



Этюд 10. Принципы и ориентиры бюджетно-налоговой политики на послезавтра¹

Резюме

Летом 2026 г. состояние государственных финансов снова оказалось среди ключевых тем экономической повестки. 19 июня Совет директоров Банка России снизил ключевую ставку более осторожным шагом, чем ожидалось, и отнес параметры бюджета к важным факторам будущей траектории денежно-кредитной политики. Ранее Правительство получило больше возможностей оперативно управлять расходами и внутренним финансированием дефицита в 2026 г. без внесения поправок в Закон о бюджете.

На этом фоне при обсуждении государственных финансов на первый план выходят порядок и характер восстановления бюджетных ограничений и выбор ориентиров, которые будут определять бюджетную политику на горизонте, выходящем за пределы текущего и даже следующего года.

В последние годы бюджетная система взяла на себя значительную часть нагрузки по адаптации экономики к новым условиям. Повышение налоговой нагрузки, использование резервов и рост расходных обязательств изменили условия, в которых проводится бюджетная политика.

После 2022 г. федеральный бюджет перешел к устойчиво дефицитной модели. В 2023–2025 гг. расходы составляли 18,6–20,0% ВВП при доходах 16,7–18,1% ВВП, в результате общий дефицит сохранялся в диапазоне 1,7–2,6% ВВП,

¹ В данной работе используются результаты проекта HSE-BR-2025-63, выполняемого в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2025-2027 гг.

структурный первичный дефицит составлял 1,2–1,6% ВВП. В 2026 г. разрыв между доходами и расходами, по оценке, увеличится до 3,0% ВВП при расходах 20,3% ВВП и доходах 17,3% ВВП, структурный первичный дефицит достигнет 1,8% ВВП. Сохранение отрицательного структурного баланса указывает на более устойчивый характер разбалансированности, связанной со сложившимся объемом обязательств и возможностями доходной базы бюджета (Рисунок 1).

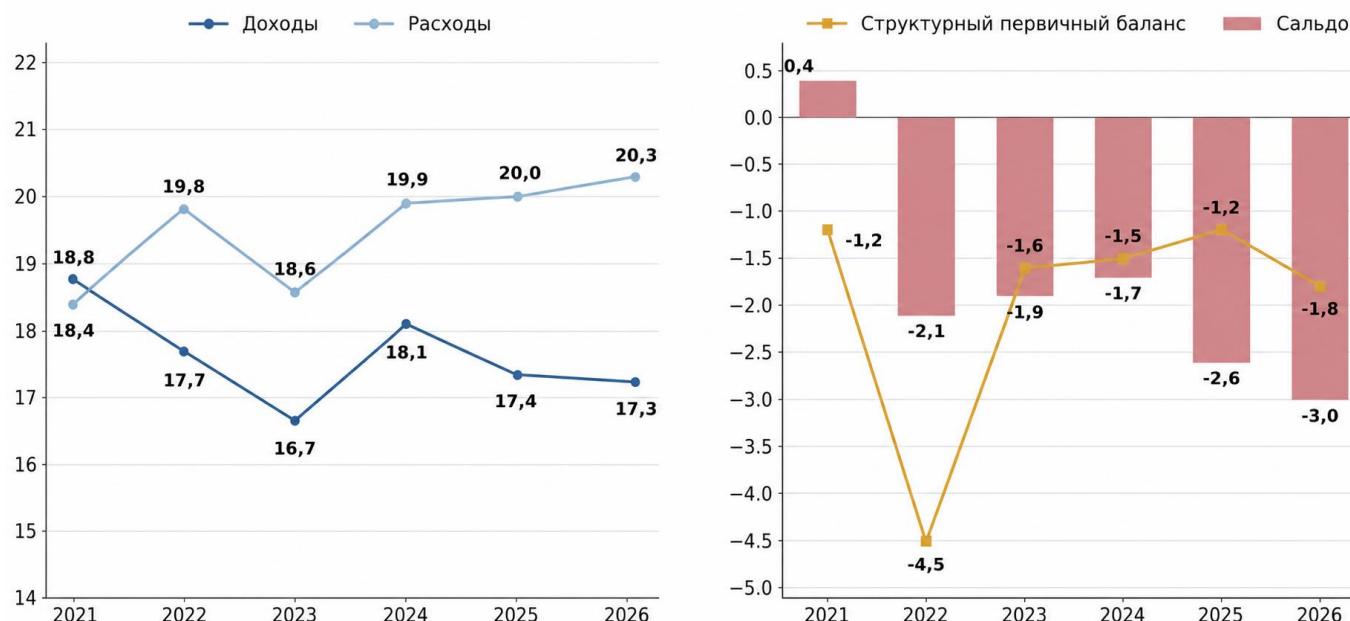


Рисунок 1. Доходы, расходы, сальдо и структурный первичный баланс федерального бюджета в 2021–2026 гг., % ВВП

Примечание: значения за 2026 г. являются оценкой автора.

Источник: Федеральное казначейство, Счетная палата, Минфин России, расчеты автора.

Перенос цели по возвращению структурной сбалансированности федерального бюджета на 2029 г. расширяет пространство для маневра в ближайшие годы, но делает более острым выбор между устойчивостью бюджетной системы и финансированием проектов развития.

В 2026 г. исполнение федерального бюджета столкнулось с теми же трудностями, что и в 2025 г., и, возможно, даже в более острой форме. В прошлом году охлаждение потребительского и инвестиционного спроса, снижение прибыли организаций и ухудшение внешней конъюнктуры на фоне укрепления курса рубля

ослабили нефтегазовые поступления и доходы от импорта. Эффект налоговых новаций оказался более ограниченным на фоне охлаждающейся экономической активности, тогда как сохранился высокий уровень расходов на финансирование оборонных, социальных и отдельных направлений развития.

В первые месяцы текущего года эти проблемы усилились. Рубль продолжил укрепляться, прибыль организаций снижалась, а расходы исполнялись еще более динамично. Улучшение ценовой конъюнктуры на мировых рынках энергоносителей дало доходной части «временную передышку», но она продолжает находиться под давлением крепкого рубля и санкционных ограничений. Дополнительное давление связано с внутренним рынком нефтепродуктов, где меры по стабилизации предложения требуют расширения демпферных выплат и отвлекают часть нефтегазовых поступлений на компенсации². Для региональных бюджетов и внебюджетных фондов напряжение сохраняется, поскольку слабая динамика собственных доходов сочетается с высоким уровнем социальных обязательств.

Такое напряжение пока смягчается низким государственным долгом, что обеспечивает более мягкое прохождение периода структурной трансформации. Однако рост потребности в заимствованиях требует определения и закрепления на долгосрочной основе предельно допустимого уровня государственного долга, значение которого может находиться в диапазоне 30-40% ВВП. Проведение бюджетно-налоговой политики в среднесрочной перспективе 2027–2029 гг. в этом смысле становится проверкой способности использовать сохранившееся пространство маневра для перехода к более устойчивым параметрам. Возврат к

² Топливный демпфер представляет собой механизм выплат из федерального бюджета нефтяным компаниям, компенсирующий часть разницы между экспортной доходностью и ценами реализации топлива на внутреннем рынке. В июле 2026 г. на фоне напряжения на рынке были введены временные ограничения на экспорт дизельного топлива, объявлено о начале импорта нефтепродуктов, а действие демпфера распространено на импортный бензин и бензин, произведенный путем смешения компонентов.

бюджетным ограничениям должен сочетаться с «защитой» бюджета развития и более стабильными параметрами налогообложения.

Долгосрочная потребность в устойчивом финансировании национальной безопасности, социальной сферы, инфраструктуры и технологической модернизации сохранится. Ресурсы для этих направлений должны формироваться прежде всего за счет экономического роста, а не перманентного повышения налоговой нагрузки.

В этой логике новая редакция Концепции повышения эффективности бюджетных расходов должна закрепить элементы более зрелой модели бюджетной стратегии, включая регулярную подготовку долгосрочного прогноза, заблаговременное обсуждение значительных налоговых и бюджетных новаций, а также независимую оценку эффекта от уже реализованных мер.

Особенности исполнения бюджета в 2025–2026 гг.

В исходных параметрах федерального бюджета на 2025 г. были заложены более благоприятные макроэкономические условия по сравнению с фактически сложившимися (Таблица 1). Рост ВВП составил 1,0% при прогнозе 2,5%, инвестиции в основной капитал сократились на 2,3% при ожидавшемся увеличении, средняя цена Urals оказалась на 14 долл./барр. ниже исходного ориентира, рубль был заметно крепче заложенного курса.

Такое расхождение нетипично для бюджетного планирования, при котором доходная часть обычно рассчитывается на основе достаточно сдержанных оценок, позволяющих сохранить пространство для маневра при ухудшении внешних и внутренних условий. В результате расчет доходной части оказался в большей степени зависим от реализации благоприятного макроэкономического сценария, что сократило запас прочности бюджета при ухудшении фактических условий.

Таблица 1. Фактические и плановые макроэкономические параметры, заложенные в федеральный бюджет на 2025 г.

Показатель	Параметры ФЗ-419	Факт	Отклонение
ВВП, трлн руб.	214,6	214,3	-0,3
Темп роста ВВП, % г/г	2,5	1,0	-1,5 п.п.
Инвестиции в основной капитал, % г/г	2,1	-2,3	-4,4 п.п.
Оборот розничной торговли, % г/г	6,0	4,1	-1,9 п.п.
ИПЦ, декабрь к декабрю, %	4,5	5,6	+1,1 п.п.
Курс доллара США к рублю	96,5	83,4	-13,1
Средняя цена Urals долл./барр.	69,7	55,7	-14,0

Источник: Федеральный закон № 419-ФЗ, Счетная палата, Росстат, расчеты автора.

В 2022–2024 гг. федеральный бюджет значительно нарастил свои обязательства, в том числе в целях адаптации экономики к новым условиям. Но в 2025 г. финансировать более высокий уровень расходов пришлось уже при более слабой динамике доходов, при этом характерной чертой исполнения стала практика опережающего финансирования отдельных направлений в течение года. В результате отклонение от исходных параметров проявилось прежде всего в росте дефицита и сохранении структурного первичного дефицита (Таблица 2).

Таблица 2. Фактические и плановые параметры исполнения федерального бюджета в 2024–2025 гг., трлн руб.

Показатель	Факт 2024 г.	Параметры ФЗ-419	Факт 2025 г.	Отклонение, трлн руб.
Доходы	36,7	40,3	37,3	-3,0
Нефтегазовые доходы	11,1	10,9	8,5	-2,5
Ненефтегазовые доходы	25,6	29,4	28,8	-0,6
в том числе связанные с внутренним производством	12,6	15,8	16,7	+0,9
в том числе связанные с импортом	6,3	7,2	5,4	-1,8
Расходы	40,2	41,5	42,9	+1,5

Сальдо	-3,5	-1,2	-5,7	-4,5
Ненефтегазовый дефицит	-14,6	-12,1	-14,1	-2,0
Структурный первичный баланс, % ВВП	-1,5	0	-1,2	-1,2

Источник: Федеральный закон № 419-ФЗ, Федеральное казначейство, Счетная палата, расчеты автора.

Охлаждение внутреннего спроса и снижение прибыли отразились на доходах, связанных с внутренним производством, а внешняя конъюнктура и крепкий рубль уменьшили нефтегазовые поступления и доходы от импорта. Важно, что недобор возник сразу по нескольким видам поступлений, зависящим как от внешних условий, так и от внутренней экономической активности.

В предшествующие годы снижение одних поступлений федерального бюджета, как правило, компенсировалось ростом других, что давало дополнительный ресурс для исполнения расходных обязательств. В 2022 г. высокие нефтегазовые доходы сглаживали более напряженную динамику ненефтегазовых поступлений, в 2023 г. рост ненефтегазовых доходов смягчал уже спад нефтегазовых поступлений, а в 2024 г. сложился почти фронтальный рост доходов.

В 2025 г. одновременно ухудшились внешние и внутренние условия формирования доходов. Снижение цены Urals и укрепление рубля сократили нефтегазовые поступления, замедление экономики ограничило рост ненефтегазовых доходов. В результате их прирост не смог полностью компенсировать сокращение нефтегазовых поступлений, что осложнило исполнение бюджета (Таблица 3).

Наиболее заметные отклонения от исходных параметров пришлись на нефтегазовые доходы, ввозной НДС, ввозные пошлины и утилизационный сбор. Снижение прибыли организаций заметно скорректировало ожидаемый эффект от повышения ставки налога на прибыль. По утилизационному сбору недобор был связан прежде всего с более слабым ввозом автомобилей, особенно новых

легковых машин, на которые приходилась значительная часть ожидаемых поступлений по этому сбору.

Таблица 3. Основные отклонения доходов федерального бюджета от Федерального закона № 419-ФЗ в 2025 г., млрд руб.

Показатель	ФЗ-419	Факт	Отклонение, млрд руб.	Отклонение, %
Доходы всего	40 296	37 284	-3 012	-7,5
Нефтегазовые доходы	10 936	8 477	-2 460	-22,5
НДС всего	15 456	14 571	-886	-5,7
Внутренний НДС	9 865	10 421	+556	+5,6
Ввозной НДС	5 592	4 150	-1 442	-25,8
Внутренние акцизы	1 124	1 386	+261	+23,3
Ввозные акцизы	247	196	-51	-20,7
Ввозные пошлины	1 384	1 047	-337	-24,4
Налог на прибыль организаций	4 186	3 937	-250	-6,0
Утилизационный сбор	2 011	1 173	-839	-41,7

Источник: Федеральный закон № 419-ФЗ, отчет об исполнении федерального бюджета за 2025 г., расчеты автора.

В январе-июне 2026 г. динамика исполнения расходов федерального бюджета стала еще активнее, чем годом ранее, при этом динамика поступлений в бюджет оставалась сдержанной (Рисунок 2).

За шесть месяцев доходы составили 18,6 трлн руб., или 46,2% годового плана, против 17,6 трлн руб. и 43,7% годом ранее. Расходы достигли 24,4 трлн руб., или 55,3% годовых назначений, против 21,0 трлн руб. и 50,5% в январе-июне 2025 г. Опережающее исполнение расходов отчасти связано с ранним заключением контрактов и авансированием, однако к середине года его масштаб уже повышает вероятность увеличения общего объема расходов по итогам текущего года.

Такое сочетание сопоставимого с прошлым годом уровня исполнения доходов и заметно более высоких темпов исполнения расходов повышает вероятность значительного превышения показателя дефицита, заложенного в законе о бюджете. Финансирование дополнительного дефицита, скорее всего, будет реализовано за счет размещения долговых ценных бумаг и уменьшения остатков на счетах.

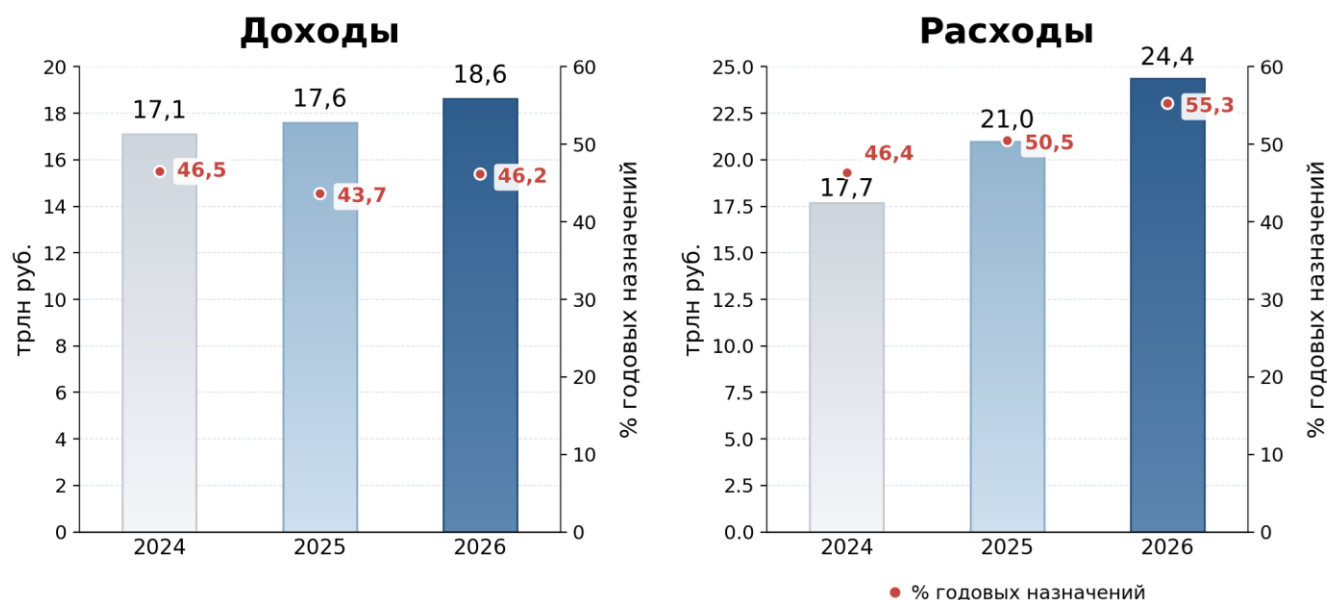


Рисунок 2. Исполнение доходов и расходов федерального бюджета за 6 месяцев в 2024–2026 гг., трлн руб. и % годовых назначений

Источник: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты автора.

По итогам января–июня 2026 г. накопленный дефицит федерального бюджета составил 5,7 трлн руб. против 3,4 трлн руб. годом ранее. После достижения 6,0 трлн руб. в мае отрицательное сальдо несколько сократилось, однако по-прежнему заметно превышает показатели предыдущих лет (Рисунок 3).

Даже при сохранении во втором полугодии цен Urals выше 60 долл./барр. и стабильных объемов добычи и экспорта сохраняются факторы, способные снижать нефтегазовые поступления. Один из них связан с расширением демпферных

выплат для стабилизации внутреннего рынка топлива.³ В целях предотвращения дефицита топлива власти распространяют действие демпфера на импортный бензин и бензин, произведенный через смешение компонентов. Такие меры поддерживают предложение на внутреннем рынке, одновременно отвлекая часть нефтегазовых поступлений на компенсационные выплаты.

С учетом уже накопленного отрицательного сальдо и дополнительных рисков для доходной части, дефицит федерального бюджета по итогам 2026 г., по оценке, может составить порядка 7 трлн руб.

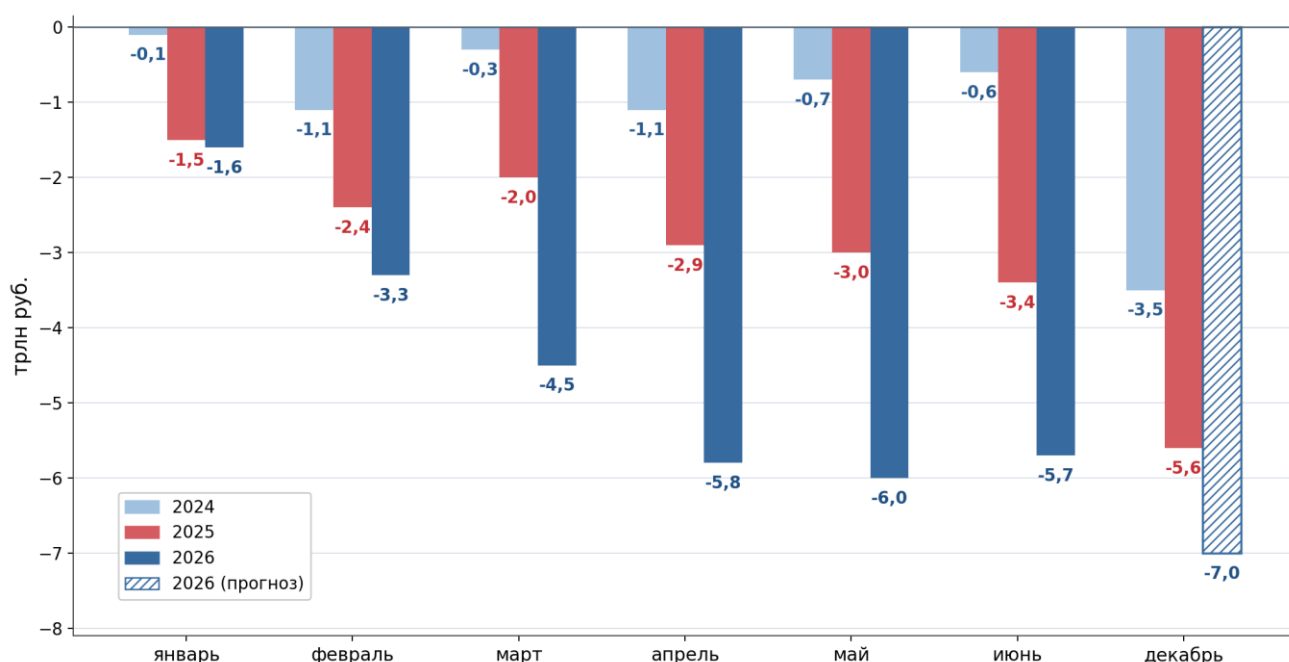


Рисунок 3. Накопленное сальдо федерального бюджета за 6 месяцев 2024–2026 гг. и оценка на конец 2026 г., трлн руб.

Источник: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты автора.

Совокупный дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам 2025 г. превысил 1,5 трлн руб., или 0,7% ВВП, что является сопоставимым с дефицитом бюджетов регионов в кризис 2020 г. При этом изначальные прогнозы предполагали гораздо более умеренное значение дефицита (52 млрд руб.).

³ ГД приняла поправки в Налоговый кодекс для стимулирования производства топлива. URL: <https://tass.ru/ekonomika/27851861>

Наиболее существенные дефициты сформировали бюджеты относительно финансово устойчивых регионов ввиду чувствительности их доходов к охлаждению экономической активности (Таблица 4).

Таблица 4. Крупнейшие дефициты консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2025 г., млрд руб.

Субъект РФ	Дефицит
г. Москва	236,6
Ямало-Ненецкий автономный округ	90,3
Челябинская область	73,1
Тюменская область	71,7
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	69,0
Нижегородская область	67,6
г. Санкт-Петербург	65,6
Кемеровская область	61,1
Новосибирская область	55,5
Сахалинская область	53,3
Самарская область	50,1
Пермский край	48,3

Источник: Электронный бюджет, расчеты автора.

На региональном уровне замедление экономического роста прежде всего сказывается на собственных доходах субъектов РФ. Снижение прибыли, начавшееся в 2025 г., продолжается в 2026 г. и сдерживает поступления налога на прибыль, который формирует значительную часть доходов региональных бюджетов.

При этом существенная часть социальных обязательств приходится именно на бюджеты субъектов РФ. Уже в I квартале 2026 г. суммарный профицит региональных бюджетов снизился до 140 млрд руб. против 335 млрд руб. годом ранее, а число субъектов с дефицитом увеличилось до 56 против 46 годом ранее (Рисунок 4).

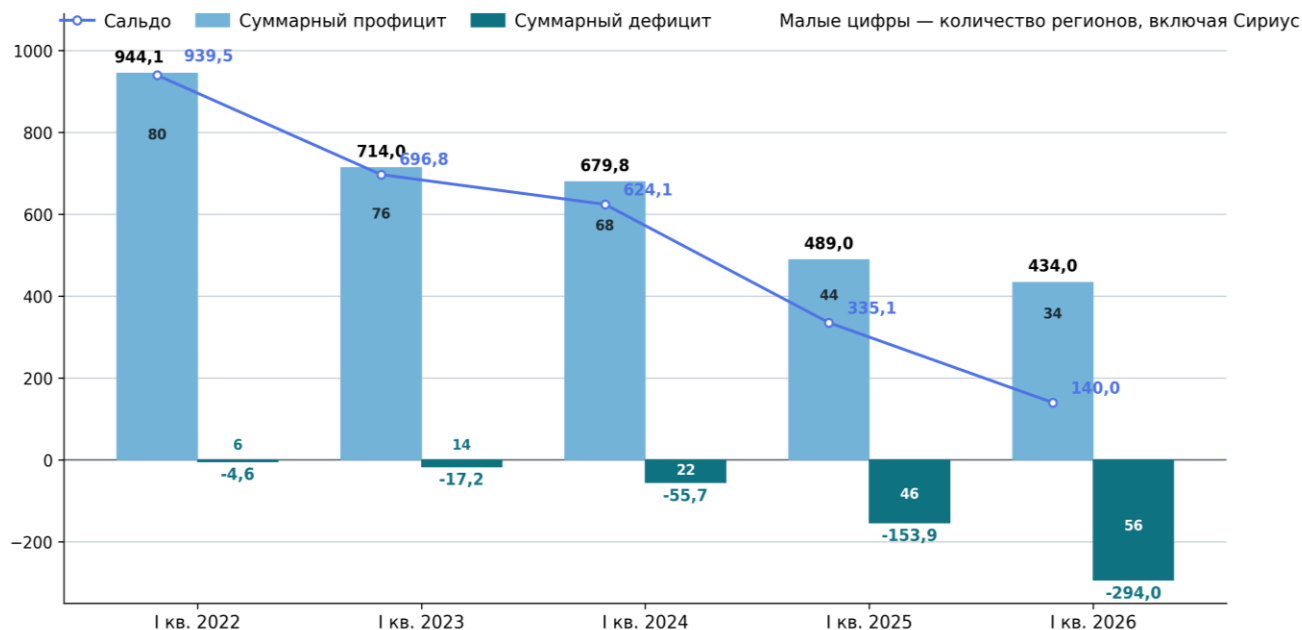


Рисунок 4. Сальдо региональных бюджетов в I квартале 2022–2026 гг., млрд руб.

Источник: Счетная палата, Федеральное казначейство, расчеты автора.

Положение бюджетов государственных внебюджетных фондов пока остается относительно устойчивым. В 2025 г. рост страховых взносов позволял финансировать увеличение пенсионных и медицинских расходов, а дефицит Социального фонда России (СФР) во многом покрывался за счет остатков прошлых лет. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС) завершил год с профицитом.

Вместе с тем замедление экономики и доходов населения может ограничить поступления страховых взносов в 2026–2027 гг., тогда как пенсионные, социальные и медицинские обязательства продолжают расти. В результате может увеличиться потребность фондов в федеральных трансфертах, что следует учитывать при формировании параметров федерального бюджета.

Параметры исполнения бюджетов внебюджетных фондов в 2025 г.

В 2025 г. страховые взносы в Социальный фонд России увеличились на 16,2%, опередив рост расходов на пенсионное обеспечение, составивший 12,3%. При этом

общий объем доходов фонда сократился на 2,8%, расходы выросли на 8,1%, а дефицит достиг 1,24 трлн руб. Он носил во многом технический характер, поскольку часть расходов финансировалась за счет накопленных остатков прошлых лет. Рост страховых взносов при этом опережал увеличение расходов на пенсионное обеспечение.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования завершил 2025 г. с профицитом 0,08 трлн руб. Доходы фонда увеличились на 14,9%, расходы на 12,3%, страховые взносы на обязательное медицинское страхование на 15,2%. По итогам I квартала 2026 г. у Социального фонда России сложился профицит, тогда как дефицит ФФОМС был профинансирован за счет сокращения остатков.

Таблица 5. Отдельные параметры исполнения бюджетов внебюджетных фондов в 2025 г., трлн руб. и %

Показатель	2024 г.	2025 г.	Прирост, трлн руб.	Прирост, в %
Социальный фонд России				
Доходы	16,83	16,36	-0,47	-2,8
Расходы	16,28	17,60	+1,32	+8,1
Сальдо бюджета	+0,55	-1,24	-1,79	—
Страховые взносы	10,68	12,41	+1,73	+16,2
Расходы на пенсионное обеспечение	11,11	12,49	+1,38	+12,3
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования				
Доходы	3,87	4,45	+0,58	+14,9
Расходы	3,89	4,37	+0,48	+12,3
Страховые взносы на ОМС	3,34	3,84	+0,51	+15,2
Сальдо бюджета	-0,02	+0,08	+0,10	—
Федеральные трансферты	0,49	0,54	+0,05	+10,4

Источник: Счетная палата, расчеты автора.

Заявления руководства Минфина России о постепенном сокращении дефицита и выходе к первичному балансу к 2029 г. предполагают более длительный горизонт бюджетной консолидации. Такое решение предоставляет

властям пространство для маневра в период охлаждения экономики и снижает риск резкого сокращения расходов. Для сохранения доверия к заявленной бюджетной траектории вместе с ней должны быть определены порядок восстановления бюджетных ограничений и конкретные меры, которые позволят компенсировать более продолжительную разбалансированность бюджета.

Отдаление сроков нормализации бюджетной политики уже учитывается при оценке среднесрочных инфляционных рисков и возможностей смягчения денежно-кредитных условий. На пресс-конференции по итогам заседания Совета директоров Банка России 19 июня 2026 г., на котором ставка была снижена более осторожно, чем ожидалось, председатель Банка России обозначила рост проинфляционных рисков как следствие более стимулирующей бюджетной политики на среднесрочном горизонте.

Продолжительность бюджетной консолидации и более осторожная позиция Банка России вновь выводят на первый план вопрос о координации бюджетной и денежно-кредитной политики. При этом оценка степени мягкости бюджета не может основываться только на величине номинального дефицита. Она зависит от фазы экономического цикла, причин отклонения доходов от плана, состава расходов, сроков их исполнения и источников финансирования. В условиях охлаждения экономики часть дефицита может быть связана с циклическим замедлением доходов, поэтому его увеличение не всегда означает сопоставимое усиление бюджетного импульса.

Для согласования решений фискальным и монетарным властям требуется сопоставимая оценка долгосрочной бюджетной позиции, учитывающая устойчивый уровень доходов и состояние экономики. Обычно для такой оценки используется показатель структурного баланса. Однако степень его достоверности зависит от выбранной методики расчета, что должно выйти на передний план при обсуждении долгосрочных бюджетных ориентиров.

Условность расчетов показателя структурного баланса бюджета

Структурный баланс бюджета относится к расчетным показателям, значение которых зависит от выбранных предпосылок. Для бюджетной политики особенно важны оценка долгосрочного устойчивого уровня поступлений и учет состояния экономики. Занижение устойчивых поступлений будет требовать чрезмерного сокращения расходов, а их завышение приведет к более высокому уровню расходов, чем позволяют долгосрочные возможности бюджета. Методика расчета структурного баланса влияет на оценку текущего дефицита и на допустимый темп бюджетной консолидации.

В 2022–2026 гг. фискальные власти несколько раз отступали от выполнения предписаний бюджетного правила, повторяя опыт 2000–2010-х гг., когда крупные шоки требовали временного отхода от ограничений. Для долгосрочной устойчивости важны продолжительность и частота таких отклонений, а также порядок восстановления действия ограничений после завершения шокового периода.

В 2025–2026 гг. прежняя привязка к нефтегазовой цене отсечения хуже совмещается с высокой волатильностью сырьевой конъюнктуры, ростом долгосрочных обязательств и увеличением ненефтегазовой части доходов. Согласно оценкам, представленным в аналитической записке сотрудников Банка России и отражающим личную позицию авторов, долгосрочно устойчивая цена Urals может составлять 54–72 долл./барр. при сохранении текущей климатической политики и 43–48 долл./барр. при ее ужесточении.⁴

Широкий диапазон оценок означает, что выбрать одно значение цены отсечения и затем придерживаться его в долгосрочной перспективе крайне трудно. При низкой базовой цене в годы более высоких фактических цен будет усиливаться

⁴ Банк России. Устойчивость на текущей основе: долгосрочная устойчивая цена на нефть. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/193815/analytic_note_20260619_dip.pdf

давление на использование дополнительных поступлений. Если целевой показатель допускает структурный дефицит, может возникнуть парадоксальная ситуация, при которой нефтегазовые доходы направляются в ФНБ, а дефицит финансируется дорогими внутренними заимствованиями.

Возможное решение этой проблемы, предложенное сотрудниками Банка России, связано с установлением базовой цены ближе к нижней границе диапазона и ускоренным пополнением ФНБ при значительном превышении фактической цены нефти над ориентиром. Часть накоплений при таком подходе может использоваться для внутренних инвестиций. Экономически эта логика понятна, поскольку позволяет совместить осторожность в оценке сырьевых доходов и финансирование целей развития.

Однако в нынешних политических и институциональных условиях такой подход может оказаться непрозрачным и слишком дискреционным. Возникает риск бюджетного импульса вне контура федерального бюджета, что будет конфликтовать с целями самого Банка России. Показательным остается опыт сделки с покупкой акций Сбербанка, когда формально допустимая операция по инвестированию средств ФНБ создала возможности для решения текущих бюджетных потребностей в обход бюджетного правила.

Целевой показатель сальдо федерального бюджета, сосредоточенный преимущественно на сглаживании сырьевой конъюнктуры, может некорректно отражать степень сбалансированности федерального бюджета на структурном уровне. Цена Urals может находиться выше отсечки в период, когда внутренний спрос уже охлаждается. В такой ситуации ненефтегазовые доходы складываются ниже уровня, соответствующего более устойчивому состоянию экономики. При отсутствии циклической корректировки временный недобор поступлений может быть отнесен к структурной части дефицита, что приведет к завышенной оценке необходимого масштаба консолидации.

В фазе перегрева возникает обратный риск. Временно высокие ненефтегазовые доходы могут быть учтены как часть устойчивой доходной базы, что приведет к занижению структурного дефицита.

Более объективная и достоверная оценка структурного баланса должна учитывать состояние экономического цикла в целом. В период охлаждения часть выпадающих доходов может иметь временный характер, поэтому прежняя концентрация на нефтегазовой компоненте становится недостаточной. Цена отсечения может оставаться инструментом оценки базовой части нефтегазовых доходов, но главный ограничитель должен опираться на допустимую траекторию долга, стоимость его обслуживания и устойчивость будущих поступлений. Именно здесь структурный баланс и долговой ориентир должны дополнять друг друга.

Государственный долг как целевой ориентир

Низкий государственный долг остается важным преимуществом отечественной бюджетной модели. На ПМЭФ-2026 Президент России отдельно отметил, что уровень государственного долга остается низким по международным меркам⁵. Запас прочности прошлых лет был обеспечен более осмотрительной политикой, действием бюджетного правила и накоплением резервов. В последние годы значение государственного долга постепенно повышается, поскольку он все в большей степени используется как источник финансирования дефицита и связанных с ним процентных расходов.

Заимствования могут сглаживать временное снижение поступлений при охлаждении деловой активности и позволяют избежать резкого сокращения расходов. Однако по сравнению с накопленными резервами долговое финансирование переносит часть нагрузки на будущие периоды, поскольку новые

⁵Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/79956>

размещения формируют процентные платежи и зависят от условий на внутреннем финансовом рынке.

На данный момент расходы на обслуживание государственного долга становятся все более существенным обременением для федерального бюджета. В 2021 г. процентные расходы составляли около 1,1 трлн руб., или 4,4% расходов федерального бюджета. К 2025 г. они выросли примерно до 3,2 трлн руб. и 7,5% расходов (Таблица 6). По объему финансирования эти расходы уже вошли в число пяти крупнейших функциональных направлений расходов, догоняя расходы на национальную экономику. Среднесрочные планы предполагают дальнейшее увеличение процентных расходов.

Таблица 6. Государственный долг и процентные расходы федерального бюджета в 2021–2028 гг., трлн руб. и %

Показатель	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Государственный долг, трлн руб.	20,9	22,8	25,6	29,0	35,1	43,7	48,4	53,8
Государственный долг, % ВВП	15,5	14,5	14,5	14,4	16,4	18,6	18,9	19,5
Процентные расходы, трлн руб.	1,1	1,3	1,6	2,3	3,2	3,9	4,6	4,9
Доля в расходах федерального бюджета, %	4,4	4,2	4,9	5,7	7,5	8,8	10,0	10,2
Процентные расходы к государственному долгу, %	5,3	5,7	6,3	7,9	9,1	8,9	9,5	9,1

Примечание: Значения на 2026–2028 гг. – параметры действующего бюджета.

Источник: Минфин России, Счетная палата, расчеты автора.

Даже при нулевом первичном балансе номинальный объем государственного долга может продолжать расти. В этом случае доходы бюджета покрывают расходы без учета процентных платежей, поэтому обслуживание долга сохраняет общий дефицит. Основная сумма погашаемых облигационных займов, как правило, рефинансируется за счет новых выпусков, а для выплаты процентов требуются дополнительные заимствования. В результате рефинансирование позволяет

поддерживать сложившийся объем долга, тогда как финансирование процентных расходов ведет к его дальнейшему увеличению.

Для динамики долговой нагрузки решающее значение имеет соотношение реальной стоимости обслуживания долга и темпов реального роста экономики. Если реальная ставка устойчиво превышает темпы роста, процентные обязательства увеличиваются быстрее, чем ВВП и связанная с ним доходная база бюджета. В такой ситуации долг приходится рефинансировать в возрастающем объеме, а отношение долга к ВВП повышается даже при нулевом первичном дефиците. Для стабилизации долговой нагрузки требуется первичный профицит, величина которого зависит от исходного уровня долга и разрыва между стоимостью заимствований и темпами экономического роста.

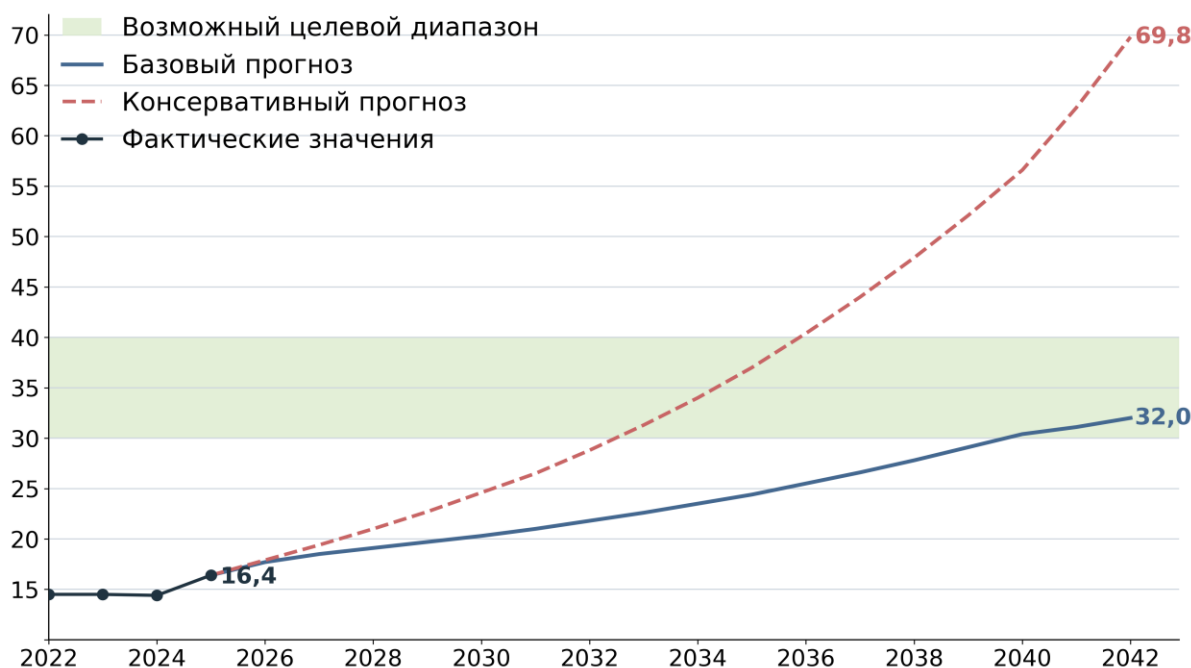


Рисунок 5. Траектории государственного долга в долгосрочном бюджетном прогнозе до 2042 г., % ВВП

Источник: Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2042 г., расчеты автора.

Параметры долгосрочного прогноза Минфина России предполагают рост государственного долга даже при соблюдении действующего бюджетного правила

и нулевом структурном первичном дефиците. В базовом варианте долг достигает 32% ВВП к 2042 г., в консервативном варианте приближается к 70% ВВП (Рисунок 5). Такой разброс слишком широк для выстраивания долгосрочной и предсказуемой бюджетной стратегии, поскольку за ним стоят разные состояния государственных финансов. В одном случае обслуживание долга остается управляемым, в другом начинает существенно ограничивать возможности государства по финансированию текущих обязательств и расходов развития.

С учетом этого предельно допустимый уровень государственного долга следует закрепить в качестве долгосрочного ориентира бюджетной политики. Целесообразно установить предупредительный долговой ориентир на уровне 30% ВВП и предельно допустимый уровень на отметке 40% ВВП. Такая конструкция оставляет запас до более высоких ограничений, применяемых в международной практике, и позволяет начать корректировку бюджетной траектории до возникновения существенных рисков для обслуживания долга.

При подготовке проекта федерального бюджета на следующие три года параметры долгосрочного бюджетного прогноза, включая траекторию государственного долга, следует актуализировать одновременно с новыми среднесрочными параметрами бюджета.

В такой конструкции предельно допустимый уровень госдолга должен задавать допустимый первичный дефицит, объем заимствований и, возможно, порядок использования резервов, если их доходность ниже стоимости заимствований. Если по расчетам госдолг отклоняется выше допустимого уровня, должны предполагаться меры по корректировке избыточного дефицита и/или источников финансирования. Это позволит сохранить возможность временных отклонений в случае шоков и в большей степени увязать среднесрочные решения с долгосрочной бюджетной устойчивостью.

Бюджетная политика в перспективе 2027–2029 гг.

При подготовке федерального бюджета на следующий трехлетний период основной задачей становится возвращение к более предсказуемой бюджетной модели. Заявленный выход к первичному балансу к 2029 г. задает направление бюджетной консолидации, однако ее качество будет зависеть от решений, принимаемых в бюджетной и налоговой политике. Сокращение дефицита должно сочетаться с более взвешенным подходом к расширению расходных обязательств и сохранением финансирования направлений, от которых зависят будущие возможности экономики.

Параметры бюджета целесообразно формировать исходя из осторожной оценки доходов и вероятности менее благоприятных макроэкономических условий. В сопроводительных материалах к проекту бюджета важно отражать последствия более слабого экономического роста, снижения сырьевых цен и сохранения высокой стоимости заимствований. Это позволит заранее оценить устойчивость выбранной траектории и определить возможные направления корректировки без резкого пересмотра расходов уже в ходе исполнения бюджета.

Среднесрочная предпосылка Минэкономразвития о цене российской нефти около 50 долл./барр. выглядит реалистичной при постепенной коррекции мировых котировок и сохранении дисконта. При таком ориентире нефтегазовые доходы уже не формируют дополнительного ресурса для расширения расходов. Сохранение приоритета социальных обязательств, обороны и безопасности потребует более строгого отбора остальных направлений и более осторожной оценки новых расходных решений.

В налоговой политике на первый план выходит восстановление долгосрочной определенности после многочисленных изменений последних лет и повышения совокупной нагрузки. Дальнейшее наращивание поступлений за счет быстро вводимых точечных мер сокращает горизонт планирования предприятий и

затрудняет реализацию проектов с длительным сроком окупаемости. Крупные изменения налоговых условий следует обсуждать заблаговременно, оценивая их влияние на инвестиционную активность, собственные доходы субъектов РФ и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Долгосрочные отношения государства и налогоплательщиков должны основываться на взаимных обязательствах. Со стороны государства требуется сохранение основных налоговых параметров, действующих специальных режимов для малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей, а также экономически обоснованных льгот. Для крупных инвестиционных проектов стабильность условий может дополнительно закрепляться в соглашениях о защите и поощрении капиталовложений, предусматривающих сохранение согласованных налоговых и регуляторных условий на период реализации проекта. Ответом бизнеса должны становиться сохранение и реинвестирование капитала внутри страны, рост вложений в производство, расширение выпуска и увеличение налоговых поступлений в последующие годы.

Более заметную роль в такой конструкции могут играть инструменты, связывающие предоставление налоговых преимуществ с модернизацией производства, включая инвестиционные налоговые кредиты и целевые налоговые вычеты. Возможности их применения целесообразно расширять также на региональном и муниципальном уровнях, в том числе для поддержки инвестиционной активности малого бизнеса (подробнее – [Этюд 1. Экономический рост и его стимулирование](#)). В этой логике федеральный инвестиционный вычет в размере 3% при действующих условиях применения остается слишком ограниченным стимулом для инвестиционной активности, в связи с чем при подготовке нового трехлетнего бюджета целесообразно рассмотреть расширение его параметров.

Приоритет социальных обязательств, обороны и безопасности обуславливает необходимость более избирательного подхода к финансированию остальных направлений. В такой ситуации бюджет развития должен формироваться отдельно и иметь определенную защиту от риска секвестирования. Инфраструктурные, производственные и технологические проекты имеют долгий горизонт реализации и требуют устойчивого финансирования. Особенно это относится к направлениям технологического лидерства, где высокий рыночный риск повышает значение государственной поддержки, а перерывы в финансировании затягивают подготовку мощностей и выход на серийный выпуск.

О финансировании национальных проектов технологического лидерства

По итогам исполнения федерального бюджета в 2025 г. видно, насколько уязвимыми остаются сложные инвестиционные направления при пересмотре бюджетных параметров. Фактическое финансирование национальных проектов технологического лидерства составило около 202 млрд руб. при 324 млрд руб., заложенных в первой редакции бюджета (Таблица 7). Основные отклонения пришлись на промышленное обеспечение транспортной мобильности, средства производства и автоматизации, а также космическое направление. По беспилотным авиационным системам расходы оказались выше исходного уровня, что отражает более высокую готовность части мероприятий и наличие текущего государственного спроса.

Таблица 7. Расходы федерального бюджета на национальные проекты технологического лидерства в 2025 г., млрд руб.

Национальный проект	ФЗ-419	Факт	Отклонение	%
Всего	324,4	201,9	-122,5	-37,8
Космическая деятельность	10,0	0,0	-10,0	-100,0
Средства производства и автоматизации	52,2	11,8	-40,4	-77,4

Новые материалы и химия	9,4	5,7	-3,7	-39,4
Промышленная транспортная мобильность	169,7	102,2	-67,5	-39,8
Сбережение здоровья	5,7	4,8	-0,9	-15,1
Продовольственная безопасность	14,6	13,6	-1,0	-6,8
Беспилотные авиационные системы	32,7	35,2	+2,5	+7,6
Новые атомные и энергетические технологии	30,1	28,6	-1,5	-5,1

Источник: Федеральный закон № 419-ФЗ, отчет об исполнении федерального бюджета за 2025 г., расчеты автора.

Отклонения по технологическим направлениям были связаны как с более низкими поступлениями, учитывавшимися при формировании ресурсной базы соответствующих программ, включая утилизационный сбор, так и с корректировкой расходов с учетом фактической готовности проектов. В авиационном направлении объем финансирования льготного лизинга зависел от сроков испытаний, производства и поставки отечественных самолетов, которые неоднократно сдвигались. При меньшем числе готовых воздушных судов и заключенных контрактов часть первоначально предусмотренных средств не могла быть использована в запланированные сроки. Таким образом, сокращение расходов отражало одновременно ограничения доходной части и приведение бюджетных назначений в соответствие с реальными возможностями производства и реализации программ.

Реализация бюджетно-налоговой политики в 2027–2029 гг. во многом определит основу, на которой будет строиться бюджетная стратегия следующего десятилетия. Новая трехлетка должна стать этапом перехода к более зрелой модели управления государственными финансами, в которой среднесрочные решения соотносятся с долгосрочными приоритетами и ограничениями. Формирование

такой модели становится центральной задачей бюджетной стратегии на перспективу.

Приоритеты бюджетной стратегии в долгосрочной перспективе

Важно быть готовыми к тому, что на горизонте 2030–2040 гг. бюджетно-налоговая политика будет проводиться при более сложном сочетании задач и ограничений, чем когда-либо прежде. Потребность в устойчивом финансировании национальной безопасности, социальной сферы, инфраструктуры и технологической модернизации сохранится, тогда как рост процентных расходов, накопление долгосрочных обязательств и демографические сдвиги будут усиливать нагрузку на бюджет.

Дополнительные риски связаны с возможным снижением цен и мирового спроса на нефть, природный газ и уголь, изменением географии экспорта и сохранением ограничений на внешних рынках. Сокращение численности рабочей силы, недостаточный рост производительности, технологические ограничения и потребность в обновлении основного капитала могут сдерживать экономическую динамику и темпы роста бюджетных доходов.

В такой ситуации устойчивость государственных финансов все меньше может обеспечиваться за счет постоянного повышения налоговой нагрузки вслед за ростом обязательств. При длительном использовании этого подхода ухудшаются условия для инвестиций, занятости и расширения производства. Устойчивая доходная часть бюджета должна формироваться прежде всего через экономический рост, повышение производительности, расширение производства и увеличение источников поступлений, связанных с внутренней экономической активностью.

Расширение возможностей бюджета связано с тем, насколько точно расходы работают на увеличение производственного потенциала экономики. Сейчас важно, чтобы бюджетные ресурсы направлялись туда, где они снимают реальные

ограничения для роста, повышают отдачу частных инвестиций и создают условия для будущего прироста доходов. В среднесрочной перспективе к таким направлениям относятся транспортная, портовая, энергетическая и цифровая инфраструктуры. Их развитие повышает связность экономики, снижает логистические издержки, расширяет доступ к внутренним и внешним рынкам и улучшает условия для проектов в добыче, переработке, промышленности и экспортной логистике.

Отдельное значение имеет государственный спрос в стратегически значимых отраслях, где рынок формируется медленно и требует длинного горизонта планирования. К таким направлениям относятся гражданское авиастроение, беспилотные авиационные системы, станкостроение, отдельные сегменты приборостроения и радиоэлектроники. Здесь бюджетное финансирование должно сильнее увязываться с производственными результатами, отечественными технологиями, серийным выпуском и спросом со стороны экономики, чтобы поддержка превращалась в расширение производства, накопление компетенций и будущие доходы бюджета.

Национальные проекты в этой логике сохраняют особую роль, если они концентрируют ресурсы на направлениях с высокой долгосрочной отдачей, включая инфраструктуру, человеческий капитал и технологическое развитие. Их состав, сроки и параметры финансирования должны быть рассчитаны на среднесрочный горизонт, сопоставимый с корпоративным и бизнес-планированием, который обычно составляет от трех до семи лет (подробнее – [Этюд 1. Экономический рост и его стимулирование](#)). Это позволяет компаниям увязывать государственные приоритеты со своими инвестиционными программами, планами создания производственных мощностей и подготовки кадров.

При определении приоритетов и отдельных мероприятий национальных проектов целесообразно шире привлекать бизнес, особенно по направлениям, предусматривающим софинансирование. Такой подход позволяет учитывать реальные инвестиционные планы компаний и повышать вероятность того, что бюджетные расходы приведут к дополнительным частным вложениям. При более жестких бюджетных ограничениях критерий будущей отдачи должен становиться одним из главных при отборе таких расходов, поскольку именно он позволяет отличать меры, расширяющие возможности экономики, от простого увеличения бюджетных обязательств.

Прежняя Концепция повышения эффективности бюджетных расходов на 2019–2024 гг. была принята в период относительной стабилизации государственных финансов. Она закрепляла развитие государственных программ, внедрение обзоров расходов, совершенствование закупок, межбюджетных отношений, бюджетных инвестиций и финансовой отчетности. Эти направления сохраняют значение, поскольку через них выстраивается практическая организация бюджетного процесса.

Обновление Концепции происходит уже в иной ситуации. Бюджетно-налоговой политике требуется выйти за пределы точечной корректировки отдельных правил и получить долгосрочную рамку, в которой прямо связаны поддержка экономического роста, сохранение долговой устойчивости, предсказуемость налоговых условий, защита расходов развития и понятные принципы реакции государства на ухудшение внешних и внутренних условий. Новая редакция Концепции могла бы стать документом, закрепляющим такую логику на уровне самой техники бюджетного процесса.

Ее значение должно состоять в том, чтобы долгосрочное видение было встроено непосредственно в подготовку и рассмотрение бюджета, включая оценку долговой траектории, устойчивости доходов, обязательств субъектов РФ и

государственных внебюджетных фондов. Наряду с повышением эффективности действующих расходов требуется более тесная связь текущих решений с долгосрочной устойчивостью бюджетной системы и задачами экономического роста.

При выстраивании опорных элементов новой долгосрочной бюджетной стратегии целесообразно рассмотреть включение в бюджетный процесс нескольких положений:

- долгосрочный бюджетный прогноз актуализируется при подготовке очередного трехлетнего бюджета и сопровождается альтернативными расчетами при разных макроэкономических условиях, ценовой конъюнктуре, стоимости заимствований, объеме социальных обязательств и долговой нагрузке;

- значимые налоговые, расходные и таможенно-тарифные изменения до окончательного закрепления их параметров сопровождаются оценкой влияния на федеральный бюджет, субъекты РФ, внебюджетные фонды, бизнес и поступления последующих лет;

- обоснование крупных мер бюджетно-налоговой политики включает прогноз их макроэкономических и структурных эффектов, в том числе влияния на инвестиции, производство, занятость, производительность и потенциальные темпы роста;

- крупные проекты и меры поддержки после завершения оцениваются по достигнутым результатам, понесенным расходам и фактическому влиянию на инвестиции, выпуск, занятость и налоговые доходы;

- расширяется вовлечение бизнеса в бюджетный процесс, прежде всего при определении приоритетов национальных проектов, государственных программ и проектов с государственным софинансированием;

- парламентское рассмотрение бюджета опирается на более развитую аналитическую основу, включая независимую оценку макроэкономического прогноза, параметров бюджетного правила, долговой траектории и наиболее значимых решений с долгосрочными последствиями.

Контроль по итогам исполнения уже является важной частью бюджетной системы, однако значительная часть рисков возникает раньше, на этапе выбора параметров конкретной меры, сроков ее введения и источников финансирования. Предварительная оценка крупных решений должна проводиться до окончательного закрепления обязательств, сохраняя возможность изменить их параметры без последующей существенной корректировки бюджета.

Долгосрочное видение бюджетной политики должно быть прямо связано с текущими решениями. Значимые налоговые и бюджетные меры следует оценивать с учетом их влияния на устойчивость государственных финансов и долгосрочные темпы роста экономики. При таком подходе принципы долгосрочной стратегии получают отражение в реально проводимой бюджетной политике, а устойчивость государственных финансов становится основой для развития. Пока возможности для такой настройки сохраняются.

*Материал подготовил:
ведущий эксперт Аблаев Э.Ю.*