

УДК 336.5

Е. В. Киреева

Российский экономический университет имени г. В. Плеханова, г. Москва,
email: kevmosc@mail.ru

ОЦЕНКА ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19

Ключевые слова: социальная политика, кризис, государственные доходы и расходы, бюджетные инструменты.

В статье представлены результаты исследования эффективности применения различных инструментов регулирующего воздействия государственных финансов, в том числе поддержки трудоспособности и доходов населения, в период кризиса covid-19. Проведен анализ статистических данных, выявлено влияние особенностей российских условий: значительной доли сырья в экспорте, демографической ситуации (убыль населения), недостаточно конкурентного уровня производительности труда, структуры финансовой системы на результаты социального развития в условиях пандемии коронавируса. Дана оценка мер, принятым для смягчения социального кризиса, вызванного пандемией covid-19, эффективности инструментов бюджетной политики на различных уровнях управления.

E. V. Kireeva

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, email: kevmosc@mail.ru

ASSESSMENT OF THE APPLICATION OF BUDGETARY POLICY INSTRUMENTS DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Keywords: social policy, crisis, government revenues and expenditures, budgetary instruments.

The article presents the results of an effectiveness study of the application for various instruments of the regulatory impact of public finances, including support of the working ability and income of the population during the covid-19 crisis. The analysis of statistical data is conducted, the influence of the peculiarities of Russian conditions is revealed: a significant share of raw materials in exports, the demographic situation (population decline), the insufficiently competitive level of labor productivity, the structure of the financial system on the results of social development in the context of the coronavirus pandemic. An assessment of the measures taken to mitigate the social crisis caused by the covid-19 pandemic and the effectiveness of budget policy instruments at various levels of government is given.

Функционирование государственных финансов определяет стратегические ориентиры развития экономики и социальной сферы в государстве через реализацию бюджетной политики.

Пандемия covid-19 негативно повлияла на поступление доходов в государственные бюджеты, однако Правительства стран всего мира были вынуждены приступить к реализации мер антикризисной политики. К 21 августа 2021 года коронавирус затронул 230 стран, заболело 230 089 554 чел., умерло 4 719 193 чел. Вакцинированы в мире 5 991 271 557 чел. [14].

Инструментами активного регулирующего воздействия государственных финансов являются налоговые послабления, изменение объемов государственных закупок и инвестиций в различные сферы экономики, выплаты в системе

пенсионного и социального обеспечения, формы и методы финансовой поддержки отраслевых субъектов экономики или видов предпринимательской деятельности.

Объемы финансирования расходов бюджетных систем возросли в целях обеспечения социально не защищенных групп населения определенным набором льгот и гарантий, оказания финансовой поддержки, защите занятости, поддержки фирм и компаний, которые прямо или косвенно пострадали от пандемии covid-19.

Бюджетный дефицит в мире увеличился с 3,9% ВВП в 2019 г. до 12,7% ВВП в 2020 г.

Цель исследования – проведение оценки результативности применения инструментов бюджетной политики за период 2019–2021 гг. и плановый пе-

риод 2022–2023 гг.(проект), выявление особенностей, проблем и возможных направлений их решения.

Материал и методы исследования – методы исследования: анализ, синтез, обобщение, сравнительный метод и др. Источниками эмпирического материала выступают отчеты и материалы Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ, Департамента финансов Правительства г. Москвы.

Результаты исследования и их обсуждение

Система общественных потребностей и необходимость ее нерыночного финансирования является предпосылкой возникновения государственных финансов. Через расходование аккумулируемых в государственных денежных фондах доходов и иных источников обеспечивается реализация как общегосударственных функций, так и конкретных общественных услуг для членов общества: услуг в сфере здравоохранения, социального обслуживания и обеспечения и др. [6, 11].

В условиях covid-19 обеспечение стабильного поступления доходов в бюджеты Российской Федерации оказалось затруднительным вследствие влияния многих факторов. Можно утверждать, что пандемия COVID-19 оказала отрицательное влияние на федеральный бюджет (рис. 1).

Проведенный анализ исполнения ключевых параметров федерального бюджета РФ в 2020 году показывает значительное снижение его доходов как в абсолютном, так и в относительном выражении по сравнению с законодательно утвержденными показателями при одновременном относительном увеличении его расходов в 2020 году.

Факторы, негативно повлиявшие на исполнение федерального бюджета по доходам в 2020 году:

- кризис, вызванный пандемией;
- карантинные меры;
- санкции со стороны западных стран;
- резкое падение мировых цен на нефть;
- снижение реального уровня доходов населения;
- снижение прибыли нефтегазовых и иных прибыльных организаций.

В виду того, что основным источником доходов бюджетов бюджетной системы РФ являются налог на добавленную стоимость, налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, вывозные таможенные пошлины, в 2020 году бюджеты всех уровней были не исполнены по доходам.

Снижение объемов прибыли организаций в 2020 году определялось не только общим спадом в национальной и мировой экономиках ввиду принятых карантинных мер, но и девальвацией рубля, а также потерей доходов от экспорта нефтяными компаниями.

Основываясь на прогнозах значений среднегодовой мировой цены нефти в средне– и долгосрочном периоде, полагаем, что динамика инвестиций в основной капитал в российской экономике будет зависеть от темпов восстановления ее ненефтегазовых секторов. Спрос на нефть в мире к 2050 году может упасть в 6 раз. Если объявленные намерения ряда стран по достижению углеродной нейтральности к 2050 году обретут законодательный статус и этому примеру последуют другие страны, то спрос на нефть снизится катастрофически [13]. По оценкам Минфина, в 2050 г. спрос на нефть, при условии сохранения задач по достижению к этому времени нулевых выбросов парниковых газов, составит 17–24% от уровня 2019 года [13].

По оценке Международного энергетического агентства, к 2030 году стоимость барреля нефти снизится до \$35, а к 2050 году – до \$25 в ценах 2020 года.

Важным фактором *формирования ненефтегазовых доходов* федерального бюджета является объем прибыли прибыльных организаций.

Несмотря на номинальный рост общего объема доходов федерального бюджета РФ в течение 2021–2023 гг., их доля к ВВП продолжит снижение.

Удельный вес утверждаемых расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов в ВВП с момента их реализации в 2019 г. неуклонно растет. Так в 2019 г. доля проектных расходов федерального бюджета в ВВП относительно утвержденного их

объема в уточненной бюджетной росписи составила 1,6 %, однако по итогам неудовлетворительного исполнения нацпроектов в указанном периоде (91,4% от утвержденного объема расходов) она снизилась до 1,45 %.

В 2021 – 2023 гг. вероятно повторение неудовлетворительных результатов исполнения расходов на национальные проекты, а следовательно, недостижение запланированного их вклада в экономический рост. Существуют риски недостижения указанных показателей прироста ВВП в 2021–2023 гг. под влиянием финансирования национальных проектов, несмотря на рост бюджетных расходов.

Исследование мирового *опыта финансирования программ бюджетных социальных выплат*, осуществляемых правительствами разных стран в период пандемии covid-19, показало, что основные меры поддержки включали:

1) прямые социальные выплаты населению: субсидии на выплаты заработных плат (Великобритания, Дания), повышение пособий по безработице (США), ослабление требований по выплате пособий по безработице (Сингапур, Европа), прямая единовременная выплата денег населению (США), выплаты бедным слоям населения (Сингапур, Индонезия);

2) налоговые послабления;

3) правительственные гарантии по кредитам (наиболее значительные относительно ВВП – в Италии, Германии, Франции, Великобритании);

4) специальные правительственные программы поддержки бизнеса (гранты малым и средним предприятиям, адресная поддержка сферы здравоохранения, авиакомпаний) [3, 4].

По состоянию на сентябрь 2020 года совокупный объем фискальных стимулов оценивается МВФ в 11,7 трлн долл. США, или 12% мирового ВВП [8]. В США были объявлены налоговые каникулы для частных лиц и бизнеса с отсрочкой налоговых выплат на 90 дней. Отсрочка уплаты налогов была объявлена также в Испании, Франции, Индонезии, России и других странах [5, 6].

В России в 2020 году были введены ограничения в деятельности предприятий и организаций, а также в целях снижения негативных последствий вли-

яния пандемии covid-19 установлены дополнительные меры социальной поддержки отдельных категорий малообеспеченных граждан; поддержки предприятий: льготы по уплате страховых взносов для субъектов малого и среднего предпринимательства; предоставление отсрочки по уплате налогов и страховых взносов отдельным предприятиям и организациям.

В целом социальное обеспечение явилось мощным инструментом обеспечения защиты отдельных лиц и семей, средства к существованию которых находились под угрозой потери вследствие безработицы, болезни и утраты экономической активности во время пандемии covid-19. Социальные выплаты также обеспечивали финансовую безопасность путем стабилизации потребления и оказания помощи предприятиям в преодолении кризиса.

Существуют значительные различия в том, как социальное обеспечение используется в качестве стабилизирующего инструмента в разных странах: по видам и охвату населения социальной защитой, механизму и объему финансирования. Степень разворачивания системы социального обеспечения во многом зависит от институционального контекста, существовавшего до пандемии, а также от целевой направленности и результативности реализации бюджетно-налоговых мер и инструментов, применяемых органами государственной власти.

Так, Бельгия в значительной степени использует существующие схемы социального страхования, в Германии используется существующее социальное страхование, а также социальная помощь, Нидерланды использовали целевые пособия и создание новых механизмов защиты за пределами системы социального обеспечения [12].

Учитывая особую социальную значимость проблемы, оценим результативность мер бюджетной поддержки, используя показатели: уровень смертности, уровень безработицы, уровень бедности и неравенства.

Росстат России опубликовал статистику уровня бедности, из данных следует, что за 2020 г. число малообеспеченных граждан снизилось. В четвертом квартале 2020 г. величина прожиточного минимума

в России составила 11 329 руб. при минимальном размере оплаты труда в 12 130 руб. Минимальный размер пособия по безработице в это время был 1500 руб. [2].

Нищета является относительно низкой в европейских странах, хотя и сохраняющейся, в среднем между 16% в Бельгии и Германии и 13% в Нидерландах [10]. В Бельгии и Нидерландах среди активного населения возросло число людей, живущих в условиях риска нищеты, и уменьшилось число пожилых людей. В Нидерландах это было связано с увеличением числа работников, работающих по временному контракту, и ростом числа самозанятых. В Бельгии как в области бедности, так и среди безработных, число домашних хозяйств увеличилось. Страны Балтии имеют высокий уровень неравенства доходов и бедности, в то время как Польша, Венгрия и Словакия находятся в средней группе со средним уровнем бедности и неравенства. Ситуация в Чешской Республике и Словении свидетельствует о высоком уровне усилий в области социального обеспечения и низком уровне нищеты и неравенства.

Меры социальной поддержки финансируются в России за счет средств бюджетов различного уровня и средств фондов социального страхования. Проведенный анализ показывает, что основной объем прироста государственных расходов в России, связанных с пандемией, лежит на бюджетах субъектов и федеральном бюджете, а не на системе обязательного медицинского страхования. Финансовое обеспечение системы обязательного страхования осуществляется за счет бюджетов внебюджетных фондов, основанных на обязательных, определенного размера страховых взносах и страховых выплатах [9, 11].

Внебюджетное финансирование социальной сферы не исключает ее бюджетного финансирования [8]. По итогам 2020 г. бюджеты Пенсионного фонда России и Федерального фонда обязательного медицинского страхования были исполнены с профицитами. Если поступления взносов на обязательное страхование возросли в 2020 г. по сравнению с 2019 г. на несколько процентов, то поступления трансфертов из федерального бюджета – в 3 раза [7].

Расходы федерального бюджета РФ на социальные цели отражают нерыночный характер функционирования органов власти. Данный вид государственных расходов согласован с перечнем доходных и расходных полномочий органов власти, а также со структурой бюджета, как основной формы финансовых ресурсов органа власти, требованиями и принципами бюджетного законодательства.

Анализ основных параметров и приоритетов расходов федерального бюджета и их соответствия целям и приоритетам бюджетной политики позволил выявить следующие особенности расходной части федерального бюджета в 2020–2023 гг.

Оценка структуры и динамики расходов федерального бюджета с позиции соответствия структуры и динамики расходов национальным целям развития и текущей ситуации показала, что общий объем расходов на антикризисную программу и борьбу с коронавирусом в 2020 году превысил 4,0 трлн руб. (рис. 2).

Негативные демографические тенденции – снижение ожидаемой продолжительности жизни отметил министр здравоохранения России. Смертность в г. Москве в марте 2021 года выросла на 28% по сравнению с аналогичным периодом 2020 года. По расчетам специалистов, до пандемии covid-19 средняя продолжительность жизни в России составляла 73,3 года, на фоне пандемии показатель ожидаемой продолжительности жизни сократился на два года до 71,5 года. В январе 2021 года Росстат сообщил, что в 2020 году население России впервые за 15 лет сократилось более чем на 500 тыс. человек [6].

Уровень безработицы. Данные исследования за 2020 год показывают, что безработица лишь возросла [13]. Москва стала лидером среди мировых столиц по высокому уровню занятости населения (79,9 %) и низкому уровню безработицы. Работодатели в кризис предпочитали сокращать зарплаты, не прибегая к массовым увольнениям.

Снижение уровня нищеты и неравенства. Уровень бедности в России снизился на фоне рекордной смертности в стране.

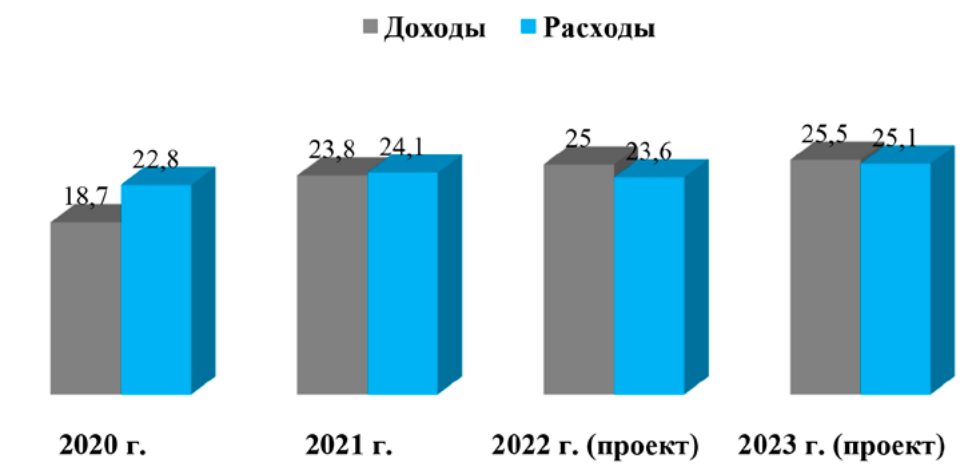


Рис. 1. Динамика доходной и расходной частей федерального бюджета РФ, трлн руб. за период 2020–2023 гг. [1, 3]

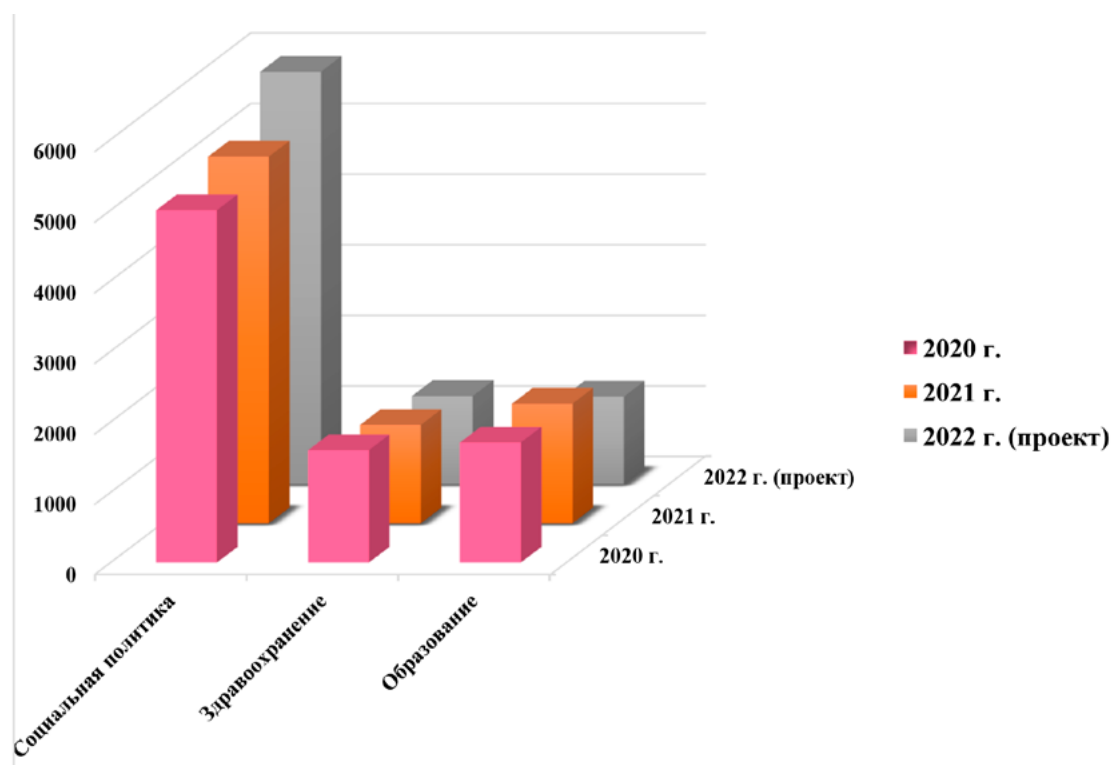


Рис. 2. Динамика и структура расходов федерального бюджета за период 2020–2022 гг. на социальную политику, здравоохранение и образование [13].

Уровень занятости населения в РФ в 2020 году и состояние национальной экономики не способствовали росту ВВП, темпы роста реальных доходов населения в этом году показали отрицательные значения.

За анализируемый период восстановление внутреннего потребительского спроса и рост реальных доходов населения не рассматривалось

в качестве основных драйверов экономического роста, что, по нашему мнению, не позволяет достичь запланированных показателей роста российской экономики.

Это обусловит снижение доли расходов федерального бюджета в ВВП, что свидетельствует о достаточно сдержанной их роли в стимулировании роста экономики в среднесрочном периоде.

Вклад реализации национальных проектов в темпы роста российской экономики по-прежнему недостаточный. Не исполнение расходов бюджета – одна из ключевых проблем, в том числе низкое исполнение расходов на национальные проекты. В 2020 году исполнение расходов составило 22,8 трлн руб., или 95,7% к сводной бюджетной росписи. В разрезе национальных проектов расходы федерального бюджета традиционно хуже всего исполняются по направлению «Цифровая экономика». В 2019 году этот национальный проект был исполнен на 74%, в 2020 году – на 97% (несмотря на сравнительно высокий уровень, этот показатель стал третьим наихудшим среди 11 нацпроектов), за январь – июнь 2021 года – на 13,6%.

В таких условиях реформирование подходов к управлению и формированию госпрограмм (значительная их часть входит в состав национальных проектов) является необходимым. Программы излишне формализованы и не отвечают на вопрос, как будут достигаться те или иные национальные цели. Изменение подхода должно привести к оптимизации расходов в составе федеральных целевых, государственных программ. Во всех крупных направлениях расходов есть отдельные статьи, которые традиционно исполняются на низком уровне или не исполняются вовсе. Инвентаризация таких трат позволит понять, на какие проекты запланировано больше средств, чем требуется. Это особенно важно в период кризиса, вызванного пандемией коронавируса.

Полученные результаты показали, что программы социальной защиты становятся гибким и стратегическим инструментом реагирования на пандемию covid-19.

Тем не менее, исследование выявило отсутствие всеобъемлющей стратегии среди стран в выполнении программ социальной защиты в ответ на covid-19.

Выводы

Можно сделать вывод о реализации умеренной контрициклической бюджетной политики через федеральный бюджет РФ в анализируемом периоде при

выраженной цели восстановления его сбалансированности и минимизации бюджетного дефицита.

Динамика номинальных доходов федерального бюджета РФ будет выше прогнозируемой динамики ВВП, начиная с 2021–2023 гг. Однако их доля в ВВП останется к концу бюджетного цикла на уровне 2021 года. Это существенно ограничит возможности федерального бюджета по изменению направленности бюджетной политики с политики сбалансированной консолидации на более активную экспансионистскую политику.

При нестабильной мировой экономике необходимы дополнительные меры поддержки населения.

В правительстве РФ предполагают смягчение бюджетной политики в 2022–2024 гг., а именно изменение параметров бюджетного правила в пользу увеличения расходов. В частности, планируется пересмотреть принцип так называемого структурного первичного дефицита. Уровень данного показателя устанавливает максимально допустимый объем расходов федерального бюджета, его следует отнести к части бюджетного правила [13].

Кризис covid-19 представил возможности для долгосрочных изменений в системе социальной защиты. Правительства стран утвердили новые меры в области социальной помощи, которые обеспечивают более высокую защиту для лиц с низкими доходами, включают в себя все инициативы в области государственной политики по борьбе с голодом, сокращению масштабов нищеты и социального неравенства и стабилизации экономики.

Исследование позволяет сделать вывод о том, что особое значение для успешной борьбы с пандемией имеет объем государственных полномочий и государственного финансирования системы здравоохранения.

Страны, имеющие системы общественного здравоохранения, унаследованные от социалистических времен, финансируемые правительством, и обеспечивающие обязательную бесплатную вакцинацию всего населения, лучше справились с угрозами пандемии. Не менее важны четкость постановки и реали-

зации на практике задач финансовой политики в сфере социальной поддержки.

Такая ситуация может привести к общему снижению поддержки не-олиберальных представлений о том, что рынок может решить наиболее важные социальные проблемы.

Основной задачей финансирования бюджетных социальных выплат и предоставления фискальных льгот является поддержка доходов персональных финансов, определяющих объем платежеспособного спроса в экономике.

Во всех странах программы социальной защиты стали ключевым инструментом для достижения целей борьбы с нищетой и голодом и повышения устойчивости бедных и социально незащищенных групп в период кризиса, вызванного пандемией covid-19.

Актуальным в настоящее время является выявление расходов бюджетов, наиболее подверженных риску неисполнения, оптимизация расходов государственных бюджетов на период 2022 – 2024 гг.

Библиографический список

1. Федеральный закон «Об исполнении федерального бюджета за 2019 год» от 15.10.2020 N 314-ФЗ.
2. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (утв. Минфином России).
3. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за январь – декабрь 2020 года Счетной палаты.
4. Бурлачков В.К., Гришина О.А., Громова Е.И. Механизм формирования антикризисного федерального бюджета Российской Федерации / Под ред. В.А. Слепова. М., 2015. 160 с.
5. Восканян Р.О. Европейская практика проведения государственных закупок // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2020. № 1 (183). С. 42-49.
6. Гришина О.А., Слепов В.А., Чалова А.Ю. Бюджетная политика в 2019–2021 гг.: между Сциллой и Харибдой // Вестник РЭУ имени г.В. Плеханова. 2019. № 1. С. 5-18.
7. Киреев М.С. Управление рисками технологических процессов в режиме реального времени с process safety advisor от schneider electric // Нефть. Газ. Новации. 2020. № 9 (238). С. 62–69.
8. Киреева Е.В. Макроэкономические аспекты реструктуризации собственности в условиях переходной экономики: дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 1998. 128 с.
9. Киреева Е.В. Финансовый механизм государственно-частного партнерства: теория и практика // Вестник Академии. 2013. № 3. С. 9–13.
10. Косов М.Е. Сравнительный анализ основных направлений денежно-кредитной и бюджетной политик // Финансы и кредит. 2018. № 12. С. 709-721.
11. 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 (759). С. 2318–2328.
12. Kireeva E., Kireev M. Dynamic Simulation for Processes as a Key Factor of Efficiency. International Journal of Engineering Research and Technology (IJERT) ISSN 09743154. 2019. Vol. 12. № 6. P. 879-886.
13. Министерство финансов. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru> (дата обращения: 22.09.2021).
14. Карта covid-19 – Ресурсный центр по коронавирусу Дж. Хопкинса. [Электронный ресурс]. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (дата обращения: 22.09.2021).