина чиновников и проблемы в системе госуправления;
- административные процедуры;
- проблемы в финансировании национальных проектов;
- неравномерное использование бюджетных средств.

В современных условиях государственные программы являются ведущим инструментом программно-целевого планирования и реализации государственной политики решения социально-экономических проблем Российской Федерации. Сегодня в Российской Федерации разработано и реализуется свыше четырех десятков государственных программ по 5 ключевым направлениям, в которых задействовано более чем 80 органов власти и не менее 70% бюджета федерального уровня. В совокупности данные программы имеют порядка 2 тыс. показателей, которых необходимо достигнуть. В оперативном докладе Счетной палаты отмечается, что по результатам 2021 года, несмотря на восстановление экономики и деловой активности в результате пандемии коронавируса, уровень исполнения расходов на реализацию ряда государственных программ ниже, чем в 2020 г. (рис. 1).

Наименьший объем исполнения можно отметить для государственных программ в сфере здравоохранения – 93,2% в 2021 г. относительно 96,3% в 2020 г., развитие фармацевтики и медицинской

промышленности – 75,2% в 2021 г. против 84% в 2020 г., развитие культуры и развитие физической культуры и спорта. Показатель исполнения свыше 95% характеризовался только для здравоохранения в 2020 году, что было обусловлено мерами против COVID-19, в целом же показатель исполнения по представленным государственным программам не вырос по отраслям (не берем во внимание развития отдельных регионов – Крым и Северо-Кавказский федеральный округ) более 92%.

В первом квартале 2022 Министерством экономического развития были представлены результаты исполнения государственных программ (рис. 2).

Исполнение государственных программ в этом периоде крайне низкое, исполнение расходов бюджета составило 24,3%. Исполнение 13 государственных программ оценивается от 20 до 30%, 18 госпрограмм – 10-20% и еще по 12 государственным программам исполнение расходов бюджета составило менее 10% [9] несмотря на то, что на 2022 год для реализации государственных программ было выделено 16 814 млрд. руб.

Данные программы рассматриваются в основном как один из способов бюджетного планирования, поэтому все еще остаются нерешенными вопросы координации субъектов федерации, юридических лиц в соответствующих сферах, органов местного самоуправления, а также аспекты налогового стимулирования, нормативного регулирования, эффективного осуществления деятельности по надзору и контролю и пр. Сюда же стоит отнести и тот момент, что система индикаторов и потенциальных итогов реализации государственных программ не всегда связана с актуальными социально-экономическими приоритетами стратегического характера, поэтому становится трудно оценивать действительную эффективность использования бюджетных средств,



Рис. 1. Исполнение расходов федерального бюджета Российской Федерации по государственным программам за 2020-2021 гг., % [7]

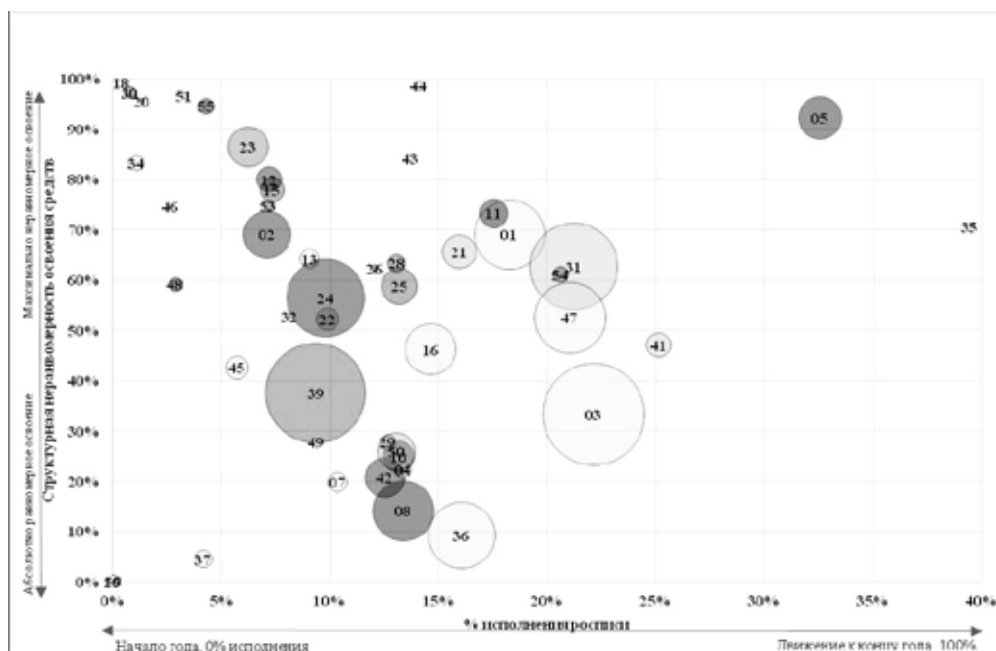


Рис. 2. Исполнение расходов по госпрограммам на 1 марта 2022 года (размер пузырьков – пропорционален росту, подписи – номера ГП по КБК) [8]

выделяемых на такие программные мероприятия.

Ключевыми мерами в данном направлении могут быть:

- приведение в соответствие структуры госпрограмм с приоритетами государственной политики;

- минимизация числа участников программ для повышения прозрачности и оперативности управления их реализацией;

- разработка единой методики оценки итогов реализации госпрограмм, а также прозрачных санкций в случае некачественной реализации программы или подпрограммы для ответственного лица, поскольку это и приводит к неэффективному использованию бюджетных средств.

Реализация мер по снижению ресурсозависимости федерального бюджета, оптимизация налоговой системы, а также повышение эффективности расходования средств на государственные программы может стать возможностью для федерального бюджета получения дополнительных доходов и улучшения качества расходов.

По заявлениям министра финансов в начале декабря 2022 г., дефицит бюджета по итогам года составит порядка 2% ВВП [10]. Обычно в условиях крупных расходов используются средства Фонда национального благосостояния, однако, в текущем периоде для минимизации расходов резервного фонда Министерство финансов планирует использовать облигации федерального займа, как отметил Антон Силуанов.

При этом в 2023 году на основании федерального закона о федеральном бюджете на 2023-2025 годы предусматривается расходы в объеме 29 трлн. руб. с дефицитом в 2% ВВП, а покрытие дефицита предусмотрено из средств Фонда национального благосостояния и государственными займами [11].

С учетом того, что динамика нефтегазового сектора стала достаточно подвижной и волатильной, что оказывает значительное влияние на

федеральный бюджет, необходимо выделить риски, с которыми может столкнуться бюджетная система, а также экономика в целом.

Очевидно сокращение рентных доходов, последствия эмбарго на нефть, возможное введение эмбарго на газ (активно обсуждается представителями Запада [12], однако, консенсуса не найдено, поскольку и для западной экономики слишком много рисков), сокращение объемов экспорта, рост ценовых дисконтов, перенос рентной волатильности на бюджет и экономику России. И если говорить о дальнейших сценариях развития формирования и исполнения бюджета, то проведение бюджетной политики в ближайшие годы будет строиться в рамках так называемых бюджетных правил с постепенной нормализацией ситуации и адаптации как бюджета, так и экономики к новым обстоятельствам.

Очевидно, что рост расходов по итогам 2022 года свыше установленного лимита в рамках действовавшего бюджетного правила, а также неиспользование доходов для закупки валют недружественных стран создало предпосылки к разработке нового бюджетного правила. В ноябре 2022 года Президентом Российской Федерации был подписан документ о внесении поправок в Бюджетный Кодекс, который предусматривает изменение бюджетного правила, которое в начале 2022 г. было «заморожено» [13]. Бюджетное правило вступит в силу с 2023 года, основными параметрами нового бюджетного правила будут следующие: равновесная цена Urals в \$60 при добыче 9,5 млн барр. в сутки, 8 трлн. руб. нефтегазовых бюджетов на 2023-2025 гг.

Вместе с тем эксперты отмечают, что в случае снижения цены на нефть ниже \$60 за баррель из-за высокого уровня неопределенности на рынках нефти по причине сокращения добычи ОПЕК+, введения «потолка» цен и других

факторов конструкция бюджетного правила снова может оказаться на пересмотре.

Министерство финансов осенью 2022 г. утвердило документ «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый

период 2024 и 2025 годов» [14], который регламентирует и описывает прогнозы по бюджетной, налоговой сфере, а также сфере тарифно-таможенного регулирования.

На рис. 3 представлены доходы, расходы и дефицит/профицит федерального бюджета на 2023-2025 гг.



Рис. 3. Динамика доходов и расходов федерального бюджета в 2023-2025 гг., млрд. руб., % (составлено авторами по источнику [11])

Проанализировав документ об основных направлениях бюджетной политики и рис. 3, можно сделать следующие выводы.

В ближайший трехлетний период увеличение бюджетных доходов в основном обусловлено ростом поступлений от повышения экспортной пошлины и НДС на природный газ, увеличение налогов для нефтяной сферы. Также планируется введение экспортной пошлины на уголь и удобрения. Кроме того, планируется введение акциза на сладкие напитки, а также проведение мероприятий, направленных на улучшение собираемости налогов, в частности, табачного акциза.

Также в документе указывается, что несмотря на наличие не совсем благоприятных внешних обстоятельств, основной задачей бюджетной политики будет оставаться

достижение целей по национальному развитию, включая оптимизацию структуры расходной части бюджета и повышение их результативности.

Здесь стоит упомянуть, что еще с 2020 года были запущены различные преобразования системы государственных финансов и, в частности, федерального бюджета, поэтому очевидно, что в условиях нарастающих внешних шоков, продолжения специальной военной операции будет происходить пересмотр бюджетных ассигнований, использование современных технологий и средств контроля за их исполнением и т.д.

В целом оценивая прогноз, представленный в бюджетной политике на 2023-2025 годы, можно сказать, что он достаточно реалистичный, вместе с тем есть ряд показателей, которые сложно воспринять однозначно – например,

объемы экспорта и импорта, заложенные в бюджет на следующие годы, при наличии санкций и ограничений пока трудно считать выполнимыми, также некоторые вопросы вызывает заложенный в бюджет курс рубля, поэтому в дальнейшем при исполнении бюджета необходимо уделить дополнительное внимание этим параметрам и своевременно их корректировать.

Выше отмечалось, что Россия уже перестроилась в сотрудничестве на международной арене, а в бюджетной политике еще раз подчеркивается о переориентации экспортных потоков на азиатские рынки. В связи с этим основная нагрузка легла на экономику и федеральный бюджет, поэтому целесообразно

предположить, что внесение изменений в федеральный бюджет в аспекте отдельных элементов ввиду продолжающейся неопределенности и нестабильности вполне имеет место быть в последующие годы.

Таким образом, из-за потенциальных проблем сбалансированности бюджета на фоне низких темпов заимствований и возможного роста трат из Фонда национального состояния могут привести к потере гибкости бюджета в случае новых шоков, поэтому с нарастанием рисков для бюджетной устойчивости очевидно, что будут реализовываться меры по проведению более жесткой бюджетной политики уже в 2023 году при новых механизмах бюджетного правила и их донастройке.

Примечания:

1. Россия может лишиться половины экспортных доходов в результате введения «нефтяного потолка» // Портал «Московский комсомолец». URL: <https://www.mk.ru/economics/2022/10/22/rossiya-mozhet-lishitsya-poloviny-eksportnykh-dokhodov-v-rezultate-vvedeniya-neftyanogo-potolka.html>.

2. Bloomberg сообщил, что Запад может ввести потолок цены для нефти РФ в \$40-60/барр // Портал «Интерфакс». URL: <https://www.interfax.ru/business/850853>.

3. Страны Запада установили потолок цен на российскую нефть // Портал «РБК». URL: <https://www.rbc.ru/business/02/12/2022/637dd9519a7947da0e7dd7b5>.

4. Нефть поставилась рекордно // Портал «Интерфакс». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5422388#:~:text=Поставки%20российской%20нефти%20в%20Китай,в%20Китай%2С%20обогнав%20Саудовскую%20Аравию>.

5. Доля российской нефти в индийском импорте достигла рекордных показателей // Портал «RB.RU». URL: <https://rb.ru/news/russia-oil-india/#:~:text=Импорт%20российской%20нефти%20Индией%20в,золота%20в%20Индию%2С%20отмечают%20эксперты>.

6. Глава Росстата: органы власти все больше интересуются статистикой // Официальный портал Федеральной службы статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/media_official_comments/document/125108.

7. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета 2021 год // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2021#expenditures>.

8. Исполнение расходов по госпрограммам на 1 марта 2022 года // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/00c2ea3f27c8362edf99d99cf18333f0/20220309.xlsx>.

9. Сводное резюме о ходе реализации государственных программ Российской Федерации за 1 квартал 2022 года // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/2201ab764317eb2aca1c2cfae2aa212e/svodnoe_rezyume_o_hode_realizacii_gos_programm_rf_za_1_kv_2022.pdf.

10. Бюджет России закончит год с дефицитом в 2% ВВП // Портал «Коммерсант». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5708264>.

11. О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов: Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_433298/.

12. ЕС начал изучать возможность запрета поставок российского газа // Портал «Ведомости». URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/06/05/925216-es-zapreta-postavok-gaza>.

13. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году: Федеральный закон от 21.11.2022 № 448-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202211210026?index=7&rangeSize=1>.

14. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429950/.

References:

1. Russia may lose half of its export earnings as a result of the introduction of the “oil ceiling” // Portal “Moskovsky Komsomolets”. URL: <https://www.mk.ru/economics/2022/10/22/rossiya-mozhet-lishitsya-poloviny-eksportnykh-dokhodov-v-rezultate-vvedeniya-neftyanogo-potolka.html>.

2. Bloomberg reported that the West may introduce a price ceiling for Russian oil at \$40-60/bbl // Interfax Portal. URL: <https://www.interfax.ru/business/850853>.

3. Western countries set a price ceiling for Russian oil // RBC Portal. URL: <https://www.rbc.ru/business/02/12/2022/637dd9519a7947da0e7dd7b5>.

4. Oil hit a record // Portal “Interfax”. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5422388#:~:text=Supplies%20ofRussian%20oil%20%20to%20China,to%20China%2C%20overtaking%20Saudi%20Arabia>.

5. The share of Russian oil in Indian imports has reached record levels // Portal “RB.RU”. URL: <https://rb.ru/news/russia-oil-india/#:~:text=Import%20ofRussian%20oil%20%20India%20gold%20%20India%2C%20experts%20note%20%20>.

6. Head of the Federal State Statistics Service (Rosstat): authorities are increasingly interested in statistics // Official portal of the Federal Statistics Service. URL: https://rosstat.gov.ru/media_official_comments/document/125108.

7. Operational report on the execution of the federal budget for 2021 // Accounts Chamber of the Russian Federation. URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2021#expenditures>.

8. Execution of expenses under state programs as of March 1, 2022 // Ministry of Economic Development of the Russian Federation. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/00c2ea3f27c8362edf99d99cf18333f0/20220309.xlsx>.

9. Consolidated summary of the implementation of state programs of the Russian Federation for the 1st quarter of 2022 // Ministry of Economic Development of the Russian Federation. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/2201ab764317eb2aca1c2cfae2aa212e/svodnoe_rezyume_o_hode_realizacii_gos_programm_rf_za_1_kv_2022.pdf.

10. The Russian budget will end the year with a deficit of 2% of GDP // Kommersant portal. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5708264>.

11. On the federal budget for 2023 and for the planning period of 2024 and 2025: Federal Law No. 466-FZ of December 5, 2022 // SPS ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_433298/.

12. The EU began to study the possibility of banning Russian gas supplies // “Vedomosti” Portal. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/06/05/925216-es-zapreta-postavok-gaza>.

13. On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation, Suspension of Certain Provisions of the Budget Code of the Russian Federation, Recognition of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation as Invalid, and Establishing Features of Execution of the Budgets of the Budgetary System of the Russian Federation in 2023: Federal Law No. 448-FZ dated November 21, 2022 // Official Internet portal of legal information. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202211210026?index=7&rangeSize=1>.

14. The main directions of the budgetary, tax and customs-tariff policy for 2023 and for the planning period of 2024 and 2025 // SPS ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429950/.

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Статья поступила в редакцию 14.01.2022; одобрена после рецензирования 18.01.2022; принята к публикации 28.01.2022.

The authors declare no conflicts of interests.

The paper was submitted 14.01.2022; approved after reviewing 18.01.2022; accepted for publication 28.01.2022.

© И.М. Налбандян, Т.М. Рогова, А.Д. Мурзин