

И.С. БУКИНА

УСТОЙЧИВОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И ВОЗМОЖНОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КРАТКОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Итоги исполнения федерального бюджета в 2022 г. показали, что введенные ограничения заметно повлияли на динамику и структуру доходов, объем незапланированных расходов и дефицит федерального бюджета. В этой связи необходим детальный анализ имеющихся механизмов и инструментов бюджетно-налоговой политики для выработки решений, которые позволят поддержать устойчивость федерального бюджета и сгладить последствия санкций и ответных мер для российской экономики. В работе представлена эконометрическая модель связи показателя устойчивости доходов федерального бюджета с возникновением кризисов и последующих рецессий. Оценка показывает наличие статистически значимой связи между началом кризиса и более глубоким падением темпов роста доходов федерального бюджета в сравнении с периодами отсутствия кризисов и рецессий. Рассмотрены новации в фискальной сфере, направленные на увеличение доходов федерального бюджета, сделаны выводы об имеющихся рисках и последствиях обсуждаемых изменений. Предложены направления развития некоторых налоговых инструментов в контексте поддержания устойчивости федерального бюджета и стабилизации экономической динамики в стране.
Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, бюджетное правило, нефтегазовые доходы, рецессия, цены на нефть, устойчивость доходов федерального бюджета.

JEL: E32, H21, H61

В 2022 г. экономика России подверглась воздействию серии внешних и внутренних шоков, которые окажут длительное воздействие на ее структуру. Трансформация российской экономики уже началась, хотя *оценить ее масштабы и эффекты затруднительно.*

Федеральный бюджет традиционно выступает основным инструментом поддержки населения и экономики в периоды кризисов и рецессии. Однако последствия событий 2022 г. могут серьезно дестабилизировать федеральный бюджет и, как следствие, бюджетную систему страны в целом. Несмотря на высокие цены на нефть, нефтяное эмбарго со стороны США, стран ЕС и прочих «недружественных» государств уже

негативно влияет на нефтегазовые доходы бюджета. Обязательства бюджета продолжают расти, а снижать расходы в условиях ведения военных действий, масштабных потерь материальных и человеческих ресурсов означает усугубить падение выпуска и доходов. В этой связи требуются подробный анализ состояния федерального бюджета и вариантов поддержки его устойчивости.

Российская экономика и состояние федерального бюджета в 2022 г.

В начале 2022 г. специалисты прогнозировали обвальное падение ВВП России. В настоящее время Росстат оценивает снижение ВВП 2022 г. по сравнению с предыдущим годом на 2,1% [1].

Основной вклад в снижение ВВП внесло падение конечного потребления домашних хозяйств, которое сократилось на 1,8%. По оценке, это снизило ВВП на 0,9 процентного пункта. Валовое накопление сократилось на 3,2%. Однако валовое накопление основного капитала выросло на 5,2%, что обеспечило рост ВВП приблизительно на 1,0 процентного пункта. Падение валового накопления, основную долю которого составляет валовое накопление основного капитала, означает, что *значительно сократились запасы готовой продукции*. Поддержку валовому выпуску также оказали расходы на потребление государственного управления, которые увеличились на 2,8% (около 0,5 процентного пункта в структуре темпов прироста ВВП) [1].

При этом инвестиции в основной капитал выросли на 5,9% за январь – сентябрь 2022 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года [1]. Это *может быть признаком начинающейся структурной перестройки российской экономики*: уход иностранных компаний и выкуп их активов национальными собственниками, импортозамещение, рост государственных инвестиций.

На фоне снижения выпуска по базовым видам экономической деятельности выпуск продукции сельского хозяйства вырос более, чем на 10,0%. Благодаря хорошим погодным условиям в 2022 г. выросло производство зерновых и масличных культур. При этом на 1,8% снизилось производство сельскохозяйственной продукции в хозяйствах населения [1]. Санкции, введенные в 2022 г., могут сказаться на падении производства продукции сельского хозяйства уже в текущем году из-за нехватки семенного фонда.

В 2022 г. на 11,0% выросли объемы площади ввода в действие жилых домов, несмотря на стагнацию на рынке жилья. Бум рынка недвижимости в 2020–2021 гг. стимулировал рост строительства. По итогам 2022 г. объем строительных работ вырос на 5,2% (на 7,0% в 2021 г.) [1].

Наиболее чувствительными к шокам 2022 г. оказались показатели, характеризующие поведение потребителей. Сократились реальные располагаемые доходы населения, реальная начисленная заработная плата (при росте номинальной). Как следствие на 6,7% снизился объем розничной торговли. Ажиотажный спрос весной 2022 г., который привел

к всплеску инфляции до 20,0% в годовом исчислении, был вызван ожиданиями грядущего дефицита импортируемых товаров, роста инфляции и эскалации конфликта. Затем потребительский спрос сжался, и инфляция стала замедляться на фоне оперативного повышения ключевой ставки Центрального банка России. По итогам 2022 г. индекс потребительских цен составил 113,8%, а индекс цен производителей – 111,4% [1].

На фоне падения производства и роста потребительских цен доходы федерального бюджета сократились на 3,3% в сопоставимых ценах 2021 г. Однако запланированные объемы были превышены на 11,2%. Введенные санкции и ответные меры, падение спроса и выпуска повлияли на нефтегазовые доходы бюджета, в то время как нефтегазовые доходы выросли на 12,4% (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Основные показатели исполнения федерального бюджета в 2022 г.

Показатель	Млрд руб.	Исполнение в % от плана	Темпы роста в сопоставимых ценах 2021 г., %
Доходы	27 825,0	111,2	96,7
нефтегазовые	11 586,2	121,4	112,4
ненефтегазовые	16 238,8	104,9	87,9
Расходы	31 131,2	в 1,3 раза	110,4
процентные расходы	1 330,6	94,8	107,8
непроцентные расходы	29 800,6	в 1,3 раза	110,6
Дефицит (-), профицит (+)	-3 306,1	–	–

Источник: [1; 2].

Однако результатом исполнения федерального бюджета по итогам 2022 г. стал дефицит в размере более 3,0 трлн руб. Это было связано с беспрецедентным ростом расходов, которые составили более 31,0 трлн руб., *превысив плановое значение в 1,3 раза*. В сравнении с 2021 г. расходы выросли на 10,4% в реальном выражении (см. табл. 1).

Нефтегазовые доходы росли в начале 2022 г. под влиянием роста цены нефти. В марте и апреле 2022 г. нефтегазовые доходы существенно выросли по сравнению с показателями в январе и феврале, что было обусловлено резким обесценением рубля и всплеском спроса на российскую нефть и нефтепродукты в связи с объявленными США и другими странами ограничениями на импорт. Затем наблюдался провал поступлений из-за падения цены нефти и вступления в силу ограничений на поставку российской нефти и нефтепродуктов.

Так, несмотря на рост цены в мае и июне после апрельского падения, нефтегазовые доходы в этот период составили 1 603,9 млрд руб. –

почти в два раза меньше, чем за март и апрель 2022 г. В этот период рубль значительно укрепился относительно доллара США вследствие резкого сокращения импорта и ограничений, введенных Центральным банком Российской Федерации (ЦБ РФ) на операции с валютой.

Во II полугодии 2022 г. средняя цена нефти сорта «Юралс», используемая для расчета налога на добычу нефти, стабильно снижалась и к декабрю достигла значения в 50,2 долл. США за баррель (см. рис. 1).

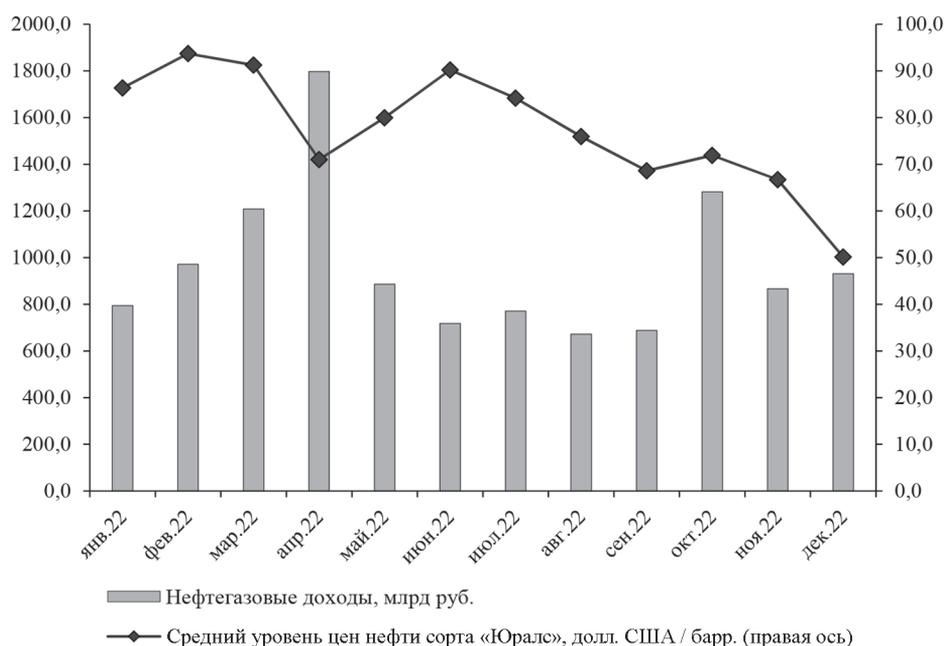


Рис. 1. Нефтегазовые доходы федерального бюджета и цена нефти сорта «Юралс» в январе–декабре 2022 г.

Источник: [3; 4].

Заметное увеличение нефтегазовых доходов наблюдается в октябре — декабре 2022 г., хотя цена нефти значительно снизилась, а удешевление рубля не могло компенсировать ее падение. Анализ структуры поступлений нефтегазовых доходов по видам платежей показывает, что весь рост приходится на уплату НДС на добычу газа. В общей сумме в IV квартале 2022 г. в бюджет поступило 1 382,5 млрд руб. в виде НДС на добычу газа. При этом за январь — сентябрь 2022 г. сумма НДС на добычу газа составила лишь 489,5 млрд руб. Это связано с выплатой одноразового налога, который был принят для ПАО «Газпром» за налоговый период с 1 сентября по 30 ноября 2022 г. Налог был установлен в размере 416 млрд руб. в месяц или 1 248,0 млрд руб. суммарно за IV квартал.

Т а б л и ц а 2

**Динамика основных нефтяных доходов
федерального бюджета в 2022 г.**

Показатель	Млрд руб.	Темпы роста в сопоставимых ценах 2021 г., %
Нефтегазовые доходы	16 238,8	87,9
Оборотные налоги и сборы	11 414,3	78,0
<i>Связанные с внутренним производством</i>	7 636,7	82,5
НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	6 489,4	104,1
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации	1 147,3	99,5
<i>Связанные с импортом</i>	3 777,6	70,3
НДС на ввозимые товары	3 063,4	72,1
Акцизы на ввозимые товары	103,8	68,8
Ввозные таможенные пошлины	610,4	62,5
Налоги на прибыль/доходы	1 818,5	97,3
Налог на прибыль	1 669,5	94,5
Налог на доходы физических лиц	149,0	144,4
Прочие	3 006,0	78,4

Источник: [1; 2].

Нефтегазовые доходы в 2022 г. по сравнению с предыдущим годом сократились на 2,1% в сопоставимых ценах 2021 г. Как следует из *таблицы 2*, в реальном выражении снизились поступления почти по всем видам платежей, за исключением НДС, уплачиваемого от реализации товаров (работ, услуг), реализуемых на территории Российской Федерации, и НДФЛ. Увеличение поступлений НДФЛ связано с тем, что в федеральный бюджет поступает та часть налога, которая уплачивается по ставке 15% с доходов, превышающих установленный предел. Новые правила обложения вступили в силу с 1 января 2021 г., а платежи по итогам налогового периода, окончившегося в 2021 г., стали поступать в I–II кварталах 2022 г. Резкое падение оборотных налогов и сборов (на 22,0%) обусловлено сжатием внешней торговли, в особенности, провалом импортных поставок. Поступления, связанные с импортом, сократились почти на 30,0% в сопоставимых ценах 2021 г.

**Расходы и источники финансирования дефицита
федерального бюджета в 2022 г.**

Официально данные о расходах федерального бюджета не публикуются. Однако на сайте Экономической экспертной группы размещены предварительные данные об этих расходах по укрупненным статьям [5].

Т а б л и ц а 3

**Расходы федерального бюджета и их динамика
в январе – ноябре 2022 г.**

Показатель	Млрд руб.	Темпы роста в сопоставимых ценах 2021 г., %
Расходы, всего	24 222,7	106,6
В т.ч.		
Обслуживание государственного долга	1 267,9	114,1
Непроцентные расходы	22 954,9	106,3
В т.ч.		
Общегосударственные вопросы	1 236,6	75,8
Национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3 077,0	59,3
Культура и социальная сфера	6 933,0	101,1
Национальная экономика	3 528,6	105,2
Образование	1 181,5	109,4
Здравоохранение	1 309,7	95,8
Финансовая помощь бюджетам других уровней	1 147,8	106,2
Прочие	4 540,7	в 4,4 раза
Дефицит (-) / Профицит (+)	557,0	–

Источник: [5].

В *таблице 3* приведены предварительные данные по укрупненным статьям расходов федерального бюджета. Некоторые из показателей соответствуют функциональной классификации расходов федерального бюджета.

Так, в январе – ноябре 2022 г. по сравнению с аналогичным периодом 2021 г. выросли расходы на образование, национальную экономику. Сокращение расходов отмечается по статьям «Общегосударственные расходы», «Здравоохранение». Показатель по разделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» в *таблице 3* соответствует статье расходов «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюд-

жетной системы Российской Федерации». Здесь также наблюдается рост значения в реальном выражении.

Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность даны в *таблице 3* в общей сумме. По итогам января – ноября 2022 г. расходы по этим статьям сократились более, чем на 40,0%. Раздел «Культура и социальная сфера» включает в себя расходы по статьям «Культура» и «Социальная политика». Последняя традиционно является наиболее крупной статьёй расходов федерального бюджета и показывает незначительный рост в реальном выражении. Таким образом, *расходы на социальную политику компенсировали рост потребительских цен*. В раздел «Прочие», соответственно, должны включаться расходы по статьям «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Охрана окружающей среды» и другие расходы, удельный вес которых невелик. Однако из *таблицы 3* следует, что объем расходов по этому разделу в сравнении с аналогичным показателем 2021 г. вырос в 4,4 раза и оценивается в 4,5 трлн руб. (почти 19,0% от общей суммы расходов). Можно предположить, что сюда включены закрытые статьи расходов, связанные с проведением СВО и не отражаемые по разделу «Национальная оборона».

Как видно из *таблицы 3*, еще в январе – ноябре 2022 г. итогом исполнения федерального бюджета был профицит в размере 557,0 млрд руб. Предварительные результаты исполнения федерального бюджета в 2022 г. демонстрируют дефицит в размере 3 306,1 млрд руб.

Таблица 4 содержит аналитическое представление о формировании дефицита федерального бюджета в 2022 г. и оценку источников его финансирования. Согласно Закону «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ (далее – Закон № 390-ФЗ), объем профицита федерального бюджета утвержден в размере 1 327,7 млрд руб. Как было отмечено ранее, в 2022 г. в федеральный бюджет поступило на 2 803,1 млрд руб. больше доходов, чем планировалось в соответствии с Законом № 390-ФЗ. Таким образом, потенциальный резерв федерального бюджета составил 4 130,8 млрд руб. в 2022 г. Однако расходы за прошедший год выросли на 7 436,9 млрд руб. относительно запланированного объема.

В предварительной информации Минфина России о результатах исполнения федерального бюджета не раскрывается структура источников финансирования дефицита, поэтому в *таблице 4* представлена оценка на основе доступной информации.

Так, согласно данным о движении средств и результатах управления средствами Фонда национального благосостояния (ФНБ), было изъято 562,2 млрд руб. для покрытия дефицита федерального бюджета. Изъятие средств производилось за счет списания части валютных активов на счета ЦБ РФ [6]. Однако валютные активы ЦБ РФ и часть средств ФНБ, которая хранилась в валюте «недружественных» государств, заморожены, поэтому перевод рублей на единый бюджетный счет производился Центральным банком без фактической продажи валюты. Таким образом, действия Центрального банка России *аналогичны эмиссии рублей*.

Т а б л и ц а 4

**Формирование и источники финансирования дефицита
федерального бюджета в 2022 г.**

Показатель	Млрд руб.
Потенциальный резерв в 2022 г.	4 130,8
Плановый профицит	1 327,7
Прирост доходов относительно плана	2 803,1
Прирост расходов свыше плана	7 436,9
Фактический дефицит	-3 306,1
<i>Источники финансирования дефицита, всего</i>	<i>3 306,1</i>
Изъятия из ФНБ	562,2
Чистое привлечение долга	2 056,7
Остатки на счетах (оценка)	687,2

Источник: [6; 7].

Несмотря на длительную приостановку размещения государственных облигаций в течение 2022 г., правительству удалось привлечь запланированный объем средств на внутреннем рынке. Чистое привлечение государственного долга составило 2 056,7 млрд руб. Суммарно чистое привлечение долга и средства ФНБ меньше объявленного дефицита федерального бюджета. Таким образом, недостающие средства в размере 687,2 млрд руб. можно оценить как использование остатков средств по счетам бюджета.

Объем Фонда национального благосостояния на 1 января 2023 г. составил 10 434,6 млрд руб. (7,8% ВВП), из них ликвидная часть оценивалась в 6 132,6 млрд руб.¹ Согласно Закону «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», в 2023 и 2024 гг. объем дополнительных расходов составит почти 6,9 трлн руб. Таким образом, *ликвидных средств ФНБ уже недостаточно, чтобы покрыть планируемое увеличение расходов.*

**Воздействие экономических кризисов на федеральный бюджет:
закономерности и особенности**

Доходы федерального бюджета составляют от 40 до 60% доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Федеральный бюджет остается основным инструментом государственной бюджетно-налоговой

¹ Информационное сообщение о результатах размещения средств Фонда национального благосостояния // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=136893-informatsionnoe_sobshchenie_o_rezultatakh_razmeshcheniya_sredstv_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya (дата обращения: 21.02.2023).

политики. От его состояния зависит устойчивость системы общественных финансов. Очевидно, что доходы федерального бюджета реагируют на динамику валового выпуска. Падение ВВП сказывается на сокращении финансовых ресурсов, доступных правительству, в связи с чем необходимо оценить реакцию доходов федерального бюджета на колебания выпуска.

На *рисунке 2* приведены данные о темпах роста ВВП и доходов федерального бюджета относительно соответствующего квартала предыдущего года за период 2021–2022 гг. Рост ВВП во II и III кварталах 2021 г. относительно значений соответствующих периодов предыдущего года сопровождался значительным ростом доходов федерального бюджета. Аналогично для периодов снижения темпов прироста ВВП наблюдается падение темпов прироста доходов федерального бюджета. В 2022 г. наблюдалось падение доходов федерального бюджета во II и III кварталах по сравнению с соответствующими периодами 2021 г. В эти же периоды отмечается наибольшее падение квартальных данных по ВВП.

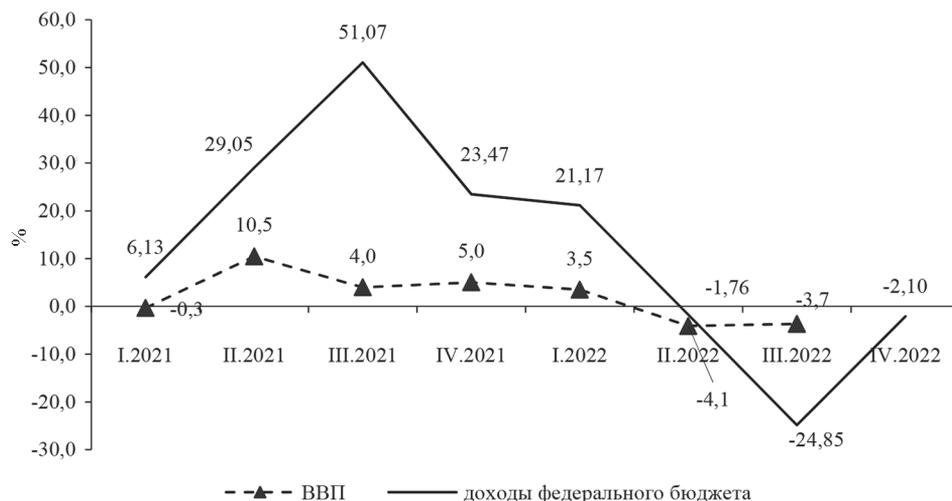


Рис 2. Темпы прироста ВВП и доходов федерального бюджета в 2021–2022 гг. (квартал к соответствующему кварталу предыдущего года), %

Источник: [8; 9].

Корреляционный анализ динамики сезонно скорректированных темпов роста ВВП и доходов федерального бюджета (квартал по отношению к аналогичному кварталу предыдущего года) *показывает положительную связь показателей*. Значение коэффициента корреляции статистически значимо и составляет 0,73. Расчет производился для квартальных данных с I квартала 1997 г. по III квартал 2022 г.

Влияние экономических кризисов на состояние доходной части федерального бюджета предлагается исследовать с применением показателя, который условно назван «коэффициентом устойчивости».

Он рассчитывается как отношение темпов роста доходов федерального бюджета к темпам роста ВВП. Предварительно данные были скорректированы на сезонность с применением метода *Census X-13 ARIMA SEATS* (в программе *EViews*). Значение показателя отражено на *рисунке 3*. Вертикальные столбцы обозначают периоды экономических кризисов и последующего спада ВВП в соответствующем квартале по отношению к аналогичному кварталу предыдущего года. Отмечены:

1) кризис 1998 г. и спад в начале 1999 г., кризис 2008 г. и падение выпуска в 2009 г., рецессия 2015 г., когда падение цен на нефть совпало с последствием введения первых масштабных санкций и ответных мер в связи с присоединением Крыма;

2) последствия введения мер по борьбе с распространением COVID-19 в 2020 г.;

3) спад производства во II и III кварталах 2022 г.

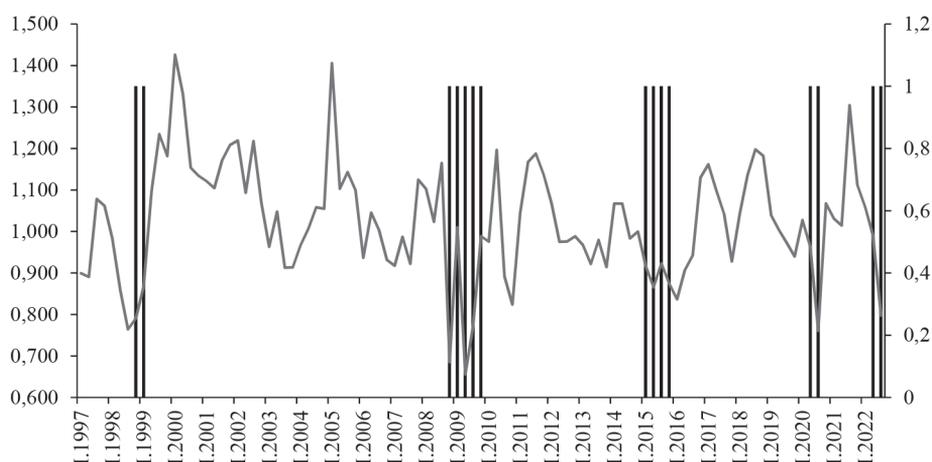


Рис. 3. Коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета в 1997–2022 гг.

Источник: рассчитано по данным [8; 9].

Из *рисунка 3* следует, что коэффициент устойчивости колебался от 0,66 до 1,43. Среднее значение за рассматриваемый период составило 1,02. Медианное значение также очень близко к среднему и при округлении равно 1,02. Таким образом, в среднем темпы роста доходов федерального бюджета соответствуют темпам роста ВВП (квартал к соответствующему кварталу предыдущего года) с незначительным опережением. При этом периодически темпы роста доходов федерального бюджета запаздывают по сравнению с изменением ВВП. Можно заметить, что в периоды кризисов и экономического спада коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета становится существенно меньше единицы. Так, минимальных значений коэффициент устойчивости достигал в конце 2008 – первой половине 2009 гг.

Для того чтобы проследить связь между кризисными явлениями в экономике России и коэффициентом устойчивости доходов федерального бюджета, была оценена регрессионная модель. Проверялась зависимость коэффициента устойчивости от фиктивной переменной, отражающей кризисные периоды. Эта переменная является бинарной и принимает два значения: 0 – для периодов стабильности и экономического роста и 1 – для тех кварталов, когда наблюдалось снижение ВВП относительно соответствующего квартала предыдущего года. Кроме того, использовалась модель авторегрессии первого порядка. Таким образом, учтено влияние на коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета его собственных значений с лагом в один квартал. Результаты оценки дают следующий вид уравнения:

$$E = 1,05 - 0,18 \cdot CR + 0,38 \cdot E(-1), \quad (1)$$

(56,03) (-4,76) (4,15)

где E – коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета;
 CR – фиктивная переменная кризисов и экономического спада;
 $E(-1)$ – коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета в предыдущем квартале.

В уравнении (1) значения всех оцененных коэффициентов статистически значимы с уровнем вероятности $p = 1\%$. В скобках указаны значения t -статистики. Качество уравнения с моделью авторегрессии оценивалось с применением стандартных критериев. В частности, выполнена проверка на стационарность временного ряда, тесты на сериальную корреляцию остатков (LM -Test) и гетероскедастичность (тест Бройша – Пагана) показывают отсутствие, соответственно, сериальной корреляции остатков и гетероскедастичности. Выбор лучшей модели производился на основе информационного критерия Акаике [10].

Из уравнения (1) следует, что предположение о значимом снижении исследуемого показателя в периоды экономических спадов подтверждается. Коэффициент при фиктивной переменной имеет отрицательное значение. В среднем темпы роста доходов федерального бюджета дополнительно снижаются на 0,18 при падении ВВП относительно соответствующего квартала предыдущего года. Таким образом, доходы федерального бюджета снижаются сильнее, чем падает ВВП по отношению к соответствующему кварталу предыдущего года. Это подтверждает прежние наблюдения, согласно которым *доходы федерального бюджета подвержены более сильным колебаниям* и в периоды экономических спадов демпфируют воздействие шоков на состояние бюджетов субъектов Российской Федерации [11].

Каждый из рассматриваемых кризисов обладал своей спецификой.

Кризис 1998 г. происходил в условиях дефицита федерального бюджета, слабой налоговой дисциплины, высокой инфляции и кризиса государственного долга. Вынужденная и неизбежная в подобной ситуации

девальвация рубля стимулировала экспорт и внутреннее производство. Возможности собственно бюджетно-налоговой политики в тот момент практически не задействовались.

В 2008 г. у правительства Российской Федерации уже были накоплены значительные резервы за счет части нефтегазовых доходов. Приоритетом проводимой политики стала поддержка крупных банков и государственных компаний, имеющих значительную задолженность в валюте. Использовалась плавная девальвация рубля, снижение налоговой нагрузки и выделение помощи за счет средств федерального бюджета.

Устойчивость бюджетной системы стала приоритетом антикризисной политики в 2015 г. Впервые за долгие годы правительство пошло на секвестр бюджета. Кроме того, в этот период появились новые расходы, связанные с развитием присоединенной территории – Республики Крым.

В 2020 г. также были задействованы резервы, но, кроме того, сложилась благоприятная ситуация на рынке государственного долга. Снижение ключевой ставки Центральным банком позволило правительству занимать средства по низкой стоимости. В этот период значительно росли расходы федерального бюджета, приоритетом которых стало финансирование здравоохранения и помощь национальной экономике, которая пострадала из-за ограничений, введенных для борьбы против распространения новой коронавирусной инфекцией.

Ситуация в 2022 г. для финансовых властей *отличалась от предыдущих кризисов*, связанных с падением цены нефти. Рост цены нефти и обесценение рубля обычно приводят к увеличению нефтегазовых доходов. Однако в 2022 г. федеральный бюджет получил этот выигрыш только в течение первых месяцев после объявления СВО и первых последовавших пакетов санкций. В дальнейшем доходы федерального бюджета стали сжиматься, несмотря на высокие цены на нефть, а расходы существенно выросли. Как показано на *рисунке 3* коэффициент устойчивости доходов федерального бюджета во II и III кварталах 2022 г. снизился до уровня 2020 г. Однако *причиной снижения стал* не обвал цен на нефть, а *структурный кризис* – ограничения на продажу российской нефти и нефтепродуктов, запрет на ввоз в Россию многих видов продукции из «недружественных» стран.

Тем не менее эмпирическая оценка показала, что динамика доходов федерального бюджета остается чувствительной к кризисным явлениям в экономике. При снижении ВВП по отношению к соответствующему кварталу предыдущего года доходы федерального бюджета снижаются сильнее, чем в другие периоды.

Новации бюджетно-налоговой политики в 2023 г.

В предстоящий период *потребуется иной подход к определению бюджетных правил*. С 2023 г. объем базовых нефтегазовых доходов зафиксирован на уровне 8 трлн руб. Таким образом, новое бюджетное правило не использует цены нефти сорта «Юралс» в качестве критерия

превышения нефтегазовых доходов базового уровня. Сумма в 8 трлн руб. обосновывается прошлыми оценками уровня нефтегазовых доходов федерального бюджета в рамках умеренно-консервативных сценариев среднесрочного прогноза и в условиях стабильного реального курса национальной валюты.

Предполагается, что наличие базового уровня нефтегазовых доходов федерального бюджета будет обеспечивать стабильность бюджетных расходов и снижать влияние волатильности рентных доходов на экономику.

Вернулась практика продажи и покупки валюты в рамках новой версии бюджетного правила. Однако теперь в качестве иностранной валюты используется китайский юань. С начала января по 21 февраля 2023 г. ЦБ РФ по распоряжению Минфина России продал валюты на 143,8 млрд руб.²

Нефтяное эмбарго и решение о потолке цены на российскую нефть искажает расчетные показатели для целей налогообложения добычи и экспорта углеводородов. Минфин использует котировки российской нефти сорта «Юралс» на базе котировки CIF (страхование и перевозка оплачиваются продавцом), которые предоставляются агентством *Argus*³. Однако физических поставок *CIF* в те европейские порты, по которым брались котировки нефти сорта «Юралс» раньше (*CIF Rotterdam* и *CIF Augusta*), сейчас нет в связи с вступлением в силу 5 декабря 2022 г. эмбарго ЕС. Таким образом, показатель во многом стал расчетным, не отражающим действительную стоимость поставок.

В ноябре 2022 г. методика определения котировок «Юралс» была изменена. *Argus* сохранили котировку *CIF*, но стали рассчитывать ее на основании стоимости нефти «Юралс» на основе поставки *FOB* (поставка товара на борт покупателя, перевалку оплачивает продавец) Приморск, Усть-Луга и Новороссийск с учетом затрат на доставку в порты Европы (цена фрахта, портовых сборов, страховки груза)⁴.

Однако данный показатель не отражает текущую стоимость контрактов, поскольку идет перестройка логистических цепочек, меняются затраты на транспортировку российской нефти в связи с освоением новых рынков сбыта. При этом оценки агентства *Argus* все еще используются для расчета НДС, налога на дополнительный доход (НДД) и экспортной пошлины, составляющих нефтегазовые доходы федерального бюджета.

В этой связи правительство Российской Федерации разработало новую методику определения цен на нефть и нефтепродукты для целей налогообложения. Закон проходит процедуру принятия, и 22 февраля

² Факторы формирования ликвидности банковского сектора // Центральный банк России. URL: <https://www.cbr.ru/statistics/> (дата обращения: 22.02.2023).

³ Ведущее независимое ценовое агентство Argus: сайт. URL: <https://www.argusmedia.com/ru> (дата обращения: 22.02.2023).

⁴ Алифирова Е. Российский бюджет в январе 2023 г. недополучил 52,1 млрд руб. нефтегазовых доходов // Neftegaz.ru. URL: <https://neftegaz.ru/news/finance/768980-rossiyskiy-byudzhnet-v-yanvare-2023-g-nedopoluchil-52-1-mlrd-rub-neftegazovykh-dokhodov/> (дата обращения: 22.02.2023).

2023 г. Совет Федерации одобрил новый подход к определению расчетной цены нефти. Разработанный порядок вступает в силу с 1 апреля 2023 г. и предполагает расчет цены нефти сорта «Юралс», исходя из цены нефти «Брент» с фиксированным дисконтом. В апреле 2023 г. скидка составит 34 долл. США за баррель, в мае — 31 долл. США за баррель, в июне — 28 долл. США за баррель, а в июле — 25 долл. США за баррель⁵. Изменение методики определения цены нефти сорта «Юралс» принесет федеральному бюджету дополнительные нефтегазовые доходы в размере 600 млрд руб., как оценивают специалисты Минфина России⁶.

Помимо изменений, которые затронут налогообложение нефте- и газодобывающих компаний, правительство Российской Федерации рассматривает введение дополнительного платежа от сверхприбыли, полученной организациями в 2021–2022 гг. А. Силуанов, глава Минфина России, заявил, что платеж будет реализован в рамках налогового механизма. Детали обсуждаются с представителями бизнеса, для того чтобы согласовать интересы предпринимателей и фискальных властей. Суммарный объем поступлений оценивается в 300 млрд руб.⁷

Пока повышение налоговой нагрузки в явном виде не затронет население. Единственное изменение связано с окончанием действия льготы по налогообложению доходов от вкладов физических лиц в банковской системе. С 2023 г. доход, начисленный на вклад и превышающий необлагаемую сумму процентов, подлежит обложению налогом на доходы физических лиц (НДФЛ). Необлагаемая сумма рассчитывается как умножение максимальной ключевой ставки ЦБ РФ за календарный год на сумму 1 млн руб. (п. 1. ст. 214.2 НК РФ).

Выводы

Подведем некоторые итоги.

1. Федеральный бюджет в 2022 г. сведен со значительным дефицитом. Рост нефтегазовых доходов сверх ожиданий, единый налог с ПАО «Газпром», а также доступные резервы ФНБ и привлечение средств на внутреннем рынке позволили поддержать устойчивость бюджета. Таким образом, федеральный бюджет выдержал первые внешние и внутренние шоки для российской экономики.

2. Ретроспективный анализ коэффициента устойчивости доходов федерального бюджета к колебаниям ВВП показал резкую смену динамики показателя в периоды кризисов и экономических спадов.

⁵ Изменены отдельные параметры налогообложения нефтяной отрасли в целях гармонизации доходов федерального и региональных бюджетов // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/142960/> (дата обращения: 22.02.2023).

⁶ Минфин оценил выигрыш бюджета от новой формулы цены на нефть // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/14/02/2023/63eba83b9a794725db7b718d> (дата обращения: 22.02.2023).

⁷ Минфин РФ хочет собрать с бизнеса 300 млрд руб. из прибыли за 2021–22 гг. // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/886646> (дата обращения: 22.02.2023).

Эконометрическая оценка выявляет статистически значимую отрицательную связь между коэффициентом устойчивости доходов и периодом возникновения кризиса и последующей рецессии. Снижение показателя в периоды кризисов означает более сильное падение доходов федерального бюджета, чем в другие временные периоды. Поскольку более стабильные доходы поступают в бюджеты нижестоящего уровня, федеральный бюджет фактически выполняет функцию автоматического стабилизатора системы общественных финансов.

3. Кризис 2022 г. кардинально отличается от других шоковых воздействий на российскую экономику. Широкомасштабные санкции и ответные меры приводят к перестройке логистических цепочек, бизнес-процессов и к технологическим сдвигам. Продолжение военных действий и необходимость поддержки населения и экономики влечет за собой увеличение расходов. К 20 февраля 2023 г., по предварительным данным Минфина России, расходы федерального бюджета уже превысили 5,1 трлн руб., а доходов поступило на сумму 1,3 трлн руб.⁸ Возможностей федерального бюджета, в т.ч. с задействованием средств ФНБ, при подобной динамике едва хватит на 2023 и 2024 гг.

4. Поддержка устойчивости федерального бюджета требует дополнительных источников доходов. В настоящее время принят новый порядок расчета цены на нефть сорта «Юралс» для определения платежей, составляющих нефтегазовые доходы федерального бюджета. Изменение порядка расчета цены нефти несет дополнительные риски для нефте- и газодобывающих компаний. Происходит поиск новых покупателей, перестройка логистических цепочек, есть вероятность вторичных санкций и т.п. Предоставление дисконта к цене товара в подобных условиях является адекватным рыночным механизмом подстройки. Однако принятая методика расчета цены нефти, предполагающая фиксированный дисконт, ограничивает возможности российских экспортеров углеводородов. Существует риск, что российским нефтедобытчикам придется оплачивать налоги за счет собственных средств, если фактическая цена нефти окажется ниже расчетной. Принятое решение несомненно принесет дополнительную выгоду в бюджет, но может дестимулировать развитие нефтегазовой отрасли.

Вопрос о переходе на другие, независимые, источники информации о стоимости нефти давно обсуждается в правительстве Российской Федерации (например, планировалось провести анализ альтернативных котировок нефти, в т.ч. Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой биржи⁹). Необходимо найти тот вариант оценки стоимости нефти, который будет отражать реальное положение дел, или рассмотреть принципиально иной подход к налогообложению добычи нефти.

⁸ Актуальная бюджетная статистика в цифрах на 20.02.2023 г. // Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». URL: <https://budget.gov.ru> (дата обращения: 22.02.2023).

⁹ Алифирова Е. Российский бюджет в январе 2023 г. недополучил 52,1 млрд руб. нефтегазовых доходов.

В частности, разработать систему платежей в виде роялти за пользование недрами и оплату минимального налога при падении добычи и/или цены нефти.

5. Легализация параллельного импорта решает краткосрочные задачи, однако несет риски дальнейшей деформации структуры отечественного производства. Даже рост расходов на импорт может оказаться недостаточным стимулом для развития отечественных заменителей. Сказывается как недостаток качественных трудовых ресурсов, который в текущих условиях подрывается мобилизацией, так и слабость институтов развития. Вновь актуально предложить налоговые механизмы стимулирования производителей, ориентированных на внутренний рынок. Введение особого статуса для налогообложения – национальных (отечественных) организаций – позволит создать систему налоговых преференций, стимулирующих малый и средний бизнес. Критерии таких организаций должны предусматривать, что в производстве преимущественно использованы отечественные ресурсы, а доходы принадлежат национальным единицам и остаются внутри страны [12].

Список литературы

1. Доклад «Социально-экономическое положение России». 2022 г. // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: https://gks.ru/bgd/regl/b22_01/Main.htm (дата обращения: 08.02.2023).
2. Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь – декабрь 2022 года. 18.01.2023 г. // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38343-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_yanvar-dekabr_2022_goda (дата обращения: 18.02.2023).
3. Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018–2023 году // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil/?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2022_godu (дата обращения: 18.02.2023).
4. Справочная информация: «Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/9483bf081157cbb64e23af9c5e9dffa90a421231/
5. Итоги исполнения федерального бюджета // Экономическая экспертная группа. URL: <http://www.eeg.ru/pages/678> (дата обращения: 21.02.2023).
6. Данные о движении средств и результатах управления средствами Фонда национального благосостояния // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/statistics?id_57=93488-dannye_o_dvizhenii_sredstv_i_rezultatakh_upravleniya_sredstvami_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya (дата обращения: 18.02.2023).
7. Основные показатели исполнения федерального бюджета в 2022 году в части государственных внутренних заимствований Российской Федерации // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=135503 (дата обращения: 18.02.2023).

8. ВВП кварталы (с 1995 г.) // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts> (дата обращения: 21.02.2023).

9. Государственные финансы // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/finance> (дата обращения: 21.02.2023).

10. Светульников С.Г. Комплекснозначная авторегрессия в экономическом прогнозировании одномерных рядов // Экономическая наука современной России. 2020. № 4. С. 51–62. DOI: [https://doi.org/10.33293/1609-1442-2020-4\(91\)-51-62](https://doi.org/10.33293/1609-1442-2020-4(91)-51-62)

11. Букина И.С. Бюджетно-налоговая политика в 2019 г. и в условиях кризиса 2020 г. // Федерализм. 2020. № 2. С. 132–145. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-2-132-145>.

12. Букина И.С. Бюджетно-налоговая политика России и возможности устойчивого роста // Федерализм. 2019. № 3. С. 5–16. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2019-3-5-16>

References

1. Doklad “Sotsial’no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii”. 2022 g. [Report “Social and Economic Situation in Russia”. 2022], *Federal’naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: https://gks.ru/bgd/regl/b22_01/Main.htm (accessed 08 February 2023).

2. Predvaritel’naia otsenka ispolneniia federal’nogo biudzheta za ianvar’ – dekabr’ 2022 goda. 18.01.2023 g. [Preliminary Assessment of the Execution of the Federal Budget for January – December 2022. January 18, 2023], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38343-predvaritel'naya_otsenka_ispolneniya_federal'nogo_byudzheta_za_yanvar-dekabr_2022_goda (accessed 18 February 2023).

3. Svedeniia o formirovanii i ispol’zovanii dopolnitel’nykh neftegazovykh dokhodov federal’nogo biudzheta v 2018–2023 godu [Information on the Formation and Use of Additional Oil and Gas Revenues of the Federal Budget in 2018–2023], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil/?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federal'nogo_byudzheta_v_2018-2022_godu (accessed 18 February 2023).

4. Spravochnaia informatsiia: “Dannye, primeniayemye dlia rascheta naloga na dobychu poleznykh iskopaemykh v otnoshenii nefi i gazovogo kondensata” [Reference Information: “Data Used to Calculate the Mineral Extraction Tax in Relation to Oil and Gas Condensate”], *Konsul’tantPlius* [ConsultantPlus]. (In Russ.). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/9483bf081157cbb64e23af9c5e9dffa90a421231/

5. Itogi ispolneniia federal’nogo biudzheta [Results of the Execution of the Federal Budget], *Ekonomicheskaiia ekspertnaia gruppya* [Economic Expert Group]. (In Russ.). Available at: <http://www.eeg.ru/pages/678> (accessed 21 February 2023).

6. Dannye o dvizhenii sredstv i rezul’tatakh upravleniia sredstvami Fonda natsional’nogo blagosostoianiia [Data on the Flow of Funds and the Results of Managing the Funds of the National Welfare Fund], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/>

statistics?id_57=93488-dannye_o_dvizhenii_sredstv_i_rezultatakh_upravleniya_sredstvami_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya (accessed 18 February 2023).

7. Osnovnye pokazateli ispolneniia federal'nogo biudzheta v 2022 godu v chasti gosudarstvennykh vnutrennikh zaimstvovaniy Rossiiskoi Federatsii [Key Performance Indicators of the Federal Budget in 2022 in Terms of State Internal Borrowings of the Russian Federation], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=135503 (accessed 18 February 2023).

8. VVP kvartaly (s 1995 g.) [GDP Quarters (since 1995)], *Federal'naiia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts> (accessed 21 February 2023).

9. Gosudarstvennye finansy [Public Finances], *Federal'naiia sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/statistics/finance> (accessed 21 February 2023).

10. Svetun'kov S.G. Kompleksnoznachnaia avtoregressiia v ekonomicheskom prognozirovanii odnomernykh riadov [Complex-Valued Autoregression in Economic Forecasting of One-Dimensional Series], *Ekonomicheskaiia nauka sovremennoi Rossii* [Economic Science of Modern Russia], 2020, No. 4, pp. 51–62. (In Russ.). DOI: [https://doi.org/10.33293/1609-1442-2020-4\(91\)-51-62](https://doi.org/10.33293/1609-1442-2020-4(91)-51-62)

11. Bukina I.S. Biudzhetno-nalogoivaia politika v 2019 g. i v usloviakh krizisa 2020 g. [Fiscal Policy in 2019 and in the Context of the 2020 Crisis], *Federalizm* [Federalism], 2020, No. 2, pp. 132–145. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-2-132-145>.

12. Bukina I.S. Biudzhetno-nalogoivaia politika Rossii i vozmozhnosti ustoichivogo rosta [Fiscal Policy in Russia and the Possibility of Sustainable Growth], *Federalizm* [Federalism], 2019, No. 3, pp. 5–16. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2019-3-5-16>

SUSTAINABILITY OF THE FEDERAL BUDGET AND FISCAL POLICY POSSIBILITIES IN THE SHORT TERM

The results of the execution of the federal budget in 2022 showed that the restrictions imposed had a significant impact on the dynamics and structure of revenues, the volume of unplanned spending, and the federal budget deficit. In this regard, a detailed analysis of the existing mechanisms and instruments of fiscal policy is needed to develop solutions that will help maintain the sustainability of the federal budget and mitigate the consequences of sanctions and retaliatory measures for the Russian economy. The paper presents an econometric model of the relationship between the stability coefficient of federal budget revenues to GDP fluctuations and the onset of crises and subsequent recessions. The estimation shows that there is a statistically significant relationship between the onset of the crisis and a deeper drop in the growth rate of federal budget revenues in comparison with periods of stability or growth. There are considered innovations in the fiscal sphere aimed at increasing federal budget revenues. The author concludes that there are risks and consequences of the proposed changes. The directions for the development of some tax instruments in the context of maintaining the stability of the federal budget and stabilizing the economic dynamics in the country are proposed.

Keywords: fiscal policy, fiscal rule, oil and gas revenues, recession, oil prices, stability coefficient of federal budget revenues.

JEL: E32, H21, H61

Дата поступления – 22.02.2023 г.

БУКИНА Ирина Сергеевна

кандидат экономических наук, ведущий научных 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. Устойчивость федерального бюджета и возможности бюджетно-налоговой политики в краткосрочной перспективе // Федерализм. 2023. Т. 28. № 1 (109). С. 119–137. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-1-119-137>