

ПРОБЛЕМА УСТОЙЧИВОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

© 2022 Д.С. Семенова¹, О.В. Кравченко^{1,2}

¹Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

² «Самарский государственный технический университет», г. Самара, Россия

В статье рассмотрена проблематика устойчивости бюджета на федеральном уровне в условиях пандемии. Рассмотрены предлагаемые направления и механизмы по выравниванию устойчивости бюджета в условиях коронавирусной инфекции. Проанализированы данные по показателям Индекса прогресса по Целям устойчивого развития на территории России.

Ключевые слова: бюджет, коронавирусная инфекция, пандемия, устойчивое развитие, цели в области устойчивого развития.

Пандемия COVID-19 началась в конце 2019 - начале 2020 годов именно тогда, когда большинство стран мира приступили к реализации бюджета на 2020 год. В результате чего планирование и осуществление неотложных антикризисных мер стало приоритетом. В качестве основных бюджетных инструментов по осуществлению антикризисных мер в условиях пандемии стали дополнительные бюджеты, перечисления средств, на случай непредвиденных обстоятельств - резервные фонды, а также указы об объявлении чрезвычайной ситуации [1, 2].

Коронавирусная инфекция повлияла на макроэкономическую ситуацию во всем мире. Так, если ранее российская экономика росла темпами, которые были близки к потенциальным (или даже немного выше), число безработных находилось ниже естественного для экономики уровня, то на данный момент мы можем наблюдать, что спрос стал заметно недостаточным, а безработица среди населения увеличилась. Кроме того российская экономика остро ощутила на себе падение цен на нефть, вынужденное сокращение объема экспортных поставок, отток капитала, а также введение режима изоляции.

Международные эксперты и организации сходятся во мнениях и считают, что распространение коронавирусной инфекции, которое повлекло за собой ряд экономических проблем, негативно отражается на показателях устойчивого развития согласно перечню целей в области устойчивого развития [4, 6].

Так эксперты Программы ООН по окружающей среде считают, что пандемия COVID-19 показала, как наработанные достижения по сокращению бедности, голода, обеспечению здравоохранения и повышению благосостояния могут быть разрушены. Однако если мировое сообщество предпримет решительные действия по реализации целей в области устойчивого развития, то вполне вероятно, что негативные последствия будут сокращены.

При этом большое внимание уделяется оценке устойчивости и популяризации целей в области устойчивого развития, которого невозможно достичь без правильной постановки целей. Для того чтобы цель была достигнута, необходимо больше времени уделять оцениванию результатов проделанной работы. В связи с этим, Всемирный банк разработал перечень вопросов для помощи государствам при оценке устойчивости (табл. 1) [7], где представлена наиболее детальная информация обо всех ключевых критериях, которые правительствам различных стран могут понадобиться при разработке общего пакета мер по восстановлению экономики. Так, в число таких факторов входят географическое распределение стимулирующих мероприятий, их воздействие на решение вопросов социальной интеграции, а также вклад в повышение квалификации и производительности работников.

Таблица 1 - Предлагаемый контрольный список устойчивого развития для оценки мер по восстановлению экономики (Всемирный банк)

Блок	Направление (фактор)	Вопросы
Краткосрочные рассмотрения (6-8 месяцев)	Влияние на занятость	1. Создает ли вмешательство новые рабочие места в краткосрочной перспективе? Если да, то сколько? Используются ли в этих новых рабочих местах навыки, уже имеющиеся у местного населения? 2. Требуются ли для этих новых рабочих мест те же навыки, что и для рабочих мест, утраченных во время этого кризиса? Являются ли возможности трудоустройства инклюзивными, гендерно сбалансированными и доступными для неполной занятости и уязвимых групп населения?
	Влияние на экономическую деятельность	1. Каков ожидаемый экономический мультипликатор этого вмешательства (т.е. общий экономический, генерируемая активность, в том числе за счет эффектов второго порядка)? 2. Увеличивает ли интервенция импорт товаров и услуг? Сколько составляет процент отечественного содержания во входных данных? Создает ли интервенция спрос в наиболее пострадавших секторах? Или она нацелена на новые или другие сектора? Если в другом секторе, может ли рабочая сила легко перейти в этот новый сектор? Включает ли вмешательство меры по облегчению перехода работников и необходимые инвестиции?
	Своевременность и риск	1. Сколько времени потребуется для полной реализации этого вмешательства и создания рабочих мест и деятельности (включая разработку проекта, консультационные процессы, мобилизацию бюджета, закупки)? Есть ли в этом вмешательстве план управления возможным восстановлением на работе мер по сдерживанию коронавирусной инфекции? 2. Какое влияние окажет проект на местный/государственный долг и его устойчивость?
Долгосрочные рассмотрения	Воздействие на человеческий и социальный капитал	1. Создает ли вмешательство достойные рабочие места, учитывая, например, зарплату, право на объединение, безопасность и здоровье, долговечность? Способствуют ли создаваемые рабочие места повышению квалификации и возможностям карьерного роста? Способствует ли это участию в трудовой деятельности женщин, людей с инвалидностью или исключенной группы? 2. Улучшает ли вмешательство общественное здоровье и производительность труда, например, за счет уменьшения местного загрязнения воздуха или воды? Создает или укрепляет ли вмешательство системы социальной защиты в долгосрочной перспективе?
	Воздействие на природный и культурный капитал	1. Уважает ли это вмешательство права коренных общин? 2. Поддержит ли вмешательство мелиорацию ранее загрязненных земель, чтобы можно (пере)разработать? 3. Улучшит ли это вмешательство сельское хозяйство и продуктивность земель? 4. Будет ли вмешательство защищать биоразнообразие и

		экосистемные услуги? 5. Может ли вмешательство привести к необратимым экологическим или культурным потерям (например, усиление обезлесения, освоение водно-болотных угодий или повреждение культурных объектов наследия)?
	Влияние на физический капитал	1. Поможет ли вмешательство устранить пробел в обеспечении всеобщего доступа к основным инфраструктурным услугам? Повысит ли вмешательство местную экономическую производительность за счет доступа к более качественным и надежным инфраструктурным услугам?
	Влияние на фундаментальные неудачи рынка	1. Будет ли интервенция направлена на устранение рыночных сбоев, таких как субсидии, искажающие рынок, ценообразование, которое не учитывает внешние факторы, и т. д.? Будет ли вмешательство способствовать диверсификации активов или экспорта?
	Повышение устойчивости и адаптивной способности	1. Был ли проект проверен на подверженность и уязвимость к стихийным бедствиям и климатическим рискам с учетом будущих изменений климатических условий? Возможно ли привлечь дальнейшие инвестиции в области риска? Повысит ли вмешательство устойчивость к стихийным бедствиям, например, за счет усиленной инфраструктуры, использование природных решений (таких как мангровых зарослей для защиты от прибрежных наводнений), или усилия по перемещению инфраструктуры из опасной зоны? Улучшает ли вмешательство социально-экономическую устойчивость, то есть способность населения справиться с потрясениями и оправиться от них? Улучшает ли это их адаптивный потенциал, то есть их способность уменьшать негативные воздействия (такие как адаптация зданий для повышения устойчивости к экстремальным температурам) или использовать возможности (например, более высокая производительность сельского хозяйства в каком-то месте и для некоторых культур)?
	Деуглеродизация и устойчивый рост и долгосрочные риски	1. Соответствует ли вмешательство существующим долгосрочным целям и стратегии декарбонизации? (Если такие цели и стратегии не существуют, способствует ли вмешательство правительственному «национальному определенному вкладу» и возможное обезуглероживание экономической системы?) 2. Создает ли вмешательство или усиливает ли оно блокировку углеродо- или энергоемких моделей развития или представляют собой будущий риск невозврата активов из-за декарбонизации, изменение технологий или другие тенденции рынка? Устраняет ли вмешательство или уменьшает финансовые рыночные, налоговые препятствия для обезуглероживания (например, для энергоэффективности или низкоуглеродных технологий)? 3. Способствует ли вмешательство разработке или апробированию технологии, делая ее более доступной или снижая ее стоимость? Предоставляет ли вмешательство технические средства для лучшей интеграции или использования низкоуглеродных

		технологий или стратегии (например, путем усовершенствования передающей и распределительной инфраструктуры, инфраструктуры общественного транспорта, тротуары или велосипедные дорожки), или способствует более плотной городской застройке? Повышает ли вмешательство местную/национальную энергетическую безопасность?
--	--	---

Таким образом, исходя из таблицы 1 видим, что данные вопросы для помощи государствам при оценке устойчивости могут помочь странам при разработке общего пакета мер по восстановлению экономики.

Однако успех реализации целей устойчивого развития зависит от эффективного мониторинга, анализа и контроля самого процесса. Так, при ухудшении предпосылок при достижении плановых показателей целей в области устойчивого развития из-за пандемии коронавирусной инфекции все большее значение играет повышение роли высшими

органами аудита в оценке деятельности национальных правительств. В результате этого при переходе от аудита готовности к оценке прогресса в реализации целей в области устойчивого развития высшие органы аудита пересматривают не только свои рабочие планы, но и некоторые приоритеты. Высшими органами аудита были предприняты меры для обеспечения перехода к аудиту реализации устойчивого развития (ЦУР) на период до 2030 года, которые отражены на рисунке 1 [4].



Рисунок 1 - Меры, предпринимаемые внутри высших органов аудита для обеспечения перехода к аудиту реализации устойчивого развития на период до 2030 г.

В России для достижения целей в области устойчивого развития был создан специальный Индекс прогресса по Целям устойчивого развития (SDG Index - Sustainable Development Goals Index). По результатам странового среза по достижению целей в области устойчивого развития в 2019 году Россия набрала 70,9 баллов, заняв 55 место. Лидирующие позиции заняли развитые европейские страны. При этом при подсчете Индекса целей в области устойчивого развития

в России специалисты отметили, что основными целями, которые являются достигнутыми (с отметкой в 100 баллов), были «Ликвидация бедности» и «Качество образования» [3]. Однако самую низкую оценку, по мнению специалистов, получила такая цель, как «Сохранение морских экосистем» [3]. В связи с этим, с учетом стремительного прогресса других стран России, по оценкам экспертов Высшей школы экономики, необходимо как можно быстрее разработать нацио-

нальную стратегию устойчивого развития и включить цели в области устойчивого развития в документы стратегического развития страны.

В связи с этим Министерством финансов России были разработаны основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов. Согласно данному документу, формирование федерального бюджета на 2022-2024 гг. проводится в условиях восстановления активности и занятости. Так предусмотрена полная нормализация бюджетной политики, что подразумевает под собой возврат, начиная с 2022 года, к обычным параметрам «бюджетного правила», то есть направление на расходы только базовых нефтегазовых доходов и ограничение структурного первичного дефицита на уровне 0,5% ВВП. На прогнозном горизонте 2022-2024 гг. прогнозируется в целом устойчивый рост доходов федерального бюджета на фоне выхода российской экономики на траекторию устойчивого роста [5].

При этом в трехлетнем периоде предусмотрено поступление дополнительных доходов в связи с изменением налогового и бюджетного законодательства: корректировка налогообложения рентного дохода ряда отраслей ГМК и централизация части акцизов на нефтепродукты. На доходы также будут оказывать влияние изменения законодательства, принятые в 2021 году, в том числе повышение вывозных таможенных пошлин на отдельные сельскохозяйственные товары, корректировка демпфирующего механизма в обратном акцизе направленном на переработку нефтяное сырье. Данные меры в соответствии с целями и задачами бюджетной политики должны обеспечить положитель-

ный эффект с фискальной точки зрения, а также способствовать созданию положительных структурных изменений и устранению препятствий для сбалансированного развития экономики [5].

Общий уровень и структура расходов федерального бюджета должны определяться исходя из формирования предельных расходов в соответствии с «бюджетными правилами» и приоритетного финансирования мероприятий, направленных на достижение национальных целей развития [5]. Так, в рамках национальных проектов и Посланий Президента предусмотрено финансирование в полном объеме со значительным ростом на протяжении всего трехлетнего периода. При этом основным источником финансирования дефицита федерального бюджета будут выступать внутренние заимствования, где значительный объем временно свободной ликвидности на счетах единого казначейского счета позволит обеспечить гибкость выполнения плана заимствований в случае повышенной подвижности рыночной конъюнктуры. Для минимизации рисков, связанных с обслуживанием и рефинансированием госдолга, заемная политика в предстоящем периоде будет нацелена на привлечение необходимого объема заемных ресурсов с приоритизацией предложения облигаций с постоянным доходом при увеличении их дюрации и минимизации стоимости заемных средств с учетом рыночной конъюнктуры. При этом будет обеспечена диверсификация предложения долговых инструментов по типам и по срокам до погашения для максимального удовлетворения спроса различных категорий инвесторов и повышения ликвидности долгового рынка [8].

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Вендлик К., Доэрти Л., Курристин Т., Рахим Ф.Ш., Танг В., Эмбер Б. Бюджетирование в условиях кризиса: рекомендации относительно подготовки бюджета на 2021 год // МВФ. Бюджетные вопросы. - 2020. - С. 1-13.
2. Гурвич Е.Т., Суслина А.Л. Динамика собираемости налогов в России: макроэкономический подход//Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. - 2015. - № 4 (26). - С. 22-33.
3. Достижение ЦУР в условиях пандемии COVID-19: роль государств и высших органов аудита // Дайджест Департамента международного и регионального сотрудничества. Счетная палата Российской Федерации. – 2020. - С.37.

4. Махмутов Т.А. Как коронавирус влияет на достижение целей устойчивого развития: усугубление проблем и «зеленые» планы на будущее // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. – 2020.
5. Основные направления бюджетной, налоговой, и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов // Министерство финансов Российской Федерации. – Москва. – 2021.
6. Цели в области устойчивого развития // Официальный сайт ООН.
7. Proposed Sustainability Checklist for Assessing Economic Recovery Interventions // World Bank Group. Climate Change. - 2020. - С.3.
8. Кравченко О.В., Горбунова О.А. Использование программно-целевого метода при стратегическом планировании бюджета //Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2017. Т. 1. № 4. С. 105-111.

THE PROBLEM OF SUSTAINABILITY OF THE FEDERAL BUDGET UNDER THE PANDEMIC CONDITIONS

©2022 Daria S. Semenova¹, Oksana V. Kravchenko^{1,2},

¹Samara University of Public Administration
“International Market Institute”, Samara, Russia
²Samara State Technical University, Samara, Russia

The article deals with the issue of budget sustainability at the federal level in a pandemic. The authors consider the proposed directions and mechanisms for equalizing the budget sustainability in the context of coronavirus infection. The authors have also analyzed the data on the Progress Index for the Sustainable Development Goals in Russia.

Keywords: budget, coronavirus infection, pandemic, sustainable development, sustainable development goals.