

Научная статья

Original article

УДК 658.14

DOI 10.55186/27131424\_2023\_5\_3\_14



**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОМ ГОСУДАРСТВА:  
АНАЛИЗ И ОПТИМИЗАЦИЯ**

**STRATEGIC MANAGEMENT OF THE STATE BUDGET: ANALYSIS AND  
OPTIMIZATION**

**Арсаханова Зина Абдуловна**, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «финансов, кредита и антимонопольного регулирования», Чеченский государственный университет имени А. А. Кадырова (366021 Россия, г. Грозный, ул. Асланбека Шерипова, д. 32), тел. +7(495)816-13-11, mguspaeva@mail.ru

**Zina A. Arsakhanova**, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Professor, Department of Finance, Credit and Antimonopoly Regulation, Kadyrov Chechen State University (32 Aslanbek Sheripov st., Grozny, 366021 Russia), tel. +7(495)816-13-11, mguspaeva@mail.ru

**Аннотация.** Учитывая наличие перманентных нарушений выполнения целевых показателей бюджетов различных уровней и глубокий финансовый кризис в стране, вызванную как политическими, так и экономическими факторами, в настоящее время возникает объективная необходимость формирования качественно новой модели бюджетного менеджмента в РФ, неотъемлемой составляющей которой должна стать система целевых ориентиров выполнения

показателей бюджета, которая предполагает не только формализацию направлений бюджетной политики, но и количественные таргеты, четко прописан механизм их достижения и ответственность за их выполнение. Разработка предложений по нормативному обеспечению системы управления бюджетом в РФ предполагает анализ существующих предпосылок относительно основных ориентиров бюджетного менеджмента, изложенных в нормативно-правовых актах. На современном этапе развития отечественное законодательство в сфере управления бюджетом, кроме принятия Федерального Закона «О федеральном бюджете», предусматривает также ежегодное разработка Основных направлений бюджетной политики (бюджетной резолюции), которые объединяют прогнозные макропоказатели, приоритетные задачи и целевые ориентиры в сфере бюджетной и налоговой политики РФ. В контексте данного исследования был проведен детальный анализ вышеупомянутого документа с точки зрения наличия положений, которые, по своей сути, можно считать прототипами фискальных правил за период с 1996 по 2021 год.

**Abstract.** Taking into account the presence of permanent violations of the implementation of budget targets at various levels and the deep financial crisis in the country caused by both political and economic factors, there is now an objective need to form a qualitatively new model of budget management in the Russian Federation, an integral component of which should be a system of targets for the implementation of budget indicators, which involves not only the formalization of the directions of budget policies, but also quantitative targets, the mechanism of their achievement and responsibility for their implementation are clearly spelled out. The development of proposals for the regulatory support of the budget management system in the Russian Federation involves the analysis of existing prerequisites regarding the main guidelines of budget management set out in regulatory legal acts. At the present stage of development, domestic legislation in the field of budget management, in addition to the adoption of the Federal Law "On the Federal Budget", also provides for the annual development of the Main Directions of Budget Policy (budget resolution), which combine forecast macro indicators, priorities and targets in the field of budget and tax policy of the

Russian Federation. In the context of this study, a detailed analysis of the above-mentioned document was carried out from the point of view of the existence of provisions that, in essence, can be considered prototypes of fiscal rules for the period from 1996 to 2021.

**Ключевые слова:** *точка зрения, бюджет, закон, предложения, управление*

**Keywords:** *point of view, budget, law, proposals, management*

Можно отметить, что количественные ориентиры были поданы преимущественно при определении показателей дефицита бюджета и размера государственного долга, что в целом соответствует мировому опыту, для которого также характерно установление прежде всего долговых правил и правил бюджетного баланса, а также является отражением проевропейского курса финансовой политики и принятие во внимание ограничений, установленных Маастрихтским соглашением [2].

В то же время важное значение имеет анализ эффективности установления подобных ограничений, для чего сравнивались предельные уровни государственного долга, определены положениями бюджетной резолюции на соответствующий год, а также фактические уровни государственного долга по результатам бюджетного года за период 1999-2020 годов.

Причем стоит отметить тот факт, что в разрезе анализируемого периода не всегда имело место количественное определение предельного уровня государственного долга, что позволяло лишь частично проанализировать сложившуюся ситуацию [5].

В период 2002-2005 годов имело место ежегодное определение предельного объема государственного долга, причем стоит отметить постепенное установление более жестких лимитов в течение периода, которое сопровождалось снижением уровня фактического показателя государственного долга, уровень которого, при этом ни разу не превышал установленного ограничением значения [10].

Итак, стоит отметить довольно интересную тенденцию по определению положений относительно объемов государственного долга в период 2006-2010

годов. Так, направлениям бюджетной политики на 2006 год не был определен количественный лимит показателя, однако на протяжении 2007-2008 годов предполагалось «удержание объема государственного долга относительно валового внутреннего продукта на уровне не выше, чем в предыдущем году», а на 2010 год лимит для исследуемого показателя ограничивался его содержанием на экономически безопасном уровне [4]. При этом в вышеупомянутый период происходил постепенный рост уровня государственного долга по ВВП, начиная с 2007 года.

Следующим этапом развития основных направлений бюджетной политики по установлению ограничений уровня государственного долга можно считать 2011-2021 годы. В течение этого периода было характерным определение количественных лимитов, которые, однако, сопровождались перманентными нарушениями определенных ограничений по итогам бюджетного периода и постоянным ростом уровня государственного долга [7].

Исходя из этого, стоит отметить также тот факт, что если в течение 2011-2013 годов принятие бюджетной резолюции, скорее всего, сопровождалось оптимистичными прогнозами макроэкономических показателей и соответственно установлением более жестких лимитов, по сравнению с предыдущим годом, то, начиная с 2014 года был характерным постоянный рост предела предельно допустимого уровня государственного долга, которая по состоянию на 2021 год достигала 55% от ВВП [11].

Соблюдение правила бюджета предусматривает, что годовой структурный дефицит сектора государственного управления остается в рамках среднесрочных целей конкретной страны. При этом для стран с коэффициентом задолженности значительно ниже, чем 60 % от ВВП, среднесрочные цели годового структурного дефицита бюджета разрешено определять на уровне 1 % от ВВП, но лишь при условии, что это не является угрозой для долгосрочной финансовой устойчивости [9]. В противном случае этот показатель не может превышать 0,5% от ВВП.

Условиями фискального договора предусмотрена также необходимость применения странами автоматических механизмов коррекции для устранения

значительных отклонений от среднесрочных целей. Значительным отклонением считается ситуация, если одно из определенных условий нарушается, а другое полностью или частично не достигается [3]. Условия, которые должны соблюдаться страны в соответствии с фискальным договором, определены следующим образом:

– отклонения от среднесрочных целей или пути корректировки (страны, не достигают своих среднесрочных целей должны уменьшить их структурный дефицит, за вычетом разовых и других временных мероприятий, на уровень эталонного значения 0,5 % ВВП или более чем на 0,5 % от ВВП, если уровень государственного долга превышает 60 % от ВВП, или если существуют серьезные риски для финансовой устойчивости), соответственно составляет менее 0,5% от ВВП в течение одного года или меньше 0,25 % от ВВП в среднем два года подряд;

– отклонение темпов роста первичных затрат (за вычетом дискреционных мер по увеличению доходов) от темпов роста потенциального ВВП негативно влияет на сбалансированность бюджета не более чем 0,5 % от ВВП в год, или 0,5% от ВВП, накопленные за два последующие года.

При этом стоит отметить, что второе условие не затрагивает страны, которые перевыполняют показатели, установленные их среднесрочными целями (исключение – если цели страны обуславливают необходимость значительного увеличения доходов, а также существуют риски недостижения среднесрочных целей за весь период, на который они устанавливаются [8].

Учитывая перспективное для РФ направление бюджетной децентрализации, актуальным является определение специфики распространения фискальных правил на местный уровень бюджетов. Таким образом, реализацию правила бюджетного баланса на местном уровне предлагается осуществить путем запрета утверждения общего фонда местного бюджета с дефицитом, при этом оставляя возможность несбалансированного бюджета развития, для которого при этом должны быть обязательно определены источники финансирования (путем осуществления местных заимствований на инвестиционные цели или использования остатка бюджетных средств по результатам предыдущего года),

которые достаточно основательно прописаны в текущей редакции Бюджетного кодекса РФ.

Для соблюдения долгового правила общее ограничение на местном уровне целесообразно применять в форме предельного соотношения местного долга к валовому региональному продукту [14]. В контексте достижения бюджетной консолидации для местных бюджетов правило затрат можно падавать с учетом европейского опыта «золотого правила», регламентирующий сбалансирования темпов роста текущих расходов и текущих доходов.

Для повышения эффективности реализации бюджетных правил целесообразно установить дополнительные ограничения по их соблюдению и санкции и корректировки при нарушении лимитов. Итак, для превенции нарушения правила бюджетного баланса реализация мероприятий по сокращению разрывов показателей доходов и расходов является актуальной, уже начиная с двух третей достижения предельного уровня [6].

Учитывая тот факт, что на сегодня наиболее проблемным показателем бюджетного менеджмента в РФ остается уровень государственного долга, стоит акцентировать внимание именно на разработке процедуры соблюдения долгового правила и использовать разработанное в законодательстве Европейского Союза правило сокращения существующего уровня совокупного государственного долга ежегодно на  $1/20$  от суммы совокупного долга.

Относительно правила расходов целесообразно ограничивать темпы их роста уже при минимальном нарушении существующих лимитов для устранения накопительного эффекта углубления бюджетных разрывов. В то же время возможно финансирование защищенных статей на необходимом уровне даже в периоды несоблюдения таких правил [12].

Необходимо определить меры для правительства при нарушении установленных фискальных правил, которые прежде всего предусматривают разработку планов корректирующих действий и их обязательную реализацию в течение следующего бюджетного года, а также санкции в виде запрета повышения

оплаты услуг органов власти, ответственных за реализацию бюджетной политики, что будет иметь дополнительный стимулирующий эффект.

Цифровые технологии имеют большой потенциал для совершенствования управления государственными финансами и со временем значительно изменят традиционные инструменты фискальной политики. Если технологии использовать разумно, фискальная политика будет более эффективной, прозрачной, справедливой, что положительно повлияет на уровень жизни и экономическое развитие РФ. Потенциальные выгоды огромны. Правительство будет иметь доступ к лучшим данным и более эффективно и прозрачно формировать и распределять финансовые ресурсы [15].

Цифровизация дает возможность сохранять и отслеживать информацию с помощью электронных записей, объединять реестры данных между различными министерствами и комитетами, расширить возможности для обработки, анализа и моделирования больших массивов данных. Многие страны уже отметили, что сбор налогов, предоставление государственных услуг, администрирование социальных программ, Управление государственными финансами с помощью цифровизации более эффективно [1]. Также цифровизация государственных финансов открывает новые варианты политики, включая более инновационный и прогрессивный дизайн управления государственными финансами и формирование налоговых систем.

В 2020 г. большинство (63%) государств – членов МВФ признали высокое влияние открытых данных на увеличение эффективности правительства. Кроме того, в разработанной Дорожной карте цифрового сотрудничества ООН определяются ключевые направления действий в сфере цифровизации:

1. Продвижение цифровых общественных благ.
2. Зобеспечение цифровой инклюзии.
3. Поддержка глобального сотрудничества в сфере искусственного интеллекта.
4. Содействия доверию и безопасности в цифровой среде.

5. Построение более эффективной архитектуры для цифровой сотрудничества.

Цифровая трансформация государственных финансов выгодна не только прямым пользователям, но и всем косвенным участникам бюджетного процесса, которые значительно влияют на экономическое развитие страны:

1) международным финансовым организациям (МВФ, ЕБРР, МБРР и др.) – подсоединения к стандартам открытых данных, своевременное получение качественных статистических данных, расширение возможностей технической помощи во время реализации проектов;

2) зарубежным инвесторам – возможность инвестированию в страну с открытыми данными, прозрачным бюджетом и высоким уровнем доверия, оценка экономической ситуации и состояния государственных финансов в режиме реального времени;

3) научным учреждениям, аналитическим центрам – возможность более эффективно и полно анализировать данные для разработки политик и стратегий, осуществления прогнозов.

Положительными эффектами от цифровой трансформации государственных финансов могут быть:

1) увеличение поступлений от налогов за счет полного контроля над плательщиками налогов и невозможности уклонения от налогообложения;

2) более качественное прогнозирование и формирование бюджета;

3) справедливое распределение социальных выплат (верификация получателей социальных выплат и предоставление социальных выплат тем, кто действительно в них нуждается).

Негативные последствия цифровой трансформации в сфере государственных финансов можно нивелировать за счет соблюдения принципов разработки и внедрения цифровых правительственных стратегий, которые были разработаны ОЭСР:

1. Обеспечение открытости, прозрачности и инклюзивности.

## Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

2. Залучення бизнеса и населения к обсуждению и участию в разработке политики диджитализации.

3. Создание цифровой культуры.

4. Конфиденциальность и обеспечение безопасности в цифровом пространстве.

5. Ответственное руководство и политические обязательства.

6. Использование цифровых технологий в различных сферах политики.

7. Построение эффективной организации и механизма управления для координации действий.

8. Усиление международного сотрудничества с правительствами для обмена опытом.

9. Разработка четких бизнес-кейсов.

10. Усиление возможности управления проектами ИКТ.

11. Формирование конкурентного и развитого рынка цифровых технологий, их закупка.

12. Разработка соответствующей правовой и нормативной базы.

Целесообразна разработка новых подходов к работе государственных институтов и процессов для преодоления ограничений, связанных с социальным дистанцированием. В современных условиях важны разработка надежной бюджетной стратегии и планирование гибких, динамичных бюджетов. При планировании бюджета целесообразно составить несколько макроэкономических сценариев развития и разработать меры политики для каждого сценария. Из-за неустойчивой экономической ситуации прогнозы должны пересматриваться чаще с целью изменения правительством экономической политики для обеспечения устойчивого развития. При исполнении бюджета 2021 г. целесообразно продолжать совершенствовать существующие процессы цифровизации: обоснование осуществления расходов; совершенствование возможностей выбора приоритетных решений, которые четко согласуются с повышением благосостояния и экономики страны; уделение внимания долгосрочному планированию [13].

За счет цифровизации возможно улучшение средне - и долгосрочного бюджетного планирования, внедрения в бюджет автоматических механизмов реагирования на климатические изменения и др. Также целесообразно составлять ежегодный отчет соотношение цены и качества государственных расходов и услуг для определения эффективности бюджетных расходов, что обеспечит совершенствование реализации фискальной политики с привязкой к ее эффективности. Так, например, Всемирный банк предлагает странам увеличить доходы за счет таких мер, которые можно быстро внедрить благодаря цифровизации:

- совершенствование налоговой политики и способности собирать доходы;
- предоставление технической помощи через обучение инструментам для получения доходов в трудно облагаемых секторах и уменьшение размера теневой экономики;
- установление механизмов трансфертного эти - ноутворення для решения споров между налогоплательщиками и фискальными службами;
- расширение налоговой сетки, включив цифровую экономику, неформальный сектор и выплаты за экологический ущерб;
- формирование доверия к налоговой системе путем борьбы с уклонением от уплаты налогов благодаря раннему выявлению и лучшему аудиту. За счет цифровизации государственных финансов все эти меры могут быть быстро внедрены, что позволит увеличить доходы бюджета уже в ближайшее время.

### Литература

1. Алиев А.М. Стратегическое управление бюджетом государства в условиях реформирования финансовой системы. Москва: Наука, 2017.
2. Беляев А.В. Управление государственным бюджетом: анализ и оптимизация. Москва: Юстицинформ, 2015.
3. Васильев А.Н., Горбунов В.Г. Финансовый анализ государственного бюджета. Москва: Финансы и статистика, 2019.
4. Головин В.С. Стратегическое управление государственными финансами: опыт и перспективы. Москва: Дело, 2016.

5. Данилов В.А., Казаковцев А.Б. Управление государственными финансами: стратегии и механизмы. Москва: ИНФРА-М, 2018.
6. Детекция с помощью полимеразной цепной реакции генетического материала вируса папилломы человека 16-го типа в операционном материале от больных раком предстательной железы / Г. М. Волгарева, В. Д. Ермилова, А. В. Хачатурян [и др.] // Онкоурология. – 2017. – Т. 13, № 4. – С. 51-54. – DOI 10.17650/1726-9776-2017-13-4-51-54. – EDN VTPBPF.
7. Зайцев А.Н. Финансовая оптимизация государственного бюджета. Москва: Главная книга, 2014.
8. Иванова Е.А. Стратегическое управление бюджетными расходами государства. Москва: КноРус, 2016.
9. Каримов Т.М. Анализ и оптимизация государственных расходов. Москва: Издательство Московского университета, 2017.
10. Клиническое наблюдение: стромальная опухоль предстательной железы у пациента 22 лет / В. Б. Матвеев, А. И. Карселадзе, Б. Ш. Камолов [и др.] // Онкоурология. – 2013. – № 1. – С. 74-77. – EDN QALSOP.
11. Котлярова Е.Ю. Управление государственными финансами: стратегии и инструменты. Москва: Юрист, 2019.
12. Мельников А.В. Финансовый анализ бюджетных расходов государства. Москва: Юстицинформ, 2015.
13. Обнаружение онкогена E7 вируса папилломы человека 16-го типа в операционном материале от российских больных раком предстательной железы / Г. М. Волгарева, В. Д. Ермилова, А. В. Хачатурян [и др.] // Российский биотерапевтический журнал. – 2017. – Т. 16, № 3. – С. 59-62. – DOI 10.17650/1726-9784-2017-16-3-59-62. – EDN ZFVCND.
14. Попова Е.В. Стратегическое управление государственными финансами. Москва: Дело и сервис, 2018.
15. Причастны ли вирусы папиллом человека к возникновению рака мочевого пузыря / Г. М. Волгарева, Л. Э. Завалишина, О. Б. Трофимова [и др.] // Архив патологии. – 2010. – Т. 72, № 4. – С. 24-27. – EDN MVNZSF.

16. Родионова Е.В., Черкасова Е.В. Финансовый анализ государственного бюджета: теория и практика. Москва: ИНФРА-М, 2017.
17. Соколова Л.П. Оптимизация государственных расходов: теория и практика. Москва: Финансы и статистика, 2016.
18. Соловьев В.В. Управление государственными финансами: стратегия и тактика. Москва: КноРус, 2014.
19. Ткачева Е.С. Стратегическое управление бюджетным процессом государства. Москва: Издательство Юрайт, 2018.

### References

1. Aliyev A.M. Strategic management of the state budget in the context of reforming the financial system. Moscow: Nauka, 2017.
2. Belyaev A.V. State budget management: analysis and optimization. Moscow: Justicinform, 2015.
3. Vasiliev A.N., Gorbunov V.G. Financial analysis of the state budget. Moscow: Finance and Statistics, 2019.
4. Golovin V.S. Strategic Management of Public Finances: experience and prospects. Moscow: Delo, 2016.
5. Danilov V.A., Kazakovtsev A.B. Public finance management: Strategies and mechanisms. Moscow: INFRA-M, 2018.
6. Detection by polymerase chain reaction of genetic material of human papillomavirus type 16 in surgical material from patients with prostate cancer / G. M. Volgareva, V. D. Ermilova, A.V. Khachaturian [et al.] // *Oncourology*. – 2017. – Vol. 13, No. 4. – pp. 51-54. – DOI 10.17650/1726-9776-2017-13-4-51-54. – EDN VTPBPF.
7. Zaitsev A.N. Financial optimization of the state budget. Moscow: The Main Book, 2014.
8. Ivanova E.A. Strategic management of state budget expenditures. Moscow: KnoRus, 2016.
9. Karimov T.M. Analysis and optimization of public expenditures. Moscow: Moscow University Publishing House, 2017.

10. Clinical observation: stromal prostate tumor in a 22-year-old patient / V. B. Matveev, A. I. Karseladze, B. S. Kamolov [et al.] // *Oncourology*. - 2013. – No. 1. – PP. 74-77. – EDN QALSOP.
11. Kotlyarova E.Y. Public finance management: strategies and tools. Moscow: Lawyer, 2019.
12. Melnikov A.V. Financial analysis of state budget expenditures. Moscow: Justicinform, 2015.
13. Detection of oncogene E7 of human papillomavirus type 16 in surgical material from Russian prostate cancer patients / G. M. Volgareva, V. D. Ermilova, A.V. Khachaturian [et al.] // *Russian Biotherapeutic Journal*. – 2017. – Vol. 16, No. 3. – pp. 59-62. – DOI 10.17650/1726-9784-2017-16-3-59-62. – EDN ZFVCND.
14. Popova E.V. Strategic management of public finances. Moscow: Business and Service, 2018.
15. Are human papilloma viruses involved in the occurrence of bladder cancer / G. M. Volgareva, L. E. Zavalishina, O. B. Trofimova [et al.] // *Archive of Pathology*. - 2010. – Vol. 72, No. 4. – pp. 24-27. – EDN MVNZSF.
16. Rodionova E.V., Cherkasova E.V. Financial analysis of the state budget: theory and practice. Moscow: INFRA-M, 2017.
17. Sokolova L.P. Optimization of public spending: theory and practice. Moscow: Finance and Statistics, 2016.
18. Soloviev V.V. Public Finance management: Strategy and tactics. Moscow: KnoRus, 2014.
19. Tkacheva E.S. Strategic management of the budget process of the state. Moscow: Yurayt Publishing House, 2018.

© Арсаханова З. А., 2023 *Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral" №3/2023*

**Для цитирования:** Арсаханова З. А. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОМ ГОСУДАРСТВА: АНАЛИЗ И ОПТИМИЗАЦИЯ // *Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral" №3/2023*