

УДК 336.14:338(045)(470+571)

УСТОЙЧИВОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И ПРОБЛЕМЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ РОСТА ЭКОНОМИКИ РОССИИ*

ШАРОВ ВИТАЛИЙ ФИЛИППОВИЧ

доктор экономических наук, директор Института финансово-экономических исследований, Финансовый университет, Москва, Россия

E-mail: sharov.vff@mail.ru

КАРАЕВ АЛАН КАНАМАТОВИЧ

доктор технических наук, директор Центра поведенческой экономики, Финансовый университет, Москва, Россия

E-mail: a_k58@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются методологические основы поиска и формирования направлений совершенствования бюджетной политики, обеспечивающих условия долговременной устойчивости бюджетной системы Российской Федерации. Авторы статьи сформулировали понятия сбалансированного и устойчивого роста экономики, бюджета, устойчивости бюджетной системы; выявили и изучили источники нестабильности бюджетной политики и бюджетной системы; условия, обеспечивающие долговременную устойчивость бюджетной системы; ввели количественные критерии оценки сбалансированности и устойчивости этих понятий.

Ключевые слова: устойчивый рост экономики; бюджет; устойчивость бюджетной системы; критерии оценки сбалансированности и устойчивости бюджетной системы; критерии оценки бюджетной политики.

THE BUDGET SYSTEM SUSTAINABILITY AND THE PROBLEM OF RESTORING ECONOMIC GROWTH IN RUSSIA*

VITALIY F. SHAROV

ScD (Economics), Director of the Institute for Finance and Economic Research, the Financial University, Moscow, Russia

E-mail: sharov.vff@mail.ru

ALAN K. KARAYEV

ScD (Engineering), Director of the Center for Behavioral Economics, the Financial University, Moscow

E-mail: a_k58@mail.ru

ABSTRACT

The article describes methodological principles and ways of formation of a budgetary policy to ensure long-term stability of the budgetary system of the Russian Federation. The authors have formulated the concepts of balanced and sustainable economic and budget growth as well as the budgetary system stability; identified and studied the sources of the budgetary policy and budget system instability along with conditions ensuring long-term sustainability of the budgetary system; introduced quantitative criteria for evaluation of balance and stability of the budget system and budgetary policy.

Keywords: sustainable economic growth; budget; budget system stability; budget system balance evaluation criteria; budgetary policy evaluation criteria.

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» на 2013 г.

* The article is based on the budget-funded research carried out on the State Assignment of the FSBEI HPO "Financial University under the Government of the Russian Federation"

Мировой финансовый кризис 2007–2009 гг. и сложившаяся в настоящее время неблагоприятная внешнеэкономическая и политическая конъюнктура в мире существенно уменьшили устойчивость бюджетной системы Российской Федерации по отношению к внешним воздействиям, которая обеспечивалась планированием и исполнением федерального бюджета с профицитом в 2000–2008 гг. Используя различные приемы увеличения бюджетных доходов и уменьшения расходных обязательств, Правительство Российской Федерации уменьшило дефицит бюджета с 4,1% ВВП в 2010 г. до 1,8% в 2011 г., а по данным Счетной палаты РФ в 2012 г. федеральный бюджет был выполнен с дефицитом в размере 27 млрд руб., или 0,04% ВВП, при законодательно утвержденном дефиците в объеме 42,7 млрд руб., или 0,1% ВВП.

Устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации можно обеспечить только при сбалансированном развитии всех ее субъектов, особенно при повышении автономности и регионализации экономических, социальных и политических процессов, модернизации межбюджетных отношений. Однако используемая стратегия достижения сбалансированности бюджета на федеральном уровне увеличивает в среднесрочной перспективе объективно существующие проблемы и противоречия в организации многоуровневой бюджетной системы России, которые порождаются не соответствующим требованиям времени распределением полномочий между органами власти различных уровней по использованию доходных источников бюджета и расходным обязательствам.

Тенденцией социально-экономического развития Российской Федерации в настоящее время является расширение спектра задач, решаемых за счет средств, получаемых из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, что в условиях сильной дифференциации уровня их экономического потенциала приводит к существенным различиям в уровне жизни граждан страны, объеме и качестве получаемых ими государственных услуг. Это обстоятельство противоречит ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой государство гарантирует равенство прав

и свобод гражданина нашей страны, независимо от места жительства¹. При этом сложившаяся в Российской Федерации нормативно-правовая база не обеспечивает решение проблем сбалансированности бюджетов субъектов в долгосрочном периоде и, следовательно, не позволяет устранить указанное противоречие.

Одним из основных недостатков существующего механизма обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджета Российской Федерации и ее субъектов является отсутствие критериев оценки качества сбалансированности и устойчивости бюджетов всех уровней, методологической базы для выбора эффективных методов и инструментов управления дефицитом бюджета с учетом требований ответственного и эффективного управления общественными финансами и наличия существенных различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В этой связи проблема обеспечения сбалансированности и устойчивости федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, в частности, задача обеспечения наилучшего соотношения между доходами и расходами бюджетов всех уровней и минимизации их дефицита, является актуальной и требует своего решения. Значение задачи обеспечения устойчивости бюджетной системы страны на всех уровнях государственного управления и разработка методик, направленных на ее решение в асимметричной модели бюджетного федерализма, еще более возрастает в условиях беспрецедентного внешнего давления на экономику страны, когда государство становится единственным органом, способным обеспечить финансовую стабильность экономики и устойчивость бюджетной системы, гарантируя тем самым выполнение условий долгосрочного макроэкономического роста.

1. СБАЛАНСИРОВАННЫЙ РОСТ ЭКОНОМИКИ И УСТОЙЧИВОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Понятие равновесного сбалансированного роста экономики не имеет пока общепринятого определения. Часть экономистов под равновесным сбалансированным ростом понимают рост

¹ URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons/> (дата обращения: 18.09.2014).

Таблица 1

Место Российской Федерации среди 146 стран мира по уровню экономического развития и социальных показателей [1]

Показатели	Российская Федерация
Уровень экономического развития (ВВП на душу населения)	43-е
Реальные доходы на душу населения	50-е
Индекс социального развития (объединяет показатели уровня реальных доходов, продолжительности жизни и образования)	65-е
Уровень образования	40-е
Обеспеченность комфортным жильем	100-е
Средняя продолжительность жизни, в том числе у мужчин	105/130-е
Здоровье нации	127-е
Качество здравоохранения	130-е

экономики, при котором обеспечивается постоянный темп прироста запасов всех продуктов на протяжении рассматриваемого промежутка времени². При этом различают понятия сбалансированного роста без равновесия, т.е. с избыточными запасами, и сбалансированного роста с равновесием. Другая часть экономистов полагают, что важны не столько одинаковые темпы развития отраслей или секторов экономики, сколько внутренняя согласованность и сбалансированность показателей социально-экономического развития друг с другом³, и это влечет совпадение понятий сбалансированного и равновесного роста.

Сравнение соответствующих статистических показателей показывает, что в Российской Федерации образовалось существенное отставание социальных показателей от уровня экономического развития (табл. 1).

Из приведенных в табл. 1 данных заметно, что в нашей стране только образование практически соответствует уровню экономического развития, а если обратить внимание на показатели доходов населения в нашей стране и дифференциацию доходов населения по этому показателю, можно заметить, что наибольшую пользу

от экономических преобразований в новейшей истории России получила часть населения, обладающая наибольшими доходами (табл. 2).

При определении сбалансированного роста экономики можно опираться как на абсолютные значения экономических показателей, характеризующих состояние экономики страны, так и на относительные показатели, характеристиками которых могут являться данные, приведенные в табл. 1. Вполне разумно, на наш взгляд, сбалансированным назвать такой рост экономики, когда, во-первых, темпы развития секторов экономики, имеющих приоритетное значение для социально-экономического развития страны, являются максимальными, во-вторых, темпы роста остальных секторов экономики не меньше, чем у остальных развивающихся стран, и, в-третьих, темпы сближения по показателям, перечисленным в табл. 1, выше темпов роста приоритетных секторов экономики.

Мы считаем, что в среднесрочной перспективе (и тем более в краткосрочной) значительно увеличить отстающие социальные показатели России, приблизив их к уровню ее экономического развития, не представляется возможным, поскольку в результате изменения внешнеэкономической и политической конъюнктуры ухудшились условия социально-экономического развития: более чем в 2,5 раза сократился рост ВВП, практически прекратился рост инвестиций и реальных доходов населения, темпы

² Экономический словарь. URL: <http://slovari.net/biznes-slovar/12067-rost-ravnovesnyj-sbalansirovannyj.html> (дата обращения: 18.09.2014).

³ См., например, Аганбегян А.Г. О сбалансированности уровня экономического развития и социальной сферы в России. URL: http://www.perspektivy.info/rus/ekob/o_sbalansirovannosti_urovna_ekonomicheskogo_razvitiya_i_socialnoj_sfery_v_rossii_2011-09-16.htm (дата обращения: 18.09.2014).

Таблица 2

**Данные по распределению общего объема денежных доходов населения
по группам с разной доходностью, %***

Распределение общего объема денежных доходов населения**	Годы					
	1990	2000	2005	2010	2011	2012
Денежные доходы, всего***	100	100	100	–	100	–
в том числе по 20% групп населения						
Первая группа (с наименьшими доходами)	9,8	5,9	5,4	5,2	5,2	5,2
Вторая группа	14,9	10,4	10,1	9,8	9,9	9,8
Третья группа	18,8	15,1	15,1	14,8	14,9	14,9
Четвертая группа	23,8	21,9	22,7	22,5	22,6	22,5
Пятая группа	32,7	46,7	46,7	47,7	47,4	47,6
Коэффициент дифференциации доходов – отношение среднего дохода 10% населения с наибольшими доходами к среднему значению дохода 10% группы населения с наименьшими доходами, раз	–	13,9	15,2	16,6	16,2	16,4
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	–	0,395	0,409	0,421	0,417	0,420

* Российский статистический ежегодник – 2013. Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/lssWWW.exe/Stg/d1/06-21.htm (дата обращения: 18.09.2014).

** Оценки получены на основе материалов выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и макроэкономического показателя среднедушевых денежных доходов населения.

*** 1990 г. – совокупный доход (с учетом стоимости чистой продукции личных подсобных хозяйств населения).

жилищного строительства неприемлемо малы⁴. Модель экономического развития, основой которой является устаревшая материально-техническая промышленная база и отсталая структура экономики с определяющей зависимостью от развития и эффективности ее топливно-энергетического и сырьевого секторов, с низкой долей высокотехнологичных производств при низкой норме инвестиций, слабых стимулах развития, большом оттоке капитала за рубеж и недостаточной квалификации кадров, себя практически изжила и замедляет социально-экономическое развитие страны [1].

Понятие устойчивого развития применяется для характеристики такого типа экономического развития, которое обеспечивает для государства

экологическую безопасность, воспроизводимость ограниченных ресурсов, качество экономического роста (например, справедливое распределение доходов) и удовлетворение жизненных потребностей живущего в настоящее время поколения людей без уменьшения таких возможностей для будущих поколений⁵. Свои национальные концепции устойчивого развития на сегодняшний день создали более 100 государств.

Для нашей страны на данном периоде ее развития актуальным является выдвижение на первый план не экологических, а социально-экономических аспектов устойчивости [2]. Под устойчивым ростом экономики мы будем понимать такую экономическую динамику, при которой положительным является средний темп ее роста в пределах определенных

⁴ Российская экономика в 2011–2013 годах: тенденции, анализ, прогноз: Аналитический доклад / научн. рук. М.А. Эскиндаров, С.Н. Сильвестров, А.А. Френкель, В.Ф. Шаров. URL: http://www.fa.ru/dep/up/catalog/Documents/archive_01_2014.pdf (дата обращения: 17.09.2014).

⁵ URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/30839 (дата обращения: 17.09.2014).

Таблица 3

Шкала оценки устойчивости развития экономической системы

Состояние социально-экономической системы	Интервал
Состояние разрушения системы	0–0,01
Состояние кризиса социально-экономической системы	0,01–0,2
Состояние неустойчивого развития	0,2–0,36
Состояние квазиустойчивого развития	0,36–0,63
Состояние локально устойчивого развития	0,63–0,78
Состояние устойчивого развития	0,78–0,95
Состояние глобального устойчивого развития	0,95–1

колебаний и на определенном интервале времени, при этом устойчивое развитие экономики предполагает не только положительные значения темпа роста экономики, но его нулевые или отрицательные значения, которые на выбранном интервале времени в среднем являются положительными. Таким образом, различие между устойчивым ростом экономики и ее устойчивым развитием состоит в том, что при устойчивом развитии экономики допускаются нулевые и отрицательные значения роста экономики с амплитудой колебаний значительно большей, чем это имеет место при устойчивом росте. Следовательно, устойчивый рост экономики, который является основой устойчивого развития, может быть реализован лишь на дискретных интервалах времени, т.е. через некоторый промежуток времени устойчивый рост экономики может непрерывно трансформироваться в ее устойчивое развитие, при сохранении положительного в среднем темпа роста на достаточно длительном промежутке времени, несмотря на отрицательные и нулевые девиации.

Изложенная интерпретация устойчивого развития имеет особенно большое значение для разрешения масштабных и противоречивых проблем развития территориальных образований Российской Федерации, когда происходит перенос центра тяжести экономических реформ на региональный уровень и усиление роли субъектов Федерации в реализации экономической стратегии Правительства РФ.

Основываясь на таком определении, можно ввести следующую классификацию состояний экономической динамики:

- неустойчивость, когда социально-экономическая система при любом незначительном на нее воздействии выходит из равновесного состояния и более в него не возвращается (неустойчивые социально-экономические системы исследуются методами теории катастроф);

- квазиустойчивость, когда социально-экономическая система является невосприимчивой к любым на нее воздействиям, не способна реагировать и адаптироваться к изменениям, в том числе и положительным (свойство квазиустойчивости изучается методами теории инвариантности поведения сложных систем);

- локальная устойчивость, когда развитие социально-экономической системы характеризуется систематическими малыми положительными приращениями темпа роста экономики, и свойство устойчивости выполняется только для траекторий, асимптотически близких к равновесным, при малых возмущениях показателей экономического состояния;

- устойчивость, когда система показателей динамики социально-экономической системы достигает сбалансированности в некоторой конечной окрестности равновесного состояния при относительно малых возмущениях показателей экономического состояния;

- глобальная устойчивость, когда социально-экономическая система достигает полной сбалансированности составляющих ее подсистем, является устойчивой при любых возмущениях показателей экономической динамики и свойство устойчивости выполняется для всех траекторий движения.

При этом важно понимать, что разные показатели социально-экономического развития

могут обладать разными свойствами устойчивости, что влечет за собой необходимость применения для изучения экономической динамики относительно части переменных [3]. Количественно свойство устойчивости социально-экономической системы и ее составляющих (например, бюджетной системы) можно характеризовать показателем граничных состояний устойчивости, когда это свойство возникает или утрачивается (табл. 3), принимающим значения на интервале $[0;1]$, где значение 1 соответствует состоянию абсолютно устойчивого развития экономической системы.

Отметим, что величина интервалов соответствует принятой в методе экспертных оценок вербально-числовой шкале Харрингтона.

В рамках гипотезы о циклическом характере экономической динамики [4, 5] для расчета показателя граничных состояний устойчивости можно принять соотношение:

$$\lambda = \frac{\mu(t) + \lambda_{eco} \sin^2(t + \phi_1) \times \lambda_{econ} \sin^2(t + \phi_2) \times \lambda_{soc} \sin^2(t + \phi_3)}{1 + |\mu(t)|}, \quad (1)$$

где $\mu(t)$ является непрерывной ограниченной на интервале $[0;1]$ функцией тренда динамики показателя устойчивости,

$\lambda_{eco}, \lambda_{econ}, \lambda_{soc}$ — показатели экологической, экономической и социальной устойчивости соответственно.

В настоящее время преобладающим является мнение, что наиболее уязвимый показатель экономического развития — высокий уровень инфляции. Наши исследования показывают, что между уровнем текущей инфляции и темпами экономического роста отсутствует линейная зависимость, поэтому контролируемая инфляция может способствовать продолжительному экономическому росту при достаточно высоких среднегодовых темпах инфляции, поскольку инфляционное давление увеличивает скорость и объем инвестиционного процесса и стимулирует экономический рост. Косвенно это подтверждается примерами развития Бразилии, Чили, Индонезии, Мексики и Израиля.

Зависимость между темпом экономического роста и изменением уровня инфляции описывается соотношением

$$\Delta X = \frac{\Delta Y - \Delta P}{1 + \Delta P}, \quad (2)$$

где $\Delta X = X_t - X_{t-1}$ — изменение объема ВВП в сопоставимых ценах; $\Delta Y = Y_t - Y_{t-1}$ — изменение объема ВВП в текущих ценах;

$\Delta P = P_t - P_{t-1}$ — изменение среднего уровня цен;

$\Delta t = t - (t-1)$ — период времени, за который статистическими органами государства подводятся итоги социально-экономического развития страны.

Из (2) вытекает, что соотношение между пороговым уровнем инфляции $k = P_t^* - P_{t-1}$ и планируемым темпом n экономического роста $\Delta X \geq n$ имеет вид

$$\Delta Y \geq \frac{k(n+1)}{n}, \quad (3)$$

откуда следует, что для всякого реализовавшегося изменения ВВП ΔY и заданного планом стратегического развития темпа экономического роста n всегда можно указать максимально допустимое значение инфляции, при котором неравенство (3) выполняется.

Из представления (2) в виде

$$\Delta X = \frac{\Delta Y - \Delta P^*}{1 + \Delta P} + \frac{P_t^* - P_t}{1 + \Delta P}, \quad (4)$$

где ΔP^* — пороговый уровень инфляции, видно, что при увеличении значения уровня текущей инфляции уменьшается темп экономического роста при заданном фиксированном пороговом уровне инфляции, значение которого однозначно определяется объективно сложившимися в государстве условиями социально-экономического развития. Понятно также, что для разных стран, каждая из которых обладает своим пороговым уровнем инфляции, при одинаковых уровнях текущей инфляции темпы экономического роста будут различными. Если рассмотреть показатель роста в виде $\beta = \Delta P^* - \Delta P$, значения которого зависят от реализуемой государством макроэкономической политики, можно сделать вывод, что чем больше значение показателя роста, тем меньше экономика подвержена случайным инфляционным колебаниям и тем более устойчив ее экономический рост. Следовательно, реализация общепринятых мер антиинфляционной политики, направленной на достижение в среднем мировых стандартов уровня инфляции и дефицита государственного бюджета без учета показателя роста, может

привести к стагнации экономики и социальным проблемам.

Полученные выводы должны повлиять на методологию разработки макроэкономической политики как на долгосрочную перспективу, так и в краткосрочном периоде. Основной целью реализуемой макроэкономической политики должно стать не столько снижение уровня инфляции, которое обеспечивается минимизацией величины ΔP^* , как это и предусматривается программой социально-экономического развития Российской Федерации⁶, но и максимизация показателя роста β . Достижение максимума показателя роста возможно в рамках как модели стимулирования совокупного спроса (кейнсианская модель), так и в рамках модели жесткого контроля над уровнями текущей инфляции и бюджетного дефицита (монетарная модель). Наши исследования показывают, что своевременное изменение моделей экономической политики, проводимой государством: переход от кейнсианской модели регулирования экономики к монетарной и наоборот, позволяют добиться устойчивого экономического роста.

Одним из основополагающих принципов формирования и исполнения макроэкономической политики является обеспечение сбалансированности бюджета. К решению этой сложнейшей задачи можно подходить, используя разные принципы. Например, Маастрихтский договор не содержит требования поддержания сбалансированных бюджетов, но устанавливает для бюджетов стран — членов ЕС ограничение в виде максимально допустимого бюджетного дефицита в размере 3% ВВП.

Маастрихтский договор (официально «Договор о Европейском союзе») — договор, подписанный 7 февраля 1992 г., положил начало процессу создания Европейского союза. Страны, подписавшие Маастрихтский договор, одобрили пять ограничений, которые должны соблюдать страны Европейского союза:

- 1) дефицит государственного бюджета не должен превышать 3% ВВП;
- 2) государственный долг должен быть менее 60% ВВП;

3) государство должно в течение двух лет участвовать в механизме валютных курсов и поддерживать курс национальной валюты в заданном диапазоне;

4) уровень инфляции не должен превышать более чем на 1,5% среднее значение этого уровня трех стран — участниц Евросоюза с наиболее стабильными ценами;

5) долгосрочные процентные ставки по государственным облигациям не должны превышать более чем на 2% среднее значение соответствующих ставок в странах с самой низкой инфляцией.

Отсутствие бюджетной сбалансированности устраняет экономическое равновесие, однако даже при наличии дефицита бюджета этот принцип позволяет достичь необходимого баланса между суммарной величиной бюджетных поступлений (доходов бюджета и источников покрытия дефицита) и объемом расходных обязательств.

Оценку качества сбалансированности бюджета можно определить посредством выделения характеризующих показателей.

1. Показатель базовой сбалансированности бюджета K_{bc} , отражающий соотношение доходов и расходов:

$$K_{bc} = \frac{D_t}{R_t}, \quad (5)$$

где D_t и R_t — доходная и расходная части бюджета в момент времени t соответственно. Если значение показателя K_{bc} близко к единице, то бюджет можно считать сбалансированным при относительно низком уровне риска возникновения проблем финансового обеспечения расходных обязательств.

2. Показатель общей сбалансированности K_{oc} , отражающий соотношение величины расходов бюджета и объема финансовых ресурсов из всех источников их финансирования

$$K_{oc} = \frac{D_t + ИФ_{ДБ}}{R_t}, \quad (6)$$

где $ИФ_{ДБ}$ — доходы от источников финансирования дефицита бюджета. Этот показатель в соответствии с Бюджетным кодексом РФ должен быть равен 1, что на практике обеспечить невозможно.

⁶ Основные направления бюджетной политики на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. URL: <http://minfin.ru/ru/> (дата обращения: 19.09.2014).

3. Для оценки качества сбалансированности регионального бюджета можно ввести показатель собственной сбалансированности K_{cc} :

$$K_{cc} = \frac{D_t - B_{\Pi}}{R_t - C}, \quad (7)$$

где B_{Π} — безвозмездные поступления в бюджет;

C — субвенции.

На практике трудно выделить из общего объема расходов регионального бюджета расходы, осуществляемые в рамках исполнения переданных полномочий, поэтому при расчете K_{cc} указанные расходы условно принимаются равными объему субвенций.

В соответствии с рекомендациями современных экономических теорий использования государственных финансов бюджетный дефицит и сопутствующий ему государственный долг рассматриваются не как проблемные факторы экономического развития, а как гибкие и эффективные инструменты государственной политики. В нашей стране принята концепция балансировки бюджета в ходе экономического цикла, в соответствии с которой дефицит бюджета не может превышать нефтегазовый дефицит, который, в свою очередь, не может превышать (с 2011 г.) 4,75% ВВП⁷.

Сбалансированности бюджета в ходе его исполнения можно достичь путем соблюдения установленных лимитов бюджетных обязательств, использования механизмов сокращения и блокировки расходов бюджета, ориентированных на реально поступающие доходы, расчета оптимальных сроков осуществления расходов, а также внедрения четких процедур программно-целевого планирования бюджетных расходов.

2. СПОСОБЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

В основе бюджетной политики в Российской Федерации в последние годы лежала концепция ежегодной сбалансированности бюджета,

которая обеспечивала лишь краткосрочную сбалансированность бюджета и не была ориентирована на долгосрочную стратегию развития отечественной экономики. В мировом сообществе такая политика управления социально-экономическим развитием государства определяется как инфляционная и, в общем случае, не позволяет реализовать стратегию социально-экономического развития страны [6].

Качество сбалансированности бюджета является количественной характеристикой соотношения запланированных к поступлению в бюджет доходов и расходов, позволяющих выполнить все расходные обязательства бюджета без привлечения заемных средств. В процессе планирования бюджета его качество сбалансированности может иметь три значения — высокое, приемлемое и низкое, каждое из которых влияет на процесс исполнения бюджета [7]. Будем говорить, что качество сбалансированности бюджета высокое, если справедливо неравенство

$$|D_t - R_t| \leq \text{const}_1, \quad (8)$$

качество сбалансированности приемлемое, если

$$|D_t + F_t - R_t| \leq \text{const}_2, \quad (9)$$

и качество сбалансированности низкое, если

$$|D_t + F_t + \text{def}_t - R_t| \leq \text{const}_3, \quad (10)$$

где F_t — объем финансовой помощи рассматриваемому бюджету из вышестоящего бюджета, def_t — объем финансирования дефицита рассматриваемого бюджета. Показатель качества для случая (9) рассчитывают как отношение объема финансовой помощи к объему доходов, а для случая (10) необходимо рассчитывать два показателя: отношение объема финансирования дефицита бюджета всех источников к объему доходов и отношение объема заемных средств к объему доходов.

В силу требований Министерства финансов Российской Федерации предельным значением величины показателя качества сбалансированности для соотношения (9) является 0,4, что рассматривается в качестве показателя кредитоспособности бюджетополучателя, а для

⁷ Нефтегазовый дефицит равен нефтегазовому трансферту плюс доходы от источников финансирования дефицита, где нефтегазовый трансферт не может превышать 3,7% ВВП. Нефтегазовый трансферт определяется как нефтегазовые доходы плюс резервный фонд.

Таблица 4

Классификация методов обеспечения сбалансированности бюджетов

Признаки классификации	Методы
Состояние бюджета	Применяемые: • при дефиците; • при профиците
Возможность использования по уровням бюджетной системы	Только: • для федерального бюджета; • для бюджета субъекта Федерации; • для местного бюджета; • универсальные
Период воздействия на бюджет	• Краткосрочные, действующие в течение текущего периода. • Долгосрочные, действующие независимо от срока
Влияние на стороны бюджета	Влияющие: • на доходы; • на расходы
Применение на стадиях бюджетного процесса	Применяемые на стадии: • планирования бюджета; • исполнения бюджета
Форма воздействия	• Прямые; • косвенные

соотношения (10) — значения 0,2 и 0,1. Крайне важно, что только Правительство обладает необходимым набором инструментов для обеспечения качественной сбалансированности бюджетов нижестоящих уровней, используя для этого экономическую, денежно-кредитную, финансовую и налоговую политику. Эти инструменты позволяют Правительству Российской Федерации разрабатывать и реализовывать эффективную политику государственных заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках и, следовательно, управлять процессом финансирования бюджетного дефицита. В условиях большой зависимости российской экономики от экспортных цен на энергоносители на мировом рынке указанное обстоятельство является особенно важным.

В мировой практике неоднократно отмечалось, что дефицит до 3–3,5% величины ВВП часто играет даже положительную роль, поскольку в этом случае увеличиваются расходная часть бюджета, спрос и предложение, за счет бюджетных средств создаются новые рабочие места, возрастает поток заказов на выполнение работ и услуг для бюджетных организаций.

К настоящему моменту времени, несмотря на многочисленные исследования вопроса о достижении свойства сбалансированности бюджета, не найдено точных методов определения соответствующего этому свойству соотношения между государственными доходами и расходами. Это соотношение всегда устанавливается в зависимости от сложившейся реальной обстановки на внутреннем и мировом рынках. Поэтому задача обеспечения сбалансированности бюджета и компенсации дефицита по-прежнему является наиболее актуальной в финансовой науке и вызывает многочисленные научно-практические дискуссии. Ниже мы приводим классификацию методов обеспечения сбалансированности бюджета (табл. 4), в соответствии с которой можно выбрать наиболее эффективные методы с точки зрения качества решения задачи управления бюджетными средствами.

На основе проведенных исследований можно сделать следующие выводы.

1. При разработке федерального бюджета необходимо обеспечивать расходные статьи бюджета из всех возможных источников: учитывать сводные территориальные балансы,

учет которых одновременно с проектом закона о бюджете предусмотрен Бюджетным кодексом РФ; проекты бюджетов государственных территориальных внебюджетных фондов, основанные на прогнозах социально-экономического развития страны, а не придерживаться распространенной практики бюджетной обеспеченности.

2. Применять макроэкономический подход при проектировании бюджета лишь в достаточно стабильных социально-экономических условиях, когда обеспечен ежегодный рост ВВП не ниже определенного уровня, а инфляция при этом составляет достаточно малую величину.

Критерии оценки сбалансированности бюджета можно получить посредством анализа взаимосвязи доходной и расходной частей бюджета. В доходной части на всех уровнях бюджетной системы можно выделить две основные группы доходов — «фиксированные» и «переменные». Первую группу составляют доходные статьи бюджета, объем которых не зависит от финансовых результатов плательщиков в бюджет (например, аренда; налог на имущество; единый налог на вмененный доход; безвозмездные перечисления; налог на игорный бизнес и др.). Вторую группу составляют доходные статьи

бюджета, величина которых пропорциональна финансовым результатам экономической деятельности хозяйствующих субъектов и доходам населения (например, НДС, НДФЛ, НДС, акцизы и др.). Следовательно, объем доходных статей бюджета планового бюджетного периода можно рассчитать в соответствии со следующим соотношением:

$$D_t = \sum_{k=1} (n_{vk} \times i_t \times g_t + n_{ck}) \times V_{ВРПк} + S, \quad (11)$$

где $V_{ВРПк}$ — валовой региональный продукт соответствующего уровня бюджетной системы в ценах текущего бюджетного периода;

n_{vk} — приведенная ставка налоговых платежей, равная доле «переменных» изъятий в бюджет в структуре ВРП;

n_{ck} — объем не зависящих от ВРП «фиксированных» платежей в бюджет;

S — безвозмездные перечисления из вышестоящих бюджетов (для регионального и муниципального уровней);

i_t — прогнозируемый индекс инфляции;

g_t — прогнозируемый индекс изменения физического объема ВРП;

k — порядковый индекс групп однородных хозяйствующих субъектов, в каждой из которых средние значения величин n_v и n_c практически не изменяются и их дисперсия также незначительна;

n_{vk} — средняя доля «переменных» доходных поступлений в бюджет в структуре экономической деятельности хозяйствующих субъектов, входящих в k -ю группу, при этом

$$n_v \times V_{ВРП} = \sum_{k=1} n_{vk} \times V_{ВРПк};$$

n_{ck} — средняя доля «фиксированных» доходных поступлений в бюджет в структуре экономической деятельности хозяйствующих субъектов, входящих в k -ю группу, при этом

$$n_c = \frac{N_c}{\text{ЧВП}}, \quad N_c = \sum_{k=1} n_{ck} \times V_{ВРПк};$$

$V_{ВРПк}$ — объем ВРП, создаваемый субъектами k -й группы, причем

$$V_{ВРП} = \sum_{k=1} V_{ВРПк}.$$

Расходную часть бюджета можно представить следующим образом:

$$R_t = (R_{обт} + F_{рез}) \times i_t + R_{прт} \times i_t, \quad (12)$$

где $R_{обт}$ — объем «обязательной» расходной части бюджета в ценах текущего периода бюджетного планирования;

$R_{прт}$ — объем «произвольной» расходной части бюджета в ценах текущего периода бюджетного планирования;

$F_{рез}$ — объем Резервного фонда.

Поскольку практически всегда расходы Резервного фонда носят безотлагательный характер, их при рассмотрении свойства устойчивости бюджетной системы следует приравнять к «обязательным».

Используя введенные выше соотношения, условия устойчивости можно записать следующим образом:

$$\sum_{k=1} (n_{vk} \times i_{1t} \times g_{1t} + n_{ck}) \times V_{ВРПк} + S \geq (R_{об} + F_{рез}) \times i_{1t} + R_{пр} \times i_{1t}; \quad (13)$$

$$\sum_{k=1} (n_{vk} \times i_{2t} \times g_{2t} + n_{ck}) \times V_{ВРПк} + S \geq (R_{об} + F_{рез}) \times i_{2t}, \quad (14)$$

где i_{1t} и i_{2t} — индексы инфляции для ситуаций, соответствующих порогам устойчивости первого и второго рода соответственно;

g_{1t} и g_{2t} — индекс изменения физического объема ВРП для ситуаций, соответствующих порогам устойчивости первого и второго рода соответственно.

Граничные значения n_v и $R_{пр}$ можно определить, воспользовавшись системой из неравенств (13) и (14). Для этого необходимо учесть возможные отклонения доходной и расходной частей бюджета, вероятность которых соответствует допускаемой законодателями вероятности невыполнения в полном объеме «обязательной» и «произвольной» частей расходных статей бюджета, и получить прогнозные значения индексов инфляции и изменения физического объема ВРП. В соотношениях (13) и (14) используется фактическое значение ВРП, а значения величин $R_{об}$ и $F_{рез}$ рассчитываются.

Для минимизации налоговой нагрузки на налогоплательщика необходимо принять значения n_{vk} , равными минимально допустимым. Тогда можно рассчитать минимальное

значение R_{np} , которое определяет финансовые ресурсы составителей бюджета, необходимые для финансирования мероприятий в рамках «произвольной» части расходных статей бюджета:

$$R_{np} = \sum_{k=1} \left(n_{vk}^{\min} \times g_t + \frac{n_{ck}}{i_t} \right) \times \left(\text{ВРП}_k + \frac{S}{i_t} - (R_{об} + F_{рез}) \right). \quad (15)$$

Соотношения, приведенные выше, можно использовать для модельных расчетов основных расходных и доходных статей бюджета. Отметим, что они не используют привлеченные финансовые ресурсы и предполагают ограниченность ресурсов бюджета лишь собственными доходами и дотациями из вышестоящих бюджетов.

Принимая во внимание задачи, которые поставил в своих указах от 7 мая 2012 г. В.В. Путин, можно утверждать, что для формирования результативной модели управления бюджетными ресурсами требуется существенно повысить качество бюджетного управления, используя методы увеличения ответственности исполнительных органов государственного управления и бюджетных учреждений за эффективность использования бюджетных средств. Обеспечение сбалансированности бюджета и устойчивости бюджетной системы является частью решения поставленной задачи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мир в процессе перемен: вызовы и возможности для России // Материалы научной конференции, посвященной 90-летию со дня рождения академика Н.Н. Иноземцева, 4 апреля 2011 г. / под ред. С.В. Чебанова. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 16–18.
2. Моисеев Н.Н. Устойчивое развитие или стратегия переходного периода. М.: Энергия, 1996. С. 14.
3. Шаров В.Ф. Устойчивость стохастических систем относительно части переменных // Автоматика и телемеханика. 1978. № 11. С. 63–71.
4. Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002. С. 9–40.

5. Шумпетер Й. Теория экономического развития: пер. с нем. М.: Прогресс, 1982. 455 с.
6. Родионова В.М. Современный этап бюджетной реформы: его особенности и пути осуществления // Финансы и кредит. 2003. № 15 (129). С. 6–22.
7. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под ред. А.Г. Грязновой М.: Финансы и статистика, 2002. С. 150.

REFERENCES

1. Mir v protsesse peremen: vyzovy i vozmozhnosti dlia Rossii. Materialy nauchnoi konferentsii, posviashchennoi 90-letiiu so dnia rozhdeniia akademika N.N. Inozemtseva, 4 april'ia 2011 [World in Transition: Challenges and Opportunities for Russia. Materials of scientific conference devoted to the 90th anniversary of academician NN Inozemtsev, April 4, 2011. Ed. S.V. Chebanov.]. IMEMO RAN, 2011, pp. 16–18. (In Russ.)
2. Moiseev N.N. Ustoichivoe razvitie ili strategiiia perekhodnogo perioda [The sustainable development or transition strategy]. M: Energiia — Energy, 1996. p. 14. (In Russ.)
3. Sharov V.F. Ustoichivost' stokhasticheskikh sistem otnositel'no chasti peremennykh [The stability of stochastic systems with respect to some of the variables]. Avtomatika i telemekhanika — Automatics and Telemechanics, 1978, no 11, pp. 63–71. (In Russ.)
4. Kondrat'ev N.D. Bol'shie tsikly kon'iunktury i teoriiia predvideniia [The large cycles of conjuncture and the theory of foresight]. Ekonomika — Economics, 2002, pp. 9–40. (In Russ.)
5. Shumpeter J. Teoriiia razvitiia: per. s nem. [The theory of Economic Development, trans. from German]. Progress, 1982. 455 p. (In Russ.)
6. Rodionova V.M. Sovremennyi etap biudzhethnoi reformy: ego osobennosti i puti osushchestvleniia [The current stage of the budget reform: its features and the implementation]. Finansy i kredit — Finance and Credit, 2003, no 15 (129), pp. 6–22, (In Russ.)
7. Finansovo-kreditnyi entsiklopedicheskii slovar' pod red. A.G. Griaznovoi [Encyclopedic dictionary of finance and credit ed. A.G. Gryaznova]., Finansy i statistika — Finance and Statistics, 2002, 150 p. (In Russ.)