

ОТСТУПЛЕНИЕ ОТ БЮДЖЕТНОГО ПРАВИЛА ДЛЯ СПАСЕНИЯ ЭКОНОМИКИ

А. Ю. Чалова

Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова,
Москва, Россия

Сохранение высокой степени неопределенности в дальнейшем развитии мировой и российской экономики из-за распространения эпидемии коронавируса, глобальный экономический спад, ставший следствием введенных карантинных мер в ряде стран, делают особенно актуальным вопрос об изменении направленности государственной бюджетной политики в Российской Федерации. Несмотря на кажущуюся финансовую устойчивость бюджетной системы Российской Федерации с профицитным федеральным бюджетом в течение последних двух лет и минимальными дефицитами бюджетов на остальных ее уровнях, она остается существенно зависимой от внешних факторов экономического развития. Политика Министерства финансов Российской Федерации, направленная на приспособление расходования средств федерального бюджета к колебаниям мировой цены на нефть в рамках бюджетного правила, создает существенный запас резервов, но ведет к низкому инвестиционному и потребительскому спросу и замедлению развития экономики. Такой подход к формированию и реализации бюджетной политики деформирует сущность бюджета как активного инструмента государственного регулирования экономики, особенно в текущих условиях. Трансформация модели безусловного баланса федерального бюджета и накопления суверенных резервов в условиях отсутствия роста российской экономики для масштабного бюджетного стимулирования спроса населения и бизнеса требует научно обоснованного подхода. Новые экономические условия определяют необходимость расширения инструментов антикризисного бюджетного регулирования в России при одновременном обеспечении сбалансированности параметров федерального бюджета в рамках бюджетного правила. Возможность сопряжения этих целей зависит от степени реализации ключевых бюджетных рисков и устойчивости к ним государственных финансов. Проведенное в статье моделирование ключевых параметров федерального бюджета в зависимости от рискоопределяющих факторов и существующих ограничений по бюджетному правилу позволило выдвинуть гипотезу о том, что основой долгосрочной сбалансированности федерального бюджета России выступает концептуально новая модель государственной бюджетной политики, основанная на вариативном использовании задействованных при ее реализации финансовых инструментов и допустимом смягчении ограничений бюджетного правила.

Ключевые слова: бюджетная политика, контрциклические меры, федеральный бюджет, бюджетное правило, нефтегазовые доходы, бюджетная сбалансированность, долговая устойчивость.

BREAKING THE BUDGET RULE TO RESCUE ECONOMY

Alla Yu. Chalova

Plekhanov Russian University of Economics,
Moscow, Russia

A high degree of uncertainty in the future development of global and Russian economy due to the corona-virus epidemic proliferation, the global economic downfall, which followed the introduction of quarantine measures in some countries make the issue of changes in state budget policy in the Russian Federation more and more acute. Despite the seeming finance stability of the budget system of the Russian Federation characterized by the surplus federal budget during two previous years and min deficit budgets of other levels, it still depends on external factors of the economic development. Policy of the Ministry of Finance aimed at adjustment of federal budget fund use to fluctuations of global oil prices within the frames of the budget rule can form considerable reserves, but at the same time it can cause a drop in investment and consumer demand and slow down in economy development. This approach to developing and implementing budget policy could ruin the budget essence as an active tool of state regulation of economy, especially in current conditions. Transforming the model of obligatory balance of the federal budget and accumulating sovereign reserves in conditions of growth absence in Russian economy for the large-scale

stimulation of the population and business demand require scientifically grounded approach. New economic conditions demonstrate the necessity to provide well-balanced parameters of the federal budget within the frames of the budget rule. The possibility to combine these goals depends on degree of realizing key budget risks and stability of state finance to them. The article carried out modeling of key parameters of the federal budget depending on risk-defining factors and effective restrictions by the budget rule provided an opportunity to advance a hypothesis that the basis of the long-term balance of Russian federal budget is formed by a new model of state budget policy leaning on the alternative use of finance tools and acceptable easing of budget rule restrictions.

Keywords: budget policy, counter-cyclic measures, federal budget, budget rule, oil and gas earnings, budget balance, debt stability.

Ситуация в мировой и российской экономике с начала 2020 г. по-прежнему находится под воздействием последствий пандемии и ограничительных мер со стороны государств по ее сдерживанию. Ограничения, накладываемые правительствами разных стран на хозяйственную активность бизнеса и населения для противодействия распространению вируса, объективно привели к нарушению сложившихся экономических связей и, как следствие, резкому сжатию доходов экономических субъектов, банкротству отдельных юридических и физических лиц, а в итоге – к снижению темпов экономического роста, росту уровня безработицы и бедности. В Российской Федерации дополнительными факторами ухудшения макроэкономической ситуации стали падение мировых нефтяных цен с одновременным сокращением объемов добычи нефти в рамках возобновления соглашения ОПЕК+, что вполне можно назвать двойным нефтяным шоком для экономики [3. – С. 41]. Отмеченные тенденции, получившие название «коронакризис», обуславливают необходимость реализации государством контрциклической финансовой политики, прежде всего за счет мер бюджетного регулирования.

Опыт государственного антикризисного регулирования экономики в разных странах в период мирового финансового кризиса 2008–2010 гг. показал, что масштабы ее бюджетной поддержки определяются не только объемами средств в бюджетах центральных или федеральных правительств, но и готовностью последних в определенных пределах принести в жертву их сба-

лансированность [2. – С. 35]. Речь идет о временной смене парадигмы бюджетной политики для спасения экономики страны в сторону активизации ее стимулирующих механизмов, финансируемых за счет расширения государственных займов, использования накопленных резервов [4. – С. 160]. Этот нелегкий выбор должен учитывать последствия всех реализуемых мер для устойчивости бюджетной конструкции в будущем, от которой зависит и устойчивость финансовой системы государства.

Для оценки возможностей федерального бюджета России по реализации антикризисной бюджетной политики необходимо определить, какой объем доходов, прежде всего нефтегазовых, может быть недополучен в текущих кризисных условиях; на какую сумму могут возрасти бюджетные расходы для реализации антикризисных мер в рамках существующих их ограничений по бюджетному правилу; каков потенциал государственных заимствований с учетом выполнения показателей долговой устойчивости Российской Федерации.

Снижение мировой цены на нефть по-прежнему является наиболее существенным фактором недополучения федеральным бюджетом России нефтегазовых доходов. В таблице представлена рассчитанная автором прогнозная оценка годового объема выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации в 2020 г. при различных значениях средней мировой цены нефти и соответствующих ей значениях среднегодового курса доллара к рублю.

Оценка выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета при снижении мировой цены на нефть ниже базового значения

Средняя мировая цена нефти марки Urals, долл. за баррель	Потери нефтегазовых доходов в сравнении с их величиной, утвержденной в законе о бюджете, млрд долл.	Среднегодовой курс доллара к рублю	Выпадающие нефтегазовые доходы, млрд руб.	Выпадающие базовые нефтегазовые доходы, компенсируемые из федерального бюджета, млрд руб.
40	-35,4	69,5	-2 063,82	-285,67
35	-45,4	71,4	-2 560,56	-840,36
30	-55,4	73,6	-3 002,68	-1 349,58
25	-65,4	78	-3 256,92	-1 738,02
20	-75,4	82,5	-3 415,62	-2 033,97

Примечание: пунктиром обозначен наиболее вероятный диапазон средней мировой цены на нефть в 2020 г. и соответствующих ей потерь нефтегазовых доходов федерального бюджета.

При оценке объемов выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2020 г. учитывалось отклонение среднегодовой мировой цены нефти марки Urals от ее величины, используемой при расчете законодательно утвержденных доходов федерального бюджета (57,7 доллара за баррель), а при оценке выпадающих базовых нефтегазовых доходов – ее отклонение от базовой цены на нефть, определяемой бюджетным правилом на 2020 г. (42,45 доллара за баррель)¹.

Определенная компенсация потерь нефтегазовых доходов федерального бюджета из-за снижения мировой цены нефти образуется за счет определенного ослабления валютного курса рубля. Это обусловлено, с одной стороны, формированием определенной доли нефтегазовых доходов за счет экспортных пошлин, переоценка которых по ослабленному курсу дает их прирост в рублевом выражении. С другой стороны, для компенсации выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета до их базового уровня в соответствии с бюджетным правилом Банк России осуществляет продажи иностранной валюты из Фонда национального благосостояния

(так называемые бюджетные валютные интервенции), объем которых также зависит от текущего валютного курса рубля. При этом чем больше девальвация национальной валюты, тем меньше потерь несет федеральный бюджет в части нефтегазовых доходов и их компенсации за счет резервов, что видно из вышеприведенной таблицы.

Так, по официальным данным Министерства финансов Российской Федерации, объем недополученных нефтегазовых доходов федерального бюджета в сравнении с оценкой их базового месячного объема с апреля по июнь 2020 г. составил более 530 млрд рублей². С учетом расчетного объема дополнительных нефтегазовых доходов, полученных федеральным бюджетом в январе – марте 2020 г. в объеме 570 млрд рублей (за счет относительно благоприятных мировых нефтяных цен в январе – феврале и резкой девальвации рубля в марте), сальдо между фактическими и базовыми нефтегазовыми доходами за первое полугодие оказалось положительным и составило 39,6 млрд рублей³. За этот же период из Фонда национального

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». – URL: <https://base.garant.ru/77511333/>

² URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37116-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzhetna_zheta_za_yanvar_-_iyun_2020_goda

³ URL: https://www.minfin.ru/common/upload/press_center/2020/07/JuNe.xls

благополучия (ФНБ) было продано иностранной валюты на сумму около 475 млрд рублей (с учетом корректировки оценки дополнительных нефтегазовых доходов за предыдущий месяц и валютного курса доллара к рублю на момент продажи)¹. Вместе с тем при сохранении средней мировой цены нефти выше ее базовой величины, утвержденной на 2020 г. в законе о бюджете, компенсация нефтегазовых доходов федерального бюджета из ФНБ не потребуется.

По нашей оценке, при сохранении текущих тенденций в отношении объемов добычи нефти в рамках нового соглашения ОПЕК+ (в пределах установленной для России квоты на июль – декабрь 2020 г. в 9,0 млн баррелей в сутки), средней мировой цены нефти на уровне первого полугодия 2020 г. (около 40 долларов за баррель²) и среднегодового курса доллара к рублю на уровне 69,5–70 рублей за доллар объем выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета составит чуть более 2 трлн рублей, в том числе объем выпадающих базовых нефтегазовых доходов – около 300 млрд рублей. При ухудшении тенденций мирового развития потери федерального бюджета будут значительно больше (см. таблицу).

Неопределенность в отношении прогнозных объемов нефтегазовых доходов федерального бюджета обусловлена высокой вероятностью сохранения мировых нефтяных цен на низких уровнях в долгосрочном периоде (для 2020 г. – ниже уровня 42,45 доллара за баррель, заложенного при формировании базовых нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации) [3. – С. 44]. Указанный риск обусловлен, во-первых, наметившимся замедлением развития мировой экономики, а во-вторых, превышением предложения сырой нефти на рынке над спросом [5. – С. 641]. В этих условиях ежегодная ин-

дексация базовой цены нефти при расчете базовых нефтегазовых доходов федерального бюджета, заложенная в бюджетное правило, сама по себе усиливает риск роста выпадающих их объемов. Так, в 2021 г. цена отсечения базовых нефтяных доходов будет составлять 43,3 доллара за баррель, а в 2022 г. – уже 44,16 доллара за баррель.

Таким образом, механизм расчета базовых нефтегазовых доходов федерального бюджета в бюджетном правиле противоречит глобальным тенденциям на мировом рынке углеводородов и в условиях кризисных явлений в мировой экономике приведет к быстрому исчерпанию накопленных в ФНБ резервов для их компенсации. В этой связи правило ежегодной индексации базовой цены нефти должно быть заморожено, по крайней мере на период кризиса.

С другой стороны, это будет существенно ограничивать рост расходов федерального бюджета, объем которых определяется в том числе базовым уровнем нефтегазовых доходов, что с позиций обеспечения его сбалансированности является, безусловно, разумным. Однако сбалансированность федерального бюджета в условиях существенного спада российского ВВП, ожидаемого по прогнозам Всемирного банка на уровне 6% в 2020 г.³, и снижения реальных доходов населения до конца года на 5% должна носить соподчиненную задачу. Она может достигаться в зависимости от экономической ситуации либо через активное расширение источников финансирования бюджетного дефицита (как правило, посредством роста государственных займов), либо через реструктуризацию бюджетных расходов с временным ограничением финансирования тех их направлений, которые не являются первоочередными для возобновления экономического роста, и приоритетным финансированием направлений, обеспечивающих

¹ URL: https://www.minfin.ru/common/upload/press_center/2020/07/JuNe.xls

² URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=37106-o_srednei_tsene_na_neft_marki_urals

³ URL: <https://finance.rambler.ru/economics/44458398-sprognozirovan-samy-glubokiy-za-poslednie-11-let-spada-vvp-rossii/?updated>

выход экономики из рецессии и повышение уровня жизни населения [6. – С. 8].

Неопределенность объемов нефтегазовых доходов обусловлена также использованием в российских условиях механизма демпфера в отношении налогообложения нефтеперерабатывающего сектора. При ценах на нефть ниже 55 долларов за баррель демпфер позволяет компенсировать федеральному бюджету часть выпадающих нефтегазовых доходов за счет дополнительных поступлений от нефтяных компаний. Посредством демпфера федеральный бюджет может дополнительно получить в 2020 г. до 600 млрд рублей, что, безусловно, экономит расходование средств ФНБ. Однако следует признать, что выплаты по демпферу нефтяными компаниями сжимают их базу по налогооблагаемой прибыли, что в свою очередь ведет к снижению поступлений налога на прибыль организаций в федеральный бюджет [7. – С. 208].

В условиях сильного проседания нефтяных доходов федерального бюджета основную роль по его наполнению будут играть ненефтегазовые доходы, которые в первую очередь формируются за счет налога на добавленную стоимость (58% в общем их объеме). Их формирование в условиях введения правительством Российской Федерации ограничительных карантинных мер с конца марта 2020 г. находилось под воздействием следующих факторов: ускоренного падения инвестиций в основной капитал; резкого снижения прибыли прибыльных организаций, в том числе за счет нефтяных компаний; сжатия потребительского спроса¹. Негативное действие указанных факторов обусловило снижение ненефтегазовых доходов федерального бюджета во втором квартале 2020 г. в сравнении с первым кварталом этого же года на 17% (без учета поступлений доходов от закрытия сделки по продаже акций Сбербанка России в сумме более 1 трлн рублей). Наиболее сильное па-

дение доходов во втором квартале 2020 г. наблюдалось по налогу на прибыль организаций (минус 36%) и внутреннему НДС (минус 14%)². При этом в отношении указанных факторов до конца 2020 г. прогнозируется негативная динамика: по оценке Банка России, снижение инвестиций в основной капитал по итогам 2020 г. составит от 10,4 до 12%, что является самым худшим результатом с 2009 г.³; снижение прибыли прибыльных организаций прогнозируется на уровне от 20 до 25%, а реально располагаемых доходов населения – более 5% [8].

При реализации такого сценария объем выпадающих ненефтегазовых доходов федерального бюджета составит от 2,3 трлн до 2,5 трлн рублей⁴ (или от 17,5 до 19% к их утвержденному в законе о бюджете объему⁵). Точные объемы поступления ненефтегазовых доходов федерального бюджета России в течение 2020–2021 гг. труднопрогнозируемы, так как во многом зависят от снятия ограничений в рамках режима самоизоляции и возврата к нормальной деловой активности бизнеса и населения.

Таким образом, общий объем совокупных потерь доходов федерального бюджета в 2020 г. к их объему, сформированному при средней мировой цене на нефть в 57,7 доллара за баррель, курсе доллара на уровне 63,9 рублей и темпах роста ВВП 1,9%, может составить от 4,3 трлн до 4,5 трлн рублей (или от 4 до 4,2% к ВВП с учетом прогнозируемого его сокращения на 6% от утвержденного на 2020 г. объема). При этом оцененные потери доходов федерального бюджета в 2020 г. в условиях продолжающегося коронакризиса и неста-

² URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37116-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_yanvar_-_iyun_2020_goda

³ URL: https://cbr.ru/collection/collection/file/27991/ec_2020-05.pdf

⁴ Расчеты автора на основе факторной модели нефтегазовых доходов по указанным факторам.

⁵ Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (в редакции от 18 марта 2020 г.). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339305/22f32f8ea88351e8d76707a067f06a877b63edd6/

¹ URL: https://cbr.ru/collection/collection/file/27991/ec_2020-05.pdf

бильной ситуации на мировом рынке углеводородов значительно меньше в сравнении с их относительной величиной в период мирового финансового кризиса в 2009–2010 гг., когда выпадающие доходы федерального бюджета составили 3,8 трлн рублей, или 9,2% ВВП, в том числе 4,4% – нефтегазовые доходы, 4,8% – ненефтегазовые доходы¹.

В условиях недобора бюджетных доходов остро стоит вопрос об их возмещении за счет иных источников. Существующее бюджетное правило, регулирующее сбалансированность параметров федерального бюджета, позволяет финансировать выпадающие нефтегазовые доходы в сравнении с их базовой величиной из средств ФНБ, а ненефтегазовые доходы – только за счет увеличения заимствований. В этом, по сути, и состоит его контрциклическая направленность.

Вместе с тем при прогнозировании государственных займов необходимо учитывать не только объем недополученных бюджетных доходов, но и дополнительно возросшие бюджетные расходы в рамках реализации антикризисных мер.

По данным Министерства финансов Российской Федерации, первоначальная оценка антикризисных мер по поддержке российской экономики, включающих увеличение пособий по безработице, выплаты семьям с детьми, государственные гарантии регионам для системно значимых предприятий, выплаты малому и среднему бизнесу (МСБ) на зарплаты сотрудникам, составляла около 3,1 трлн рублей, или 2,8% от ВВП². Наиболее значимыми из них стали снижение страховых взносов для субъектов МСБ и предоставление отсрочек по налогам (кроме НДС и акцизов). Позже с учетом дополнительных мер в мае – июне 2020 г., предусматривающих списание за-

долженности по налогам и зарплатным кредитам для субъектов малого и среднего бизнеса, индивидуальным предпринимателям из особо пострадавших отраслей, повышение пособий по безработице индивидуальным предпринимателям, предоставление налогового капитала самозанятым и др., их объем был увеличен до 4,4 трлн рублей³, что составляет около 4% ВВП с учетом прогнозируемого снижения его объема. Следует отметить, что указанная сумма включает в себя не только прямые выплаты из бюджета в течение 2020–2021 гг., но и налоговые расходы ввиду предоставленных налоговых льгот.

По объемам прямой и косвенной бюджетной поддержки на первом месте стоит блок мер по поддержке отраслей российской экономики, наиболее пострадавших от кризиса (около 2 трлн рублей). На втором месте – поддержка доходов и занятости населения и финансовая помощь бюджетам субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов (по 800 млрд рублей); на третьем – меры по укреплению систем здравоохранения и санэпидемконтроля (около 500 млрд рублей)⁴.

Нужно отметить, что объемы отмеченного выше антикризисного финансового плана по поддержке российской экономики из федерального бюджета России в условиях коронакризиса значительно уступают в относительном выражении антикризисному пакету мер в 2009–2010 гг. для противодействия последствиям мирового финансового кризиса, который оценивался в 12,4% ВВП, из которых 5,7% ВВП – меры со стороны доходной части и 6,7% ВВП – со стороны расходной части, в том числе 1,6% ВВП – меры по предоставлению

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105504/

² URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=37046-ministr_finansov_anton_siluanov_v_intervyu_gazete_vedomosti_rasskazal_o_podderzhke_ekonomiki_byudzhete_tsenakh_na_neft_i_pochemu_nuzhno_tratit_sei_chas_s_ostorozhnostyu

³ URL: <https://news.ru/economics/antikrizisnye-mery-v-rossii-na-fone-koronavirusa-ocenili-v-4-trln-rublej/>

⁴ URL: <https://us86.ru/wp-content/uploads/2020/05/%D0%9E%D0%91%D0%A9%D0%95%D0%9D%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%9E%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%AB%D0%99-%D0%9F%D0%9B%D0%90%D0%9D-24-05-2020-20-00.pdf>

кредитов за счет средств ФНБ и федерального бюджета¹.

При сравнении стоимостных объемов антикризисной бюджетной поддержки в других странах Россия также уступает. Так, по состоянию на конец апреля 2020 г. самый объемный пакет мер по поддержке экономики и ликвидации последствий коронакризиса был реализован в США (более 2,6 трлн долларов), что в относительном выражении составляет 12,4% к ВВП [5]. В относительном выражении на первом месте стоит пакет мер в Германии (23% к ВВП); далее идут Япония (20,8%), Италия (20%), Великобритания (16,7%), Испания (16%), Франция (14%)². Сопоставимые стоимостные объемы антикризисных мер в процентах к ВВП наблюдаются в Южной Корее (5%), Казахстане (3,5%); ниже они в Китае (2,5%) и Армении (2%). Директор российского представительства Всемирного банка оценил объемы антикризисной поддержки российского бизнеса и населения как недостаточные по сравнению с развитыми экономиками с похожим уровнем дохода³.

Финансирование указанного выше пакета мер наряду с финансированием текущих расходов федерального бюджета Министерство финансов Российской Федерации будет осуществлять не только за счет госзаимов, но и за счет переходящих остатков неиспользованных бюджетных средств ввиду низкого исполнения бюджетных расходов в 2019 г. (около 1 трлн рублей), перераспределения расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов, посредством чего высвободится от 700 млрд до 1 трлн рублей.

¹ Рассчитано по: Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85941/; Алексашенко С., Миронов В., Мирошниченко Д. Российский кризис и антикризисный пакет: цели, масштабы, эффективность // Вопросы экономики. – 2015. – № 2. – С. 65.

² URL: https://isp.hse.ru/data/2020/04/29/1544579194/COVID-19_stimulus%20packages_countries260420.pdf

³ URL: https://finance.rambler.ru/economics/44458398/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink

При этом акцент в перераспределении средств будет делаться на расходах, обеспечивающих восстановление занятости в экономике и рост потребительской активности бизнеса и населения. Также в соответствии с бюджетным правилом допускается использование средств ФНБ сверх его объема в 7% к ВВП, что составляет от 2 трлн до 3 трлн рублей в зависимости от оценки его величины по текущему валютному курсу доллара к рублю. По состоянию на 1 июля 2020 г. объем ФНБ составил 12,140 млрд рублей, или 10,7% ВВП, прогнозируемого на 2020 г. в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ.

Непосредственное увеличение бюджетных расходов в 2020 г. ввиду реализации антикризисной бюджетной политики оценивается правительством России в 1,8 трлн рублей, что приведет к их увеличению с 19,7 трлн до 21,5 трлн рублей, или до 20,1% к ВВП. С учетом оцененного выше максимального объема выпадающих доходов федерального бюджета в 2020 г. и их частичной компенсации из средств ФНБ, переходящих остатков с прошлого отчетного периода, поступлений от применения нефтяного демпфера и от сделки по продаже акций Сбербанка России потребность в дополнительных государственных заимствованиях для замещения недостающих нефтегазовых доходов может составить от 2,2 трлн до 2,5 трлн рублей. При этом за январь – июль Минфином России уже привлечено 2 трлн рублей государственных займов с внутреннего рынка через облигации федерального займа. Таким образом, по итогам 2020 г. совокупный объем государственных займов может превысить 4 трлн рублей, что станет рекордной величиной за последние 15 лет.

Увеличение бюджетных расходов для реализации контрциклической бюджетной политики ведет к нарушению требований действующего бюджетного правила, которое ограничивает их превышение над доходами в пределах объема процентных расходов федерального бюджета. Опреде-

ленные послабления в бюджетном правиле для расходов федерального бюджета уже были сделаны с целью реализации национальных проектов в 2019 г., согласно которым их объем может превышать установленные ограничения еще на 0,5% прогнозируемой величины ВВП [9. – С. 115–116]. С учетом необходимости увеличения расходов федерального бюджета для реализации антикризисных мер превышение их допустимого объема в 2020 г. может составить 2,2–2,3 трлн рублей, или чуть более 2% ВВП.

В этой связи актуальным является вопрос о временном расширении действующих в бюджетном правиле ограничений для расходов федерального бюджета на период реализации антикризисных мер до 2–2,5% от ВВП. Однако обратной стороной этого решения может стать переход к жесткой консолидации бюджетных расходов после окончания периода реализации антикризисной поддержки в связи с сохранением низких мировых цен на углеводороды и более медленным, чем ожидается в правительстве, восстановлением российской экономики [9. – С. 116].

Следствием временного снятия ограничений бюджетного правила на расходы федерального бюджета, безусловно, станет рост объемов государственного внутреннего долга России до 3,8 трлн рублей (с 10,2 трлн до 14 трлн рублей), что превышает установленный в законе о федеральном бюджете на 2020 г. предельный его объем на уровне 12,9 трлн рублей¹. Объем государственных внешних заимствований с учетом графика погашения государственного внешнего долга России в 2020 г. сократится с 54,8 млрд до 49,6 млрд долларов, или на 5,2 млрд долларов, при условии, что не будут осуществляться новые размещения на международном рынке капитала². В этом случае государственный внеш-

ний долг в рублевом эквиваленте при прогнозируемом среднегодовом валютном курсе 70,6 рубля за доллар составит 3,5 трлн рублей.

В результате возникшей потребности в дополнительном долговом финансировании расходов федерального бюджета совокупный объем государственного долга России в 2020 г. может составить 17,5 трлн рублей, что на 0,4 трлн рублей превышает установленный в законе о федеральном бюджете на 2020 г. предельный объем государственных заимствований. При этом предполагаемые объемы государственных заимствований во многом зависят от сроков восстановления деловой активности и улучшения макроэкономической конъюнктуры.

Если основываться на прогнозах Минэкономразвития России о сокращении объема российского ВВП в 2020 г. на 5,6%, или примерно до 105 трлн рублей³, государственный долг может составить 16,8% от ВВП, что на 4,5% выше соответствующего его значения в 2019 г., но пока ниже установленного для него безопасного значения в 20% от ВВП. Одновременно доля государственного внутреннего долга возрастет в общем его объеме с 74,8% в 2019 г. до 80% на начало 2021 г., что значительно превышает установленное для него минимальное предельное значение в структуре общего долга в 50%. Таким образом, основные показатели долговой устойчивости России в 2020 г. сохранятся на безопасных уровнях, несмотря на негативные изменения параметров федерального бюджета.

Проведенное исследование в отношении финансовых возможностей российского правительства по реализации более активной контрциклической бюджетной политики показало, что, несмотря на сохраняющиеся макроэкономические риски, изменение подходов в регулировании сбалансированности федерального бюджета является оправданным. Расширение бюджетных расходов за счет контролируемого

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339305/22f32f8ea88351e8d76707a067f06a877b63ed6/

² URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/external/payments/ (дата обращения: 17.05.2020).

³ URL: <https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/> (дата обращения: 17.05.2020).

увеличения государственных займов и поиска внутренних резервов будет способствовать восстановлению российской экономики из кризиса более быстрыми темпами. Очевидно, что в условиях торможения российской экономики приоритеты в бюджетной политике следующих лет следует сместить в пользу более активного

стимулирования потребительской активности населения России и тех мер, которые обеспечат устойчивое повышение уровня его жизни. В этих условиях правильный выбор инструментов бюджетного регулирования будет определять перспективы дальнейшего социально-экономического развития России.

Список литературы

1. *Алексахенко С., Миронов В., Мирошниченко Д.* Российский кризис и антикризисный пакет: цели, масштабы, эффективность // *Вопросы экономики.* – 2015. – № 2. – С. 23–69.
2. *Власов С. А., Дерюгина Е. Б., Власова Ю. А.* Исследование устойчивости государственных финансов России в краткосрочном и долгосрочном периодах // *Вопросы экономики.* – 2013. – № 3. – С. 33–49.
3. *Гришин В. И., Гришина О. А., Чалова А. Ю., Воронкова Е. К., Долгова М. В., Колмаков В. В.* Вирус не обойдет федеральный бюджет: потери доходов неизбежны // *Вестник Института экономики Российской академии наук.* – 2020. – № 3. – С. 40–59. – URL: https://inecon.org/images/stories/publicacii/vesnik-ran/2020/VIE_RAS_3_2020.pdf
4. *Киреева Е. В.* Тренды в сфере государственных финансов: вызовы, реальность, перспективы // *Экономика и предпринимательство.* – 2020. – № 3 (116). – С. 158–163.
5. *Косов М. Е.* Негативные проявления в экономической системе как факторы, влияющие на возникновение бюджетных рисков // *Аудит и финансовый анализ.* – 2017. – № 5-6. – С. 639–644.
6. *Кудрин А. Л., Кнобель А. Ю.* Бюджетная политика как источник экономического роста // *Вопросы экономики.* – 2017. – № 10. – С. 5–26.
7. *Омшанова Э. А.* Налоговые инструменты деофшоризации российской экономики // *Инновации и инвестиции.* – 2019. – № 9. – С. 206–210. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovye-instrumenty-deofshorizatsii-rossiyskoy-ekonomiki>
8. Тенденции развития российской экономики в условиях пандемии коронавируса и возможные антикризисные меры. – URL: <http://www.inveb.ru/attachments/article/247/%20%D0%B8%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D0%BC%D0%B5%D1%80~.pdf>
9. *Чалова А. Ю., Омшанова Э. А.* Бюджет стимулирования экономического роста, или как не выйти за рамки бюджетного правила // *Федерализм.* – 2018. – № 4 (92). – С. 115–133.

References

1. *Aleksashenko S., Mironov V., Miroshnichenko D.* Rossiyskiy krizis i antikrizisnyy paket: tseli, masshtaby, effektivnost [Russian Crisis and Anti-Crisis Package: Goals, Scale, Efficiency]. *Voprosy ekonomiki* [Issues of Economics], 2015, No. 2, pp. 23–69. (In Russ.).
2. *Vlasov S. A., Deryugina E. B., Vlasova Yu. A.* Issledovanie ustoychivosti gosudarstvennykh finansov Rossii v kratkosrochnom i dolgosrochnom periodakh [Researching Stability of State Finance in Russia in Short-Term and Long-Term Periods]. *Voprosy ekonomiki* [Issues of Economics], 2013, No. 3, pp. 33–49. (In Russ.).
3. *Grishin V. I., Grishina O. A., Chalova A. Yu., Voronkova E. K., Dolgova M. V., Kolmakov V. V.* Virus ne oboydet federalnyy byudzhnet: poteri dokhodov neizbezhny

[The Virus Would not Miss Budget: Profit Losses are Inevitable]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Science], 2020, No. 3, pp. 40–59. (In Russ.). Available at: https://inecon.org/images/stories/publicacii/vesnik-ran/2020/VIE_RAS_3_2020.pdf

4. Kireeva E. V. Trendy v sfere gosudarstvennykh finansov: vyzovy, realnost, perspektivy [Trends in the Field of State Finance: Challenges, Reality, Prospects]. *Ekonomika i predprinimatelstvo* [Economics and Entrepreneurship], 2020, No. 3 (116), pp. 158–163. (In Russ.).

5. Kosov M. E. Negativnye proyavleniya v ekonomicheskoy sisteme kak faktory, vliyayushchie na vzniknovenie byudzhetykh riskov [Negative Phenomena in the Economic System as Factors Affecting Budget Risk Arising]. *Audit i finansovyy analiz* [Audit and Finance Analysis], 2017, No. 5-6, pp. 639–644. (In Russ.).

6. Kudrin A. L., Knobel A. Yu. Byudzhetnaya politika kak istochnik ekonomicheskogo rosta [Budget Policy as a Source of Economic Growth]. *Voprosy ekonomiki* [Issues of Economics], 2017, No. 10, pp. 5–26. (In Russ.).

7. Omshanova E. A. Nalogovye instrumenty deofshorizatsii rossiyskoy ekonomiki [Tax Tools of De-Off-Shoring of Russian Economy]. *Innovatsii i investitsii* [Innovation and Investment], 2019, No. 9, pp. 206–210. (In Russ.). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovye-instrumenty-deofshorizatsii-rossiyskoy-ekonomiki>

8. Tendentsii razvitiya rossiyskoy ekonomiki v usloviyakh pandemii koronavirusa i vozmozhnye antikrizisnye mery [Trends in the Development of Russian Economy in Conditions of Corona-Virus Pandemic and Possible Crisis Measures]. (In Russ.). Available at: <http://www.inveb.ru/attachments/article/247/%20%D0%B8%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D0%BC%D0%B5%D1%80~.pdf>

9. Chalova A. Yu., Omshanova E. A. Byudzhet stimulirovaniya ekonomicheskogo rosta, ili kak ne vyyti za ramki byudzhetnogo pravila [Budget Stimulation of Economic Growth or How to Stick to Frames of the Budget Rule]. *Federalizm* [Federalism], 2018, No. 4 (92), pp. 115–133. (In Russ.).

Сведения об авторе

Алла Юрьевна Чалова

кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов и цен
РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: TCHalova.AY@rea.ru

Information about the author

Alla Yu. Chalova

PhD, Assistant Professor of the Department
for Finances and Prices
of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: TCHalova.AY@rea.ru