

Бюджетная политика

Роль бюджетной политики в обеспечении финансового и технологического суверенитета страны

Антон Германович Силуанов

ORCID: 0000-0001-6821-7888

Доктор экономических наук, декан финансового факультета,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
(РФ, 125993, Москва, Ленинградский пр., 49);
министр финансов Российской Федерации
(РФ, 109097, Москва, ул. Ильинка, 9)
E-mail: o0101@minfin.gov.ru

Аннотация

Обеспечение финансового и технологического суверенитета становится важным направлением экономических преобразований в современных условиях регионализации, нарушения цепочек создания стоимости и нерыночных торгово-финансовых ограничений. Бюджетно-налоговую и финансовую политику, обеспечивающую макроэкономическую стабильность и бесперебойность работы хозяйственного механизма, можно считать ключевыми составляющими финансового суверенитета страны. В настоящей статье особое внимание уделяется анализу реформ, проводившихся в течение последних десяти лет в России и позволивших создать одну из наиболее эффективных бюджетных систем в мире, снизив ее зависимость от нефтяной конъюнктуры и усилив ее контрциклические свойства. Ключевыми решениями в данном направлении стали модернизация бюджетных правил и повышение эффективности налоговой системы, в том числе налогового администрирования. Важность преобразований подтверждается успешным преодолением последствий пандемии коронавируса и беспрецедентного санкционного давления, а также обеспечением быстрой структурной перестройки российской экономики. Основными подходами к реализации бюджетной политики в кризисный период стали соразмерность бюджетной поддержки масштабам шоков, их адресный характер, сохранение приверженности стратегическим задачам и стимулирование структурных преобразований. С учетом наблюдаемых в настоящее время новых вызовов в работе описана среднесрочная модель развития российской экономики, важное место в которой отводится созданию необходимых условий для технологического развития, в том числе объясняется роль инструментов бюджетно-налоговой и финансовой политики, направленных на формирование долгосрочных источников финансирования, налоговых стимулов, точечных мер поддержки на различных стадиях технологического цикла. Подчеркивается важность дальнейших усилий по развитию независимой финансовой и платежной инфраструктуры, направленных на содействие свободной внешнеэкономической деятельности.

Ключевые слова: бюджетная политика, финансовый суверенитет, технологический суверенитет, бюджетное правило.

JEL: E62, O23.

Budgetary Policy

The Role of Fiscal Policy in Ensuring the Financial and Technological Sovereignty of the Country

Anton G. Siluanov*ORCID: 0000-0001-6821-7888*

Dr. Sci. (Econ.), Dean of the Faculty of Finance, Financial University
Under the Government of the Russian Federation;^a
Minister of Finance of the Russian Federation,^b
e-mail: o0101@minfin.gov.ru

^a 49, Leningradskiy pr., Moscow, 125993, Russian Federation

^b 9, Il'inka ul., Moscow, 109097, Russian Federation

Abstract

Financial and technological sovereignty is becoming an important driver of the economic transformation in response to current trends toward regionalization, disruption of value chains, and non-market trade and financial restrictions. Fiscal and financial policies that promote macroeconomic stability and unencumbered operation of economic mechanisms can be considered key components of a country's financial sovereignty. This article concentrates on analysis of the reforms carried out in Russia over the previous ten years. These reforms have facilitated creation of one of the world's most effective state budget systems, reduction of dependence on oil price volatility, and enhancement of countercyclicality. Revising budget rules and increasing the efficiency of the fiscal system, including tax administration, were the key decisions that enabled these changes. The importance of the reforms has been confirmed by their success in counteracting the consequences of the COVID-19 pandemic and the pressure from unprecedented sanctions while also ensuring rapid changes in the structure of Russia's economy. During the crisis period, the principal ways of implementing budget policy adhered to four main principles: maintaining due proportionality of budget support to the scale of shocks, targeting support, holding fast to strategic objectives, and encouraging structural transformations. This article addresses the new challenges ahead by outlining a medium-term development model for the Russian economy. This model envisions establishment of the conditions essential for technological advancement. It also highlights the role of fiscal and financial policy instruments in creating long-term financing sources, offering tax incentives, and providing targeted support measures throughout various stages of the technological cycle. The importance of continuing efforts to develop an independent financial and payment infrastructure aimed at facilitating free foreign economic activity is also emphasized.

Keywords: fiscal policy, financial sovereignty, technological sovereignty, budget rule.

JEL: E62, O23.

Введение

Сегодня мы стали свидетелями радикальных изменений как в российской экономике, так и в мировой финансово-экономической системе в целом. Происходят масштабные сдвиги в направлениях торговых потоков, мировая финансовая и платежная системы преобразуются под воздействием новых цифровых технологий, неизбежны преобразования в энергетике и на транспорте, а также во многих других сферах экономики. Одновременно с этим после периода бурной глобализации усилилась регионализация и локализация, в особенности это касается критически важных товаров и технологий, продовольствия и энергоносителей. В целом возросло внимание правительств к необходимости повышения самостоятельности и независимости в принятии экономических решений.

Российская экономика находится в эпицентре глобальной трансформации, что заставляет внимательно проанализировать возникающие трудности и открывающиеся возможности и найти ответы на актуальные вызовы. Бюджетно-налоговая и финансовая политика занимают важное место в процессе указанных изменений, создавая необходимые условия и стимулы для устойчивого социально-экономического развития. В настоящее время представляется важным также определить и роль, которую российская бюджетная политика играет в обеспечении финансового и технологического суверенитета страны в рамках современной экономической модели.

Бюджетная система Российской Федерации совсем недавно прошла серьезный стресс-тест по преодолению пандемии коронавируса, что потребовало значительных усилий, направленных на укрепление системы здравоохранения и поддержку экономики. При этом сохранялась устойчивость государственных финансов, увеличение государственного долга было незначительным по сравнению с другими крупными экономиками. В последние два года возросла значимость бюджета в обеспечении национальной обороны в сочетании с сохранением макроэкономической стабильности и созданием благоприятных условий для развития экономики и общества.

Представляется важным проанализировать шаги, которые были предприняты для совершенствования российской бюджетной политики в течение последних лет, а также выявить ключевые результаты, которых удалось достичь. В первую очередь будут рассмотрены итоги бюджетных реформ, проведенных в ответ на санкционные и структурные шоки 2014–2015 годов, которые позволили сформировать действенную систему принципов и ин-

струментов макроэкономической стабилизации. Затем в статье проводится анализ функционирования бюджетной политики в сложных экономических условиях, начавшихся с пандемии 2020 года, а также формулируются подходы, позволившие бюджетной политике сыграть активную антикризисную роль в этот период. В третьей части статьи объясняется, как отдельные среднесрочные задачи, стоящие перед Правительством России, влияют на экономическую динамику. В частности, отдельно рассматривается комплекс реализуемых и планируемых Министерством финансов мер в рамках двух направлений: финансовой независимости и технологического суверенитета.

1. Итоги реформ по повышению бюджетной устойчивости в 2015–2019 годах

На протяжении всей современной истории России экономика страны развивалась в условиях регулярных внешних шоков, что требовало адекватных ответов со стороны бюджетной системы. Еще в 2004 году были введены бюджетные правила, регулирующие использование нефтегазовых доходов, и создан Стабилизационный фонд. Эта конструкция была призвана накапливать бюджетные резервы в «тучные годы», с тем чтобы использовать их в период неблагоприятной конъюнктуры. Параметры бюджетных правил, а также количество и состав нефтегазовых фондов в дальнейшем корректировались с учетом изменения экономических условий, а в отдельные моменты их действие временно приостанавливалось. Тем не менее в целом заложенная двадцать лет назад идеология остается краеугольным камнем российской бюджетной политики. Уже через несколько лет после своего создания, в период мирового кризиса 2008–2009 годов, она убедительно продемонстрировала свою эффективность [Кудрин, 2011].

Вслед за циклическими колебаниями последовали глобальные структурные сдвиги. Десять лет назад, в 2014 году, российская экономика столкнулась с несколькими внешними шоками [Гурвич, Прилепский, 2016]. На фоне «сланцевой революции» произошел быстрый рост предложения нефти на мировом рынке, что привело к падению цен на нефть, создав долговременные риски для доходной части российского бюджета. Помимо этого, впервые в отношении России были введены санкции, направленные главным образом на финансовый сектор. В ответ на эти вызовы в течение короткого периода был реализован комплекс бюджетно-налоговых реформ, которые позволили не только преодолеть трудности того времени, но и поддержать структурные преобразования в экономике, а также заложить фундамент эф-

фективной и стрессоустойчивой бюджетной системы, которую мы имеем сегодня.

Первым этапом начавшихся преобразований стал пятилетний период с 2015 по 2019 год, в течение которого удалось реализовать антикризисный пакет мер, провести бюджетную консолидацию, полностью адаптироваться к изменившимся условиям и обеспечить финансирование стратегически важных национальных целей развития. Отметим, что в 2014 году цена на российскую нефть марки *Urals*, балансирующая федеральный бюджет, была немногим ниже 100 долл./барр. Это означает, что объем принятых обязательств предполагал сохранение благоприятной конъюнктуры на товарных рынках, которую можно было наблюдать в предшествующий период. Но ситуация сложилась совершенно по-другому: цена нефти на мировом рынке упала более чем в два раза — со 105 долл./барр. в январе 2014 года до 46 долл./барр. в январе 2015-го. Однако реализация ответственной бюджетной политики позволила к 2019 году снизить балансирующую цену на нефть до 42 долл./барр. (ее последующее повышение связано с антикризисными мероприятиями, речь о которых пойдет ниже) (рис. 1).



Источники: Минфин России, Росстат.

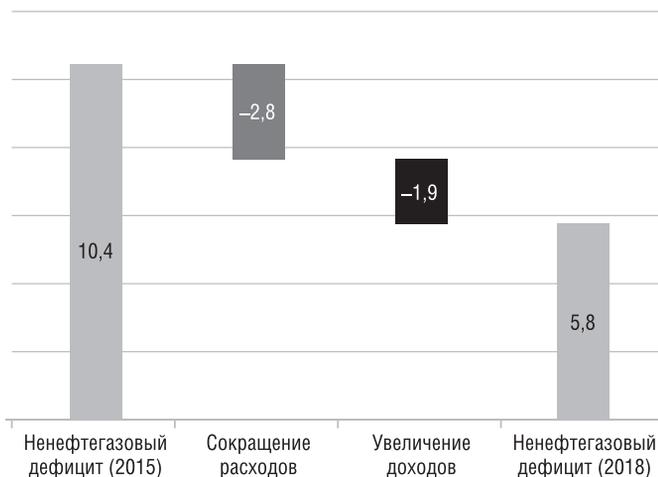
Рис. 1. Расходы консолидированного бюджета (правая шкала, % ВВП) и цена нефти, балансирующая бюджет (левая шкала, долл./барр.)

Fig. 1. Consolidated Budget Expenditures (right axis, % GDP) and Budget Oil Breakeven Price (left axis, USD/bbl)

На 2015–2016 годы пришелся период активной адаптации к новым условиям формирования бюджета, в первую очередь к ценам

на углеводороды. Для поддержки экономической активности бюджетная политика носила стимулирующий характер (дефицит консолидированного бюджета в 2015 и 2016 годах находился на уровне 3,4 и 3,7% ВВП соответственно против 1,1% ВВП в 2014 году). Обеспечить такую мягкую бюджетную политику в период падения доходов позволили накопленные в Резервном фонде средства. Одновременно с этим предпринимались усилия по сохранению финансовой стабильности, для чего, например, была проведена рекапитализация банковской системы с использованием облигаций федерального займа.

Следующим важным шагом стала реализация начатой в 2017 году программы бюджетной консолидации, структура которой была выбрана так, чтобы обеспечить долгосрочную устойчивость экономического роста. В ходе консолидации большая роль отводилась мерам по повышению эффективности расходов, что стало ключевым драйвером сокращения нефтегазового дефицита бюджета. Кроме того, за счет улучшения налогового администрирования удалось добиться роста доходов бюджета, не прибегая к пересмотру базовых налогов (рис. 2).



Источники: Минфин России, Росстат.

Рис. 2. Факторы изменения нефтегазового дефицита в ходе бюджетной консолидации (% ВВП)

Fig. 2. Factors in Changing the Non-oil and Gas Deficit During Fiscal Consolidation (% GDP)

Правительством предпринимался комплекс мер, касавшихся как управления бюджетными доходами, так и повышения результативности бюджетных расходов. Следует выделить два основных принципа, которых придерживалось Министерство финансов при

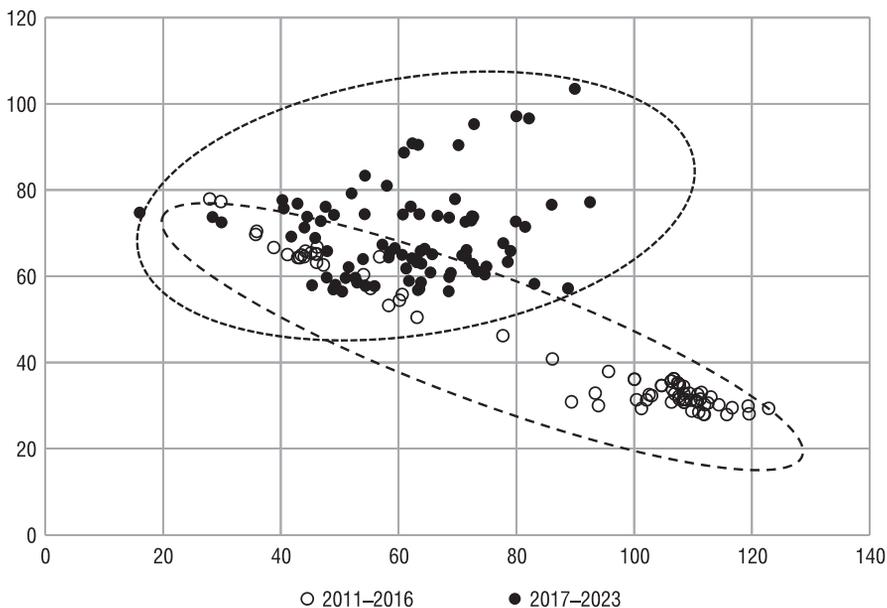
разработке бюджетной политики в связи с произошедшими структурными сдвигами, в первую очередь долговременным падением цен на нефть. Во-первых, как и ранее, не полагаться на конъюнктурные «сверхдоходы». Для институционализации этого принципа была разработана новая конструкция бюджетных правил, которая влечет за собой не только бюджетные, но и гораздо более широкие макроэкономические эффекты. Во-вторых, не повышать налоговую нагрузку на добросовестных налогоплательщиков (принцип фискальной нейтральности), пока существует потенциал для «обеления» экономики и повышения отдачи от государственных активов.

Новая конструкция бюджетных правил

В 2017 году были приняты переходные положения новой версии бюджетного правила, которые начали действовать с 2018 года. Согласно правилу расходы федерального бюджета не должны были превышать сумму нефтегазовых доходов бюджета, базовых нефтегазовых доходов и процентных платежей по государственному долгу. Под базовыми нефтегазовыми доходами понималась та их часть, которая соответствовала цене на нефть в размере 40 долл./барр. в 2017 году с последующей индексацией на 2% ежегодно. То есть новое правило предписывало планировать бюджетные расходы исходя из достаточно консервативной оценки нефтяной цены, а не ее текущей конъюнктуры.

В том случае, если фактическая цена на нефть превышает базовую, образовавшиеся дополнительные нефтегазовые доходы используются для покупки иностранной валюты и направляются в Фонд национального благосостояния (ФНБ). Если же конъюнктура неблагоприятна, то валютные активы ФНБ могут быть проданы, а средства направлены в бюджет для поддержки расходов на уровне, запланированном при базовой цене на нефть.

Принятое новое бюджетное правило оказало значительное влияние на укрепление макроэкономической стабильности по нескольким каналам. В первую очередь оно улучшило контрциклические свойства бюджетной политики: уровень расходов бюджета должен оставаться стабильным и предсказуемым, несмотря на колебания цен на нефть. Помимо этого, за счет механизма покупки и продажи валютных активов в случае отклонения фактической цены от базовой заметно снизилось влияние нефтяных цен на курс рубля (рис. 3). Наконец, за счет выбора консервативной отсечки для базовой цены на нефть стала ослабевать зависимость бюджетной системы от нефтегазовых доходов.



Источники: Банк России, Argus.

Рис. 3. Динамика среднемесячных цен на нефть *Urals* (ось абсцисс, долл./барр.) и курса доллара (ось ординат, руб./долл.)

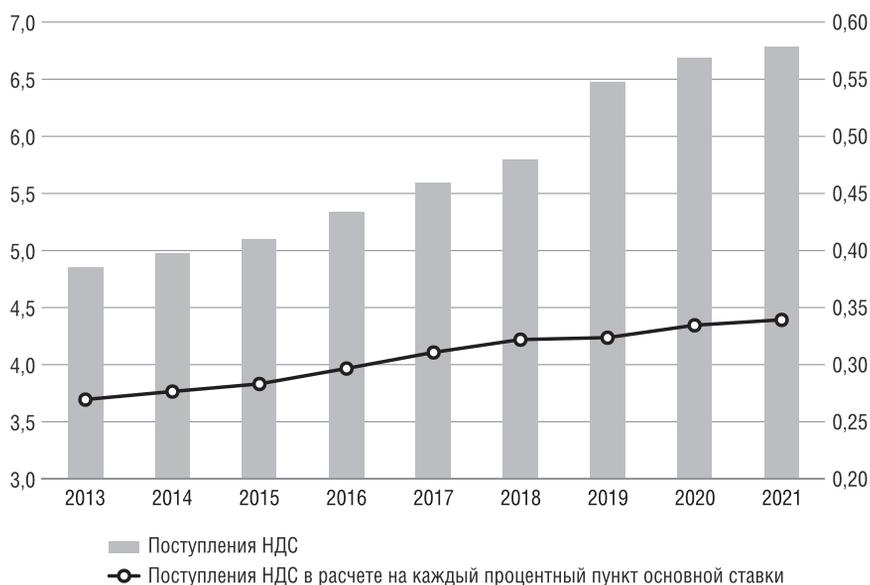
Fig. 3. Dynamics of Average Monthly *Urals* Oil Prices (x-axis, USD/bbl) and the Dollar Exchange Rate (y-axis, RUB/USD)

Эффективность налоговой политики

Второй важной задачей бюджетной консолидации стало увеличение ненефтегазовых доходов бюджета без повышения налоговой нагрузки на добросовестных налогоплательщиков. Для этого необходимо было улучшить качество налогового администрирования и вывести из тени потенциальных налогоплательщиков [Мишустин, 2016].

Одним из ключевых технологических решений стало внедрение системы АСК-НДС-2, которое позволило заметно повысить собираемость налога на добавленную стоимость (рис. 4). Были также введены системы прослеживаемости, в частности ЕГАИС, которая ограничила возможность реализации нелегально произведенного алкоголя в розничных магазинах. Наконец, были разработаны выгодные и удобные в применении налоговые режимы для индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан, такие как патентная система (внедрена еще в 2013 году) и налог на профессиональный доход (действует с 2019 года).

Таким образом, с одной стороны, выросло удобство налоговых сервисов, с другой — усилен контроль за налогоплательщиками с использованием информационных технологий. Основной же



Источники: Минфин России, Росстат.

Рис. 4. Динамика поступлений налога на добавленную стоимость (левая шкала, % ВВП) и поступлений НДС в расчете на каждый процентный пункт основной ставки (правая шкала, % ВВП)

Fig. 4. Dynamics of Value-Added Tax Receipts (left axis, % GDP) and Value-Added Tax Receipts per Percentage Point of Standard Tax Rate (right axis, % GDP)

смысл проводимых реформ заключался в обеспечении справедливого распределения налогового бремени между участниками экономической деятельности.

Помимо рассмотренных выше преобразований велась работа и по многим другим направлениям бюджетно-налоговой политики. В результате осуществленных реформ в 2019 году профицит консолидированного бюджета составил почти 2% ВВП, нефтегазовый дефицит бюджета достиг самого низкого с 2007 года значения — 5,3% ВВП, государственный долг в конце года составил 12,5% ВВП (табл. 1). Таким образом, были не только преодолены

Т а б л и ц а 1

Параметры экономики и бюджета в 2015 и 2019 годах

T a b l e 1

Economic and Budget Parameters in 2015 and 2019

Показатель	2015	2019
Цена на нефть марки <i>Urals</i> (долл./барр.)	50,6	63,3
Дефицит (-) / профицит (+) консолидированного бюджета (% ВВП)	-3,4	1,9
Нефтегазовый баланс (% ВВП)	-10,4	-5,3
Государственный долг (% ВВП)	12,5	12,5

Источники: Росстат, Минфин России.

вызовы структурной трансформации, осуществлена эффективная бюджетная консолидация, но и значительно расширено фискальное пространство, модернизированы механизмы финансирования стратегически важных задач развития страны.

2. Стресс-тест 2020–2023 годов

Кризисная ситуация, возникшая в период пандемии COVID-19, отличалась от предыдущих природой возникших шоков, в число которых вошли вынужденные ограничения на работу предприятий большинства отраслей, сокращение агрегированного внешнего и внутреннего спроса, необходимость резкого увеличения расходов на здравоохранение и падение цен на нефть (в марте — апреле 2020 года они снизились до 15 долл./барр. — самый низкий уровень с 1999 года, а с поправкой на уровень инфляции таких цен не было никогда в истории современной России). Большинство стран выделило на противодействие кризису рекордные бюджетные средства, намного превосходящие объем антикризисных пакетов во времена международного финансового кризиса 2008–2009 годов [Силуанов, 2021].

За 2020 год и первые четыре месяца 2021 года самый большой пакет прямой бюджетной поддержки¹ (25,5% ВВП–2020²), по оценкам МВФ, реализовали США [IMF, 2021]. Италия выделила самую большую сумму (35,3% ВВП–2020) на косвенную поддержку³, в Великобритании были значительными размеры обоих видов поддержки. В группе входящих в «Большую двадцатку» (G20) крупных стран с формирующимися рынками оба компонента антикризисной поддержки были существенно меньшими (табл. 2). Пакет прямой бюджетной поддержки в России соответствовал среднему показателю этой группы стран.

Государства, принявшие масштабные антикризисные программы, естественно, заплатили за это резким ростом государственно-го долга. Так, в США его размеры за 2020–2021 годы увеличились почти на 18 п.п. ВВП, превысив в результате уровень в 126% ВВП. Примерно на столько же процентных пунктов ВВП вырос уровень госдолга в целом по развитым странам. В России рост этого показателя был наименьшим среди стран «Большой двадцатки», за исключением Аргентины. Неожиданный вывод, который можно сделать, сравнивая масштабы бюджетной поддержки с потерями ВВП, состоит в том, что усилия правительств ряда стран далеко не всегда

¹ Эта категория включает компенсацию выпадающих бюджетных доходов и дополнительные расходы по сравнению с заложенными в бюджет показателями.

² ВВП–2020 обозначает объем ВВП в 2020 году.

³ Включает поддержку путем предоставления кредитов, проведения квазифискальных операций (таких как субсидирование кредитов) и предоставления кредитных гарантий.

давали ощутимый эффект. В правом столбце табл. 2 приведено отклонение фактического объема ВВП в 2020–2021 годах от объема, ожидавшегося перед началом пандемии⁴. Приведенные расчетные данные показывают, например, что в Великобритании и Италии, несмотря на исключительные по масштабам вливания бюджетных средств в экономику, потери ВВП намного превышали средние по сопоставимым странам. То же самое относится к Индии.

Причина такой ситуации видится в том, что уникальный характер шоков в период пандемии затруднял использование стандартных приемов антикризисной политики. В результате простая логика «чем больше поддержка экономики, тем лучше окажется ее состояние» в данном случае не сработала, и эффект антикризисной политики определялся не столько объемом бюджетной поддержки, сколько правильным выбором ее формы и направлений. В России при относительно умеренном масштабе антикризисного пакета потери ВВП оказались в числе наименьших среди стран «Большой двадцатки».

Т а б л и ц а 2

Размеры бюджетной поддержки и экономические последствия шоков в 2020–2021 годах

T a b l e 2

Amount of Budget Support and the Economic Consequences of Shocks, 2020–2021

Показатели	Объем антикризисной поддержки в период пандемии		Суммарный долг правительств всех уровней		Потери объема производства в 2020–2021
	прямая	косвенная	на конец 2021	изменение за 2020–2021	
	% ВВП–2020	% ВВП	% ВВП	п.п. ВВП	
<i>Развитые страны, входящие в G20</i>					
Великобритания	19,3	16,7	105,2	20,7	–10,2
Италия	10,9	35,3	149,9	15,7	–6,5
США	25,5	2,4	126,4	17,7	–2,7
Среднее по группе стран	15,3	15,7	118,4	14,8	–4,3
<i>Формирующиеся рынки, входящие в G20 (без России)</i>					
Бразилия	9,2	6,2	90,1	3,0	–4,1
Индия	4,1	6,2	83,8	8,7	–9,9
Саудовская Аравия	2,6	1,0	28,8	7,3	–5,3
Среднее по группе стран	5,0	3,7	71,6	9,8	–5,4
<i>Россия</i>	<i>5,0</i>	<i>1,5</i>	<i>16,5</i>	<i>2,7</i>	<i>–2,8</i>

Примечание. Для сопоставимости показателей для России величина бюджетной поддержки и государственного долга приводятся согласно оценкам МВФ.

Источник: расчеты по данным МВФ.

⁴ По данным прогнозов, содержащихся в регулярных докладах МВФ «Перспективы развития мировой экономики». <https://www.imf.org/en/publications/weo>.

В 2022 году против России были приняты беспрецедентные экономические санкции со стороны недружественных стран, включая ограничения на экспорт российских товаров и поставки в РФ многих видов продукции [Тимофеев, 2022]. Были введены ограничения на банковские трансакции, заблокированы резервные активы Банка России, номинированные в валютах западных стран, и т. д. Кроме того, ряд зарубежных компаний закрыл или вывел из России свои производства. Возникла необходимость выстраивать новые производственные и технологические цепочки в крайне сжатые сроки, что потребовало комплекса мер поддержки со стороны государства. Начался процесс структурной адаптации российской экономики.

Оценивая реализацию бюджетной политики в условиях двух последовавших друг за другом шоков, можно выделить подходы, которые сыграли важную роль в прохождении крайне турбулентного периода.

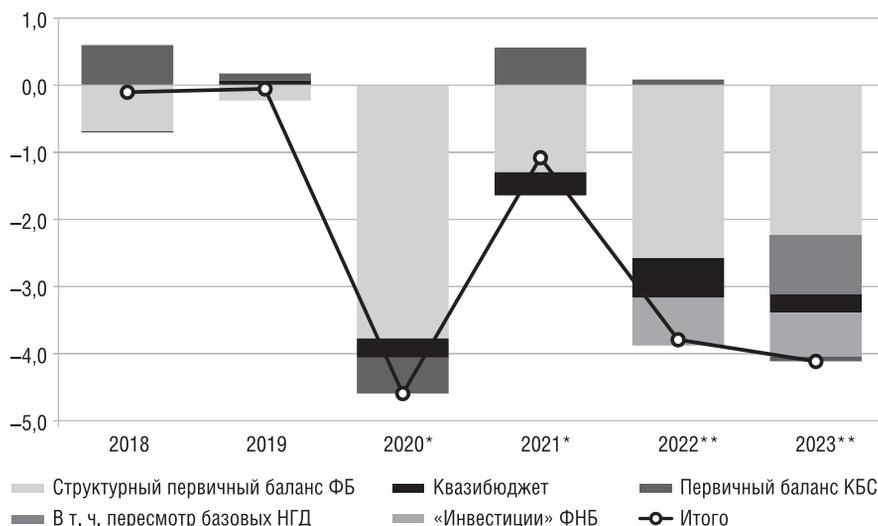
Соразмерность поддержки масштабу шока

Произошедшие в 2020 и 2022 годах экономические шоки были беспрецедентными по своим масштабам. Для того чтобы оказать соразмерное антикризисное воздействие и не допустить перехода экономики в кризисную спираль, требовался значительный бюджетный импульс. В 2020 году он составил 4,5% ВВП, а в 2022–2023 годах суммарно оценивается примерно в 8% ВВП (рис. 5).

Для финансирования структурного бюджетного дефицита⁵, образовавшегося в период борьбы с пандемией коронавируса, привлекались долговые и единовременные источники (например, перечисление в бюджет прибыли Банка России от продажи акций ПАО «Сбербанк»). Механизм бюджетного правила, в свою очередь, компенсировал выпадающие нефтегазовые доходы бюджета при ценах на нефть ниже базовой. В 2022 году на фоне внешнего санкционного давления и структурной перестройки экономики России функционирование бюджетного правила было приостановлено. Наряду с благоприятной нефтяной конъюнктурой это позволило поддержать население и экономику, благодаря чему экономика России показала себя в 2022 году значительно лучше, чем предсказывали западные аналитики.

Однако уже в 2023 году бюджетное правило снова начало функционировать, хотя и в несколько модифицированном виде. В условиях низкой предсказуемости не только цен, но и объемов добычи и экспорта углеводородов вместо базовой цены на нефть был

⁵ Под структурным бюджетным дефицитом в данном случае понимается дефицит бюджета при уровне доходов, соответствующем базовой цене на нефть в рамках бюджетного правила.



Примечания: 1. * — с корректировкой на «эмиссионные» доходы федерального бюджета (прибыль ЦБ от продажи пакета Сбербанка); ** — с корректировкой на «перенос» расходов с 2022 на 2023 год в размере ~1,5 трлн руб. 2. КБС — консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации, НГД — нефтегазовые доходы.

Источник: оценки Минфина России.

Рис. 5. Размер бюджетного импульса в 2018–2023 годах (% ВВП)

Fig. 5. Amount of the Budget Stimulus, 2018–2023 (% GDP)

установлен фиксированный размер базовых нефтегазовых доходов. На основе рассчитанного Министерством финансов умеренно консервативного сценария развития нефтяного рынка он составил 8 трлн руб.⁶ Начиная с 2024 года бюджетное правило снова вернулось к использованию базовой цены на нефть, составившей 60 долл./барр. (именно этот уровень был принят в 2023 году для определения фиксированного в рублях объема базовых нефтегазовых доходов, что, по сути, позволило сохранить неизменным значение структурной нефтяной цены).

Адресный характер поддержки

Под термином «адресная поддержка» подразумевается, что ее получают в первую очередь наиболее нуждающиеся [Андреева и др., 2021]. Этот принцип уже стал доминирующим при назначении мер социальной поддержки. В кризисные периоды аналогичным образом должны отбираться и наиболее уязвимые сектора экономики, а приоритеты в определении структуры бюджетных

⁶ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов. Минфин России, 2022.

расходов должны устанавливаться с учетом характера вызовов. В 2020 году помимо мер социальной и экономической поддержки дополнительное финансирование необходимо было направить в сектор здравоохранения; в 2022 году выросла роль расходов на оборону и поддержку стратегических отраслей промышленности.

В период пандемии были повышены пособия по безработице, предусмотрены единовременные выплаты на детей, дополнительные пособия нуждающимся семьям с детьми, предоставлены кредитные каникулы и осуществлены другие меры. Аналогично в 2022–2023 годах акцент был сделан на поддержке доходов уязвимых категорий граждан, государство стремилось минимизировать риски, связанные с потерей работы, поддержать доходы семей с детьми и пенсионеров. В результате с 2019 по 2022 год увеличивались расходы на адресные меры поддержки населения. Одновременно с этим произошло постепенное снижение на 25% числа людей с денежными доходами ниже границы бедности — с 18 млн человек в 2019 году до 13,5 млн человек в 2023 году (рис. 6).



Источники: Росстат, данные об исполнении федерального бюджета.

Рис. 6. Адресные меры социальной поддержки (левая шкала, млрд руб.) и численность населения с доходами ниже границы бедности (правая шкала, млн чел.)

Fig. 6. Targeted Social Support Measures (left axis, RUB bln) and the Number of People With Income Below the Poverty Line (right axis, mln)

В корпоративном секторе блок антикризисных мер включал в себя снижение налогов (в 2020 году — для малых и средних предприятий, в 2022 году — для технологических компаний, гостиничного сектора), меры по поддержанию ликвидности компаний (отсрочки по налогам и взносам, кредитам, арендным платежам), отраслевые субсидии. В 2020 году предоставлялись также прямые выплаты в виде грантов, а в условиях перестройки трансграничных торговых цепочек обнулялись отдельные ввозные пошлины.

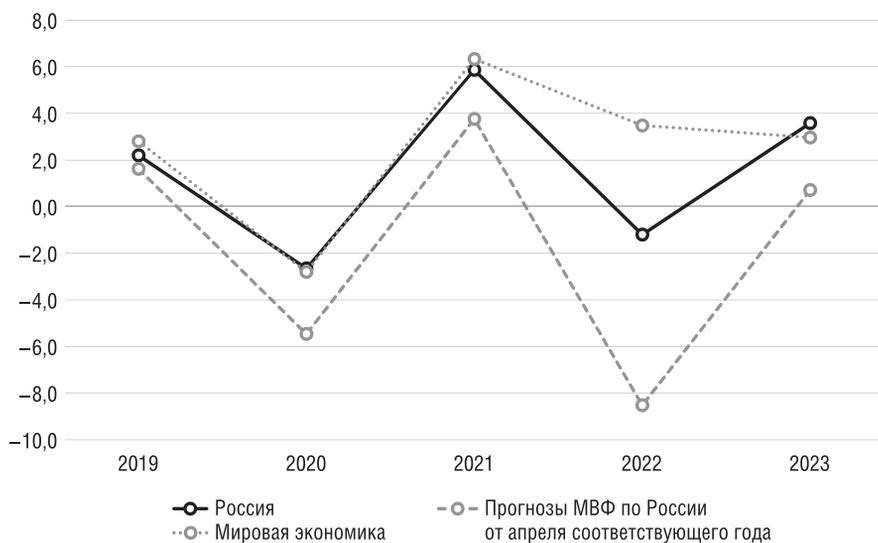
Благодаря адресному подходу удалось наиболее эффективным образом распорядиться доступными государству средствами на помощь экономике через различные каналы, которые прежде всего позволили поддержать спрос, сохранить занятость населения и работоспособность предприятий.

Сохранение приверженности стратегическим задачам и стимулирование структурных преобразований

Одновременно с дополнительными антикризисными мерами бюджетная политика в России была направлена на финансирование среднесрочных приоритетов, заключающихся в достижении национальных целей развития, что способствовало повышению потенциала экономики и качества жизни граждан.

Для придания дополнительного стимула развитию экономики производилось сокращение налоговой нагрузки по страховым взносам на малые и средние предприятия, технологические компании. Вместе с тем корректировка налоговой политики проводилась в направлении более справедливого распределения природной ренты (например, в части отдельных твердых полезных ископаемых, газового сектора) и повышения эффективности льгот в нефтедобыче.

Одним из самых заметных позитивных результатов экономической политики (и бюджетной политики как одной из ее ключевых



Источники: Росстат, МВФ.

Рис. 7. Реальные темпы роста российской и мировой экономики (% г/г)

Fig. 7. Real Growth Rates of Russian and Global Economies (% y/y)

составляющих) стало быстрое восстановление деловой активности и нормализация хозяйственных процессов. Отметим, что темпы роста российской экономики в течение последних пяти лет заметно опережали прогнозы, в том числе международных финансовых организаций. На момент подготовки настоящей статьи рост российского ВВП в 2023 году оценивался в 3,6%, что превышает темпы роста мировой экономики (рис. 7).

3. Бюджетная политика финансового и технологического суверенитета

В среднесрочной перспективе бюджетная политика России, скорее всего, будет по-прежнему формироваться в достаточно жестких условиях и при сохранении значительной степени неопределенности. В этой ситуации крайне важно сохранить концентрацию финансовых ресурсов на ключевых приоритетах и проводить политику, направленную на поддержание долгосрочной устойчивости экономической системы. Безусловными приоритетами бюджетной политики в 2024 году стали дальнейшее укрепление обороноспособности страны, выполнение обязательств государства перед военнослужащими и их семьями, интеграция новых регионов. Планируется завершить интеграцию новых субъектов Российской Федерации в систему межбюджетных отношений, также будут реализовываться программы их социально-экономического развития. Бюджетная политика при этом обеспечивала выполнение всех принятых на себя обязательств и сохранила социальную направленность. В частности, расходы «детского бюджета» в 2024 году составят 3 трлн руб., минимальный размер оплаты труда (МРОТ) вырос на 18,5%, превысив 19 тыс. руб.

Одновременно с решением первоочередных задач необходим системный взгляд на формирование модели экономики, способной сохранять устойчивость и конкурентоспособность в период глобальной трансформации, резкой перестройки торгово-финансовой системы, а также структурных вызовов, с которыми сталкивается наша страна. Для достижения этой цели необходимо применение комплексного подхода, позволяющего за счет усилий государства и общества стимулировать все ключевые факторы развития.

Современный экономический рост, с одной стороны, определяется основными производственными факторами, а с другой — его устойчивая долгосрочная траектория во многом зависит от повышения производительности труда и способности экономики создавать и внедрять новые технологические решения. Опираясь на это понимание, можно выделить основные направления поддержки такой модели развития:

- 1) улучшение демографической ситуации одновременно с развитием человеческого капитала;
- 2) повышение инвестиционной активности;
- 3) инновационное развитие, направленное на обеспечение технологического суверенитета и ускоренное внедрение результатов НИОКР;
- 4) улучшение внешнеторговой позиции (расширение несырьевого экспорта при сокращении зависимости от критического импорта);
- 5) реализация инфраструктурных проектов, которые повышают отдачу от всех указанных выше направлений развития.

В Послании Президента России Федеральному Собранию в феврале 2024 года сформулированы задачи, решение которых позволит перейти к описываемой модели развития, а также набор ключевых инструментов и мер поддержки⁷ (рис. 8).

По многим из обозначенных направлений планомерная работа уже ведется в рамках достижения национальных целей развития, намеченных в 2018 году. В то же время резко возросла значимость не просто инновационного развития, а достижения технологического суверенитета, под которым, согласно новой Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (Стратегия НТР), понимается «способность государства создавать и применять наукоемкие технологии, критически важные для обеспечения независимости и конкурентоспособности, и иметь возможность на их основе организовывать производство товаров (выполнение работ, оказание услуг) в стратегически важных сферах деятельности государства и общества»⁸.

Стоит отметить, что внимание к обеспечению технологического суверенитета становится мировым трендом, вызванным усилением регионализации, торговыми войнами (в частности, экспортными ограничениями США в отношении Китая в части технологической продукции [Данилин, 2022]), нарушениями цепочек создания стоимости в период пандемии и, наконец, усилением геополитической напряженности и масштабным использованием экономических санкций.

К ключевым направлениям, важным для достижения технологического суверенитета, относятся, во-первых, инновационное развитие в наиболее чувствительных областях, таких как здравоохранение и продовольственная безопасность, во-вторых,

⁷ Послание Президента России Федеральному Собранию. 2024. <http://kremlin.ru/events/president/news/73585>.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

Демография	Человеческий капитал	Технологии
<p>К 2030 г.</p> <ul style="list-style-type: none"> Устойчивый рост рождаемости Продолжительность жизни не менее 78 лет Уровень бедности ниже 7% 	<ul style="list-style-type: none"> Развитие социальной инфраструктуры (детские сады, школы, кампусы, спорт) Оплата труда педагогических работников 	<ul style="list-style-type: none"> Обеспечение технологического суверенитета Рост ВДС обрабатывающей промышленности не менее чем на 40% к 2030 г. по сравнению с 2022 г.
ФАКТОРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ		
<p>К 2030 г.</p> <ul style="list-style-type: none"> Охват проектами по повышению производительности труда не менее 40% средних и крупных предприятий базовых и сырьевых отраслей экономики 	<ul style="list-style-type: none"> Модернизация коммунальной инфраструктуры Развитие транспортной инфраструктуры (ж/д, автомагистрали) Рост интенсивности авиасообщения в 1,5 раза (к 2030 г.) 	<ul style="list-style-type: none"> Рост объема несырьевого, неэнергетического экспорта на 2/3 Сокращение зависимости от импорта до 17% ВВП в 2030 г.
Производительность труда	Инфраструктура	Внешняя торговля



ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ		
Бюджет	Корпоративный сектор	Фондовый рынок
<ul style="list-style-type: none"> Донастройка налоговой системы на принципах социальной справедливости 	<ul style="list-style-type: none"> Инвестиции в технологическое развитие Инвестиции в создание инфраструктуры 	<ul style="list-style-type: none"> Рост капитализации фондового рынка до 66% ВВП к 2030 г. Улучшение условий для долгосрочных сбережений

Источник: составлено с учетом Послания Президента России Федеральному Собранию в 2024 году.

Рис. 8. Среднесрочная модель экономического развития

Fig. 8. Medium-Term Model of Economic Development

технологии, во многом определяющие производительность экономики в целом (средства производства, робототехника, транспорт, беспилотные системы, экономика данных, новые материалы и химическая продукция), и, наконец, глобально конкурентные продукты, в том числе в области космических, атомных и новых энергетических технологий⁹. Еще более широкий перечень сформулирован в упомянутой выше Стратегии НТР.

⁹ Послание Президента России Федеральному Собранию. 2024. <http://kremlin.ru/events/president/news/73585>.

Для Правительства России технологическое развитие — важнейший приоритет, рассматриваемый как комплексная задача, состоящая не только из вовлечения дополнительных ресурсов непосредственно в исследовательскую деятельность (к 2030 году вложения государства и бизнеса в нее должны составить не менее 2% ВВП), но и существенных улучшений во всех аспектах, начиная от подготовки инженерных и научных кадров до производства и реализации современной продукции (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Меры стимулирования различных стадий технологического цикла

T a b l e 3

Measures to Stimulate Various Stages of the Technological Cycle

Направление	Меры
Кадровый потенциал	Строительство университетских кампусов Повышение оплаты труда преподавателей фундаментальных дисциплин Капитальный ремонт общежитий вузов и университетов
Наука	Увеличение в два раза вложений в исследования и разработки Продление программы «Приоритет–2030» Реализация национальной стратегии по развитию искусственного интеллекта Расширение доступа к высокоскоростному интернету (за счет наращивания количества спутников)
Внедрение разработок в производство	Субсидии компаниям для проведения НИОКР Промышленная ипотека Создание новых промышленных технопарков (не менее 100 до 2030 года) Докапитализация Фонда развития промышленности
Спрос на технологическую продукцию	Повышенный коэффициент амортизации (200%) для затрат на российское оборудование и НИОКР Снижение зависимости от критического импорта (общий объем импорта не более 17% ВВП к 2030 году) Рост на $\frac{2}{3}$ несырьевого, неэнергетического экспорта

Источник: составлено с учетом задач, сформулированных в Послании Президента России Федеральному Собранию.

Таким образом, конкретные меры, в рамках которых дополнительные ресурсы государства будут направлены на индустриальное и инновационное развитие российской экономики, уже определены. Для решения поставленных стратегических задач будут применяться хорошо зарекомендовавшие себя инструменты бюджетно-налоговой политики. В частности, будут запущены новые национальные проекты «Кадры» и «Экономика данных», ряд ранее принятых мер государственной поддержки будет продлен как минимум до 2030 года. Будут также развиваться инструменты среднесрочного бюджетного планирования, в том числе шестилетний перспективный финансовый план.

При этом для обеспечения устойчивой экономической трансформации решения в области фискальной и финансовой политики должны быть в первую очередь нацелены на формирование условий, необходимых для создания благоприятной созидательной среды, позволяющей решать задачи технологического развития.

С точки зрения финансовой политики приоритетом является обеспечение финансовыми ресурсами проектов, направленных на внедрение инновационных решений в производственную деятельность, а также на создание средств производства, отвечающих требованиям современного уровня технологического развития. Для этого помимо рассмотренных выше бюджетных мер необходимы активное привлечение частного капитала и эффективно функционирующий финансовый сектор. Задача государства в данном случае заключается в создании стимулов для дополнительного привлечения долгосрочных ресурсов в российскую финансовую систему («длинные деньги»). Повышение вовлеченности населения в инвестиционные процессы и растущая восприимчивость розничных инвесторов к новым инструментам указывают на значительный потенциал расширения долгосрочных сбережений граждан. Государство, в свою очередь, может способствовать увеличению доходности и снижению рисков долгосрочного инвестирования.

Так, с 1 января 2024 года начала действовать программа долгосрочных сбережений (ПДС). В рамках этой программы гражданам предлагается дополнительный инструмент сбережения в НПФ, причем на внесенные денежные средства можно будет получить единый налоговый вычет, а сами взносы застрахованы и софинансируются государством на адресной основе. Страховая сумма по добровольным накоплениям в НПФ достигнет 2,8 млн руб. Помимо этого, начал функционировать индивидуальный инвестиционный счет третьего типа (ИИС-3), который позволяет инвесторам более гибко использовать возможности получения налогового вычета. Новыми банковскими инструментами для обеспечения долгосрочных сбережений станут вложения в сберегательные сертификаты на срок от трех лет, по которым банки смогут предложить более выгодные процентные ставки, страховая сумма по ним будет также составлять 2,8 млн руб.

Ожидается, что указанные решения позволят добиться комплексного эффекта: формирования дополнительных ресурсов в финансовой системе, снижения процентных ставок в рамках проектного финансирования, а также создания дополнительных источников доходов граждан.

Другим важным условием повышения конкурентоспособности российской экономики, столкнувшейся с беспрецедентным санкционным давлением, в первую очередь должна стать беспре-

ребойность функционирования собственной финансовой сферы. Достижение финансового суверенитета предполагает технологическую и инфраструктурную независимость внутрироссийской финансовой системы. Этого во многом уже удалось достичь за счет создания собственной платежной системы «Мир», национальных расчетного депозитария и клирингового центра, российских рейтинговых агентств и других решений.

Также Российская Федерация будет содействовать развитию независимой мировой валютно-финансовой системы, которая позволит деполитизировать торговое и инвестиционное сотрудничество между заинтересованными сторонами. Во внешнеторговой деятельности по мере переориентации на взаимодействие России со странами БРИКС (их доля в торговом балансе России выросла с 20% в 2022 году до примерно 40% в начале 2024-го) быстро расширяется использование национальных валют. Доля юаня в российской торговле к началу 2024 года достигала 40%, российского рубля — более 30%, в то время как за два года до этого на евро и доллар приходилось более 90% всех расчетов [Обзор рисков финансовых рынков..., 2024]. Наряду с дальнейшим повышением использования национальных валют важной задачей становится создание технологичной системы международных расчетов (в качестве возможных решений следует рассмотреть многосторонний валютный клиринг или создание инфраструктур для расчетов «оптовыми» цифровыми валютами центральных банков) [Пономаренко, 2023].

Важным элементом комплекса стратегических задач экономического развития стала донастройка налоговой системы на принципах повышения справедливости, сбалансированности и роста инвестиционной активности. Увеличение прогрессивности НДФЛ затронет лишь малую долю наиболее обеспеченных граждан, в то время как для семей с детьми предоставлены дополнительные налоговые вычеты. При этом самая высокая ставка подоходного налога (22%) установлена на конкурентном по сравнению с мировым опытом уровне, что позволит снизить риски уклонения от его уплаты.

Часть изменений Налогового кодекса затронет корпоративный сектор. С одной стороны, повышена ставка налога на прибыль до 25% и увеличено рентное налогообложение тех отраслей, в которых уровень налоговой нагрузки и производимые капиталовложения в соотношении с рентабельностью деятельности заметно ниже, чем, например, в нефтяном секторе. С другой стороны, будет отменена курсовая экспортная пошлина, внедрен специальный федеральный инвестиционный налоговый вычет, а также увеличены коэффициенты амортизации для российского оборудования и разработок, что простимулирует фирмы увеличивать уровень инвестиций.

Российская налоговая система донастраивается таким образом, чтобы максимально соответствовать приоритетным средне- и долгосрочным задачам. Повышение рентных налогов в совокупности с инвестиционными стимулами увеличит конкурентоспособность промышленных секторов, рост которых подстегнет технологическое развитие экономики в целом. Аккумулированные в результате налоговых изменений денежные средства будут перераспределены в пользу наиболее нуждающихся категорий граждан, а также на поддержку тех стратегических отраслей, модернизация которых будет способствовать укреплению экономического суверенитета страны.

Заключение

Последовательные реформы бюджетно-налоговой системы, активизировавшиеся на фоне вызовов в 2014–2015 годах, направленные на преодоление внешних ограничений и зависимости от конъюнктуры на мировых рынках углеводородов, способствовали усилению стабилизирующих свойств проводимой макроэкономической политики, составляющей, по нашему мнению, основу финансового суверенитета страны. Позитивные структурные изменения в доходной части бюджета, следование бюджетному правилу, гибкость и оперативность принимаемых бюджетных решений позволили сохранить устойчивость государственных финансов в кризисных ситуациях, а также реализовать масштабные программы поддержки экономики и социальной сферы во время пандемии и в период глубоких преобразований последних лет.

Для повышения инновационного и производственного потенциала требуется как непосредственное привлечение ресурсов государства для развития инфраструктуры, финансирования фундаментальных исследований и образования, повышение капитализации институтов развития, так и создание необходимых условий, в том числе налоговых и финансовых, для вовлечения частного сектора в решения стратегических задач развития.

Обеспечение финансового и технологического суверенитета страны требует системности и комплексного понимания процессов инновационных изменений в экономике, инструментов контроля результативности проводимой политики, удовлетворения реальных потребностей общества и бизнеса. Результатом нового этапа изменений должно стать повышение конкурентоспособности России в ключевых технологических сферах и формирование инновационной модели экономического роста, основанной на внедрении инновационных решений и соответствующем повышении производительности.

Литература

1. Андреева Е. И., Бычков Д. Г., Феоктистова О. А. COVID-19 и антикризисная социальная поддержка // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 1. С. 28–38. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-1-28-38.
2. Гурвич Е., Прилепский И. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35. DOI: 10.32609/0042-8736-2016-1-5-35.
3. Данилин И. В. От технологических санкций к технологическим войнам: влияние американо-китайского конфликта на санкционную политику и рынки высоких технологий // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. Т. 3. № 55. С. 212–217. DOI: 10.31737/2221-2264-2022-55-3-13.
4. Кудрин А. Л. Пути модернизации российской экономики // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2011. № 4. С. 4–13.
5. Мишустин М. В. Эффективное налоговое администрирование: современный этап // Бюджет. 2016. № 11. С. 12.
6. Пonomаренко А. А. Об основных механизмах международных расчетов в национальных валютах // Деньги и кредит. 2023. Т. 82. № 3. С. 35–47.
7. Силуанов А. Г. Повышение потенциала российской экономики в условиях глобальных посткризисных изменений // Финансы. 2021. № 6. С. 3–12.
8. Тимофеев И. Н. Политика санкций против России: новый этап // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. Т. 3. № 55. С. 198–206. DOI: 10.31737/2221-2264-2022-55-3-11.
9. Обзор рисков финансовых рынков: информационно-аналитический материал. Февраль 2024. Банк России. № 2(83). 2024.
10. Strengthening the Credibility of Public Finances. International Monetary Fund Fiscal Monitor. October. 2021.

References

1. Andreeva E. I., Bychkov D. G., Feoktistova O. A. COVID-19 i antikrizisnaya sotsial'naya podderzhka [COVID-19 and Anti-crisis Social Support]. *Finansovyy zhurnal [Financial Journal]*, 2021, vol. 13, no. 1, pp. 28-38. DOI: 10.31107/2075-1990-2021-1-28-38. (In Russ.)
2. Gurvich E., Prilepskiy I. Vliyanie finansovykh sanktsiy na rossiyskuyu ekonomiku [The Impact of Financial Sanctions on the Russian Economy]. *Voprosy ekonomiki*, 2016, no. 1, pp. 5-35. DOI: 10.32609/0042-8736-2016-1-5-35. (In Russ.)
3. Danilin I. V. Ot tekhnologicheskikh sanktsiy k tekhnologicheskim voynam: vliyanie amerikano-kitayskogo konflikta na sanktsionnyuyu politiku i rynki vysokikh tekhnologiy [From Technological Sanctions to Tech Wars: The Impact of the US-China Conflict on Sanctioning Policies and the High-Tech Markets]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [Journal of the New Economic Association]*, 2022, vol. 3, no. 55, pp. 212-217. DOI: 10.31737/2221-2264-2022-55-3-13. (In Russ.)
4. Kudrin A. L. Puti modernizatsii rossiyskoy ekonomiki [Ways to Modernize the Russian Economy]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika [ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice]*, 2011, no. 4, pp. 4-13. (In Russ.)
5. Mishustin M. V. Effektivnoe nalogovoe administrirovanie: sovremennyy etap [Effective Tax Administration: The Contemporary Phase]. *Byudzhel [Budget]*, 2016, no. 11, p. 12. (In Russ.)
6. Ponomarenko A. A. Ob osnovnykh mekhanizmax mezhdunarodnykh raschetov v natsional'nykh valyutakh [Currencies in International Settlements: Main Mechanisms]. *Dengi i kredit [Russian Journal of Money and Finance]*, 2023, vol. 82, no. 3, pp. 35-47. (In Russ.)
7. Siluanov A. G. Povyshenie potentsiala rossiyskoy ekonomiki v usloviyakh global'nykh postkrisisnykh izmeneniy [Increasing the Potential of the Russian Economy in the Context of Global Post-Crisis Changes]. *Finansy [Finance]*, 2021, no. 6, pp. 3-12. (In Russ.)

8. Timofeev I. N. Politika sanktsiy protiv Rossii: novyy etap [Policy of Sanctions Against Russia: A New Phase]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii* [Journal of the New Economic Association], 2022, vol. 3, no. 55, pp. 198-206. DOI: 10.31737/2221-2264-2022-55-3-11. (In Russ.)
9. Obzor riskov finansovykh rynkov: informatsionno-analiticheskiy material [Overview of Financial Market Risks: Informational and Analytical Materials]. February 2024. *Bank of Russia*, no. 2(83), 2024. (In Russ.)
10. Strengthening the Credibility of Public Finances. *International Monetary Fund Fiscal Monitor*, October 2021.