

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА В РАМКАХ ПОПРАВКИ 2022 ГОДА

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF A BALANCED BUDGET WITHIN THE FRAMEWORK OF THE 2022 AMENDMENTS

Бибиллов А. А., студент 4 курса бакалавриата, ВШГА МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва

Болдырева А.В., студентка 4 курса бакалавриата, ВШГА МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва

Bibilov A. A., aleks.boldyreva@mail.ru

Boldyreva A.V., aleks.boldyreva@mail.ru

Аннотация

Целью данной статьи выбрана оценка состояния и перспектив соблюдения принципа сбалансированности бюджета в бюджетной политике Российской Федерации в контексте изменения макроэкономических условий. Актуальность выбранной темы определена существенно возросшим уровнем неопределенности в прогнозах формирования доходной части бюджетов всех уровней на фоне усиления санкционного давления, торможения темпов экономического развития. Проводимая специальная военная операция и принятые на себя правительством страны обязательства в социальной сфере на фоне возросших рисков снижения доходной части требуют укрепления бюджетного потенциала. В этой связи дана оценка основных параметров бюджетного процесса страны с акцентом на изменения 2022 года.

Annotation

The purpose of this article is to assess the state and prospects of the principle of balancing the budgets of the budget system of the Russian Federation in the context of changing macroeconomic conditions of fiscal policy. The relevance of the

chosen topic is determined by a significantly increased level of uncertainty in the forecasts of formation of the revenue part of the federal budget of the Russian Federation against the background of increasing sanctions pressure, slowdown in the pace of economic development. The special military operation conducted and the commitments undertaken by the government of the country in the social sphere require strengthening the budgetary potential. In this regard, the main parameters of the budget process of the country are assessed, with a focus on changes in 2022.

Ключевые слова: бюджет, сбалансированность бюджета, бюджетные средства, долговая политика, нефтегазовые доходы, санкции, фонд национального благосостояния.

Keywords: budget, budget balance, budgetary funds, debt policy, oil and gas revenues, sanctions, sovereign wealth fund.

1. Сбалансированность бюджета в системе принципов бюджетной политики Российской Федерации

Обобщенно под принципом организации государственных или муниципальных финансов понимается основание их организации, фиксирующее и упорядочивающее финансовые отношения, отражающее объективные связи и закономерности развития государственных и муниципальных финансов. Можно выделить два укрупненных подхода к классификации принципов организации государственных и муниципальных финансов: общетеоретический и нормативно-правовой. Общетеоретический подход представлен точками зрения различных авторов на выявление принципиальных основ функционирования государственных и муниципальных финансов. В свою очередь, нормативно-правовой подход предполагает закрепление основополагающих принципов организации финансов в форме правил или основ, присущих деятельности государства. При этом теоретический подход отражает обобщенный и разносторонний взгляд на принципы финансов, а нормативно-правовой – более узкий, но и более конкретный. Примером общетеоретического подхода к выделению принципов государственных и муниципальных финансов является отнесение к ним:

единства, сбалансированности, целевой направленности, диверсификации, стратегической ориентированности.

С правовой точки зрения совокупность принципов организации государственных и муниципальных финансов формируется такими источниками как Конституция РФ, Бюджетный кодекс, законодательство о функционировании местных органов власти, другие источники права, устанавливающие концептуальные основы функционирования российской финансовой системы. Основополагающим источником права, в котором закреплены базовые условия функционирования бюджетной системы Российской Федерации и ее бюджетного устройства, выступает Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Между нормативно-правовым и теоретическим (также его можно именовать исследовательским, неправовым) подходами к определению состава принципов осуществления финансовой деятельности государства прослеживается значимое различие. Оно состоит в том, что нормативно-правовой подход явно и однозначно определяет состав принципов и их содержание. Теоретический же подход характеризуется наличием множества подходов к выделению подобных принципов, попытками их классификации, критикой иных подходов. В отдельных исследованиях выделяется критика современной системы принципов построения бюджетной системы РФ. К примеру, Ю.В. Нуретдинова и Ю.В. Егорова отмечают, что некоторые принципы построения бюджетной системы РФ содержательно таковыми не являются – а другие – реализуются как принципы не в полной мере.

В настоящей статье рассматривается состояние реализации принципа сбалансированности бюджета, закрепленного в ст. 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В актуальной трактовке принципа сбалансированности он означает равенство бюджетных расходов и суммы доходов бюджета, поступлений источников финансирования его дефицита. Подобная трактовка не в полной мере соответствует принятой в международной практике концепции «balanced budget», согласно которой

государственные расходы приравниваются объему государственных доходов. Фактически, по букве закона принцип сбалансированности бюджета означает необходимость покрытия расходов доходами бюджета или иными источниками (источниками финансирования дефицита). Другими словами, бюджетная политика Российской Федерации во многом схожа с политикой большинства стран, предусматривающей возможность несбалансированного в узком смысле (с точки зрения соотношения доходов и расходов) бюджета как инструмента регулирования экономики.

2. Современная конъюнктура применения принципа сбалансированности бюджета в бюджетном процессе Российской Федерации

Реализация принципа сбалансированности бюджета в его правовой трактовке для Российской Федерации проявляется в следующих отличительных чертах. Во-первых, в условиях высокой зависимости от нефтегазовых доходов Минфин России фактически учитывает два вида дефицита бюджета – нефтегазовый и ненефтегазовый (см. рис. 1). При этом, если нефтегазовые параметры консолидированного бюджета указывают на

частные случаи профицитного состояния, то без учета нефтегазовых доходов бюджет остаётся строго дефицитным.

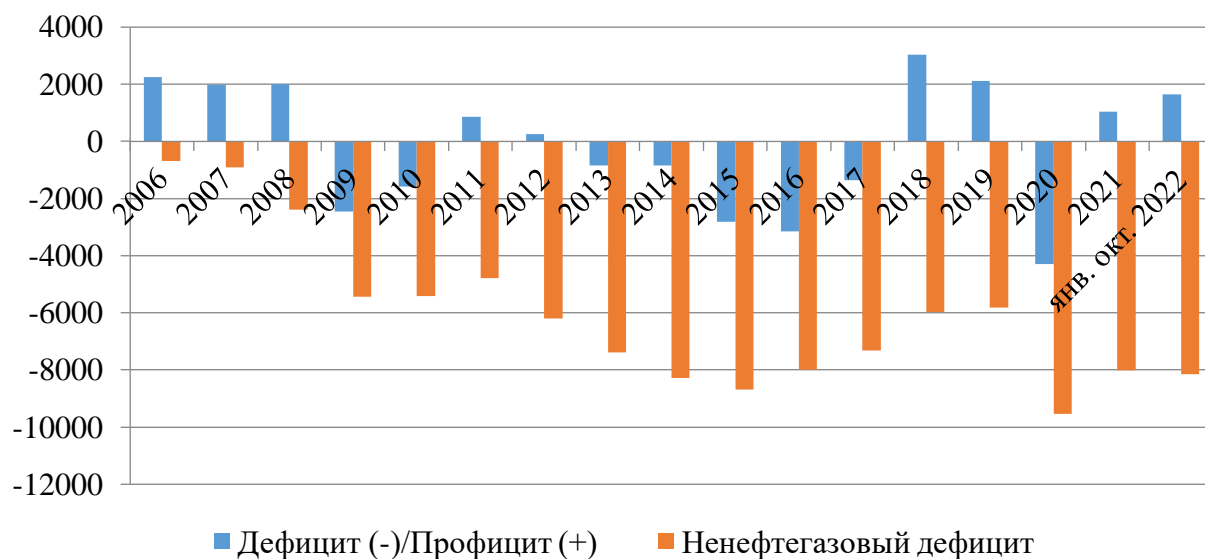


Рисунок 2 – Динамика доходов федерального бюджета Российской Федерации млрд. руб.¹

Таким образом, сбалансированность бюджета в Российской Федерации в отношении консолидированного (актуально и для федерального) бюджета обеспечивается во многом на базе доходов от экспорта углеводородов. Этот факт приводит к выводу о том, что финансовые власти страны не обладают в полной мере контролем над доходами бюджета (во многом эти доходы варьируются в зависимости от рыночной конъюнктуры). Схожая ситуация наблюдается и в отношении нижестоящих бюджетов, но роль стабилизирующего фактора в них уже играют межбюджетные трансферты.

Во вторых, в условиях неблагоприятной макроэкономической и политической обстановки снижается качество планирования доходов консолидированного и федерального бюджета. Так, в Законе о федеральном бюджете на 2022 – 2024 гг. для 2022 г. был запланирован профицит в 1,3 трлн.

¹ Краткая информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации / Минфин России

руб.² Фактически Минфином прогнозируется дефицит в 1,3 трлн. руб.³ Аналогичным образом, для 2023 г. ранее планировался профицит в 299 млрд. руб.

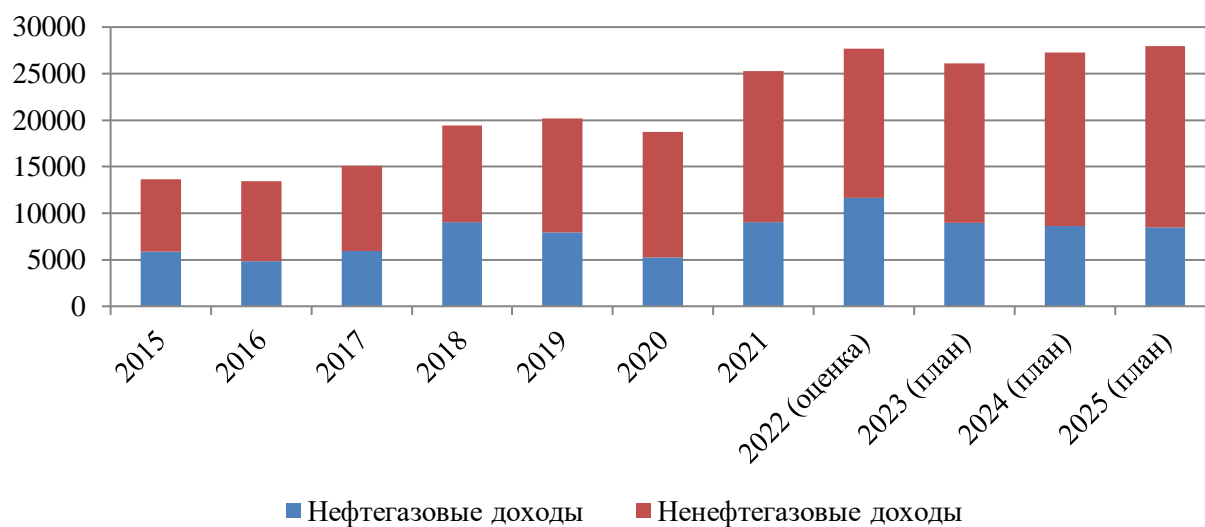


Рисунок 2 – Динамика доходов федерального бюджета Российской Федерации млрд. руб.⁴

Из приведенных данных можно сделать вывод о снижении качества бюджетного планирования и прогнозирования и фактической нецелесообразности трехлетних бюджетов. В подобных условиях снижается достоверность прогнозов доходов федерального бюджета. При этом Минфином прогнозируется торможение темпов роста доходов федерального бюджета с явным акцентом на роль ненефтегазовых доходов. В отношении перспектив реализации принципа сбалансированности бюджета Российской Федерации наиболее значимыми видятся следующие вопросы:

- насколько доходная часть консолидированного и федерального бюджета будет способна обеспечить растущие расходы в условиях политического давления на экономику страны, рост социальных расходов, а также расходов, напрямую относящихся к ведению федерального центра.

² Федеральный закон от 06.12.2021 N 390-ФЗ "О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов" // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402647/ (дата обращения: 12.01.2023)

³ Приводится по: Проект Федерального закона О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов / Минфин России. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (дата обращения: 12.01.2023)

⁴ Там же

Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» показывает, что Правительство Российской Федерации планирует рост доходов бюджета недостаточным для покрытия растущих расходов. Это видно по возрастающему в горизонте до 2023 г. дефициту бюджета⁵;

- с точки зрения нефтегазовых доходов: насколько благоприятной будет ситуация на мировом рынке топливно-энергетических ресурсов, а также насколько устойчивы к политическим рискам каналы российского экспорта углеводородов;

- с точки зрения ненафтегазовых доходов: насколько в условиях снижающейся деловой активности и доходов населения налоговый потенциал бюджета позволит обеспечивать рост поступлений в бюджет. Проведенный анализ показал, что в 2021 г. значимую роль в формировании доходной части бюджета сыграл НДС по произведенным внутри страны товарам и услугам, а также по импорту. При этом с 2019 г. НДС взимается по повышенной ставке, а в 2022-2023 гг. Минфином и Банком России прогнозируются отрицательные темпы роста ВВП. Следовательно, потенциал роста неналоговых доходов может быть ограничен.

Ответы на поставленные вопросы характеризуются высоким уровнем неопределенности и преимущественно неблагоприятными условиями формирования доходов федерального бюджета. С точки зрения способности доходной части обеспечить сбалансированность бюджета, Правительством Российской Федерации признается ряд проблем и ограничений. С одной стороны, на 2023-2025 гг. запланировано повышение расходов на национальную оборону и национальную безопасность (в 2023 г. суммарно в объеме 1,93 трлн. руб.⁶). Само по себе это повышение проблемой не является

⁵ Приводится по: Проект Федерального закона О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов / Минфин России. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (дата обращения: 12.01.2023)

⁶ Приводится по: Проект Федерального закона О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов / Минфин России. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (дата обращения: 12.01.2023)

и продиктовано актуальными национальными интересами. Проблемой является необходимость для покрытия этих расходов использовать средства Фонда Национального Благосостояния (ФНБ), а также факт торможения роста расходов на здравоохранение, образование, национальную экономику.

Таблица 1 - Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2021-2025 гг., млрд. рублей⁷

источники	2021 (отчет)	2022 (оценка)	2023	2024	2025
Финансирования дефицита	-524,3	1 313,10	2 925,30	2192,6	1 264,30
%% к ВВП в том числе	0,4	0,9	2	1,4	0,7
Государственные заимствования	1 703,30	-1 123,50	1 597,80	1 989,40	1 932,20
Средства ФНБ	14,1	3 196,80	2 902,60	1 302,50	2,4
Иные источники: в том числе	-2 241,70	-760,2	-1 575,20	-1 099,30	-670,3
Приватизация	5,3	7,4	1,5	1,5	1,5
Прочие источники	-2 246,90	-767,6	-1 576,70	-1100,8	-671,8

Как следует из параметров федерального бюджета, уже в 2022 г. свыше 3 трлн. руб. было привлечено на финансирование дефицита бюджета. В 2023 г. планируется направить на эти цели 2,9 трлн. руб. Ситуация с покрытием дефицита бюджета усугубляется закрытием для Российской Федерации внешних рынков заимствований и блокированными золотовалютными резервами (по оценкам Минфина, иностранными государствами было заблокировано порядка 50% резервов страны на сумму 300 млрд. долл. США⁸).

3. Растущая нагрузка на бюджет со стороны регионального дефицита и снижение качества финансового планирования: угрозы реализации принципа сбалансированности

Отличительной чертой доходов федерального бюджета 2021 г. является превышение более чем на 30% их объема относительно целевых значений Минфина. Общий объем поступления доходов федерального бюджета превысил прогнозируемый на 6 521,3 млрд. рублей, или на 34,8%,

⁷ Там же

⁸ Приводится по: Минфин заявил о заморозке \$300 млрд золотовалютных резервов из-за санкций / РБК. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/13/03/2022/622dd6ee9a7947081b63341c> (дата обращения: 12.01.2023)

главным образом за счет роста нефтегазовых доходов, доля которых по сравнению с 2020 годом увеличилась на 7,8 процентных пункта.

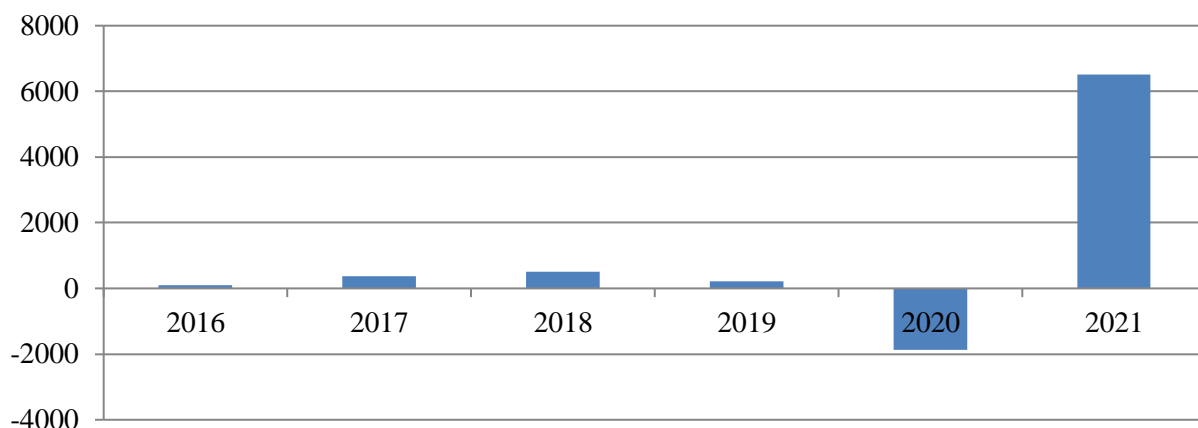


Рисунок 3 - Объем превышения фактических поступлений по сравнению с уточненным прогнозом поступления доходов, млрд. руб.⁹

Основное влияние оказало увеличение мировых цен на углеводородное сырье, рост обменного курса доллара США по отношению к рублю, а также прибыли в нефтегазовом и металлургическом секторах экономики. Другими словами, рост доходов был во многом не ожидаемым. Проблема проявляется в том, что внутри календарного года на качество бюджетного планирования и финансовые возможности государства может оказать существенное влияние фактор, не находящийся в сфере прямого контроля государства

На современном этапе своего развития российская бюджетная система была построена на принципах федерализма, что определило наличие в ней трех уровней. Системной проблемой функционирования бюджетной системы становится поступательное ухудшение состояния бюджетов нижестоящих уровней. В числе прочего наблюдается поступательное снижение числа регионов доноров в межбюджетных отношениях. Если в середине 2000-х гг. число таких регионов превышало 20, то в 2021-м году составляет 13 регионов¹⁰. В рамках действующей бюджетной системы РФ общий тренд

⁹ Заключение на отчет Правительства об исполнении федерального бюджета за 2021 год / Счетная палата
Режим доступа: <https://ach.gov.ru/audit/budget-2021#revenues> (дата обращения: 12.01.2023)

¹⁰ Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации [Приказ Минфина России от 11.11.2020 N 1030]. – Текст: электронный // Минфин России. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/11/main/11_11_2020__1030.pdf (дата обращения: 12.01.2023)

изменения этой проблемы состоит в поступательном усилении региональных различий в уровне обеспеченности бюджетов субъектов федерации собственными источниками доходов. Так, по данным Минфина России, лишь 12 субъектов федерации в 2018 г. не получали дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности¹¹. В 2022-м году количество получающих дотации регионов существенно не изменяется¹².

Фактически, субъектами федерации и органами местного самоуправления принцип самостоятельности не может быть реализован в полной мере. Ограниченность их самостоятельности проистекает из того, что в бюджетных вопросах они обладают некоторыми правами в организации бюджетного процесса, но не абсолютными правами. К примеру, субъекты федерации и органы местного самоуправления могут принимать соответствующие законы и решения по организации бюджетного процесса, но общие основы организации бюджетного процесса регламентирует именно Бюджетный кодекс РФ.

На практике ни один из субъектов управления в РФ, кроме федеральной власти (точнее – федеральных законодателей) не имеет прав на установление каких либо налогов и сборов в рамках бюджетного процесса. Налоговый кодекс относит это право исключительно Российской Федерации, явно определяя при этом закрытый перечень федеральных, региональных и местных налогов¹³. Подавляющее большинство субъектов федерации характеризуются низкой бюджетной самостоятельностью, в условиях неблагоприятного состояния экономики объем межбюджетных трансфертов в их отношении лишь возрастёт. Как следует из проекта бюджета на 2023-2025 гг., Правительство намерено увеличить расходы на национальную

¹¹ Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации / Официальный сайт Минфина РФ URL https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=120031&order_4=P_DATE&dir_4=DESC&is_new_4=1&page_4=1&area_id=4&page_id=2104&popup=Y (дата обращения: 12.01.2023)

¹² Там же

¹³ Нуретдинова Ю.В., Егорова Ю.В. Организационные принципы бюджетной системы Российской Федерации / В сборнике: Проблемы и перспективы экономических отношений предприятий авиационного кластера сборник материалов. - 2017. - С. 98-103.

безопасность более чем на 1,6 трлн. руб.¹⁴ При этом тенденции развития экономики таковы, что существенного роста доходов федерального бюджета не прогнозируется.

Заключение. Особенности формирования доходной и расходной части федерального бюджета государства определяются под воздействием широкой совокупности факторов, включающих в себя приоритеты государственной экономической политики, потенциал бюджетной системы государства и других. Выявлены актуальные проблемы формирования доходной части федерального бюджета Российской Федерации. Основными проблемами формирования доходной части федерального бюджета решено считать высокий уровень развития теневой экономики, проблемы налогового контроля, а также зависимость от нефтегазовых доходов бюджета в условиях нестабильной ситуации с ценами на углеводороды на мировом рынке. Сформулирован вывод о том, что из прогнозируемых параметров сбалансированности федерального бюджета Российской Федерации и наблюдаемых тенденций экономического развития можно проследить явную и острую потребность в повышении доходов федерального бюджета.

Литература

1. Заключение на отчет Правительства об исполнении федерального бюджета за 2021 год / Счетная палата Режим доступа: <https://ach.gov.ru/audit/budget-2021#revenues> (дата обращения: 12.01.2023)

Зарипов Р.Р. Правовые основы сбалансированности федерального бюджета // Заметки ученого. 2022. № 3-1. С. 337-340.

2. Минфин заявил о заморозке \$300 млрд золотовалютных резервов из-за санкций / РБК. Режим доступа:

¹⁴ Приводится по: Проект Федерального закона О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов / Минфин России. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (дата обращения: 12.01.2023)

<https://www.rbc.ru/economics/13/03/2022/622dd6ee9a7947081b63341c> (дата обращения: 12.01.2023)

3. Нуретдинова Ю.В., Егорова Ю.В. Организационные принципы бюджетной системы Российской Федерации / В сборнике: Проблемы и перспективы экономических отношений предприятий авиационного кластера сборник материалов. - 2017. - С. 98-103.

4. Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации [Приказ Минфина России от 11.11.2020 N 1030]. – Текст: электронный // Минфин России. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/11/main/11_11_2020__1030.pdf (дата обращения: 12.01.2023)

5. Проект Федерального закона О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов / Минфин России. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (дата обращения: 12.01.2023)

6. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации / Официальный сайт Минфина РФ URL https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=120031&order_4=P_DATE&dir_4=DESC&is_new_4=1&page_4=1&area_id=4&page_id=2104&popup=Y (дата обращения: 12.01.2023)

7. Федеральный закон от 06.12.2021 N 390-ФЗ "О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов" // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402647/ (дата обращения: 12.01.2023)

Literature

1. Opinion on the Government report on the execution of the federal budget for 2021 / Accounts Chamber Mode of access: <https://ach.gov.ru/audit/budget-2021#revenues> (access date: 12.01.2023).

2. Zarirov R.R. Legal Basis for Balancing the Federal Budget // Notes of the Scientist. 2022. № 3-1. C. 337-340.
3. Ministry of Finance announced the freezing of \$300 billion in foreign exchange reserves due to sanctions / RBC. Access mode: <https://www.rbc.ru/economics/13/03/2022/622dd6ee9a7947081b63341c> (access date: 12.01.2023).
4. Egorova Yu.V. Organizational principles of the budget system of the Russian Federation / In the collection: Problems and prospects of economic relations of enterprises of aviation cluster collection of materials. - 2017. - C. 98-103.
5. On approval of the lists of the subjects of the Russian Federation in accordance with the provisions of paragraph 5 of Article 130 of the Budget Code of the Russian Federation [Order of the Ministry of Finance of Russia from 11.11.2020 N 1030]. - Text: electronic // Ministry of Finance of Russia. - URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/11/main/11_11_2020__1030.pdf (date of reference: 12.01.2023)
6. Draft Federal Law On the Federal Budget for 2023 and for the planning period of 2024 and 2025 / Ministry of Finance of Russia. Mode of access: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/BG_2023.pdf (date of reference: 12.01.2023)
7. Distribution of subsidies for fiscal capacity equalization of the subjects of the Russian Federation / Official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation URL https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=120031&order_4=P_DATE&dir_4=DESC&is_new_4=1&page_4=1&area_id=4&page_id=2104&popup=Y (date of access: 12.01.2023).
8. Federal law dated 06.12.2021 N 390-FZ "About the federal budget for 2022 and for the planning period of 2023 and 2024 years" // CIIC ConsultantPlus. Mode of access: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402647/ (date of reference: 12.01.2023)