

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-2-132-145>

Ирина БУКИНА

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В 2019 г. И В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА 2020 г.

Благоприятные условия 2018 и 2019 гг. позволили создать значительные резервы за счет нефтегазовых доходов. Одновременно характер бюджетно-налоговой политики со сдерживающего начал меняться на стимулирующий. Реализация национальных проектов и рост бюджетных расходов обеспечивали заметный вклад в темпы роста ВВП на фоне ослабления потребительского и инвестиционного спроса. В условиях кризиса 2020 г. накопленные резервы позволяют компенсировать выпадающие доходы федерального бюджета, однако последствия для бюджетов субъектов РФ могут стать серьезнее, несмотря на более низкую чувствительность к шокам со стороны цен на нефть. Рост чувствительности доходных поступлений к динамике ВВП, отмеченный в последние годы, позволяет предположить, что последствия текущего кризиса для бюджетной системы РФ могут оказаться существенно хуже, чем в 2009 г.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, деловой цикл, коронавирусная инфекция, налоговая нагрузка, регион, цены на нефть
JEL: E32, H21, H61

Российская экономика и состояние общественных финансов в 2019 г.

Макроэкономические итоги 2019 г. в основном соответствовали прогнозным значениям, заложенным при формировании федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг. Экономический рост составил 1,3%, замедлившись по сравнению с предыдущим годом (2,3% по итогам 2018 г.). Потребительская инфляция составила 4,5% при прогнозируемом значении в 4,3% [1]. Превышение инфляции над прогнозируемым уровнем объясняется повышением ставки налога на добавленную стоимость в начале года и смягчением денежно-кредитной политики во втором полугодии.

Объем инвестиций в основной капитал по итогам 2019 г. на 4,5% превысил прогнозируемый объем, составив 19 318,8 млрд руб. В сравнении с 2018 г. инвестиции в основной капитал выросли более чем на 5,0% в реальном выражении. При этом за первые три квартала динамика инвестиций *демонстрировала стагнацию*: прирост лишь на 0,7% [2]. Исследователи Института «Центр развития» НИУ ВШЭ объясняют данную несогласованность пересмотром статистических данных, от-

мечая, что вклад роста инвестиций в темпы роста ВВП был отчасти нивелирован сокращением внешнеторгового оборота и замедлением темпов роста потребительских расходов [3].

Объемы внешней торговли в 2019 г. по сравнению с предыдущим годом сократились на 3,1%. Причем это сокращение обусловлено как падением экспорта товаров на 7,7%, так и ростом импорта на 1,6% [2]. По оценкам падение сальдо внешней торговли (чистого экспорта) обусловило 1,1 п.п. снижения ВВП. Снижение внешнего спроса было связано с укреплением реального эффективного курса рубля на 2,5% и замедлением роста мировой экономики с 3,6 до 2,9% [3].

Динамика реальных располагаемых доходов населения *вновь продемонстрировала стагнацию* (+0,8%) [2]. Несмотря на это, потребление домашних хозяйств выросло на 2,3%, хотя прирост замедлился в сравнении с 2018 г. [3]. Реальные располагаемые доходы населения в сравнении с 2014 г. снизились на 10,0% [4], несмотря на небольшое восстановление в 2018 и 2019 гг. Соответственно потребительские расходы не получают достаточно стимулов для роста. Ускорившийся рост потребительского кредитования в 2018 и 2019 гг. рассматривается экспертами как фактор поддержки потребительских расходов, динамика которых в значительной мере определяет динамику ВВП [3; 5]. Действительно задолженность домашних хозяйств по банковским кредитам за 2019 г. выросла почти на 20,0% в номинальном выражении [6]. В 2018 г. рост задолженности составил 22,0% по сравнению с предыдущим годом. Данный показатель включает в себя не только потребительские кредиты, но, судя по дискуссии М. Орешкина с Э. Набиуллиной в 2019 г., основной прирост обеспечивали именно кредиты на текущее потребление [7].

Следует отметить, что уровень расходов на конечное потребление по итогам 2019 г. так и не достиг уровня 2014 г. По расчетам он составил 98,6% от уровня 2014 г. (в сопоставимых ценах 2016 г.), хотя с 2017 г. отмечается рост расходов на конечное потребление и потребление домашних хозяйств. Из всех составляющих показателя расходов на конечное потребление только расходы на конечное потребление сектора государственного управления показали рост в сравнении с 2014 г. Так, по итогам 2019 г. расходы на конечное потребление сектора государственного управления выросли на 3,7% в сравнении с 2014 г. (в сопоставимых ценах 2016 г.). При этом потребление домашних хозяйств оказалось на 3,1% ниже, чем в 2014 г. [8]. Таким образом, поддержку потребительским расходам в 2017–2019 гг. *в значительной мере обеспечили бюджетные расходы*.

В то же время доходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов росли быстрее инфляции и темпов роста экономики. Рост доходов в реальном выражении составил 5,9% (по ИПЦ). Номинальный объем доходов достиг 39 110,3 млрд руб. (см. табл. 1).

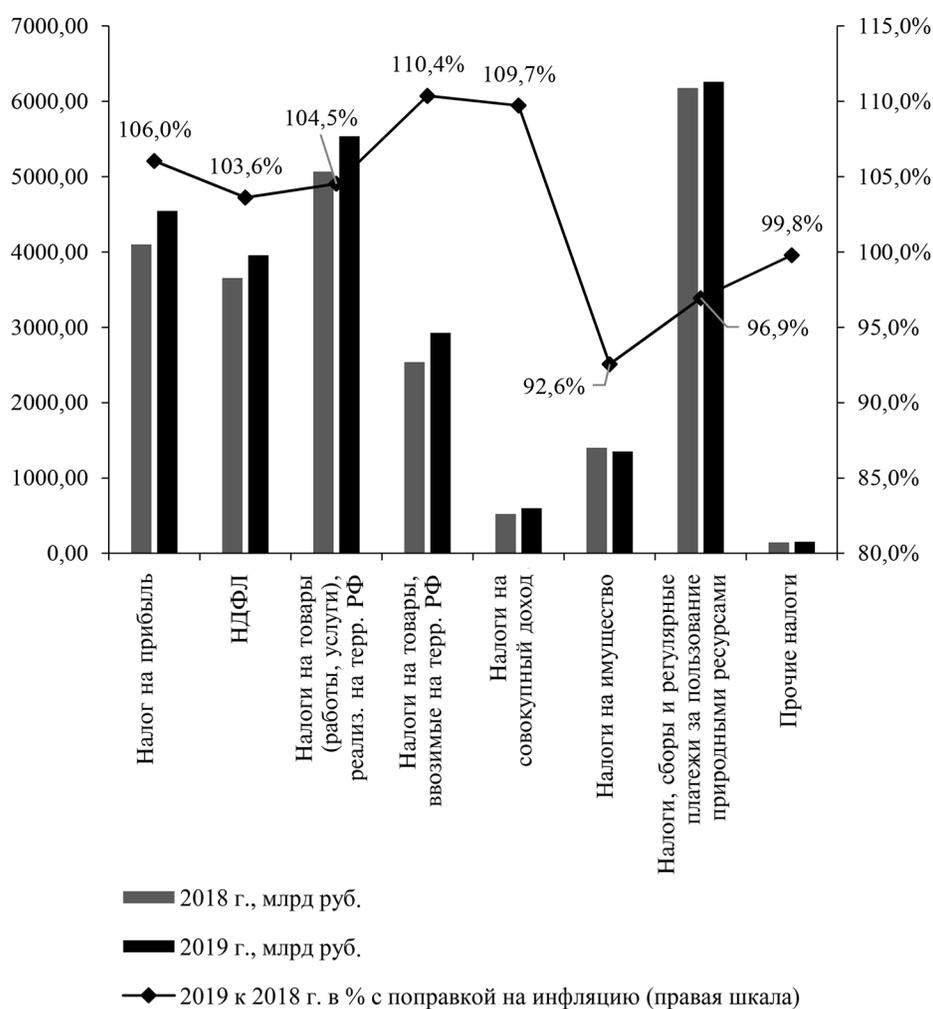
Основной вклад в опережающий рост доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов внесли налоговые поступления (прирост на 7,3%) и социальные взносы (на 9,6%). Неналоговые и прочие доходы номинально снизились с 6 119,9 млрд руб. в 2018 г. до 5 904,9 млрд руб. в 2019 г. (см. рис. 1).

Т а б л и ц а 1

**Динамика доходов консолидированного бюджета
и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2019 г.**

Статьи	2018, млрд руб.	2019, млрд руб.	Темп роста 2019 г. к 2018 г. (в ценах 2018 г.), %
<i>Доходы – итого</i>	36 916,9	39 110,3	105,9
Налоговые доходы	23 602,0	25 320,9	107,3
Социальные взносы	7 195,1	7 884,5	109,6
Неналоговые и прочие доходы	6 119,9	5 904,9	96,5

Источник: [9; 10].



**Рис. 1. Налоговые доходы консолидированного бюджета
и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2018–2019 гг.**

Источник: [9; 10].

Динамика налоговых доходов характеризовалась неравномерностью. Наибольшие темпы роста наблюдались по тем поступлениям, удельный вес которых в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета незначителен. К ним относятся налоги на товары, ввозимые на территорию РФ (выросли на 10,4%) и налоги на совокупный доход (рост на 9,7%). Поступления по налогу на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию РФ, выросли на 16% в номинальном выражении, что связано с повышением ставки налога до 20%.

Поступления по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) и налогам на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, росли, опережая потребительскую инфляцию, но с меньшими темпами, чем выше обозначенные виды налоговых доходов. Суммарный удельный вес налога на прибыль, НДФЛ и налогов на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, в налоговых доходах консолидированного бюджета превысил 55% в 2019 г. Таким образом, прирост этих налогов обеспечил основной вклад в увеличение поступлений.

Доходы от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами выросли в номинальном выражении, но этот прирост оказался ниже темпов инфляции. В реальном выражении эти поступления снизились на 3,1%.

Таким образом, опережающий рост доходов от налогов, поступающих в бюджеты субфедерального уровня, и сокращение нефтегазовых доходов федерального бюджета обусловили увеличение доли доходов консолидированных бюджетов РФ в общей сумме поступлений с 29,1% в 2018 г. до 34,7% в 2019 г.

Расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2019 г. также росли. Номинально расходы выросли почти на 3 трлн руб.: с 33 880,7 млрд руб. в 2018 г. до 36 995,3 млрд руб. в 2019 г. Перерасчет с учетом потребительской инфляции показывает рост на 4,5% (см. табл. 2).

Основной вклад в увеличение расходов по итогам 2019 г. внесла динамика расходов на национальную экономику, здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство. Их удельный вес в расходах составил почти 40% в 2019 г., при этом они обеспечили 80% прироста общей суммы расходов в реальном выражении (3,6 п.п. из 4,5). Нарастивание этих расходов обусловлено реализацией национальных проектов и федеральных целевых программ, направленных на стимулирование экономического роста. Уже с 2018 г. наблюдается ускоренное повышение данных расходов. В условиях ухудшения мировой конъюнктуры и внешнеполитической нестабильности, как было показано выше, бюджетные расходы в России становятся важным элементом поддержки совокупного спроса.

Данные *таблицы 2* свидетельствуют о том, что расходы росли, опережая потребительскую инфляцию, по всем направлениям, за исключением расходов на обслуживание государственного и муниципального долга.

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированного бюджета РФ
и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2019 г.**

Статьи	Млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста 2019 г. к 2018 г. (в ценах 2018 г.), %
Расходы	36 995,3	100,0	104,5
Общегосударственные вопросы	2 335,1	6,3	104,8
Национальная оборона	2 998,9	8,1	101,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 233,6	6,0	101,3
Национальная экономика	5 170,3	14,0	111,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 574,9	4,3	113,8
Охрана окружающей среды	250,3	0,7	161,6
Образование	4 050,7	10,9	105,7
Культура, кинематография	587,9	1,6	106,5
Здравоохранение	3 789,7	10,2	109,4
Социальная политика	12 637,1	34,2	100,8
Физическая культура и спорт	375,4	1,0	108,4
Средства массовой информации	156,1	0,4	109,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	835,4	2,3	87,3
<i>Справочно: профицит</i>	<i>2 115,0</i>	–	<i>66,7</i>

Источник: [9; 10].

Результатом исполнения консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов стал профицит в размере 2 115,0 млрд руб., что составляет почти 2,0% от ВВП 2019 г. При этом величина профицита на треть сократилась по сравнению с 2018 г.

Отдельно остановимся на анализе результатов исполнения федерального бюджета, поскольку он, аккумулируя значительную часть доходов, остается основным инструментом реализации бюджетно-налоговой политики.

Номинально доходы федерального бюджета выросли, но незначительно: с 19 454,9 млрд руб. в 2018 г. до 20 187,2 млрд руб. в 2019 г. Прирост доходов оказался меньше потребительской инфляции, таким образом, в реальном выражении отмечается снижение на 0,7%. Причиной является падение цен на нефть сорта *Urals*. Если в 2018 г. средняя цена нефти, используемой для расчета налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДС), составила 69,7 долл. США за баррель, то по итогам 2019 г. средняя цена снизилась до 63,9 долл. США за баррель. Незначительное

ослабление курса рубля чуть сгладило ситуацию. Однако по итогам 2019 г. среднее значение налоговой ставки с учетом коэффициента Кц сократилось на 7,9%. Это вызвало *снижение нефтегазовых доходов федерального бюджета*.

Поступления от НДС в виде углеводородного сырья сократились на 4,9% (см. рис. 2). Более чем на 30% сократились доходы в виде вывозных таможенных пошлин на сырую нефть и товары, выработанные из нефти. Также снизились поступления от вывозных пошлин на природный газ.

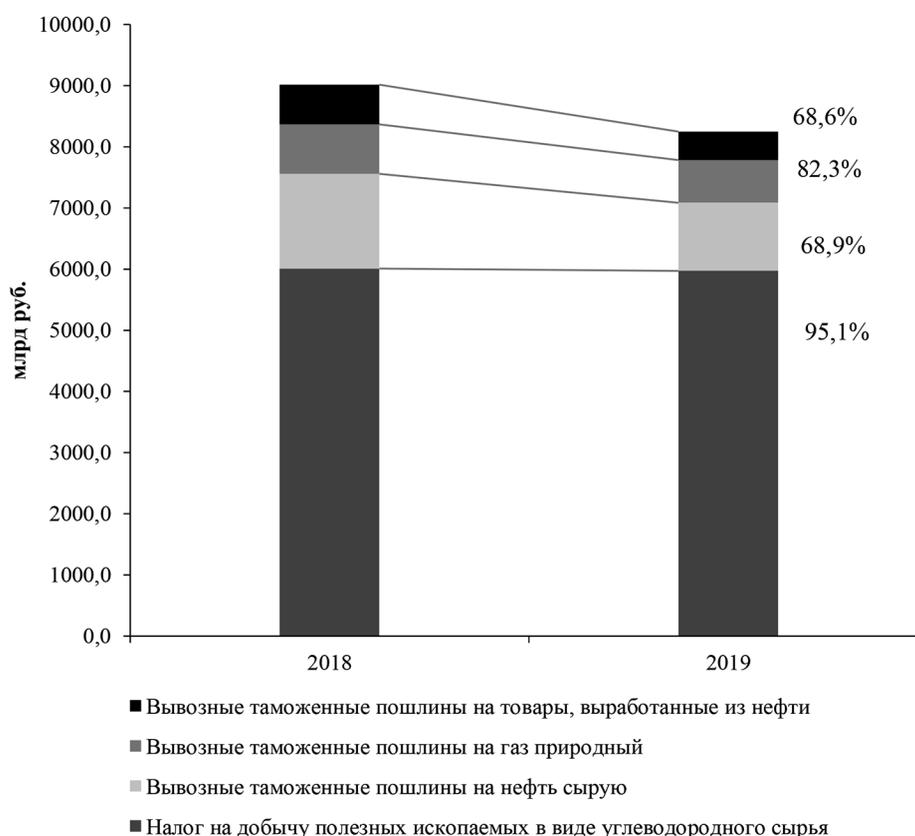


Рис. 2. Структура и динамика нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018 и 2019 гг.

Источник: [9; 10].

Несмотря на снижение нефтегазовых доходов, налоговые доходы федерального бюджета выросли на 2,4% в реальном выражении и по итогам 2019 г. составили 15 167,9 млрд руб. Поступления по налогу на прибыль и налогам на товары, ввозимые на территорию РФ, в реальном выражении выросли соответственно на 13,9% и 10,4%.

Расходы федерального бюджета также выросли, обогнав потребительскую инфляцию на 4,3%. Если по итогам 2018 г. расходы федерального бюджета составили 16 712,9 млрд руб., то в 2019 г. их объем оценивался в 18 213,2 млрд руб. (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Расходы федерального бюджета в 2019 г.

Статьи	Млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста 2019 г. к 2018 г. (в ценах 2018 г.), %
Расходы	18 213,2	100,0%	104,3%
Общегосударственные вопросы	1 363,9	7,5%	103,8%
Национальная оборона	2 997,4	16,5%	101,5%
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 083,2	11,4%	101,1%
Национальная экономика	2 825,5	15,5%	112,6%
Жилищно-коммунальное хозяйство	282,2	1,5%	181,5%
Охрана окружающей среды	197,6	1,1%	163,0%
Образование	826,5	4,5%	109,5%
Культура, кинематография	122,4	0,7%	123,5%
Здравоохранение	713,0	3,9%	127,0%
Социальная политика	4 882,8	26,8%	102,0%
Физическая культура и спорт	81,4	0,4%	121,7%
Средства массовой информации	103,5	0,6%	112,0%
Обслуживание государственного и муниципального долга	730,8	4,0%	86,8%
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	1 003,1	5,5%	87,6%
<i>Справочно: профицит</i>	<i>1 974,0</i>		<i>68,9%</i>

Источник: [9; 10].

В основном расходы федерального бюджета росли за счет увеличения расходов на национальную экономику, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и социальную политику. Их удельный вес в общей сумме расходов федерального бюджета составил 47,8% и обеспечил более 90% прироста (3,9 п.п. из 4,3). Причиной существенного увеличения данных расходов, а также расходов на образование, культуру и т.д. *послужила реализация национальных проектов*, утвержденных в 2018 г.

К расходам бюджета, непосредственно связанным с реализацией национальных приоритетов, можно отнести расходы на национальную экономику, образование, здравоохранение и социальную политику. Эти направления позволяют обеспечить экономический рост и социально-экономическое развитие населения. Удельный вес расходов по обозначенным направлениям в расходах федерального бюджета составляет более 50%. В расходах консолидированного бюджета и внебюджетных фондов – почти 70%. Почти 55% расходов консолидиро-

ванного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на национальную экономику приходится на федеральный бюджет. Также федеральный бюджет покрывает около 40% расходов на социальную политику и почти 40% на образование и здравоохранение (суммарно). В общей сумме на расходы федерального бюджета по обозначенным направлениям приходится более 36% расходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Данный факт позволяет заключить, что средства федерального бюджета во многом определяют реализацию бюджетно-налоговой политики.

Сокращение расходов федерального бюджета как в реальном, так и в номинальном выражении произошло только по статьям «Обслуживание государственного и муниципального долга» и «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ».

По итогам 2019 г. федеральный бюджет также был сведен с профицитом в размере 1 974,0 млрд руб. (1,8% от ВВП). В течение 2019 г. Министерство финансов РФ производило покупки иностранной валюты в рамках выполнения бюджетного правила. Объем фонда национально-го благосостояния за 2019 г. увеличился с 58,1 до 125,6 млрд долл. США и составил 6,9% от ВВП.

На начало 2020 г., несмотря на замедление экономического роста, состояние системы общественных финансов позволяло не только выполнять взятые правительством обязательства, но и формировать резервы. Параллельно Центральный банк РФ смягчал денежно-кредитную политику, последовательно снижая ключевую ставку процента. Условия, сформированные денежно-кредитной политикой, можно было считать благоприятными для стимулирования инвестиций и экономического роста. В свою очередь, финансирование программ в рамках реализации национальных приоритетов поддерживало совокупный спрос на фоне постепенного роста налоговой нагрузки на частный бизнес.

Кризис 2020 г. и его предполагаемые последствия для бюджетной системы

Оценить масштабы социально-экономических потерь в условиях реализации мер по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции пока сложно. Имеющаяся на настоящий момент статистика еще не учитывает последствий введенных в конце марта ограничений на торговлю и предоставление широкого спектра услуг.

Так, по данным Федеральной службы государственной статистики, в марте 2020 г. промышленное производство выросло на 0,3% в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года. Безработица в марте 2020 г. составила лишь 4,7%, что соответствует значению в марте предыдущего года [11]. Однако прогнозы по динамике российской экономики в 2020 г. и на период 2021–2022 гг. кардинально пересмотрены. Банк России 24 апреля 2020 г. принял решение о снижении ключевой ставки до 5,5% и опубликовал результаты пересмотренного прогноза по экономическому росту. Согласно оценке Банка России, в 2020 г. ВВП может сократиться на 4–6%. В 2021 г. ожидается восстановитель-

ный рост российской экономики на 2,8–4,8% и на 1,5–3,5% в 2022 г. Базовый прогноз Банка России учитывает, что средняя цена нефти марки *Urals* составит 27 долл. США за баррель в 2020 г., а в 2021–2022 гг. – 35 и 45 долл. США за баррель соответственно [12].

Базовый сценарий прогноза Всемирного банка предполагает, что ВВП России сократится на 1,0% в 2020 г. А в 2021 и 2022 гг. произойдет восстановительный рост в 1,6 и 1,8% соответственно. Специалисты Всемирного банка также рассчитывают на эффект от повышения цен на нефть в последующие годы [13]. Прогноз рейтингового агентства *Standard & Poor's* оценивает падение российского ВВП в 2020 г. на 4,8%. Однако аналитики агентства также предполагают и более активное восстановление российской экономики – на 4,5 и 3,3% в 2021 и 2022 гг. соответственно [14]. Сокращение ВВП России на 5,5% прогнозирует Международный валютный фонд. Другое рейтинговое агентство – *Fitch* – оценивает падение в 3,3% [14].

В условиях спада деловой активности, падения доходов и выпуска будут снижаться налоговые доходы бюджетов. Наиболее вероятно, что итогом 2020 г. станет дефицит консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов. В 2020 г. наибольшие риски примет на себя федеральный бюджет, который всегда сталкивается с более резкими колебаниями доходных поступлений, вызванных изменениями цен на нефть сорта *Urals*. Снижение цен в феврале и последующее обвальное падение нефтяных котировок в марте и апреле 2020 г. обусловило сокращение экспортных пошлин, расчетных ставок НДС и, как следствие, резкое сокращение нефтегазовых доходов федерального бюджета.

По данным Федерального казначейства, на 1 апреля 2020 г. доходы федерального бюджета составили 4 730,4 млрд руб., в т.ч. нефтегазовые доходы бюджета – 1 787,9 млрд руб. По итогам I квартала 2019 г. объем нефтегазовых доходов составлял 2 027,6 млрд руб. Таким образом, нефтегазовые доходы уже сократились на 12% относительно аналогичного периода предыдущего года. Общая сумма доходов за I квартал 2020 г. не только не сократилась, но и *незначительно выросла* (на 0,3%).

С учетом временных лагов между начислением и уплатой обязательных платежей следует ожидать дальнейшего сокращения нефтегазовых доходов федерального бюджета. Так, в марте ставка НДС в отношении нефти, рассчитанная с учетом коэффициента Кц составила лишь 3 601,3 руб. за тонну. Это на 65% меньше в сравнении с январским значением в 10 239,6 руб. за тонну [15].

Резкое падение цены нефти с учетом действующего бюджетного правила означает, что выпадающие нефтегазовые доходы федерального бюджета начинают компенсироваться за счет средств Фонда национального благосостояния. По данным Министерства финансов, при цене 27,4 долл. США за баррель объем недополученных нефтегазовых доходов федерального бюджета составит 1,7 млрд долл. США в месяц, а при снижении цены нефти до 12,4 долл. США за баррель – 3,8 млрд долл. США в месяц. На 1 марта 2020 г. объем средств Фонда национального благосостояния и средств на счете по учету дополнительных нефтегазовых

доходов составили более 10,1 трлн руб. (150,1 млрд долл. США) или 9,2% ВВП [16].

Уже с 11 марта 2020 г. Банк России проводит продажу валюты со счетов федерального бюджета. По состоянию на 24 апреля 2020 г. всего было продано валюты на общую сумму 419,8 млрд руб., или около 5,6 млрд долл США (по среднему курсу за период). Руководствуясь оценками Министерства финансов относительно объема недополученных доходов федерального бюджета [16], можно сказать, что этих средств должно хватить с избытком. В то же время продажа валюты в рамках бюджетного правила (а точнее – *под прикрытием бюджетного правила*, поскольку, как уже можно наблюдать, объемы продажи валюты превысили расчетные нормативы Министерства финансов) позволяет удерживать динамику курса рубля от избыточной волатильности, неизбежной в условиях лихорадки на сырьевых рынках. Относительная стабильность рубля в текущих условиях временно служит защитой от всплеска инфляции и не препятствует снижению налоговой нагрузки на экспортеров углеводородного сырья и товаров, выработанных из нефти. Хотя, безусловно, ухудшает состояние федерального бюджета, который, как правило, получает некоторую компенсацию нефтегазовых доходов в случае одновременного падения цен на нефть и обесценения рубля.

При планировании бюджета на период 2020 г. *ни один из прогнозов* не мог предположить столь кардинального изменения сценарных условий. В этой связи оценить масштабы потерь федерального бюджета и всей бюджетной системы в целом сейчас затруднительно.

На *рисунке 3* представлен расчет показателя чувствительности изменения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Он рассчитан как отношение прироста доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов (с поправкой на ИПЦ) к темпам роста ВВП. Таким образом, показатель чувствительности оценивает, на сколько процентов изменяются доходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в реальном выражении в расчете на прирост ВВП на 1 п.п.

Как следует из *рисунка 3*, показатель чувствительности характеризуется заметным разбросом значений в зависимости от года. Вместе с тем можно заметить возрастание чувствительности доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов с 2015 г. Даже в 2009 г., когда наблюдалось наибольшее падение ВВП за рассматриваемый период, сокращение доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в реальном выражении составило чуть менее 3% на каждый процентный пункт снижения экономического роста. В 2015–2018 гг. показатель чувствительности составлял от 5,2 до 7,3. Таким образом, даже незначительные колебания в динамике экономического роста *отражались сильными изменениями в приросте доходов* консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

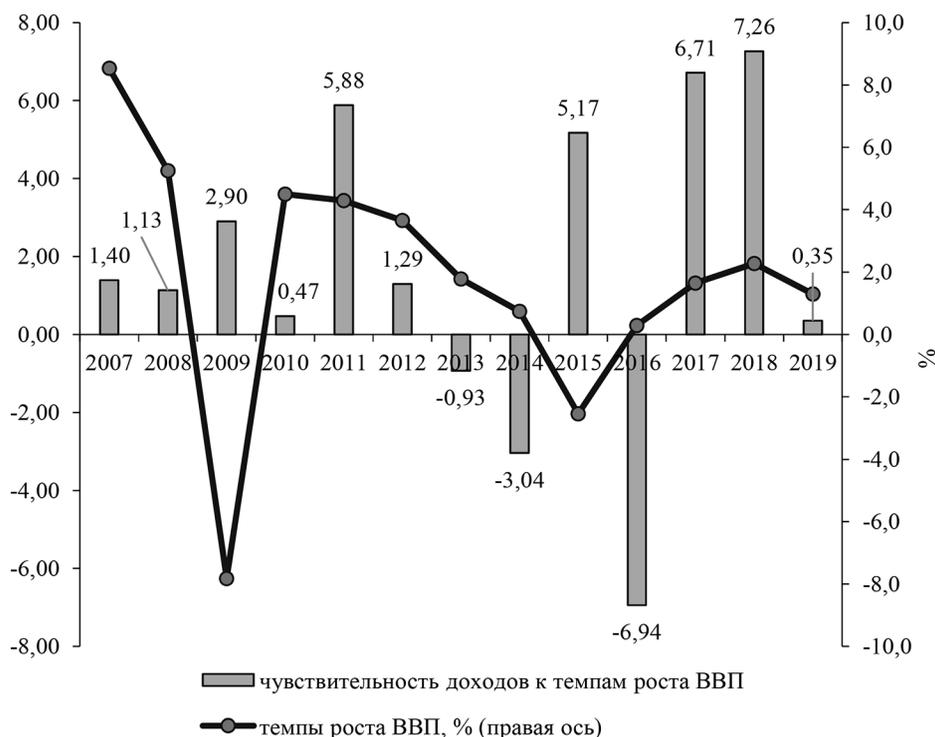


Рис. 3. Показатель чувствительности изменения доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов к темпам экономического роста в 2007–2019 гг.

Источник: [8; 9].

В 2013–2014 гг. и в 2016 г. на фоне роста ВВП (хоть и незначительного) поступления в бюджетную систему РФ сокращались в реальном выражении. Можно сказать, что доходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов имеют как опережающую проциклическую компоненту, так и запаздывающую: в преддверии падения ВВП доходы уже начинают сокращаться в реальном выражении, а в период восстановления роста все еще продолжают снижаться. В отношении 2014 г. данное утверждение сомнительно, поскольку в этот период наблюдалось ускорение потребительской инфляции, спровоцированной резким обесценением рубля. Однако в 2019 г. можно наблюдать аналогичный эффект. На фоне замедления экономического роста динамика доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов резко замедлилась. Показатель чувствительности с 7,3 упал до 0,5.

Вероятно, что в 2020 г. вновь можно будет наблюдать резкое увеличение чувствительности доходных поступлений к динамике выпуска, т.е. следует ожидать, что на каждый процентный пункт снижения ВВП бюджетная система РФ потеряет 5–7% доходных поступлений в реальном выражении. Таким образом, если ожидать падения ВВП в пределах от 1,0 до 5,0%, доходы консолидированного бюджета РФ

и бюджетов государственных внебюджетных фондов *могут сократиться до 25–35%* в реальном выражении.

Представляется, что столь высокая чувствительность доходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов к динамике выпуска в основном определяется высокой волатильностью доходов федерального бюджета. Динамика ВВП России тесно связана с колебаниями цен на нефть, от которых в значительной степени зависит состояние доходной части федерального бюджета.

Вместе с тем, выпадающие доходы федерального бюджета будут компенсированы средствами Фонда национального благосостояния, а бюджеты субъектов РФ, теряя поступления в связи со спадом деловой активности, вынуждены рассчитывать в основном на трансферты федерального бюджета. На настоящий момент нет оснований считать, что средства федерального бюджета будут использованы также и для компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов РФ.

* * *

Итоги 2019 г. для бюджетной системы *были весьма благополучными*, несмотря на очевидное замедление деловой активности и скромные темпы роста ВВП. Политика применения нового бюджетного правила позволила обеспечить накопление значительных объемов средств Фонда национального благосостояния.

События текущего года способствовали одновременной реализации внешних и внутренних шоков. Шок, связанный с резким падением цен на нефть, практически моментально затронул бюджетную систему. Внешний шок, обусловленный распространением новой коронавирусной инфекции, стал причиной внутреннего шока – принятия экстренных мер по ограничению социальной жизни населения. Последствия от данного события еще не проявили себя в полной мере.

Текущий кризис затрагивает как спрос, так и производство многих видов продукции. Таким образом, экономика подвергается *двойному сжатию*: и со стороны совокупного спроса, и со стороны совокупного предложения. В этих условиях критически важным фактором становится экономическая политика. Известно, что эффективность бюджетно-налоговой политики повышается в периоды рецессии [17]. С учетом того, что в последние годы основным фактором поддержки внутреннего спроса и экономического роста оставались бюджетные расходы, очевидно, что именно прямые меры государственной поддержки позволят сгладить негативные эффекты текущего кризиса.

Меры в части отсрочки налоговых платежей нельзя считать достаточными. Более того, стимулирующее воздействие на ВВП может оказывать снижение налоговой нагрузки (а не ее смещение на 3–6 месяцев). При этом отмечается, что чувствительность экономического роста к снижению налоговой нагрузки в России невелика [17], поэтому оно должно быть весьма значительным, чтобы оказать необходимый эффект. Однако налоговая нагрузка на нефтегазовый сектор в последние годы начала повышаться, а изменения, внесенные в законодательство о на-

логах и сборах РФ и вступившие в действие в 2020 г. (до принятия мер по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции), не предполагали ее снижения.

В этой связи факторами поддержки российской экономики в 2020 г. должны стать прямые меры государственной поддержки пострадавших отраслей и мягкая денежно-кредитная политика Банка России.

Список литературы

1. Пояснительная записка к проекту Закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312362/7d9676d243baca6b6fc97edcab42f05bf0e54532/

2. Информация о социально-экономическом положении России // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/oper-12-2019.pdf>

3. Бюллетень «Комментарии о Государстве и Бизнесе» № 259, 12.02.2020 // Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ. URL: <https://dcenter.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/341486040>

4. Букина И.С. Бюджетно-налоговая политика России и возможности устойчивого роста // Федерализм. 2019. № 3 (95). С. 5–16.

5. Широков А.А., Гусев М.С. О первой оценке ВВП за 2019 г.: Аналитическая записка // ИНИП РАН. URL: <https://ecfor.ru/publication/o-pervoj-otsenke-vvp-za-2019-g>

6. Показатель долга нефинансового сектора и домашних хозяйств по банковским кредитам и выпущенным долговыми ценными бумагам // Центральный Банк РФ. URL: <https://www.cbr.ru/statistics>

7. Орешкин не согласился с ЦБ о роли потребкредитования в росте ВВП // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190628/1556025399.html>

8. Национальные счета // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/accounts>

9. Исполнение бюджетов // Федеральное казначейство. URL: <https://www.goskazna.ru>

10. Индексы потребительских цен на товары и услуги // ЕМИСС: Официальные статистические показатели. URL: <https://fedstat.ru/indicator/31074>

11. Оперативная информация // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/accounts>

12. Банк России принял решение снизить ключевую ставку на 50 б.п., до 5,50% годовых // Официальный сайт Банка России. URL: http://cbr.ru/press/pr/?file=24042020_133000Key.htm

13. Europe and Central Asia Economic Update, Spring 2020: Fighting COVID-19 // International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33476>

14. S&P спрогнозировало сокращение российского ВВП на 4,8% в 2020 году // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/705953>

15. Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/7878e6986f9548d0256bdbb0a819ee666be93965/

16. О механизме бюджетного правила при снижении цен на нефть ниже базового уровня // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36986-informatsionnoe_soobshchenie

17. Власов С.А., Дерюгина Е.Б. Фискальные мультипликаторы в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 2 (38). С. 104–119.

BUDGETARY-TAX POLICY IN 2019 AND UNDER CRISIS IN 2020

Favorable conditions for 2018 and 2019 allowed to create significant reserves due to oil and gas revenues. At the same time, the nature of fiscal policy turned from restriction to a stimulating one. The implementation of national projects and the growth of budget expenditures provided a significant contribution to the GDP growth rate while consumer and investment demand slowing down. In the conditions of the 2020 crisis, the accumulated reserves make it possible to compensate for the shortfall in federal budget revenues, but the consequences for the budgets of the constituent entities of the Russian Federation may be more serious, despite the lower sensitivity to shocks from oil prices. The increase in the sensitivity of revenue to GDP dynamics, noted in recent years, suggests that the consequences of the current crisis for the budget system of the Russian Federation may be significantly worse than in 2009.

Keywords: business cycle, coronavirus infection, fiscal policy, oil prices, region, tax burden

JEL: E32, H21, H61

Дата поступления – 26.04.2020 г.

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский пр-т, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

BUKINA Irina S.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

Для цитирования:

Букина И. Бюджетно-налоговая политика в 2019 г. и в условиях кризиса 2020 г. // *Федерализм*. 2020. № 2. С. 132–145.