

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2220-6469-2021-15-2-6-15
УДК 336.143(045)

Надлежащая бюджетная политика для меняющейся экономики

С.П. Соляникова

Финансовый университет, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0003-4377-8878>

АННОТАЦИЯ

Современные вызовы и кризисы XXI в. свидетельствуют о том, что бюджетная политика является надлежащим инструментом антициклического регулирования, обеспечения устойчивых темпов экономического роста и социальной справедливости. В этой связи изменились требования общества к качеству бюджетной политики, что сместило акценты при определении целей и выборе инструментов для ее реализации с позиции обеспечения устойчивых темпов экономического роста и принципов справедливого распределения доходов. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что для обеспечения надлежащего качества бюджетной политики нужно, чтобы ее цели и задачи соответствовали стратегическим целям развития публично-правового образования, а также необходима координация бюджетной и денежно-кредитной политики. Для достижения целей справедливости автор статьи предлагает дифференцировать инструменты межбюджетного перераспределения средств в зависимости от уровня долговой устойчивости регионов и использовать целевые гранты для мотивации органов власти публично-правовых образований к обеспечению устойчивого социально-экономического развития. В статье показано, что для совершенствования механизма формирования государственных программ и национальных проектов с целью повышения бюджетной эффективности необходим мониторинг соответствия налоговых расходов и бюджетных субсидий целевым индикаторам государственных программ.

Ключевые слова: бюджетная политика; надлежащее качество бюджетной политики; цели бюджетной политики; экономический рост; неравенство; налоговые расходы; бюджетные субсидии; государственные программы

Для цитирования: Соляникова С.П. Надлежащая бюджетная политика для меняющейся экономики. *Мир новой экономики*. 2021;15(2):6-15. DOI: 10.26794/2220-6469-2021-15-2-6-15

ORIGINAL PAPER

Appropriate Budgetary Policy for a Changing Economy

S.P. Solyannikova

Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0003-4377-8878>

ABSTRACT

The XXI century's contemporary challenges and crises indicate that fiscal policy is an appropriate tool for countercyclical regulation, ensuring sustainable economic growth and social justice. In this regard, society's requirements for the quality of budgetary policy have changed, which has shifted the focus in setting goals and choosing tools for its implementation from the position of ensuring sustainable economic growth and the principles of fair distribution of income. The analysis allows us to conclude that to ensure the proper quality of budgetary policy, its goals and objectives must correspond to the strategic goals of developing public law education, and coordination of budgetary and monetary policy is necessary. To achieve the goals of justice, the author of the article propose to differentiate the instruments of inter-budgetary reallocation of funds depending on the level of debt sustainability of the regions and to use targeted grants to motivate the authorities of public law entities to ensure sustainable socio-economic development. The article shows that for improvement of the formation mechanism of state programs and national projects and budget efficiency growth, it is necessary to monitor the compliance of tax expenditures and budget subsidies with the target indicators of state programs.

Keywords: budgetary policy; the proper quality of budgetary policy; objectives of budgetary policy; the economic growth; inequality; tax expenses; budget subsidies; government programs

For citation: Solyannikova S.P. Appropriate budgetary policy for a changing economy. *Mir novoi ekonomiki = The World of New Economy*. 2021;15(2):6-15. DOI: 10.26794/2220-6469-2021-15-2-6-15

© Соляникова С.П., 2021



ВВЕДЕНИЕ

Современные тенденции развития управления общественными финансами свидетельствуют, с одной стороны, о расширении круга задач, решаемых в процессе формирования и исполнения бюджетов публично-правовых образований, с другой — об изменении функций государства и повышении уровня требований со стороны общества к обоснованности направлений и объемов использования бюджетных средств, доступности и качеству государственных и муниципальных услуг, результативности деятельности институтов государственного сектора и эффективности расходов бюджетов. Например, как свидетельствует зарубежный и отечественный опыт, формирование инновационной экосистемы осуществляется сначала вокруг государственных институтов развития, а потом на расширяющееся предложение приходят частные инвесторы. В этой связи актуальной становится задача формирования бюджетной политики, способной в условиях современных вызовов обеспечить, во-первых, эффективное использование ограниченного объема бюджетных средств, во-вторых, сохранение потенциала воздействия бюджетной политики на социально-экономические процессы.

Как ответ на эти требования к управлению общественными финансами в научных публикациях, кодексах лучшей практики, подготовленных МВФ, ОЭСР, был введен термин *Good Budgetary Policy* (надлежащая бюджетная политика), позволяющий оценить степень соответствия целей и задач бюджетной политики, проводимой государствами, принципам эффективного и ответственного управления в рамках концепции *Good Budgetary Governance* (качество государственного управления), предполагающей повышение уровня прозрачности, открытости и инклюзивности управления финансами государственного сектора¹. В рамках реализации этих требований и с учетом современных вызовов бюджетная политика должна быть ориентирована на обеспечение долгосрочной устойчивости финансов государственного сектора на основе оценки рисков и использования бюджетных правил, повышения эффективности бюджетных расходов.

СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ

В современных условиях залогом «макроэкономического здоровья» государства служит бюджетная

политика, которая учитывает появление новых макроэкономических рисков и является стабилизирующим фактором социально-экономического развития государства, а не дополнительным источником рисков. При этом главным приоритетом в бюджетной политике является «тщательное соотнесение целей справедливости и эффективности»².

Фактически высокий уровень экономической неопределенности, глобализация, изменение структуры мировой экономики послужили основной причиной переосмысления роли бюджетной политики, так как возможности денежно-кредитной политики как инструмента макроэкономического регулирования показали свою ограниченность. «Кризис предоставил свидетельства того, что бюджетная политика является надлежащим инструментом антициклической политики в те времена, когда денежно-кредитная политика ограничена нулевым нижним пределом, финансовый сектор слаб или разрыв между потенциальным и фактическим объемом производства особенно велик»³.

Трансформация современных требований к разработке и реализации бюджетной политики происходит под влиянием ряда факторов:

- внешних, в том числе экономических (связанных с глобализацией, изменением структуры мирового хозяйства, высоким уровнем экономической неопределенности), политических (связанных с формированием нового общественного договора между государством и обществом), социальных (углубление неравенства, невозможность реализовать в полном объеме существующие социальные обязательства государства), демографических (изменение половозрастной структуры общества, проблемы миграции), технологических (связанных с развитием информационно-коммуникационных технологий);
- внутренних, связанных с (1) ростом государственного аппарата при снижении эффективности иерархически устроенной системы демократического управления и неспособностью обеспечить конкурентоспособность национальных экономик в рамках динамично меняющейся структуры мирового хозяйства, (2) недовольством граждан качеством государственных услуг и ростом стоимости содержания

² Recent developments and prospects in the public sector. Analytical Report. IMF, 2014. URL: <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fmexsr.pdf>.

³ From stabilization to sustainable growth. Annual report / Coll. auth.: under the leadership of D. Hawley, George. Clift, H. Riad. IMF, 2014. URL: <https://www.theguardian.com/society/2018/apr/26/rise-in-child-drug-runners-recruited-from-small-towns-research>.

¹ Draft principles of Budgetary Governance (OECD, 2013). URL: <http://gogov.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Draft-Principles-of-Budgetary-Governance.pdf>.

государственного аппарата в условиях отсутствия возможности у граждан и институтов гражданского общества влиять на принятие государством решений, затрагивающих их интересы.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «НАДЛЕЖАЩАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА»

Использование термина «надлежащая бюджетная политика» в кодексах лучшей практики МВФ, ОЭСР, программных документах органов государственной власти в России и за рубежом в контексте эффективного и ответственного управления общественными финансами предполагает определение этого понятия исходя из теории управления сложными социально-экономическими системами и публично-права.

В научных публикациях [1–8] по вопросам управления финансами общественного сектора и права надлежащий подход к управлению сложными социально-экономическими системами подразумевает способность влиять на ход событий. Поэтому надлежащая бюджетная политика должна преследовать как чисто финансовые (связанные с ростом доходов, повышением эффективности расходов бюджетов публично-правовых образований), так и общеэкономические цели, определяя меры и инструменты воздействия на национальную экономику и уровень жизни населения. Данное требование должно учитываться при определении целей, задач и инструментария реализации бюджетной политики на средне- и долгосрочную перспективу.

Надлежащая бюджетная политика в условиях современных вызовов — это программа деятельности органов власти, связанная с использованием государственных доходов и расходов для воздействия на макроэкономические условия с целью обеспечения устойчивых темпов экономического роста и принципов справедливого распределения доходов. Следовательно, надлежащая бюджетная политика должна обеспечить:

- условия для устойчивого экономического роста;
- проведение контрциклической или циклически нейтральной политики;
- доступ всех экономических субъектов к общественным благам, реализацию принципов справедливого распределения доходов и равного доступа к производственным и финансовым активам, адаптацию к требованиям меняющейся экономики;

- формирование оптимального по объему и рационального по структуре государственного долга, а также резервов для обеспечения макроэкономической и бюджетной устойчивости в неблагоприятных условиях.

Это, по нашему мнению, возможно при условии наличия четких, поддающихся контролю бюджетных правил и стратегических целей государственной политики, что обеспечит понимание гражданами, экономическими субъектами текущего, средне- и долгосрочного курсов правительства.

Надлежащий подход к разработке и реализации бюджетной политики в современной ситуации требует понимания, что параметры бюджета не должны расти быстрее экономики. В частности, в странах, устойчивость которых зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, циклические проблемы возникают, когда поступления от продажи природных ресурсов вызывают увеличение государственных расходов, создавая бюджетный импульс. Это происходит в тех случаях, когда динамика расходов бюджетов близко следует за ценами на природные ресурсы, тем самым усиливая экономические циклы. Проблемы устойчивости возникают, когда расходы таких стран больше, чем их ожидаемые долгосрочные поступления от природных ресурсов. Это может происходить, когда они экстраполируют временные повышения цен и потому исходят из неверной оценки стоимости своего природного богатства и (или) не формируют надлежащие бюджетные резервы для поддержания сложившегося уровня текущих расходов. Все это может вести к циклам резких подъемов и спадов, так часто наблюдающимся в богатых природными ресурсами странах. В этой связи при разработке и реализации надлежащей бюджетной политики необходимо исходить из оценки возможности государства поддерживать текущие расходы, сохранять оптимальный уровень налогообложения в долгосрочной перспективе, не создавая угрозы своей платежеспособности и не допуская невыполнения своих расходных обязательств.

Проведенное МВФ в 2006–2012 гг. исследование показывает, что меньшее неравенство связано с большей макроэкономической стабильностью и более устойчивым экономическим ростом [9]. Это означает, что при разработке бюджетной политики в современных условиях необходима ориентация не только на эффективное использование бюджетных средств, но и на реализацию принципов социальной справедливости.

Ни в государственных программах Российской Федерации (с учетом внесенных в 2018–2019 гг. Уточнений), ни в Основных направлениях бюджетной,



налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2020 г. и плановый период 2021–2022 гг. не содержится увязка целей расходования бюджетных средств с решением социальных проблем в разрезе Целей устойчивого развития ООН 2016–2030 гг. (Sustainable Development Goals — SDG), в частности с такими проблемами, которые были отражены в рамках Индекса 2019 и 2020 гг.⁴

Наиболее низкий показатель у России, даже по сравнению с Белоруссией и Казахстаном, по цели 10 «Сокращение неравенства внутри стран и между ними». Эта проблема не решается ни ориентацией социальных выплат на достижение прожиточного минимума (в том числе пенсионерам), которые финансируются за счет бюджетных средств (в том числе в рамках государственных программ Российской Федерации и субъектов федерации), ни ростом расходов бюджетов социальной направленности в абсолютном выражении.

Хотя неравенство неизбежно в экономической системе, основанной на рыночных принципах, высокий уровень неравенства может снижать социальную стабильность, привести к поляризации общества и в конечном счете снижению темпов экономического роста.

Инвестиции в образование и здравоохранение могут способствовать снижению неравенства в доходах в среднесрочной перспективе, решению проблемы бедности, сохраняющейся для нескольких поколений, повышению социальной мобильности населения и в конечном счете — сокращению региональных диспропорций и устойчивому экономическому росту.

При этом следует учитывать, что в последние десятилетия показатели здоровья населения определяются и другими факторами, помимо объема расходов на здравоохранение и состояния этой отрасли, в частности такими, как питание, образование, здоровый образ жизни.

Устранение сохраняющегося неравенства требует повышения уровня адресности бюджетных расходов, особенно в социальной сфере (образовании, здравоохранении).

Углубляет проблему неравенства *дифференциация регионов* по уровню социально-экономического развития, решить которую сложившаяся система межбюджетных отношений не способна. Результаты анализа официальной статистической информации свидетельствуют, что у субъектов Российской Федерации в 2016–2020 гг. не происходило значимого изменения уровня расчетной бюджетной обеспеченности, при этом регионы с примерно одинаковым — средним

или выше среднего по федеральному округу — уровнем ВРП на душу населения и расчетной бюджетной обеспеченности могут получать в 2019–2021 гг. разный объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (Тульская и Тверская области в ЦАО, Псковская область и Республика Карелия в СЗФО, Республика Дагестан и Чеченская Республика в СКФО, Республика Марий Эл и Кировская область в ПФО, Хабаровский край и Амурская область в ДФО и др.). На фоне роста межбюджетных трансфертов из федерального бюджета во многих регионах снижаются доходы населения от предпринимательской деятельности, возрастает удельный вес социальных выплат и заработной платы работающих в государственных и муниципальных учреждениях граждан.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ К РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ НАДЛЕЖАЩЕЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Темпы и уровень экономического роста обусловлены развитием реального производства, функционированием финансового сектора, условиями денежного обращения. Влияние инструментов реализации бюджетной политики на каждый из этих элементов велико. С одной стороны, движение финансовых ресурсов характеризует воспроизводственную структуру реального сектора экономики, а также составляет основу деятельности финансового рынка, с другой — монетарный атрибут формирования и перераспределения финансовых ресурсов влияет на основные элементы денежного обращения. Соответственно, при выборе инструментов реализации надлежущей бюджетной политики, нацеленной на обеспечение макроэкономической устойчивости, необходимо учитывать их влияние на:

- уровень цен (величину и структуру денежной массы);
- курс национальной валюты;
- процентную ставку (стоимость ресурсов) на финансовом рынке;
- характер перераспределения добавленной стоимости через бюджетную систему.

Так, надлежущая бюджетная политика может предотвращать перегрев экономики и возникновение связанных с ним проблем. Ограничение расходов бюджета может помочь сократить внутренний спрос, уменьшить необходимость в ужесточении денежно-кредитной политики, а также способствовать снижению давления краткосрочных притоков капитала на экономику, национальную валюту и финансовый

⁴ URL: <https://dashboards.sdindex.org/#/RUS>.

рынок. Соответственно, требуются индикаторы для оценки: (а) краткосрочной направленности бюджетной политики (например, не ведет ли бюджетная политика, стимулирующая экономический рост, к инфляции и увеличению дефицита счета текущих операций платежного баланса страны) и (б) платежеспособности (т.е. способности государства соблюдать динамические бюджетные ограничения в различные периоды времени).

Мировой финансовый кризис 2008–2011 гг. показал, что «в то время как денежно-кредитная политика вызвала снижение волатильности и рост ликвидности на североамериканских фондовых рынках, шоки были в основном национальные и оказались неэффективны в генерировании ликвидности в банковском секторе. Наоборот, шоки государственных расходов оказали положительное влияние на кредитование и потребление, особенно в Европе и Канаде. Кроме того, бюджетная политика также оказала позитивное международное побочное воздействие на потребление и кредитование, особенно для небольших экономик, таких как Канада» [10].

Рассмотренные направления и инструменты влияния надлежащей бюджетной политики на макроэкономическую устойчивость позволяют говорить об их тесной взаимосвязи и — как следствие — многозначном воздействии на экономические процессы, что ставит вопрос о последовательности и приоритетах бюджетной политики, необходимости комплексного использования различных инструментов ее реализации, координации с денежно-кредитной и тарифной политикой государства.

Соответственно, к *условиям*, обеспечивающим надлежащий подход к разработке и реализации бюджетной политики, по нашему мнению, относятся:

1. Соответствие целей, задач бюджетной политики стратегическим целям развития публично-правового образования.

2. Координация с денежно-кредитной и тарифной политикой.

Денежно-кредитная и государственная финансовая политика имеет различные, но пересекающиеся цели. Денежно-кредитная политика должна обеспечивать устойчивость денежной единицы, достаточность кредитных ресурсов в экономике, необходимый объем золотовалютных резервов, стабильный уровень цен. В этой связи денежно-кредитная политика, как и бюджетная, направлена на регулирование экономического роста, сдерживание инфляции, обеспечение занятости.

Например, ключевое место в антиинфляционной политике занимает укрепление доходной базы

бюджетов бюджетной системы страны, обеспечение их сбалансированности. В этой связи актуальными становятся: (а) выбор методов покрытия бюджетного дефицита, не имеющих инфляционных последствий; (б) разработка и реализация эффективной налоговой политики, повышение собираемости налогов; (в) рост эффективности расходов бюджетов разного уровня; (г) развитие рынка государственных и муниципальных ценных бумаг. При этом уровень развития рынка государственных и муниципальных ценных бумаг напрямую влияет на ликвидность банков, степень их финансовой устойчивости.

3. Последовательность в разработке и реализации бюджетной политики, оценка средне- и долгосрочных последствий ее реализации.

4. Идентификация и управление бюджетными рисками.

5. Разработка и реализация бюджетных правил в области доходов, расходов, привлечения средств из источников финансирования дефицита бюджета и управления государственным (муниципальным) долгом.

Анализ бюджетного законодательства Российской Федерации свидетельствует о том, что бюджетные правила в настоящее время установлены только в отношении использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, формирования Фонда национального благосостояния, размера дефицита бюджетов бюджетной системы, объема заимствований субъектов федерации и муниципальных образований, величины государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга и расходов на их обслуживание. Однако рост дефицитности региональных и местных бюджетов, а также числа нарушений субъектами федерации правил, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, свидетельствует о снижении уровня устойчивости бюджетной системы и недостаточности действующих правовых норм для обеспечения реализации надлежащей бюджетной политики в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы страны.

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ НАДЛЕЖАЩЕЕ КАЧЕСТВО БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?

В условиях низких темпов экономического роста и повышения неопределенности *надлежащая бюджетная политика должна обеспечивать подготовку к возможным спадам, поддерживая при этом баланс между целями роста и устойчивости, что требует пересмотра структуры основных параметров феде-*



рального бюджета на инклюзивной и способствующей экономическому росту основе. Решение этой задачи требует совершенствования налогообложения, повышения эффективности социальных расходов бюджета, проведения активной политики на рынке труда, а также роста бюджетных инвестиций в инфраструктуру и повышения качества и доступности государственных услуг в рамках реализации глобальных целей в области устойчивого развития ООН 2016–2030 гг. (Sustainable Development Goals — SDG) и национальных целей стратегического развития Российской Федерации на период до 2030 г.

Меняющаяся демографическая ситуация, технологический прогресс, углубление процессов глобализации порождают структурные проблемы. Старение населения обостряет проблему устойчивости системы государственного пенсионного обеспечения и здравоохранения. Технологический прогресс и цифровизация экономики обуславливают необходимость государственного финансового стимулирования создания новых рабочих мест, модернизации государственной инфраструктуры, в том числе в сфере оказания услуг образования и здравоохранения, удовлетворения потребностей населения в условиях стремительной урбанизации. Бюджетная политика и структура расходов бюджетов бюджетной системы должны изменяться адекватно современным трансформациям рынков товаров, услуг, труда, половозрастной структуры населения.

В XXI в. в условиях низких темпов экономического роста и повышения уровня неопределенности бюджетная политика должна обеспечивать условия не только для реализации расходных обязательств федеративного государства, но и для *снижения уровня неравенства (как социального, так и территориального) в стране*. Этот вызов невозможно игнорировать, так как без устранения территориального неравенства в России невозможно обеспечить устойчивые темпы экономического роста, социальную и финансовую стабильность, высокий уровень жизни населения.

При этом рост объема межбюджетных трансфертов (см. *таблицу*) не приводит ни к укреплению бюджетной устойчивости субъектов Российской Федерации, ни к снижению уровня дифференциации их социально-экономического развития [11]. Так, если в 2017 г. разница в уровне фактической бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными регионами составляла до предоставления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности 6,2 раза, а после — 2,6 раза, то в 2019 г. — 6,6 и 2,9 раза соответственно (см. *рисунок*).

Сохраняется дифференциация субъектов федерации по уровню ВРП на душу населения, располагаемым доходам на душу населения, уровню безработицы, предпринимательской активности и другим макроэкономическим показателям.

Учитывая неравномерность социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, обусловленную большим количеством факторов, на многие из которых не могут влиять регионы (неравномерность размещения производственных мощностей, полезных ископаемых и налогоплательщиков, демографические, исторические, природно-климатические, культурные и т.п. факторы), возрастают риски:

(а) углубления неравенства реальных доходов и уровня жизни населения в разных субъектах Российской Федерации;

(б) неконтролируемого (особенно в условиях приостановки требований Бюджетного кодекса Российской Федерации по размерам дефицита и государственного долга субъектов федерации в соответствии с Федеральным законом от 01.04.2020 № 103-ФЗ) роста как дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации, так и кредитов коммерческих банков в структуре государственного долга субъектов федерации. Реализация этих рисков, соответственно, повысит и нагрузку на федеральный бюджет, у которого уже и сейчас ограничены возможности для маневра и выделения дополнительных межбюджетных трансфертов.

Адекватный ответ на этот вызов может быть обеспечен при разработке и реализации бюджетной политики надлежащего качества, предполагающей:

1. *Уточнение инструментов обеспечения сбалансированности региональных бюджетов.*

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, замещение механизма самофинансирования территориальных бюджетов трансфертным финансированием приводит, во-первых, к ухудшению структуры их доходов; во-вторых, к занижению высокодоходными регионами своих собственных доходов и снижению у них стимулов к увеличению налоговой базы; в-третьих, стимулирует бюджетное иждивенчество со стороны регионов с неразвитой базой собственных доходов. Кроме того, реализация комплекса противоэпидемических мер и так привела к сокращению поступлений налогов на прибыль и имущество организаций, налога на доходы физических лиц в региональные бюджеты.

О невозможности обеспечения текущей и долгосрочной сбалансированности региональных бюджетов в рамках существующей системы разграничения доходов, расходных обязательств и бюджетных правил свидетельствует рост числа нарушений субъектами

Динамика межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, в 2009–2019 гг., млрд руб. / Dynamics of inter-budgetary transfers provided to the constituent entities of the Russian Federation from the federal budget in 2009–2019, billion roubles

Межбюджетные трансферты	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Перечислено – всего, млрд руб.	1474,20	1378,30	1470,24	1440,04	1487,95	1606,97	1500,40	1567,80	1690,10	1719,60	2387,20
динамика к предыдущему году, %		-6,5%	6,7%	-2,1%	3,3%	8,0%	-6,6%	4,5%	7,8%	1,7%	38,8%
Дотации, млрд руб.	579,80	522,70	563,50	524,48	609,14	783,92	644,00	656,20	758,98	832,00	924,00
динамика к предыдущему году, %		-9,8%	7,8%	-6,9%	16,1%	28,7%	-17,8%	1,9%	15,7%	9,6%	11,1%
Межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, в том числе:	704,30	855,60	906,74	915,56	878,81	823,05	856,40	911,60	931,10	887,70	1463,20
динамика к предыдущему году, %		21,5%	6,0%	1,0%	-4,0%	-6,3%	4,1%	6,4%	2,1%	-4,7%	64,8%
Субсидии, млрд руб.	435,90	411,40	509,17	570,92	515,61	400,65	371,20	356,50	419,81	397,00	556,60
динамика к предыдущему году, %		-5,6%	23,8%	12,1%	-9,7%	-22,3%	-7,4%	-4,0%	17,8%	-5,4%	40,2%
Субвенции, млрд руб.	153,20	378,60	337,47	284,21	273,72	308,16	312,80	334,30	326,15	309,30	396,60
динамика к предыдущему году, %		147,1%	-10,9%	-15,8%	-3,7%	12,6%	1,5%	6,9%	-2,4%	-5,2%	28,2%
Иные межбюджетные трансферты, млрд руб.	115,20	65,60	60,10	60,43	89,48	114,24	172,40	220,80	185,14	181,40	510,00
динамика к предыдущему году, %		-43,1%	-8,4%	0,5%	48,1%	27,7%	50,9%	28,1%	-16,2%	-2,0%	181,1%

Источник / Source: составлено автором на основе данных об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2009–2019 гг. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> / Compiled by the author based on data on the execution of the consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation for 2009–2019. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>.

Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации в части ограничений на объем заимствований и расходов на обслуживание государственного долга субъектов Российской Федерации в 2014–2020 гг.

Замещение рыночной задолженности бюджетными кредитами не решает проблему повышения долговой устойчивости субъектов Российской Федерации, только удешевляя обслуживание долга.

Решением проблемы для регионов с низкой долговой устойчивостью может быть предоставление целевой финансовой помощи, для других групп субъектов федерации — предоставление долгосрочных бюджетных кредитов на период до 10 лет, чтобы сбалансировать по срокам привлечения и погашения долговые обязательства регионов. Для регионов, у которых доходы бюджета за вычетом межбюджетных трансфертов целевого назначения снижаются более чем на 10%, можно возобновить практику предоставления бюджетных кредитов на период от 5 до 10 лет при условии разработки и успешной реализации стратегии социально-экономического развития субъекта феде-

рации и плана повышения его доходного потенциала. При этом в качестве мотивационных инструментов может выступать льготный период по кредиту, когда не уплачиваются ни проценты по кредиту, ни погашения в счет основной суммы долга.

2. Использование системы целевых грантов на основе оценки достигнутых публично-правовыми образованиями результатов для мотивации органов власти публично-правовых образований к обеспечению устойчивого социально-экономического развития.

Еще одним вызовом при разработке и реализации бюджетной политики можно считать необходимость соблюдения принципа наличия однозначной прямой связи между налоговыми расходами и ожидаемыми результатами реализации государственной (муниципальной) программы при минимальном уровне влияния других факторов, что должно быть предусмотрено в общих требованиях к оценке налоговых расходов публично-правовых образований.

В настоящее время финансовое обеспечение государственных программ Российской Федерации не всегда учитывает налоговые расходы в привязке

Разница в уровне фактической бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2017 году между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными регионами
(до и после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации)



Разница в уровне фактической бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2019 году между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными регионами
(до и после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации)

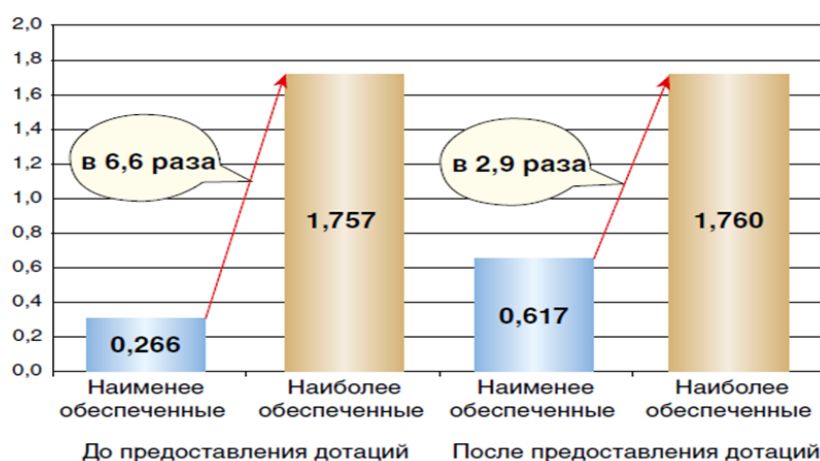


Рис. / Fig. Динамика уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации / Dynamics of the Level of Budgetary Provision of the Subjects of the Russian Federation

Источник / Source: составлено автором на основе данных об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2019 г. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/> / compiled by the author based on data on the execution of the consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation for 2019. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/>.

к *предусматриваемым программным мероприятиям и ожидаемым результатам*. Например, в целях формирования условий для ускоренного развития Дальнего Востока и превращения его в конкурентоспособный регион с диверсифицированной экономикой в 2016 г. введен комплекс налоговых льгот для участников региональных инвестиционных проектов, в том числе — специальных налоговых проектов. Однако государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» не содержит оценки налоговых расходов по предусмотренным налоговым преференциям и не отражает вклад налогового льготирования в достижение обозначенных в программе целей и задач, а также ожидаемых результатов. В этой связи *высок риск неэффективности налоговых расходов, который не идентифицируется и не оценивается*, что делает формальным и необоснованным «привязку» налоговых расходов к государственным программам Российской Федерации и субъектов федерации.

Оценка эффективности налоговых расходов публично-правовых образований требует и наличия достоверной и достаточной статистической базы с количественно оцениваемыми значимыми корреляционными связями за период не менее 10 лет, которая в настоящее время не всегда существует, поэтому необходимо начать формирование информационной базы для проведения таких оценок.

Сохраняется и *несоответствие целей бюджетного субсидирования целям (целевым индикаторам) государственных программ и формулировка результатов предоставления субсидий в соглашениях*. К примеру, по федеральному проекту «Экспорт продукции агропромышленного комплекса» индикатором получения результата является достижение объема экспорта продукции агропромышленного комплекса (в сопоставимых ценах) в размере 34 млрд долл. США к концу 2024 г. В то же время в рамках предоставления субсидии на возмещение недополученных

российскими кредитными организациями доходов по кредитам, выданным сельскохозяйственным товаропроизводителям по льготной ставке, результатом считается объем льготных краткосрочных (инвестиционных) кредитов, выданных заемщикам, заключившим соглашение о повышении конкурентоспособности, из расчета на рубль предоставленного размера субсидии. Однако увеличение объема выданных кредитов не означает, что происходит рост производства продукции и тем более повышение экспорта.

Результатом предоставления субсидии российским производителям колесных транспортных средств на компенсацию части затрат на содержание рабочих мест является поддержание получателем уровня среднемесячной начисленной заработной платы работников на предприятии за отчетный финансовый год не ниже среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников за отчетный финансовый год по полному кругу организаций по федеральному округу Российской Федерации, в котором получателем организовано производство транспортных средств. Однако целью подпрограммы «Развитие транспортного и специального машиностроения» является развитие высокотехнологичного и конкурентоспособного на внутреннем и внешних рынках производства российской техники транспортного и специального машиностроения с высоким уровнем добавленной стоимости и локализацией наиболее критически важных технологий и компонентов, с установлением индикатора результативности в виде расчета индекса производства по отношению к предыдущему году. Прямая корреляция между поддержанием уровня заработных плат работников и ростом индекса производства продукции отсутствует.

Это обуславливает необходимость дальнейшего совершенствования механизма формирования государственных программ и национальных проектов с целью повышения бюджетной эффективности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ/REFERENCES

1. Kattel R., Mazzucato M., Ryan-Collins J., Sharpe S. The economics of change: Policy and appraisal for missions, market shaping and public purpose. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series. 2018;(06). URL: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/iipp-wp-2018-06_1.pdf
2. Canning D., Pedroni P. Infrastructure and long-run economic growth. 1999. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.489.6497&rep=rep1&type=pdf>
3. Cangiano M., Curristine T.R., Lazare M., eds. Public financial management and its emerging architecture. Washington, DC: International Monetary Fund; 2013. 468 p. DOI: 10.5089/9781475531091.071
4. Рассел Д., Коэн Р. Юридическая ответственность. Пер. с англ. VSD; 2012. Russell D., Cohen R. Legal responsibility. Transl. from Eng. VSD; 2012.



5. Mazzucato M., Semieniuk G. Public financing of innovation: New questions. *Oxford Review of Economic Policy*. 2017;33(1):24–48. DOI: 10.1093/oxrep/grw036
6. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation — Resurrecting the demand side. *Research Policy*. 2007;36(7):949–963. DOI: 10.1016/j.respol.2007.03.003
7. Foray D., Mowery D.C., Nelson R. Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs? *Research Policy*. 2012;41(10):1697–1702. DOI: 10.1016/j.respol.2012.07.011
8. Гринберг Р.С., Савченко П.В., ред. Российская социально-экономическая Система: реалии и векторы развития. 2-е изд. М.: ИНФРА-М; 2016. 460 с.
Grinberg R.S., Savchenko P.V., eds. Russian socio-economic system: Realities and vectors of development. 2nd ed. Moscow: INFRA-M; 2016. 460 p. (In Russ.).
9. Лагард К. Выступление на Ежегодных совещаниях: Предстоящий путь — меняющаяся мировая экономика, меняющийся МВФ. Пер. с англ. 12.10.2012. URL: <http://www.imf.org/external/russian/np/speeches/2012/101212ar.pdf>
Lagarde C. Annual Meetings speech: The road ahead — A changing global economy, a changing IMF. Oct. 12, 2012. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp101212a>
10. Gagnon M.-H., Gimet C. The impacts of standard monetary and budgetary policies on liquidity and financial markets: International evidence from the credit freeze crisis. *Journal of Banking & Finance*. 2013;37(11):4599–4614. DOI: 10.1016/j.jbankfin.2013.04.003
11. Барбашова Н.Е. Создает ли методика межбюджетного выравнивания отрицательные стимулы для инфраструктурного развития регионов? *Финансы: теория и практика*. 2021;25(1):22–34. DOI: 10.26794/2587–5671–2021–25–1–22–34
Barbashova N.E. Does intergovernmental equalization create disincentives for regional infrastructural development? *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*. 2021;25(1):22–34. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587–5671–2021–25–1–22–34

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR



Светлана Петровна Соляникова — кандидат экономических наук, доцент, руководитель Департамента общественных финансов финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия

Svetlana P. Solyanikova — Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, Head of the Department of Public Finance of Faculty of Finance, Financial University, Moscow, Russia
SSolyannikova@fa.ru

Статья поступила 15.03.2021; после рецензирования 30.03.2021; принята к публикации 15.04.2021.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article was received on 15.03.2021; revised on 30.03.2021 and accepted for publication on 15.04.2021.

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