

И.С. БУКИНА

БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА И СТРУКТУРНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

В последние годы на экономику России помимо общемировых тенденций действуют факторы, провоцирующие структурные сдвиги. Бюджетно-налоговые инструменты позволяют как реагировать на временные колебания деловой активности, так и поддерживать структурную перестройку экономики. Имеющиеся резервы бюджетной системы Российской Федерации позволили справиться с первыми последствиями санкций. По проведенной оценке, эффективность бюджетного импульса в 2022 г. оказалась в два раза выше, чем в 2020 г. Однако риски бюджетно-налоговой политики возрастают из-за непредвиденного роста расходов, необходимости увеличивать налоговую нагрузку на экономику и наращивания государственного долга. В статье предложены меры по перераспределению налоговой нагрузки между экспортоориентированным сектором и производителями, ориентированными на внутреннюю экономику, подходы к использованию цифровых финансовых активов в сфере налогообложения, меры по развитию долгового рынка и другие направления поддержки структурной трансформации российской экономики.
Ключевые слова: бюджетная устойчивость, бюджетно-налоговая политика, внешние шоки, демпферный механизм, налоговый маневр, нефтегазовые доходы, расходы бюджета, структурная трансформация, структурный дефицит.

JEL: E32, H21, H61

Сторонники теории рациональных ожиданий (в частности, модели реального делового цикла) доказывают, что проведение экономической политики — один из видов шоков, вызывающих колебания деловой активности [1]. Споры ведутся о том, *может ли экономическая политика вызывать* не только временные отклонения от долгосрочного равновесия, но и *структурные сдвиги*.

Экономика России в последние три года подвергалась различным шокам. Одновременно социально-экономическая система страны развивается под влиянием долгосрочных трендов, обусловленных научно-техническим прогрессом, нарастанием экологических и демографических проблем, ростом геополитической напряженности и т.п.

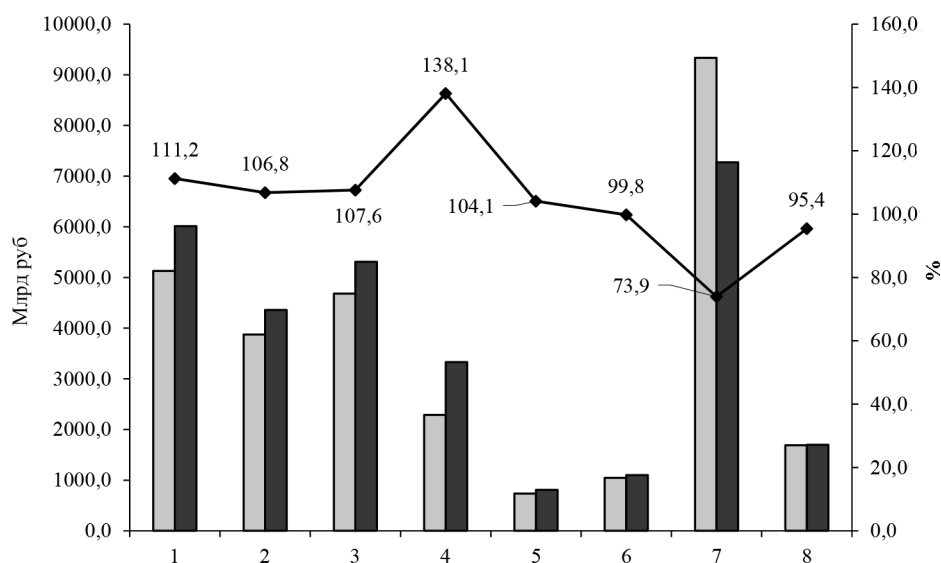
На примере пандемии *COVID-19* видно, что временные шоки могут провоцировать структурные изменения, в частности, ускорились процессы цифровизации. Вызовом для бюджетно-налоговой политики становится согласование стабилизационных мер как ответа на временные шоки и мер поддержки структурных сдвигов. Каждое событие, ведущее к экономическому кризису, вынуждает выбирать между кратковременной стабилизацией или будущим ростом. Проведение стабилизационной политики без ущерба для мер долгосрочного роста должно быть обеспечено устойчивостью бюджетно-налоговой системы и доступностью источников финансирования дефицита бюджета.

***Текущее состояние бюджетно-налоговой системы
и перспективы на 2024 г.***

В январе — сентябре 2023 г. доходы консолидированного бюджета превысили 40,0 трлн руб., что на 2,4% больше (с поправкой на потребительскую инфляцию), чем за 9 месяцев 2022 г. [2; 3]. Выросли налоговые доходы (на 1,6%), поступления страховых взносов на обязательное социальное страхование увеличились на 17,2%, а неналоговые и прочие доходы сократились (-13,2%). Существенный рост страховых взносов связан с отсрочкой платежей, которая предоставлялась ряду категорий налогоплательщиков в 2022 г. С 1 января 2023 г. в связи с объединением Пенсионного фонда и Фонда социального страхования страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также на обязательное медицинское страхование взимаются по единым тарифам. Соответственно, в отчете об исполнении консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов они учитываются отдельно от поступлений за предыдущие периоды (в т.ч. в связи с отсрочкой), которые в январе — сентябре 2023 г. составили почти 792,1 млрд руб. [2].

Падение неналоговых доходов ожидаемо — из-за снижения доходов от внешнеэкономической деятельности. Последние сократились на треть в реальном выражении в связи действием мер по стимулированию внешней торговли. Продолжается налоговый маневр в нефтяном секторе, в связи с чем *постепенно снижается тариф экспортной пошлины на нефть*.

Налоговые доходы увеличились за счет роста почти по всем видам поступлений. На 11,2% выросли поступления от налога на прибыль. Поступления налога на доходы физических лиц и НДС выросли на 6,8 и 7,6% соответственно. Если поступления пошлин в целом снизилось (за счет снижения цены нефти и мер в рамках налогового маневра в нефтяной сфере), то доходы от налогов на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, выросли почти на 40,0% (см. рис. 1) — сказалось восстановление импорта за счет параллельного ввоза и налаживания новых каналов торговли.



1 – налог на прибыль; 2 – налог на доходы физических лиц; 3 – НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации; 4 – налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации; 5 – налоги на совокупный доход; 6 – налоги на имущество; 7 – налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами; 8 – акцизы по подакцизным товарам, произведенным на территории Российской Федерации (без акциза на нефтяное сырье)

Рис. 1. Налоговые доходы в январе – сентябре 2022 и 2023 гг.

Источник: рассчитано автором по [2; 3].

Наибольшее падение (на 26,1% в реальном выражении) – по поступлениям налогов, сборов и обязательных платежей за пользование природными ресурсами. Цена нефти, используемая для расчета НДС, снижалась с конца 2022 г., а в I полугодии 2023 г. упала в среднем до 50,0 долл. США за барр. (см. рис. 2).

Падение цены нефти и действие международных санкций на ввоз российской нефти и нефтепродуктов отразилось на поступлении нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023 г. До июля 2023 г. (за исключением марта) объем поступивших нефтегазовых доходов был ниже установленного базового уровня (см. рис. 2). С ростом расчетной цены нефти нефтегазовые доходы превысили базовый уровень, поэтому с августа 2023 г. Минфин России возобновил покупки валюты и золота в рамках бюджетного правила.

Расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в январе – сентябре 2023 г. превысили 41,0 трлн руб. [2]. В сравнении с соответствующим периодом предыдущего года они выросли на 9,1% в реальном выражении.

Основная нагрузка ложится на федеральный бюджет, за счет средств которого финансируются военные расходы, социальная помощь и меры поддержки в условиях структурной перестройки экономики.

Согласно Федеральному закону № 466-ФЗ от 5 декабря 2022 г. «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (далее – Закон № 466-ФЗ), расходы федерального бюджета должны составить почти 29,1 трлн руб. За январь – сентябрь 2023 г. они составили 21,4 трлн руб. (на 9,7% больше, чем за 9 месяцев 2022 г.). В пояснительной записке к проекту Закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» объем расходов федерального бюджета по итогам 2023 г. уже оценивается примерно в 31,7 трлн руб. [6], что сопоставимо со значениями прошлого года.

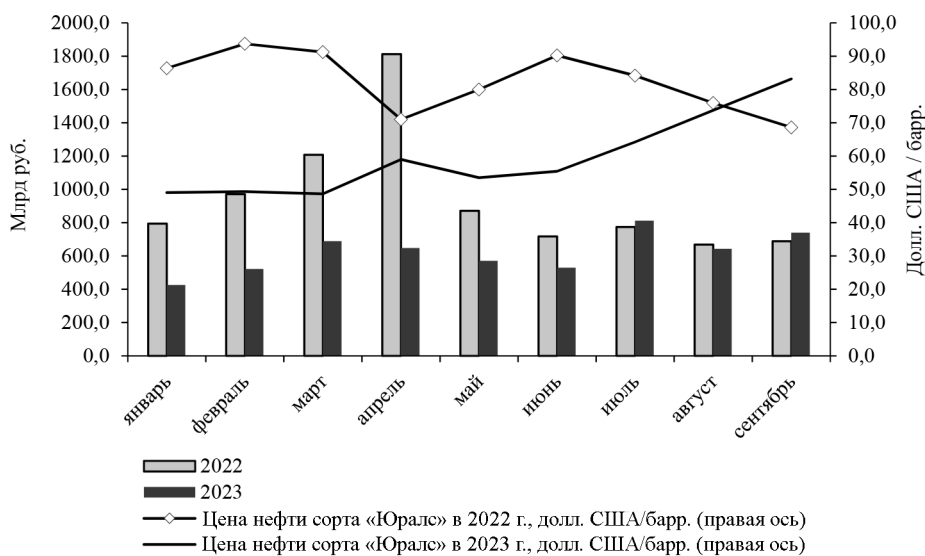


Рис. 2. Нефтегазовые доходы федерального бюджета и цена нефти сорта «Юралс» в 2022 и 2023 гг.

Источник: рассчитано автором по [4; 5].

Дефицит консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов по итогам января – сентября 2023 г. составил чуть более 1,0 трлн руб. При этом консолидированные бюджеты субъектов Федерации сведены с профицитом более чем в 1,1 трлн руб. Дефицитными оказались бюджеты государственных внебюджетных фондов (около 0,9 трлн руб.) и федеральный бюджет, дефицит которого приблизился к 1,5 трлн руб. С учетом роста расходов выше утвержденного значения дефицит федерального бюджета превысил 3,0 трлн руб. [2].

На 2024 г. прогнозируется увеличение доходов федерального бюджета до 35,0 трлн рублей, т.е. номинально на 22,3% больше, чем в 2023 г. Таким образом, *относительно ВВП доходы вырастут с 17,3% ВВП в 2023 г. до 19,5% в 2024 г.* [6].

Заметный прирост доходов должны обеспечить несколько факторов: рост цены нефти, изменение методики оценки расчетной цены

нефти для целей налогообложения и уплаты пошлин, корректировка механизмов обложения добычи нефти и нефтепродуктов (НДД, акциз на нефтяное сырье). В *таблице 1* сведены параметры, на основе которых прогнозируются нефтегазовые доходы федерального бюджета, из утвержденного Закона № 466-ФЗ и Федерального закона от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» (далее – Закон № 540-ФЗ).

Т а б л и ц а 1

Основные макроэкономические показатели и нефтегазовые доходы
федерального бюджета на 2024 г.

Показатель	2023	2024	
	оценка	Закон № 466-ФЗ	Закон № 540-ФЗ
Экспортная цена на российскую нефть, долл./барр.	63,4	67,5	71,3
Цены на газ (среднеконтрактные включая страны СНГ), долл./тыс. м ³	354,4	477,1	268,8
Курс доллара, руб. за долл. США	85,2	70,9	90,1
Доходы федерального бюджета, млрд руб.	28 674,1	27 239,8	35 065,3
В т.ч.:			
нефтегазовые доходы, млрд руб.	8 863,5	8 656,3	11 504,3
Расходы федерального бюджета, млрд руб.	31 674,8	29 432,5	36 660,7
Дефицит/профицит, млрд руб.	-3 000,7	-2 192,6	-1 595,4

Источник: рассчитано автором по [6].

Год назад планируемые показатели на 2024 г. составляли 67,5 долл. США за барр. для экспортной цены российской нефти и 8 656,3 млрд руб. – для нефтегазовых доходов. Этот прогноз подтверждается оценкой на 2023 г., по итогам которого средняя цена нефти – чуть более 60,0 долл. США за барр., а объем нефтегазовых доходов ожидается в размере 8 863,5 млрд руб. Согласно Закону № 540-ФЗ, при росте прогнозируемого значения средней экспортной цены российской нефти лишь на 5,6% нефтегазовые доходы должны вырасти почти на треть. Номинально прирост нефтегазовых доходов оценивается в 2 640,7 млрд руб., из которых только 1 308,0 млрд руб. приходится на изменение цены нефти и курса рубля. Остальной прирост обеспечивается изменением законодательства в части обложения добычи и переработки нефти. Основное влияние должно оказать снижение дисконта к цене нефти сорта «Брент» (с 20 до 15 долл. США за барр.), а также корректировка исчисления демпфирующего коэффициента для расчета акциза на нефтяное сырье, направленного на переработку.

Планируется рост ненефтегазовых доходов за счет изменения законодательства в части применения повышенных ставок таможенных пошлин, утилизационного сбора, поступления налога на прибыль по повышенной ставке и т.п. Благоприятная конъюнктура скажется на росте поступлений по налогу на прибыль, НДС, а также прочим налогам и сборам. В результате на 2024 г. доходы федерального бюджета планово составят более 35,0 трлн руб. (почти на 30,0% больше, чем установлено Законом № 466-ФЗ).

Расходы федерального бюджета в Законе № 540-ФЗ, *на четверть больше, чем планировалось в прошлом году*. Они превысят 36,0 млрд руб. Значительно возрастут расходы на национальную оборону — с 6 406,0 млрд руб. по оценке за 2023 г. до 10 775,4 млрд руб. в 2024 г. Кроме того, рост расходов федерального бюджета объясняется корректировками на инфляцию, удешевлением курса рубля относительно доллара США, повышением ключевой ставки процента ЦБ РФ¹.

Результатом исполнения федерального бюджета станет дефицит в размере около 1,6 млрд руб. Основным источником финансирования дефицита бюджета являются государственные заимствования и средства ФНБ.

Меры бюджетно-налоговой политики как ответ на новые тенденции развития

Постоянное развитие технологий — один из долгосрочных трендов, воздействующий на глобальные процессы. Это — *основной фактор устойчивого роста благосостояния*. Как следствие, создается материальная база для решения социально-экономических и экологических проблем. Поддержка науки и инноваций за счет бюджетно-налоговых инструментов включает в себя финансирование фундаментальных исследований, подготовку кадров, целевое финансирование и софинансирование прикладных исследований, проектов, налоговые льготы и т.д.

Из последних нововведений в российской бюджетно-налоговой политике стоит отметить финансирование приоритетных проектов (национальный проект «Цифровая экономика», «Наука» и др.), корректировку инвестиционных льгот по налогу на прибыль организаций, налоговые льготы для IT-компаний в рамках общего и специальных режимов налогообложения.

Одно из направлений современного научно-технического прогресса — развитие информационных технологий и цифровизация. Цифровизация распространяется на большинство видов деятельности, сопровождает трансформацию бизнес-процессов и внедряется в систему государственного управления. Процессы цифровизации поддерживаются за счет бюджетного финансирования и налоговых стимулов.

¹ Приложение № 11 к пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8> (дата обращения: 16.11.2023).

Важным стимулом развития цифровизации служит ее активное внедрение в процессы государственного управления, в т.ч., налогового администрирования. На национальный проект «Цифровая экономика» в 2020–2022 гг. было выделено более 400 млрд руб. По данным на 1 сентября 2023 г. затрачено 135,6 млрд руб. [6].

Распространенной мерой стимулирования инвестиционной активности служат льготы в рамках налога на прибыль организаций. В отношении приоритетных направлений технологического развития используются пониженные ставки налога на прибыль и инвестиционный налоговый вычет. Субъекты Российской Федерации вправе применять пониженные ставки в части региональной составляющей налога на прибыль. Кроме того, вплоть до нуля может быть снижена федеральная компонента налога на прибыль для резидентов территорий опережающего развития, IT-компаний. Инвестиционный налоговый вычет предоставляется в виде уменьшения суммы исчисленного налога на прибыль (или авансового платежа по налогу на прибыль), зачисляемого в бюджет субъекта Федерации. Законом субъекта Российской Федерации определяется размер и состав расходов, которые можно предъявить в виде инвестиционного налогового вычета.

Объемы предоставленных инвестиционных налоговых преференций невелики относительно исчисленной суммы налога на прибыль, но заметно растут: с 5,3% в 2019 г. до 10,2% в 2022 г. (при росте начисленного налога на прибыль почти на 70,0%)². По оценкам Минфина России, в 2020 г. заметно вырос объем налоговых расходов по налогу на прибыль (недополученных доходов бюджета из-за применения льгот). В 2020 г. прибыль организаций сократилась, при этом были введены меры поддержки бизнеса. В 2021–2022 гг. отношение суммы налоговых расходов к сумме исчисленного налога на прибыль выросло почти в 2 раза. Таким образом, *налоговые расходы росли быстрее прибыли*. Это связано с расширением мер поддержки организаций.

Налоговые преференции, которые непосредственно направлены на стимулирование инвестиционной активности (например, инвестиционный налоговый вычет), составляют менее 10% от общей суммы налоговых расходов по налогу на прибыль³. Таким образом, есть достаточный резерв для расширения инвестиционных льгот в целях влияния на структурные сдвиги. Согласно данным автоматизированной системы Минфина России «Эффективность льгот», инвестиционные льготы последних лет не оказали значимого влияния на показатели ин-

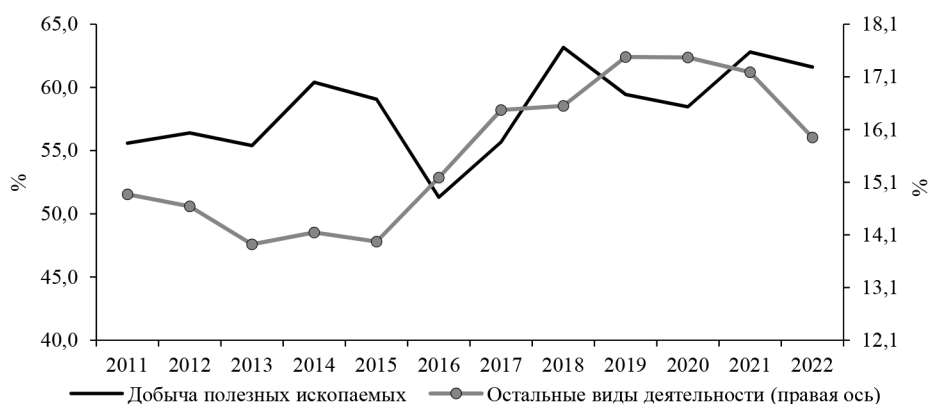
² Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=300570-osnovnye_napravleniya_byudzhetnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2023_god_i_na_planovyi_period_2024_i_2025_godov; Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций (Отчет по форме № 5-П) // Федеральная налоговая служба. 2019, 2020, 2021, 2022 гг. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 16.11.2023).

³ Там же.

вестиций и инноваций по экономике в целом⁴. Но на уровне отдельных организаций и регионов Российской Федерации у них есть потенциал стимулирования.

Процессы деглобализации и геополитическая напряженность сказались на России в форме введения полномасштабных политических, финансовых и внешнеторговых санкций. Реакция бюджетно-налоговой политики на этот вызов состояла в *корректировке налогообложения ряда сфер*, в выделении средств прямой помощи населению и бизнесу, в изменении административной нагрузки.

В первую очередь речь идет о добыче полезных ископаемых, где в структуре валовой добавленной стоимости преобладает нефте- и газодобыча. Налоговая нагрузка здесь традиционно высока. В 2011–2022 гг. отношение уплаченных организациями налогов и сборов к валовой добавленной стоимости по виду деятельности «Добыча полезных ископаемых» составляло более 50,0% (см. рис. 3). В 2016 г. налоговая нагрузка достигла минимального значения в 51,0%, затем резко выросла до 63,2%. В 2017–2022 гг. налоговая нагрузка на организации сферы добычи полезных ископаемых не снижалась ниже 58,0%. Даже в 2020 г., когда цены на нефть резко упали, налоговая нагрузка составила 58,5%.



**Рис. 3. Налоговая нагрузка,
% от валовой добавленной стоимости по видам деятельности**

Источник: рассчитано автором по [7; 8].

Благодаря частичному изъятию природной ренты формируется значительный резерв для финансирования расходов федерального бюджета. Одновременно более высокая нагрузка на данный сектор должна стиму-

⁴ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=300570-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2023_god_i_na_planovyi_period_2024_i_2025_godov; Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций (Отчет по форме № 5-П) // Федеральная налоговая служба. 2019, 2020, 2021, 2022 гг. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 16.11.2023).

лизовать развитие других отраслей. Однако данные *рисунка 3* свидетельствуют о росте налоговой нагрузки и по остальным видам деятельности, не включая добычу полезных ископаемых. Разрыв между показателями налоговой нагрузки в добыче полезных ископаемых и остальных видов деятельности составляет 3–4 раза, поэтому на *рисунке 3* данные по налоговой нагрузке организаций в остальных видах деятельности показаны по правой оси. Тем не менее с 2015 г. растет налоговая нагрузка не только в добыче, но и по остальным видам деятельности. В 2011–2015 гг. она не превышала 15,0%, после 2015 г. — достигала 17,5% (в 2019 и 2020 гг.). Таким образом, результата налогового маневра по перераспределению налоговой нагрузки между нефтедобывающим и прочими секторами не наблюдается.

Последствия санкций, введенных в отношении экспорта российской нефти и нефтепродуктов, потребовали очередного пересмотра бюджетного правила. На 2023 г. базовые нефтегазовые доходы федерального бюджета определены в сумме 8 трлн руб.⁵ Они зафиксированы и не зависят от цены отсечения. Ориентиром для расчета послужили прошлые оценки нефтегазовых доходов федерального бюджета в соответствии с умеренно-консервативным сценарием среднесрочного прогноза и в условиях стабильного реального курса национальной валюты.

С 2024 г. будет действовать более привычная конструкция бюджетного правила, предполагающая оценку базового уровня нефтегазовых доходов на основе цены отсечения в 60 долл. США за барр.⁶ Прогнозируется, что средняя цена нефти превысит цену отсечения (см. *табл. 1*). Следовательно, будут продолжены закупки валюты в Фонде национального благосостояния России (ФНБ).

Бюджетное правило должно обеспечивать стабильность бюджетных расходов и снижать влияние колебаний нефтегазовых доходов на экономику. О характере бюджетно-налоговой политики судят по наличию структурного дефицита или профицита федерального бюджета. Минфин России под структурным балансом понимает разницу между суммой базовых нефтегазовых и ненафтегазовых доходов и расходов федерального бюджета без учета расходов на обслуживание государственного долга⁷. Когда структурный дефицит превышает фактический дефицит, бюджет оказывает контрциклическое воздействие на экономику. В 2024 г. структурный дефицит прогнозируется в сумме 1 600 млрд руб., а фактический дефицит должен составить чуть меньше — 1 595,4 млрд руб. С 2025 г. структурный баланс должен быть равен нулю⁸. Таким образом, стимулирующее воздействие бюджетно-налоговой политики закончится.

⁵ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=300570-osnovnye_napravleniya_byudzhetoj_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2023_god_i_na_planovyi_period_2024_i_2025_godov

⁶ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на Плановый период 2025 и 2026 годов. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTP__2024-2026.pdf (дата обращения: 20.11.2023).

⁷ Там же.

⁸ Там же.

Вместе с тем высокими остаются риски внепланового роста расходов федерального бюджета. Если в 2020 г. сверхплановый рост расходов носил временный характер, то увеличение расходов в 2022 г. отразилось на планируемых объемах трат федерального бюджета в 2023 г. и последующие периоды (см. табл. 1). Планируемое сокращение структурного дефицита федерального бюджета означает, что внеплановое увеличение расходов по одним статьям будет производиться за счет сокращения других направлений финансирования. Это создает риски для структурной перестройки российской экономики.

Консолидация федерального бюджета в части увеличения доходов предполагает рост налоговой нагрузки. В рамках структурного налогового маневра предусмотрено снижение налоговой нагрузки на IT-компании, субъекты малого и среднего предпринимательства, сохранение и корректировка льгот, направленных на стимулирование инвестиционной деятельности, меры по стабилизации налогообложения сбережений населения и т.п. Одновременно будет расти налоговая нагрузка на сырьевые сектора, повышаться эффективность налогового администрирования и бюджетная эффективность расходов, продолжится реализация стратегии деофшоризации российской экономики.

Продолжается корректировка порядка расчета НДС на нефть и газовый конденсат. Повышена ставка экспортной пошлины на природный газ (для цены на газ выше 300 долл. США за м³). С 1 января 2023 г. до конца 2025 г. действует повышенная ставка налога на прибыль (34%) для экспортеров СПГ. Предусмотрены корректировки ставок акцизов на бензин и дизельное топливо, косвенно оказывающие влияние на размер НДС и НДС, сохранены ограничения на вычет убытков при расчете НДС, отложено применение понижающих коэффициентов на более поздний срок и т.д. Подобные меры позволят сохранить уровень нефтегазовых доходов федерального бюджета и высокую налоговую нагрузку на нефтегазовый сектор.

Сокращение производительных расходов при росте трат на национальную оборону и социальную политику, повышение налоговой нагрузки *будут тормозить отечественную экономику*. Структурные изменения отчасти поддерживаются точечными мерами. Расширяется перечень льгот и преференций по налогу на прибыль, направленных на стимулирование инвестиционной активности. С 2023 г. повышающий коэффициент 1,5, применяемый к первоначальной стоимости основных средств в целях расчета амортизации, разрешено использовать в отношении широкого круга продукции, включенной в перечень российского высокотехнологичного оборудования.

Механизм «обратного акциза» распространяется на новые группы товаров. С 1 января 2024 г. производители синтетического каучука будут получать компенсацию за счет средств бюджета, если сложится неблагоприятная рыночная конъюнктура на мировом рынке. При повышении мировых цен производители синтетического каучука должны уплатить акциз в пределах ранее возмещенных сумм, проиндексированных

на установленный коэффициент. Возмещение производится при условии заключения соглашения с Минэнерго России. Максимальный срок действия соглашений не должен превышать 10 лет.

Совокупный бюджетный импульс за 2022–2023 гг. оценивается почти в 10,0% ВВП⁹. В нем учтен размер структурного дефицита федерального бюджета, квазибюджетные расходы и инвестиции из ФНБ. В 2020 г. объем антикризисного бюджетного пакета составил 4,5% ВВП¹⁰ [7]. С учетом региональных и забалансовых мер поддержки бюджетный импульс превысил 9,0% ВВП. В 2022 г. общий объем бюджетно-налоговых мер превысил 8 трлн руб. (5,2% ВВП).

Для расчета бюджетной эффективности принятых мер можно оценить вклад расходов на конечное потребление сектора госуправления в темпы прироста ВВП. Прирост конечного потребления сектора государственного управления по данным за 2022 г. обеспечил 0,05 п.п. прироста ВВП [7]. Если бы значение расходов сектора госуправления осталось на уровне прошлого года (в сопоставимых ценах), то в 2022 г. ВВП сократился бы на 2,6%, а не на 2,1%. В ценах 2021 г. 0,05 п.п. ВВП составляют 642,9 млрд руб. Соответственно, на каждые 100 руб. бюджетного импульса приходится 8 руб. прироста ВВП. Подобный расчет за 2020 г. показывает значение в 4 руб. ВВП на каждые 100 руб. бюджетного импульса. Таким образом, в 2022 г. *бюджетная эффективность принятых мер в два раза выше, чем в 2020 г.* В 2022–2023 гг. меры бюджетно-налоговой политики были направлены не только на временную поддержку, но и на структурные изменения. В дальнейшем бюджетно-налоговая политика сопряжена с рисками искажения структуры экономики из-за преобладающего развития военно-промышленного комплекса и связанных с ним производств.

Направления структурной перестройки экономики

В условиях внешних ограничений на движение товаров, финансовых средств, капитала, роль бюджетно-налоговой политики возрастает. При этом долгое время финансовые власти России придерживались политики жесткой бюджетной консолидации, накапливались резервы в иностранных активах. Структурная перестройка российской экономики *сдерживалась из-за политики высоких процентных ставок* на де-нежном рынке и сдерживающей бюджетно-налоговой политики.

За счет накопленных резервов сохранялось небольшое пространство для реагирования на временные шоки. Фискальное пространство, созданное за счет резервов и профицитного бюджета, могло бы исполь-

⁹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на Плановый период 2025 и 2026 годов. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTTP__2024-2026.pdf (дата обращения: 20.11.2023).

¹⁰ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=300570-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2023_god_i_na_planovyi_period_2024_i_2025_godov

зоваться для внедрения более активных мер структурной перестройки российской экономики. Однако финансовые власти практически не пользовались этим ресурсом.

В текущих условиях *структурная перестройка* российской экономики *жизненно необходима*. Роль бюджетно-налоговой политики заключается не только в финансировании соответствующих мероприятий, но и в покрытии издержек, сопряженных с перестройкой экономики. Частично издержки структурной перестройки можно предусмотреть, рассчитать их объем и создать специальные резервы для их покрытия. Вместе с тем предугадать будущее невозможно, поэтому возникнут непредвиденные потери.

В российской практике получили распространение пилотные проекты в бюджетно-налоговой сфере. Проведение пилотного проекта в отдельных субъектах Федерации или на отдельных группах налогоплательщиков дает возможность оценить эффекты разработанных мероприятий, обратить внимание на узкие места, скорректировать расчеты по затратам и выгодам проекта. Так, применение единого налогового счета и единого налогового платежа изначально происходило в добровольном порядке. С 1 января 2023 г. новые правила уплаты налогов и сборов стали обязательными для всех налогоплательщиков. Однако уже в I квартале 2023 г. обнаружилось, что от перехода на использование единого налогового платежа страдают бюджеты субъектов Федерации. Потребовался оперативный пересмотр сроков уплаты налогов и возмещения сумм переплаты по налогам.

Цифровые технологии и информационная инфраструктура, используемые в государственном управлении, — *часть структурной трансформации*. Цифровизация сектора государственного управления решает три задачи:

- 1) стимулирует инвестиции в цифровую экономику;
- 2) создает импульс для роста спроса населения на услуги, которые финансируются за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) способствует росту эффективности системы налогового администрирования.

Перспективой цифровизации и структурной перестройки российской экономики является использование цифрового рубля и регулирование цифровых активов. В части бюджетно-налоговой политики просматриваются два направления. Первое направление связано с налогообложением цифровых финансовых активов (ЦФА) и цифровых финансовых прав. Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации, реализация ЦФА освобождается от обложения НДС, а доход от реализации активов подлежит обложению НДФЛ или налогом на прибыль организаций. По НДФЛ действуют стандартные ставки, а при обложении прибыли организаций используются пониженные ставки: 13% для организаций-резидентов и 15% для организаций, не являющихся резидентами Российской Федерации. В дальнейшем требуется решить мно-

жество вопросов по расчету налогооблагаемой базы от сделок с ЦФА, обложению сделок с криптовалютой, стейкингом (предоставлением криптовалюты и стейблкоинов в долг). Наиболее сложной проблемой остается налоговый контроль за операциями с ЦФА и криптовалютой, где у налоговых органов почти нет технических и правовых возможностей отслеживать операции. Налогоплательщики должны добровольно декларировать полученные доходы, поэтому *необходимо создавать соответствующие стимулы*. Например, можно было бы использовать ЦФА для погашения налоговых обязательств. Для внедрения подобных инструментов требуется развитие второго направления — использование цифрового рубля при уплате налогов и сборов и погашении налоговых обязательств. Центральный банк России и Минфин России должны взаимно урегулировать технические вопросы и согласовать методологию регулирования ЦФА.

Вопросы импортозамещения и технологического суверенитета отчасти могут быть решены *за счет налоговой поддержки*. За рубежом (например, в США, Канаде) применяется статус национальных (отечественных) компаний, которые получают особые льготы и преференции в части налогообложения. Критерием выделения таких компаний является их национальное происхождение и ориентация на внутренний рынок. В США такие налогоплательщики получают статус S-корпораций¹¹, а в Канаде относятся к категории «контролируемых Канадой (канадцами) частных корпораций (ССРС)»¹².

В налоговой системе России также следует выделить подобный статус. Право на него должно предоставляться налогоплательщикам — юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которые осуществляют деятельность в пределах территории Российской Федерации. Критерием присвоения такого статуса должно стать *условие использования отечественных источников капитала и управление со стороны отечественных организаций или граждан страны*. В отношении отечественных организаций и индивидуальных предпринимателей могут быть предусмотрены: упрощенное ведение налогового учета и предоставление налоговой отчетности, преференции для получения отсрочек и рассрочек уплаты налогов и сборов, льготы и преференции по основным налогам.

В целях компенсации выпадающих доходов федерального бюджета помимо корректировки демпфирующего механизма при налогообложении производства нефтепродуктов следует установить *предельные значения компенсации*, получаемой из бюджета налогоплательщиками. Также следует рассмотреть вопрос о том, чтобы налог на сверхприбыль был включен в стандартную модель налогообложения прибыли организаций и взимался на регулярной основе. При взимании налога

¹¹ S Corporations. URL: <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/s-corporations> (дата обращения: 20.11.2023).

¹² Corporations. URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/corporations/type-corporation.html#ccpc> (дата обращения: 20.11.2023).

на сверхприбыль необходимо предусмотреть вычеты на суммы инвестиционных расходов и расходов на НИОКР.

Демпфирующий механизм не способен предотвратить дефицит нефтепродуктов на внутреннем рынке. Очевидно, что он в большей степени влияет на маржинальность производителей, чем на внутренние цены, которые стали расти с лета 2023 г. (еще до вступления в силу новаций по корректировке демпфера). Целесообразно вернуться к вопросу о создании *государственного нефтяного резерва*. Интервенции на внутреннем рынке топлива за счет резерва — более действенный механизм влияния на доступность топлива и внутренние цены.

Несмотря на относительно низкий уровень государственного долга по отношению к ВВП и пока незначительный объем расходов на его погашение, долговая политика приобретает особое значение. В последние годы государственные облигации размещаются по высоким процентным ставкам. Возросшие страновые риски и финансовые санкции, привели к повышению требуемой доходности по долгосрочным государственным ценным бумагам. При росте цен реальные затраты на погашение долга снижаются, но степень этого снижения зависит от чувствительности номинальных процентных ставок к темпам инфляции.

В рамках политики финансовой репрессии влияние инфляции на номинальные эффективные ставки снижается¹³. Однако политика финансовой репрессии приводит к более сильному ответу инфляции на внешние ценовые шоки, что снижает эффективность антиинфляционной политики ЦБ [9]. К политике финансовой репрессии можно отнести ограничения для финансового сектора, применение льготного кредитования и другие меры регулирования финансового рынка, искажающие эффективные процентные ставки, которые применялись для стабилизации финансового сектора в 2022 г. Вызовом для будущей политики Центрального банка и правительства Российской Федерации является одновременное выполнение двух задач: поддержание ценовой стабильности и стабилизация государственной долговой нагрузки. Для этого необходимо развитие финансового рынка.

В частности, важны *меры поддержки долгосрочных сбережений населения* и расширение предложения различных видов государственных облигаций. С 1 января 2024 г. вводится индивидуальный инвестиционный счет (ИИС) третьего типа, который рассчитан на более длительный срок и ориентирован только на покупку отечественных финансовых активов и активов стран ЕАЭС¹⁴. С начала 2024 г. вводится программа долгосрочных сбережений граждан с участием негосударственных пенсионных фондов. По новым правилам меры по софинансированию

¹³ World Economic Outlook: A Rocky Recovery. International Monetary Fund. Washington, DC. April. 2023. Ch. 3. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023> (дата обращения: 20.11.2023).

¹⁴ Проект федерального закона № 462670-8 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части установления налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц на долгосрочные сбережения граждан)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/462670-8> (дата обращения: 20.11.2023).

пенсионных накоплений объединяются с правом на получение налогового вычета по НДФЛ¹⁵.

Расширение круга финансовых инструментов возможно за счет выпуска новых типов государственных облигаций с плавающей ставкой, целевых облигаций (например, выпускаемых под финансирование экологических проектов). Привлечение государственных средств в региональные и муниципальные проекты дает новый способ поддержки инвестиций и открывает возможность контроля граждан за деятельностью органов власти.

Список литературы

1. Kydland F.E., Prescott E.C. Time to Build and Aggregate Fluctuations // *Econometrica*. 1982. Vol. 50. N 6. P. 1345–1370.
2. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 октября 2022 г., на 1 октября 2023 г. // Федеральное Казначейство Минфина России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/191/> (дата обращения: 16.11.2023).
3. Социально-экономическое положение России // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (дата обращения: 16.11.2023).
4. Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета // Минфин России. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbudoil> (дата обращения: 16.11.2023).
5. Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/ (дата обращения: 16.11.2023).
6. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8> (дата обращения: 16.11.2023).
7. Национальные счета // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts>; (дата обращения: 16.11.2023).
8. Отчет по форме 1-НОМ по состоянию на 1 января 2012–2022 гг. // Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 16.11.2023).
9. Пак Е.А., Пекарский С.Э. Внешнеэкономические шоки и инфляция в условиях финансовой репрессии // *Экономическая политика*. 2022. Т. 17. № 6. С. 8–39.

¹⁵ Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202307100032?index=1> 8 (дата обращения: 08.11.2023).

References

1. Kydland F.E., Prescott E.C. Time to Build and Aggregate Fluctuations, *Econometrica*, 1982, Vol. 50, No. 6, pp. 1345–1370.
2. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetnykh fondov na 1 oktiabria 2022 g., na 1 oktiabria 2023 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of October 1, 2022, as of October 1, 2023], *Federal'noe Kaznacheistvo Minfina Rossii* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhets/191/> (accessed 16 November 2023).
3. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii [Socio-Economic Situation in Russia], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (accessed 16 November 2023).
4. Svedeniia o formirovanii i ispol'zovanii dopolnitel'nykh neftegazovykh dokhodov federal'nogo biudzheta [Information on the Formation and Use of Additional Oil and Gas Revenues of the Federal Budget], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil> (accessed 16 November 2023).
5. Dannye, primeniaemye dlia rascheta naloga na dobychu poleznykh iskopaemykh v otnoshenii nefti i gazovogo kondensata [Data Used to Calculate the Mineral Extraction Tax in Relation to Oil and Gas Condensate], *SPS Konsul'tantPlus* [SPS ConsultantPlus]. (In Russ.). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/ (accessed 16 November 2023).
6. Poiasnitel'naia zapiska k projektu federal'nogo zakona «O federal'nom biudzhete na 2024 god i na planovyi period 2025 i 2026 godov» [Explanatory Note to the Draft Federal Law “On the Federal Budget for 2024 and for the Planning Period of 2025 and 2026”], *Sistema obespecheniia zakonodatel'noi deiatel'nosti* [System for Supporting Legislative Activity]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8> (accessed 16 November 2023).
7. Natsional'nye scheta [National Accounts], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts>; (accessed 16 November 2023).
8. Otchet po forme 1-NOM po sostoiianiiu na 1 ianvaria 2012–2022 gg. [Report in Form 1-NOM as of January 1, 2012–2022], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (accessed 16 November 2023).
9. Pak E. A., Pekarskii S.E. Vneshneekonomicheskie shoki i inflatsiia v usloviakh finansovoi repressii [Foreign Economic Shocks and Inflation in Conditions of Financial Repression], *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2022, Vol. 17, No. 6, pp. 8–39. (In Russ.).

BUDGETARY POLICY AND STRUCTURAL TRANSFORMATION OF THE RUSSIAN ECONOMY

Recently the Russian economy in addition to global trends has been affected by structural shocks. Fiscal instruments make it possible to respond both to temporary fluctuations in business activity and to support economy restructuring. The existing Russian fiscal reserves

made it possible to cope with the first consequences of the sanctions. Estimated effectiveness of the budget impulse in 2022 was twice as high as in 2020. However, the risks of fiscal policy are increasing due to an unforeseen increase in spending, the need to increase the tax burden on the economy and the build-up of public debt. The paper proposes measures to redistribute the tax burden between the export-oriented sector and domestic producers, approaches to the use of digital financial assets in taxation, measures to develop the debt market and other areas of supporting the structural transformation of the Russian economy.

Keywords: budget expenditures, damping mechanism, external shocks, fiscal stability, fiscal policy, fiscal rules, oil and gas revenues, tax maneuver, structural transformation, structural deficit.

JEL: E32, H21, H61

Дата поступления — 27.11.2023 г.

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

BUKINA Irina S.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: bis.email@gmail.com

Для цитирования:

Букина И.С. Бюджетно-налоговая политика и структурная трансформация российской экономики // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 5–21. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-5-21>