

Тетрадь 12. Бюджетно-налоговая политика: прежние принципы и новые перспективы

Новый кризис, вызванный беспрецедентным санкционным давлением в отношении России, застал бюджетную систему на пути к «нормализации фискальной политики», которая предполагала возвращение в 2022 г. к определённым ещё до пандемии стратегическим приоритетам развития и действию механизмов фискальной устойчивости.

Произошедшие события внесли значительные корректизы в изначальные планы, определив возвращение бюджетно-налоговой политики к антикризисной мобилизационной модели, которая переставляет акценты со средне- и долгосрочных целей на краткосрочные задачи преодоления кризиса и минимизации его ущерба.

Как и в период пандемии, основной вызов для бюджетной политики в 2022 г. состоит в увеличивающихся рисках устойчивости системы государственных финансов. Необходимость финансирования антикризисных мер и инвестиционных программ сопровождается угрозой значимого сокращения несырьевых и сырьевых доходов в условиях падения экономической активности, укрепления курса национальной валюты и санкционных ограничений в отношении отечественных энергоносителей.

Существенным отличием от экономического кризиса 2020 г. является то, что накопленный «запас прочности» (т.н. «фискальное пространство») в виде бюджетных резервов и умеренных размеров государственного долга не может являться основным инструментом, позволяющим преодолеть текущий кризис, ввиду структурного характера его последствий. Использование ФНБ или привлечение заёмных средств может служить лишь цели временной балансировки бюджета, позволяя обеспечить финансирование бюджетного

дефицита в перспективе 2-3 лет. Тем не менее, текущий экономический кризис должен не столько служить очередной проверкой на устойчивость прежней модели бюджетно-налоговой политики, сколько являться возможностью для пересмотра основополагающих принципов и преобразования её конструкции, что актуализирует вопрос о необходимости выстраивания новой модели фискальной политики в России.

Представленный анализ релевантности прежних принципов фискальной политики новым условиям содержит, во-первых, определение основных контуров того, как была устроена проводимая прежде бюджетно-налоговой политики, и принципов, на которых она формировалась, во-вторых, описание уже существовавших и возникших вызовов и угроз для бюджетной системы, а также реализуемых антикризисных мер в качестве ответа на актуальные вызовы, в-третьих, выявление возможностей для проведения бюджетно-налоговой политики на этапе структурной адаптации с точки зрения запаса и потенциала устойчивости фискальной политики.

1. Бюджетная политика в России: примат стабильности и устойчивости

Формирование современной модели бюджетно-налоговой политики в России происходило в течение 2000-2010-х гг., при этом траектория развития, набор характерных особенностей и преследуемых принципов фискальной политики определялись следующими факторами.

Во-первых, на выбор конструкции фискальной политики повлияли характеристики модели национальной экономики, а именно преобладание сырьевого сектора и его экспортноориентированный характер, что определяло высокую зависимость состояния российской экономики от внешних условий.

Во-вторых, пережитый травматический опыт несбалансированной фискальной политики во время переходного периода 1990-х гг. продемонстрировал угрозы, которые создаёт неустойчивость государственных финансов для экономики.

В-третьих, сохранение прежних и возникновение новых социальных обязательств определили социальную направленность бюджетной политики в качестве одного из приоритетов и при этом, с одной стороны, создали ограничения для свободы маневрирования в части расходной политики, а с другой стороны, сузили инвестиционные возможности бюджетной системы.

Стремление к созданию бюджетной системы, которая позволила бы обеспечить платежеспособность государства как по обязательствам перед кредиторами, так и по социальным обязательствам перед населением при любых внутренних и внешних условиях, является причиной фокуса именно на обеспечении устойчивой фискальной политики. Следовательно, основная цель совершенствования бюджетной политики состояла в повышении сбалансированности бюджетной системы и эффективности использования бюджетных средств. Достижения этой цели отразилось в следующих акцентах, во многом характеризующих современную фискальную политику в России:

- проведение налоговой реформы в 2000-е гг., сформировавшую нынешнюю налоговую систему, повышение собираемости налогов и сборов, а также настройка механизмов изъятия природной ренты;
- ограничение расходов посредством бюджетных правил и накопление резервов с целью сглаживания циклических колебаний посредством поддержания одного уровня государственных расходов вне зависимости от рыночной конъюнктуры;
- централизация бюджетной системы при сохранении принципов бюджетного федерализма и формирование распределительных механизмов между бюджетами разного уровня: концентрирование на федеральном уровне широких доходных и расходных полномочий, а также выстраивание системы горизонтальных межбюджетных трансфертов, позволяющей перераспределять ресурсы между регионами, сглаживая бюджетную асимметрию;
- обеспечение устойчивости бюджетов внебюджетных фондов (в т. ч. посредством повышение пенсионного возраста, слияние Пенсионного

- фонда и Фонда социального страхования), а также бюджетов субъектов РФ – законодательное ограничение предельного размера дефицита, сдерживание долговой нагрузки, замещение коммерческого долга бюджетными кредитами;
- сдерживание роста государственного долга за счёт политики профицита, а также замещение государственного внешнего долга РФ внутренними заимствованиями.

Результатом выстраивания централизованной бюджетной системы стало то, что гарантом её устойчивости служила сбалансированность федерального бюджета, которая в свою очередь обеспечивалась поступлением нефтегазовых доходов: в различные годы доля нефтегазовых доходов составляла от трети до половины всех доходов федерального бюджета.

Таким образом, в действующей модели бюджетной политики именно рентные поступления обеспечивают устойчивость системы государственных финансов: налоговая нагрузка на добывающий сектор, в частности на добычу топливно-энергетических полезных ископаемых, значительно выше налоговой нагрузки на остальные сектора экономики (Таблица 1).

Таблица 1. Налоговая нагрузка по некоторым видам экономической деятельности в 2006-2021 гг., в % суммы налогов и сборов от совокупного оборота предприятий

	2006	2010	2013	2015	2019	2021
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство, рыбоводство	5.5	4.2	2.9	3.5	4.5	4.7
Добыча полезных ископаемых	45.1	30.3	35.7	37.9	41.4	40.4
топливно-энергетических полезных ископаемых	49.4	33.2	39.6	41.5	50.9	50.2
другие полезные ископаемые	14.4	11.0	8.2	11.3	11.4	11.6
Обрабатывающие производства	7.2	7.2	7.2	7.1	7.6	7.4
Строительство	11.9	11.3	12.0	12.7	11.9	10.1
Торговля оптовая, розничная и ремонт транспортных средств	3.8	2.4	2.6	2.7	2.8	2.8
Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	10.7	12.9	8.9	9.0	10.5	9.0
Деятельность в области информации и связи	16.5	15.0	14.5	12.8	17.2	14.7

Источник: составлено по данным ФНС России.

Сложившаяся к 2019 г. модель бюджетной системы преследовала цель «обеспечения устойчивых темпов роста экономики и расширение потенциала сбалансированного развития страны»¹, при этом фискальная политика должна было также содействовать достижению к 2024 г. основных национальных целей развития². Таким образом, ключевым принципом проведения бюджетно-налоговой политики стало нахождение оптимального с точки зрения достижения целей национального развития баланса между двумя приоритетными направлениями: 1) обеспечение устойчивости бюджетно-налоговой политики; 2) создание благоприятных условий для экономического роста.

Устойчивость фискальной политики была обеспечена, во-первых, действием бюджетных правил, которые в условиях роста цен на

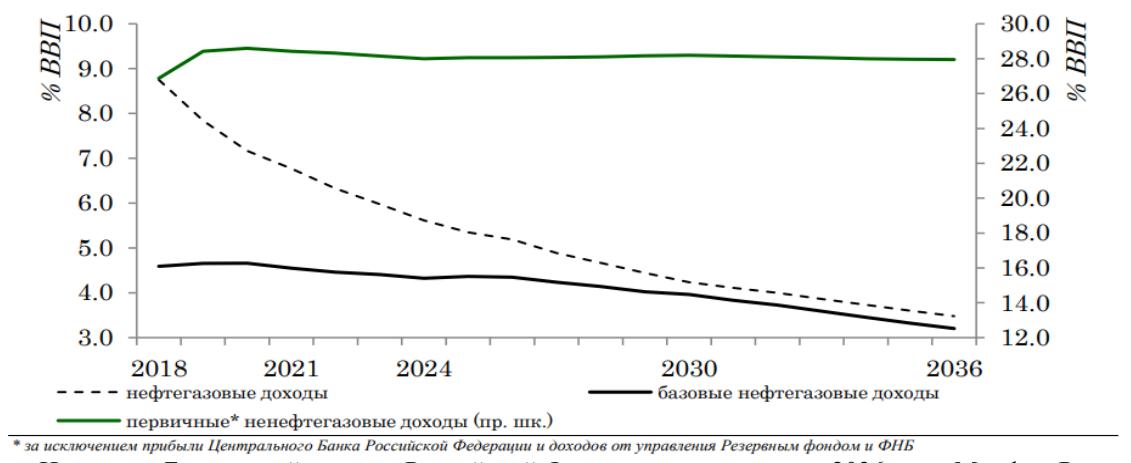
¹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов

² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

энергоносители сдерживали наращивание расходов и способствовали накапливанию резервов в ФНБ. Во-вторых, заложенный в бюджет на весь трёхлетний период 2019-2021 гг. профицит в свою очередь должен был способствовать сохранению низкого уровня государственного долга.

Расширение потенциала национальной экономики предполагало устранение структурных барьеров экономического развития, среди которых необходимость повышения инвестиционной активности, развития конкурентной среды и сокращение теневого сектора, развитие человеческого капитала и т. д. Механизмом решения данной задачи стали национальные проекты. Они обозначили стратегические приоритеты бюджетной политики в рамках социально-экономического развития, среди которых можно выделить увеличение продолжительности жизни, экологическое благополучие, доступность качественного образования, содействие научно-технологическому развитию, развитие малого и среднего предпринимательства, создание конкурентоспособного экспортно-ориентированного сегмента, повышение производительности труда и т.д.

Тем не менее, бесперспективность долгосрочного сохранения созданной модели бюджетной политики, в которой устойчивость и сбалансированность обеспечивается преимущественно нефтегазовыми доходами, прослеживалась уже в представленном в 2019 г. Минфином России бюджетном прогнозе на период до 2036 г. В результате значительного падения нефтегазовых доходов и базовых нефтегазовых доходов в % к ВВП при сохранении на одном уровне ненефтегазовых поступлений доходы и расходы федерального бюджета сокращаются с 18,8% до 14,2% и с 16,1% до 14,8% ВВП к 2036 г., соответственно (Рисунок 1, Таблица 2).



Источник: Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года, Минфин России

Рисунок 1. Прогнозируемая динамика доходов бюджетной системы в 2019-2036

Таблица 2. Основные параметры федерального бюджета и расходы бюджетной системы Российской Федерации

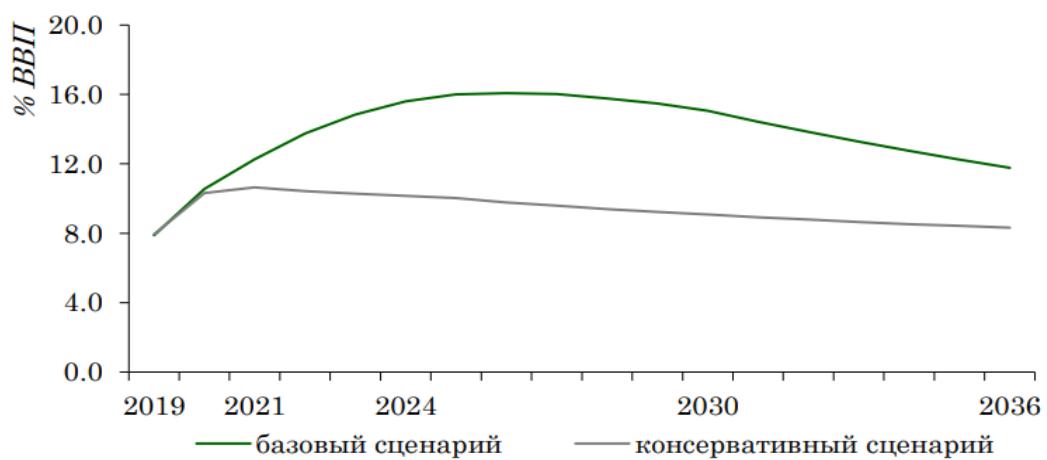
	2018	2021	2024	2030	2036	Рост к 2018 в реальном выражении
Федеральный бюджет						
Доходы	18.8	17.7	16.3	15	14.2	20%
Нефтегазовые доходы	8.8	6.8	5.6	4.2	3.5	-40%
Базовые нефтегазовые доходы	4.6	4.5	4.3	4	3.2	10%
Ненефтегазовые доходы	10	10.9	10.6	10.7	10.7	70%
Расходы	16.1	16.9	16.3	15.6	14.8	40%
Баланс	2.7	0.8	-0.1	-0.7	-0.7	-
Бюджетная система						
Доходы	35.7	35.3	33.7	32.5	31.4	40%
Расходы	33.1	34.5	33.7	33	31.9	50%
Баланс	2.6	0.7	-0.1	-0.5	-0.5	-

Источник: Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года, Минфин России.

Сокращение доходов и расходов бюджетной системы и в частности её фундамента – федерального бюджета определяет сокращение участия государства в экономике и уменьшение возможностей бюджета для стимулирования экономического роста, в т. ч. посредством финансирования национальных проектов, и реализации перераспределительной функции, ужимая бюджетные расходы до выполнения социальных обязательств и текущего финансирования органов власти, бюджетных учреждений при низком уровне расходов на инновационную и инвестиционную деятельность.

Минфин России в своём прогнозе демонстрирует основной фокус проводимой фискальной политики – долгосрочная сбалансированность бюджетной системы, которая в условиях волатильности нефтегазовых доходов и прогнозируемого тренда на снижение мировых цен на энергоносители достигается за счёт временного перераспределения рентных доходов посредством реализации бюджетных правил и суверенного фонда.

Достигая пика к середине 2020-х гг., объем ФНБ в % ВВП по прогнозу сокращается, что определяется, преимущественно, сокращением поступлений дополнительных нефтегазовых доходов (Рисунок 2). Поскольку к 2036 г. фактические и базовые объемы нефтегазовых доходов окажутся практически на одном уровне, то при продолжении тенденции снижения нефтегазовых поступлений накопленные в ФНБ резервы становятся источником восполнения недостающих доходов, а постепенное их расходование обеспечит структурный уровень расходов после 2036 г., что предполагает достижение одновременно двух основных целей – поддержание устойчивости бюджетной системы и возможность выполнения социальных обязательств независимо от колебаний рентных доходов и реализации негативных шоков.

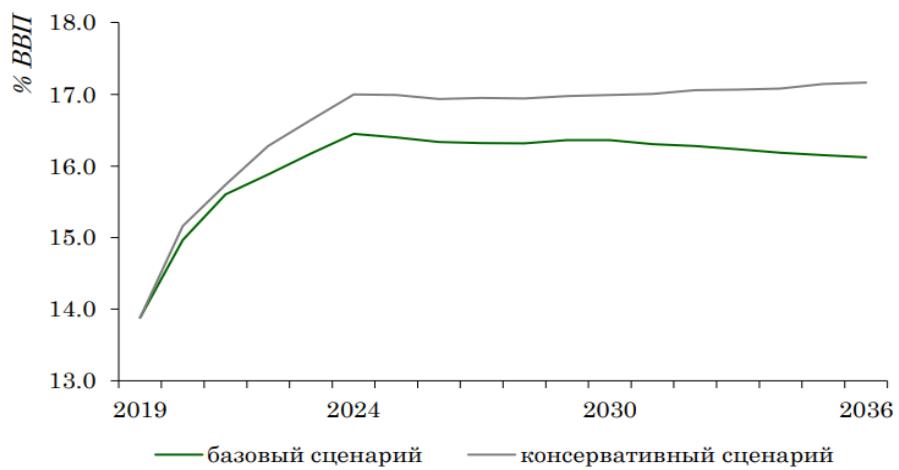


Источник: Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года, Минфин России.

Рисунок 2. Прогнозируемая динамика Фонда национального благосостояния

Долгосрочные планы также предполагали сохранение низкого уровня государственного долга до 2036 г. за счёт проводимой политики профицита федерального бюджета (Рисунок 3). Тем не менее, сокращение нефтегазовых

доходов после 2030 г. при сохранении бюджетных правил определяет дефицит бюджета из-за необходимости обслуживания государственного долга, который должен финансироваться за счёт новых заимствований.



Источник: Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года, Минфин России

Рисунок 3. Прогнозируемая динамика государственного долга в 2019-2036 гг.

Накопление нефтегазовых доходов в ФНБ и поддержание низкого уровня государственного долга, прежде всего, должно было служить цели поддержания базового уровня расходов федерального бюджета и возможности долгового финансирования дефицита на перспективу после 2036 г. Следовательно, накопленные резервы и доступность заимствований призваны обеспечить долгосрочную устойчивость фискальной политики и не должны были быть потрачены на иные цели, в том числе на дополнительное стимулирование экономики.

Помимо выстраивания системы фискальных буферов, обеспечивающих устойчивость бюджетной политики, следует также обратить внимание на конкретные действия, направленные на увеличение ненефтегазовых доходов бюджетной системы, что призвано поддержать будущие совокупные доходы бюджета на фоне ожидаемого сокращения сырьевых поступлений. В качестве уже реализованных мер можно назвать:

- повышение ставки налога на добавленную стоимость до 20%;
- внедрение налога на профессиональный доход;

- повышение ставки налога на доходы физических лиц до 15% на доходы, превышающие 5 млн рублей в год;
- включение дохода по вкладам в налоговую базу НДФЛ;
- нормирование дивидендной политики государственных компаний – выплата 50% от чистой прибыли.

Перечисленные нововведения очевидно не способны ликвидировать зависимость бюджетной системы от нефтегазовых доходов, однако представляется вероятным будущее более радикальное изменение налогообложения с целью изыскать новые источники пополнения бюджета, особенно при реализации прогноза относительно долгосрочной динамики нефтегазовых доходов.

Таким образом, в фактической расстановке приоритетов можно заметить смещение фокуса в сторону обеспечения долгосрочной сбалансированности и минимизации влияния волатильности сырьевых цен на бюджетную политику. Устойчивость государственных финансов должна была быть достигнута за счёт поддержания низкого уровня государственного долга и бюджетных правил, ограничивающих расходы федерального бюджета и способствующие накоплению резервов. Только будучи ограничена рамкой, сформированной механизмами фискальной устойчивости, бюджетная политика должна была способствовать достижению национальных целей развития и расширению потенциала национальной экономики.

Тем не менее, пандемийный кризис 2020 г. и следующее за ним восстановление экономической активности оказали значимое влияние на фактическое развитие бюджетной сферы в 2020-2021 гг. Для возможности проведения контрциклической бюджетной политики были, с одной стороны, принесены в жертву механизмы, обеспечивающие устойчивость бюджетной системы – бюджетные правила, а, с другой стороны, использованы преимущества накопленного фискального пространства в виде средств ФНБ и низкого уровня государственного долга.

Фактическая приостановка действия бюджетного правила позволила увеличить расходы до 22,82 трлн руб. (против запланированных 19,5 трлн руб.), что при сокращении доходов до 18,72 трлн руб. (против запланированных 20,38 трлн руб.) определило дефицит бюджета в размере 4,1 трлн руб. (3,8% ВВП). При этом выбор основного способа финансирования дефицита федерального бюджета был сделан в пользу наращивания внутреннего государственного долга России. Средства ФНБ были использованы на пополнения бюджета скорее косвенно – посредством покупки Сбербанка у Банка России, который перечислил часть полученной прибыли (около 2 трлн руб.) в федеральный бюджет. Данная схема позволила поддержать ненефтегазовые доходы бюджета в период кризиса.

В ходе кризиса также изменилась структура расходов федерального бюджета, отклонившись от изначально намеченной в 2019 г. траектории. Прежде всего, произошедшие изменения определялись увеличением доли расходов на социальную политику (единовременные, регулярные антикризисные выплаты и т.д.), на здравоохранение, национальную экономику (субсидии МСП из пострадавших отраслей, субсидирование процентных ставок и т.д.) и ЖКХ.

Пандемийные корректизы национальных приоритетов

Особенности и обстоятельства социально-экономического развития в 2020-2021 гг. оказали влияние как на стратегические приоритеты в форме национальных целей развития, так и на финансирование национальных проектов, служащих инструментом их достижения. Во-первых, летом 2020 г. были определены новые формулировки национальных целей развития, которые должны быть достигнуты к 2030 г.: 1) сохранение населения, здоровье и благополучие людей; 2) возможности для самореализации и развития талантов; 3) комфортная и безопасная среда для жизни; 4) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; 5) цифровая трансформация. Во-вторых, существенной корректировке подверглось финансирование всех национальных проектов в сторону как увеличения планируемых расходов, так и сокращения

финансирования отдельных проектов.

Изменения в финансировании национальных проектов, произошедшие в 2020-2021 г., представленные в Таблице 3, демонстрируют приоритетные направления инвестиций федерального бюджета – человеческий капитал («Образование», «Культура», «Здравоохранение», «Демография», «Наука университеты»), при этом в качестве драйвера экономического роста также стало рассматриваться жилищное и дорожное строительство («Жилье и городская среда», «Безопасные качественные дороги»). Таким образом, определяя последствия пандемийного кризиса на развитие системы национальных проектов, следует отметить её смещение в сторону большего увеличения финансирования тех проектов, которые могут продемонстрировать позитивные результаты уже в кратко- и среднесрочной перспективе, поддержав рост экономики.

Таблица 3. Отклонение фактических (2019-2021 гг.) и планируемых на 2022-2024 гг. расходов федерального бюджета на национальные проекты от изначально запланированных значений в 2019 г., в % изменения

	2019	2020	2021	2022*	2023*	2024*	Всего
<i>Культура</i>	10.5%	16.4%	40.4%	118.3%	100.8%	172.4%	<u>82.8%</u>
<i>Цифровая экономика Российской Федерации</i>	-31.5%	-32.9%	-26.3%	-24.5%	-12.2%	-13.7%	<u>-21.9%</u>
<i>Образование</i>	-4.4%	-2.2%	3.0%	41.9%	51.3%	57.6%	<u>24.9%</u>
<i>Жилье и городская среда</i>	-6.2%	60.2%	142.6%	1.7%	10.0%	-21.8%	<u>21.1%</u>
<i>Экология</i>	-25.6%	-18.9%	-31.3%	-14.4%	-12.4%	-13.1%	<u>-18.2%</u>
<i>Малое и среднее предпринимательство</i>	-1.5%	89.8%	34.0%	-31.5%	-17.4%	4.1%	<u>0.4%</u>
<i>Производительность труда</i>	-12.4%	-41.2%	-30.8%	-25.8%	-18.0%	-18.2%	<u>-24.1%</u>
<i>Здравоохранение</i>	-1.7%	-1.1%	1.9%	36.2%	76.1%	44.7%	<u>23.7%</u>
<i>Демография</i>	-2.7%	32.1%	19.4%	58.9%	95.2%	129.1%	<u>51.8%</u>
<i>Безопасные качественные дороги</i>	6.6%	49.3%	165.1%	1158.5%	1821.7%	2321.3%	<u>342.2%</u>
<i>Наука и университеты</i>	6.9%	-2.6%	49.7%	51.9%	53.7%	52.2%	<u>42.5%</u>
<i>Международная коопeração и экспорт</i>	-5.3%	0.0%	3.7%	-18.2%	-23.1%	-1.2%	<u>-10.0%</u>
<i>Модернизация и расширения магистральной инфраструктуры</i>	-4.9%	11.6%	-8.6%	-56.7%	-79.4%	-86.0%	<u>-48.6%</u>
Всего	-5.0%	15.4%	20.4%	9.1%	18.6%	28.3%	15.3%

Источник: составлено автором по данным пояснительной записки к проекту закона "О федеральном

бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», пояснительной записки к проекту закона "О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов», отчётов Минфина России об исполнении расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2018-2021 гг.

Не предполагая быстрого выправления ситуации, федеральный бюджет на 2021 г. должен был решать две основные задачи – оказывать достаточные фискальные стимулы экономике, при этом не угрожая долгосрочной устойчивости государственный финансов, поэтому предполагалось сохранение дефицита бюджета (1,46 трлн руб.) при умеренном сокращении расходов (-1,04 трлн руб. к 2020 г.). Тем не менее, сложившиеся фактические условия определили изменение данного плана.

Определяющими факторами проведения бюджетно-налоговой политики в 2021 г. стали благоприятные внутренние и внешние экономическими условия, а именно энергичные темпы восстановления деловой активности внутри страны в сочетании с высокой конъюнктурой на мировых рынках. Существенные отклонения фактических значений от прогноза социально-экономического развития, особенно, прогнозируемых средней цены на нефть и темпов роста ВВП (69,1 долл./барр. и 4,7% против 45,3 долл./барр. и 3,3%) стали основными причинами отклонения фактических доходов от плановых показателей на всех уровнях бюджетной системы, в том числе федерального бюджета, доходы которого были исполнены на 134,8% (нефтегазовые – 151,3%, ненефтегазовые – 127%).

Поступление дополнительных ненефтегазовых доходов в 2021 г. позволило без рисков для устойчивости удержать расходы федерального бюджета в реальном выражении на уровне кризисного 2020 г.: сравнивая фактические и запланированные объёмы расходов на 2021 г., можно сказать, что по большинству функциональных направлений фактические значения превысили установленные Законом о федеральном бюджете показатели (Таблица 4). Дополнительны доходы федерального бюджета позволили также сократить программу заимствований.

Структура расходов федерального бюджета в 2021 г находилась скорее в переходном состоянии от стимулирующей бюджетной политики в 2020 г. к последующему возвращению на ранее запланированную траекторию: хотя расходы по ряду направлений продолжала оставаться существенно выше среднесрочного уровня (национальная экономика, ЖКХ, здравоохранение), поскольку продолжались финансироваться отдельные антикризисные программы.

Таблица 4. Расходы федерального бюджета в 2021 г. в млрд руб. и уровень исполнения от ФЗ № 385

	Фактически исполнено	в % от ФЗ №385
Расходы, всего	24 771.8	115.1
Общегосударственные вопросы	1 766.6	111.6
Национальная оборона	3 576.1	114.9
Национальная безопасность	2 337.7	95.2
Национальная экономика	4 356.7	131.0
ЖКХ	591.4	183.6
Охрана окружающей среды	405.1	120.7
Образование	1 064.6	98.3
Культура, кинематография	146.7	108.6
Здравоохранение	1 474.0	130.5
Социальная политика	6 675.9	119.3
Физическая культура и спорт	70.9	108.6
СМИ	114.0	110.9
Обслуживание государственного и муниципального долга	1 084.2	90.1
Межбюджетные трансферты	1 107.7	103.6

Источник: составлено автором по данным Минфина России – «Ежегодная информация об исполнении федерального бюджета», ФЗ №385.

В 2022 г. предполагался полноценный возврат к фокусу экономической политики на среднесрочные планы достижения национальных целей развития на основе «сбалансированного и устойчивого роста экономики, обеспечивающего последовательное повышение качества жизни граждан»³. Взятый курс на нормализацию бюджетной политики в первую очередь предполагал возвращение к прежней версии бюджетных правил.

³ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 и плановый период 2023 и 2024 годов

Таким образом, можно говорить, что среди планов на 2022 г. было предусмотрено, с одной стороны, восстановление прежних ограничивающих рамок фискальной устойчивости, а, с другой стороны, продолжение содействия докризисным стратегическим приоритетам развития, что Минфин России определяет термином нормализации бюджетно-налоговой политики.

О планах бюджетной политики на 2022 г.

В федеральном бюджете на 2022 г. было заложено сохранение доходов на высоком уровне, сопоставимом с предыдущим годом, за счёт остающейся высокой конъюнктуры на мировых рынках при сохранении сделки ОПЕК+ и выходом российской экономики на траекторию устойчивого роста (Рисунок 4).



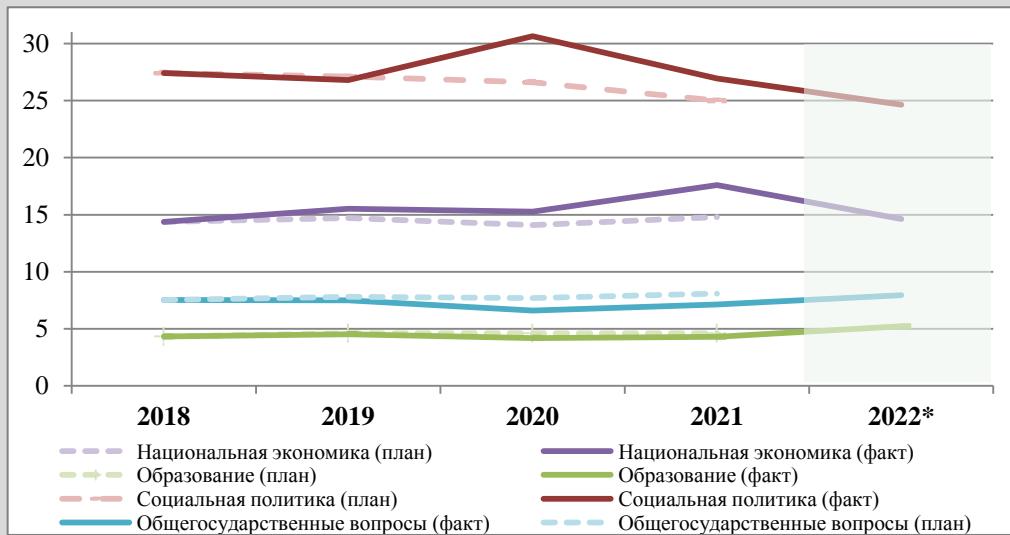
Источник: составлено автором по данным Минфина России – «Ежегодная информация об исполнении федерального бюджета», ФЗ №390.

Рисунок 4. Общая структура доходов бюджета в 2016-2022⁴ гг.

На Рисунках 5 и 6 также представлены доли отдельных расходов федерального бюджета в 2022 г. согласно запланированным значениям в соответствии с законом о федеральном бюджете. Хотя совокупные запланированные объёмы расходов на 2022 г. несколько превышают значения, предусмотренные в докризисном 2019 г. на бюджетную трёхлетку

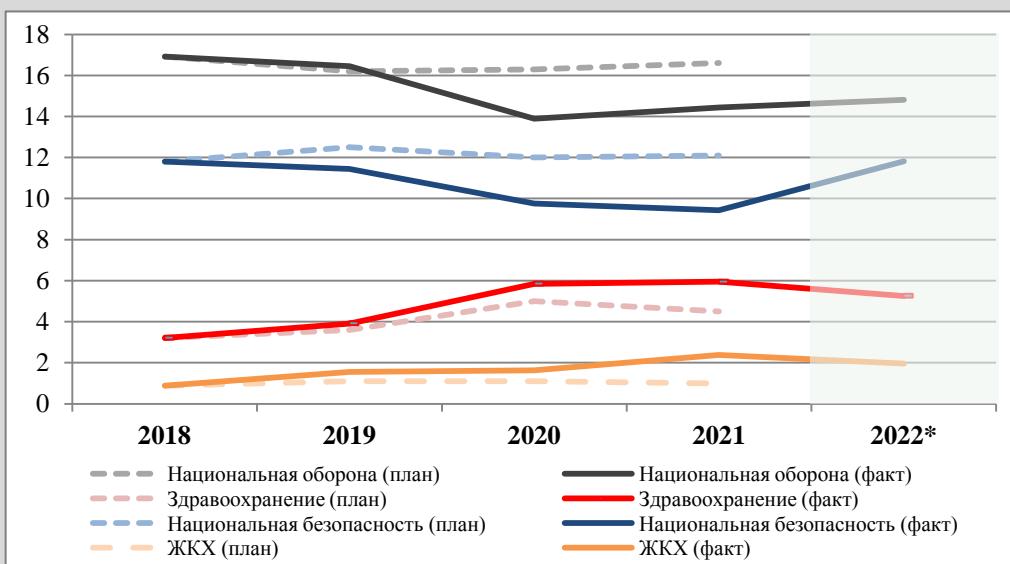
⁴ В соответствии с федеральным законом от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

2020-2022 г., составляя 17,8% против 17,4%, графики демонстрируют, что в результате нормализации бюджетной политики планируется возвращение долей расходов федерального бюджета по большинству функциональных направлений на траекторию, определённую до событий 2020-2021 гг.



Источник: составлено автором по ФЗ № 459, ФЗ №390 и данным Минфина России об исполнении федерального бюджета в 2018-2021 гг.

Рисунок 5. Фактическая и планируемая траектория динамики долей некоторых расходов федерального бюджета в 2019-2021 гг., в % от общего объема

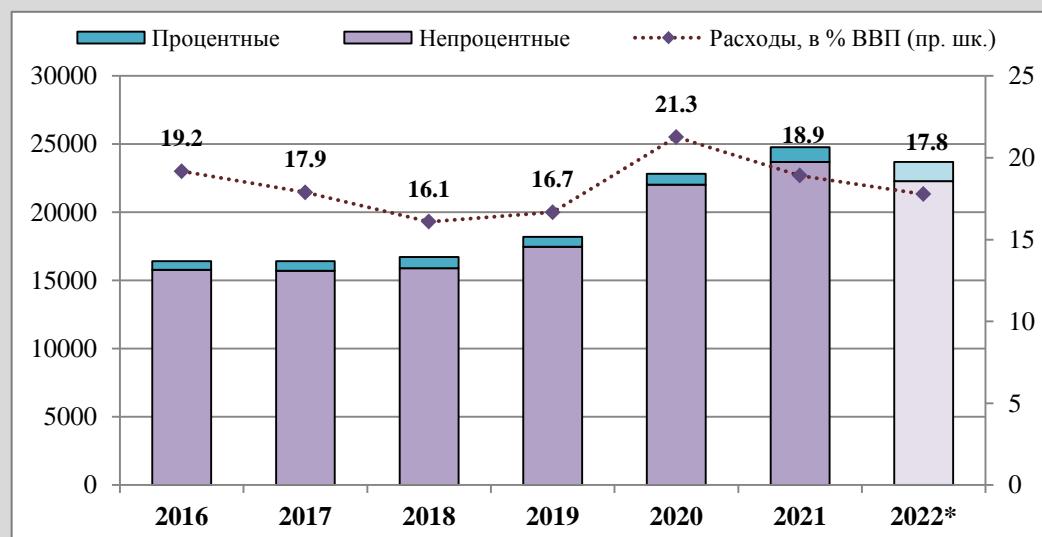


Примечание: * Значения для 2022 г. взяты по ФЗ № 390

Источник: составлено автором по ФЗ № 459, ФЗ №390 и данным Минфина России об исполнении федерального бюджета в 2018-2021 гг.

Рисунок 6. Фактическая и планируемая траектория динамики долей некоторых расходов федерального бюджета в 2019-2021 гг., в % от общего объема

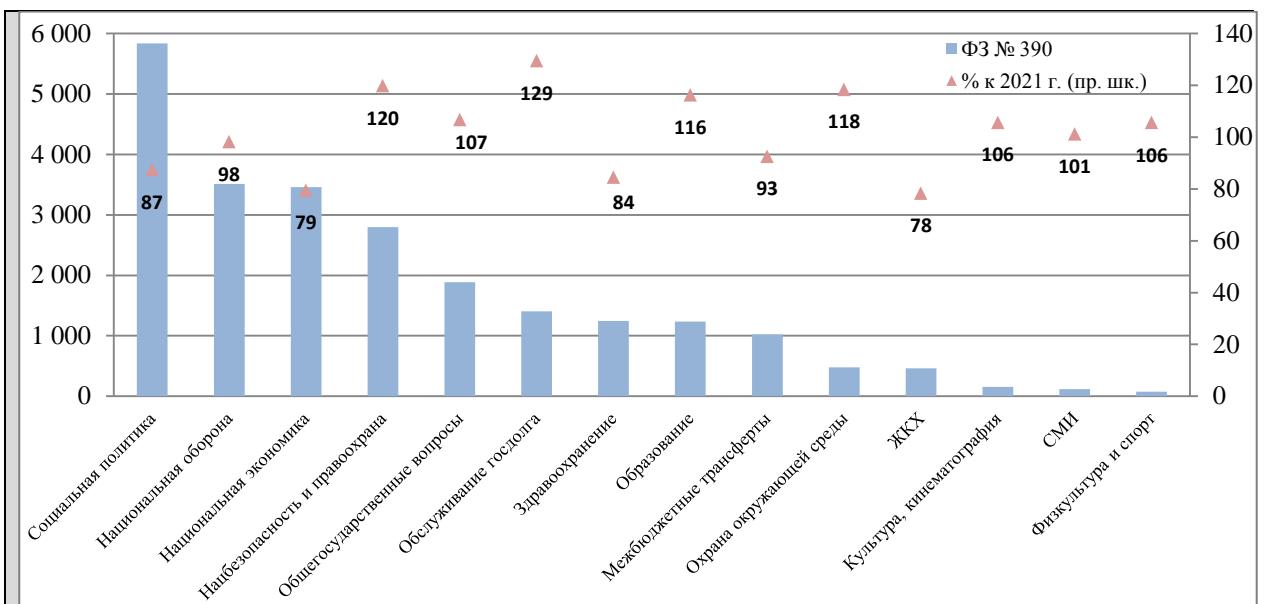
Хотя в 2021 г. расходы федерального бюджета увеличились в абсолютном выражении, их уровень относительно ВВП сократился в результате темпа роста номинального ВВП, превышающих темп роста расходов (Рисунок 7). Таким образом, уже в 2021 г. наметилось посткризисная коррекция участия бюджета в экономике. Запланированная на 2022 г. нормализация бюджетно-налоговой политики предполагала продолжение данной тенденции посредством сокращение бюджетных расходов в номинальном и реальном выражении относительно 2020-2021 гг. в ходе сворачивания модели финансирования антикризисных расходов и возвращения на траекторию докризисной динамики и структуры расходов.



Источник: составлено автором по данным Минфина России – «Ежегодная информация об исполнении федерального бюджета», ФЗ №390.

Рисунок 7. Расходы федерального бюджета⁵, в млрд руб. и % ВВП

⁵ В соответствии с федеральным законом от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»



Источник: составлено автором данным Минфина России и ФЗ №390.

Рисунок 8. Плановые объёмы расходов на 2022 г. в млрд руб. и в % к 2021 г.

Необходимо отметить, что в номинальном выражении расходы бюджета в 2022 г. предполагалось сократить до 23,7 трлн руб. или на 4,4% относительно 2021 г. Основное сокращение расходов должно было произойти по разделам бюджета, которые послужили ключевыми проводниками антикризисных программ – «Социальная политика», «Национальная экономика», «Здравоохранение», «Межбюджетные трансферты» (Рисунок 8). При этом увеличиваются расходы по направлениям, которые в период кризиса подверглись наибольшему сокращению относительно изначальных планов: «Национальная безопасность и правосудие», «Общегосударственные вопросы», «Образование», «Охрана окружающей среды». Таким образом, федеральный бюджет на 2022 г. предполагал полноценный возврат к ранее запланированной структуре расходов (Рисунки 5 и 6).

2. Бюджетная политика в условиях санкционного кризиса: вызовы и ответы

В ходе разворачивания нового кризиса уже в феврале-марте 2022 г. бюджетная система стала одним из основных инструментов сдерживания кризиса и сглаживания его негативного влияния на экономику. Другая задача

бюджетной политики состоит в том, чтобы оказаться достаточно устойчивой к сложившемуся «идеальному шторму» и его будущим последствиям, не теряя возможности маневрирования и обеспечивая Правительство ресурсами, необходимыми для как преодоления кризиса и выполнения имеющихся обязательств, так и для содействия будущему развитию. Именно поиск баланса между необходимостью оказать достаточный бюджетные стимулы и важностью сохранить долгосрочную устойчивость государственных финансов определяет развитие бюджетной политики в текущем году.

Другими факторами, определяющими изменение бюджетной политики, станут ответы на старые и новые вызовы, стоящие перед бюджетной системой, среди которых следует выделить:

- снижение ненефтегазовых доходов под влиянием спада экономической активности и сворачивания внешнеторговой деятельности, а также неустойчивая динамика сырьевых поступлений, объёмы которых сокращаются при укреплении курса национальной валюты и потенциально могут быть подвергнуты существенным санкционным ограничениям. Падение доходов потребует как поиск нового стабильного долгосрочного источника пополнения бюджета, так и осуществление разовых изъятий у населения и бизнеса, а также задействование имеющихся резервов;
- наращивание расходов на национальную оборону и реализацию мер по субсидированию импорта при необходимости поддержания высокого уровня расходов на социальную политику и здравоохранение, что потребует снижение концентрации ресурсов на других функциональных направлениях и инвестиционных проектах;
- определение целесообразности, выбор формы и политики управления бюджетными резервами наряду с разработкой новой конструкции бюджетного правила актуализируются текущей ситуацией, продемонстрировавшей небезопасность прежнего способа управления резервами;

- вынужденное расходование ФНБ и дополнительных конъюнктурных доходов в текущем году и ближайшей перспективы, которые сберегались на случай наступления этапа низких цен на энергоносители и активизации низкоуглеродной повестки, делает необходимым поиск новых источников доходов бюджета, позволяющих обеспечить долгосрочную сбалансированность бюджетной системы.

Отойдя от запланированной траектории посткризисной нормализации, в текущей ситуации руководство бюджетно-налоговой политики, как и в период пандемийного кризиса, стало целиком проводиться в ручном режиме. Насущная необходимость проведения дискреционной политики, а также неспособность обеспечить контрцикличность фискальной политики объясняют произошедшую уже в марте приостановку бюджетных правил в части отказа от сбережения дополнительных нефтегазовых доходов в 2022 г.

Отказ от правил позволит нарастить расходы федерального бюджета и выйти на необходимый для эффективного поддержания экономики уровень дефицита федерального бюджета вместо изначально запланированного профицита в размере 1% ВВП (1,3 трлн руб.). Учитывая ограниченность возможности выхода на рынок ОФЗ в текущем году, заморозку средств ФНБ и, как следствие, с одной стороны, сложность финансирования значительного дефицита, а с другой, понимание необходимости обеспечения бюджетной сбалансированности в условиях длительного санкционного давления, мы предполагаем, что при сохранении в общих чертах формулы предельной величины расходов бюджета, складываемой из ненефтегазовых и нефтегазовых доходов, первичных расходов, а также 0,5% ВВП, дефицит федерального бюджета в текущем году может составить 1,2-1,4% ВВП, т.е. на сумму расходов на обслуживание государственного долга и величину допустимого первичного структурного дефицита, что может быть профинансировано за счёт внутренних заимствований или доступных средств ФНБ. Похожую ситуацию следует ожидать и в регионах, которые постараются прилизиться к сбалансированности своих бюджетов,

подчиняясь тому же принципу, что и федеральный центр – тратить столько, сколько заработали.

Помимо отмены бюджетного правила и закрепления возможности расходования дополнительных нефтегазовых доходов Правительством в рамках бюджетно-налоговой политики был принят также ряд антикризисных меры, нацеленных, с одной стороны, на консолидацию имеющихся ресурсов, что призвано помочь обеспечить устойчивость бюджетной системы, а, с другой стороны, на оказание достаточного для поддержания национальной экономики и экономической активности бюджетного стимула. В качестве реализуемых и планируемых для реализации мер на данный момент следует отметить следующие:

- перераспределение и сокращение ранее запланированных расходов, осуществление которых в текущих условиях является невозможным или нецелесообразным;
- обнуление ставки налога на прибыль, снижение тарифов на уплату страховых взносов, а также субсидирование льготных кредитов для ИТ-компаний.
- продление программы льготной ипотеки для поддержания отрасли жилищного строительства, а также возобновление программ льготного автокредитования;
- налоговые послабления, среди которых приостановка блокировок счетов, отсрочка мер взыскания, мораторий на банкротства, введение нулевой ставки НДС для компаний, инвестирующих в развитие туристской индустрии, а также реализация мер поддержки МСП;
- программа льготного кредитования системообразующих организаций в сфере промышленности и торговли.
- отмена НДС на покупку золотых слитков для физических лиц и НДФЛ с процентного дохода, полученного в 2021-2022 гг.;

- выделение межбюджетных трансфертов регионам для финансирования затрат работодателей на частичную оплату труда при организации общественных работ и временного трудоустройства.
- разрешение расходования ФНБ на покрытие дефицита бюджета, выплату долгов, а также вложение средств в акции российских эмитентов на вторичном рынке и государственные ценные бумаги;
- изъятие части прибыли Газпрома за 2021 г. в размере 1,25 трлн руб. через обложение дополнительным НДПИ;
- субсидирование программ льготного кредитования приоритетной импортной продукции, среди которой продовольственные товары, лекарства, фармацевтическая продукция, транспортные средства, строительные материалы, различные станки, сельскохозяйственные машины, электроника.

Оказать бюджетные стимулы экономике в условиях кризиса во многом позволяет сохранение высоких цен на энергоносители. Фактическое исполнение доходов федерального бюджета за январь-апрель 2022 г. значительно превысило как показатели за аналогичный период прошлого года, так и плановые значения согласно Закону о бюджете. Данный результат в основном определяется высокой динамикой поступления нефтегазовых доходов за счёт значительно превышающих ожидания цен на отечественные энергоносители – к концу апреля нефтегазовые доходы были исполнены уже на половину от годового плана и на 90,6% больше января-апреля 2021 г. (Таблица 5). Несколько иная картина наблюдается в части несырьевых поступлений. Объём поступивших ненефтегазовых доходов в целом соответствует уровню прошлого года в реальном выражении (при корректировке на 200 млрд рублей, перечисленных Банком России в марте 2022 г. в рамках сделки по продаже Сбербанка). Отсутствие реального увеличения ненефтегазовых доходов является одним из тревожных знаков, демонстрирующих остроту и скорость влияния экономического спада на доходы федерального бюджета в текущем году.

Таблица 5. Доходы федерального бюджета в январе-апреле 2021 г. и 2022 г. в млрд руб. и уровень исполнения доходов, в % от параметров ФЗ №390

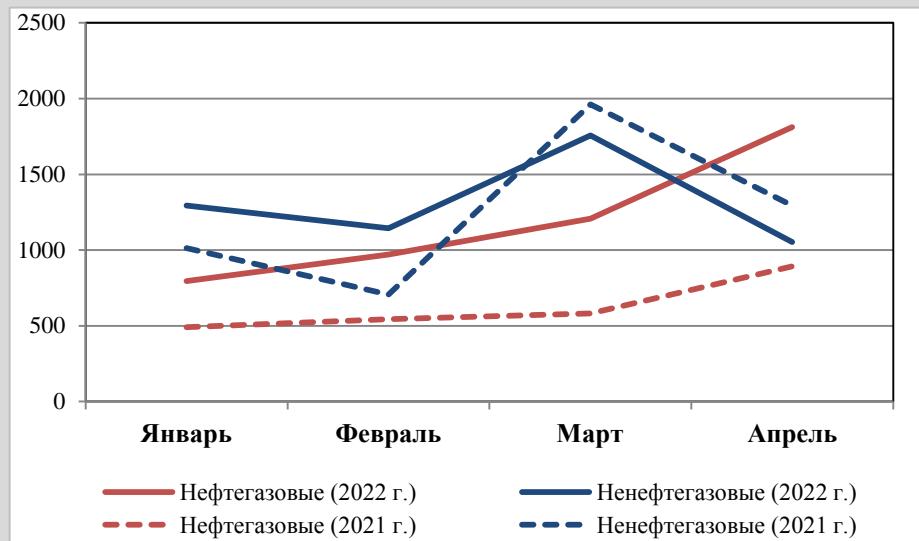
	янв.-апр. 2022	янв.-апр. 2021	2022 г. к 2021 г., в %	% от ФЗ №390
Доходы, всего	10 034.2	7 486.8	134.0	40.1
Ненефтегазовые доходы	5 247.6	4 975.4	105.5	33.9
НДС (внутренний)	1 910.3	1 834.6	104.1	36.2
Акцизы (внутренние)	390.8	308.6	126.6	37.5
Налог на прибыль	695.3	449.7	154.6	48.0
НДС на ввозимые товары	1 187.4	1 115.5	106.5	32.3
Ввозные пошлины	267.1	275.5	96.9	32.2
Прочие	796.6	991.5	80.3	-
Нефтегазовые доходы	4 786.7	2 511.4	190.6	50.2
НДПИ	3 867.4	1 864.6	207.4	49.8
Экспортная пошлина	1 149.9	519.9	221.2	69.1
Акциз	-1 235.1	-187.3	659.4	131.4
НДД	989.8	310.6	318.7	93.7

Источник: составлено автором по данным Минфина России – «Ежемесячная информация об исполнении федерального бюджета».

Про текущую динамику доходов федерального бюджета

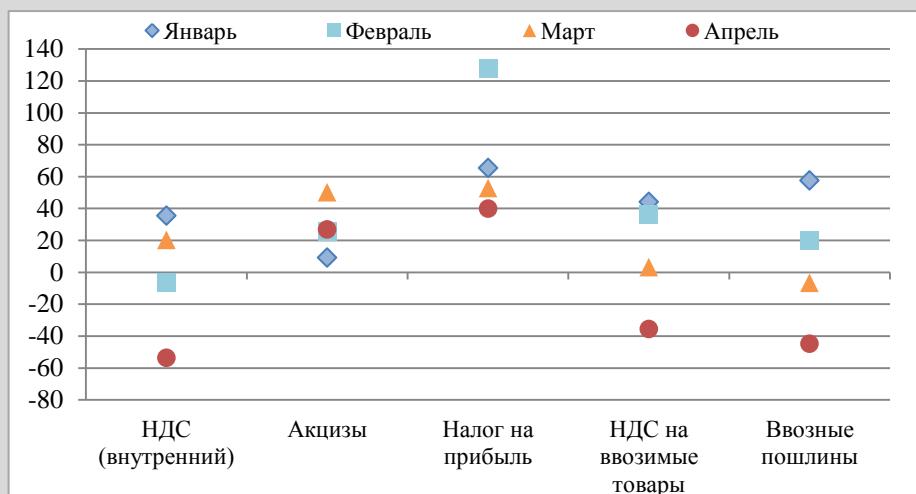
На протяжении января-апреля 2022 г. поступления нефтегазовых доходов демонстрируют более высокие ежемесячные показатели по сравнению с 2021 г. Ненефтегазовые доходы также превышали прошлогодние значения в январе-феврале, однако, затем опустившись ниже уровня поступлений в марте-апреле 2021 г. за счёт, с одной стороны, отсутствия единоразовых крупных выплат, а, с другой, существенного снижения объёмов целого ряда поступлений (Рисунок 9).

В месячной динамике ощутимый спад ненефтегазовых доходов федерального бюджета в текущем году относительно 2021 г. приходится на апрель, что особенно проявилось в сокращении поступлений налога на добавленную стоимость на товары внутреннего производства и ввозимую продукцию, а также снижение доходов, полученных за счёт ввозных таможенных пошлин, сокращение которых наблюдалось уже в марте (Рисунок 10), при этом снижение поступлений от НДС на ввозимые товары объясняется сокращением импорта, а также укреплением курса рубля.



Источник: составлено автором по данным Минфина России – «Ежемесячная информация об исполнении федерального бюджета».

Рисунок 9. Помесячная динамика доходов бюджета за январь-апрель 2021-2022 гг., в млрд руб.



Источник: составлено автором по данным Минфина России – «Ежемесячная информация об исполнении федерального бюджета».

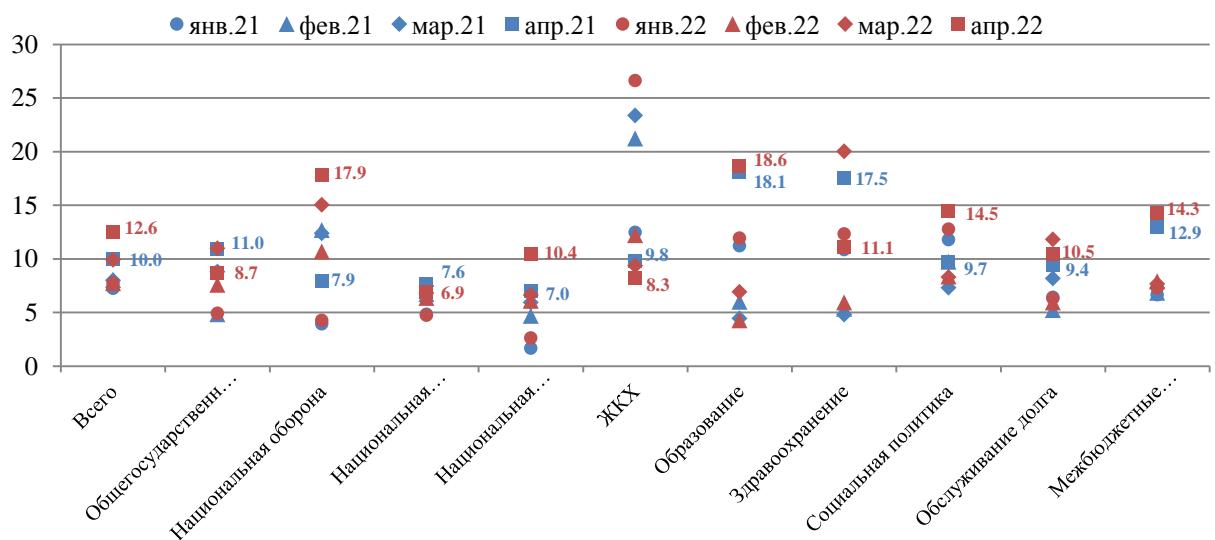
Рисунок 10. Изменение ненефтегазовых доходов по месяцам за январь-апрель 2022 г., в % прироста к январю-апрелю 2021 г.

Хотя увеличение поступления налога на прибыль поддержало ненефтегазовые доходы, данная динамика не свидетельствует о сохранении экономической активности на прежнем уровне, поскольку во многом определяется увеличением прибыли компаний-экспортёров сырьевых товаров в результате высоких цен на мировых рынках. Таким образом, отмечаемое в апреле снижение темпов поступления одного из основных для

бюджета налога (НДС), вызванное прекращением деятельности иностранных компаний, сокращением производства, а также падением объёмов импортируемой продукции, в случае продолжения и обострения данной тенденции может стать одним из факторов сокращения ненефтегазовых доходов и, следовательно, увеличения зависимости устойчивости бюджета от сырьевых поступлений.

Тем не менее, возможности использования бюджетных ресурсов для стимулирования экономического развития и расширение потенциала национальной экономики на данный момент сильно ограничены, поскольку приоритетом в текущих условиях становится финансирование расходов по социальным обязательствам, на оборону и здравоохранение при сохраняющихся рисках возобновления пандемии.

Среди бюджетных расходов отмечается опережающее финансирование разделов «Национальная оборона» (исполнено за четыре месяца 1,68 трлн руб. расходов, 43,6% от плана), ЖКХ (261,4 млрд руб., 54,9%), «Здравоохранение» (616 млрд руб., 44,1%), «Социальная политика» (2,56 трлн руб., 41,9%). Определить фактически произошедшие изменения в расходной политике позволяют также данные о месячных уровнях исполнения расходов федерального бюджета в январе-апреле 2022 г. в сравнении с аналогичным периодом прошлом года. Следует отметить в целом более динамичное расходование средств в текущем году относительно 2021 г., что наблюдается, преимущественно, в марте и апреле и определяется ростом расходов по отдельным функциональным направлениям: существенно превосходят прошлогодние значения за март-апрель расходы на национальную оборону, социальную политику, национальную экономику (Рисунок 11). Так, расходы на оборону за апрель 2022 г. составили 17,9% от объёмов утверждённые Законом о федеральном бюджете. При этом наблюдается также коррекция расходов федерального бюджета на здравоохранение, что подтверждает уход эпидемиологической угрозы на второй план.



Источник: составлено автором по данным Минфина России – «Ежемесячная информация об исполнении федерального бюджета», ФЗ №385, ФЗ №390.

Рисунок 11. Уровни исполнения расходов в январе-апреле 2021 г. и 2022 г. в % от утвержденных значений ФЗ №385 и ФЗ №390

Таким образом, наблюдаемая динамика и структура расходов свидетельствует о переориентации бюджетной политики на решение текущих задач, что предполагает очередное откладывание или, скорее всего, более значительную будущую корректировку ранее намеченных планов по достижению стратегических целей развития. В настоящее время приоритеты расходной политики смешены в сторону финансирования текущих потребностей, в то время как, реализация мер, способствующих расширению потенциала отечественной экономики, отходит на второй план.

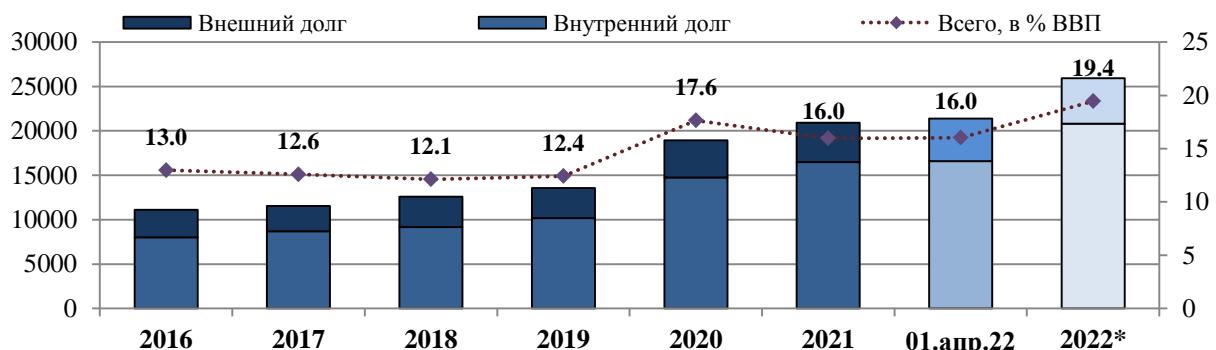
Потенциал устойчивости фискальной политики

Возможность проведения антикризисной бюджетно-налоговой политики в текущем году и в среднесрочной перспективе (по крайней мере, на период следующей бюджетной трёхлетки) при условии сохранения устойчивости системы государственных финансов определяется накопленным ранее фискальным пространством – бюджетными резервами, которые могут быть задействованы правительством на цели, требующие дополнительных расходов федерального бюджета. В качестве основных факторов, определяющих достаточный запас устойчивости бюджетной

политики в России, следует рассматривать: 1) приток большого количества дополнительных нефтегазовых доходов, освобождённый от необходимости сбережения; 2) доступ к внутреннему долговому рынку при умеренном текущем уровне долга, обслуживание которого не является бременем для федерального бюджета; 3) наличие накопленных резервов в ФНБ.

Тем не менее, каждый из перечисленных факторов обладает ограничениями и не может быть долгосрочным источником бюджетной устойчивости в случае значительного сокращения сырьевых и несырьевых доходов федерального бюджета.

В 2021 г. государственный долг России в номинальном выражении увеличился незначительно, чему способствовало решение сократить программу заимствований. В 2022 г. предполагалось увеличение процентных платежей и структурного дефицита в рамках бюджетного правила, что определяло наращивание долга. При этом на конец 1 квартала 2022 г. уровень долга практически не изменился (Рисунок 12).



Источник: составлено автором по данным Минфина России о государственном долге

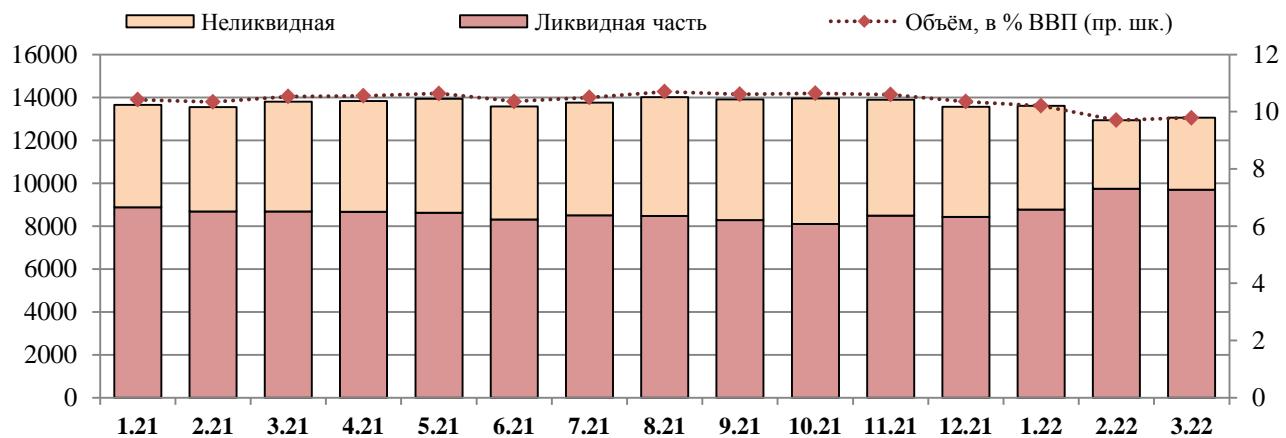
Рисунок 12. Динамика госдолга РФ в 2016-2022⁶ гг., в млрд руб. и % ВВП

Относительно невысокий размер государственного долга, как правило, предоставляет возможности использования заимствований для покрытия дефицита бюджета. Однако в нынешних условиях данный ресурс оказывается фактически ограниченным для использования, что объясняется следующими факторами.

⁶ В соответствии с федеральным законом от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»

Во-первых, в условиях ужесточения денежно-кредитной политики и при высоких процентных ставках дополнительное наращивание уровня долга приведёт к увеличению стоимости его обслуживания. Во-вторых, поскольку ранее значительную часть спроса на гособлигации формировали нерезиденты и российские банки, то в нынешних условиях спрос может заметно сократиться: если доступ нерезидентов ограничен институционально, то готовность банков приобретать ценные бумаги правительства во многом зависит от наличия свободных средств и доходности ОФЗ, которая должна быть более привлекательной, чем имеющиеся альтернативы. Таким образом, возможности долгового финансирования дефицита федерального бюджета представляются существенно ограниченными в среднесрочной перспективе, поэтому основной альтернативой является использование средств ФНБ.

По данным Минфина России на 1 апреля 2022 г. объём ФНБ составляет 13.1 трлн руб., но фактически объём средств, который может быть задействован в срочном порядке, представляет приблизительно половину этой суммы – часть ликвидных и неликвидных активов (Рисунок 13).

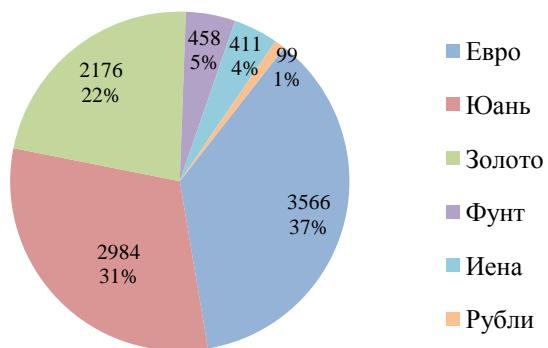


Источник: составлено автором по данным Минфина России – «Данные о движении средств и результатах управления средствами Фонда национального благосостояния».

Рисунок 13. Динамика ФНБ в 2021-2022 гг., в млрд руб. и % ВВП

Хотя практически половина ликвидных активов ФНБ, номинированных в евро, долларе США, фунтах и иене, оказалась де-юре заморожена, использование данных средств в полном объёме для финансирования

расходов федерального бюджета, согласно заявлениям председателя Банка России является возможным. Поскольку золотовалютные резервы ЦБ в валютах недружественных государств не могут быть обменены на рубли на открытом рынке ввиду санкций, то расходование средств ФНБ будет эмиссией рубля Банком России. Угроза ускорения инфляции в результате фактически эмиссионного финансирования дефицита бюджета является одним из важных ограничений использования валютной части Фонда.



Источник: составлено автором по данным Минфина России, Банка России.

Рисунок 14. Структура ликвидных активов ФНБ на 01.04.2022 г., в млрд руб. и в %

Вероятность конвертации неликвидных активов ФНБ в средства, которые могут быть направлены на финансирование бюджета, на наш взгляд, довольно низкая: большая часть данных активов представлена акциями, облигациями и депозитами в банках, особенно нуждающихся в ликвидности, а также инфраструктурными облигациями (Таблица 6).

Таблица 6. Структура неликвидных активов ФНБ на 01. 04. 2022 г.

Акции Сбера	1590 млрд руб.
Акции Аэрофлота	31 млрд руб.
Акции ДОМ.РФ	50 млрд руб.
Привилегированные акции (ВТБ, Россельхоз, Газпромбанк)	279 млрд руб.
Депозиты ВЭБ	530 млрд руб.
Депозиты в банках (ВТБ, Газпромбанк)	138 млрд руб.
Облигации инфраструктурных проектов	299 млрд руб. + 2.3 млрд долл.
Облигации иностранных государств	3 млрд долл.
Другие	298 млрд руб.
Всего	3359 млрд руб.

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Таким образом, волатильность и неопределенность будущей динамики нефтегазовых доходов, а также сокращение или стагнация ненефтегазовых поступлений создают угрозу разбалансировки федерального бюджета и, как следствие, всей бюджетной системы, что определяет потребность в поиске других источников финансирования. При этом низкий уровень государственного долга и наличие резервов при потенциальном сокращении доходов бюджета способны обеспечить сбалансированность федерального бюджета лишь в среднесрочной перспективе, в то время как для долгосрочной устойчивости фискальной политики требуется разработка новой бюджетной конструкции, актуализированной по отношению к новым экономическим и политическим реалиям.

Поскольку последствия нынешнего санкционного кризиса несут структурные изменения для отечественной экономики, то возникает необходимость комплексного пересмотра принципов бюджетно-налоговой политики и её долгосрочных приоритетов, начиная от способа управления нефтегазовыми доходами, а именно существовавшего представления о накоплении конъюнктурных доходов как механизме устойчивости фискальной политики, и заканчивая перераспределением финансовых ресурсов бюджетной системы в соответствии с новыми и прежними стратегическими приоритетами.

*Материал подготовил:
эксперт Аблаев Э.Ю.
при участии
руководителя направления Белоусова Д.Р.*