

УДК 336.143.21

Л.В. Реунова

ФГБОУ ВО «Майкопский государственный технологический университет», г. Майкоп,
email: reunova@rambler.ru

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Ключевые слова: бюджет, дефицит бюджета, федеральный бюджет, расходы бюджета, бюджетная политика, пандемия, кризис, поддержка, антикризисные меры, антикризисная программа, налоговый манёвр.

В статье проводится анализ бюджетной политики Российской Федерации в условиях пандемии COVID-19. Актуальность данной темы обусловлена тем, что распространение коронавируса в 2020 г. вызвало заметные негативные экономические последствия и привело к очередному мировому кризису в связи со снижением доходных частей государственных бюджетов государств, изменения структуры спроса и предложения, привычного уклада жизни и работы, нарушения международной мобильности граждан. Проведённый анализ показал, что, несмотря на экономический спад и увеличение дефицита федерального бюджета, реализация антикризисных мероприятий позволила стабилизировать бюджет и обеспечить достижение национальных целей развития. Но при этом пришлось скорректировать цели и задачи бюджетной политики в соответствии с текущим положением экономики. Для перехода к долгосрочному послепандемийному устойчивому росту и адаптации к изменившимся условиям хозяйствования в российской экономике также потребовалось проведение структурных изменений в бюджетной политике не только в части расходов, но и в части совершенствования налоговой системы.

L.V. Reunova

Maykop State Technological University, Maykop, email: reunova@rambler.ru

BUDGET POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION DURING THE PANDEMIC

Keywords: budget, budget deficit, federal budget, budget expenditures, budget policy, pandemic, crisis, support, anti-crisis measures, anti-crisis program, tax maneuver.

The article analyzes the budget policy of the Russian Federation in the context of the COVID-19 pandemic. The relevance of this topic is due to the fact that the spread of coronavirus in 2020 caused noticeable negative economic consequences and led to another global crisis due to a decrease in the revenue parts of state budgets of states, changes in the structure of supply and demand, the usual way of life and work, violations of international mobility of citizens. There was a need to overcome the emerging economic crisis along with preventing the further development of morbidity. The purpose of this article is to study the problems and analysis of Russia's fiscal policy during the pandemic. The analysis showed that despite the economic downturn and the increase in the federal budget deficit, the implementation of anti-crisis measures allowed to stabilize the budget and ensure the achievement of national development goals. But at the same time, it was necessary to adjust the goals and objectives of the budget policy in accordance with the current state of the economy. Against the background of the announcement of the COVID-19 pandemic in Russia, overcoming the crisis required changes in budget policy and going beyond the existing mechanisms. There has been a departure from the budget rule in budget policy, which has been reflected in budget legislation. Anti-crisis measures were taken, for the financing of which the National Welfare Fund was involved and specially developed non-standard instruments of fiscal and monetary policy were used. The transition to long-term post-pandemic sustainable growth and adaptation to the changed economic conditions in the Russian economy also required structural changes in budget policy, not only in terms of expenditures, but also in terms of improving the tax system.

Распространение коронавируса в 2020 г. вызвало заметные негативные экономические последствия и привело к очередному мировому кризису в связи со снижением доходных частей государственных бюджетов государств, изменения структуры спроса и предложения, привычного уклада жизни и работы, нарушения международной мобильности

граждан. Данные изменения оказались отличны от возникавших в моменты прошлых кризисов, и с которыми экономика научилась справляться. Кризисные явления, вызванные пандемией, привели к нарушению взаимодействия экономических субъектов, а так же в целом производственного и финансового взаимодействия в глобальных масштабах,

что неизбежно отразилось на всей глобальной экономике, макро– и микроэкономических процессах всех стран.

Экономика России в 2020 г. также оказалась под воздействием перечисленных негативных факторов. Особенное влияние на неё оказало ухудшение внешнеторговых условий, связанное с резким снижением цен на нефть и значительное сокращение деловой активности, вызванное ограничениями, направленными на сдерживание распространения коронавируса [4].

Цель исследования

Так как реализация бюджетной политики проходит в качественно новых, в основном негативных условиях, появляются угрозы и риски при исполнении федерального бюджета РФ. В связи с этим возникает необходимость в формировании эффективной бюджетной политики, так как её инструменты неизбежно подвергаются определённым изменениям, определяемым состоянием внутренней и внешней конъюнктуры. Бюджетная политика должна обеспечивать долгосрочную устойчивость финансов государственного сектора на основе оценки рисков, связанных с пандемией, и повышения эффективности бюджетных расходов.

Результаты исследования и их обсуждение

Необходимость борьбы с пандемией и вызванным ей экономическим кризисом в 2020 г. привела к росту государственных расходов всех стран. Их наибольший рост наблюдался в наиболее развитых странах – около 17% от ВВП. В странах со средним доходом выросшие расходы составили около 4% от ВВП, а в наименее развитых странах – около 1,6% от ВВП (рис. 1) [1].

Так как характеристики бюджетной и налоговой политики в разных странах разные, то и меры поддержки также различны. Например, в одних странах государственная поддержка доступна всем, в других – меры поддержки оказываются только конкретным отраслям экономики (туризм, пассажирские перевозки) или предприятиям, оказавшимся в сложной ситуации в связи со значительным (документально подтверждён-

ным в налоговых органах) падением доходов, а в-третьих – помощь можно получить только на индивидуальной основе, лично обратившись за государственной поддержкой. В основном противокризисные меры представляют собой комбинацию инструментов фискальной и финансовой поддержки [3].

На фоне объявления пандемии COVID-19 в России преодоление кризиса потребовало внесения изменений в бюджетную политику и выхода за рамки действующих механизмов. В бюджетной политике произошёл отход от бюджетного правила, что отразилось в бюджетном законодательстве. В частности, в Федеральном законе от 02.12.2019 г. №380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» уже марте 2020 года появились изменения, а в декабре 2020 г. был утверждён новый Федеральный закон от 08.12.2020 №385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». Он предусматривает номинальное увеличение расходной части бюджета в 2021 г. и 2023 г. и небольшое снижение в 2022 г., что отличается от более ранних планов бюджета (рис. 2) [1].

Структура государственного бюджета претерпела значительные изменения, так как стало заметно воздействие пандемии на доходную и расходную часть бюджета и правительству РФ пришлось не только регулировать последствия кризиса посредством бюджетных механизмов, но и финансировать происходящие в связи с этим структурные изменения в экономике.

Так, были приняты антикризисные меры, для финансирования которых был задействован Фонд национального благосостояния и использовались специально разработанные нестандартные инструменты фискальной и денежно-кредитной политики. В частности, в 2020 г. реализован антикризисный пакет, включающий налоговые меры в виде налоговых каникул, отсрочек, расходы по которому составили около 4,5% ВВП. Необходимость финансирования данных мероприятий потребовала существенного расширения структурного первичного дефицита федерального бюджета, который в 2020 г.

составил 2,8% ВВП, что можно назвать рекордным для России уровнем. Кроме того, антикризисные меры реализовывались не только из средств федерального бюджета, но и из других, «забалансовых» источников, а также на уровне регионов. В целом по бюджетной системе РФ совокупный размер фискального импульса составил около 8,0% ВВП.

Антикризисная программа для преодоления последствий пандемии в РФ была направлена главным образом на сферу здравоохранения, финансовую поддержку населения и предприятий, бюджетов регионов, внебюджетных фондов.

Наиболее значительный рост, в номинальном выражении на 25% по сравнению с 2019 г., запланирован в расходах на социальную политику (рис.3). В относительном выражении расходы по данной статье станут меньше – с 4,84% ВВП в 2021 г. до 4,57% ВВП в 2023 г. [1].

В здравоохранении, что естественно, расходы в 2020 г. выросли почти в два раза, но в 2021-2023 гг. планируется их снижение по сравнению с 2020 г. (рис. 4). В относительном выражении к 2023 г. удельный вес расходов на здравоохранение сократится по сравнению с 2021 г. с 0,98% ВВП до 0,83% [1].

Кроме социальной сферы, в бюджете запланирован рост расходов на национальную экономику, причём часть расходов, запланированных на 2022 г., в законе №385-ФЗ перенесена на 2021 г.

Таким образом, рост расходов на ликвидацию последствий пандемии привёл к росту дефицита бюджета, хотя в 2021 г. наблюдается снижение дефицита и планировался возврат к бюджетному правилу в 2022 г., но по причине кризиса бюджетная политика опять изменилась – сейчас все доходы, которые поступают в бюджет, направляются на финансирование всех государственных расходов и погашение внутренних и внешних обязательств Российской Федерации.

На 2021-2023 гг. предполагается, что доходная часть федерального бюджета составит 16-17% ВВП, что на 1-2%. Такое экономическое состояние соответствует кризису 2014-2015 гг., когда

падение цен на нефть также привело к снижению доходов, которые в течение трёх лет находились на уровне 16% ВВП. Для преодоления кризиса Министерство финансов РФ запустило программу бюджетной консолидации и сократило расходы с целью постепенной балансировки бюджета и возврата к бюджетному правилу. Аналогичные меры заложены и в бюджетной политике в 2021-2023 гг., которая кроме мягкой бюджетной консолидации и постепенного снижения дефицита бюджета предполагает постепенное восстановление доходов и сокращение расходов. В 2021 г. бюджетная политика также включала введённые в 2020 г. антикризисные меры, но с учётом ожидаемого восстановления деловой активности. Структурный первичный дефицит, размер которого составит 1,3% ВВП, планируется финансировать за счёт дополнительных заимствований [4].

В целом увеличение расходов в 2021 г. за счёт их снижения в 2022 г. обеспечило экономический прирост на 0,37% в 2021 г. за счёт снижения темпов экономического роста на 0,58% в 2022 г. Всего в 2021 г. Росстат оценил рост российской экономики в 4,7%.

Так как для перехода к долгосрочному послепандемийному устойчивому росту российской экономике необходимо было пройти адаптацию к изменившимся условиям хозяйствования, то были проведены структурные изменения в бюджетной политике не только в части расходов, но и в части совершенствования налоговой системы. В частности, в 2020 г. для снижения налоговой нагрузки на некоторые предприятия был осуществлён налоговый манёвр. В результате чего в два раз уменьшен размер страховых взносов в малом и среднем бизнесе и снижены ставки страховых взносов до 5% и налога на прибыль до 3% на предприятиях IT-сектора. Одновременно с этим изменено налогообложение природной ренты при добыче некоторых твёрдых полезных ископаемых с целью повышения эффективности налоговых льгот и принимались определённые меры по деофшоризации экономики и изменению налогообложения крупных доходов физических лиц (рис. 5) [5].

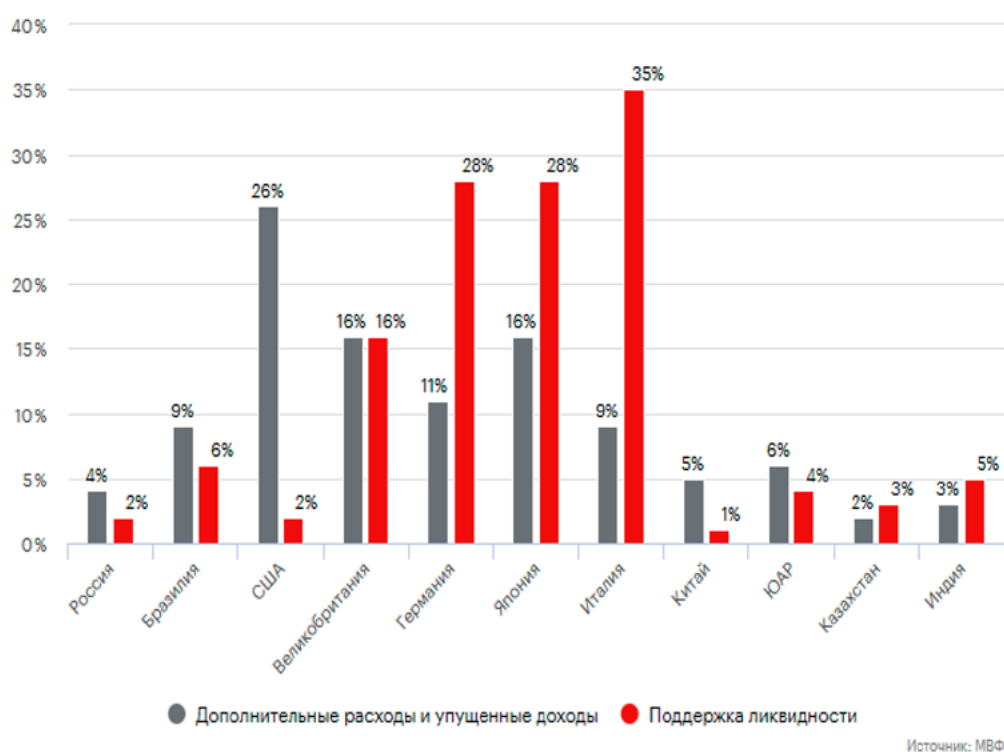


Рис. 1. Расходы некоторых государств на борьбу с пандемией в 2020 г.

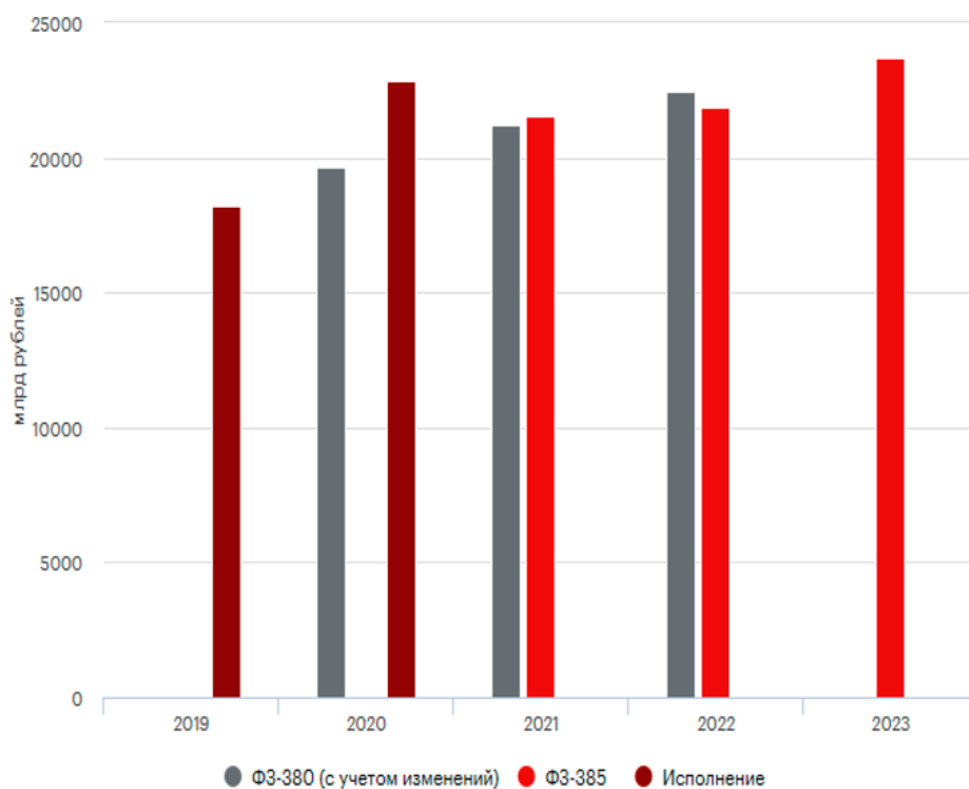


Рис. 2. Изменение расходной части бюджета РФ в 2019-2023 гг.

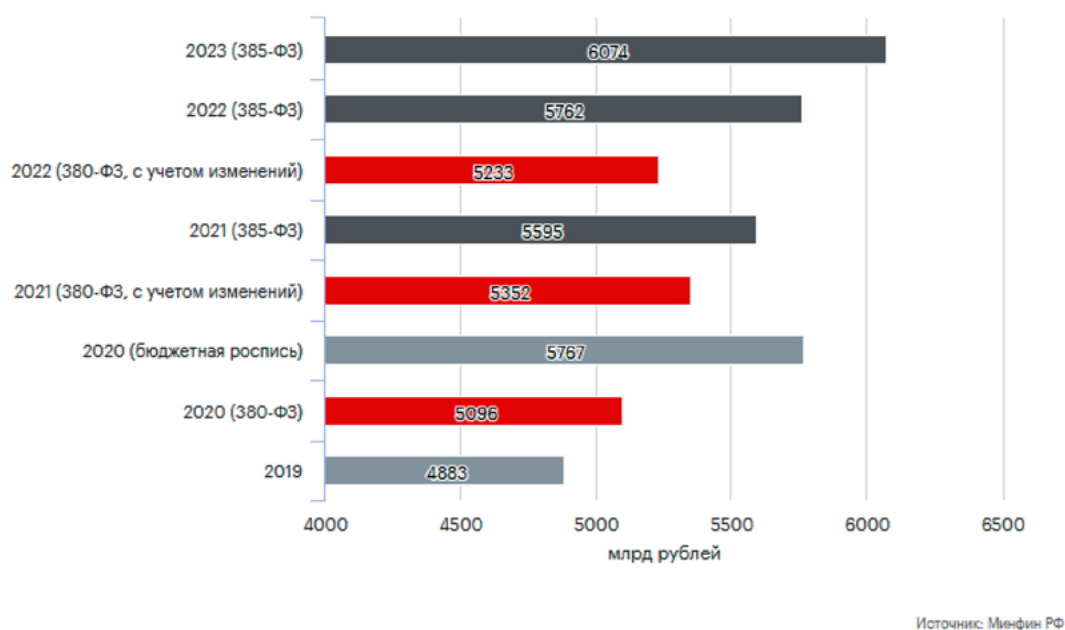


Рис. 3. Динамика расходов на социальную политику в 2019-2023 гг.

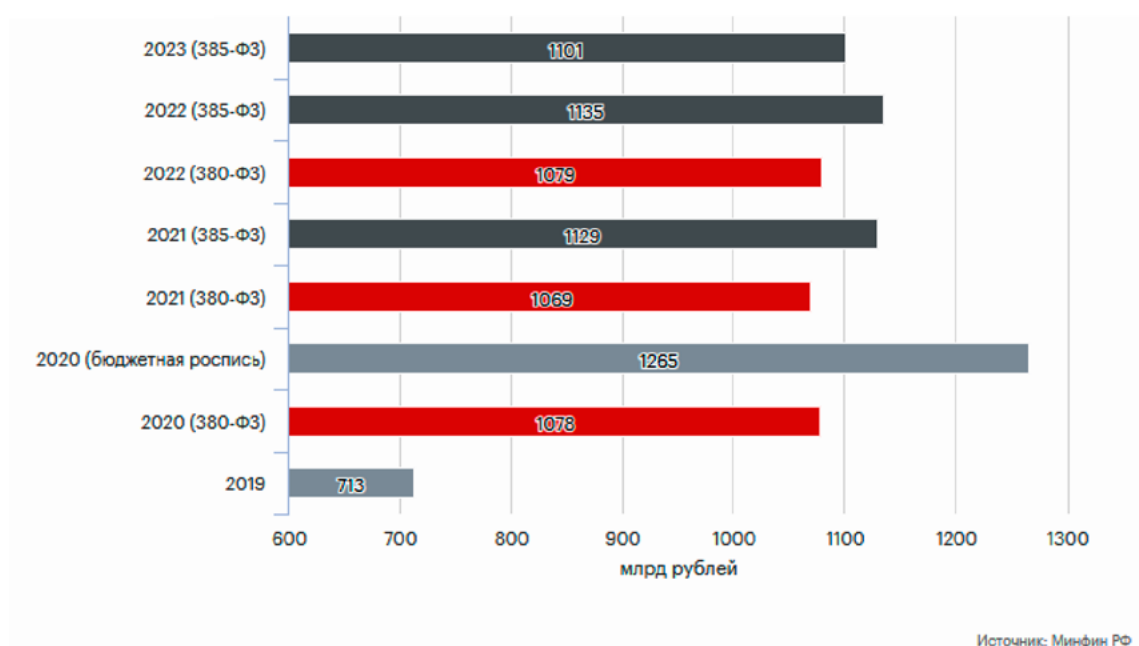


Рис. 4. Динамика расходов на здравоохранение в 2019-2023 гг.

Налоговый манёвр реализован как фискально нейтральный и не приведёт к потерям дохода бюджета. При этом, с одной стороны, он позволит сбалансировать предложение сырья в условиях снижения потребления энерго-

носителей и других товаров, а с другой – поддержит ИТ-сектор и субъекты малого и среднего предпринимательства, наиболее оперативно реагирующие на изменения внешних условий функционирования [5].

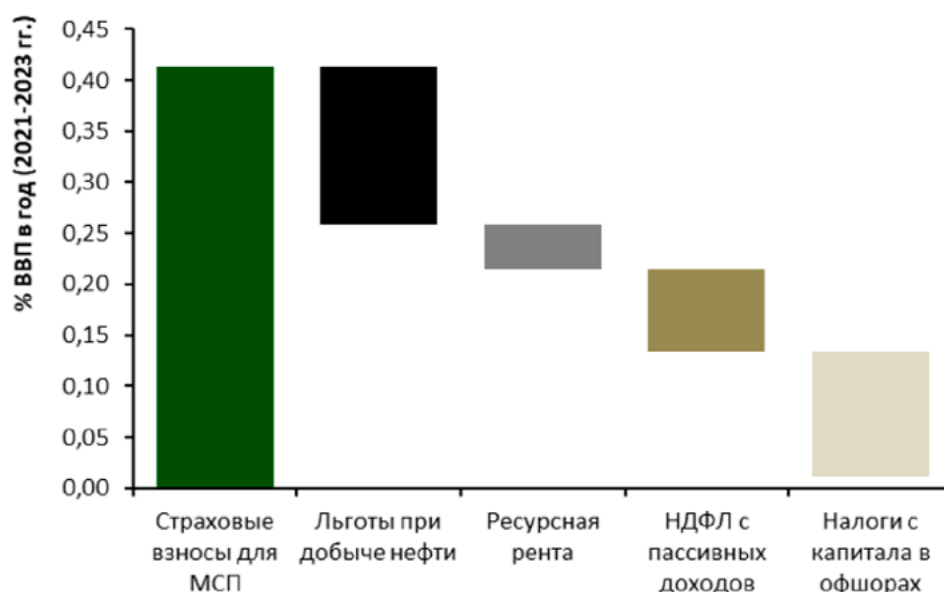


Рис. 5. Структурный манёвр в налоговой системе в 2020 г.

Выводы

Так как антикризисная программа по преодолению последствий пандемии была адресной, то она обеспечила достижение следующих результатов в достаточно короткие сроки:

1. Остановить рост заболеваемости и создать материальную базу для прохождения последующих волн коронавируса за счёт оперативного строительства инфекционных центров, увеличения койко-мест в действующих больницах, закупки необходимого медицинского оборудования и лекарственных препаратов.

2. Обеспечить устойчивость реального и финансового секторов экономики за счёт предоставления льготного финансирования и реструктуризации кредитов, не допустив массовых проблем с платежами у предприятий и организаций.

3. Сгладить влияние кризиса на рынок труда. После достижения пикового значения в августе 2020 г. уровень безработицы, составивший 6,4%, начал постепенно снижаться и ко II кварталу 2021 г. составил 5,2%.

4. Обеспечить поддержку доходов населения. Сокращение фонда оплаты труда, характерное для второго квартала 2020 г., по мере восстановления деловой активности замедлилось, а затем

темпы роста реальной заработной платы стали положительными и по итогам 2020 г. этот составили 2,5%, в 2021 г. – ещё +1,6% за первый квартал.

5. Восстановить деловую активность предпринимателей и потребительскую активность населения за счёт увеличения частного спроса уже со второй половины 2020 г.

Восстановительные процессы, начавшиеся во второй половине 2020 г., продолжились и в 2021 г., однако пока эпидемия полностью не побеждена, и продолжает оказывать давление на основные мировые процессы [5].

В последующие периоды на формирование бюджетной политики основное влияние будет оказывать внешняя конъюнктура, главным образом стоимость углеводородного сырья на мировом рынке и спрос на товары экспорта. Немаловажное влияние окажет и возвращение экономики к допандемическим объёмам производства товаров и услуг, восстановление покупательного спроса населения и успешность антикризисных мер. Необходимо увеличивать объёмы производственных расходов, приняв соответствующие меры по их финансированию, так как именно в этом заключается залог экономического роста.

Существующие риски для консолидации бюджета РФ связаны с возможным ухудшением экономической ситуации вследствие новой волны коронавируса, реализацией санкционных рисков и политических решений об осуществлении дополнительных социальных расходов. Но в целом уровень расходов, возросших на период пандемии, будет постепенно снижаться. Основной проблемой является несвоевременное снижение расходов, когда экономика ещё не восстановилась,

это наиболее сложный аспект фискальной политики всех стран мира на ближайшие несколько лет [1]. При консолидации расходов федерального бюджета в условиях небольшого государственного долга и низких темпов экономического роста возможен такой негативный краткосрочный эффект, как уменьшение темпа выхода экономики из кризисного состояния, что впоследствии отрицательно отразится на показателе долгосрочного эффекта [2].

Библиографический список

1. Бюджетная политика: новый поворот. [Электронный ресурс]. URL: https://raexpert.ru/researches/budget_policy_2021 (дата обращения 14.11.2022).
2. Косов М.Е., Соловьева М.Г. Механизмы реализации и оценка эффективности бюджетной политики в условиях пандемии COVID-19 // Вестник ГУУ. 2020. № 9. С. 128-137.
3. Ноева Е.Е., Евсеев В.А., Саакян С.А. Реализация бюджетно-налоговой политики государства в условиях пандемии COVID-19 // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 12-1. С. 154-158.
4. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/09/main/ONBNiTTP_2022-2024.pdf (дата обращения 15.11.2022).
5. Статья Министра финансов А.Г. Силуанова «Повышение потенциала российской экономики в условиях глобальных посткризисных изменений» в журнале «Финансы». [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37536-statya_ministra_finansov_a.g._siluanova_povyshenie_potentsiala_rossiiskoi_ekonomiki_v_usloviyakh_globalnykh_postkrizisnykh_izmenenii_v_zhurnale_finansy (дата обращения 15.11.2022).