



Этюд 4. О сбалансированной бюджетно-налоговой политике

Резюме

Бюджетно-налоговую политику можно рассматривать через призму выполнения четырёх основных функций: распределительной, перераспределительной, стабилизационной и фискальной. Каждая из них направлена на достижение определённых целей государственной политики, среди которых повышение экономического потенциала страны, обеспечение равномерного роста благосостояния всех граждан и территориального развития, а также поддержание макроэкономической стабильности и финансовой устойчивости. Однако при их реализации могут обнаружиться значительные противоречия, что требует поиска оптимального баланса с точки зрения достижения устойчивого экономического роста.

В 2019–2025 гг. бюджетно-налоговая политика России пережила значительную трансформацию. Первоначально, её консервативный характер (бюджетное правило с жёсткими параметрами и отказ от значительного стимулирования экономики) позволил добиться профицита бюджета, пополнить ФНБ и способствовать стабилизации макроэкономических условий. Затем, вынужденно перейдя к активизму, система государственных финансов должна была адаптироваться к новым внутренним и внешним вызовам.

Пандемия COVID-19 обусловила временное смещение в сторону проведения экспансионистской, контрциклической бюджетной политики. Для реализации антикризисных мер социально-экономической поддержки были задействованы накопленные ранее резервы. Несмотря на значительный характер шока, уже в 2021 году был заявлен курс на нормализацию, предполагающий возврат к целевому уровню структурного дефицита.

Однако с 2022 года бюджетно-налоговая политика вынуждена была вступить в новую фазу, обусловленную не столько циклическими, сколько структурными изменениями под влиянием роста геополитической напряжённости. Существенная часть новых долгосрочных обязательств касается обороны, социальной политики, инфраструктурного строительства и поддержки технологического развития. При этом соблюдаются принципы долгосрочной устойчивости: возврат к структурной сбалансированности, преобразование системы налогообложения, поддержание умеренного уровня госдолга, сохранение резервов.

Тем не менее, в условиях структурной трансформации экономики действующая конструкция бюджетного правила также требует адаптации. Ее текущая логика недостаточно учитывает новые бюджетные потребности. Это создает напряжение, прежде всего, между стабилизационной и распределительной функциями.

Действующее бюджетное правило требует модернизации в соответствии с актуальными вызовами. Возможное ужесточение текущей конструкции бюджетного правила будет способствовать избыточному наращиванию резервов, сдерживая инвестиции в человеческий капитал, инфраструктуру и технологии. Умеренную мягкость бюджетно-налоговой политики следует рассматривать в качестве важного условия проведения структурной трансформации.

Таким образом, способность бюджетно-налоговой политики адаптироваться к высокой неопределенности не вызывает сомнений. Главный стратегический вызов теперь – обеспечить, чтобы эта адаптивность служила достижению устойчивого баланса между ее ключевыми функциями и целям государственной политики. Именно такой сбалансированный подход позволит бюджетной политике эффективно выполнять свою роль – быть одновременно источником роста и выступать в качестве гаранта устойчивости национальной экономики.

Бюджетная политика в 2019 году: состояние и планы на перспективу

К 2019 г. отечественная бюджетно-налоговая политика достигла определённой стабильности после сложного переходного периода. Резкое падение цен на энергоносители, девальвация рубля и введённые санкционные ограничения стали ключевыми факторами экономического кризиса 2014–2016 гг. Борьба с кризисом потребовала оказание поддержки отраслям экономики, населению и субъектам РФ, в том числе, за счёт средств государственного бюджета.

Ввиду значительного снижения поступлений в бюджетную систему Правительство России вынуждено было осуществлять антикризисный план в условиях ужесточившихся бюджетных ограничений. Обеспечить пространство для манёвра позволили накопленные резервы и проведение секвестра расходов, а также государственный долг. Тем не менее структурное несоответствие между обязательствами бюджета и его ресурсами к 2016 г. достигло пика (Рисунок 1). Необходимость обеспечения бюджетной сбалансированности становилась всё более очевидной по мере выхода из кризиса.

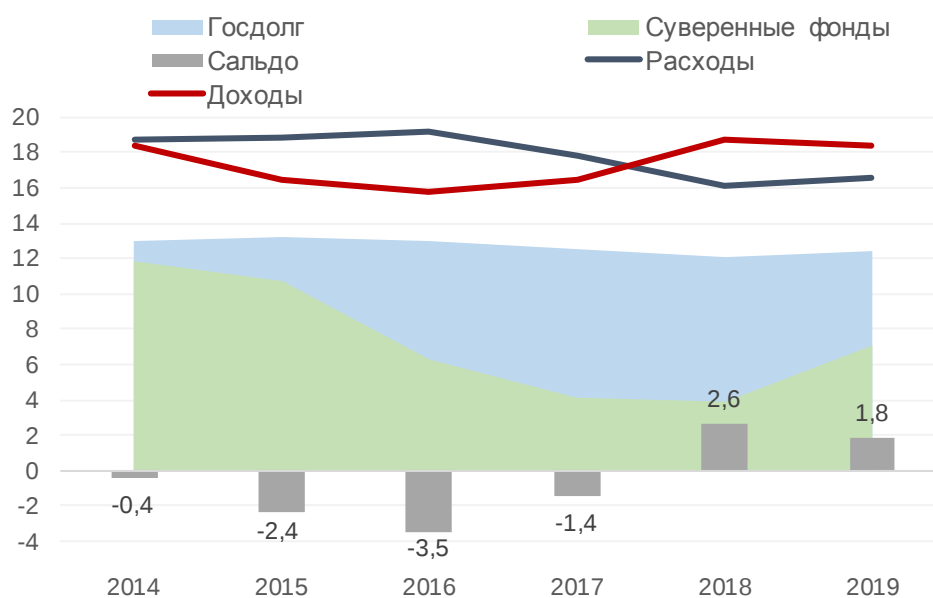


Рисунок 1. Основные параметры федерального бюджета, уровень государственного долга и совокупный объём суверенных фондов России в 2014-2019 гг., в % ВВП

Бюджетная консолидация 2017-2019 гг. была обеспечена как налоговыми реформами¹, призванными пополнить доходы бюджета, так и значительным сокращением расходов по большинству направлений (Рисунок 2).



Рисунок 2. Динамика расходов федерального бюджета к уровню 2011 г., в постоянных ценах 2019 г., в % прироста

Для закрепления достигнутых результатов было возобновлено действие бюджетного правила, которое ограничивало возможности наращивания расходов темпами роста ненефтегазовых доходов, величиной базовых нефтегазовых доходов, рассчитываемых исходя из цены отсечения 40 долл. за баррель, ежегодно увеличиваемой на 2%, и процентными платежами.

Принятые меры наряду с улучшением внешней конъюнктуры и адаптации к санкциям обеспечили к концу 2019 г. значительный профицит бюджетной системы (1,9% ВВП), снижение государственного долга (12,4% ВВП), а также восстановление как объёмов ФНБ (7,1% ВВП), так и объёма совокупных остатков на счетах федерального бюджета (12,2% ВВП). При этом была достигнута определённая стабильность макроэкономических условий – прежде всего, отражавшаяся в ценовой стабильности.

Достигнутые результаты обеспечили возможность перехода к повышению потенциала развития экономики, чем должно было заняться

¹ Ограничение переноса убытков при определении налоговой базы по налогу на прибыль, «налоговый манёвр» в нефтегазовой отрасли, повышение ставки НДС и т. д.

сформированное в январе 2020 г. Правительство под руководством Михаила Мишустина. Новый кабинет министров сосредоточился на достижении целей национального развития посредством реализации структурных изменений, направленных на ускорение роста экономики, увеличение инвестиционной активности, повышение благосостояния граждан и технологическую модернизацию.

В целях обеспечения структурной трансформации реализовывалась стимулирующая (по оценке фискальных властей) бюджетно-налоговая политика, предусматривающая ежегодный структурный дефицит бюджета в размере 0,5% ВВП². В качестве ключевого инструмента рассматривались национальные проекты, призванные расширять узкие места на пути научно-технологического и социально-экономического развития страны. По оценкам Института Гайдара³, реализация нацпроектов образца 2018-2019 г. позволяла увеличить ежегодные темпы экономического роста на 0,4 п.п.

Хотя бюджетно-налоговая политика должна была сочетать стимулирующее воздействие с соблюдением принципа бюджетной устойчивости, в целом она продолжала сохранять уклон в сторону большей консервативности. Об этом свидетельствует:

- Сохранение жёсткой конструкции бюджетного правила, сдерживающего возможности наращивания расходов бюджета за счёт низкой цены отсечения – 41,6 долл. за барр. При этом на конец 2019 г. фактическая стоимость Urals составила 65,5 долл. за барр.
- Следование консервативному подходу к инвестированию средств ФНБ. Так, планы на 2020-2022 гг. предполагали, что количество дополнительных поступлений нефтегазовых доходов может превысить 6 трлн руб. (а объём ФНБ увеличивается на 5,1 п.п., составляя к концу 2022 г. 12,6% ВВП). При этом в конце 2019 г. правительство приняло решение

² Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов. С. 54.

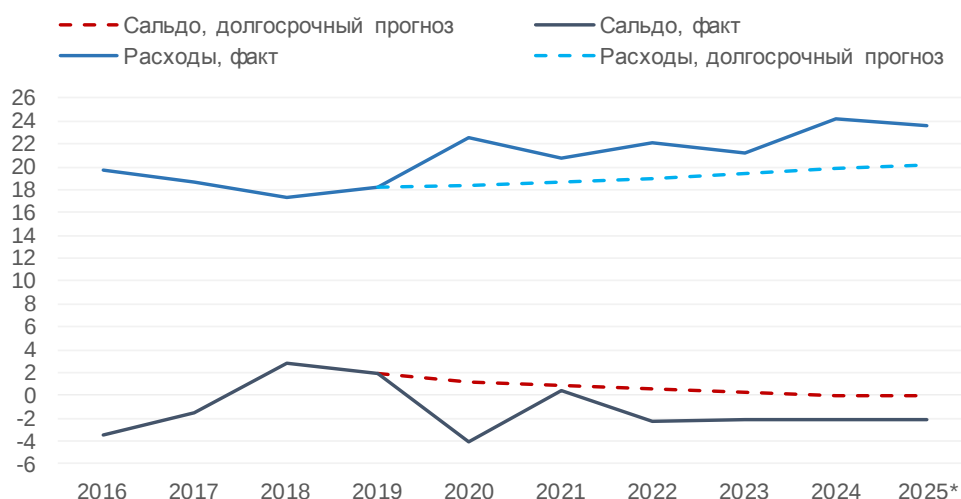
³ Экономическая политика в России. Турбулентное десятилетие 2008–2018. С. 238.

выделить лишь 1 трлн руб. на финансирование инфраструктурных проектов и экспортных кредитов в следующие три года⁴.

- Запланированное финансирование национальных проектов оставалось относительно скромным в структуре общих государственных расходов, не превышая 10% общей суммы. При этом существенную их часть составляли не новые, а уже существующие бюджетные обязательства.⁵

Таким образом, достижение темпов роста экономики выше среднемировых должно была проходить в рамках довольно консервативной бюджетно-налоговой политики – не несущей угрозы бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности. Это формировало существенные бюджетные ограничения.

С 2019 г. действительно произошёл переход к стимулирующей бюджетной политике. Однако размер и продолжительность бюджетного стимула превзошли имевшиеся планы, которые предполагали умеренный рост расходов федерального бюджета и постепенное снижение его профицита – в сторону большей сбалансированности (Рисунок 3).



Примечание: * – значения на 2025 г. с учётом изменений по ФЗ-152

Рисунок 3. Фактические и прогнозируемые значения расходов и сальдо федерального бюджета в 2016 –2025 гг., в постоянных ценах 2019 г., трлн руб.

⁴ «Правительство решило, куда вложить триллион из ФНБ» // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/12/01/817589-pravitelstvo-reshilo>

⁵ «Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы» // Эксперт РА. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/#part4

Бюджетная политика в «турбулентные» 2020-е гг.

Необходимость противостоять социально-экономическим последствиям пандемийного кризиса и обеспечить национальную безопасность в условиях беспрецедентного санкционного давления и роста геополитической напряжённости обусловила переход к экспансивной бюджетно-налоговой политике. Это выразилось в значительном бюджетном импульсе, оценить который в первом приближении позволяет поддерживаемый на протяжении 2020-2024 г. (а вполне вероятно и 2025 г.) структурный дефицит федерального бюджета (Рисунок 4).

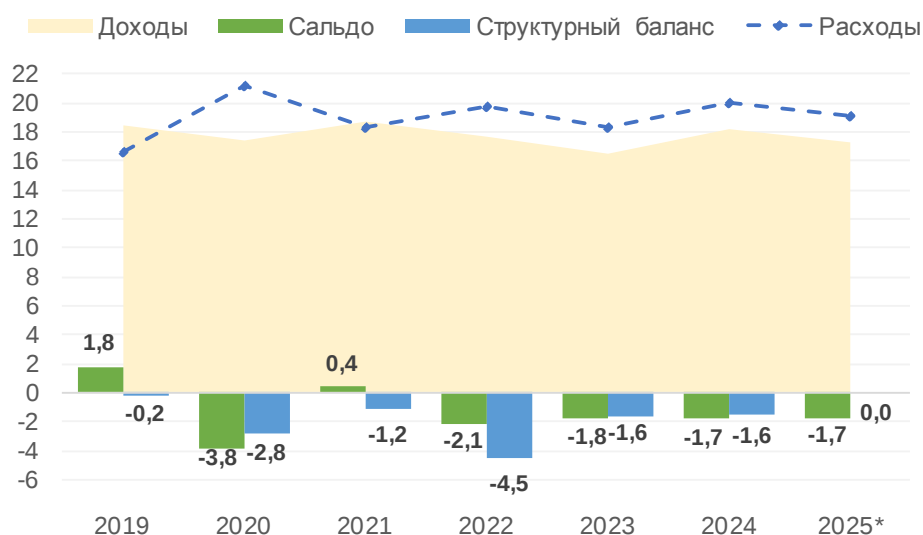


Рисунок 4. Основные параметры федерального бюджета в 2019–2025 гг.

При этом важно понимать, что такая экспансия носила как контрциклический, так и структурный характер. Это означает, что, с одной стороны, ослабление бюджетно-налоговой политики было нацелено на смягчение последствий шока (преимущественно, временные меры, призванные оказать поддержку населению и бизнесу – в целях стабилизации социально-экономической ситуации).

С другой стороны, объективным приоритетом бюджетной политики стало увеличение расходов на обеспечение потребностей структурной перестройки – финансирование долгосрочных инфраструктурных проектов (в том числе, позволяющие переориентировать внешнюю торговлю), поддержка

отраслей и предприятий, обеспечивающих повышение технологического суверенитета и обороноспособности. Таким образом, временные антикризисные меры сочетались с долгосрочными инвестициями в трансформацию национальной экономики.

В данном контексте важно разграничивать понятия нормализации и адаптации (трансформации) бюджетно-налоговой политики. Нормализация подразумевает постепенный отход от временных антикризисных мер и возврат к докризисным (более консервативным) параметрам по мере стабилизации экономической ситуации. В отличие от этого, адаптация означает качественное изменение основ бюджетно-налоговой политики в ответ на структурные изменения социальной, экономической и политической среды – а именно их мы и наблюдаем в данный момент. Если нормализация сосредоточена на корректировке временных отклонений, то адаптация требует пересмотра фундаментальных принципов формирования доходов и расходов бюджета, системы бюджетных правил и налоговых механизмов в соответствии с новыми экономическими реалиями.

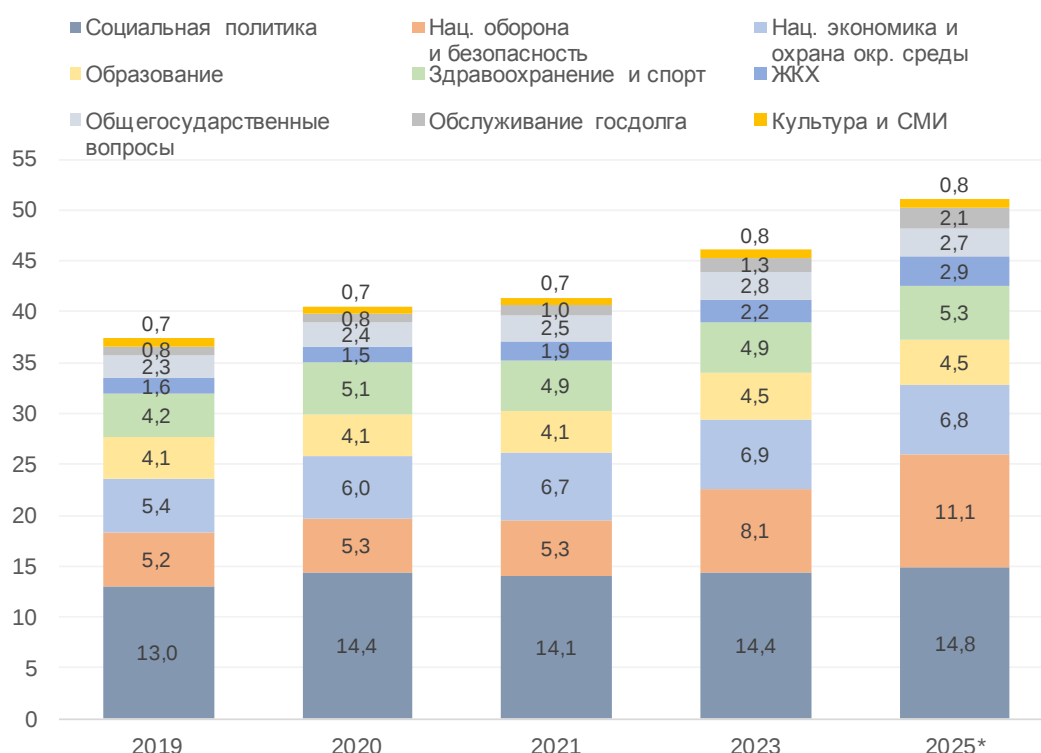
Именно разным соотношением циклических и структурных изменений отличаются события 2020-2021 гг. и 2022-2025 гг.

Основные приоритеты бюджетно-налоговой политики в 2020-2021 гг.

Смягчение бюджетной политики было реакцией на пандемийный кризис. Принятые меры, в частности, способствовали тому, что этот кризис проявил себя главным образом как циклический шок. Несмотря на экзогенный фактор происхождения, ее экономические последствия носили временный характер – резкий спад спроса и производства с последующим восстановлением. Такие шоки традиционно требуют контрциклического реагирования через временное увеличение бюджетных расходов и смягчение

налоговой нагрузки за счёт долгового финансирования и резервов – что и было реализовано в рамках проводимой фискальной политики.

Для проведения контрциклической бюджетной политики были, с одной стороны, приостановлены бюджетные правила, а, с другой стороны, использованы преимущества накопленного фискального пространства в виде средств ФНБ и низкого уровня государственного долга. Это позволило существенно увеличить расходы по направлениям реализации социальной политики, здравоохранения и поддержание экономики – в условиях сокращения доходной части бюджета (Рисунок 5).



Источник: Минфин России, «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики»

Рисунок 5. Расходы бюджетной системы в разрезе функциональной классификации в 2019 – 2025 гг., в постоянных ценах 2019 г., трлн руб.

Несмотря на высокую неопределённость, уже при подготовке бюджета на следующую трёхлетку (2021-2023 гг.) была намечена траектория нормализации (под которой, прежде всего, стоит понимать консолидацию) бюджетной политики к 2022 г. В свою очередь, динамичный восстановительный рост и в целом благоприятная внешняя конъюнктура в 2021 г. на фоне роста инфляции

создали условия – и, вероятно, обусловили необходимость – придерживаться курса на нормализацию. Планы на 2022 г. предусматривали 1) возврат к целевому структурному дефициту (0,5% ВВП) в рамках бюджетного правила; 2) сворачивание антикризисных мер поддержки; 3) финансирование стратегических приоритетов преимущественно через национальные проекты⁶ и меры по реализации Посланий Президента.

В целом, можно резюмировать, что первоначальные планы бюджетной политики на 2022 г. сочетали как элементы стимулирующей, так и консервативной бюджетной политики. Так, уровень расходов бюджета оставался выше докризисного (на 1% ВВП), а целевой структурный дефицит (0,5% ВВП) сохранял пространство для поддержки экономики. Однако общий вектор был направлен на консолидацию и наращивание запаса прочности.

Ключевыми проявлениями консервативного подхода стали:

1) Возобновление действия бюджетного правила с ценой отсечения, установленной ниже долгосрочного тренда, и целевым небольшим дефицитом;

2) Существенное увеличение порога инвестирования средств ФНБ с 7% до 10% ВВП, что означало повышение приоритета накопления резервов при одновременном ограничении возможностей для инвестиций.

Запланированный значительный номинальный профицит бюджета (порядка 1% ВВП), обеспеченный в том числе налоговыми новациями (введение прогрессивной шкалы НДФЛ), также служил скорее цели повышения устойчивости государственных финансов.

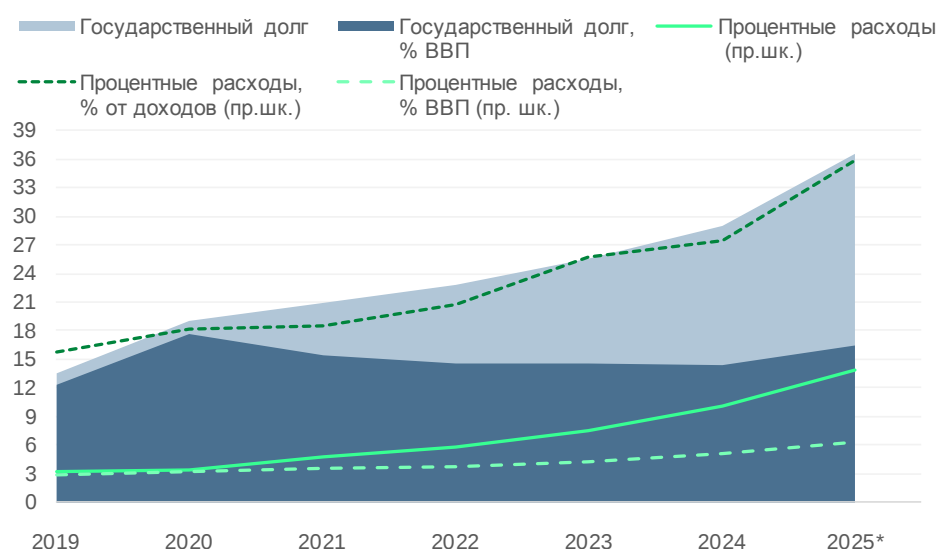
Отметим, что курс на «нормализацию» имел под собой определённые основания:

- Пандемийный кризис вновь напомнил о важности наличия фискальных резервов для смягчения крупных шоков, что обозначило необходимость их восстановления после кризиса.

⁶ При этом стоит отметить расширения их финансирования на период до 2024 г. в среднем на более чем 20% - что особенно коснулось нацпроектов «Жильё и городская среда», «Безопасные качественные дороги», «Культура» и «Наука и университеты».

- Рост инфляции и начало цикла повышения ключевой ставки требовали снижение объёмов бюджетного стимулирования по аналогии с 2017-2019 гг.
- Повышение устойчивости госфинансов отвечало также логике подготовки к возможной эскалации международной напряжённости – так, летом 2021 г. произошло «избавление» от долларовых активов в структуре ФНБ.

Таким образом, к началу 2022 г. были сформированы значительные резервы, в качестве которых следует отметить изначально сведённый с профицитом федеральный бюджет, низкий уровень государственного долга (и расходы на его обслуживание) (Рисунок 6), а также значительная сумма ликвидных остатков на счетах бюджета, в том числе активы ФНБ (Рисунок 7). Обладая пространством для маневра, государство использовало фискальные резервы для финансирования первоочередных задач обеспечения обороноспособности, поддержки населения и бизнеса и увеличения интенсивности структурной перестройки экономики в условиях санкционного давления.



Источник: Минфин России

Рисунок 6. Государственный долг и процентные расходы, трлн руб. и % ВВП



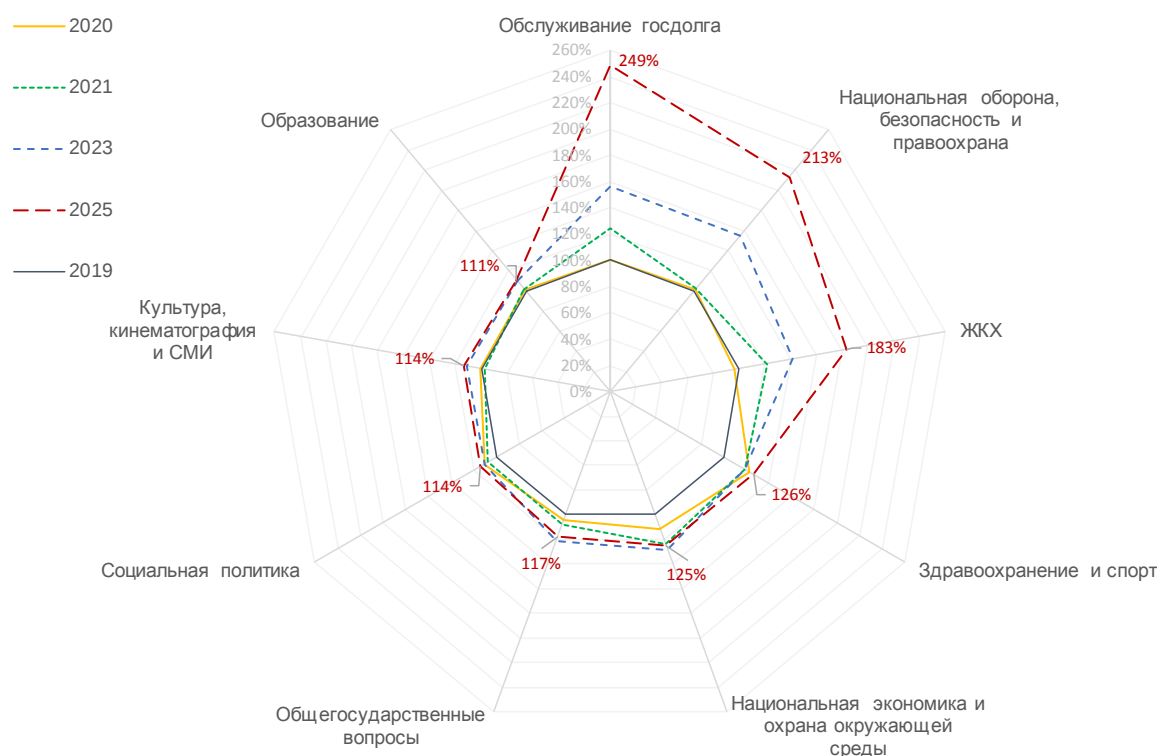
Источник: Отчёты об исполнении федерального бюджета

Рисунок 7. Динамика и структура остатков средств на счетах федерального бюджета на конец года в 2018-2024 гг., трлн руб. и % ВВП

Структурные изменения государственных финансов в 2022-2025 гг.

Тем не менее произошедшие в 2022–2024 гг. и происходящие события определили структурный характер сопутствующих изменений. Адаптация к ним потребовала существенной перестройки бюджетной модели. Отметим наиболее важные изменения.

I. Обязательства государственного бюджета значительно расширились – прирост намеченной на 2025 г. величины расходов бюджетной системы к фактическим показателям 2019 г. составляет +36,6% в реальном выражении (Рисунок 8). При этом реализация значительной части новых обязательств, относящихся к сферам национальной обороны, социальной политики, национальной экономики и жилищно-коммунального строительства, носит долгосрочный характер.



Источник: Минфин России, «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики»

Рисунок 8. Прирост расходов бюджетной системы в разрезе функциональной классификации в 2019 – 2025 гг., в ценах 2019 г., трлн руб.

Отдельно отметим значительный рост расходов на обслуживание госдолга и субсидирование льготных кредитов, совокупный объём которых в 2025 г. может, по нашим оценкам, составить 5,9 трлн руб. или 14% от всех расходов федерального бюджета (Рисунок 9).

Величина данных обязательств зависит от уровня процентных ставок, что при условии их снижения способно частично сократить нагрузку на бюджет. Тем не менее активное применение программ льготного кредитования по всей видимости стало одним из основных инструментов экономической политики на длительную перспективу. Это объясняется эволюцией роли бюджета: в условиях санкций и дефицита ресурсов он компенсирует ограниченный доступ к рынкам капитала, обеспечивая точечное финансирование приоритетов структурной перестройки.



Рисунок 9. Расходы федерального бюджета, зависящие от ключевой ставки в 2019 –2025 гг., трлн руб. и %

II. Льготное кредитование также стало активно применяться в рамках межбюджетных отношений через механизм бюджетных кредитов. Это позволило, с одной стороны, повысить бюджетную устойчивость субъектов РФ за счет заблаговременного замещения дорогостоящих коммерческих долгов (Рисунок 10).

С другой стороны, инфраструктурные бюджетные и специальные казначейские кредиты, совокупный объем которых превышает 1 трлн руб., обеспечили финансирование инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ, транспорта, производства, туризма и т. д. Частичное списание задолженности по бюджетным кредитам также увязывается с обязательствами регионов по реализации инвестиционных проектов.

Несмотря на наличие определённых недостатков (которые, несомненно, будут учтены фискальными властями), механизм льготной поддержки строительства региональной инфраструктуры на возвратной основе становится на долгосрочную перспективу одним из основных инструментов реализации межбюджетных отношений.⁷

⁷ «Правительство утвердило механизм выдачи казначейских инфраструктурных кредитов до 2030 года» / Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/54171/>

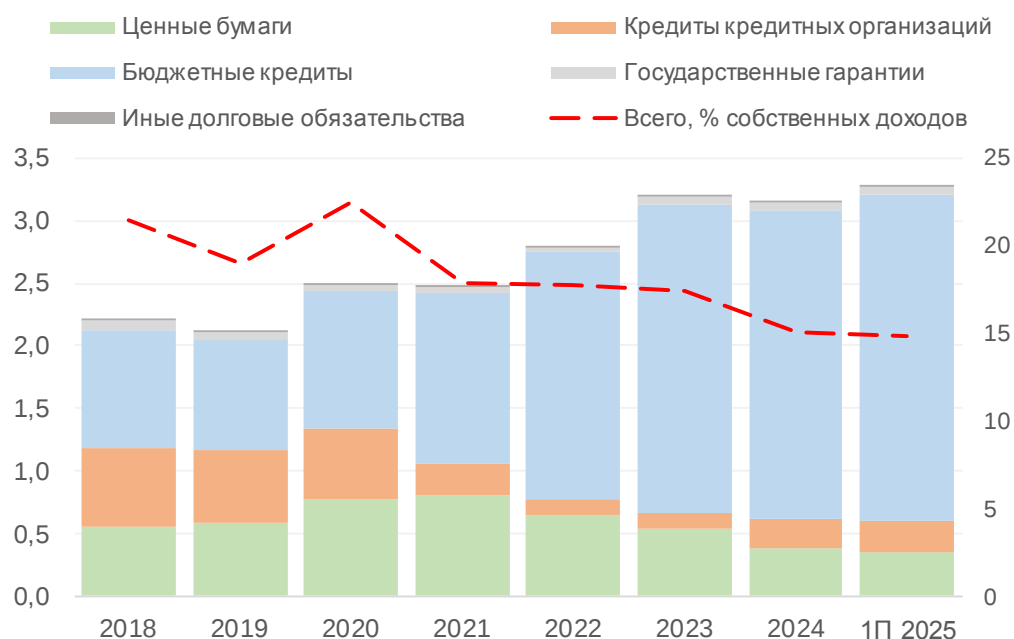


Рисунок 10. Динамика и структура государственного долга субъектов РФ в 2018 – 6 мес. 2025 гг., % ВВП

III. Важным изменением в сфере бюджетирования представляется практика увеличенного и опережающего авансирования госконтрактов. Как показывают данные за I-II кв. 2025 г. (Рисунок 11), это способствует сглаживанию внутригодовой динамики исполнения бюджета.

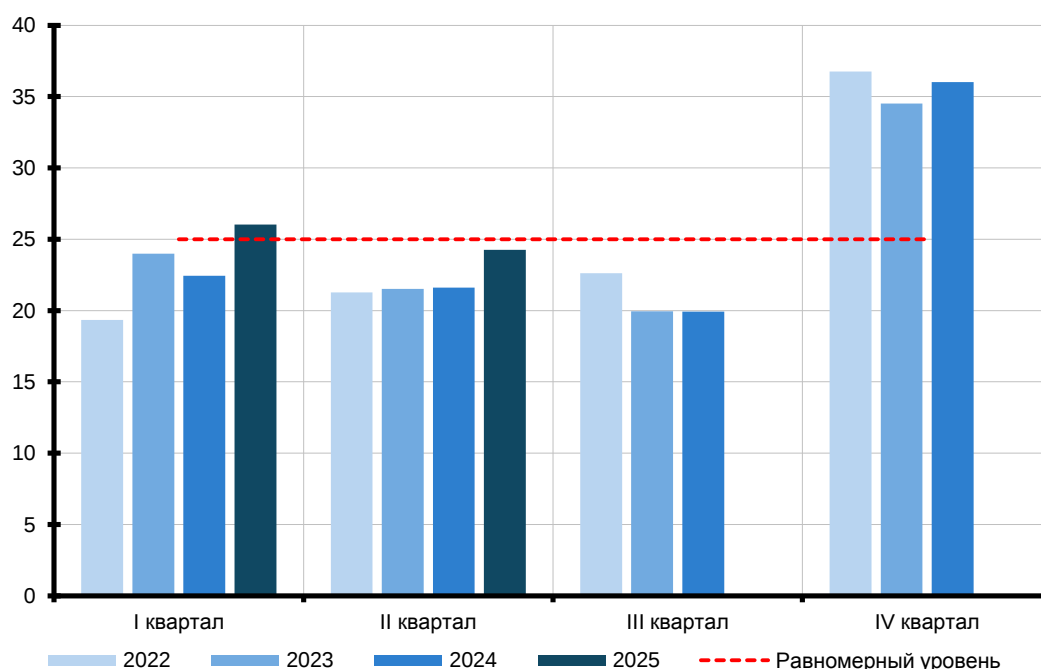


Рисунок 11. Внутригодовая динамика исполнения расходов федерального бюджета в 2022-2025 гг., в %

На данный момент увеличенное авансирование следует рассматривать в качестве необходимой меры для обеспечения достаточного финансирования приоритетов структурной трансформации. Эта практика, зарекомендовав себя в качестве результативного способа повышения стабильности и устойчивости экономики, в перспективе может быть продолжена в том или ином виде с учётом контроля возможных рисков.

IV. Структурное расширение расходов государственного бюджета обусловило необходимость соответствующего увеличения его доходного потенциала. Поскольку устойчивое финансирование долгосрочных расходов невозможно за счёт временных мер или конъюнктурных поступлений, это требует структурной перестройки доходной базы. На текущем этапе эффект проведённой налоговой реформы (расширение прогрессивной шкалы НДФЛ, повышение ставки налога на прибыль, корректировка упрощённой системы налогообложения) позволяет покрывать прирост долгосрочных бюджетных обязательств. Тем не менее в условиях снижения долгосрочного уровня нефтегазовых доходов или нового наращивания расходов вопрос о необходимости дальнейших налоговых новаций вновь окажется на повестке.

V. Стратегия управления средствами ФНБ претерпела значительные (и долгожданные) изменения, следствием чего стала трансформация Фонда из «кубышки» в работающий механизм финансирования инфраструктурных проектов. Совокупные инвестиции ФНБ в 2022-2025 гг. составили порядка 4 трлн руб. и были направлены на строительство объектов дорожно-транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры. При этом инвестирование происходит на возвратной основе – за счёт приобретения долговых бумаг российских компаний, которые отражаются в составе неликвидных активов Фонда (Рисунок 12).

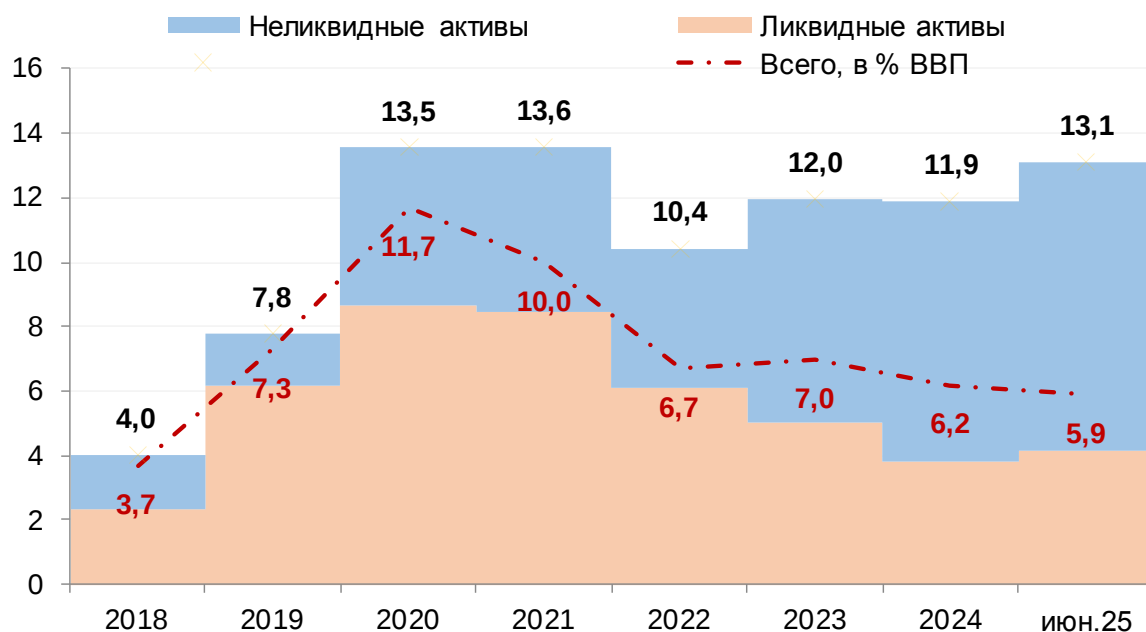


Рисунок 12. Динамика и структура ФНБ в 2018 – июнь 2025, трлн руб. и % ВВП

Резюмируя, можно сказать, что активная бюджетная политика наряду с другими направлениями экономической политики помогла преодолеть сложное пятилетие. Сочетая тактические меры по нейтрализации шоков (пандемия, санкции) со стратегической поддержкой структурной трансформации экономики, она обеспечила достижение ключевых социально-экономических показателей, близких к изначальным планам (Таблица 1).

Таблица 1. Сравнение некоторых параметров базового сценария долгосрочного бюджетного прогноза и фактических значений

(среднее за период)	Прогноз на 2019-2024	Факт
ВВП, темп роста	2,7	2,1
ИПЦ, темп роста	4,0	7,5
Urals, долл. Барр	57,7	63,8
Курс доллара, руб.	65,1	76,1
Инвестиции, темп роста	6,1	5,7
Реальные располагаемые доходы населения, темп роста	2,0	3,4
Уровень безработицы, %	4,7	4,1
Сальдо бюджетной системы, % ВВП	0,7	-1,1
Государственный долг, % ВВП	15,5	14,8

В докладе НИУ ВШЭ⁸, посвящённом итогам реализации национальных проектов в 2018–2024 гг., сделан вывод о высокой результативности данного инструмента с точки зрения достижения целей национального развития. На наш взгляд, существенная доля успешного выполнения (и перевыполнение) целевых показателей определяется их актуализацией в рамках антикризисной повестки (льготная ипотека, расширение мер социальной поддержки, импортозамещение и т. д.). Это обеспечило им приоритетное финансирование и ускоренную реализацию.

Этот опыт демонстрирует сильную сторону системы нацпроектов – способность фокусироваться на наиболее острых общественных потребностях и гибко адаптировать инструментарий. Концентрация ресурсов на критически важных в кризис направлениях позволила резко нарастить темпы достижения целей именно по этим приоритетам.

Для сохранения высокой результативности нацпроекты должны обладать адаптивностью и обеспеченностью ресурсами. Текущее реформирование системы нацпроектов сопровождается ростом их финансирования (Рисунок 13). По сути, основная цель такой модернизации «встроить» нацпроекты в изменившуюся реальность.

⁸ Национальные проекты: итоги и перезагрузка (Доклад НИУ ВШЭ). 2025. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/1068895697.pdf>

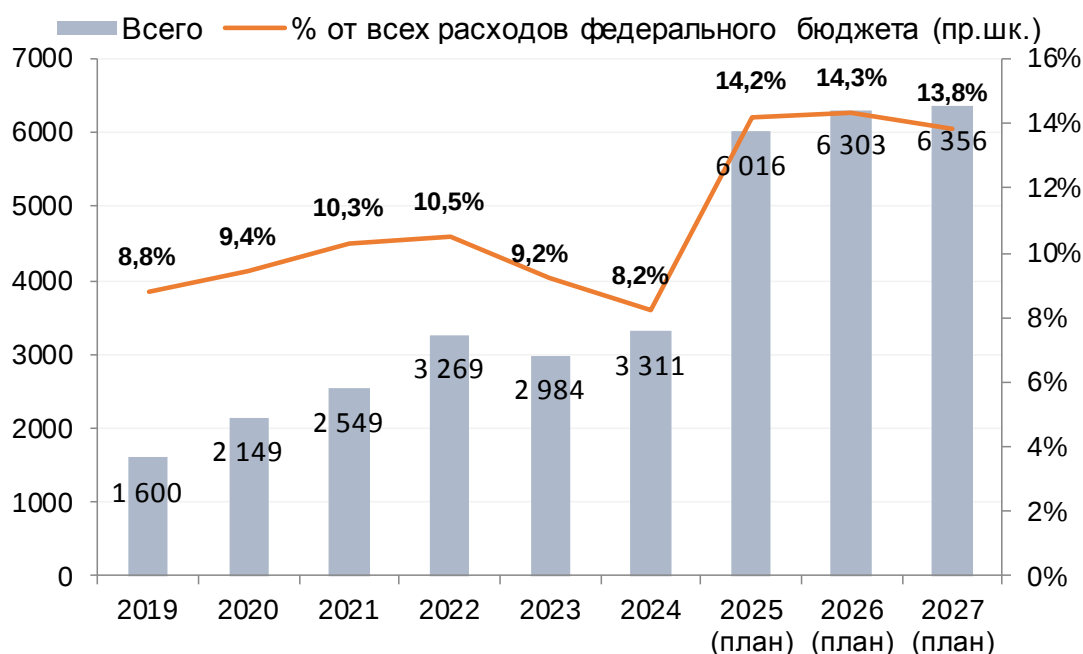


Рисунок 13. Фактические и плановые расходы на реализацию национальных проектов, млрд руб. и в %

Требования к адаптации бюджетно-налоговой политики

Результативность проводимой бюджетно-налоговой политики во многом зависит от выбора релевантной стратегии реагирования в зависимости от шока, определяющего циклический или структурный характер происходящих изменений. Актуальные вызовы определяют изменение именно долгосрочных социально-экономических условий.

Ввиду этого намеченная нормализация должна означать не просто возврат к докризисной рамке консервативной бюджетно-налоговой политики, а продолжение активной адаптации к новым долгосрочным условиям. В качестве таковых можно выделить продолжительную геополитическую конфронтацию, фрагментацию мировой экономики, происходящие социальные изменения, а также ускорение технологической гонки и вызванную этим потребность (переходящую в разряд экзистенциальной) достижения технологического суверенитета.

Для возможности ответа на актуальные и предстоящие вызовы бюджетная политика должна продолжать совершенствовать и адаптировать свои инструменты и механизмы – особенно в тех аспектах, которые могут

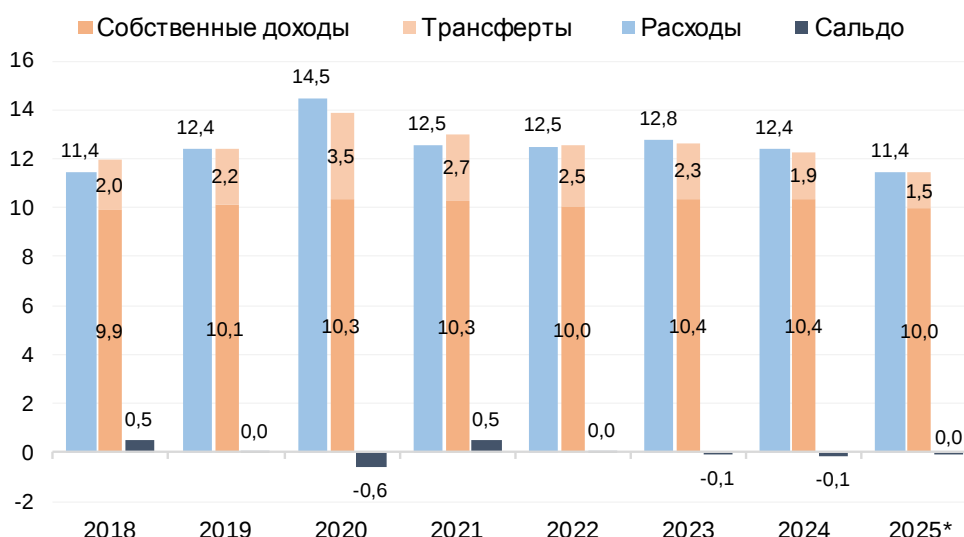
служить «узкими местами» расширения потенциала экономики. Наглядным примером таких болевых точек служит, во-первых, хроническое сдерживание государственных инвестиций, неизбежно страдающих в первую очередь при любых попытках бюджетной консолидации (Рисунок 14).



Рисунок 14. Темпы прироста бюджетных инвестиций и доля в общем объеме в 2017 – кв. 2025 гг., в %

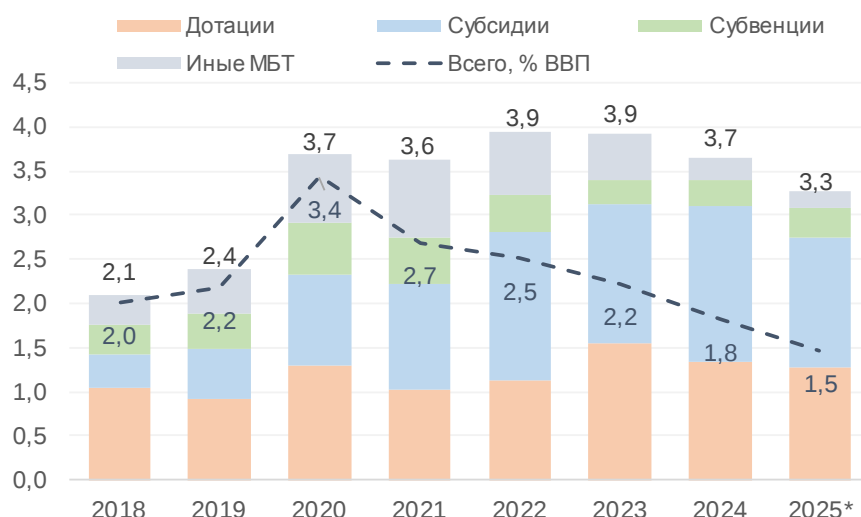
Во-вторых, не менее острой остается проблема недостаточности свободных ресурсов региональных бюджетов, существенно ограничивающая их способность самостоятельно финансировать программы развития. Эта ситуация определяется действием двух ключевых факторов: с одной стороны, диспропорциями в соотношении доходной базы и расходных обязательств (Рисунок 15), а с другой – снижением объема выделяемых из федерального центра межбюджетных трансфертов (Рисунок 16).

Сочетание этих факторов определяет напряжение в региональных финансах, что препятствует реализации проектов инвестиционной и социальной направленности на местах – в отсутствии поддержки федерального центра.



Примечание: * - на основании плановых проектировок

Рисунок 15. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2018 – 2025 гг., % ВВП



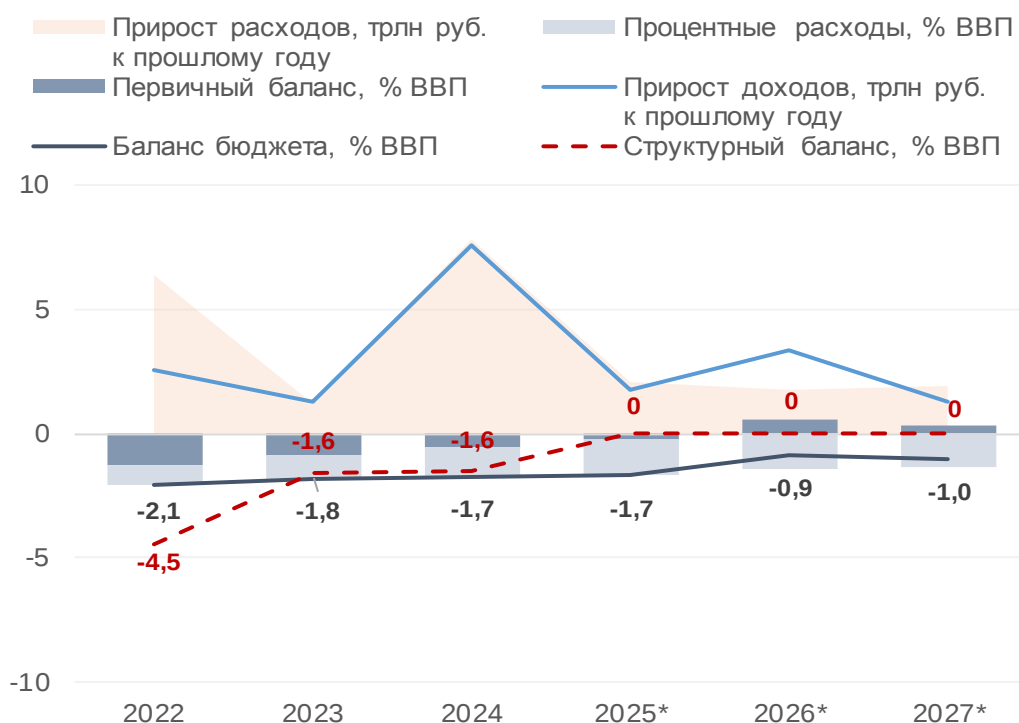
Примечание: * - на основании плановых проектировок

Рисунок 16. Динамика и структура межбюджетных трансфертов субъектам РФ в 2018 – 2025 гг., трлн руб. и % ВВП

В свою очередь, структурная адаптация бюджетной политики к существующим вызовам невозможна без пересмотра действующей конструкции бюджетного правила, механизм которого в его нынешнем виде перестаёт отвечать актуальным требованиям долгосрочно ориентированной бюджетной политики. Ключевая проблема заключается в несоответствии заявленной цели бюджетного правила (обеспечение структурной сбалансированности) и его фактического механизма.

Правило регулирует допустимые расходы, формально привязывая их к расчету структурного баланса. В соответствии с применяемой конструкцией непроцентные бюджетные расходы ограничиваются суммой всех ненефтегазовых доходов и базовой величиной нефтегазовых поступлений. Однако основной недостаток состоит в том, что этот расчет строится исключительно на основе нефтегазовых доходов. В условиях сокращения доли нефтегазовых поступлений в бюджет (в том числе, в результате проводимых налоговых новаций), а также возможного пересмотра «цены отсечения» вниз при падении нефтяных цен – это создаёт лишь видимость структурного баланса.

Такая конструкция фактически перестает выполнять функцию механизма, позволяющего балансировать бюджет в рамках делового или сырьевого цикла, фактически превращаясь в требование номинального первичного баланса, где бюджетные доходы $\sim$ непроцентные расходы (Рисунок 17).



Примечание: * - на основании актуального плана

Рисунок 17. Основные параметры федерального бюджета в 2022–2027 гг.

Такой подход, ориентированный прежде всего на поддержание номинального баланса бюджета, не представляется оптимальным. Для формирования одновременно устойчивого и содействующего национальному развитию государственного бюджета бюджетное правило должно быть ориентировано на достижение межвременной сбалансированности государственного бюджета. Это позволяет сохранять определённую мягкость бюджетно-налоговой политики для финансирования ключевых инвестиций в инфраструктуру, человеческий капитал и технологии. Данные вложения формируют основу экономического роста и, как следствие, определяют рост будущих налоговых поступлений, компенсирующий предыдущие дефициты и обеспечивающий долгосрочную бюджетную устойчивость.

В рамках актуализации бюджетного правила, требующей дальнейшей проработки и общественной дискуссии, наше предложение, учитывающее важность преемственности конструкции при необходимой адаптации, заключается в:

1. Сохранение существующей формулы расчета предельной величины госрасходов, что предполагает отказ от пересмотра цены отсечения ниже установленного уровня 60 долл. за баррель, что предотвратит неоправданное сжатие возможностей бюджета.
2. Использование в качестве целевого показателя первичный структурный дефицит федерального бюджета в размере 0,5-1% ВВП⁹ в период до 2030 г.
3. Целевым использованием данных средств должно стать финансирование бюджетных инвестиций, непосредственно решающих задачи структурной трансформации.
4. Финансирование дополнительных расходов может осуществляться за счет привлечения государственного долга, чей текущий уровень (Рисунок 6) позволяет реализовать это без угрозы долгосрочной устойчивости. При

⁹ Здесь важно отметить, что запланированная на 2022 г. нормализация бюджетной политики предполагала возобновление бюджетного правила, допускающего первичный структурный дефицит бюджета в размере 0,5% ВВП. Однако актуальные планы нормализации не содержат данного положения, что, на наш взгляд, не отвечает текущим вызовам.

этом на данный момент расходная часть бюджета имеет определённые резервы экономии на обслуживании долга и программ льготного кредитования в условиях ожидаемого снижения процентной ставки.

Данный подход позволит сохранить необходимые бюджетные стимулы для экономики, избежав риска «жесткой посадки», предотвратить секвестр критически важных для расширения потенциала экономики инвестиционных расходов. При этом такие изменения не нарушают (а скорее – поддерживают) принцип предсказуемости бюджетно-налоговой политики, поэтому они не представляют угрозы макроэкономической стабильности и не противоречат цели денежно-кредитной политики.

Таким образом, перед бюджетной политикой продолжает стоять цель адаптации к уже изменившимся и продолжающим меняться условиям. Это требует нахождения оптимального баланса между одновременным обеспечением устойчивых государственных финансов, макроэкономической стабильности, выполнения социальных обязательств, развития человеческого потенциала, наращивания обороноспособности и структурных преобразований национальной экономики.

Значительный масштаб актуальных вызовов обуславливает необходимость пересмотра отдельных принципов управления государственными финансами. Это предполагает критическое осмысление сложившихся подходов – от переоценки механизма фискальной устойчивости, до выработки новых механизмов перераспределения ресурсов бюджетной системы в полном соответствии со стратегическими приоритетами. Успешное решение этой задачи определит способность бюджетной политики быть действенным инструментом устойчивого национального развития.

*Материал подготовил:
эксперт Э.Ю. Аблаев*