

УДК 336.143

З. Х. Гергова, З. Н. Ягумова

Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова, г. Нальчик,
e-mail: dzh82@mail.ru; zartma262@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Ключевые слова: бюджет, налог, дефицит бюджета, бюджетная политика, налоговая политика

В статье рассматриваются проблемы реализации бюджетно-налоговой политики в период пандемии. Рассмотрены инструменты бюджетной политики – компенсации выпадающих доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета в условиях пандемии.

Z. H. Gergova, Z. N. Yagumova

Kabardino-Balkarian State University, Nalchik, e-mail: dzh82@mail.ru; zartma262@mail.ru

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE FISCAL AND TAX POLICY DURING THE PANDEMIC PERIOD

Keywords: budget, tax, budget deficit, budget policy, tax

The article deals with the problems of implementing fiscal policy during the pandemic. The article considers the tools of budget policy-compensation of lost revenues and sources of financing of the federal budget deficit in the context of a pandemic.

Пандемия, вызванная распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, кардинально повлияла на экономику во всем мире, в частности на национальную экономику Российской Федерации. Последствиями пандемии стали: стремительный рост заболеваемости, снижение экономической активности населения, разорение значительного количества предприятий, закрытие производств, нефтяной кризис, рост безработицы, снижение доходов населения. Все это привело к уменьшению налоговых поступлений в бюджет страны. В связи с этим перед государством Российской Федерации возникла задача по мобилизации значительных объемов дополнительных доходов в федеральный бюджет и финансирование дефицита федерального бюджета.

Цель исследования

Выявить основные проблемы бюджетно-налоговой политики государства в период пандемии, провести анализ ключевых показателей состояния отраслей и видов деятельности, рассмотреть методы государственной поддержки экономики, а также инструменты восполнения выпадающих доходов и покрытия дефицита федерального бюджета.

Материал и методы исследования

Для получения основных выводов и научных результатов в исследовании использованы методы статистического наблюдения, анализа, сравнительного и логического анализа.

Результаты исследования и их обсуждение

В большинстве стран мира старт пандемии COVID-19 был связан с началом исполнения бюджета. Система антикризисных мер, изменение расходной части бюджетов бюджетной системы, усиление нагрузки на социальные расходы – все это создавало проблемы исполнения бюджета 2020 года. Не менее значимым стало не только и не столько исполнение бюджета, сколько его составление, т.к. в условиях беспрецедентной неопределенности перспективы развития экономики под влиянием угроз самоизоляции с учетом эффекта бюджетного шока выглядят весьма неоднозначными. Все это формирует совокупность проблем экономико-правового характера, связанных с вопросами формирования и реализации актуальной бюджетно-налоговой политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики заложили основные базовые тренды, которые безусловно не смогли стать основой для программного документа на 2021-2023 годы. Темпы устойчивого экономического роста, которые являлись базовой целью бюджетной политики на предыдущем этапе, не могут быть таковыми в ближайшей перспективе, а это означает, что необходимо пересмотреть ее основные цели в меняющихся условиях.

Международным валютным фондом во втором квартале 2020 года был выпущен ряд документов, согласно которым была обозначена необходимость диверсификации бюджетной стратегии с возможностью ухода от базовой цели налогово-бюджетной политики. Кроме того, рассматривалась возможность приостановления действий бюджетных правил. Что касается Российской Федерации, то данный подход не нашел полного отражения в ее бюджетной политике. Согласно результатам, озвученным Министерством финансов, в России сформировалась предсказуемая и устойчивая экономическая среда. Это стало возможным благодаря тому, что даже в период пандемии Правительством соблюдались определенные ранее бюджетные правила, которые наряду с политикой свободного курсообразования и инфляционного таргетирования, обеспечили не только стабильность в условном виде, но и снизили конъюнктурную зависимость экономики от сырьевых рынков. Независимо от имевшихся некоторых положительных результатов, есть необходимость дальнейшего развития бюджетной политики в условиях пандемии.

Рассмотрим тенденции основных макроэкономических и региональных индикаторов в первом полугодии 2020 года. В сфере обрабатывающих производств ведущую роль занимают три федеральных округа – Центральный, Приволжский и Северо-Западный, в которых переработка преобладает над добычей полезных ископаемых в структуре произведенного продукта. Объем отгруженных товаров в отраслях обрабатывающих производств в первом полугодии 2020 года превышал показатели аналогичного периода 2019 года в Централь-

ном, Северо-Кавказском, Дальневосточном федеральных округах. В остальных округах можно было наблюдать снижение стоимостного объема продукции обрабатывающих производств. Что касается добычи полезных ископаемых, то ее преобладание над сферой обрабатывающих производств можно наблюдать только в двух федеральных округах: Уральский и Дальневосточный.

В первом полугодии 2020 года наблюдался спад во всех федеральных округах, кроме Уральского, по объему работ в строительстве. Наибольший темп падения наблюдался в Северо-Западном, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах: 82%; 84,3% и 90,3% соответственно. В Северо-Западном федеральном округе – 80,2%; Сибирском федеральном округе – 83,4%. Во всех федеральных округах, кроме Южного и Приволжского, оборот оптовой торговли снизился, в среднем на 3-10%. Минимальное же снижение было отмечено в Центральном федеральном округе – 1,5%.

Что касается внешнеторгового оборота, то темпы снижения наблюдались во всех без исключения федеральных округах. Исключением не стал и Дальневосточный федеральный округ, которые в последние годы отличался высоким приростом оборота со странами дальнего зарубежья. Снижение здесь произошло на 13,2% по сравнению с первым кварталом 2019 года.

Снижение поступления налогов в бюджеты, хронические проблемы бюджетного дефицита в отдельных регионах привели к формированию дефицита консолидированного бюджета субъектов в Центральном, Северо-Западном, Сибирском и Приволжском федеральных округах [2].

Данные тенденции говорят о существовании базы для укрепления собственного налогового потенциала и доходных источников в регионах, поэтому необходимо более эффективно управлять поступающими средствами при решении задач социально-экономического развития и выстраивать региональную политику. Если оценивать динамику потребления и доходов населения, стоит отметить наличие как положительных, так и отрицательных проявлений в эко-

номике и общественном секторе. Во всех федеральных округах оборот розничной торговли и платных услуг населению снизился. Наибольшее снижение темпов розничной торговли наблюдалось в Северо-Кавказском, Южном, Дальневосточном федеральных округах на 23%; 8,6% и 6% соответственно. Сокращение объема платных услуг по сравнению с 2019 годом было в Центральном федеральном округе и составило 76, 8%. На таком же уровне находились показатели Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов. Стоит отметить, что именно в сфере услуг темпы снижения были максимальными.

Таким образом, мы можем сделать вывод о быстром реагировании на введение режимов изоляции и изменения социального поведения, снижения доходов населения. В сложившейся ситуации наиболее эластичными оказались индикаторы оборота розничной торговли, внешнеторгового оборота, объемов платных услуг населению и выполненных работ в строительстве. Период пандемии обострил в регионах назревшие проблемы нарастания дефицита бюджетов, уровня безработицы, замедления темпов роста производства и даже его падения. Вместе с тем, некоторые отрасли показали запас прочности и возможность использовать накопленный потенциал в ситуации внезапного кризиса.

Политика государства в период пандемии связана с реализацией совокупности мер реагирования на новый стрессовый фактор, который получил не только национальный, но и международный масштаб воздействия. Стоит отметить, что весь комплекс социальных мер реализовывался в условиях 80% сокращения собственных доходов регионов, 40% которых столкнулись с необходимостью покрытия значительного бюджетного дефицита. При этом до конца 2020 года число дефицитных регионов и их суммарный дефицит продолжал расти. Причиной этому служили выпадающие доходы, связанные с пандемией.

Потери в доходной части бюджета особенно сильно ощутили регионы с развитой промышленностью и туристической сферой, с процветающей сферой услуг, поскольку большая часть предприятий и компаний была вынуждена приостано-

вить свою деятельность, а некоторые и вовсе прекратить. Среди регионов России наибольший дефицит бюджета из-за пандемии был характерен для Москвы, дефицит бюджета который превысил 12% от запланированного уровня расходов. В Московской области разница доходов и расходов составила 55,5 млрд рублей. В республике Татарстан дефицит бюджета составил 25,3 млрд рублей, что было вызвано значительными объема поддержки граждан [1].

В 2021-2023 годах предполагалось, что доходная часть федерального бюджета будет на уровне 16-17% ВВП, что на 1-2% ниже, чем в предыдущем плане. Данная ситуация напомнила последствия кризиса 2014-2015 гг., когда из-за падения цен на нефть доходы также снизились и в течение трех лет находились на уровне 16% ВВП. В то время Министерство финансов РФ запустило программу бюджетной консолидации и пошло на сокращение расходов, чтобы постепенно сбалансировать бюджет и вернуться к бюджетному правилу – равенство доходов и расходов.

Одной из наиболее значимых целей, стоящих перед Российской Федерацией, является необходимость сохранения курса на контрциклическую направленность. Такая необходимость наблюдалась и в бюджетной политике предыдущих периодов, однако в условиях структурного первичного дефицита по итогам года, данная политика, с одной стороны, становится основой для скорейшего восстановления экономической активности, с другой же – выступает в качестве источника значительного роста бюджетных расходов, что усилит первичный дефицит [4]. Источником его покрытия выступит совокупность государственных заимствований при сохранении бюджетного правила в отношении ФНБ.

Еще одним направлением является обеспечение в среднесрочной перспективе структурной трансформации экономики, которая требует одновременных изменений бюджетной политики как в отношении структуры налоговой системы, так и в отношении изменения структуры и результативности расходов.

В 2019 году в Российской Федерации была утверждена «Концепция повышения эффективности бюджетных расхо-

дов в 2019-2024 годах», которая объединила в себе совокупность мер стратегического и операционного характера [9]. Однако, если в отношении первой группы мер возможно полное их сохранение при условии быстрого выхода из коронакризиса, то в отношении мер, закрепленных в концепции и предполагающих быстрый эффект, их достижение не является таким очевидным. В связи с этим в реализуемой в 2021 году бюджетно-налоговой политике акцент должен быть сделан на такие оперативные мероприятия, которые одновременно обеспечены внесенными ранее изменениями в законодательстве, а с другой, не потребуют от бюджетной системы кардинальной перестройки.

Одно из изменений связано с аккумулярованием на едином счете казначейства средств бюджетной системы, бюджетных и автономных учреждений и юридических лиц, получателей субсидий. В свою очередь, это позволит Федеральному казначейству обеспечивать более эффективно расчеты юридических лиц и публично-правовых образований в том случае, если эти участники выступают в качестве субъектов системы казначейских платежей. Эти изменения позволяют достичь ряда целей: в отношении скорости зачисления доходов бюджетов, оперативного управления ликвидностью и снижения транзакционных издержек в данной сфере. Стоит отметить, что в течение последних лет законодательство РФ менялось одновременно в направлении упрощения взаимодействия общества и государства и усложнения с технологической точки зрения, обеспечившего реализацию первого направления. в связи с этим, в рамках совершенствования законодательства, стало возможным введение с 1 января 2021 года нового порядка обслуживания в территориальных органах Федерального казначейства. Изменения произошли в законодательной базе: введение глав 24.2 и 24.3 Бюджетного кодекса РФ, Приказов Федерального казначейства № 21н от 14.05.2020, № 51н от 01.04.2020, № 20н от 13.05.2020, а также Положения ЦБ РФ № 717-П и Минфина РФ № 63н от 10.04.2020.

Трансформация затронула практически все аспекты, связанные с движением

бюджетных средств. Субъектный состав отношений включает в себя две базовые группы участников: прямые и косвенные участники, а Федеральное казначейство выступает в качестве оператора системы казначейских платежей, обеспечивающим не только прием и исполнение распоряжений, связанных с движением денежных средств по казначейским счетам, но и обеспечивающим функционирование данной системы.

С начала 2021 года применяется новая редакция Бюджетного кодекса, которая предусматривает, что поступающие во временное распоряжение денежные средства, а также средства таких субъектов как автономные и бюджетные учреждения должны размещаться на счетах, открытых в Федеральном казначействе или аналогичных органах на региональном и местном уровнях. При этом структура открываемых счетов неоднородна, что позволит диверсифицировать их, в том числе исходя из операций, осуществляемых посредством этих счетов, а также с учетом валюты, поскольку счета могут быть и рублевыми, и валютными.

Еще одной особенностью бюджетно-налоговой политики является ее направленность на планомерное усиление цифровизации. Данный факт выражается в адаптации информационного обмена между участниками под общий тренд, в частности, применение информационного обмена между прямыми участниками и казначейством в электронном виде с применением КЭП уполномоченного лица. Для случаев использования документов, содержащих государственную тайну, документооборот предусматривает применение параллельно электронных и бумажных носителей. Это правило распространяется и на ситуации, когда электронный документооборот невозможен.

Для преодоления последствий экономического кризиса, охватившего практически все страны в период пандемии, активно используется весь спектр антикризисных мер. Правительству приходится принимать непростые решения, чтобы защитить население от угрозы и поддержать регионы. Большинство бюджетов муниципальных образований формируется благодаря налогам от малого и среднего бизнеса. В силу того,

что данные отрасли в период пандемии не функционировали, то у регионов появились большие «провалы» в бюджете. Для оказания поддержки регионам Правительством РФ было предпринято ряд мер по стабилизации ситуации.

Губернаторам были предоставлены большие возможности по дополнительному финансовому обеспечению мероприятий по устранению последствий пандемии. Все регионы были освобождены от погашения бюджетных кредитов в 2020 году, что позволило им сэкономить денежные средства, которые стали источником финансирования мероприятий социально-экономического характера. Кроме того, был увеличен срок казначейских кредитов, а также смягчились ограничения по долговым обязательствам.

На некоторое время был приостановлено взимание курортного сбора в ряде регионов, что позволило курортному бизнесу сэкономить ряд средств, которых и так было немного в связи с небольшим количеством туристов.

Правительство было наделено правом по выделению необходимых средств на финансирование мероприятий, которые были связаны с профилактикой коронавирусной инфекции без внесения в закон о федеральном бюджете.

Отрасли, выпускающие подакцизную продукцию, могли получить от региональных властей субсидии как наиболее пострадавшие. Около 4 млрд руб. было направлено в регионы на возмещение расходов по оплате труда сотрудников [6].

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 27.03.2020 № 748-р субъектам РФ из резервного фонда Правительства было выделено более 33,4 млрд руб. на оснащение дополнительно создаваемого или профилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания помощи больным новой коронавирусной инфекцией. 15 мая 2020 года было объявлено о дополнительной помощи регионам в размере 200 млрд руб. Эти средства были направлены на финансирование мероприятий по поддержке граждан и хозяйствующих субъектов. Кроме этого, 21 ноября 2020 года Правительство РФ выделило Министерству финансов сред-

ства из резервного фонда на поддержку сбалансированности бюджетов регионов, для обеспечения всех социальных обязательств и выплат.

В целом все меры поддержки Правительством РФ региональных бюджетов сводились к следующему:

- предоставление опережающей дотации при недостатке собственных доходов и необходимости финансирования приоритетных социально значимых расходов;
- увеличение до 180 дней срока возврата казначейских бюджетных кредитов на пополнение остатка средств;
- право перераспределения бюджетных ассигнований между видами источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ;
- упрощение административных процедур, связанных с предоставлением целевых межбюджетных трансфертов;
- смягчение мер ответственности регионов-нарушителей соглашений по итогам 2019 г.: исключена необходимость досрочного погашения части бюджетных кредитов в 2020 г.

Проведем анализ достаточности инструментов мобилизации дополнительных доходов в федеральный бюджет и источников финансирования дефицита федерального бюджета для ликвидации негативного влияния пандемии COVID-19 и последующего экономического кризиса на устойчивость и сбалансированность федерального бюджета.

Согласно данным Министерства финансов РФ об исполнении федерального бюджета за 2020 год, общий объем доходов составил 90,8% от прогнозируемого годового объема доходов и уменьшился на 7,4% по сравнению с 2019 годом. Совокупный объем неисполненных доходов федерального бюджета в 2020 году составил 1871,4 млрд рублей (1,8% от ВВП). Кроме того, по итогам 2020 года федеральный бюджет был исполнен с дефицитом в 4099,4 млрд рублей (3,8 % от ВВП) [Предварительные данные Министерства Финансов Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2020 год].

Из-за срыва сделки ОПЕК+ в марте 2020 года и существенного снижения спроса на нефть и нефтепродукты в период пандемии в апреле-мае 2020 года,

во-первых, в значительной мере были сокращены объемы добычи и экспорта нефти, во-вторых, наблюдалось существенное снижение цен на нефть на мировом рынке [1].

Фактический объем нефтегазовых доходов федерального бюджета за 2020 год составил 69,6% от прогнозируемого годового объема доходов и уменьшился на 33,9% по сравнению с 2019 годом. Совокупный объем выпадающих дополнительных нефтегазовых доходов по итогам 2020 года составил 322,3 млрд рублей [10].

Введение ряда ограничительных мер из-за пандемии COVID-19 в апреле-июле наблюдалось существенное снижение экономической активности как организаций, так и отдельных домохозяйств, что спровоцировало снижение налоговой базы по наиболее значимым налогам и сборам, поступающим в федеральный бюджет, и, как результат, снижение отдельных видов нефтегазовых доходов федерального бюджета. За 2020 год налоговые поступления по налогу на прибыль организаций уменьшились на 7,9% по сравнению с 2019 годом, общий объем нефтегазовых акцизов, поступивших в федеральный бюджет, сократился на 4,9% по сравнению с 2019 годом, а совокупный объем нефтегазовых доходов, связанных с внутренним производством, – на 2,2%. Кроме того, по итогам 2020 года федеральный бюджет был исполнен с нефтегазовым дефицитом в 9334,6 млрд рублей (8,8% от ВВП) [8].

Можно предположить, что несмотря на существенность показателей выпадающих доходов федерального бюджета и его дефицита по итогам 2020 года, что инструменты мобилизации дополнительных доходов в бюджет и источники финансирования дефицита бюджета, находящиеся в распоряжении государственного сектора Российской Федерации, являются достаточными, чтобы компенсировать сформировавшиеся в значительных объемах выпадающие доходы федерального бюджета и покрыть крупный дефицит федерального бюджета в период пандемии COVID-19.

Основными такими инструментами являются: применение механизма обратного акциза на нефть с демпфером;

использование средств резервного фонда Правительства РФ; использование средств Фонда национального благосостояния; привлечение внутренних и внешних заимствований; использование свободного остатка бюджетных средств на начало текущего финансового года.

Придерживаясь политики стабильного роста цен на топливо на внутреннем рынке и во избежание колебания внутренних цен на нефтепродукты под влиянием колебания мировых цен на нефтепродукты, государством применяется механизм обратного акциза на нефть с демпфером. В случае превышения мировых цен на нефть над внутренними, из федерального бюджета нефтяным компаниям выплачивается обратный акциз в размере недополученных этими компаниями доходов. В периоды нефтяных кризисов, когда мировые цены на нефть ниже внутренних, механизм обратного акциза действует в пользу федерального бюджета, так как дополнительно полученные нефтяными компаниями доходы выплачиваются в федеральный бюджет [5].

Вследствие пандемии и срыва сделки ОПЕК+ в 2020 году уровень мировых цен на нефть непрерывно находился ниже уровня цен на нефть на внутреннем рынке с марта по декабрь и обратный акциз с демпфером за данный период времени являлся для федерального бюджета дополнительным источником дохода. По итогам 2020 года совокупный годовой объем демпферных поступлений в федеральный бюджет составил 356,4 млрд рублей [10]. За счет данных средств, в частности компенсируется 110,6% выпадающих дополнительных нефтегазовых доходов и 19,0% неисполненных доходов федерального бюджета.

Средства резервного фонда Правительства Российской Федерации используются на реализацию мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера и их последствий [7]. В 2020 году объем данного фонда составил 4469,8 млрд рублей (4,2% от ВВП), т.е. использование полного объема средств фонда компенсировало бы 238,8% выпадающих доходов федерального бюджета.

Что касается Фонда национального благосостояния, то его средства используются, в том числе, для обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета [3]. По состоянию на 1 января 2020 года общий объем фонда составлял 7773,1 млрд рублей (7,3% от ВВП). Поскольку недополученные нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2020 году не превысили 1% прогнозируемого на 2020 год объема ВВП, вне зависимости от прогнозируемого объема ликвидных средств Фонда национального благосостояния максимальный годовой объем использования средств фонда составил 322,3 млрд рублей, за счет чего стало возможным покрытие дефицита федерального бюджета на 7,9%.

Наиболее эффективным источником финансирования дефицита федерального бюджета является привлечение внутренних и внешних заимствований, которое включает привлечение кредитов от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций, привлечение средств по государственным ценным бумагам РФ, размещение облигаций федеральных займов, а также предоставление государственных гарантий РФ [3]. Для покрытия дефицита федерального бюджета 2020 года Российская Федерация была вправе привлечь максимум 2809,4 млрд. рублей

государственных внутренних заимствований, что покрывало дефицит федерального бюджета на 68,6% и максимум 9,6 млрд долларов США государственных внутренних заимствований, что составляло 690,6 млрд рублей (по среднему за 2020 год курсу), что покрывало дефицит федерального бюджета на 16,8%.

Еще одним источником финансирования дефицита федерального бюджета является свободный остаток средств на счетах по учету средств федерального бюджета [3]. На начало 2020 года свободный остаток бюджетных средств составлял 1121,0 млрд рублей. Таким образом использование данных средств в качестве источника финансирования дефицита бюджета могло покрыть его на 27,3%.

Выводы

В результате проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что несмотря на экономический кризис, вызванный пандемией COVID-19, инструменты мобилизации дополнительных доходов в бюджет и источники финансирования дефицита бюджета, находящиеся в распоряжении государственного сектора РФ, являются вполне достаточными для компенсации сформировавшихся в значительных объемах выпадающих доходов федерального бюджета и финансирования дефицита федерального бюджета.

Библиографический список

1. «РБК». Экономика и образование. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru> (дата обращения: 17.07.2021).
2. Боровикова Е.В. Финансово-экономические и бюджетно-налоговые инструменты антикризисного управления в системе мер государства и бизнеса // Международный научно-исследовательский журнал. 2021. № 4-4 (106). С. 87-97.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020).
4. Козлова В.А. Актуальные проблемы трансформации и реализации бюджетной политики в период пандемии // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2021. № 1 (128). С. 17-19.
5. 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.
6. На поддержку регионов в период коронавируса решено выделить 200 млрд рублей. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.infoorel.tu> (дата обращения: 17.07.2021).
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2019 года № 1846 «Об утверждении Положения об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации».

8. Предварительные данные Министерства Финансов Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2020 год.
9. Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг. // СПС «КонсультантПлюс».
10. Сведения Министерства Финансов Российской Федерации о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018-2021 гг.