

ИЗМЕНЕНИЕ ХАРАКТЕРА ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2020 ГОДУ ПОД ВЛИЯНИЕМ ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Г.Г. Ляскин

Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ», Новосибирск, Россия

В статье анализируется качественное изменение фискальной политики в 2020 г. – первый год пандемии COVID-19. Раскрыт категориальный аппарат анализа фискальной политики и ее типов. Показано, что относительно невысокие темпы падения национального производства и ВВП связаны с оперативным применением инструментов бюджетно – налогового регулирования. В начале 2020 г. осуществлен вынужденно резкий разворот от бюджетной консолидации к фискальной экспансии компенсирующего и стимулирующего характера. Переход к посткризисному восстановлению во 2-ом полугодии 2020 г. в значительной мере обеспечен с помощью комплекса бюджетных мер по макроэкономической стабилизации дискреционного характера.

Ключевые слова: фискальная политика, фискальная экспансия, дискреционная политика, антикризисное регулирование.

В начале 2020 г. страна погрузилась в экономическую рецессию, вызванную беспрецедентным для новейшего исторического периода внешним шоком. Пандемический локдаун заблокировал значительную часть социально – экономических связей, причем особо пострадали межгосударственные производственные и логистические цепочки. Для экспортно ориентированной экономики РФ ситуация усугубилась конфликтом участников ОПЕК, в результате которого обрушились цены углеводородного сырья и, соответственно, ухудшилась внешнеторговая позиция. По итогам 2020 г. было зафиксировано снижение ВВП РФ на 3 %¹, однако такой экономический результат не выглядит катастрофическим на фоне общемировых тенденций. По данным Международного валютного фонда (МВФ), весь мировой выпуск сократился на целых 3,8 %, а группа стран развитых экономик потеряла за год 5,4 % ВВП². Следует отметить, что российской экономике удалось смягчить падение от кризисного удара и достаточно быстро «подняться на ноги». Уже в августе 2020 г. в экономической динамике РФ наметился разворот с рецессии на восстановление, а с начала 2021 г. процесс возврата к тренду ускорился. Если в первом квартале

2021 г. индекс физического объема ВВП по отношению к аналогичному показателю прошлого года составил 93 %, то во втором квартале эта величина выросла до 110,3 %³. Аналитики Всемирного Банка, оценивая факторы устойчивости национальной экономики, в числе наиболее значимых называют эффективные правительственные усилия по обеспечению макрофискальной стабильности, позволившие добиться улучшения положения в бюджетно – налоговой сфере⁴.

Всестороннее изучение экономических уроков кризиса COVID-19 должно войти в круг приоритетных задач, стоящих перед экономической наукой на ближайшие годы. Первые выводы уже сделаны на момент подготовки статьи в конце 2021 г., когда пандемия еще не миновала и высокая неопределенность будущего еще сохраняется. Для российских исследователей особый интерес представляет анализ и оценка государственной фискальной политики в первый кризисный год. Антикризисное регулирование 2020 г. по составу и характеру мер стало беспрецедентным феноменом в отечественной истории, заставляющим по новому оценить роль государства в современных условиях.

¹ Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/124101> (дата обращения: 10.01.2022).

² Бюллетень «Перспектив развития мировой экономики» / Международный валютный фонд. URL: <https://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update> (дата обращения: 10.01.2022).

³ Там же.

⁴ Темпы восстановления экономики в России ускоряются. Специальная тема: экономическая эффективность систем социального обеспечения / Доклад об экономике России. Доклад подготовлен под редакцией Кристофера Пала (консультант). – Группа Всемирного банка. 2021 (май). № 45. 88 с. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35653/russia-economic-report-russia-s-economic-recovery-gathers-pace-special-focus-on-cost-effective-safety-nets-ru.pdf?sequence=8> (дата обращения: 12.01.2022).

Теоретические предпосылки

В настоящем исследовании основополагающим термином служит термин «фискальная политика» (от англ. – fiscal policy). Он используется здесь в русле традиции неоклассической экономической теории, где фискальная политика в паре с денежно – кредитной политикой рассматриваются в качестве средств макроэкономического регулирования. Бесспорно, что через фискальную политику совместно реализуется целый ряд иерархически взаимосвязанных функций государственного бюджета. Но, поскольку в задачи настоящей статьи входит анализ использования государственной казны как инструмента экономической стабилизации, целесообразно сфокусироваться на регулирующем аспекте фискальной политики.

Определим фискальную политику как комплекс государственных мер по регулированию макроэкономической конъюнктуры, реализуемых посредством инструментов государственного бюджета. В такой трактовке термины фискальная, бюджетная и бюджетно-налоговая политика, бюджетное и фискальное регулирование могут использоваться как синонимы, практически не отличимые по содержанию. Отметим также, что фискальная политика рассматривается как главный, неотъемлемый элемент финансовой политики государства, но занимающий при этом в ее рамках самостоятельное место и обладающий своими функциями, целями и инструментами. Согласно Финансовой энциклопедии, под фискальной (часто называемой налогово-бюджетной) политикой «понимается использование государственных расходов и налоговой политики для воздействия на экономические условия, особенно макроэкономические условия, включая совокупный спрос на товары и услуги, занятость, инфляцию и экономический рост»⁵.

Качественная оценка фискальной политики, в отличие от количественной, предполагает характеристику конкретных регулирующих действий правительства и финансовых властей посредством заданного комплекса признаков. Для качественной оценки целесообразно использовать теоретически обоснованные классификационные категории. Исследователи сферы государственных (общественных) финансов подразделяют фискальную политику по формам, видам, направлениям и другим основаниям. Предлагаемые в профильной литературе классификации в значительной мере повторяют друг друга, они заимствуются из типологий финансовой и экономической политик, как категорий более высокого уровня. Авторы, преследуя в исследованиях различные цели, используют специфические наборы видов бюджетно-налоговой политики. Так, Т.М. Ковалева приводит пять классификаций

[1], А.В. Литвинова и О.Н. Савина – три [2], а Т.М. Белова только две классификации [3]. В настоящей статье для характеристики фискальной политики, осуществляемой с целью антикризисной стабилизации, мы остановимся на таких ее видах, как: дискреционная политика и недискреционная политика; фискальная экспансия и фискальная рестрикция.

Следует отметить что приведенные выше классификации, используемые в теоретическом дискурсе, представляют собой бинарные оппозиции и несколько упрощают реальность. Известно, что в реальной политической практике чистых типов не существует, но мы имеем право отнести фактический режим регулирования через бюджетные рычаги ближе к одному из полюсов. Дадим краткую характеристику представленным разновидностям.

Фискальная экспансия и фискальная рестрикция предполагают, соответственно, искусственное наращивание и сокращение совокупных расходов в масштабах национальной экономики. Для макроэкономической стабилизации более важное значение имеет фискальная экспансия как основное средство по выходу из рецессии. Фискальная рестрикция, осуществляемая через сокращение расходов и повышение налогов в целях сдерживания инфляционного развития, чрезвычайно вредна, так как обостряет кризисные противоречия. Для охлаждения перегретой конъюнктуры и сокращения темпов роста цен правительства охотнее применяют денежно-кредитные инструменты. Оптимизация бюджетных расходов и наращивание налоговых сборов на стадии роста экономики осуществляется для циклической балансировки бюджета. К таким мерам финансовые власти прибегают скорее не в интересах выравнивания деловой активности, а для компенсации перерасхода бюджетных средств на стадии спада. Политика посткризисного профицитного балансирования в целях сдерживания роста государственного долга и восстановления государственных резервов известна как «жесткая фискальная экономия» или бюджетная консолидация [4].

В разделении фискальной политики на дискреционную и недискреционную проявляется категориальная пара правового дискурса, в которой выражается степень свободы лица, принимающего решение. Недискреционные решения принимаются четко в соответствии с установленными нормами, а дискреционные решения – по усмотрению ответственного лица. Соответственно, под недискреционной фискальной политикой понимается такая ее форма, которая предполагает установление законодательных «правил игры» бюджетного процесса и строгое следование им в любых обстоятельствах. В отличие от нее, дискреционная фискальная поли-

⁵ Финансовая энциклопедия. URL: https://nesrakonk.ru/fiscalpolicy/#Что_такое_Фискальная_политика (дата обращения: 12.01.2022).

тика основывается на гибком манипулировании бюджетными инструментами для адекватной реакции на изменения внешней среды. Экономическое регулирование посредством недискреционной фискальной политики предполагает использование так называемых «встроенных стабилизаторов», в автоматическом режиме контрциклически меняющих доходную и расходную части государственного бюджета. Дискреционная политика всецело опирается на компетентность и адекватность регулирующих структур, генерирующих эффективные управленческие решения.

От политики «игры по правилам» к дискреционным антикризисным действиям

Следует подчеркнуть, что в докризисный период бюджетная политика РФ имела ярко выраженную недискреционную направленность. Из документов, определяющих бюджетно-налоговую политику, очевидно, что политика Министерства финансов была (и в стратегической перспективе остается) направлена на формирование норм, обеспечивающих предсказуемость экономических и финансовых условий⁶. В качестве приоритетной задачи правительство определяет устойчивое развитие финансово-бюджетной сферы, основанное на принципах результативности, прозрачности, эффективности. Значительные усилия в десятые годы предприняты для упорядочения бюджетных процессов. В их реализации Министерство финансов сделало акцент на совершенствовании организации формирования и расходования бюджета, внедрение проектных принципов расходования средств, повышения эффективности системы государственных финансов в целом [5-6]. Заявленное нормирование всех существенных аспектов бюджетно-налоговой политики, позволяющее использовать государственный бюджет как единый отлаженный механизм, в установленном режиме приспосабливающийся к изменению внешних условий, сводит влияние человеческого фактора к минимуму. Особое значение в фискальной политике РФ придается использованию бюджетного правила, обеспечивающему контрциклическую балансировку бюджета в привязке к нефтегазовым экспортным доходам. С точки зрения автора настоящей статьи, бюджетные правила следует рассматривать как наиболее значимые «автоматические стабилизато-

ры» экономики РФ, заслужившие высокой оценки как механизмы балансировки бюджета в период 2008-2012 гг. В дополнение к функции стабилизирующего фискального элемента, бюджетные правила призваны стать инструментом «профилактики» проблем с возникающими в силу политических причин продолжительными периодами дефицита государственного бюджета и постоянного откладывания считающихся непопулярными мер по бюджетной консолидации [7].

Сказанное выше позволяет характеризовать фискальную политику докризисного периода как преимущественно недискреционную.

Вызов эпидемиологического кризиса из-за пандемии COVID-19 потребовал от руководства страны незамедлительных экстренных мер, для чего управление государственным бюджетом в начале 2 квартала 2020 г. было переведено в «ручной режим». Оперативно был принят пакет законов, в том числе Федеральный закон № 367-ФЗ о приостановлении ряда положений Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ)⁷. Этим и последующими законодательными актами был отменен ряд лимитов и пересмотрен порядок предоставления бюджетных ассигнований, бюджетных кредитов субъектам РФ и др. Правительству РФ было предоставлено временное право принимать оперативные решения, исходя из обстановки, не внося изменения в годовой закон о бюджете.

Таким образом, были сделаны значительные уступки в пользу дискреционного варианта фискальной политики. В ее рамках государственными органами был принят целый ряд внеплановых антикризисных мер. В 2020 г. было принято 153 решения о выделении средств из Резервного Фонда Правительства РФ на предотвращение влияния ухудшившейся экономической ситуации на развитие отраслей экономики, профилактику и устранение последствий пандемии, защиту здоровья граждан и оказание помощи заболевшим, а также на поддержку граждан в условиях пандемии⁸. Хотя это не было отражено в нормативных правовых актах (НПА), но с некоторой степенью условности антикризисные меры 2020 г. можно разделить на три пакета, поэтапно вводимые с марта по май. В дополнение к ним в сентябре 2020 г. введен «Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения

⁶ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=119695-osnovnye_napravleniy_a_byudzhetoj_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2018_god_i_na_planovyi_period_2019_i_2020_godov (дата обращения: 10.12.2021).

⁷ О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году: Федеральный закон от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ (ред. от 08.12.2020).

⁸ Оперативный доклад Счетной палаты об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Январь – декабрь 2021 г. / Счетная палата Российской Федерации, 2021. URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2021> (дата обращения: 21.12.2021).

в экономике»⁹. В нем сведены и расширены мероприятия трех антикризисных пакетов. Общенациональный план увязал фискальные и другие меры, направленные в первую очередь на стабилизацию экономической ситуации и скорейшее возобновление роста национального хозяйства; специализированные противозидемиологические меры также включены в него.

Отход от строгого соблюдения правил игры коснулся и главного фискального стабилизатора РФ – бюджетного правила. Его результативность и адекватность меняющейся ситуации неоднократно ставились экспертами под сомнение и ранее, буквально с момента введения. В сентябре 2020 г. Правительство РФ отступило от реализации схемы «перекачки» финансовых ресурсов из стабилизационного фонда в государственный бюджет. Федеральным законом № 327-ФЗ¹⁰ предельная величина дополнительных нефтегазовых поступлений, которые могут быть направлены на стратегически значимые расходы, увеличилась с 585 млрд руб. в 2020 г. до 1,46 трлн руб. в 2021 г. Такая мера, согласно пояснительной записке к указанному закону, обеспечит постепенную адаптацию бюджета к новым макроэкономическим условиям и позволит продолжить использование мер, необходимых для обеспечения восстановления экономики и реальных доходов граждан, в целях борьбы с последствиями распространения новой коронавирусной инфекции.

В пользу тезиса о переходе в 2020 г. к дискреционным формам фискальной политики также свидетельствует ее значительное смягчение в отношении субфедеральных (региональных) бюджетов. В первом полугодии были отменены или ослаблены некоторые ограничения и лимиты на исполнение указанных бюджетов. Приостановлено действие некоторых положений БК РФ, регламентирующих распределение целевых бюджетных трансфертов, предельного уровня и условий федерального софинансирования, перечня бюджетных субсидий и др. Для бюджетов субъектов федерации была открыта возможность превышения дефицита свыше установленной планки в 15 % от доходов. Установленный потолок регионального долга свыше половины собственных бюджетных доходов регионов за год был также временно устранен. Была проведена выборочная реструктуризация задолженности регионов перед федеральным бюджетом, позволяющая перенести платежи по ее погашению с 2020 г. на последующие годы при условии целевого использования экономии высвобождаемых финансовых ресурсов.

Общий объем межбюджетных трансфертов в 2020 г. вырос по сравнению с 2019 г. на 53,9 %, дополнительно введены четыре целевые дотации общим объемом 93 млрд руб. – на обеспечение сбалансированности бюджетов, финансирование дополнительных медицинских расходов, поддержку занятости и оплаты труда [8]. Сверхплановое финансирование было призвано укрепить и стабилизировать бюджеты регионов на фоне разворачивающегося кризиса.

Обращает на себя внимание тот факт, что при сохранении федерального контроля над расходованием бюджетных средств, региональные власти получают больше возможностей по определению приоритетных направлений и объектов использования дополнительных ресурсов. Расширились случаи внесения изменений в бюджетную роспись без изменения в закон о бюджете. Переход к дискреционным действиям в «ручном режиме» на всех уровнях государственной власти – необходимая составляющая фискального регулирования в период кризиса, который может по-разному проявляться в регионах страны в силу разнообразия региональной специфики.

От бюджетной консолидации к компенсирующей фискальной экспансии

Начиная с 2014 г., финансовые власти РФ последовательно реализовывали концепцию бюджета, балансируемого на циклической основе. Бюджетно-налоговая политика в два предкризисных года (2018 и 2019 гг.) может быть охарактеризована как политика контрциклической консолидации. Она была вызвана необходимостью выравнивания бюджетных параметров после внешнеполитического кризиса 2014-2015 гг. Если в период 2015-2017 гг. бюджет был сверстан с дефицитом (табл.1), причем расходы устойчиво росли, то в 2018-2019 гг. Минфину России удалось свести бюджет со значительным профицитом. За два благополучных предкризисных года Минфину удалось возместить свыше 70 % суммы накопленных в период 2014-2017 гг. дефицитов в размере 6 583 млрд руб. Если бы не произошло всплески COVID-19, то с высокой вероятностью по итогам 2021 г. федеральный бюджет в рамках шестилетнего экономического цикла был бы сбалансирован.

В 2020 г. в ответ на пандемический шок, власти переключили фискальную политику в режим интенсивной экспансии, о масштабах которой говорят итоговые цифры исполнения бюджета. Если меры в со-

⁹ Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике: одобрен Правительством РФ 23 сентября 2020 г. (протокол № 36, раздел VII, № П113-60855 от 02.10.2020).

¹⁰ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году: Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ (ред. от 01.07.2021).

Параметры ВВП и федерального бюджета за период 2014-2020 гг., млрд руб.*

Показатели	Годы						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ВВП, в текущих ценах	79 030,0	83 087,4	85 616,1	91 843,2	103 861,7	109 241,5	106 967,5
Доходы, всего	14 496,9	13 659,2	13 460,0	15 088,9	19 454,4	20 188,8	18 722,6
Расходы, всего	14 831,6	15 620,3	16 416,4	16 420,3	16 713,0	18 214,5	22 824,4
Сальдо, млрд руб.	-334,7	-1 961,0	-2 956,4	-1 331,4	2 741,4	1 974,3	-4 102,5

* Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики (сведения о ВВП)¹¹ и Минфина России (информация о доходах и расходах федерального бюджета)¹².

ставе первых антикризисных пакетов фокусировались на борьбу с эпидемией COVID-19 и поддержание системы здравоохранения, то в «общенациональном плане» внимание переключено на стимулирование экономической активности. Государство затратило колоссальные ресурсы на поддержание макроэкономического равновесия как со стороны совокупного спроса, так и со стороны совокупного предложения. О масштабах фискальной экспансии говорят результаты исполнения бюджетов в 2020 г. Федеральные расходы в кассовом исполнении в 2020 г. по сравнению с предыдущим годом возросли на 4,6 трлн руб. и достигли 22 821,6 млрд руб. Это более чем на 25 % больше, чем в 2019 г., на 3,2 трлн руб. (16 %) больше планового показателя. Из Резервного Фонда были выделены бюджетные ассигнования в сумме 4 059,3 млрд руб., из которых, согласно оценке Счетной палаты РФ, 2 855,6 млрд руб. (70,3 %) направлены на антикризисные и противоэпидемиологические меры. Всего за 2020 г. перераспределение бюджетных ассигнований на «финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики составило 16 475 млн руб. Расходы же консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2020 г. выросли с 36 955,3 до 42 150,9 млрд руб.¹³».

По мнению Д. Долгина, главного экономиста известного банка (ING БАНК (ЕВРАЗИЯ) АО) по России и СНГ, рост расходов бюджета обеспечил экономике фискальный импульс в 4,3 % ВВП¹⁴.

Согласно статистике, Российская Федерация поставила в 2020 г. национальный рекорд XXI в. по

величине фискальной экспансии. Однако активные дискуссии по поводу достаточности объемов антикризисного финансирования в контексте общемировой практики продолжаются. Ряд экономистов полагают бюджетную помощь экономике недостаточной. Указывается, что по показателю отношения общего объема фискальных мер к ВВП, Россия значительно отстает от группы развитых стран [9]. К примеру, известный экономист С. Гуриев, сравнивая объемы антикризисного финансирования в России и во Франции, потратившей на «антикризисный ответ» 21 % ВВП, отмечает, что во Франции на указанные цели потрачено почти в 8 раз больше, чем в РФ¹⁵. Однако, следует учесть, что в развитых странах, в той же Франции, 65,5 % антикризисных мер составили государственные гарантии, причем, доля фактически предоставленных гарантий составила лишь 36 %. В то же время, судя по структуре антикризисных мер в трех вышеупомянутых антикризисных пакетах, государственные гарантии РФ составили чуть более 9 %, а 72 % – прямые бюджетные расходы (табл. 2). С учетом структуры характера расходов, указанное сравнение антикризисных пакетов по величине не вполне однозначно. Проблема сопоставления антикризисных пакетов во многом связана с решением спорных методологических вопросов отнесения финансовых потоков к антикризисным мероприятиям.

В этом контексте, исследование структуры антикризисных мер РФ представляет особый интерес. Ее особенности могут быть выявлены посредством анализа всех трех антикризисных пакетов 2020 г. (табл. 2).

¹¹ Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Nac-sch_2013-2020.pdf (дата обращения: 20.12.2021).

¹² Доходы и расходы федерального бюджета России (2006-2020 гг.). URL: <https://svspsb.net/rossija/federalnyj-bjudz-het.php> (дата обращения: 20.12.2021).

¹³ Оперативный доклад Счетной палаты РФ об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Январь – декабрь 2021 г. / Счетная палата Российской Федерации, 2021. URL: <https://ach.gov.ru/audit/orer-2021> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁴ Ломская Т. Кризис 2020 года стал самым дорогим для федерального бюджета с начала века (публикация от 28.01.2021). URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/419645-krizis-2020-goda-stal-samym-dorogim-dlya-federalnogo-byudzheta-s-nachala> (дата обращения: 10.12.2021).

¹⁵ Guriev S. Russia's policy response to COVID, its economic benefits and human losses. URL: <https://tnova.fr/societe/sante/russias-policy-response-to-covid-its-economic-benefits-and-human-losses> (дата обращения: 20.12.2021).

Структура антикризисных пакетов Правительства Российской Федерации по инструментам и направлениям поддержки в 2020 г.¹⁶

Инструмент, направление	I, II, III – антикризисные пакеты	
	млрд руб.	% к итогу
1. Прямые расходы бюджета	2 104,8	72,0
В том числе:		
на меры в области здравоохранения	339,6	
поддержка частного сектора экономики,	325	
в том числе: субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП), индивидуальных предпринимателей (ИП), самозанятых	171,5	
поддержка населения	1 047,7	
поддержка регионов	392,5	
2. Выпадающие доходы бюджета:	480,1	16,4
В том числе:		
на меры в области здравоохранения	11,4	
поддержка частного сектора экономики, в том числе: МСП, ИП, самозанятых	468,7 170	
3. Условные обязательства	337	11,5
В том числе:		
поддержка частного сектора экономики (государственные гарантии)	270	
поддержка регионов (бюджетные кредиты)	67	
Всего	2 921,9	100

Данные таблицы свидетельствуют о том, что для поддержания экономики в 2020 г. Правительство РФ прибегло ко всему арсеналу инструментов бюджетно-налогового регулирования, относящихся и к расходной, и к доходной сторонам бюджета. Если условные обязательства отнести к государственным расходам, то объемы финансирования инструментов расходной и доходной части бюджетов приближаются к пропорции Парето 80:20. С точки зрения усиления фискального импульса диспропорция в сторону прямых расходов абсолютно оправдана в контексте кейнсианской теории, поскольку мультипликативный эффект от снижения налогов меньше эффекта от повышения государственных расходов. Прямые расходы составили 72 % всего объема финансирования антикризисных пакетов, из них львиная доля направлена на поддержку населения (35 %). Примерно равные доли финансовой помощи (по 10 %) были выделены на меры в области здравоохранения, для поддержки частного сектора экономики и для поддержки регионов. За счет выпадающих бюджетных доходов был поддержан «на плаву» частный сектор экономики, получивший 16 % от общей суммы финансирования антикризисных пакетов. Условные обязательства связаны преимущественно с государственными гарантиями частному сектору, доля которых в антикризисном пакете не превысила 10 %.

Таким образом, смена бюджетной политики РФ в 2020 г. в значительной мере, может быть, демонстрирует отход от бюджетной консолидации и обращение к компенсирующей фискальной экспансии.

Заключение

Мировая экономика достаточно быстро адаптировалась к новым условиям, и обвал деловой активности во втором полугодии 2020 г. сменился на скачкообразную и медленную тенденцию восстановительного роста. По оценкам Международного валютного фонда, в 2021 г. наблюдалось увеличение глобального ВВП на 6 %, по 2022 г. прогнозируется продолжение его увеличения на уровне 4,4 %¹⁷. Национальное хозяйство РФ продемонстрировало в 2020 г. способность к быстрому восстановлению; по некоторым расчетам в 2021 г. спад сменился ростом в 4,5 %. Однако, во второй половине 2021 г. рост замедлился, и в 2022 г. эксперты МВФ прогнозируют замедление роста до 2,8 %.

Смена фазы колебания экономической активности с рецессии на оживление предполагает соответствующий пересмотр фискальной политики в части ее антициклических целей. В расширении фискальной экспансии, требующей ощутимых расходов государственных ресурсов при соответствующем росте бюджетного дефицита и государственного долга, больше нет необходимости. Согласно концепции циклически балансируемого бюджета, на стадии роста за счет возросших доходов сверхплановые бюджетные расходы должны быть компенсированы. И с начала 2021 г. финансовые власти РФ объявили о возврате к политике бюджетной консолидации, – возмещении дополнительных расходов, понесенных в период рецессии. Следует отметить, что намечен-

¹⁶ Составлено автором по: [10, с. 106].

¹⁷ Гопинат Г. Нарушение процесса восстановления экономики (публикация от 25.01.2022) / Международный валютный фонд. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2022/01/25/blog-a-disrupted-global-recovery> (дата обращения: 17.12.2021).

ный курс на бюджетную консолидацию успешно реализовывался в течение первой половины 2021 г. По итогам 7-ми месяцев 2021 г. профицит составил 890 млрд руб.¹⁸, что без малого достигает планового показателя бюджетного профицита на 2020 г., – 927,6 млрд руб. или около 35 % всех сверхплановых расходов федерального бюджета в 2020 г., достигших, по оценкам Счетной палаты, 3,2 трлн руб.¹⁹.

Остается нерешенным вопрос о корректной синхронизации перехода к бюджетной консолидации с циклической фазой оживления, другими словами, – о своевременности начатого фискального сжатия. Преждевременный возврат к бюджетной консолидации может вызвать эффект торможения восстановления экономики и замедления наметившегося роста. Особенно в сочетании с предельно жесткими монетарными ограничениями антиинфляционного характера, такими, как повышение Банком России ключевой ставки.

Литература

1. Ковалева Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации. (Бакалавриат). (Специалитет). Учебное пособие. М.: КноРус, 2021. 150 с.
2. Литвинова А.В., Савина О.Н. Содержание и приоритеты межбюджетного регулирования в системе региональной экономической политики // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2007. Т. 5, № 4-4. С. 102–105.
3. Белова И.А. Типы фискальной политики государства. Вестник Челябинского государственного

университета. 2010. № 6 (187). Экономика. Вып. 26. С. 69–75.

4. Makin A.J. The Limits of Fiscal Policy. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan, 2018. 121 pp.

5. Синкина А.А., Фадейкина Н.В. О бюджете для граждан и модернизации бюджетного процесса на основе принципов прозрачности и открытости: монография. Новосибирск: Сибирская академия финансов и банковского дела, 2016. 443 с.

6. Фадейкина Н.В., Синкина А.А. Развитие концепта системы публичного управления социально-экономическим развитием и бюджетным процессом публично-правовых образований: 2004-2018 годы // Сибирская финансовая школа. 2018. № 5 (130). С. 3–20.

7. Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–32.

8. Малкина М.Ю. Трансформация российских фискальных институтов в условиях пандемии / В сборнике: Институциональная трансформация экономики: человек и социум (ИТЭ-ЧС 2021) // Материалы VII Международной научной конференции, Томск, 21–23 октября 2021 г. Томск: Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2021. С. 120–122.

9. Фадейкина Н.В., Глушакова О.В. О влиянии пандемии COVID-19 на мировую экономику // Сибирская финансовая школа. 2020. № 4. С. 3–8.

10. Экономика и экономическая политика в условиях пандемии / Под ред. д-ра экон. наук А.Л. Кудрина. М.: Издательство Института Гайдара, 2021. 344 с.

Сведения об авторе

Ляскин Геннадий Геннадьевич – кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономической теории ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ», Новосибирск, Россия.
e-mail: g.g.lyaskin@nsuem.ru

CHANGING THE FISCAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2020 UNDER THE IMPACT OF THE EPIDEMIOLOGICAL CRISIS

G. Lyaskin

Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russia

The article analyzes the qualitative change in fiscal policy in 2020, the first year of the COVID-19 pandemic. To reveal the categorical apparatus of the analysis of fiscal policy and its types. It is shown that the relatively low rates of decline in national production and GDP are associated with the operational use of fiscal regulation tools. At the beginning of 2020, a forcibly sharp reversal from fiscal consolidation to fiscal expansion of the compensating and stimulating character was carried out. The transition to post-crisis recovery in the 2nd half of 2020 is largely ensured with the help of a set of budgetary measures for macroeconomic stabilization of a discretionary nature.

Key words: fiscal policy, discretionary policy, fiscal expansion, anti-crisis regulation, anti-crisis measures.

¹⁸ Минфин России. Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь-июль 2021 г. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37580-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_zh_yanvar-iyul_2021_goda (дата обращения: 18.12.2021).

¹⁹ Оперативный доклад Счетной палаты РФ об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Январь – декабрь 2021 г. / Счетная палата Российской Федерации, 2021. URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2021> (дата обращения: 20.12.2021).

References

1. Kovaleva T.M. *Byudzhethnaya politika i byudzhethnoe planirovanie v Rossiiskoi Federatsii* [Budget policy and budget planning in the Russian Federation], Moscow: KnoRus, 2021, 150 p.
2. Litvinova A.V., Savina O.N. The content and priorities of interbudgetary regulation in the system of regional economic policy, *Ekonomicheskii vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2007, v. 5, no. 4-4, pp. 102-105. (In Russ).
3. Belova I.A. Types of fiscal policy of the state, *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2010, no. 6 (187), *Ekonomika*, Is. 26, pp. 69–75 (In Russ).
4. Makin A.J. *The Limits of Fiscal Policy*, Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan, 2018. 121 p.
5. Sinkina A.A., Fadeikina N.V. *O byudzhete dlya grazhdan i modernizatsii byudzhethnogo protsessa na osnove printsipov prozrachnosti i otkrytosti* [On the budget for citizens and modernization of the budget process based on the principles of transparency and openness], Novosibirsk: Siberian Academy of Finance and Banking, 2016, 443 p.
6. Fadeikina N.V., Sinkina A.A. Development of the concept of a public management system for socio-economic development and the budgetary process of public law entities: 2004-2018, *Sibirskaya finansovaya shkola*, 2018, no. 5 (130), pp. 3–20. (In Russ).
7. Kudrin A.L., Sokolov I.A. Fiscal rules as an instrument of balanced budget policy, *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 11, pp. 5–32 (In Russ).
8. Malkina M.Yu. Transformation of Russian fiscal institutions in the context of a pandemic, *Institutsional'naya transformatsiya ekonomiki: chelovek i sotsium (ITE-ChS 2021)* [Institutional transformation of the economy: man and society (ITE-MS 2021)], Proceedings of VII International scientific conference, Tomsk, October 21–23, 2021, Tomsk: Natsional'nyi issledovatel'skii Tomskii gosudarstvennyi universitet, 2021, pp. 120–122 (In Russ.).
9. Fadeikina N.V., Glushakova O.V. On the impact of the COVID-19 pandemic on the global economy, *Sibirskaya finansovaya shkola*, 2020, no. 4 (140), pp. 3–8. (In Russ).
10. Kudrin A.L. *Ekonomika i ekonomicheskaya politika v usloviyakh pandemii* [Economics and economic policy in a pandemic], Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara, 2021, 344 p.

About the author

Gennadii G. Lyaskin – Candidate of Economic Sciences, assistant Professor, head of Economics department, Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russia.
e-mail: g.g.lyaskin@nsuem.ru

Вниманию специалистов!

Фадеекина Н.В., Малина С.С., Бъядовский Т.Т.

Интеграция науки, образования и бизнеса и ее роль в инновационном развитии Новосибирской области. – Новосибирск: САФБД, 2016. – 363 с.

Освещаются вопросы международной и отечественной практики формирования и функционирования инновационных систем и специализированных инновационных центров и площадок, обосновывается влияние национальной инновационной системы (НИС) на развитие региональных научно-образовательных комплексов, оценивается роль институтов и инструментов НИС в развитии научно-образовательного комплекса Новосибирской области. Особое внимание уделено вопросам модернизации национальных экономик на основе технологических укладов и развития приоритетных технологических направлений инновационных систем.

Для студентов, аспирантов и преподавателей вузов, руководителей и сотрудников организаций, относящихся к научно-образовательному комплексу и другим субъектам инновационной инфраструктуры, а также для всех тех, кто интересуется вопросами инновационного развития регионов и России в целом.

