

**И.С. БУКИНА**

## **МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ЭФФЕКТЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В 2021 г.**

*Пандемия коронавирусной инфекции в 2020 г. отрицательно сказалась на состоянии российской экономики и консолидированного бюджета Российской Федерации. Вместе с тем бюджетная система России обладает достаточной устойчивостью к такого рода внешним шокам. В 2020 г. для финансирования дефицита бюджета были использованы заемные средства с внутреннего рынка, отчасти средства ФНБ, размер которого тем не менее к началу 2021 г. не изменился. Несмотря на распространение новых штаммов коронавирусной инфекции и относительно низкий уровень вакцинации в России, восстановление мировой экономики и рост цен на сырьевые товары способствовали значительному увеличению доходов консолидированного бюджета. Одновременно проводилась политика бюджетной консолидации — сокращению подвергались те статьи расходов федерального бюджета, которые непредвиденно выросли в 2020 г. (прежде всего расходы на здравоохранение). Начало 2022 г. ознаменовалось возникновением новых внешних шоков, существенно дестабилизирующих экономическую и финансовую сферу России. На настоящий момент достигнут определенный уровень бюджетной устойчивости, который в т.ч. позволит решить новые задачи поддержки населения и бизнеса, однако в среднесрочной перспективе этого недостаточно. Предложены направления оперативных мер бюджетно-налоговой политики для восстановления устойчивости общественных финансов в текущих условиях.*

**Ключевые слова:** внешние шоки, бюджетно-налоговая политика, бюджетная устойчивость, нефтегазовые доходы, суверенные фонды, фискальное пространство.

JEL: E44, E62, E63

Мировая пандемия коронавирусной инфекции, начавшая распространяться с конца 2019 г., стала мощным внешним шоком для каждой страны и мира. Российская экономика к началу 2020 г. только вернулась к уровню 2014 г., когда на фоне снижения цен на нефть и введенных санкций начался спад. Таким образом, кризис 2020 г. стал очередным негативным внешним шоком, спровоцировавшим падение ВВП. В 2021 г. сохранялись риски новых волн распространения коронавирусной инфекции, а также возникла угроза стагфляции в мировой экономике.

*Состояние мировой и российской экономики в 2021 г.*

В 2021 г. мировая экономика стала восстанавливаться после ослабления ограничений, введенных для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции. По данным Международного валютного фонда, темп роста мировой экономики в 2021 г. составил 5,9%. Мировой ВВП оценивается в 94 935 млрд долл. США, таким образом, по итогам 2021 г. экономика не только восстановилась, но и продолжила рост: в сравнении с 2019 г. ВВП вырос на 2,6% в сопоставимых ценах 2019 г. [1].

Рост стран с развивающимися рынками оценивается в 6,5%, в частности ВВП Китая и ВВП Индии выросли на 8,1 и 9,0% соответственно. Вместе с тем экономический рост в 2021 г. сдерживался новой волной распространения коронавирусной инфекции. Штамм, получивший название «омикрон», был выявлен в ноябре 2020 г. и быстро распространился по миру. Данный штамм характеризуется более высокой контагиозностью, а разработанные вакцины и широкая программа вакцинации в некоторых странах оказались недостаточно эффективными в случае распространения омикрона [2]. Только в начале 2022 г. страны начали полностью отменять ранее введенные ограничения.

Мутации коронавирусной инфекции, социальная и политическая напряженность *не позволяли ФРС США начать ужесточение денежно-кредитной политики*, о котором неоднократно заявлял Дж. Пауэлл. Программа количественного смягчения, запущенная в 2020 г., вместе с восстановлением спроса спровоцировала взрывной рост цен на сырье и многие потребительские товары. Инфляция в развитых странах в 2021 г. оценивается в 3,1%, в развивающихся экономиках — в 5,7%. В США зафиксирован максимальный за последние 40 лет уровень инфляции — 7,0%<sup>1</sup>. Инфляция в еврозоне превысила 5,0%.

Средняя цена нефти марки Brent поднялась с 42,3 долл. США за баррель в 2020 г. до 70,4 долл. США за баррель в 2021 г. Цена природного газа на европейском рынке выросла со 116,0 до 577,1 долл. США за 1 000 м<sup>3</sup>. Цены на металлы росли с темпами в 30–60%. Выросли цены на все биржевые продовольственные товары<sup>2</sup>. Инфляция стала угрожать не только странам с развивающимися рынками и развивающимся странам, *но и развитым экономикам*, многие десятилетия не сталкивавшимся с проблемой роста цен. Вместе с тем угрозы новых волн распространения коронавирусной инфекции, сохранения ограничений, медленное восстановление ряда производств, дефицит комплектующих, рост политической и социальной напряженности останавливали монетарные и финансовые власти от повышения ставок и сворачивания стимулирующих мер. Таким образом, к концу 2021 г.кратно возросла вероятность стагфляции во многих странах.

<sup>1</sup> Инфляция в США достигла максимума за 40 лет // Вести. 12 января 2022 г. URL: <https://www.vesti.ru/finance/article/2662935> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>2</sup> Commodity Markets // The World Bank. URL: <http://www.worldbank.org/commodities> (дата обращения: 05.03.2022).

Темп роста российской экономики составил 4,7%. Промышленное производство выросло на 5,3%, увеличился оборот розничной торговли и объем платных услуг населению (на 7,3 и 17,6% соответственно). Численность безработных в 2021 г. сократилась на 16,0% по сравнению с 2020 г. Восстановительная динамика налицо, хотя с учетом ажиотажного роста цен на сырьевые товары макроэкономические показатели могли быть выше. Одной из причин более скромного роста, чем ожидалось, послужило быстрое распространение нового штамма коронавирусной инфекции, низкий уровень вакцинации по сравнению с другими странами — производителями вакцин. В 2021 г., по данным Росстата, умерло 2 445,5 тыс. чел. — на 15,1% больше, чем в 2020 г. Естественная убыль населения выросла с 4,7 до 7,2 чел. на 1 000 жителей. От коронавируса по официальным данным умерло 391,9 тыс. чел. [3]. В расчете на миллион жителей смертность от коронавируса в России на 31 декабря 2021 г. оценивалась в 2 074,3 чел., что *в три раза выше среднемировых показателей*. Вакцинация (двумя компонентами) по состоянию на март 2022 г. не превышает 50,0% населения. Страны, применявшие более строгие ограничения для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, к началу 2022 г. показывают более полный охват населения вакцинацией от COVID-19. Так, в Китае получили вакцину 87,4% населения, в Италии — 80,0%, в Великобритании — 73,1%. Это привело к снижению уровня смертности населения от коронавирусной инфекции, снижению числа заражений, более легкому течению заболевания, в результате чего снизились затраты на лечение. По итогам 2021 г., ВВП Китая вырос сразу на 8,1%, ВВП Италии — на 6,2%, рост экономики Великобритании составил 7,2%<sup>3</sup>.

Мировая инфляция повлияла на уровень цен в России. Потребительская инфляция в среднем за 2021 г. составила 6,7%, превысив целевой уровень. При этом индекс потребительских цен в декабре 2021 г. по сравнению с декабрем 2020 г. составил 108,4%. Цены на продовольствие отреагировали сильнее, чем цены на услуги и непродовольственные товары, увеличившись на 12,3% в сравнении с 2020 г. Из непродовольственных товаров наибольший рост наблюдался в отношении строительных материалов. Индекс цен на строительные материалы составил 123,2%. Аналогично росли цены для производителей в сфере строительства: отдельные материалы подорожали на 10–20%. В целом индекс цен производителей вырос на 24,5%, что создает серьезное инфляционное давление в 2022 г.

Восстановление российской экономики в 2021 г. *проходило на фоне* сохраняющихся рисков распространения новых штаммов коронавирусной инфекции, роста заболеваемости и введения очередных ограничительных мер. Кроме того, остановка многих производств в 2020 г. в различных странах мира не была восстановлена в полном объеме, наблюдался дефицит комплектующих и материалов, стремительно выросли цены на многие сырьевые товары. Угроза стагфляции актуализировалась для многих развитых стран и стала новым риском для развития российской экономики.

<sup>3</sup> Our world in data. URL: <https://ourworldindata.org> (дата обращения: 05.03.2022).

В конце 2021 – начале 2022 г. прогноз по ВВП России на 2022 г. снизился с 3,0 до 2,8% из-за относительно низкого уровня вакцинации и угроз распространения новых штаммов коронавирусной инфекции<sup>4</sup>.

### *Состояние общественных финансов России в 2021 г.*

В 2020 г. на фоне ограничений, введенных повсеместно для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, сократились бюджетные доходы и возросли расходы правительств на здравоохранение и программы помощи населению и бизнесу. Расходы на финансирование мер по борьбе с распространением коронавирусной инфекции в России оцениваются в 4,8% ВВП<sup>5</sup>. В 2020 г. расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли на 10,2% в сопоставимых ценах 2019 г., а доходы сократились на 6,4%. В результате дефицит составил около 4 300 млрд руб. (4,0% относительно ВВП). Однако уже в 2021 г. *параметры бюджета начали возвращаться к прежней траектории* – финансовые власти начали политику финансовой консолидации.

Восстановлению доходов бюджетной системы Российской Федерации способствовало восстановление спроса на мировых рынках сырья. В 2021 г. средняя цена нефти сорта «Юралс» выросла в 1,7 раза по сравнению с 2020 г. и составила 69,1 долл. США за баррель. В 2,5 раза выросли прибыли организаций [3]. В результате доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли почти на 20,0%, в т.ч. налоговые доходы выросли на 26,1% (см. табл. 1).

*Т а б л и ц а 1*

#### *Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2020 и 2021 гг.*

Наименование	2020, млрд руб.	2021, млрд руб.	Темп роста (2021 к 2020 в сопоставимых ценах), %
Доходы бюджета – всего	37 856,7	48 118,4	119,1
В т.ч.:			
Налоговые доходы	23 633,4	31 795,4	126,1
Страховые взносы на обязательное соц. страхование	8 072,6	9 018,3	104,7
Неналоговые и прочие доходы	6 150,7	7 304,7	111,3

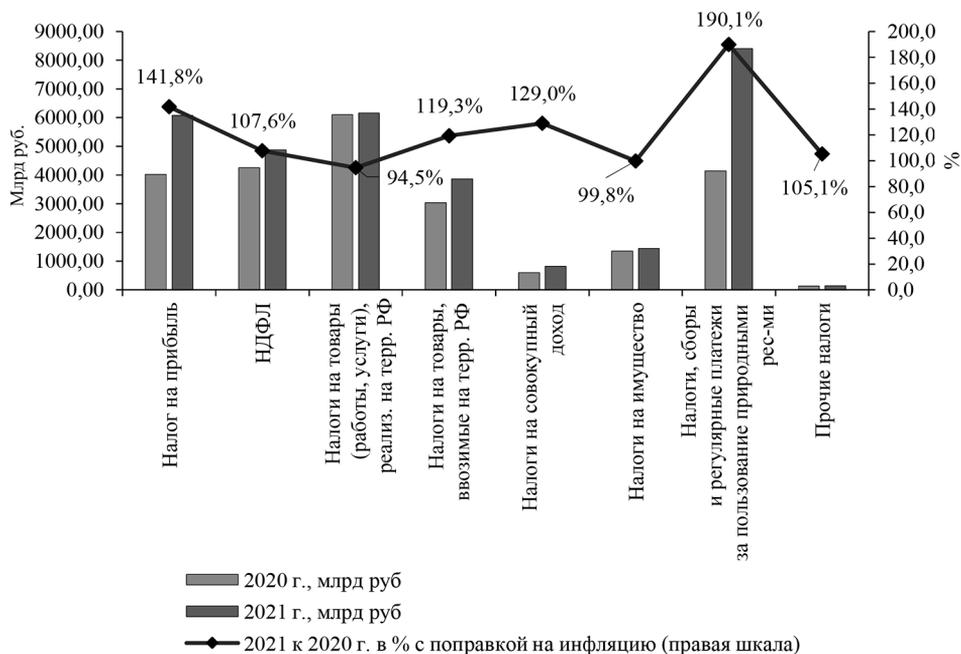
Источник: [3; 4].

<sup>4</sup> World economic outlook // International Monetary Fond. January 2022. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>5</sup> Value of COVID-19 fiscal stimulus packages in G20 countries as of May 2021, as a share of GDP // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/1107572/covid-19-value-g20-stimulus-packages-share-gdp> (дата обращения: 05.03.2022).

Поступления неналоговых и прочих доходов росли за счет восстановления внешней торговли. Страховые взносы на обязательное социальное страхование остаются наиболее стабильной компонентой доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В реальном выражении их рост оценивается в 4,7%.

При рассмотрении налоговых доходов выделяется значительный рост поступлений от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами – почти в 2 раза (см. рис. 1). По итогам 2021 г. объем поступлений оценивается в 8 400,0 млрд руб., что превышает уровень 2019 г. Поскольку в 2021 г. росли доходы организаций и прибыль, выросли поступления от налога на прибыль – на 41,8%, а налоги на совокупный доход увеличились почти на 30,0%. Это связано не только с восстановлением деятельности малого бизнеса, но и с отменой мер поддержки, принятых в 2020 г. и предполагавших отсрочку или временную отмену уплаты налогов в рамках специальных налоговых режимов.



**Рис. 1. Налоговые доходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов и их динамика в 2020 и 2021 гг.**

Источник: [3; 4].

Поступления от налогов на товары и услуги, реализуемые на территории Российской Федерации, и налогов на имущество в реальном выражении сократились – на 5,5 и 0,2% соответственно, однако номинальный объем этих доходов остался практически неизменным, их снижение обусловлено ростом потребительской инфляции.

По итогу 2021 г. доходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов относительно ВВП увеличились до 36,8%. Таким образом, *уровень фискальной нагрузки в России* остается высоким — сопоставимым с уровнем стран ЕС.

Расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли на 4,7% в сопоставимых ценах 2020 г. и составили 47 072,6 млрд руб. (см. табл. 2). Почти 40,0% данного роста были обеспечены увеличением расходов на национальную экономику. Они выросли на 12,1% и составили 7 224,7 млрд руб. Их доля — 15,3% от общей суммы расходов. Следует отметить, что и в условиях кризиса 2020 г., и затем в период восстановления экономики в 2021 г. осуществлялось финансирование национальных проектов и программ. Более половины средств по статье «Национальная экономика» было направлено на реализацию программ в сфере дорожного строительства и транспорта.

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2021 г.**

Наименование	Млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста расходов 2021 к 2020 в сопоставимых ценах, %
Расходы — всего	47 072,6	100,0	104,7
Общегосударственные вопросы	2 851,9	6,1	104,7
Национальная оборона	3 575,0	7,6	105,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 504,5	5,3	98,1
Национальная экономика	7 224,7	15,3	112,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	2 172,0	4,6	128,0
Охрана окружающей среды	438,4	0,9	135,2
Образование	4 690,7	10,0	101,7
Культура, кинематография	651,9	1,4	100,1
Здравоохранение	5 167,3	11,0	98,0
Социальная политика	16 002,3	34,0	101,5
Физическая культура и спорт	437,5	0,9	102,3
Средства массовой информации	171,4	0,4	92,5
Обслуживание государственного и муниципального долга	1 185,1	2,5	125,7
Справочно: профицит	1 045,8	—	—

Источник: [3; 4].

Почти на 30,0% в реальном выражении выросли расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Их доля в общей сумме расходов

консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов увеличилась с 3,8 до 4,6%.

Заметный вклад в динамику расходов также приходится на статью «Национальная оборона». В 2021 г. расходы на национальную оборону выросли на 5,7% в сопоставимых ценах 2020 г.

Напротив, динамика социальных расходов в 2021 г. была скромной: расходы на здравоохранение росли медленнее потребительской инфляции на 2,0%, расходы на социальную политику и образование выросли на 1,5 и 1,7% соответственно, но их удельный вес несколько сократился.

В целом на финансирование расходов, обеспечивающих повышение уровня жизни населения, в 2021 г. было направлено 58,2% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В 2020 г. эта доля составила 60,1%. Условно данные виды расходов – на социальную политику, образование, здравоохранение, культуру, охрану окружающей среды и т.п. – можно назвать инвестициями в человеческий капитал и социальную инфраструктуру. Их объем и качество обеспечивают рост и развитие человеческого потенциала, являющегося базисом долгосрочного устойчивого экономического роста в современных условиях. Бюджетная консолидация за счет подобных расходов замедляет экономическое развитие страны.

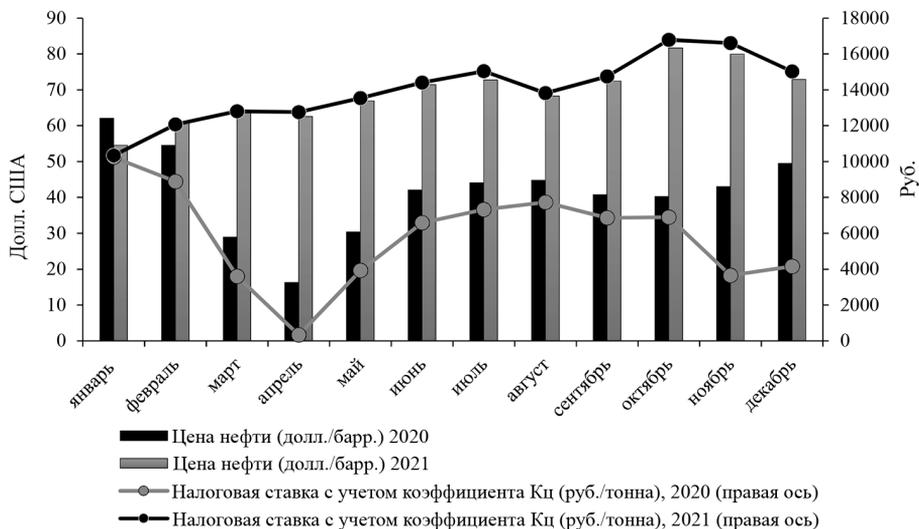
Значительно выросли расходы на обслуживание государственно-го и муниципального долга – на 25,7% в сопоставимых ценах 2020 г. Итогом 2020 г. стал дефицит консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в размере более 4,2 трлн руб. При этом более 97,0% дефицита приходилось на федеральный бюджет. Основным источником финансирования дефицита федерального бюджета были заимствования на внутреннем рынке. В 2020 г. Центральный банк несколько раз снижал ключевую ставку, ориентируясь на замедление инфляции. В свою очередь эта политика способствовала стимулированию активности на финансовом рынке, размещение долга обходилось дешевле, что позволяло Министерству финансов выполнять план по заимствованиям со второй половины года.

По итогам 2021 г. расширенный бюджет Российской Федерации сведен с профицитом в размере 1 045,8 млрд руб. (0,8% ВВП), в т.ч. 524,4 млрд руб. – профицит федерального бюджета.

Состояние федерального бюджета в значительной степени определяется уровнем цен на углеводороды. К концу 2021 г. средняя цена нефти сорта «Юралс» превышала 80 долл. за баррель. Соответственно повышалась ставка НДС на сырую нефть с учетом коэффициента Кц (см. рис. 2).

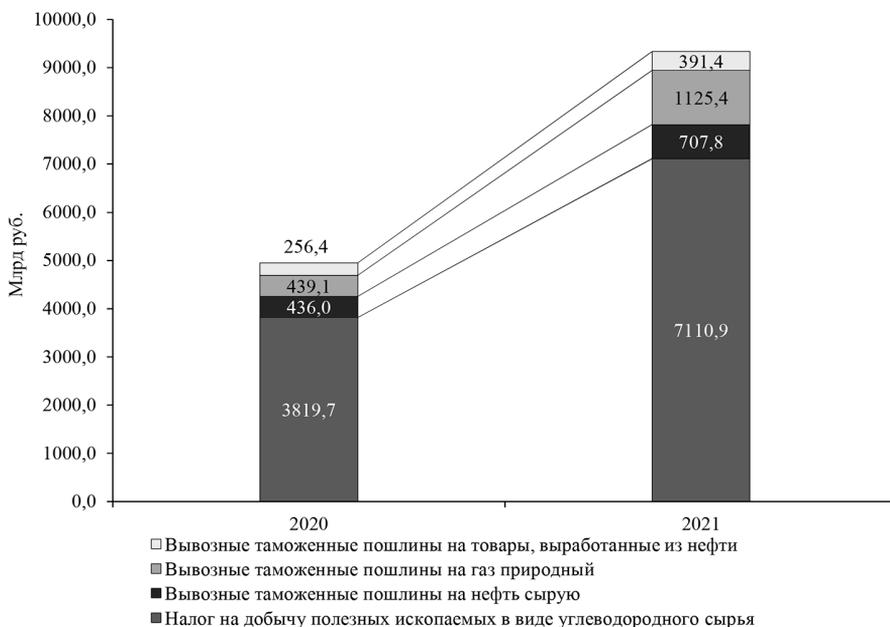
В среднем за 2021 г. ставка НДС на сырую нефть с учетом коэффициента Кц, учитывающего динамику цен на нефть и курс рубля к доллару США, выросла в 2,4 раза. Как следствие, нефтегазовые доходы федерального бюджета выросли почти в 2 раза по итогам 2021 г. Выросла доля нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета – с 26,4 до 36,9%. Поступления от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья превысили 7,0 трлн руб., что в 1,7 раза больше, чем в 2020 г. (с поправкой на потребительскую

инфляцию). Наибольший рост наблюдался в отношении вывозных таможенных пошлин на природный газ – поступления от них возросли в 2,4 раза в сопоставимых ценах 2020 г. (см. рис. 3).



**Рис. 2. Цена нефти сорта «Юралс» и налоговая ставка НДС на нефть сырую в 2020 и 2021 гг.**

Источник: [5].



**Рис. 3. Нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2020 и 2021 гг.**

Источник: [3; 4].

Налоговые доходы федерального бюджета выросли на 31,9% в реальном выражении и составили почти 20 трлн руб. За счет восстановления поступлений по налогам, сборам и регулярным платежам за пользование природными ресурсами их удельный вес возрос с 30,0 до 43,0%. Также росли поступления по налогу на прибыль (более, чем на 40,0% в реальном выражении), налогам на товары и услуги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации (почти на 20,0%). Поступления от налогов на товары и услуги, реализуемые на территории России, напротив, снизились даже номинально: с 5 303,9 до 5 204,3 млрд руб. Это связано с тем, что по итогам 2021 г. поступления по акцизам, взимаемым с продуктов нефте- и газопереработки, показывали отрицательные значения – налогоплательщики получили вычет по данным акцизам.

Расходы федерального бюджета росли и по итогам 2021 г. составили 24 762,0 млрд руб. С поправкой на потребительскую инфляцию расходы выросли на 1,7%. Почти сразу финансовые власти начали консолидацию федерального бюджета. Из *таблицы 3* видно, что по многим позициям расходы сокращались, причем и в номинальном выражении тоже. Снизились траты на социальную политику, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, культуру, спорт, средства массовой информации. На 25,6% сократились межбюджетные трансферты. Расходы, которые в 2020 г. были направлены в экономику для помощи в условиях распространения новой коронавирусной инфекции, в 2021 г. были упразднены или существенно снижены.

Т а б л и ц а 3

**Расходы федерального бюджета Российской Федерации в 2021 г.**

Наименование	Млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста расходов 2021 к 2020 в сопоставимых ценах, %
1	2	3	4
Расходы – всего	24 762,0	100,0	101,7
Общегосударственные вопросы	1 759,4	7,1	109,4
Национальная оборона	3 573,6	14,4	105,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 335,9	9,4	98,3
Национальная экономика	4 356,6	17,6	117,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	593,7	2,4	149,8
Охрана окружающей среды	405,1	1,6	145,7
Образование	1 064,4	4,3	104,3
Культура, кинематография	146,7	0,6	95,1
Здравоохранение	1 473,9	6,0	103,5

Окончание табл. 3

1	2	3	4
Социальная политика	6 675,8	27,0	89,5
Физическая культура и спорт	70,9	0,3	88,3
Средства массовой информации	114,0	0,5	88,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	1 084,2	4,4	129,6
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 107,7	4,5	74,4
Справочно: профицит	524,4		

Источник: [3; 4].

Вместе с тем можно отметить существенный рост расходов на национальную экономику – на 17,2% с поправкой на потребительскую инфляцию. Удельный вес этих расходов вырос с 15,3 до 17,6%. Расходы федерального бюджета на национальную экономику в 2021 г. составили более 60,0% от расходов на национальную экономику консолидированного бюджета Российской Федерации. Выросли расходы по общегосударственным вопросам, расходы на национальную оборону, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и др.

Из-за роста внутреннего долга в 2020 г. существенно возросли расходы на его обслуживание – почти на 30,0% в реальном выражении – и составили 4,4% от общей суммы расходов федерального бюджета. Профицит федерального бюджета оценивается в 524,4 млрд руб., или 0,4% от ВВП, а в результате роста цен на нефть были возобновлены покупки валюты в рамках бюджетного правила. Вместе с тем объем Фонда национального благосостояния на начало 2022 г. не изменился в сравнении с началом 2021 г. и составил около 183,0 млрд долл. США (11,7% ВВП).

### ***Устойчивость общественных финансов и угрозы 2022 г.***

Благоприятная обстановка на сырьевых рынках и быстрый переход к бюджетной консолидации, как утверждалось ранее, позволили не только восстановить состояние консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, но и *получить дополнительные средства*. В 2021 г. в ходе заимствований на внутреннем рынке было привлечено 1 548,4 млрд руб., а чистое увеличение остатков по счетам составило 2 554,3 млрд руб. Внешние заимствования, напротив, сокращались. Таким образом, бюджет накопил избыточные средства, превышающие объявленный профицит.

Современная аналитика по оценке устойчивости общественных финансов оперирует понятием фискального (бюджетного) пространства (*fiscal space*) [6]. Под фискальным пространством, как правило, понимают имеющийся потенциал или резерв увеличения расходов (и/или снижения доходов) без угрозы снижения финансовой устойчивости бюджета и стабильности экономики [6]. Оценка фискального пространства проводится различными методами, один из подходов – сопоставление различных показателей состояния бюджетной сферы.

По состоянию на 1 января 2022 г. внутренний долг Российской Федерации составил 16 486,4 млрд руб., 12,6% ВВП. На 1 марта объем долга снизился до 15 875,7 млрд руб. Внешний долг Российской Федерации на 1 января 2021 г. составлял 59,7 млрд долл. США, по актуальному на тот момент курсу этот объем оценивался в 3,4% ВВП. Таким образом, суверенный долг Российской Федерации на начало 2022 г. не превышал 16,0% ВВП. Значительная часть этого долга покрывается средствами Фонда национального благосостояния, поэтому общий уровень задолженности государства и органов местного самоуправления на текущий момент не представляется угрожающим.

Более того, по итогам 2021 г. первичный профицит консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов (сальдо бюджет без учета расходов на обслуживание долга) составил более 2 200,0 млрд руб., или 1,7% ВВП. Это создает дополнительный резерв (фискальное пространство) для повышения бюджетных расходов, не отягощенных заимствованиями.

Отношение суверенного долга к налоговым доходам бюджета – еще один показатель устойчивости общественных финансов и оценки фискального пространства. Он снизился с 79,2% в 2020 г. до 66,0% в 2021 г.

Таким образом, *только ежегодные налоговые поступления могли покрыть весь объем как внутреннего, так и внешнего долга Российской Федерации*. Сравнивая с последствиями кризиса 1998 г., следует отметить, что в тот период отношение суверенного долга России к налоговым доходам бюджета превышало 5,5 раз. В США по итогам 2020 г. это превышение составляло около 7,0 раз.

На начало 2022 г. основными угрозами для финансовой устойчивости системы общественных финансов могло стать сворачивание мер политики количественного смягчения в США и Европе, замедление темпов роста мировой экономики и, как следствие, падение цен на сырьевые товары, повышение ставки процента Центральным банком Российской Федерации в целях борьбы с ускорением инфляции, появление и распространение новых штаммов коронавирусной инфекции.

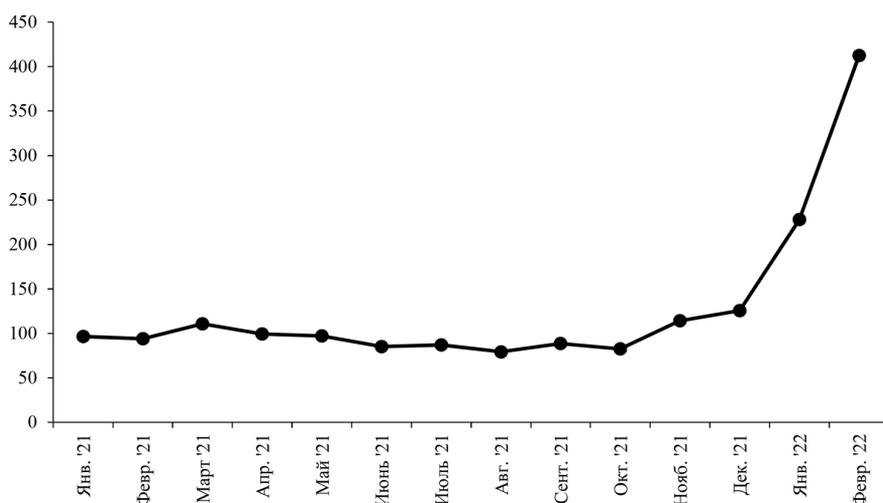
В настоящее время из-за нарастания геополитической напряженности в результате проведения Министерством обороны России военной спецоперации в Украине реализуются другие угрозы и появляются новые, *более серьезные, риски экономической и финансовой дестабилизации России*.

### Новые риски

Начиная с 24 февраля 2022 г., дня начала спецоперации, страны ЕС, США и другие государства вводят жесткие экономические и финансовые санкции, направленные как против активности органов государственной власти Российской Федерации, так и против российских организаций и граждан России.

Финансовые рынки немедленно среагировали как на военно-политические риски, так и на введение экономических санкций. Началось резкое падение курса рубля, стоимости акций и облигаций российских компаний, обесценение государственных облигаций. В результате торги на Московской бирже были остановлены. По состоянию на 10 марта 2022 г. торги так и не были возобновлены.

Резко вырос спред по пятилетним кредитным дефолтным свопам на российские государственные облигации, номинированные в долл. США (см. рис. 4). Данный показатель традиционно считается индикатором риска дефолта, в связи с чем был резко понижен суверенный рейтинг России. Практически все рейтинговые агентства присвоили России рейтинг, показывающий высокую вероятность дефолта по внешнему долгу. Вместе с тем, *возможный дефолт не связан с экономическим и финансовым состоянием российской экономики*. Одним из первых санкционных решений стала заморозка валютных активов Центрального банка Российской Федерации и, как следствие, техническая невозможность выполнения обязательств перед иностранными кредиторами. В настоящий момент выплаты могут осуществляться с учетом особенностей, закрепленных Указом «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» от 5 марта 2022 г.



**Рис. 4. Спред пятилетнего кредитного дефолтного свопа на российские государственные облигации в долл. США, б. п.**

Источник: [7].

Правительство Российской Федерации совместно с представителями отечественного бизнеса обсуждают варианты срочных мер поддержки для предпринимателей и населения, позволяющих преодолеть весьма вероятный экономический спад, масштабы которого *пока сложно поддаются оценке*. Заморозка зарубежных активов российских организаций, физических лиц и финансовых властей; отказ международных платежных систем проводить трансграничные платежи; угрозы санкций в отношении стран, которые были готовы использовать платежную систему «Мир»; уход иностранных компаний с российского рынка; остановка инвестиций в развитие предприятий на территории России, приостановка деятельности компаний, локализованных в России; эмбарго на ввоз нефти со стороны США и Великобритании и многие другие санкции и реакции зарубежных контрагентов могут привести к серьезному экономическому спаду. Обесценение рубля и ожидаемый населением дефицит ряда товаров уже вызвали всплеск розничных цен. Уход крупных иностранных компаний из различных сегментов рынка, а также нарушения логистических цепочек в производственной деятельности российских организаций могут спровоцировать рост безработицы, падение доходов бизнеса и населения. Налогооблагаемая база будет сжиматься, а поступления налогов в бюджеты различных уровней – сокращаться. Несмотря на ажиотажный рост цен на нефть в начале 2022 г. и в ответ на реализацию политических рисков, федеральный бюджет Российской Федерации *может недополучить нефтегазовые доходы из-за возможного падения поставок нефти и газа*.

Рассматриваемые предложения по поддержке населения и бизнеса в сложившихся условиях потребуют дополнительных расходов и потерь от недополученных налогов (так, уже приняты решения об отмене НДС при продаже золота в слитках, приостановке уплаты НДФЛ в отношении процентов по остаткам во вкладах на счетах российских банков, отмене уплаты ряда налогов для компаний IT-сектора и т.д.). Следовательно, высоки риски увеличения дефицита консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Возможности размещения государственного долга на внутреннем рынке сейчас ограничиваются повышением до 20% ключевой ставки Центробанка России, сжатием финансового рынка, критическим падением доверия инвесторов и ростом негативных ожиданий.

Как видно из проведенного анализа, устойчивость бюджетной системы России была на высоком уровне, в 2021 г. было создано достаточное фискальное пространство, которое может быть использовано в 2022 г. Кроме того, имеются средства Фонда национального благосостояния, хотя часть валютных активов пока заморожена вместе с валютными резервами Центробанка.

В современной экономике, где все страны связаны между собой глобальными цепочками стоимости, а финансовые системы сильно зависят друг от друга, изоляция страны неминуемо приводит к падению благосостояния населения, замедлению научно-технического прогресса, а, следовательно, возможностей устойчивого долгосрочного роста.

Бюджетно-налоговая система закрытой экономики может быть устойчивой при наличии эффективных рынков и доверия населения к заявлениям и деятельности финансовых властей. В противном случае велики риски роста недобросовестного поведения агентов, которые приведут к размыванию налоговой базы, уклонению от уплаты налогов и сборов и т.п.

### Заключение

Экономика России в 2021 г. начала восстанавливаться после кризиса 2020 г., обусловленного распространением новой коронавирусной инфекции и мерами, принятыми правительством России и других государств для борьбы с пандемией. Однако восстановительный рост оказался ниже прогнозов из-за недостаточного уровня вакцинации и быстрого распространения нового штамма коронавирусной инфекции, что требовало возврата ограничений, отмененных после прежней волны *COVID-19*.

Состояние консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации обычно показывает больший разброс значений, чем динамика экономической активности. В 2021 г. на фоне восстановления наблюдался более активный рост доходов бюджета, который значительно перекрыл не только возросшую инфляцию, но рост расходов. В итоге на начало 2022 г. состояние бюджетной сферы России можно было охарактеризовать как устойчивое.

В 2022 г. реализовались риски внешнеполитической напряженности. Жесткий санкционный ответ США и ЕС на проведение Россией военной спецоперации ставит под угрозу финансовую и экономическую стабильность страны. Имеющиеся бюджетные резервы и фискальный потенциал позволят некоторое время обеспечивать текущие нужды, помогать населению и бизнесу, несущим потери от введенных санкций и контрсанкций. Однако в длительной перспективе (более года) сохранение внешних и внутренних ограничений, необходимость финансирования расходов, связанных с проведением спецоперации и обеспечением последующих мероприятий, приведут к чрезмерному и неэффективному использованию национальных ресурсов. Это вызовет тяжелый спад, связанный со структурной перестройкой экономики.

В этой связи для поддержки устойчивости фискальной системы в ближайшее время, во-первых, необходимо предпринять меры по разблокировке валютных активов Центрального банка и правительства Российской Федерации. Эта задача, безусловно, лежит вне компетенции финансовых властей, но уже в среднесрочном периоде ее решение будет критическим для финансовой устойчивости страны.

Во-вторых, нужно обеспечить разработку и принятие согласованных мер бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики в целях восстановления доверия внутренних инвесторов к отечественному финансовому рынку и решениям финансовых властей.

На протяжении последних 10–15 лет была проделана серьезная работа по созданию устойчивой и предсказуемой денежно-кредитной политики, что служит основой таргетирования инфляции. Параллельно Министерством финансов Российской Федерации принимались меры по развитию рынка внутреннего долга и созданию надежной репутации ответственного заемщика. События 2022 г. угрожают серьезно пошатнуть достигнутую репутацию и уровень доверия инвесторов, что лишит правительство России возможности финансировать дефицит на внутреннем рынке с низкими затратами и в необходимых объемах.

В-третьих, требуется наладить механизм обратной связи с представителями населения и бизнеса для получения оперативной информации об эффективности принятых мер помощи. Необходимость сокращения расходов, которая может возникнуть в случае негативных вариантов дальнейшего развития событий, должна быть обоснована. Времени и ресурсов для ревизии расходов и принятых программ в текущих условиях нет, поэтому эффективность дополнительных расходов должна быть оценена непосредственными получателями бюджетной помощи. Это позволит в короткие сроки и с минимумом затрат определять те меры, которые решают поставленные задачи, и устранять непродуктивные затраты бюджета.

### Список литературы

1. World economic outlook // International Monetary Fond. January 2022. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> (дата обращения: 05.03.2022).
2. *Waltz E.* Omicron-targeted vaccines do no better than original jabs in early tests // Springer Nature Limited. URL: <https://www.nature.com/articles/d41586-022-00003-y>. DOI: <https://doi.org/10.1038/d41586-022-00003-y> (дата обращения: 05.03.2022).
3. Социально-экономическое положение России. Январь 2022 // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://gks.ru/bgd/regl/b22\\_01/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b22_01/Main.htm) (дата обращения: 07.03.2022).
4. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/191/> (дата обращения: 20.02.2022).
5. Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата» // КонсультантПлюс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_50642/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/)
6. *Haffert L., Mehrtens Ph.* From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity // MPIfG Discussion Paper 13/16. Köln. December 2013.
7. Russia CDS 5 Years USD (RUGV5YUSAC=R) // Investing.ru. URL: <https://ru.investing.com/rates-bonds/russia-cds-5-years-usd> (дата обращения: 07.03.2022).

## References

1. World economic outlook, *International Monetary Fund*. January 2022. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> (accessed 05 March 2022).
2. Waltz E. Omicron-targeted vaccines do no better than original jabs in early tests, *Springer Nature Limited*. Available at: <https://www.nature.com/articles/d41586-022-00003-y>. DOI: <https://doi.org/10.1038/d41586-022-00003-y> (accessed 05 March 2022).
3. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii. Ianvar' 2022 [Socio-Economic Situation in Russia. January 2022], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: [https://gks.ru/bgd/regl/b22\\_01/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b22_01/Main.htm) (accessed 07 March 2022).
4. Konsolidirovannyi biudzhет Rossiiskoi Federatsii i biudzhетov gosudarstvennykh vnebiudzhетnykh fondov [Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Off-Budget Funds], *Ofitsial'nyi sait Federal'nogo kaznacheistva* [Official Website of the Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhетov/konsolidirovannyj-byudzhет/191/> (accessed 20 February 2022).
5. Dannye, primeniaemye dlia rascheta naloga na dobychu poleznykh iskopaemykh v otnoshenii nefti i gazovogo kondensata [Data Used to Calculate the Mineral Extraction Tax in Relation to Oil and Gas Condensate], *Konsul'tantPlus* [ConsultantPlus]. (In Russ.). Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_50642/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/)
6. Haffert L., Mehrtens Ph. From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity, *MPIfG Discussion Paper* 13/16, Köln, December 2013.
7. Russia CDS 5 Years USD (RUGV5YUSAC=R), *Investing.ru*. Available at: <https://ru.investing.com/rates-bonds/russia-cds-5-years-usd> (accessed 07 March 2022).

## GLOBAL TRENDS AND EFFECTS OF FISCAL POLICY IN 2021

*The coronavirus pandemic in 2020 had a negative impact on the state of the Russian economy and the consolidated budget of the Russian Federation. At the same time, the budgetary system of the Russian Federation is sufficiently resilient to such external shocks. In 2020, borrowed funds from the domestic market were used to finance the budget deficit, partly from the Sovereign Fund, the amount of which, however, did not change by the beginning of 2021. Despite the spread of new strains of coronavirus infection and the relatively low level of vaccination in Russia, the recovery of the global economy and rising commodity prices contributed to a significant increase in consolidated budget revenues. At the same time, a policy of budget consolidation was pursued – those items of federal budget expenditures that unexpectedly increased in 2020 (primarily healthcare spending) were subject to reductions. The beginning of 2022 was marked by the emergence of new external shocks that significantly destabilize the economic and financial sphere of Russia. Now a certain level of budgetary stability has been achieved, which, among other things, will make it possible to solve new targets of the population and businesses support, but this is not enough in the medium term. Directions for operational measures of fiscal policy to restore the sustainability of public finances in the current environment are proposed.*

**Keywords:** external shocks, fiscal policy, fiscal space, fiscal sustainability, oil and gas revenues, sovereign wealth funds.

JEL: E44, E62, E63

*Дата поступления – 11.03.2022 г.*

**БУКИНА Ирина Сергеевна**

кандидат экономических наук, ведущий научных сотрудник;  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218;  
доцент;  
Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет) / Ленинградский проспект, д. 49/2, г. Москва, 125167.  
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;  
Docent;  
Federal State Educational Budgetary Institution of Higher Education «Financial University under the Government of the Russian Federation» (Financial University) / Leningradsky Av., 49/2, Moscow, 125167.  
e-mail: bis.email@gmail.com

**Для цитирования:**

Букина И.С. Мировые тенденции и эффекты бюджетно-налоговой политики в 2021 г. // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 113–129.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-113-129>