

*Молчанов И.Н., Молчанова Н.П.*

## Государственное финансовое регулирование в период усиления глобальной нестабильности

*Молчанов Игорь Николаевич* — доктор экономических наук, профессор, МГУ имени М.В. Ломоносова; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

E-mail: [9392940@gmail.com](mailto:9392940@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [1300-2679](#)

ORCID ID: [0000-0003-4252-2387](#)

*Молчанова Наталья Петровна* — доктор экономических наук, доцент, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

E-mail: [2520641a@gmail.com](mailto:2520641a@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [2983-2353](#)

ORCID ID: [0000-0002-3019-0672](#)

### Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы государственного финансового регулирования в современных экономических условиях. Специфика данной проблематики во многом связана с динамикой глобальных процессов. Ухудшение ключевых макроэкономических параметров, а именно затухание темпов роста ВВП, падение доходов хозяйствующих субъектов, рост инфляции и безработицы, снижение уровня жизни населения инициировали действия правительств разных стран по принятию адекватных мер для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции. В тексте работы обосновывается необходимость выработки системного представления о совокупности средств финансового регулирования в составе трех ключевых компонентов, каждый из которых обладает собственным инструментарием, — налогового, бюджетного и таможенно-тарифного регулирования. В процессе исследования использовались общенаучные методы компаративного и системного анализа, индукции и дедукции, логического сравнения и экспертных оценок. В дискуссионном ключе рассмотрены различные концепции финансового регулирования. На основе изучения официальных источников, мнений отечественных и зарубежных ученых обоснованы наиболее приемлемые для современного периода направления государственного финансового регулирования. Представлена совокупность методов и инструментов, рекомендуемых для использования в практике хозяйствования, указаны их характерные черты (достоинства и недостатки); показана ведущая роль государства в проведении скоординированной финансовой политики применительно к России и в рамках интеграционного объединения стран-членов ЕАЭС; сформулированы рекомендации по использованию инструментария финансового регулирования для преодоления последствий пандемического кризиса, стимулирования экономического роста и развития региональной экономической интеграции на евразийском пространстве.

### Ключевые слова

Компоненты государственного финансового регулирования, государственные доходы и расходы, стимулирование экономического роста, методы и инструменты финансового регулирования, экономическая и финансовая политика, особенности региональной евразийской интеграции.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-84-103

*Molchanov I.N., Molchanova N.P.*

## Government Financial Regulation in a Period of Increasing Global Instability

*Igor N. Molchanov* — DSc (Economics), Professor, Lomonosov Moscow State University; Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation,

E-mail: [9392940@gmail.com](mailto:9392940@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0003-4252-2387](https://orcid.org/0000-0003-4252-2387)

*Natalia P. Molchanova* — DSc (Economics), Associate Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [2520641a@gmail.com](mailto:2520641a@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0002-3019-0672](https://orcid.org/0000-0002-3019-0672)

### Abstract

The article considers topical issues of state financial regulation in modern economic conditions. The specificity of this issue is largely related to the dynamics of global processes. The deterioration of key macroeconomic parameters, namely the decline in GDP growth rates, the fall in the income of economic entities, the growth of inflation and unemployment, and a decrease in the standard of living of the population initiated actions by the governments of different countries to take adequate measures to combat the spread of the new coronavirus infection. The need to develop a systematic understanding of the totality of financial regulation tools as part of three key components, each of which has its own tools — tax, budgetary and customs-tariff regulation is justified. General scientific methods of comparative and systems analysis, induction and deduction, logical comparison and expert judgment were used. Various concepts of financial regulation are discussed. Based on the study of official sources, opinions of domestic and foreign scientists, the most acceptable directions of state financial regulation for the modern period are substantiated. The set of methods and tools recommended for use in business practice, their characteristic features (advantages and disadvantages) are presented. The leading role of the state in pursuing a coordinated financial policy in relation to Russia and within the framework of the integration association of the EAEU member states is shown. Recommendations on the use of financial regulation tools to overcome the consequences of the pandemic crisis, stimulate economic growth and develop regional economic integration in the Eurasian space have been formulated.

### Keywords

Components of state financial regulation, government revenues and expenditures, stimulating economic growth, methods and instruments of financial regulation, economic and financial policy, features of regional Eurasian integration.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-84-103

### Введение

Финансовое регулирование является составной частью государственного экономического регулирования и в широком понимании предназначено для стабилизации финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов (публично-правовых образований, коммерческих и некоммерческих организаций, домохозяйств и индивидуальных предпринимателей). Рекомендуемые для практического использования методы и инструменты финансового регулирования разрабатываются экономической наукой применительно к сферам и звеньям финансовой системы, а область их использования весьма обширна и охватывает деятельность по организации и управлению финансами. Финансовое регулирование присущими ему

средствами исполняет функции по реализации ключевых задач и мероприятий экономической политики в общегосударственном масштабе. К достоинствам методов финансового регулирования относится учет различных аспектов экономического развития — отраслевого, пространственного и социального. Применяемые на практике инструменты финансового регулирования направлены на обеспечение финансовой устойчивости, стимулируют объединительные тенденции в деятельности различных групп экономических субъектов. Региональные интеграционные процессы на евразийском пространстве объективно усиливают роль межгосударственной направленности финансового регулирования, выступают стимулом ускорения развития для России и сопредельных государств, становятся акселератором деятельности в мировом сообществе. Современный период преодоления последствий пандемии COVID-19 способствует организации слаженного взаимодействия стран-партнеров в рамках торговых и инвестиционных объединений, развитию международного сотрудничества и стимулированию экономического роста. В разрабатываемом обширном комплексе неотложных задач, которые предстоит реализовать участникам Евразийского экономического союза (ЕАЭС), важное место занимает более активное применение методов и инструментов финансового регулирования.

#### ***Методология исследования. Основные понятия***

*Сущность финансового регулирования.* В научной литературе финансовое регулирование в масштабах национальной экономики традиционно рассматривается как процесс перераспределения финансовых ресурсов из одних сфер, отраслей и территорий в другие. Такая деятельность осуществляется целенаправленно правомочными органами управления финансами и обусловлена объективными причинами, в числе которых ключевая — необходимость обеспечения экономических субъектов финансовыми ресурсами. В федеративных государствах роль финансового регулирования проявляется на различных уровнях управления и в современных экономических условиях имеет тенденцию к росту [Greer, Gonzales 2017]. Для периода глобальных трансформационных изменений характерно повышенное внимание к выбору и практическому применению методов и инструментов государственного финансового регулирования, а также определению участия в этом процессе органов управления публично-правовыми образованиями. Как показывает практика, применение инструментария налогового и неналогового (бюджетного и таможенно-тарифного) регулирования становится наиболее эффективным при максимальном задействовании конкурентных факторов какой-либо территории либо отрасли национальной экономики и учете объективно протекающих социальных процессов.

Из представленного видения проблемы вытекает понимание того, что в самом финансовом регулировании сочетаются два вектора воздействия, практически противоположные по своей направленности: финансовое стимулирование и финансовое сдерживание. Принимая во внимание ограниченность бюджетных средств, Правительство Российской Федерации должно обеспечить селективный, «точечный» подход, поскольку экономика (экономическое пространство) имеет сложную отраслевую и территориальную структуру, но при этом функционирует в объективных условиях цикличности и изменчивости мировых хозяйственных связей. Под влиянием динамики фаз экономического цикла и конъюнктурных колебаний рынка закономерно возникают потребности в постоянном обновлении применяемого регуляторного инструментария. Результаты разрабатываемых мер и предпринимаемых в области финансового регулирования действий проявляются в динамике (позитивной либо негативной) важнейших макроэкономических показателей, отражающих состояние экономики (объем произведенного ВВП, размер государственного долга, уровень инфляции) и сбалансированность государственного (федерального) бюджета (изменение первичного бюджетного дефицита/профицита).

*Субъекты финансового регулирования.* В теоретических исследованиях единым субъектом экономики выступает государство. В научных трудах об организации финансов учитывается конституционное устройство страны, предметно детализируются субъекты финансовых отношений. Публичные финансовые органы, относимые к тому или иному уровню управления, осуществляют деятельность, связанную с формированием и использованием государственных финансовых ресурсов. В России функции управления публичными финансами, координации деятельности соответствующих органов на различных ступенях иерархии исполняет Министерство финансов Российской Федерации. Ежегодно вырабатывается официальный документ, в котором в концентрированном виде отражаются итоги реализации единой экономической политики и ее основных элементов, вскрываются существующие острые проблемы и предоставляется для обсуждения комплекс мер по совершенствованию финансовой политики на предстоящий плановый год и среднесрочную перспективу<sup>1</sup>. В условиях глобализации экономических и социальных процессов все большую роль играют наднациональные органы, которым приданы права распоряжения и управления

---

<sup>1</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

финансовыми ресурсами различных союзов (политических, экономических, инвестиционных, таможенных, валютных и др.). В ЕАЭС создана и функционирует Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) как постоянно действующий регулирующий орган, основное назначение которого — согласование деятельности стран-участниц и обеспечение условий функционирования ЕАЭС, разработка предложений по дальнейшему развитию интеграции. К числу актуальных задач, которыми занимается ЕЭК, относятся формирование общего финансового рынка, проведение согласованной финансовой политики, создание сбалансированной системы методов финансового регулирования в рамках данного регионального экономического объединения<sup>2</sup>.

*Финансовое регулирование и финансовая политика.* Существуют различные мнения относительно составных частей финансового регулирования. В ряде информационных источников и публикаций финансовое регулирование представлено двумя сферами: налоговой и неналоговой, а денежно-кредитное регулирование выделено в отдельную сферу [Бюджетно-налоговые и денежно-кредитные инструменты... 2021]. Данное методологическое построение представляется вполне обоснованным и конструктивным, поскольку затрагивает принципиально разные предметные области: финансовое регулирование связано с финансовыми отношениями экономических субъектов, а денежно-кредитное регулирование — с их денежными и кредитными отношениями. Есть и более сложные конструкции, состоящие из достаточно широкого круга элементов. Некоторые авторы в состав финансового регулирования относят денежно-кредитное, валютное, долговое, инвестиционное и некоторые другие виды экономического регулирования [Миркин 2011]. На наш взгляд, названные элементы имеют вполне самостоятельное значение и по спектрам своего применения выходят за пределы собственно финансового регулирования, отражая общее представление о достаточно обширной сфере научных исследований и хозяйственной практики — государственном регулировании экономики.

---

<sup>2</sup> Концепция формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза. Утверждена Решением Высшего Евразийского экономического совета от 1 октября 2019 г. № 20 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=ADF6775E7EC6D0D630EB3D77CFCE2D67&req=doc&base=LAW&n=334585&dst=100015&fld=134&REFFIELD=134&REFDST=100070&REFDOC=375194&REFBASE=LAW&stat=refcode%3D16876%3Bdstident%3D100015%3Bindex%3D89#9oexeg1eeu> (дата обращения: 01.02.2021).

Между экономическим и финансовым регулированием существуют определенные взаимосвязи и взаимозависимости. Финансовое регулирование традиционно является составной частью государственного (экономического) регулирования. Развитие международных связей и глобализация межгосударственных экономических отношений, высокая востребованность и одновременно дефицитность финансовых ресурсов обуславливают целесообразность углубления финансового регулирования, расширения и укрепления применяемого в данной области инструментария. В свете изложенного, наряду с налоговым и неналоговым (бюджетным и долговым) регулированием, вполне правомерным и своевременным представляется выделение таможенно-тарифного регулирования в качестве самостоятельного структурного элемента финансового регулирования с присущим ему специальным методическим обеспечением.

Согласно целям и задачам государственного регулирования проводится государственная экономическая политика, в которую Правительством Российской Федерации могут вноситься коррективы под влиянием динамически изменяющихся макроэкономических факторов, в зависимости от складывающихся условий функционирования хозяйства. В широком понимании системная (общая) экономическая политика включает обширный перечень направлений, в составе которых выделяются различные формы (виды) политики — промышленная, научно-техническая (инновационная), структурная, инвестиционная, региональная, финансовая, денежно-кредитная, ценовая, антиинфляционная, институциональная, антимонопольная, стабилизационная, отраслевая, социальная, внешнеэкономическая [Молчанова, Молчанов 2020, 24–25; 266]. В новейших информационных источниках представлено узкое понимание, согласно которому в единую экономическую политику входят всего три вида политики: финансовая (бюджетная, налоговая, таможенно-тарифная), монетарная (денежно-кредитная) и структурная<sup>3</sup>.

*Векторы трансформации экономической и финансовой политики.* По мере развития экономики и в зависимости от динамики изменений ее состояния эволюционируют целевые установки экономической политики. В свете происходящих в современном мире глобальных процессов вполне обоснованным и своевременным представляется внесение корректив в ключевую задачу экономической политики. Так, в течение 2019 г. и в начале (январе – феврале) 2020 г. в центре внимания проводимой

---

<sup>3</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

Российским государством экономической политики было «содействие достижению национальных целей развития страны посредством обеспечения устойчивых темпов роста экономики и расширения потенциала сбалансированного развития»<sup>4</sup>. В последующие месяцы 2020 г. (март – декабрь) под влиянием непредвиденных обстоятельств (пандемия новой коронавирусной инфекции) экономическая политика была переориентирована на «содействие борьбе с пандемией и ее последствиями посредством создания условий для быстрого восстановления экономики с минимальными потерями для потенциала развития»<sup>5</sup>. Нужно подчеркнуть, что все страны-участницы ЕАЭС столкнулись с аналогичными обстоятельствами и вынуждены были применять, руководствуясь имеющимися ресурсами и возможностями, финансово-экономические меры противодействия пандемическому кризису.

Ввиду исключительно высокой важности финансовую политику целесообразно рассматривать в качестве базового элемента общей экономической политики. В научной литературе видение финансовой политики постепенно видоизменяется: если ранее в ее структуре выделялось два основных элемента — налоговая и неналоговая (бюджетная) политики, то в настоящее время формируется ее понимание в составе трех видов — бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной. Важно подчеркнуть, что выделение таможенно-тарифной политики в самостоятельный структурный элемент свидетельствует об усилении внимания к данной области финансовой политики, что, в свою очередь, инициирует необходимость расширения и укрепления применяемого инструментария таможенно-тарифного регулирования, выделение его как самостоятельного компонента в составе финансового регулирования [Молчанова, Молчанов 2020, 91–102].

### ***Результаты анализа и обсуждения***

*Новые реалии экономического развития и необходимость их учета в деятельности по государственному регулированию.* В нестабильных макроэкономических условиях 2020 г. изменения нормативно-правового характера затронули все составные части экономической политики и, соответственно, элементы государственной финансовой политики. Так, в отношении сохранения устойчивости бюджетов бюджетной системы были разработаны превентивные меры по двум важнейшим направлениям.

---

<sup>4</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. С. 4 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>5</sup> Там же. С. 4.

Во-первых, по сохранению предсказуемой и устойчивой экономической среды. Важным элементом достижения данного соответствия стало обеспечение невосприимчивости внутренних условий хозяйствования по отношению к внешней рыночной конъюнктуре. Следует отметить, что принятию согласованного решения в отношении бюджетной политики во многом способствовало строгое следование «бюджетным правилам», к которым относятся принципы управления такими ключевыми общеэкономическими параметрами, как отношение бюджетных доходов к ВВП, отношение бюджетных расходов к ВВП, отношение бюджетного дефицита к ВВП, отношение государственного долга к ВВП [Слепов, Чалова 2017, 2319]. Целью введенных в 2017 г. «бюджетных правил» было формирование предсказуемых макроэкономических условий и снижение зависимости государственных финансов от цен на энергоносители. Данные «правила», ориентированные на снижение подверженности экономики конъюнктуре сырьевых рынков, положительно повлияли на повышение устойчивости бюджетной системы и вполне успешно применялись до начала пандемического кризиса.

Во-вторых, по подготовке арсенала средств и условий по их практическому применению для обеспечения контр-циклической направленности бюджетной политики. Заявленная цель состояла в противодействии краткосрочному падению деловой активности и снижению негативного влияния данного фактора на экономическое развитие в перспективном периоде. Подчеркнем: именно по результатам предпринятых на макроуровне мер по достижению ценовой и финансовой стабильности стал возможным переход к проведению эффективной контр-циклической финансовой политики в целом и ее важнейшего элемента — бюджетной политики. Таким образом, в изменившихся экономических условиях финансовая политика сохранила ряд важных принципов и ориентацию на решение характерных для ее реализации задач.

*2020–2021 гг.: состояние экономической нестабильности и предпринимаемые действия по нормализации ситуации.* Согласно экспертному мнению, существенное падение деловой активности стало следствием «двойного шока» — со стороны предложения и со стороны спроса. Вынужденное (либо временное) прекращение работы определенной частью предпринимательского сектора было связано с официально вводимыми ограничениями либо нарушениями производственных цепочек. По оценке, в объеме мировой торговли в глобальном масштабе за 2020 г. наблюдалось снижение на 9,2%; в потреблении услуг — до 30% вследствие значительного сокращения транспортных услуг, особенно авиационного транспорта и туризма, а также некоторых



профессиональных услуг<sup>6</sup>. В числе причин существенного сокращения объемов услуг отмечается снижение потребительской уверенности и вынужденного (или добровольного) социального дистанцирования. Падение инвестиций в реальном секторе произошло по причинам уменьшения спроса, перебоев в поставках, высокой неопределенности прогнозов и мнений экспертов о возможных вариантах развития ситуации.

Следствием снижения экономической активности стало сокращение занятости: по итогам 2020 г. потери рабочего времени в мире в связи с пандемией составили 8,8% (эквивалентно 255 млн рабочих мест на условиях полной занятости, то есть при 48-часовой рабочей неделе). Это почти в четыре раза больше, чем во время мирового финансового кризиса 2009 года<sup>7</sup>. В различных исследованиях отмечаются общие для всех государств негативные последствия пандемического кризиса: рост безработицы и снижение занятости, переход на дистанционные формы работы, резкое падение объемов национального производства и, как результат, закрытие либо ограничение времени работы организаций (предприятий), сокращение доходов и покупательной способности домохозяйств и др. [Wildman et al. 2021, 7]. Для поддержки населения и компаний реального сектора правительствами стран были разработаны меры по снижению налогов и отсрочке их выплаты, расширению программ государственных гарантий, увеличению прямых бюджетных расходов. Общемировой объем стабилизационных мер, реализованных в предпринятых правительствами стран мира действиями по трем ключевым направлениям (здравоохранение, население, компании и отрасли), превысил 11 трлн долларов США<sup>8</sup>.

В течение 2020 г., в период распространения пандемии коронавирусной инфекции, произошло резкое падение спроса на нефть. Согласно прогнозам, в 2021–2022 гг. ситуация будет постепенно нормализовываться. Однако есть и противодействующие этому факторы: сохраняется вероятность повторения неблагоприятной эпидемиологической ситуации и введения в связи с этим карантинных мероприятий в разных частях Земного шара; сложно прогнозировать темпы развития и распространения энергоэффективных технологий; активное продвижение глобальной климатической повестки инициирует ускоренный переход на возобновляемые и

---

<sup>6</sup> Портанский А.П. Мировая торговля снизится в 2020 г. меньше, чем ожидалось // ИМЭМО [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/mirovaya-torgovlya-snizitsya-v-2020-g-menyshe-chem-ozhidalosy> (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>7</sup> МОТ: Восстановление после беспрецедентного кризиса на рынке труда может оказаться неустойчивым и неравномерным // Международная организация труда [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS\\_767344/lang--ru/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_767344/lang--ru/index.htm) (дата обращения: 02.02.2021).

<sup>8</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. С. 28 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

альтернативные источники энергии; отмечается изменение потребительских привычек, проявившееся в снижении спроса на моторное топливо при переходе сотрудников на удаленную работу.

Еще один важный вопрос — изменение стратегических приоритетов в потреблении нефти и нефтепродуктов, что инициирует перестройку операционной деятельности компаний и их переход на углеродную нейтральность. Все это означает снижение потребления угля и нефти и, соответственно, количественное сокращение выбросов углеводородов. В этой связи поддержание цен на углеводородное сырье на приемлемом уровне — чрезвычайно важный фактор стабильного функционирования экономики России. Соглашение между крупнейшими производителями (ОПЕК+) в совокупности со снижением объемов коммерческой добычи в ряде стран априори будет способствовать стабилизации нефтяных цен в глобальном масштабе.

Анализ мер для выхода из сложившейся ситуации, предпринимаемых разными странами, приводит к выводу о стратегической важности согласованных и последовательно проводимых Правительством России мер по соблюдению сбалансированных принципов бюджетной политики, которые в совокупности со смягчением денежно-кредитной (монетарной) политики способствуют последовательному достижению экономической и финансовой стабильности. Строгое следование установленным «бюджетным правилам» помогает созданию условий для преодоления шоков, связанных с конъюнктурой сырьевых рынков. Применение прозрачных и понятных условий, в свою очередь, действует в направлении локализации волатильности нефтяных цен, и именно это позволяет обеспечить устойчивость государственных финансов и национальной экономики в целом.

Помимо этого, в 2020 г. были предприняты действия по нейтрализации непредвиденных шоков, не связанных с конъюнктурой сырьевых рынков. Правительство Российской Федерации организовало плодотворное сотрудничество по укреплению системы здравоохранения, реализации антикризисных программ поддержки предпринимательской деятельности и сохранению доходов домохозяйств. Эта работа была проведена по ряду ключевых направлений, включающих весьма существенные меры в отношении расходов граждан, малого и среднего бизнеса как наиболее уязвимого сегмента рынка, отраслей и компаний, временно приостановивших деятельность, бюджетов регионов и внебюджетных фондов. Объем государственной поддержки в 2020 г. в рамках антикризисных программ составил более 4,5% ВВП<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. С. 6 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

Наряду с названными выше мерами, проводимой в целях преодоления пандемического кризиса контр-циклической бюджетной политикой предусмотрены возможности для эффективного применения следующих стабилизирующих механизмов:

- 1) увеличение расходов в пределах размера резервного фонда;
- 2) замещение выпадающих ненефтегазовых доходов бюджета дополнительными заимствованиями;
- 3) проведение долговой политики, контр-циклической по отношению к внешним условиям.

Чрезвычайный характер и масштабность возникших в период пандемии проблем инициировали проведение ряда специальных мероприятий по поддержке регионов, что отразилось на снижении бюджетных доходов. В целом совокупный размер государственной поддержки бизнеса и населения, получивший название «фискального импульса», составил в 2020 г. более 9,0% ВВП<sup>10</sup>.

*Новации в 2021 г. и на перспективный период.* Антикризисные меры, предпринятые Правительством Российской Федерации в 2020 г., сохраняют свое значение и направленность в 2021 г. Восстановлению экономики способствует исполнение Общенационального плана действий, в котором систематизированы мероприятия по повышению занятости, росту доходов, структурным изменениям в экономике<sup>11</sup>. В условиях сохраняющихся рисков макроэкономической нестабильности значение имеет управление средствами Фонда национального благосостояния (ФНБ). По состоянию на 01.02.2021 объем ФНБ составил 179,0 млрд долл. США (13 649,30 млрд рублей), или 11,8% ВВП. Для сравнения: на начало 2020 г. объем ФНБ был значительно ниже — 125,56 млрд долл. США (7 773,06 млрд рублей), или 6,8% ВВП<sup>12</sup>. Следует указать на положительную тенденцию: за период с 01.01.2020 по настоящее время наблюдается существенное увеличение объема средств Фонда, а также его удельного веса в составе ВВП, несмотря на сложную макроэкономическую ситуацию.

---

<sup>10</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. С. 6// КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_364178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/) (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>11</sup> Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства РФ 23 сентября 2020 г. (протокол N 36, раздел VII) N П13-60855 от 2 октября 2020 г.)// Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74678576/> (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>12</sup> Фонд национального благосостояния. Статистика (дата публикации: 02.03.2021)// Минфин России [Электронный ресурс]. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/statistics/?id\\_65=27068-obem\\_fonda\\_natsionalnogo\\_blagosostoyaniya](https://minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/statistics/?id_65=27068-obem_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya) (дата обращения: 05.03.2021).

Дальнейшее улучшение ситуации возможно на основе рекомендаций о целесообразности «переориентации части инвестиций ФНБ в российскую экономику при сохранении некоторых вложений за рубежом для минимизации риска» [Соляникова, Бондаренко 2019, 66]. Для решения данной задачи наиболее приемлемы следующие меры:

- 1) инвестирование «в высоколиквидные активы с низким уровнем риска для обеспечения возможности их быстрой мобилизации с целью покрытия дефицита федерального бюджета»;
- 2) вложение «в высокодоходные рискованные ценные бумаги российских и иностранных эмитентов»;
- 3) в целях «снижения зависимости доходов бюджетов разного уровня от конъюнктуры рынка перечисление части налогов в ФНБ, что позволит сохранить контр-циклический характер бюджетной политики» [Там же, 66].

Под влиянием происходящих глобальных событий федеральный бюджет по итогам 2020 г. выполнен с дефицитом 4,1 трлн рублей (3,8% ВВП). Такое положение сложилось вследствие ряда факторов внешнего и внутреннего характера, которые негативно повлияли на сбалансированность доходов и расходов этого крупнейшего централизованного денежного фонда, находящегося в распоряжении Правительства. По заявлению министра финансов России А.Г. Силуанова, полученный в 2020 г. от проведения контр-циклической бюджетной политики результат оказался «лучше ожидаемого и достигнут в первую очередь благодаря более динамичному поступлению нефтегазовых доходов»<sup>13</sup>.

Необходимость поддержки федерального бюджета и бюджетной системы в целом в сбалансированном состоянии обусловила особенности проведения бюджетной политики в 2021 г. Ее ключевой задачей является наблюдение за динамикой государственных расходов. Зарубежные исследователи указывают на многогранность данного понятия; некоторые авторы отождествляют государственные и публичные расходы [Shusheng et al. 2017]. В ряде работ отмечается важность принятия превентивных мер в управлении расходами бюджетов, обращается внимание на потребность в их всестороннем нормативно-правовом обеспечении [Przekota,

---

<sup>13</sup> Дефицит федерального бюджета превысил четыре триллиона рублей в 2020 году // Агентство аналитической информации ПРАЙМ [Электронный ресурс]. URL: <https://1prime.ru/macroeconomics/20210121/832859587.html> (дата обращения: 06.03.2021).

Lisowska 2016]. В российских публикациях подчеркивается необходимость концентрации усилий на повышении эффективности планирования и контроля бюджетных расходов. Сохранение стимулирующего характера бюджетной политики, предполагающей «приведение структуры бюджетных расходов к новым реалиям, накопление резервов, снижение доли неэффективного госсектора, обеспечение развития экономики и расширение ее потенциала» [Косов 2018, 713], представляется наиболее предпочтительным вариантом из совокупности предлагаемых разными авторами мер по управлению государственными финансами. Пути достижения макрофинансовой стабильности весьма разнообразны, для их реализации важно следовать положениям стратегического планирования, основываясь на особой роли финансовых методов и инструментов, обеспечивающих концентрацию бюджетных средств в рамках приоритетных направлений их расходования [Буздалина 2020, 237].

По результатам исследования можно сделать вывод о своевременности более тесной увязки методологии (принципов, методов, методик, технологий, логики формирования документов) программно-целевого и бюджетного планирования; необходимо стремиться к достижению большей согласованности практических вопросов разработки государственных (муниципальных) программ и бюджетов бюджетной системы.

Контр-циклическая направленность бюджетной политики в период ликвидации последствий пандемии COVID-19 проявляется в постепенном восстановлении деловой активности, продолжении (либо завершении) финансирования ряда антикризисных программ, реализующих меры временной поддержки граждан, отраслей и экономики в целом. Так, на 2021 г. выделено финансирование на восстановление занятости и доходов населения, поддержание роста экономики и долгосрочных структурных изменений, эквивалентное по объему 1,1% ВВП. Для реализации указанной цели повышен размер структурного первичного дефицита федерального бюджета в 2021 г. до 1,3% ВВП, источником финансирования которого станут дополнительные государственные заимствования. Преимущество предпринимаемых действий предполагается сохранить на перспективный период 2022–2023 гг.

В качестве важной антикризисной меры Министерством финансов Российской Федерации предусматривается увеличение предельного уровня расходов федерального бюджета на размер выпадающих базовых нефтегазовых доходов<sup>14</sup>, возникающих в связи с ограничениями на добычу нефти, введенными многосторонним соглашением ОПЕК+. Принятое крупнейшими странами-производителями нефти решение существенно влияет на поступление нефтегазовых доходов в федеральный бюджет. Согласно оценкам, выпадающие нефтегазовые доходы при базовой цене на нефть составляют 555 млрд рублей (2020 г.), 625 млрд рублей (2021 г.). Решение данной проблемы в рамках «бюджетных правил» предусматривает финансирование соответствующего увеличения предельного уровня расходов за счет средств ФНБ. Нужно отметить, что данная ситуация развивается под влиянием временного отклонения объема добычи нефти от уровня рыночного равновесия и поэтому предусмотрен механизм, корректирующий порядок расчета базовых нефтегазовых доходов на данный период, а именно с использованием выполненных ранее прогнозных проектировок (на 2020–2022 гг.). Такой подход обеспечивает компенсацию возможных потерь федерального бюджета, сглаживает влияние временного ограничения добычи нефти на уровень предельных расходов главного финансового плана страны и на весь нефтегазовый сектор, способствует восстановлению экономики. Согласно прогнозным оценкам, к 2022 г. возможен выход на уровень структурного первичного дефицита федерального бюджета в объеме 585 млрд рублей<sup>15</sup>.

*Перспективы выхода из стагнации и перехода к экономическому росту.*

В научном сообществе обсуждаются рекомендации, каким образом возможно удержание экономики от спада. Одно из предложений состоит в создании условий для развития государственного потребления [Моисеев 2017, 109]. Тесная связь доходов экономики с бюджетными доходами и прямо пропорциональная зависимость между ними обуславливают высокую важность выбора способа финансирования государственных расходов. Доктор экономических наук А.К. Моисеев полагает, что распространенная в ряде зарубежных стран практика использования кредитных ресурсов (например, посредством региональных займов в коммерческих банках) неприемлема для российской

---

<sup>14</sup> Базовый объем нефтегазовых доходов федерального бюджета отражает долгосрочный равновесный уровень поступления рентных доходов. Рассчитывается исходя из базовой цены на нефть, определяемой как 40 долл. США / барр. в ценах 2017 г. (с ежегодной индексацией на 2%).

<sup>15</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/956cde638e96c25da7d978fe3424ad87/Prognoz.pdf> (дата обращения: 01.02.2021).

экономики, функционирующей в сложных кризисных условиях. Один из предпочтительных вариантов — «дать бизнесу заработать свои доходы и сохранить их. Необходимо сдерживать доходы финансовой системы и монополизированных отраслей с помощью регулирования цен (ставок) и отпустить цены, а значит, и доходы высоко конкурентных отраслей» [Там же, 109–110].

В среднесрочной перспективе предполагается стабилизация ежегодных темпов прироста ВВП на уровне выше 3%; прогнозируется постепенное снижение безработицы: 5,2% (2021 г.), 4,7% (2022 г.), 4,6% (2023 г.); рост экономической активности; восстановление реальных располагаемых доходов населения на уровне 2,4–2,5% в 2022–2023 гг.<sup>16</sup> В свете прогнозируемых Минэкономразвития России макроэкономических параметров на период 2021–2023 гг., а также с учетом мнений бизнес-сообщества можно представить приемлемыми для реализации следующие антикризисные меры, ориентированные на восстановление спроса в разрезе номенклатурных позиций либо перспективных ассортиментных групп товаров, с учетом масштабов проведения реструктуризации экономики.

Прежде всего, в защите нуждается внутренний рынок. Сохраняется актуальность налаживания процесса получения и реинвестирования доходов предпринимательским сектором; какие инструменты предпочтительно применять для поддержания приемлемого для инвесторов и бизнеса курса отечественной валюты. Требуют дальнейшего обсуждения и принятия соответствующих решений преференциальные меры для обеспечения доступности кредитных средств по приемлемым ставкам в целях расширения выпуска. Согласно экспертным рекомендациям, приемлемый для предпринимателей диапазон — между индексом потребительских цен (ИПЦ) и индексом цен производителей (ИЦП)<sup>17</sup>. Динамика ИПЦ (по макроэкономическому прогнозу Российской Федерации) составляет 3,7% (2021 г.), 4,0% (2022 г.), 4% (2023 г.)<sup>18</sup>. И, наконец, в научном сообществе обсуждается целесообразность возврата к инструментам индикативного планирования. Например,

---

<sup>16</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/956cde638e96c25da7d978fe3424ad87/Prognoz.pdf> (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>17</sup> ИЦП — показатель среднего уровня изменения цен на сырье, материалы и товары промежуточного потребления относительно базисного периода. Используется для пересчета в сопоставимые цены максимально детализированных компонентов валового национального продукта (ВНП).

<sup>18</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/956cde638e96c25da7d978fe3424ad87/Prognoz.pdf> (дата обращения: 01.02.2021).

для лучшей организации работы в рыночных условиях предпринимательскому сектору следует ориентироваться на индикаторы спроса, которые формируются посредством обобщения данных о производственных цепочках.

Объектом особого внимания остаются вопросы монетарной политики, решения об ужесточении или смягчении которой принимаются Центробанком; инфляции; изменения стоимостных пропорций в экономике; принятия решений об условиях и объемах предоставления кредитных ресурсов банковским и корпоративным структурам; методологии расчетов спроса хозяйствующих субъектов на деньги (например, на заемные средства). Все эти актуальные аспекты, относящиеся к организации деятельности хозяйствующих субъектов, находятся в ведении денежно-кредитной политики как одного из ключевых элементов общей экономической политики.

В отношении реализации структурной политики следует обратить внимание на необходимость всемерного задействования потенциала оборонно-промышленного комплекса (ОПК) и атомной отрасли, поскольку именно они «могут стать центром развития ключевых компетенций в области развития базовых технологий в рамках цифровой экономики» [Посткризисное восстановление... 2020, 89]. Это обусловлено как характером функционирования и особенностями технологических процессов, так и возможностями для финансового контроля внутри ОПК, что создает возможности для создания высокоэффективных платформенных решений в области управления производством и их тиражирования в гражданский сектор. Реализация заявленных целевых установок может стать более продуктивной при условии привлечения дополнительного финансирования со стороны предпринимательского сектора, а также повышения результативности российского сектора научных исследований и разработок. Решению данной задачи может способствовать улучшение организации деятельности сырьевого сектора в направлении увеличения внутреннего спроса на продукцию высоко- и среднетехнологичных производств в целях создания мультипликативных макроэкономических эффектов, сокращения импорта наукоемких инновационных технологий. В этих условиях возрастает значение стабильного финансирования государственных программ (в среднесрочном горизонте планирования) в целях снижения рисков, связанных с разработкой инновационных технологических решений. Рекомендацией для развития высокотехнологического гражданского сектора становится ориентация «не только на импортозамещение, но и на увеличение экспорта, особенно в страны АТР и Ближнего Востока» [Там же, 90]. Конструктивными перспективами представляются: развитие кооперации в рамках ЕАЭС, других формирующихся



торговых и инвестиционных союзов; создание на территории России конкурентоспособных технологий и конечных производств; встраивание дружественных стран в российские цепочки добавленной стоимости; проведение политики импортозамещения в конкурентных секторах национальной экономики.

### **Заключение**

*Реализация национальных целей развития — ключевая общегосударственная задача.* Президентом Российской Федерации определены национальные цели, относящиеся к созданию условий для сохранения здоровья, развития человеческого капитала и благополучия граждан, создания комфортной среды для их жизни и труда, раскрытия предпринимательского потенциала и цифровой трансформации. Для достижения указанных ключевых целей сформулированы стратегические ориентиры: стабильная и предсказуемая макросреда, повышение объема и качества инвестиций, исполнение национальных проектов, эффективное государственное управление. Необходимость реализации национальных целей развития России обуславливает структурные изменения в финансовой политике. Они относятся к повышению результативности двух важнейших направлений финансового регулирования: налогов (развития налоговой системы) и бюджета (повышения эффективности государственных расходов).

Вопросы совершенствования налоговой системы находятся в центре внимания Правительства Российской Федерации. Вместе с проведением маневра за счет сбалансированного снижения налогов на труд для малого и среднего бизнеса предусмотрены новации по налоговым льготам и распределению природной ренты при добыче нефти и других полезных ископаемых, изменению подходов в налогообложении доходов.

В части улучшения использования бюджетных средств, наряду с проведением мониторинга как инструмента наблюдения и контроля за ходом исполнения национальных проектов, требуется разработка и реализация комплекса мер. В состав первой группы предпочтительно было бы включить меры операционного уровня, ориентированные на получение непосредственного (и измеримого) эффекта в краткосрочном периоде. В данном аспекте одной из приемлемых форм может стать разработка рабочих планов федеральных и региональных программ и проектов. Ценность этих документов состоит в более детальном представлении этапов выполнения работ и конечных результатов по конкретным объектам, с установлением ответственных исполнителей (держателей соответствующих контрактов). Во второй группе желательно

было бы сконцентрировать меры стратегического уровня, направленные на улучшение управления бюджетными расходами в долгосрочной перспективе исходя из их народнохозяйственной целесообразности.

В современный период трансформационных преобразований возрастает роль финансового регулирования как мощного инструмента воздействия государства на экономику и социальную сферу в целях предотвращения различного рода диспропорций (как уже имеющих, так и потенциально возможных). Финансовое регулирование осуществляется в условиях рыночной среды посредством маневрирования финансовыми ресурсами. В процессе финансового регулирования хозяйствующим субъектам создаются возможности как для роста и развития, так и для ограничения деятельности в зависимости от объективно складывающихся внешних и внутренних макроэкономических условий. Финансовая политика имеет достаточно сложное структурное построение и направленность на три сферы воздействия: бюджетную, налоговую и таможенно-тарифную. Для успешного решения накопившихся в финансовой системе проблем необходимо развитие общественного воспроизводства, масштабное задействование ресурсного потенциала национальной экономики в сочетании с наиболее полной и последовательной реализацией преимуществ кооперации и взаимовыгодного сотрудничества государств партнеров мирового сообщества.

#### **Список литературы:**

Буздалина О.Б. Развитие отдельных финансовых инструментов бюджетного планирования // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 1. С. 233–240. DOI: [10.24411/2073-0454-2020-10052](https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10052).

Бюджетно-налоговые и денежно-кредитные инструменты достижения финансовой стабильности и обеспечения экономического роста / под ред. М.А. Абрамовой. М.: Кнорус, 2021.

Косов М.Е. Сравнительный анализ основных направлений денежно-кредитной и бюджетной политик // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 3. С. 709–721. DOI: <https://doi.org/10.24891/fc.24.3.709>.

Миркин Я.М. Финансовое будущее России: экстремумы, бумы, системные риски. М.: GELEOS Publishing House; Кэпитал Трейд Компани, 2011.

Моисеев А.К. Макрофинансовая политика экономического роста. М.: Научный консультант, 2017.

Молчанова Н.П., Молчанов И.Н. Экономическая и финансовая политика: научные основы и практические аспекты. М.: МАКС Пресс, 2020.

Посткризисное восстановление экономики и основные направления прогноза социально-экономического развития России на период до 2035 г.: научный доклад / под ред. члена-корреспондента РАН А.А. Широва. М.: Наука, 2020.

Слепов В.А., Чалова А.Ю. Единые финансовые правила бюджетной и денежно-кредитной политики как направление их интеграции // Финансы и кредит. 2017. Т. 23. № 39. С. 2318–2328. DOI: <https://doi.org/10.24891/fc.23.39.2318>.

Соляникова С.П., Бондаренко Н.О. Тенденции развития суверенных фондов как инструмента бюджетной политики // Экономика. Налоги. Право. 2019. Т. 12. № 1. С. 57–67. DOI: 10.26794/1999-849X-2019-12-1-57-67.

Greer J.L., Gonzales O. Community Economic Development in the United States. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

Przekota G., Lisowska A. The Reaction of Private Spending and Market Interest Rates to the Changes in Public Spending // Foundations of Management. 2016. Vol. 8. P. 203–210. DOI: <https://doi.org/10.1515/fman-2016-0016>.

Shusheng W., Bin L., Qiaoling N., Chao C. Government Expenditure, Corruption and Total Factor Productivity // Journal of Cleaner Production. 2017. Vol. 168. Is. 1. P. 279–289.

Wildman J.L., Nguyen D.M., Duong N.S., Warren C. Student Teamwork during COVID-19: Challenges, Changes, and Consequences // Small Group Research. 2021. Vol. 52. Is. 2. DOI: <https://doi.org/10.1177/1046496420985185>.

Дата поступления: 04.02.2021

#### **References:**

Abramova M.A. (ed.) (2021) *Byudzhethno-nalogovye i denezhno-kreditnye instrumenty dostizheniya finansovoj stabil'nosti i obespecheniya ekonomicheskogo rosta* [Budgetary and monetary instruments to achieve financial stability and ensure economic growth]. Moscow: Knorus.

Buzdalina O.B. (2020) Development of Separate Financial Instruments of Budget Planning. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. No. 1. P. 233–240. DOI: [10.24411/2073-0454-2020-10052](https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10052).

Greer J.L., Gonzales O. (2017) *Community Economic Development in the United States*. New York: Palgrave Macmillan.

- Kosov M.E. (2018) A Comparative Analysis of Principal Directions of Monetary and Fiscal Policies. *Finansy i kredit*. Vol. 24. No. 3. P. 709–721. DOI: <https://doi.org/10.24891/fc.24.3.709>.
- Mirkin Ya.M. (2011) *Finansovoye budushcheye Rossii: ekstremumy, bumy, sistemnyye riski* [The financial future of Russia: extremes, booms, systemic risks]. Moscow: GELEOS Publishing House; Capital Trade Company.
- Moiseev A.K. (2017) *Makrofinansovaya politika ekonomicheskogo rosta* [Macro-financial policy of economic growth]. Moscow: Nauchnyy konsul'tant.
- Molchanova N.P., Molchanov I.N. (2020) *Ekonomicheskaya i finansovaya politika: nauchnye osnovy i prakticheskie aspekty* [Economic and financial policy: scientific foundations and practical aspects]. Moscow: MAKS Press.
- Przekota G., Lisowska A. (2016) The Reaction of Private Spending and Market Interest Rates to the Changes in Public Spending. *Foundations of Management*. Vol. 8. P. 203–210. DOI: <https://doi.org/10.1515/fman-2016-0016>.
- Shirov A.A. (ed.) (2020) *Post-Crisis Economic Recovery and the Main Directions of the Socio-Economic Development Forecast of Russia for the Period Up to 2035: Scientific Report*. Moscow: Nauka.
- Shusheng W., Bin L., Qiaoling N., Chao C. (2017) Government Expenditure, Corruption and Total Factor Productivity. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 168. Is. 1. P. 279–289.
- Slepov V.A., Chalova A.Yu. (2017) Unified Fiscal and Monetary Policy Regulations as a Direction of Integration. *Finansy i kredit*. Vol. 23. No. 39. P. 2318–2328. DOI: <https://doi.org/10.24891/fc.23.39.2318>.
- Solyannikova S.P., Bondarenko N.O. (2019) Trends in the Development of Sovereign Funds as a Tool of Budgetary Policy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. Vol. 12. No. 1. P. 57–67. DOI: 10.26794/1999-849X-2019-12-1-57-67.
- Wildman J.L., Nguyen D.M., Duong N.S., Warren C. (2021) Student Teamwork during COVID-19: Challenges, Changes, and Consequences. *Small Group Research*. Vol. 52. Is. 2. DOI: <https://doi.org/10.1177/1046496420985185>.

Received: 04.02.2021