

И.С. БУКИНА

РЕАКЦИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ В I КВАРТАЛЕ 2023 г.

Начало 2023 г. позволяет подвести первые итоги реагирования экономики России на воздействие внешних и внутренних потрясений в 2022 г. Ее структура остается относительно стабильной, многие катастрофические прогнозы не оправдались. Однако вступившие в силу санкции и оперативные меры антикризисной политики представляют собой угрозу для бюджетной стабильности. Основная нагрузка ложится на федеральный бюджет. Но в среднесрочной перспективе исчерпание федеральных резервов скажется и на состоянии бюджетов субъектов Российской Федерации. В статье анализируется динамика показателей консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также отдельно федерального бюджета. В условиях ограниченного доступа к данным об исполнении бюджетов некоторые выводы носят характер гипотез и предположений. Кроме того, искажения в статистику внесло введение механизма единого налогового платежа. В работе проводится разграничение между механизмом воздействия временных и постоянных изменений среды. Реакция бюджетно-налоговой политики рассматривается в контексте разделения мер на временные и носящие характер структурных изменений, даются соответствующие рекомендации.
Ключевые слова: антикризисные меры, бюджетная устойчивость, бюджетно-налоговая политика, внешние шоки, единый налоговый счет, нефтегазовые доходы, расходы бюджета, цены на нефть.

JEL: E32, H21, H61

После первых месяцев внешних и внутренних потрясений 2022 г. стало понятно, что социально-экономическая и политическая системы России сохраняются. Наиболее катастрофические прогнозы относились к ценовой и финансовой устойчивости страны, поскольку одними из первых стали санкции в отношении финансовых активов Банка России, правительства Российской Федерации, системообразующих банков, а также широкого круга политиков и бизнесменов. Важную роль в поддержании монетарной и финансовой устойчивости сыграли оперативные действия Центрального банка и резервы, имеющиеся у правительства Российской Федерации.

Вместе с тем бизнес в отдельных сферах продемонстрировал высокую гибкость и достаточно быстро приспособился к новым условиям хозяйствования. Административные послабления, ограничение государственного и муниципального контроля, ослабление налогового контроля и прочие меры способствовали снижению издержек и рисков переориентации российских компаний на другие рынки и новых поставщиков.

Итоги 2022 г. *оказались намного лучше ожиданий*, несмотря на неизбежное падение выпуска и ускорение инфляции. Однако при сравнении I квартала 2023 г. с аналогичным периодом предыдущего года следует учитывать эффект высокой базы. I квартал 2022 г. отразил экономическую систему России до и после событий февраля 2022 г. Многие критические для отечественной промышленности санкции, затрагивающие внешнюю торговлю, еще не вступили в силу, поэтому торговля даже активизировалась. Таким образом, показатели I квартала 2023 г. уже относятся к состоянию структурной перестройки российской экономики, а данные за I квартал 2022 г. отражают последние дни «старой» системы.

Оценка Росстата показывает, что индекс промышленного производства в I квартале 2023 г. снизился на 0,9% относительно аналогичного периода предыдущего года. Вместе с тем по сравнению с мартом 2022 г. промышленное производство в марте 2023 г. выросло на 1,2%. При сравнении марта и февраля текущего года индекс промышленного производства показывает и вовсе поразительные результаты — 113,4%. Похожая динамика наблюдается в отношении индекса выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности. В I квартале 2023 г. индекс выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности сократился на 1,2% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, при этом в марте 2023 г. по сравнению с мартом 2022 г. этот показатель вырос на 1,0%.

Деловая активность, как показывают данные Росстата, постепенно восстанавливается. Так, в I квартале 2023 г. по сравнению с I кварталом предыдущего года на 2,9% выросло производство сельскохозяйственной продукции, увеличились грузооборот железнодорожного транспорта (на 2,6%) и объем платных услуг населению (на 3,9%). Потребительская инфляция (измеряемая индексом потребительских цен) составила 8,6% (I квартал 2023 г. по отношению к I кварталу 2022 г.). Одновременно цены производителей снижались на 7,7% [1].

***Состояние консолидированного бюджета Российской Федерации
и бюджетов государственных внебюджетных фондов
в I квартале 2023 г.***

Одной из основных антикризисных мер, принятых в 2022 г., стала приостановка действия бюджетного правила. Таким образом, все дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета, полученные после февраля 2022 г., использовались для финансирования резко воз-

росших расходов. В первом полугодии 2022 г. превышение нефтегазовых доходов над базовыми объемами, которые определялись в соответствии с бюджетным правилом, происходило благодаря росту цен на нефть и увеличению экспорта. Во второй половине 2022 г. снизились как цены на нефть, так и поставки российской нефти и нефтепродуктов за рубеж из-за вступивших в силу санкций. Однако поступления нефтегазовых доходов оставались высокими из-за разового налога на добычу полезных ископаемых, введенного в отношении добычи природного газа.

Уже в прошлом году стало очевидно, что методика расчета цены нефти сорта «Юралс», используемая для целей налогообложения, *не отражает действительные сделки с нефтью* российского происхождения. В начале 2023 г. это сказалось на резком падении нефтегазовых доходов. В этой связи потребовался механизм компенсации выпадающих доходов.

С 1 апреля 2023 г. действует поправка, введенная в п. 3 ст. 342 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ), в отношении расчета цены нефти сорта «Юралс» для целей определения суммы НДС от добычи сырой нефти, НДС и акциза на нефтяное сырье. По умолчанию ФНС продолжает ежемесячно публиковать информацию о средней цене нефти сорта «Юралс», которая рассчитывается на основе данных торгов на средиземноморском и роттердамском рынках нефтяного сырья. Однако если эта цена окажется ниже среднемесячного уровня цен нефти *North Sea Dated* на рынке Северного моря, уменьшенного на величину установленного дисконта, то применяться будет оценка среднемесячной цены нефти *North Sea Dated* за вычетом фиксированного дисконта. Величина дисконта установлена в НК РФ и в качестве переходной меры постепенно снижается с апреля по июль 2023 г. В частности, с 1 по 30 апреля 2023 г. включительно должен был применяться дисконт в размере 34 долл. США за барр., с 1 по 31 мая 2023 г. — 31 долл. США за барр., с 1 по 30 июня 2023 г. — 28 долл. США за барр. С 1 июля 2023 г. и в последующие периоды величина дисконта зафиксирована на уровне 25 долл. США за барр.

Несмотря на постепенное восстановление российской экономики, доходная часть консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в I квартале 2023 г. заметно снизилась. Сокращение доходов составило почти 1,4 трлн руб. по сравнению с I кварталом 2022 г. (см. табл. 1). В реальном выражении доходы упали на 17,6%. В первую очередь это связано с поступлением нефтегазовых доходов, которые уменьшились почти вдвое. Ненефтегазовые доходы также остались ниже значений, поступивших в I квартале 2022 г.

Еще одна новация в сфере бюджетно-налоговой политики — переход на использование единого налогового счета как формы учета совокупного выражения обязанностей налогоплательщика, плательщика сборов и денежных средств, перечисленных в качестве единого налогового платежа. Эта мера *не является антикризисной*. Переход к единому налоговому платежу — отражение такой глобальной тенденции, как цифровизация, в данном случае применительно к процессу налогового

администрирования. В перспективе использование сальдо единого налогового счета (ЕНС) для исполнения обязанностей налогоплательщиков, плательщиков сборов должно снизить издержки на проведение процедур налогового контроля и взыскания штрафов, пени, недоимки, снизить риски недобросовестного поведения налогоплательщиков.

Т а б л и ц а 1

Основные показатели консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в I квартале 2022 и 2023 гг.

Показатели	I квартал 2022, млрд руб.	I квартал 2023, млрд руб.	I квартал 2023 к I кварталу 2022 в сопоставимых ценах 2022, %
Доходы, всего	13 064,9	11 690,9	82,4
В т.ч.			
Нефтегазовые доходы	2 974,3	1 634,9	50,6
Ненефтегазовые доходы	10 090,6	10 056,0	91,8
Расходы, всего	10 517,5	13 422,2	117,5
Дефицит (-)/Профицит (+)	2 547,4	-1 731,3	—

Источник: [2].

Переход на использование ЕНС изменил порядок расчетов и поступления средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, что отразилось на потоках денежных средств бюджетов. В краткосрочной перспективе использование ЕНС продуцирует риски снижения ликвидности бюджетов бюджетной системы. Так, Минфин России предусмотрел меры для поддержания ликвидности бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с переходом на ЕНС: «1) сформирована целевая переплата по налогу на прибыль организаций, которая оставалась в региональных бюджетах; 2) установлена возможность формирования целевой переплаты по иным налогам по заявлению налогоплательщика»¹.

В январе и феврале 2023 г. данные об исполнении бюджетов отражались по кассовому принципу из-за введения в действие единого налогового счета. В начале 2023 г. поступления в консолидированный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов задерживались из-за организационных изменений — средства поступали в более поздние сроки, чем в предыдущие налоговые периоды. По данным Минфина России,

¹ «О предложениях по исключению НДФЛ из механизма ЕНП в целях поступления доходов в бюджеты бюджетной системы РФ и о сокращении сроков уплаты налоговых платежей, установленных 28-го числа». (Письмо Минфина России от 18 мая 2023 г. № 03-02-07/45578) / СПС «КонсультантПлюс».

на начало марта 2023 г. нераспределенный остаток средств ЕНС составил более 2,2 трлн руб. [2]. Таким образом, сравнивая доходные поступления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в I квартале 2023 г. с аналогичным периодом предыдущего года, необходимо учитывать кассовые разрывы, которые сформировались из-за изменения порядка расчетов.

В настоящий момент очевидно, что порядок расчетов с бюджетами требует корректировок, чтобы поддержать равномерность поступления доходов. В частности, были увеличены сроки возврата ранее уплаченных денежных средств в случае уменьшения налоговых обязательств плательщика (налоговые вычеты)².

Что касается нефтегазовых доходов, то в I квартале 2023 г. выросли поступления налога на прибыль и акцизов (в реальном выражении). Номинально поступления НДС практически не изменились, но с учетом индекса потребительских цен темп роста составил 92,1% относительно I квартала 2022 г. (см. рис. 1). Поступления по остальным платежам сократились и в абсолютном выражении, и относительно показателей I квартала 2022 г. с поправкой на потребительскую инфляцию. Снизилась даже поступления по самому стабильному источнику доходов — страховым взносам на обязательное социальное страхование. Более, чем на 26,0% сократились поступления налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Причиной стали те самые организационные изменения, связанные с введением единого налогового счета. Сроки зачисления НДФЛ в бюджеты регионов увеличились, в результате чего часть субъектов Федерации была вынуждена покрывать кассовые разрывы с привлечением казначейских кредитов³.

Еще одна причина сокращения кассовых поступлений доходов связана с применением порядка упрощенного возмещения по переплаченным налогам. Это касается НДС и НДФЛ. В отношении последнего сократились сроки возмещения сумм ранее уплаченного налога по социальным и имущественным вычетам⁴.

² Приказ Минфина России от 4 апреля 2023 г. № 41н «О внесении изменений в порядок и сроки представления налоговым органом, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов, уполномоченному органу Федерального казначейства информации о принадлежности сумм денежных средств, определенной в соответствии с пунктами 8–10 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации, детализированной по каждому налогу, авансовым платежам по налогам, сбору, страховому взносу, пеням, штрафам, процентам, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 27 декабря 2022 г. № 195н» (зарегистрировано в Минюсте России 3 мая 2023 г. № 73220) / СПС «КонсультантПлюс».

³ Комраков А. Налог с доходов граждан упали на 18% // Независимая газета. 2023. 4 июня. URL: https://www.ng.ru/economics/2023-06-04/1_8740_budget.html (дата обращения: 22.06.2023).

⁴ Строителева М. Рубли прилетели: поступления от НДФЛ в бюджеты регионов восстанавливаются // Известия. 2023. 22 июня. URL: <https://iz.ru/1532470/mariia-stroiteleva/rubli-prileteli-postupleniia-ot-ndfl-v-biudzhety-regionov-vosstanavlivaiutsia> (дата обращения: 22.06.2023).

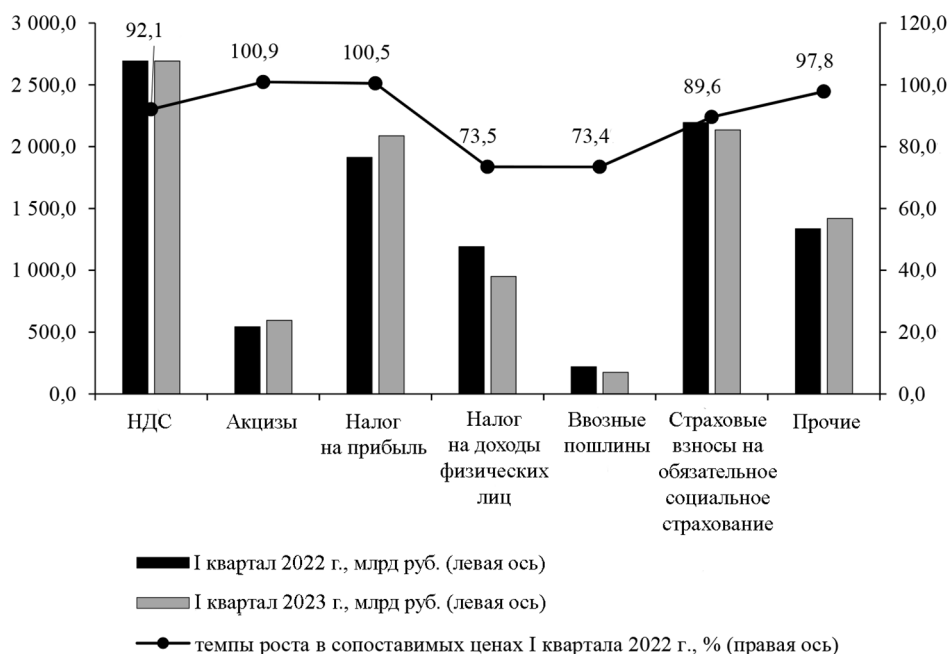


Рис. 1. Ненефтегазовые доходы консолидированного бюджета в I квартале 2022 и 2023 гг.

Источник: [2].

Вместе с тем расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов растут опережающими темпами (см. табл. 1). Общая сумма расходов по итогам I квартала 2023 г. составляет более 13,4 трлн руб. Прирост в сопоставимых ценах I квартала 2022 г. оценивается в 17,5%. Следует заметить, что опережающий рост расходов объясняется исключительно федеральной компонентой. Расходы федерального бюджета, по заявлению министра финансов, ускоренно росли в начале 2023 г. из-за опережающего финансирования ряда заключенных контрактов⁵.

С прошлого года данные о расходах федерального бюджета и, как следствие, общих показателях консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов *раскрываются ограничено и со значительным временным лагом*. По состоянию на июнь 2023 г. отчетные данные по составу расходов бюджетов бюджетной системы в функциональной классификации опубликованы только за январь-февраль 2023 г. Сервис «Конструктор данных» Единого портала бюджетной системы Российской Федерации (Электронный бюджет) позволяет выгрузить эти данные и сравнить с итогами января-февраля 2023 г. (см. табл. 2).

⁵ Минфин не меняет дефицит бюджета на 2023 год // Вести.Ру. 2023. 17 февраля. URL: <https://www.vesti.ru/finance/article/3208794> (дата обращения: 22.06.2023).

Т а б л и ц а 2

**Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации
и бюджетов государственных внебюджетных фондов
в январе-феврале 2023 г.**

Показатели	Млрд руб.	Удельный вес, %	I квартал 2023 к I кварталу 2022 в сопоставимых ценах 2022, %
Расходы, всего	8 801,0	100,0	130,6
Общегосударственные вопросы	437,8	5,0	114,6
Национальная оборона	2 036,8	23,1	357,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	388,3	4,4	109,0
Национальная экономика	855,0	9,7	141,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	272,6	3,1	80,9
Охрана окружающей среды	100,4	1,1	88,2
Образование	849,4	9,7	113,8
Культура, кинематография	113,1	1,3	106,1
Здравоохранение	762,5	8,7	110,3
Социальная политика	2 634,1	29,9	102,9
Физическая культура и спорт	69,1	0,8	119,2
Средства массовой информации	14,2	0,2	95,2
Обслуживание государственного (муниципального) долга	194,8	2,2	97,9
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	73,1	0,8	—

Источник: [3].

В январе-феврале 2023 г. расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли на 30,6% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Более чем в 3,5 раза увеличились расходы на национальную оборону, что вполне ожидаемо в текущих условиях. В первые месяцы текущего года траты на национальную оборону составили 23,1% в общей сумме расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Традиционно первое место по удельному весу занимают расходы на социальную политику. В январе-феврале 2023 г. их удельный вес составил около 30,0%.

Также выросли затраты на национальную экономику. Их рост в реальном выражении составил 41,5%. Вероятно, по данной статье также отражаются средства, которые были авансированы в связи с оперативным заключением контрактов на текущий год.

В целом за январь-февраль 2023 г. выросло финансирование почти по всем статьям бюджета. Сократились расходы только по тем направлениям, удельный вес расходов по которым невелик. К ним относятся расходы на ЖКХ, средства массовой информации, охрану окружающей среды. Также сократились расходы на обслуживание государственного и муниципального долга. Здесь идет речь о снижении в реальном выражении, т.е. с учетом потребительской инфляции за I квартал 2023 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Номинально расходы на обслуживание государственного и муниципального долга растут, но не опережают потребительской инфляции, что дает некоторый резерв бюджетам. Очевидно, что при росте номинального объема заимствований более высокий темп инфляции позволяет замедлить рост долговой нагрузки.

Дефицит консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов по итогам I квартала 2023 г. превысил 1,7 трлн руб. При этом дефицит федерального бюджета приблизился к 2,1 млрд руб. при плановом показателе на текущий год в 2,9 млрд руб. За январь – апрель 2023 г. расходы номинально выросли примерно в 1,2 раза по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Таким образом, темпы увеличения расходной части несколько замедлились. Тем не менее при сохранении текущих темпов расходов дефицит может превысить установленный объем на 2023 г.

Оперативные результаты исполнения федерального бюджета Российской Федерации и перспективы до конца года

В I квартале 2023 г. поступления доходов федерального бюджета Российской Федерации по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года в реальном выражении рухнули на 27,0% (см. табл. 3). Сопоставляя динамику доходной части федерального бюджета и консолидированного бюджета Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, можно увидеть, что первый ущерб и основные риски приходятся на бюджет Федерации.

Динамика доходной части федерального бюджета определяется поступлениями нефтегазовых доходов. Как показано на рисунке 2, в I квартале 2023 г. объем нефтегазовых доходов оказался ниже любых квартальных показателей в 2022 г. По сравнению с I кварталом 2022 г. нефтегазовые доходы сократились вдвое. В январе и феврале 2023 г. объем поступлений нефтегазовых доходов не превысил 522,0 млрд руб., что ниже ежемесячных значений 2022 г. Минимальный объем нефтегазовых доходов в 2022 г. приходится на август, но и тогда поступления превысили 660,0 млрд руб.

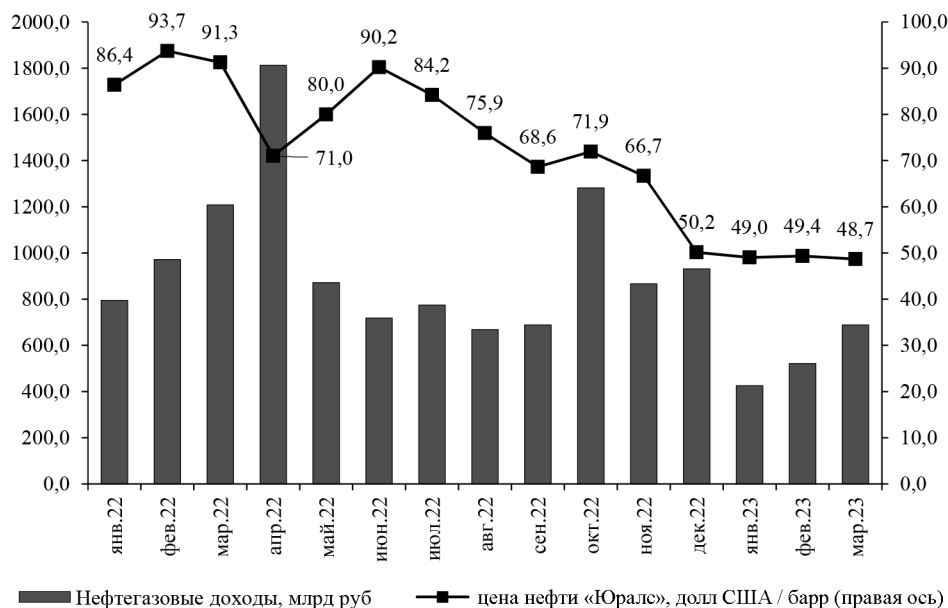


Рис. 2. Нефтегазовые доходы федерального бюджета и цена нефти сорта «Юралс» в январе 2022 г. — марте 2023 г.

Источник: [4].

Среднемесячная цена нефти сорта «Юралс», оцениваемая для расчета налоговых платежей, в I квартале 2022 г. достигала значений свыше 90,0 долл. США за баррель. В январе — марте 2023 г. расчетная цена нефти не превышала 50,0 долл. США за баррель (см. рис. 2), соответственно, нефтегазовые доходы оказались ниже не только прошлых лет, но и ниже базового уровня в размере 8,0 млрд руб. ежегодно (около 670,0 млрд руб. ежемесячно).

Как было сказано ранее, цена нефти сорта «Юралс», рассчитываемая в целях налогообложения, может некорректно отображать результаты сделок, осуществляемых в действительности. Для расчета цены нефти сорта «Юралс» ФНС использует сведения международного агентства «Аргус Медиа», которое использует котировки по сделкам в портах Европы. Однако после вступления в силу эмбарго на нефть и нефтепродукты сделки по продаже российской нефти преимущественно проходят в Азии. С 1 апреля 2023 г. в силу вступили изменения, согласно которым цена нефти может быть скорректирована из расчета цены нефти *North Sea Dated* за вычетом дисконта. Тем не менее, эта новация в апреле-мае 2023 г. не была использована. Цена нефти сорта «Юралс», рассчитанная по основной методике, остается выше значения, оцениваемого согласно новому условию.

Таким образом, нефтегазовые доходы федерального бюджета объективно снижаются не только из-за применения некорректной для текущих условий методики. Падение мировых цен и снижение объемов

нефтегазового экспорта неизбежно отражаются на сокращении доходов федерального бюджета.

Аналогично ситуации с консолидированным бюджетом Российской Федерации и бюджетами государственных внебюджетных фондов новый порядок расчетов в связи с введением ЕНС отразился на поступлениях ненефтегазовых доходов федерального бюджета. Они сократились в сравнении с I кварталом 2022 г. Если в I квартале 2022 г. ненефтегазовые доходы федерального бюджета составляли 4 188,8 млрд руб., то по итогам I квартала текущего года их объем достиг лишь 4 044,1 млрд руб. Номинально снижение незначительное – чуть более 140 млрд руб., однако при корректировке на потребительскую инфляцию снижение оценивается в 11,1%. Согласно данным *таблицы 3*, снижались поступления как по внутренним налогам и обязательным платежам, так и доходы бюджета от внешнеэкономической активности плательщиков.

Т а б л и ц а 3

Доходы федерального бюджета в I квартале 2022 и 2023 гг.

Показатели	I квартал 2022, млрд руб.	I квартал 2023, млрд руб.	I квартал 2023 к I кварталу 2022 в сопоставимых ценах 2022 г., %
Доходы, всего	7 163,1	5 678,9	73,0
В т.ч.			
Нефтегазовые доходы	2 974,3	1 634,9	50,6
Ненефтегазовые доходы	4 188,8	4 044,1	88,9
В т.ч.			
Связанные с внутренним производством	2 453,9	2 420,4	90,8
Связанные с импортом	1 221,3	1 158,7	87,4
Прочие	513,6	465,0	83,4

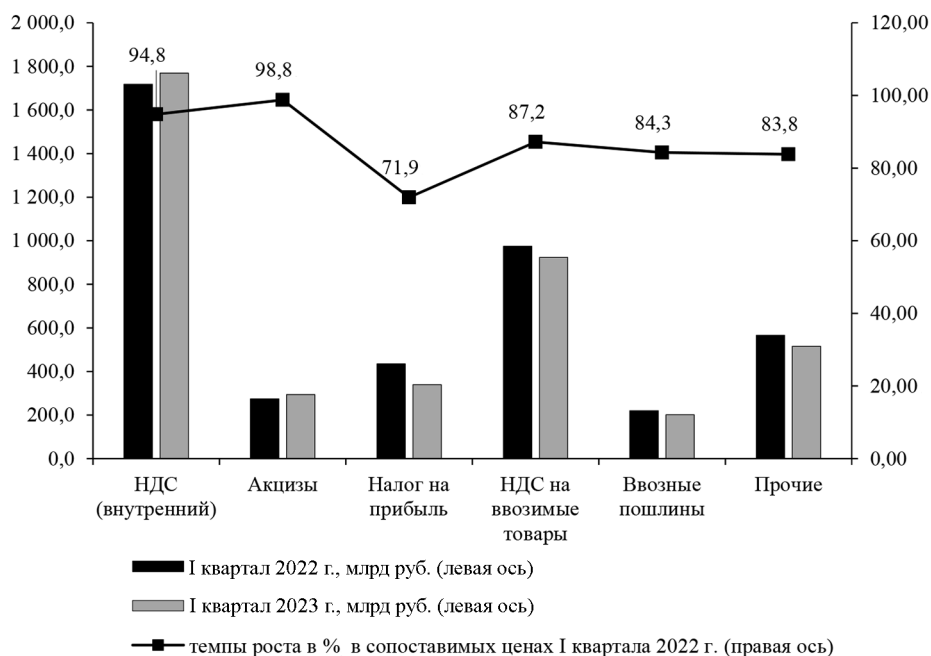
Источник: [5].

Ненефтегазовые доходы, связанные с внутренним производством, как правило, остаются относительно стабильным источником поступлений. В I квартале 2022 г. их объем был сопоставим с объемом нефтегазовых доходов, а в I квартале текущего года они почти на 800 млрд руб. превысили нефтегазовые доходы. Теперь их удельный вес составляет более 40,0%, таким образом, динамика ненефтегазовых доходов, связанных с внутренним производством, будет оказывать большее влияние на состояние доходной части федерального бюджета.

Ненефтегазовые доходы, связанные с импортом, куда входят не только налоги, взимаемые при импорте товаров, но и таможенные пошлины,

сократились на 12,6% по сравнению с I кварталом 2022 г. (в сопоставимых ценах). Отчасти это снижение отражает меры внешнеторговой политики, которые были приняты для противодействия санкционным потерям от ограничения торговли с Россией.

Динамика отдельных видов нефтегазовых доходов отражена на рисунке 3. Поступления по НДС от реализации товаров (работ, услуг) на таможенной территории Российской Федерации (так называемый «внутренний» НДС) номинально выросли. Однако их рост оказался ниже потребительской инфляции за I квартал 2023 г. в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года.



**Рис. 3. Ненефтегазовые доходы федерального бюджета
в I квартале 2022 и 2023 гг.**

Источник: [5].

Наибольшее сокращение поступлений в I квартале 2023 г. отмечено по налогу на прибыль (почти на 30,0%), ввозным пошлинам (более чем на 15,0%) и прочим нефтегазовым доходам (на 16,2%). В I квартале 2023 г. отмечается незначительное увеличение импорта по сравнению с аналогичным периодом 2022 г., тем не менее НДС на ввозимые товары сократился на 12,8% в реальном выражении.

В отношении налога на прибыль показательно, что такое падение произошло только в части поступлений налога в федеральный бюджет. Доходы от налога на прибыль, поступающего в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, за I квартал 2023 г. выросли. Это связано со льготами и новациями налоговой политики. Часть льгот

относится к мерам антикризисной политики, в частности, уменьшение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль для компаний с иностранным участием за счет сумм, полученных в виде прекращенных в 2022 г. обязательств по договору займа, изменение порядка учета курсовых и суммовых разниц, повышение порога контролируемых сделок и т.п. В прошлом году были изменены правила учета налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций для контролирующих лиц и контролируемых иностранных компаний (КИК). Для налоговых периодов с 2022 по 2025 г., если контролирующее лицо или КИК попали под санкции, то при определении прибыли налогоплательщик — контролирующее лицо может скорректировать прибыль на величину, равную сумме прибыли КИК, рассчитанной в соответствии со ст. 309.1 НК РФ. В соответствии с обычным порядком прибыль КИК могла быть уменьшена на величину выплаченных дивидендов⁶.

Другая часть новаций, результатом которых стало снижение поступлений по налогу на прибыль в I квартале 2023 г., обусловлена иными целями, не связанными с последствиями санкций 2022 г. Так, с 1 января 2023 г. прекратили свое действие последние договоры о создании консолидированных групп налогоплательщиков (КГН). С 2018 г. договоры о создании КГН не регистрируются, и поскольку срок действия такого соглашения составлял пять налоговых периодов (соответственно пять лет), то последние поступления от участников КГН закончились в 2022 г. В частности, в I квартале 2022 г. в качестве налога на прибыль организаций консолидированных групп налогоплательщиков, зачисляемого в федеральный бюджет, поступило 65,9 млрд руб. Отказ от использования КГН вызван значительными потерями, которые несли бюджеты субъектов Федерации в части налога на прибыль организаций. Основная часть платежей по налогу на прибыль, уплачиваемых организацией, приходится на региональную составляющую платежа и служит важным источником собственных доходов бюджетов субъектов Федерации. Таким образом, приостановка заключения договоров о создании КГН позволит сохранить доходный потенциал бюджетов субъектов.

Из оперативных данных об исполнении федерального бюджета следует, что значительный рост расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов обусловлен увеличением расходов федерального бюджета. В I квартале 2023 г. они увеличились до почти 7,8 трлн руб., что оценивается в 122,0% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (в сопоставимых ценах I квартала 2022 г.). Как отмечалось ранее, за январь–февраль 2023 г. стремительно росли расходы на национальную оборону консолидированного бюджета Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Отчетные данные о структуре расходов федерального бюджета за I квартал 2023 г. также не опублико-

⁶ Перечень антикризисных мер в 2022–2023 гг. // Обзор. КонсультантПлюс. 2023. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411198/ (дата обращения: 22.06.2023).

ваны. Дальнейший анализ основывается на данных по укрупненным статьям расходов за январь-февраль 2023 г., полученных из Единого портала бюджетной системы.

Всего за январь-февраль 2023 г. из средств федерального бюджета затрачено 5 753,2 млрд руб. В январе-феврале 2022 г. расходы федерального бюджета составляли 3 970,4 млрд руб. Расходы на национальную оборону выросли с 525,4 млрд до 2 006,6 млрд руб., т.е. почти в 4 раза (см. рис. 4). Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации выросли более чем вдвое. Увеличение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета характерно для кризисных периодов. В начале 2023 г. федеральный бюджет продолжает принимать на себя основные риски, чтобы поддерживать устойчивость бюджетов субъектов Федерации, несмотря на сокращение резервов.

За январь-февраль 2023 г. также выросли расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, национальную экономику и образование. Расходы по остальным направлениям сокращаются по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (см. рис. 4).



Рис. 4. Расходы федерального бюджета в январе-феврале 2022 и 2023 гг., млрд руб.

Источник: [3].

Дефицит федерального бюджета по итогам I квартала 2023 г. оценивается в 2 085,8 млрд руб. [5]. В этот период времени из средств ФНБ было продано валюты на 307,3 млрд руб. Положительная курсовая разница от переоценки активов в иностранной валюте и золота в I квартале

2023 г. оценивается почти в 927,0 млрд руб.⁷. Чистое приращение государственного долга в I квартале текущего года составило 443,7 млрд руб. [5]. Примечательно, что в оперативной информации об исполнении федерального бюджета среди источников финансирования дефицита фигурирует строка «Прочие». Она рассчитывается по остаточному принципу — как разница между значением сальдо федерального бюджета и указанными источниками финансирования. К ним относятся приращение долга, курсовая разница, чистый возврат кредитов, чистый доход от продажи активов в собственности государства, изменение остатков на счетах. По данным за предыдущие периоды можно видеть, что значение по строке «Прочие» по итогам года обычно снижается.

Так, в декабре 2021 г. оно составляло 240,0 млрд руб., а в декабре 2022 г. показатель был отрицательным — минус 207,2 млрд руб. При этом по итогам марта 2021 г. прочие источники финансирования дефицита федерального бюджета были оценены в 1 031,4 млрд руб. Таким образом, эти средства могут формироваться за счет операций по управлению остатками средств на счетах, управлению иными финансовыми активами и т.п. В 2023 г. к прочим источникам финансирования дефицита федерального бюджета добавились операции по единому налоговому платежу. Таким образом, снижение доходов федерального бюджета компенсируется операциями по единому налоговому платежу. Федеральные власти могут использовать нераспределенные остатки по единому налоговому счету для оперативной деятельности, фактически получая беспроцентный кредит у субъектов Российской Федерации.

Заключение

В последние годы российская экономика подверглась влиянию серии внешних и внутренних потрясений. Одновременно социально-экономическая система России остается включенной в мировую систему. Общемировые тенденции развития также оказывают влияние на отечественную экономику. Бюджетно-налоговая политика в этой связи вынуждена как реагировать на текущие вызовы внешней среды, так и учитывать долгосрочные тенденции.

Любые новации, даже потенциально эффективные, создают стресс в системе. Она отклоняется от своего равновесия, а динамика части показателей становится негативной. Таким образом, если на систему одновременно действует несколько шоков разной природы (временные и постоянные (структурные) изменения), то потери в краткосрочном и среднесрочном периодах могут мультиплицироваться.

Состояние бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в I квартале 2023 г. отражает подобные эффекты. С одной стороны, бюд-

⁷ 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_natsionnatsio_blagosostoyaniya (дата обращения: 15.06.2023).

жет продолжает зависеть от поступления нефтегазовых доходов, которые по своей природе подвержены частым колебаниям. В текущих условиях к временным колебаниям в виде изменения мировых цен на нефть добавились структурные изменения — ограничения на импорт российской нефти со стороны недружественных стран.

Еще одним временным шоком для бюджетной системы можно считать финансирование антикризисных мер — налоговые льготы, предоставление отсрочек и рассрочек уплаты налоговых обязательств, внешнеторговые меры стимулирования, рост социальных расходов в виде временных материальных выплат, увеличение расходов на национальную оборону и т.д.

С другой стороны, бюджетно-налоговая политика России не может игнорировать долгосрочные тенденции — процессы цифровизации, развитие искусственного интеллекта, распространение цифровых активов, рост экологических, биологических и техногенных рисков, старение населения при увеличении продолжительности жизни, рост социального неравенства и т.д. В I квартале 2023 г. на состояние бюджетов бюджетной системы Российской Федерации негативно повлиял переход на применение единого налогового счета и единый налоговый платеж. Сам переход — реагирование на тенденцию к распространению цифровизации, необходимость выстраивания устойчивой платежной системы. Однако в краткосрочном периоде столь кардинальное изменение в системе налогового администрирования не могло не отразиться на показателях бюджетов.

Следует учитывать, что влияние временных событий закончится. Разработка мер бюджетно-налоговой политики в этой части не должна затрагивать структурные компоненты. Иными словами, принятые меры не должны создавать условия для перехода системы к новому равновесию, а лишь способствовать возвращению динамики показателей на траекторию стационарного роста. В бюджете на 2023 г. эта идея реализуется в виде увеличения условно-утвержденных расходов федерального бюджета, что позволяет правительству гибко реагировать на внезапные изменения. Вместе с тем геополитическая неопределенность провоцирует увеличивать расходы на оборону и безопасность, что в среднесрочной перспективе неизбежно приведет к искажению структуры производства, потребует увеличения налоговой нагрузки на отечественный нефтегазовый бизнес и население.

Что касается долгосрочных тенденций и соответствующей перестройки бюджетно-налоговой системы, то всегда существуют издержки перехода. Часть из них можно и нужно предусмотреть. Однако другая часть издержек, которые непременно возникнут, обусловлены базовой характеристикой мира — неопределенностью. Переход к новым механизмам, выстраивание новой системы всегда сопровождаются неопределенностью реакций участников и результатов, которые невозможно было предусмотреть. Реализация пилотных проектов отчасти позволяет проверить реалистичность разработанных мероприятий. Тем не менее

власти могут столкнуться с непредвиденными эффектами, для которых потребуются корректировки. Так, переход к единому налоговому счету и единому налоговому платежу, по-видимому, нуждается в донастройке, в частности в корректировке сроков уплаты налогов, пересмотре сроков возмещения сумм переплаты по налогам.

Список литературы

1. Доклад «Социально-экономическое положение России». Январь – март 2023 года // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Dok_03-2023.htm (дата обращения: 15.06.2023).
2. Краткая ежемесячная информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/conbud/execute?id_57=93447-kratkaya_ezhemesyachnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_konsolidirovannogo_byudzheta_rossiiskoi_federatsii_i_gosudarstvennykh_vnebyudzhethnykh_fondov_mlrd._rub._nakopleno_s_nachala_goda (дата обращения: 15.06.2023).
3. Расходы бюджета // Единый портал бюджетной системы РФ (Электронный бюджет). URL: <https://budget.gov.ru/> (дата обращения: 15.06.2023).
4. 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_2018-2023_godu (дата обращения: 15.06.2023).
5. Краткая ежемесячная информация об исполнении федерального бюджета // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute?id_57=80042-kratkaya_ezhemesyachnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_mlrd._rub._nakopleno_s_nachala_goda (дата обращения: 16.06.2023).

References

1. Doklad “Sotsial’no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii”. Ianvar’ – mart 2023 goda [Report “Social and Economic Situation in Russia”. January – March 2023], *Federal’naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki (Rosstat)* [Federal State Statistics Service (Rosstat)]. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Dok_03-2023.htm (accessed 15 June 2023).
2. Kratkaya ezhemesyachnaya informatsiya ob ispolnenii konsolidirovannogo byudzheta Rossiiskoi Federatsii i gosudarstvennykh vnebyudzhethnykh fondov [Brief Monthly Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and State Off-Budget Funds], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/conbud/execute?id_57=93447-kratkaya_ezhemesyachnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_konsolidirovannogo_byudzheta_rossiiskoi_federatsii_i_gosudarstvennykh_vnebyudzhethnykh_fondov_mlrd._rub._nakopleno_s_nachala_goda (accessed 15 June 2023).

3. Raskhody biudzheta [Budget Expenditures], *Edinyi portal biudzhetnoi sistemy RF (Elektronnyi biudzheta)* [Unified Portal of the Budget System of the Russian Federation (Electronic Budget)]. (In Russ.). Available at: <https://budget.gov.ru/> (accessed 15 June 2023).

4. 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_federalnogo_byudzheta_v_2018-2023_godu (accessed 15 June 2023).

5. Kratkaia ezhemesiachnaia informatsiia ob ispolnenii federal'nogo biudzheta [Brief Monthly Information on the Execution of the Federal Budget], *Minfin Rossii* [Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute?id_57=80042-kratkaya_ezhemesyachnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_mlrd._rub._nakopleno_s_nachala_goda (accessed 16 June 2023).

FISCAL AND TAX POLICY RESPONSE TO NEW CHALLENGES AND BUDGET PERFORMANCE IN THE FIRST QUARTER OF 2023

The beginning of 2023 allows us to draw the first results of the Russian economy response to the impact of external and internal shocks in 2022. The structure of the Russian economy remains relatively stable, many catastrophic forecasts have not materialized. However, the sanctions that have come into force and the rapid measures of the anti-crisis policy pose a threat to fiscal stability. The main burden falls on the federal budget, but in the medium term, the depletion of federal reserves will also affect the state of the regional budgets. The paper analyzes the dynamics of indicators of the consolidated budget of the Russian Federation and the budgets of state off-budget funds, as well as separately – the federal budget. In conditions of limited access to data on budget execution, some conclusions are hypotheses and assumptions. In addition, the statistics were distorted by the introduction of the unified tax payment mechanism. The paper distinguishes between the mechanism of the impact of temporary and permanent exogenous shocks. The response of fiscal policy is considered in the context of the division of measures into temporary and structural changes, and appropriate recommendations are given.

Keywords: anti-crisis measures, budget expenditures, external shocks, fiscal policy, fiscal stability, oil and gas revenues, oil prices, unified tax account.

JEL: E32, H21, H61

Дата поступления – 22.06.2023 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. Реакция бюджетно-налоговой политики на новые вызовы и результаты исполнения бюджетов в I квартале 2023 г. // *Федерализм*. 2023. Т. 28. № 2 (110). С. 121–138. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-2-121-138>