ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Бюджетно-налоговая система

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Маржинат Ильясовна КАНКУЛОВА

доктор экономических наук, профессор кафедры государственных и муниципальных финансов,
Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация
kankulova@mail.ru

История статьи:
Принята 05.07.2016
Принята в доработанном виде 10.08.2016
Одобрена 21.09.2016

УДК 336.14
JEL: G38, H30, H50, H61

Ключевые слова:
сбалансированность бюджета, устойчивость, финансовая система, бюджетная система, качество бюджета

Аннотация

Предмет. Обеспечение устойчивости бюджетной системы является одной из приоритетных целей бюджетной политики и принимаемых в соответствии с нею программных документов по управлению государственными финансами на федеральном и региональном уровнях. Отсутствие в этих документах однозначного толкования содержания указанного понятия, а также строгой классификации факторов, влияющих на достижение декларируемой цели, позволяют сделать вывод об актуальности данной темы исследования.

Цели. Задачами настоящего исследования являются: уточнение содержания понятия устойчивости бюджетной системы; выявление и систематизация определяющих ее факторов; анализ фактического состояния исследуемой характеристики и проблем достижения сбалансированности и долгосрочной устойчивости; выработка рекомендаций, которые могут способствовать обеспечению сбалансированности в коротком периоде и бюджетной устойчивости на долгосрочную перспективу.

Методология. Использовались следующие методы исследования: формальной логики, анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, наблюдение и др.

Результаты. Определено содержание понятия устойчивости бюджетной системы; выявлены факторы, влияющие на состояние устойчивости; сформулированы проблемы достижения сбалансированности и долгосрочной устойчивости; выработаны рекомендации, которые могут способствовать обеспечению сбалансированности в краткосрочном периоде и бюджетной устойчивости на долгосрочную перспективу.

Область применения. Сформулированные выводы и рекомендации могут быть использованы органами исполнительной власти федерального и регионального уровней при выработке основных направлений бюджетной политики.

Выводы и значимость. Бесспорно, задача обеспечения устойчивости бюджетной системы является производной от другой фундаментальной задачи: достижения структурной сбалансированности и устойчивости экономики. Одновременно с созданием необходимых условий для формирования доходной базы, максимально свободной от конъюнктурных влияний, для обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы надо решать и вопросы «структурной эффективности» расходов путем их реструктуризации в пользу вложений в физический и человеческий капитал, а также проблемы нормативного регулирования и практической реализации механизмов обеспечения эффективного использования каждого бюджетного рубля.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Анализируя факторы, определяющие функционирование национальной финансовой системы в условиях глобального кризиса, М.В. Романовский характеризует устойчивость финансовой системы как готовность и способность ее институтов, инструментов и информационных технологий обеспечивать эффективное функционирование всех каналов аккумуляции, распределения и перераспределения ограниченных денежных и финансовых ресурсов между всеми субъектами экономики (хозяйствующими субъектами, домашними хозяйствами, государством) для достижения стратегических целей при наличии отрицательных внутренних и внешних шоков [1].

Одним из важнейших элементов финансовой системы страны является бюджетная система, содержание которой мы трактуем шире, чем оно есть в законодательстве, включая сюда не только совокупность бюджетов, но и институты, в том числе организационные структуры управления, а также свод установленных правил функционирования (бюджетное законодательство, бюджетную политику), взаимодействие которых обеспечивает формирование и использование бюджетных фондов[1].

Если опираться на приведенные характеристики, устойчивость бюджетной системы можно определить как способность всех ее элементов при помощи механизмов мобилизации и распределения централизованных денежных

[1] *Назаров Н.Н., Канкулова М.И.* Понятия «финансовая система» и «бюджетная система» в теории финансов // Финансы и кредит. 2004. № 19. С. 6–10.

фондов государства обеспечивать реализацию декларируемых целей без существенных изменений основных параметров при воздействии отрицательных факторов.

Создание условий для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета является одной из целей Государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»[2]. Анализ состава задач, решаемых для достижения обозначенной цели, (снижение зависимости федерального бюджета от нефтегазовых доходов, достижение соответствия расходных обязательств источникам их финансового обеспечения, формулировка целевых показателей, наличие долгосрочной бюджетной стратегии, охват бюджетных ассигнований показателями результативности и др.) позволяют заключить, что органы власти характеризуют устойчивость бюджета его сбалансированностью. Законодательно установленным требованием в формировании бюджетных параметров является их ориентированность на реализацию целевых установок социально-экономической политики, конкретизированных в государственных программах.

Однако в условиях ограниченности бюджетных средств являются высокими риски их недостаточной реализации в бюджетных ассигнованиях, приводящей к искажению структуры расходов. Кроме того, действующие правовая база и методология бюджетного процесса позволяют, и практика это подтверждает, что при помощи определенных бюджетных маневров с соблюдением установленных правил долговой устойчивости можно сбалансировать любой бюджет.

Наша позиция состоит в том, что подход, который выражается в сбалансированности ради сбалансированности, является ошибочным, поскольку не позволяет правильно определять и воплощать в структуре доходов и расходов приоритеты, обеспечивающие долгосрочные тенденции в развитии экономики и социальной сферы. Нам представляется, что устойчивость бюджета надо рассматривать как понятие, производное от «качества» бюджета, характеризуемого не столько его сбалансированностью, сколько «структурной эффективностью». А под структурно эффективным бюджетом предлагаем понимать только бюджет, формирующий базовые условия результативности, оцениваемые с точки зрения влияния на обеспечение положительной динамики показателей экономического развития и качества человеческого потенциала в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Таким образом, для вынесения заключения об устойчивости бюджетной системы в целом анализу подлежит весь комплекс факторов, определяющих эффективность каждого из ее элементов: бюджетов с точки зрения эффективности их структуры; субъектов управления и бюджетных правил с позиций результативности управляющего воздействия. Организованное взаимодействие этих факторов должно обеспечивать достижение корректно определяемых целевых значений в реализации функций экономически развитого и социально ответственного государства.

По результатам такого анализа мы приходим к выводам о низкой структурной эффективности бюджетов бюджетной системы в сочетании с формально удовлетворительным состоянием их сбалансированности начиная с 2000 г. и до 2014 г. Эти выводы подтверждаются данными Министерства финансов РФ, которые иллюстрируют значительные перекосы в структуре доходов бюджетной системы и ее перегруженность непроизводительными расходами – на обеспечение обороноспособности, безопасности, а также на социальную политику[3].

Расходы на образование и здравоохранение, которые определяют развитие человеческого потенциала, финансируются в основном из региональных бюджетов, дефицит которых в последние годы нарастает и имеет угрожающие характеристики. В половине субъектов РФ долговая нагрузка составляет более 60% доходов, в 12 субъектах она превышает 100% доходов[4].

[2] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

[3] Проект Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/budget/policy/##ixzz45PcGBGlt; Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета» // Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/budget/policy/##ixzz45PbobQLs

[4] Эксперты предупредили о растущих угрозах для бюджетов регионов. URL: http://www.rbc.ru/economics/11/11/2015/564214a79a79470ac3e14728?utm_source=newsmail&utm_medium=news&utm_campaign=news_mail1

В таких условиях является логичным, что их расходы в подавляющей части носят текущий характер – десятки регионов работают в основном на зарплату и давно перестали развивать инфраструктуру (рис. 1) [2].

Естественным следствием такого состояния в бюджетной системе кажутся данные по уровню жизни населения, измеряемому таким интегральным показателем, как индекс человеческого развития. По этому показателю Россия в рейтинге 2014 г. занимает 57-е место[5]. Удручающими являются показатели грамотности – место России среди 65 стран – участниц исследования в 2012 г. по читательской грамотности – 38-е, математической грамотности – 31-е, естественно-научной грамотности – 34-е[6]. Значения ожидаемой продолжительности жизни при рождении и расходов на здравоохранение в сравнении со странами ОЭСР проиллюстрированы (рис. 2).

Еще более безрадостны результаты нового исследования, которое названо его авторами «Рейтинг качества смерти». Индекс данного показателя учитывает наличие, доступность, стоимость и качество услуг для людей, находящихся в конце жизни. Россия в данном рейтинге занимает 48-е место из 80 стран[7].

Президент РФ в своих ежегодных посланиях Федеральному собранию отмечает существующие проблемы и приоритеты в реализации социальной ответственности государства. Для достижения обозначенных целей осуществляются реформы, разрабатываются и реализуются государственные программы[8]. Однако эти действия, как и усилия экспертного сообщества, которое на основе глубокого анализа проблемных аспектов правового регулирования, методологии и практики реализации реформ предлагает возможные направления оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов [4–15], как это подтверждается представленными данными, не имеют существенных результатов.

Нынешний кризис, который в силу специфики совокупности действующих отрицательных факторов может оказаться глубоким и затяжным, обнажил существующие системные недостатки, структурные дисбалансы в экономике и в бюджетной системе и усилил вызовы бюджетной политике [16–18]. Структурные диспропорции, состоящие в недопустимо высокой доле конъюнктурных доходов, под которые принимались непомерные расходные обязательства и при благоприятной конъюнктуре финансировались довольно успешно, приносили политические дивиденды действующей власти, но при изменении внешних факторов стали прямой угрозой экономической и социальной стабильности государства.

Органы власти в рамках антикризисных мероприятий скорректировали бюджетную и налоговую политики под новые макроэкономические условия[9]. На сайте Министерства финансов РФ размещены документы[10], в которых дан подробный анализ ключевых проблем по всем направлениям бюджетной политики. В Докладе «Об основных

[5] Программа развития ООН: Индекс человеческого развития в странах мира в 2014 году.
URL: http://gtmarket.ru/news/2014/07/24/6843

[6] *Гашкина С.А.* Отдельные подходы по оптимизации расходов в отраслях социальной сферы на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.
URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/regions/seminars/seminars1/?id_57=65015&page_id=3822&popup=Y&area_id=57#;
Васильев В.В. Новации в регулировании долговой политики субъектов Российской Федерации. Проблемные вопросы соблюдения субъектами Российской Федерации ограничений, предусмотренных бюджетным законодательством.
URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/regions/seminars/seminars1/#

[7] The Lien Foundation: Рейтинг качества смерти в странах мира в 2015 году. URL: http://gtmarket.ru/news/2015/10/06/7258

[8] Послание Президента РФ Федеральному собранию от 03.12.2005; Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»; Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»; Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»; Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».

[9] Проект Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.
URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/budget/policy/##ixzz45PcGBGlt

[10] Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета».
URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/budget/policy/##ixzz45PbobQLs; Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации.
URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/budget/policy/##ixzz49IV8iLb0

направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета» прогнозируются риски усиления структурных диспропорций в расходах и отмечается, что оптимизационные меры по балансировке бюджета при текущем наборе социальных обязательств и позиции по «силовым» расходам еще больше затрудняют возможности оздоровления бюджетной политики. Доля расходов на оборону, безопасность, социальную политику и обслуживание долга может возрасти с 60% в 2014 г. до 72% в 2018 г.

В сложившихся условиях Министерство финансов РФ вынуждено решать текущие задачи и задачи на долгосрочную перспективу. В основу бюджета 2016 г. для преодоления проблемы несбалансированности заложены меры экстренного характера, которые воспроизводят структурные диспропорции. В основном это заморозка пенсионных накоплений; частичная индексация пенсий вместо индексации по фактической инфляции; использование резервов. В условиях ограниченности доступа к внешним источникам финансирования активно наращиваются внутренние заимствования. В этом плане предпринимаются действия, на наш взгляд, значительно повышающие бюджетные риски. К примеру, представляется в корне неверной конструкция, которая складывается в замкнутый круг: накопительная часть пенсии изымается из пенсионной системы, формируя ее дефицит – изъятые средства, вместо того чтобы выполнять роль источника реальных инвестиций в экономике, используются пенсионными фондами для приобретения ОФЗ с плавающей доходностью, привязанной к темпам инфляции. Привлеченные в том числе и таким способом источники направляются на покрытие дефицита пенсионной системы[11].

В перспективе Министерством финансов РФ и экспертами предлагаются различные меры. Необходимость некоторых из них органами власти не подвергается сомнению, а по другим требуются дополнительные обоснования и предстоят непростые дискуссии:

- распределение в более длительном периоде времени реализации приоритетов в сфере обороны. Из доклада Министерства финансов РФ: «следует определить оптимальный объем расходов на оборону. Доля расходов на оборону в Российской Федерации выше, чем в среднем по странам ОЭСР и странам БРИКС – более 4% ВВП по сравнению со значениями порядка 1–2% ВВП для обеих групп стран»;
- поправки в действующие обязательства в социальной сфере и по гражданской государственной службе;
- введение прогрессивной шкалы подоходного налога (аргумент против – уход в тень доходов в силу недостаточной развитости механизмов налогового администрирования – представляется неубедительным. Справочно: по данным за 2014 г. 10% населения получает 30% всех доходов физических лиц);
- пересмотр структуры расходов на национальную экономику (сокращение субсидий экономике в пользу развития транспортной инфраструктуры и дорожного хозяйства);
- принятие решения по пенсионному возрасту.

Значительные усилия фискальными органами прилагаются также для оптимизации бюджетного процесса и механизмов обеспечения эффективного использования государственных финансовых ресурсов. Мы считаем, что резервом в этом плане может быть корректировка механизмов реализации реформы бюджетной сети и бюджетного процесса в зависимости от результатов анализа их первых итогов. Преобразования в соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ[12] идут медленно, практически не приводя к сокращению числа учреждений и не стимулируя перехода от их содержания к финансированию оказываемых услуг [19]. Казенные учреждения составляют 30,2% от общего числа. В структуре доходов региональных и муниципальных бюджетных и автономных учреждений субсидии на выполнение задания и средства ОМС составляют около 81%[13].

При этом, по сообщению министра финансов РФ Антона Силуанова на заседании Правительства РФ, на 01.07.2015 остатки средств на счетах

[11] Результат размещения ОФЗ с привязкой к инфляции превзошел самые смелые ожидания – эксперты. URL: http://www.finanz.ru/novosti/aktsii/rezultat-razmeshcheniya-ofz-s-privyazkoy-k-inflyacii-prevzoshel-samye-smelye-ozhidaniya-eksperty-1000729219

[12] Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

[13] Проект Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/budget/policy/##ixzz45PcGBGlt

бюджетных учреждений составили 400 млрд руб.[14]. Представляется, что необходима реализация мер, направленных на снижение таких остатков.

Важным направлением должны стать разработка и реализация мероприятий по управлению дебиторской задолженностью консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, сумма которой составляет 3 140 млрд руб.[15].

По нашему убеждению, ресурсом для оптимизации является также фактическое, а не формальное, внедрение принципов эффективного контракта с установкой фильтров критериям эффективности, создающим ложные стимулы и не имеющим реального вклада в результат. Необходимо распространение принципа оплаты труда по ключевым показателям эффективности в зависимости от выполнения целевых индикаторов государственных программ на органы власти с одновременным повышением обоснованности значений целевых показателей[16].

Очевидно, что фундаментальные причины современного бюджетного кризиса находятся вне маневрами, которые в данном случае являются бюджетной системы и только бюджетными лишь мерами «косметического» характера, проблемы не решить. В целях выхода на траекторию экономического роста эксперты и официальные лица предлагают разные концепции, противоречащие друг другу по принципиальным аспектам – бюджетной консолидации Алексея Кудрина[17] [19], активного стимулирования экономического роста «Столыпинского клуба» [20, 21].

Но как бы ни различались предлагаемые подходы, бесспорно, что в экономику необходимо вернуть инвестиции, вместе с ними привлечь технологии, что в свою очередь возможно осуществить только путем кардинального повышения качества государственного управления, а также формирования и поддержания понятных, предсказуемых и реализуемых институциональных условий. Одновременно с созданием таким образом необходимых условий для формирования доходной базы бюджетной системы, максимально свободной от конъюнктурных влияний, для обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости надо решать и вопросы реструктуризации расходов в пользу вложений в физический и человеческий капитал, а также проблемы практической реализации механизмов обеспечения эффективного использования каждого бюджетного рубля.

[14] Остатки на счетах бюджетных учреждений в первом полугодии выросли.
URL: http://ria.ru/economy/20150909/1239982475.html#ixzz49I2JM8zK

[15] Материалы Всероссийского Семинара – совещания руководителей и специалистов Министерства финансов РФ и Федерального казначейства, Сочи, 15.09.2015. Презентация Смирнова В.А.

[16] *Иванова Н.Г., Канкулова М.И.* Эффективный контракт в модели бюджетирования, ориентированного на результат // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 21.

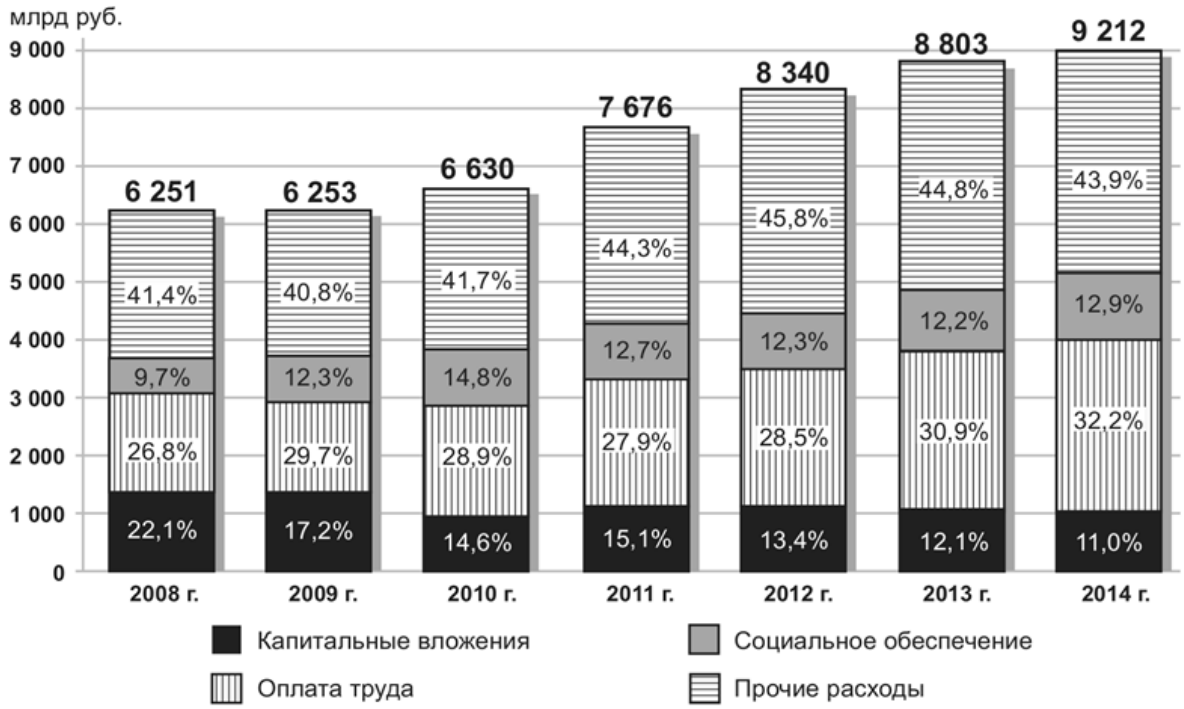
[17] Кудрин предложит Путину свою концепцию развития экономики.
URL: http://www.rbc.ru/economics/20/05/2016/573e99299a79470547e873d5?from=main

Рисунок 1

Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ

Figure 1

Spending patterns of consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation



Источник: [3]

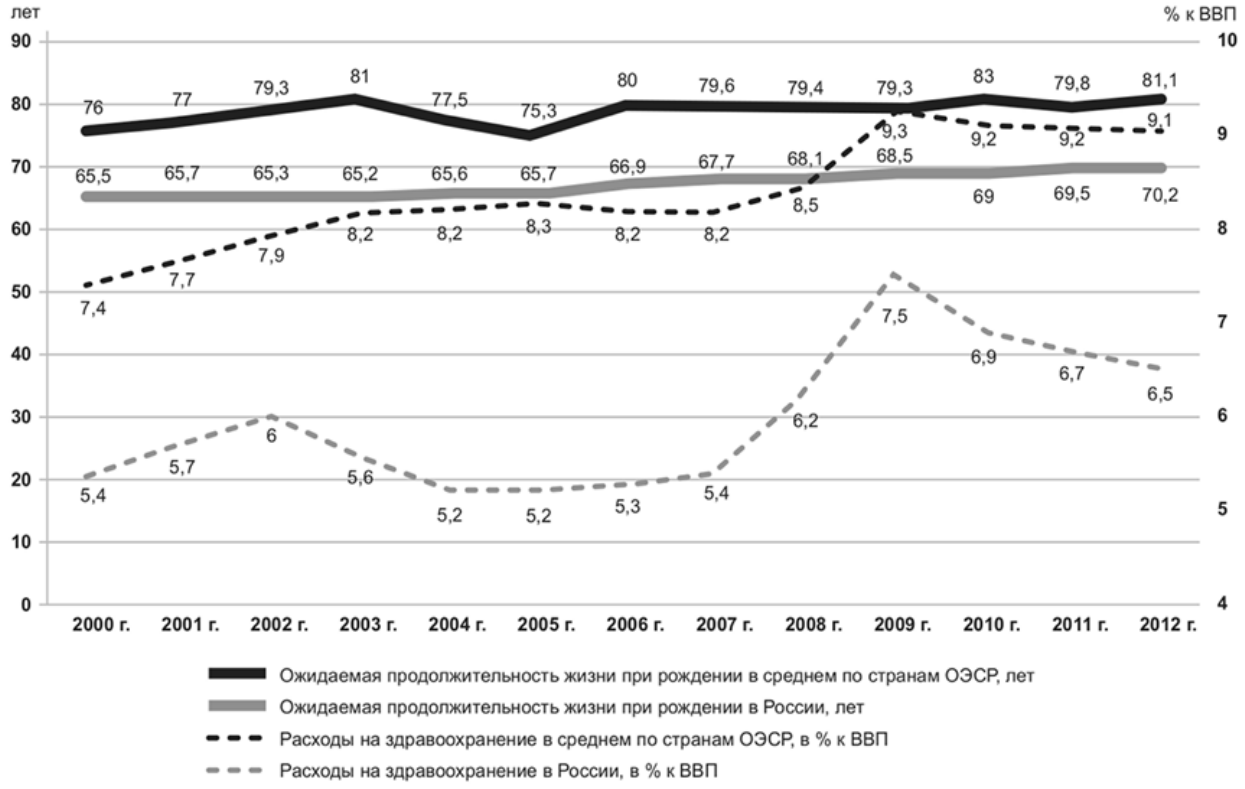
Source: [3]

Рисунок 2

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении и расходы на здравоохранение: сравнение России со средним по странам ОЭСР

Figure 2

Life expectancy at birth and health expenditures: A comparison of Russia with average figures across OECD countries



Источник: [3]

Source: [3]

Список литературы

1. *Романовский М.В.* Глобальный кризис и проблемы обеспечения устойчивости национальной финансовой системы // Сибирская финансовая школа. 2012. № 4. С. 14–21.

2. *Зубаревич Н.В., Горина Е.А.* Социальные расходы в России: федеральный и региональный бюджеты. М.: НИУ ВШЭ, 2015. 63 с.

3. *Артюхин Р.Е.* Развитие Казначейства России: от кассового обслуживания к бухгалтерскому учету организаций сектора государственного управления Российской Федерации // Финансы. 2016. № 3. С. 3–7.

4. Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт Ленинградской области / под ред. М.В. Романовского и А.И. Яковлева. СПб: Вести, 2007.

5. *Демидов А.Ю.* Реализация программно-целевого метода государственного управления в Казначействе России // Финансы. 2016. № 5. С. 47–51.

6. *Канкулова М.И.* Практика и перспективы развития программного регулирования социально-экономических процессов // Вестник ИНЖЭКОНА. Серия: Экономика. 2014. № 6. С. 3–7.

7. *Канкулова М.И.* Особенности и развитие финансового менеджмента в государственных учреждениях // Финансы. 2014. № 11. С. 21–24.

8. *Лавров А.М.* Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами. М.: КомКнига, 2005. 556 с.

9. *Лавров А.М., Бегчин Н.А.* Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.

10. *Лавров А.М., Домбровский Е.А.* Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы // Финансы. 2016. № 5. С. 16–27.

11. *Михайлова А.А., Коротких А.А.* Межбюджетные трансферты в региональные бюджеты: итоговый обзор за 2015 год // Финансовый вестник. 2016. № 6.

12. *Стародубровская И.В.* Бюджетирование, ориентированное на результат. М.: ИЭПП, 2008. 184 с.

13. *Тапсиев И.С., Бондарчук А.В.* Бюджетные кредиты как инструмент поддержания ликвидности счетов бюджетов // Финансы. 2016. № 6. С. 30–32.

14. *Шахова Г.Я.* О долгосрочном бюджетном планировании // Финансы. 2016. № 6. С. 9–15.

15. *Акиндинова Н.В., Ясин Е.Г.* Новый этап развития экономики в постсоветской России // Вопросы экономики. 2015. № 5. С. 5–27.

16. *Синельников-Мурылев С.Г., Гурвич Е.Т., Дробышевский С.М., Акиндинова Н.В.* Глава 4. Бюджетная и денежная политика, макроэкономические параметры и развитие российской экономики // Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / под ред.: В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. Кн. 1. М.: Дело, 2013. С. 129–168.

17. Социальная политика: долгосрочные тенденции и изменения последних лет. Краткая версия доклада: доклад к XVI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. М.: НИУ ВШЭ, 2015. 55 с.

18. *Романовский М.В. и др.* Актуальные проблемы финансов. Раздел 1. Государственные и муниципальные финансы / под ред. Н.Г. Ивановой, М.И. Канкуловой. СПб.: СПбГЭУ, 2015. 267 с.

19. *Кудрин А., Гурвич Е.* Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2014. № 12. С. 5–36.

20. *Глазьев С., Титов Б., Клепач А.* Программа «Экономика роста» (краткая версия): Столыпинский клуб: Экспертная площадка рыночников-реалистов. URL: http://stolypinsky.club/e.

21. *Глазьев С.Ю.* О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития. М.: Институт экономических стратегий, Русский биографический институт, 2015. 60 с.

ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Fiscal System

THE CONCEPT AND KEY FACTORS OF BUDGET SYSTEM'S SUSTAINABILITY

Marzhinat I. KANKULOVA

Saint-Petersburg State Economic University, St. Petersburg, Russian Federation
kankulova@mail.ru

Article history:
Received 5 July 2016
Received in revised form
10 August 2016
Accepted 21 September 2016

JEL classification: G38, H30, H50, H61

Keywords: budget balance, national financial system, fiscal sustainability, budget quality

Abstract

Subject Budget system's sustainability is one of the priorities of fiscal policy and program documents adopted to manage public finance at federal and regional levels. These documents should have a well-defined interpretation of the concept and a strict classification of factors impacting the achievement of declared objectives.

Objectives The objectives of the study are to clarify the concept of budget system's sustainability, identify and systematize its determinants, analyze its actual status, and make recommendations that may enable budget balance in the short term and fiscal sustainability over the long term.

Methods The study rests on formal logic, analysis, synthesis, induction, deduction, comparison, observation, etc.

Results The study defines the concept of budget sustainability, reveals factors impacting the sustainability, formulates problems of achieving the balance and long-term sustainability, provides recommendations that may contribute to budget balance and fiscal sustainability.

Conclusions Ensuring the budget system's sustainability derives from another fundamental problem, i.e. achieving the structural balance and sustainability of economy. It is necessary to address issues related to 'structural efficiency' of costs through their restructuring and investing in physical and human capital, and statutory regulation and practical implementation of mechanisms to provide for effective use of each budget ruble.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Romanovskii M.V. [The global crisis and problems of ensuring the national financial system's stability]. *Sibirskaya finansovaya shkola = Siberian Financial School*, 2012, no. 4, pp. 14–21. (In Russ.)
2. Zubarevich N.V., Gorina E.A. *Sotsial'nye raskhody v Rossii: federal'nyi i regional'nyi byudzhety* [Social spending in Russia: Federal and regional budgets]. Moscow, NRU HSE Publ., 2015, 63 p. (In Russ.)
3. Artyukhin R.E. [Developing the Russian Treasury: From cash services to accounting for public administration institutions of the Russian Federation]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 3, pp. 3–7. (In Russ.)
4. *Byudzhetirovanie, orientirovannoe na rezul'tat: opyt Leningradskoi oblasti* [Performance-based budgeting: The Leningrad oblast case]. St. Petersburg, Vesti Publ., 2007. (In Russ.)
5. Demidov A.Yu. [Implementation of Management-by-Objectives method of public administration in the Treasury of Russia]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 5, pp. 47–51. (In Russ.)
6. Kankulova M.I. [Practice and prospects for program-based regulation of social and economic processes]. *Vestnik INZhEKONA. Seriya: Ekonomika = Bulletin of ENGECON. Series: Economics*, 2014, no. 6, pp. 3–7. (In Russ.)
7. Kankulova M.I. [Specifics and development of financial management in government agencies]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 11, pp. 21–24. (In Russ.)
8. Lavrov A.M. *Byudzhetnaya reforma v Rossii: Ot upravleniya zatratami k upravleniyu rezul'tatami* [Budget reform in Russia: From cost management to result-based management]. Moscow, KomKniga Publ., 2005, 556 p. (In Russ.)
9. Lavrov A.M., Begchin N.A. [Problems and prospects for 'program-based' budget implementation]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 4, pp. 3–12. (In Russ.)
10. Lavrov A.M., Dombrovskii E.A. [Decentralization of budget revenues: International comparisons and Russian perspectives]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 5, pp. 16–27. (In Russ.)

11. Mikhailova A.A., Korotkikh A.A. [Inter-budget transfers to regional budgets: A final review for 2015]. *Finansovyi vestnik = Financial Bulletin*, 2016, no. 6. (In Russ.)

12. Starodubrovskaya I.V. *Byudzhetirovanie, orientirovannoe na rezul'tat* [Performance-based budgeting]. Moscow, IET Publ., 2008, 184 p. (In Russ.)

13. Tapsiev I.S., Bondarchuk A.V. [Public budget loans as a tool to maintain liquidity of budgets' accounts]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 6, pp. 30–32. (In Russ.)

14. Shakhova G.Ya. [On long-term budget planning]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 6, pp. 9–15. (In Russ.)

15. Akindinova N.V., Yasin E.G. [A new stage of economic development in post-Soviet Russia]. *Voprosy Ekonomiki*, 2015, no. 5, pp. 5–27. (In Russ.)

16. Sinel'nikov-Murylev S.G., Gurvich E.T., Drobyshevskii S.M., Akindinova N.V. *Glava 4. Byudzhetnaya i denezhnaya politika, makroekonomicheskie parametry i razvitie rossiiskoi ekonomiki. V kn.: Strategiya-2020: Novaya model' rosta – novaya sotsial'naya politika. Itogovyi doklad o rezul'tatakh ekspertnoi raboty po aktual'nym problemam sotsial'no-ekonomicheskoi strategii Rossii na period do 2020 goda* [Chapter 4. Fiscal and monetary policy, macroeconomic parameters, and Russian economy development. In: Strategy-2020: A model of new growth: New social policy. The final report on results of expert work on topical issues of socio-economic strategy of Russia for the period up to 2020]. Moscow, Delo Publ., 2013, pp. 129–168. (In Russ.)

17. *Sotsial'naya politika: dolgosrochnye tendentsii i izmeneniya poslednikh let. Kratkaya versiya doklada: doklad k XVI Apr. mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* [Social policy: Long-term trends and changes in recent years. A short version of report for 16th International Scientific Conference on Economic and Social Development]. Moscow, NRU HSE Publ., 2015, 55 p. (In Russ.)

18. Romanivskii M.V. et al. *Aktual'nye problemy finansov. Razdel 1. Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy* [Urgent problems of finance. Section 1. State and municipal finance]. St. Petersburg, SPbSUE Publ., 2015, 267 p. (In Russ.)

19. Kudrin A., Gurvich E. [A new model for the Russian economy growth]. *Voprosy Ekonomiki*, 2014, no. 12, pp. 5–36. (In Russ.)

20. Glaz'ev S., Titov B., Klepach A. *Programma 'Ekonomika rosta' (kratkaya versiya): Stolypinskii klub: Ekspertnaya ploshchadka rynochnikov-realistov* ['Economy of growth' Program (a short version): The Stolypin club: Expert site of realist marketeers]. Available at: http://stolypinsky.club/e. (In Russ.)

21. Glaz'ev S.Yu. *O neotlozhnykh merakh po ukrepleniyu ekonomicheskoi bezopasnosti Rossii i vyvodu rossiiskoi ekonomiki na traektoriyu operezhayushchego razvitiya* [On urgent measures to strengthen the economic security of Russia and to place the Russian economy in a faster growth trajectory]. Moscow, Institute for Economic Strategies, Russkii Biograficheskii Institut Publ., 2015, 60 p. (In Russ.)