

И.С. БУКИНА

РЕЗУЛЬТАТЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

В 2023 г. экономика России сравнительно быстро восстановилась, несмотря на сохранение геополитической напряженности, риски новых санкций и ухудшение мировой конъюнктуры. Это благоприятно сказывается на результатах исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом актуальным остается вопрос о том, происходит ли трансформация влияния внешних и внутренних факторов на состояние бюджетов и бюджетно-налоговую политику. Анализ результатов 2023 г. и их сопоставление с результатами 2021 г. показал, что номинальная стабилизация нефтегазовых доходов федерального бюджета, рост ненефтегазовых доходов и возобновление действия бюджетного правила происходят на фоне роста налоговой нагрузки и расходов. Нарастание расходов, связанных с обороной, безопасностью и соответствующими социальными выплатами сопровождается сокращением гражданских расходов федерального бюджета и ростом как федерального внутреннего долга, так и долга субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, государственный долг, демпферный механизм, дефицит бюджета, налоговый маневр, нефтегазовые доходы, расходы бюджета, фонд национального благосостояния.

JEL: E32, H21, H61

Экономика России *восстанавливается после шока 2022 г.* Несмотря на геополитическую напряженность, введение очередных международных санкций и ужесточение режима их нарушения, в 2023 г. отмечается рост ВВП на 3,6% по сравнению с 2022 г. Согласно расчетам по данным Росстата, ВВП в 2023 г. вырос на 2,3% по сравнению с 2021 г. [1]. Произошло не просто восстановление экономики после падения, но и *экономический рост*.

Макроэкономические условия бюджетно-налоговой политики в 2023 г.

Реальные располагаемые доходы населения выросли на 5,4% по отношению к 2022 г. При сравнении с 2021 г. они также демонстрируют рост, хоть и меньший из-за снижения в 2022 г. — на 4,3%. Реальная заработная

плата выросла на 7,8%, а среднемесячная начисленная номинальная заработная плата превысила 73 700 руб. [2].

В 2023 г. наблюдается резкое сокращение численности безработных — почти на 20,0% по сравнению с 2022 г. Однако занятость за 2023 г. выросла всего на 2,3%. Уровень безработицы достиг небывало низкого значения — 3,2% [2]. Дефицит рабочей силы связывают с перегревом деловой активности, который повышает инфляционные риски и может привести к кризису¹. В этой связи Банк России в 2023 г. придерживался рестрикционной денежно-кредитной политики, неоднократно повышая ключевую ставку. В начале 2023 г. она составляла 7,5%, а последнее повышение в конце года привело к ее росту до 16,0%. При этом таргетируемый уровень инфляции был превышен и составил 5,4% (по индексу потребительских цен — ИПЦ). Накопленным итогом потребительская инфляция превысила 15,0% за два года. Индекс цен производителей в 2023 г. составил 104,0% [2], однако за 2022–2023 гг. инфляция цен производителей достигла почти 16,0%. Происходит как импорт мировой инфляции на фоне постковидного восстановления и геополитических конфликтов, так и рост издержек на фоне перестройки логистических цепочек и решения вопросов с платежами.

На фоне дефицита рабочей силы уровень загрузки мощностей в промышленном производстве остается на средних уровнях, наблюдавшихся в 2019 г.² В добыче полезных ископаемых загрузка мощностей в 2023 г. оценивалась на уровне около 60,0%. Нехватку рабочей силы как один из факторов, тормозящих расширение производства, отмечают руководители как в сырьевых, так и в обрабатывающих отраслях³. Кадровые ограничения становятся одним из главных рисков для экономического роста в 2024 г.

На фоне дефицита рабочей силы опережающими темпами продолжают расти инвестиции в основной капитал. В 2023 г. их рост оценивается в 9,8% по сравнению с 2022 г. Наиболее впечатляющие темпы роста инвестиций наблюдались в производстве готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования (+85,5%); компьютеров, электронных и оптических изделий (+72,0%); электрического оборудования (+68,0%). На 37,0% выросли инвестиции в основной капитал по виду деятельности «Государственное управление и обеспечение военной без-

¹ Пресс-релиз Банка России. 15 декабря 2023 г. URL: https://www.cbr.ru/press/pr/?file=15122023_133000key.htm (дата обращения: 10.03.2024).

² Уровень использования среднегодовой производственной мощности организаций по выпуску отдельных видов продукции // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/urov_motsh_s_2017.xlsx (дата обращения: 18.03.2024).

³ Динамика промышленного производства в ноябре 2023 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/226808#:~:text=%D0%92%20%D0%BD%D0%BE%D1%8F%D0%B1%D1%80%D0%B5%202023%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0%20%D0%BE%D0%B1%D1%8A%D0%B5%D0%BC%D1%8B,%D0%BD%D0%B0%20\(%2B\)3%2C6%25](https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/226808#:~:text=%D0%92%20%D0%BD%D0%BE%D1%8F%D0%B1%D1%80%D0%B5%202023%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0%20%D0%BE%D0%B1%D1%8A%D0%B5%D0%BC%D1%8B,%D0%BD%D0%B0%20(%2B)3%2C6%25) (дата обращения: 18.03.2024).

опасности; социальное обеспечение». Объем инвестиций по данному виду деятельности достиг 681,2 млрд руб.⁴, или 2,6% в общей сумме инвестиций в основной капитал за 2023 г. Наблюдаемая динамика связана как с размещением оборонного государственного заказа, так и с процессами вынужденного импортозамещения в условиях внешних ограничений. Среди привлеченных средств для финансирования инвестиций в основной капитал лидируют бюджетные источники – 19,6% в общей сумме. Это согласуется с данными за 2022 г., когда бюджетные средства составили более 20,0%.

Изменения, происходящие в российской экономике, *должны сказываться на параметрах бюджетно-налоговой системы*. В этой связи актуален вопрос о проводимой бюджетно-налоговой политике. Будет ли она пассивно подстраиваться под меняющуюся структуру налогооблагаемой базы, необходимость решения текущих политических и социально-экономических задач или намечается переход к новой модели бюджетно-налоговой политики?

Исполнение консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2023 г.

При анализе макропоказателей можно решить, что состояние бюджетной сферы восстанавливается вместе с динамикой российской экономики. В 2023 г. доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов составили почти 60,0 трлн руб. (см. табл. 1). По сравнению с 2022 г. они выросли на 5,1% в сопоставимых ценах (по ИПЦ). Объем налоговых доходов вырос почти до 40,0 трлн руб. – на 3,5% по сравнению с 2022 г. Поступления страховых взносов на обязательное социальное страхование в 2023 г. превысили 11,6 трлн руб., что на 17,1% больше, чем в 2022 г. Удельный вес страховых взносов на обязательное социальное страхование вырос с 18,0% в 2022 г. до 20,0% в 2023 г. Это объясняется как ростом заработной платы, так и окончанием действия отсрочек по уплате страховых взносов на обязательное социальное страхование для отдельных плательщиков.

Анализируя *налоговые доходы* консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, можно отметить рост поступлений по налогам на доходы и внутреннее потребление. Прежде всего речь идет о налоге на прибыль, доходы от которого выросли на 17,1% в сопоставимых ценах 2022 г. (см. рис. 1). Сальдированный финансовый результат организаций (без субъектов малого и среднего предпринимательства) вырос на 35,2% по сравнению с 2022 г. и составил 33,3 трлн руб. Происходит адаптация после шоковых потрясений 2022 г., выстраиваются новые цепочки поставок, часть комплектующих удастся заместить отечественной продукцией. Кроме того, в 2023 г.

⁴ Росстат назвал отрасли с наибольшим ростом инвестиций в 2023 году. URL: <https://www.rbc.ru/economics/19/03/2024/65f7fc949a7947798c0e4ad8> (дата обращения: 18.03.2024).

федеральный бюджет пополнился сборами от налога на сверхприбыль. Его объем составил почти 315,5 млрд руб., хотя по сравнению с общей суммой налога на прибыль в консолидированном бюджете Российской Федерации его поступления не превысили 4,0%.

Т а б л и ц а 1

**Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации
и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2022 и 2023 гг.**

Наименование	2022, млрд руб.	2023, млрд руб.	Темп роста (2023 к 2022 в сопоставимых ценах), %
Доходы бюджета, всего	53 074,2	59 073,5	105,1
В т.ч.:			
Налоговые доходы	36 232,2	39 705,9	103,5
Страховые взносы на обязательное соц. страхование	9 397,2	11 651,9	117,1
Неналоговые и прочие доходы	7 444,8	7 715,7	97,9

Источник: составлено автором по [2; 3; 4].

Поступления по другому налогу, уплачиваемому с доходов, – налогу на доходы физических лиц, – выросли на 7,8% с поправкой на потребительскую инфляцию. Этому способствовали как рост реальных доходов населения, так и отмена моратория на уплату налога с процентов от банковских вкладов, изменение порядка исчисления налоговой базы при взимании повышенной ставки на доходы физического лица свыше 5 млн руб.

Больше всего выросли поступления налогов на товары, ввозимые на территорию России. Если в 2022 г. поступило около 3,2 трлн руб. в виде налогов на импорт, то в 2023 г. они выросли на 37,0% и составили почти 4,6 трлн руб. (см. рис. 1). Объем импорта товаров в долларах США за 2023 г., по данным Федеральной таможенной службы, увеличился на 11,7%. В рублевом эквиваленте стоимость импорта товаров в Россию выросла на 38,9%, поскольку рубль в течение года обесценивался. Восстановление объемов импортных закупок и увеличение их стоимости в национальной валюте отчасти компенсировали падение доходов бюджета в 2022 г.

Рост оборота розничной торговли и объема платных услуг, предоставляемых населению, сказался на увеличении поступлений по налогу на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории страны. Поступления по внутреннему НДС выросли на 4,5% в сопоставимых ценах 2022 г. (см. рис. 1). Снижение цен на ресурсы по сравнению с 2022 г. сказалось на сокращении сумм, возвращаемых налогоплательщикам при расчете обратных акцизов. Таким образом, поступления от налогов на товары (работы, услуги), реализуемые внутри России, в 2023 г. выросли до 6,5 трлн руб. Для сравнения в 2022 г. их объем оценивался в 5,5 трлн руб.

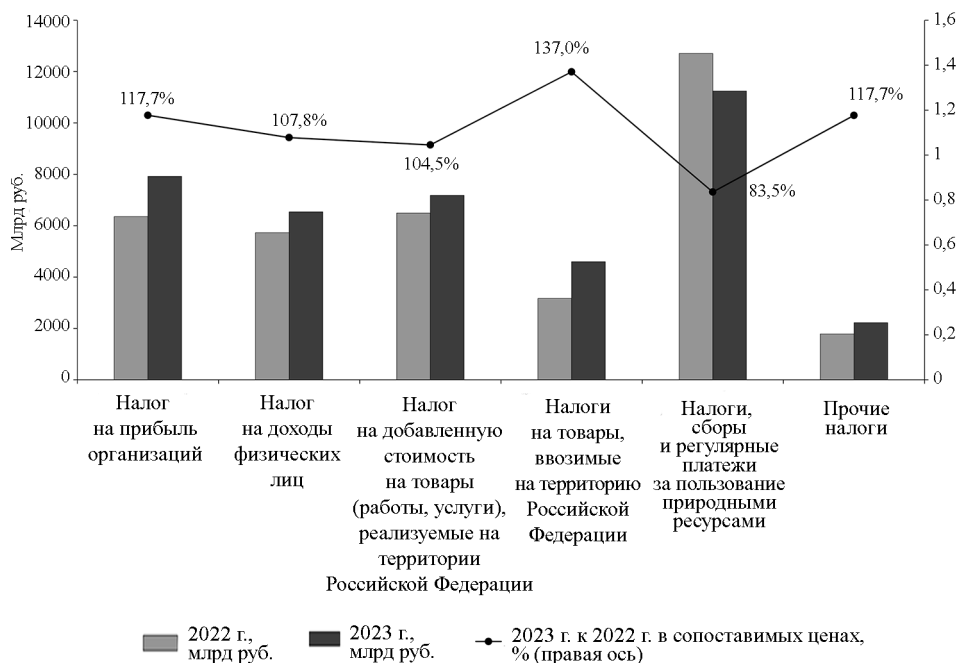


Рис. 1. Налоговые доходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2022 и 2023 гг.

Источник: составлено автором по [2; 3; 4].

Из укрупненных подгрупп налоговых доходов падение поступлений произошло только по ресурсным налогам. Поступления от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами снизились на 16,5% по сравнению с 2022 г. (в сопоставимых ценах). Удельный вес этой подгруппы в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов сократился с 35,1% в 2022 г. до 28,3% в 2023 г. С середины 2022 г. начали падать цены на нефть, шоковый рост которых был спровоцирован объявлением эмбарго на российскую нефть. В 2023 г. действовали полномасштабные санкции в отношении экспорта российской нефти и нефтепродуктов, трубопроводного газа, страхования нефтяных перевозок, правила потолка цен на российскую нефть.

Что касается расходной части консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, то официально опубликована только итоговая сумма расходов. В 2023 г. расходы выросли почти до 63,0 трлн руб. — на 7,8% больше, чем в 2022 г. в сопоставимых ценах. Распределение расходов по функциональной классификации не публикуются с 2022 г., что не позволяет анализировать структуру. Вместе с тем очевидно, что значительный вклад в прирост расходов обеспечивают траты на национальную обо-

рону, безопасность страны, расходы на социальные нужды в связи с ведением боевых действий и помощь в новых и приграничных регионах России. Дефицит консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов продолжает расти. В 2023 г. дефицит превысил 3,9 трлн руб. (2,3% ВВП), в 2022 г. — почти в два раза меньше — 2,1 трлн руб.

Основные параметры бюджетной сферы в новых условиях

Сравнение параметров консолидированного бюджета с 2022 г. *может давать искаженную картину*, поскольку ситуация в 2022 г. была результатом множественных внешних и внутренних шоков для экономики. Сопоставим показатели консолидированного бюджета России в 2023 г. с показателями 2021 г., чтобы получить представление о степени восстановления и трансформации бюджетно-налоговой системы.

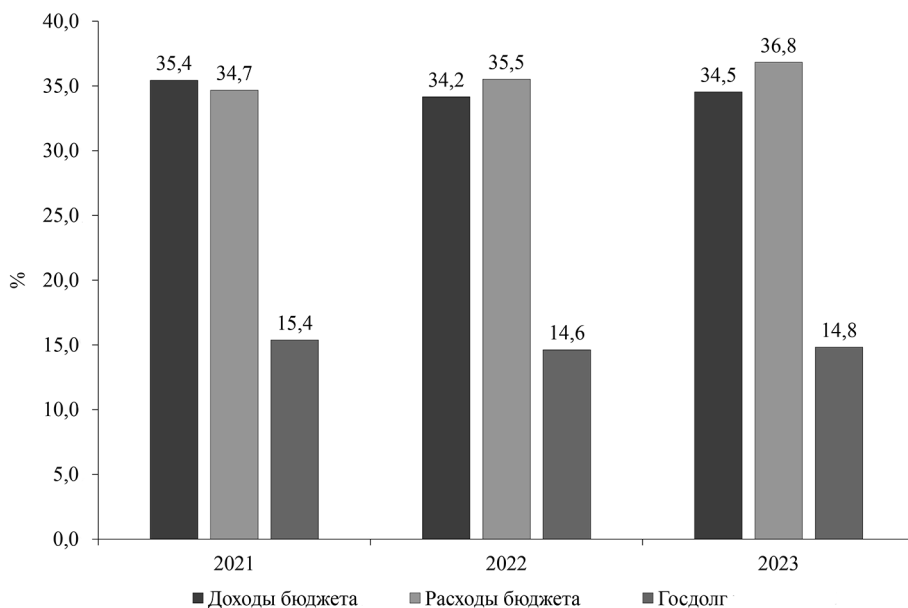


Рис. 2. Доходы, расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов и государственный долг Российской Федерации, % к ВВП

Источник: составлено автором по [1; 3; 4; 5].

Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов выросли с 34,2% от ВВП в 2022 г. до 34,5% в 2023 г. (см. рис. 2). В сравнении с 2021 г., когда отношение доходов к ВВП превышало 35,0%, фискальная нагрузка на экономику снизилась и даже рост бюджетных доходов в 2023 г. не сопоставим с периодом выхода из ковидных ограничений.

Напротив, расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов значительно выросли: с 34,7% к ВВП в 2021 г. до 36,8% в 2023 г. В среднем расходы бюджета в 2022–2023 гг. росли на 8,0 трлн руб. ежегодно. Предельный прирост расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2023 г. составил 0,7. Для сравнения в 2021 г. и даже в 2022 г. этот расчетный показатель был отрицательным — около -0,4 (минус). Он показывает отношение прироста расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов к приросту ВВП. Все данные были скорректированы относительно цен 2021 г. Значение предельного показателя показывает, на сколько млрд руб. изменятся расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов при изменении ВВП на 1 млрд руб. (в сопоставимых ценах). Отрицательное значение в 2021 г. обусловлено ростом ВВП на фоне сокращения расходов бюджета по сравнению с 2020 г., когда были направлены значительные объемы на финансирование мер по борьбе с распространением *COVID-19*. В 2022 г., напротив, расходы росли, а ВВП сократился, поэтому отношение прироста расходов к приросту ВВП вновь показало отрицательное значение.

Таким образом, и в 2021 г., и в 2022 г. *бюджетно-налоговая политика формально была контрциклической*: при росте ВВП расходы сократились, на фоне падения выпуска государство увеличивало расходы. В 2023 г. на 1 млрд руб. прироста выпуска приходилось 0,7 млрд руб. прироста расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов (все величины — в сопоставимых ценах 2021 г.). Фактически *бюджетный импульс являлся проциклическим*. Учитывая, что основной прирост расходов приходится на военные отрасли и социальные траты, *он слабо отразится на экономическом росте, но будет провоцировать инфляцию*.

Отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП в 2023 г. снизилось по сравнению с 2021 г. с 15,4 до 14,8% (см. рис. 2). В силу действия финансовых санкций и ограничений со стороны российских властей объемы внешнего долга заметно снижаются. Если на 1 января 2022 г. внешний долг оценивался в 59,7 млрд долл. США, то на 1 января 2024 г. составил 53,3 млрд долл. США, хотя в переводе на рубли объем незначительно вырос. Вместе с тем растет внутренний долг. На начало 2024 г. внутренний долг превысил 20,8 трлн руб. и составил 12,2% ВВП (12,1% ВВП на 1 января 2022 г.).

Динамика налоговой нагрузки в 2021–2023 гг.

Трансформацию налоговой политики предлагается проследить с использованием показателя фискальной нагрузки — отношения доходов к ВВП. Нагрузка в части нефтегазовых доходов консолидированного бюджета ожидаемо снизилась с 6,7% в 2021 г. до 5,2% в 2023 г. (см. рис. 3).

Хотя номинальный объем нефтегазовых доходов в 2023 г. составил 8,8 трлн руб., что ненамного меньше, чем в 2021 г. (около 9,1 трлн руб.). Рост фискальной нагрузки в 2022 г. до 7,5% был вызван рекордным поступлением нефтегазовых доходов в условиях ажиотажного спроса на российскую нефть и нефтепродукты. При этом налоговая нагрузка по ресурсным налогам выросла с 6,2% в 2021 г. до 8,2% к ВВП в 2022 г. Основным источником роста нефтегазовых доходов было поступление налога на добычу полезных ископаемых и налога на дополнительный доход. Это последствия налогового маневра, перераспределившего нагрузку с экспорта углеводородов на их добычу.

Ненефтегазовые доходы опережают рост ВВП, поэтому фискальная нагрузка на экономику растет: в 2023 г. она составила 29,4% к ВВП по сравнению с 28,6% в 2021 г. Отчасти рост ненефтегазовых доходов обусловлен увеличением налоговой нагрузки: отношение налоговых доходов к ВВП выросло с 21,0% в 2021 г. до 23,2% в 2023 г. (см. рис. 3).



Рис. 3. Фискальная нагрузка по группам и подгруппам доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2021–2023 гг., % к ВВП

Источник: составлено автором по [1; 3; 4; 5].

Среди налоговых доходов рост налоговой нагрузки отмечается по всем основным группам. Рост нагрузки на 0,1–0,2 п.п. в 2023 г. по сравнению с 2021 г. отмечается по налогу на прибыль и НДФЛ. Чуть быстрее растет нагрузка по налогам на товары (работы, услуги), реализуемым на территории России: с 4,5% в 2021 г. до 4,8% в 2023 г. Уменьшилась лишь фискальная нагрузка по налогам, визи-

маемым при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации — с 2,8 до 2,7%. Хотя, как можно видеть из рисунка 3, произошло восстановление объемов после обвала в 2022 г., когда фискальная нагрузка сократилась до 2,0% к ВВП.

Первичный анализ данных последних лет дает представление о наметившейся тенденции роста налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор российской экономики. Постепенный рост нагрузки намечается с середины 2010 г. [6]. Снижение нефтегазовых доходов при росте расходов вынуждает искать дополнительные источники. Внешние заимствования для Правительства России практически недоступны, поэтому упор делается на внутренние заимствования и увеличение налоговых доходов. В 2023 г. налоговые доходы росли быстрее, чем восстанавливалась российская экономика, что повышает налоговую нагрузку. В 2024 г. повышение налоговой нагрузки может замедлиться, поскольку кардинальных изменений налогового законодательства не предусмотрено. Тем не менее повышение фискальной нагрузки на нефтегазовый сектор неизбежно, что будет приводить к замедлению экономического роста.

Нефтегазовые и нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2023 г.

При проведении бюджетно-налоговой политики особую роль в российской экономике играет федеральный бюджет, который абсорбирует влияние большей части внешних факторов.

В 2023 г. основное влияние на доходную часть бюджета оказывали факторы, влияющие на нефтегазовые доходы. В отличие от прошлых лет, когда колебания нефтегазовых доходов были вызваны изменением рыночной конъюнктуры, с середины 2022 г. сказывается падение экспорта нефти и нефтепродуктов из-за санкций. Изменение цены на российскую нефть теперь искажено применением дисконта, мерами по обходу санкций. Биржевые цены сорта «Юралс» не отражают действительной стоимости продажи российской нефти, поэтому в Налоговый кодекс Российской Федерации были внесены изменения по расчету коэффициента Кц для НДС. Агентство «Аргус», материалы которого используются для оценки коэффициента Кц, также изменило свою методику расчета среднемесячной цены российской нефти, поэтому новый порядок фактически не использовался. Среднегодовая цена нефти сорта «Юралс» для расчета НДС на нефть в 2023 г. оценивается в 62,8 долл. США за баррель. Она снизилась почти на 20,0% по сравнению с оценками за 2022 г. Динамика показателя соответствует оценкам экспертов — цена нефти действительно снизилась по сравнению с 2022 г. Однако фактическая цена, по которой продается российская нефть, выше⁵. Курс доллара

⁵ Мигунов Д. Навели слепоту: почему никто не знает реальную цену российской нефти. URL: <https://iz.ru/1468480/dmitrii-migunov/naveli-slepotu-pochemu-nikto-ne-znaet-realnuu-tcenu-rossiiskoi-nefti>

США к рублю вырос почти на 20,0%, тем не менее среднегодовая налоговая ставка НДС с учетом цены нефти и курса доллара США (Кц) в 2023 г. снизилась на 15,0% по сравнению с 2022 г.

На рисунке 4 показано, что значения цены нефти сорта «Юралс» в первой половине 2022 г. были аномально высокими. Благодаря этому поступления нефтегазовых доходов в федеральный бюджет показали рекордные значения.

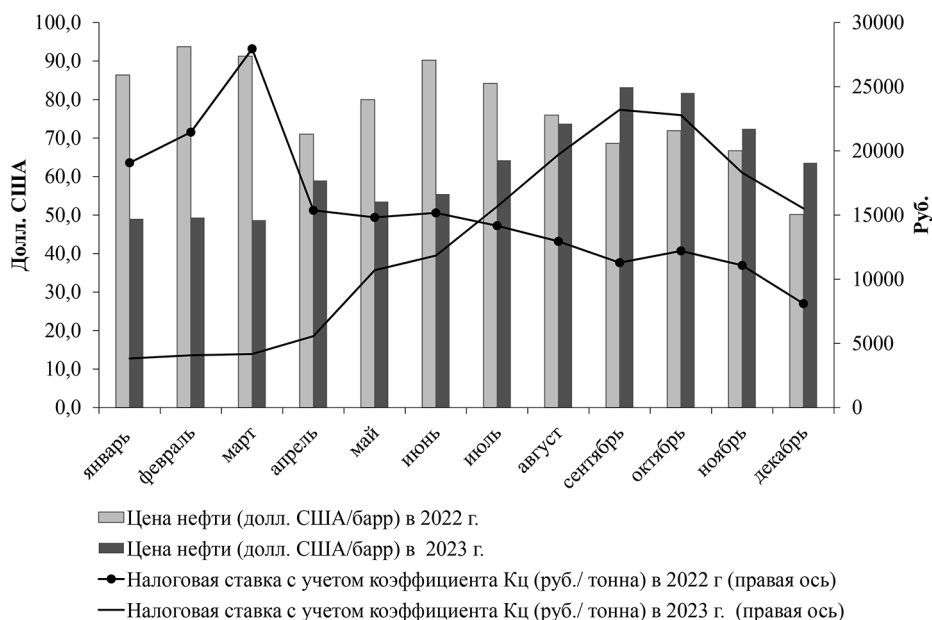


Рис. 4. Среднемесячная цена нефти и налоговая ставка для расчета НДС от нефти в 2022 и 2023 гг.

Источник: составлено автором по [7].

В августе – декабре 2022 г. цены упали и в начале 2023 г. оставались сравнительно низкими – около 50,0 долл. США за баррель. Налоговая ставка по НДС от нефти в январе – марте 2023 г. находилась на уровне 4 тыс. руб. за тонну. В этот период на фоне дешевой нефти рубль оставался сравнительно крепким, поэтому поступления НДС в составе нефтегазовых доходов сильно просели в I квартале 2023 г. С июля расчетная цена нефти начала расти и в сентябре – октябре 2023 г. превысила 80,0 долл. США за баррель. В этот же период среднемесячный курс приблизился к 100 руб. за доллар США. В итоге налоговая ставка НДС от нефти превысила 20,0 тыс. руб. за тонну. Объем нефтегазовых доходов по итогам 2023 г. незначительно превысил базовый объем, утвержденный Федеральными законом «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ, но в сравнении с 2022 г. они упали на 28,1% в сопоставимых ценах (см. табл. 2). Анализируя структуру нефтегазовых

доходов, можно выяснить, что снижение произошло по всем статьям и подстатьям. Наибольшее падение произошло в части поступления вывозных пошлин — почти в три раза, — что связано с последствиями проведения налогового маневра. Снижение цен на нефть сказывается на сокращении сумм возмещения акциза на нефтяное сырье, направленного на переработку.

Таким образом, падение нефтегазовых доходов *несколько сдерживается* соответствующим снижением возмещения в рамках обратного акциза. Осенью 2023 г. была реализована попытка снизить размер демпфера, чтобы сократить выплаты возмещения по обратному акцизу. Однако через месяц демпферный механизм был восстановлен в прежнем объеме⁶.

Т а б л и ц а 2

Доходы федерального бюджета в 2022 и 2023 гг., млрд руб.

Показатели	2022, млрд руб.	2023, млрд руб.	Темп роста (2023 к 2022 в сопоставимых ценах), %
1	2	3	4
<i>Доходы бюджета — всего</i>	27 824,4	29 124,1	98,8
Нефтегазовые доходы	11 586,2	8 822,3	71,9
В т.ч.:			
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	10 643,7	9 465,3	84,0
Вывозные таможенные пошлины на нефть сырую	606,8	283,9	44,2
Вывозные таможенные пошлины на газ природный	1 630,1	566,0	32,8
Вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти	269,5	126,8	44,4
Акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку	-3 248,9	-2 912,5	84,7
Налог на дополнительный доход	1 685,0	1 292,6	72,4
Ненефтегазовые доходы	16 238,2	20 301,8	118,1
<i>Справочно: налоговые доходы</i>	22 043,7	23 455,6	100,5

Источник: составлено автором по [2; 3; 4].

⁶ Восстановление демпфера, повышение биржевого норматива и частичная отмена эмбарго по дизелю // Neftegaz.ru. 6 октября 2023. URL: <https://neftegaz.ru/news/gosreg/796870-vosstanovlenie-dempfera-povyshenie-birzheвого-normativa-i-chastichnaya-otmena-embargo-po-dizelyu-pra/>

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4
В т.ч.:			
Налоги на прибыль, доходы	1 818,5	2 393,6	124,3
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории России	4 387,7	5 315,8	114,4
Налоги на товары, ввозимые на территорию России	3 167,2	4 596,2	137,0
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	12 573,5	11 041,8	82,9
Прочие налоги	97,9	108,2	104,4

Из *таблицы 2* следует, что ненефтегазовые доходы федерального бюджета в 2023 г. выросли на 18,1% в сопоставимых ценах 2022 г., опередив прирост ненефтегазовых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Выигрыш федерального бюджета в том, что туда поступает основная масса НДС от реализации товаров (работ, услуг) внутри страны, налогов на импорт и доходы от внешнеэкономической деятельности. По ним в 2023 г. наблюдался наибольший прирост поступлений. Тем не менее итоговый объем доходов федерального бюджета снизился в сопоставимых ценах 2022 г. на 1,2%.

Снижение поступлений по налогам, сборам и обязательным платежам за пользование природными ресурсами (на 17,1%) было компенсировано значительным ростом поступлений налогов на товары и услуги. В итоге налоговые доходы федерального бюджета в 2023 г. выросли до 23 455,6 млрд руб. (на 0,5% в реальном выражении). Как показано в *таблице 2*, поступления почти по всем составляющим налоговых доходов обогнали рост потребительских цен. Почти в 1,4 раза выросли доходы от налогов на товары, ввозимых на территорию России. На 24,3% выросли поступления налогов на прибыль, доходы. Здесь свою роль сыграл рост налоговой базы, а также сбор налога на сверхприбыль.

Исполнение федерального бюджета по расходам в 2023 г.

Номинальный рост расходов федерального бюджета в 2023 г. не превысил потребительской инфляции. В реальном выражении расходы сократились на 1,2% по сравнению с 2022 г. (*см. табл. 3*). По отношению к 2021 г. расходы федерального бюджета значительно выросли: с 24,8 трлн руб. до 32,3 трлн руб. В сопоставимых ценах 2021 г. рост расходов федерального бюджета оценивается в 6,1%.

Состав расходов федерального бюджета можно оценить на основе пояснительной записки к проекту Закона «О федеральном бюджете...»

(см. табл. 3). Как ожидалось, увеличились расходы на национальную оборону. В 2023 г. их рост в реальном выражении оценивается в 29,3%. Доля расходов на национальную оборону в общей сумме расходов федерального бюджета выросла с 15,0% в 2022 г. до 20,6% в 2023 г. Также значительный рост — на 9,2% — произошел по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». В совокупности расходы на оборону и безопасность превысили 30,0% итоговой суммы расходов федерального бюджета.

Т а б л и ц а 3

Расходы федерального бюджета в 2022 и 2023 гг., млрд руб.

Показатели	2022		2023		Темп роста (2023 к 2022 в сопоставимых ценах), %
	млрд руб.	удельный вес, %	млрд руб.	удельный вес, %	
Расходы бюджета — всего	31 118,9	100,0	32 353,7	104,0	98,2
Общегосударственные вопросы	2 628,6	8,4	2 324,4	7,5	83,5
Национальная оборона	4 678,7	15,0	6 406,7	20,6	129,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 788,4	9,0	3 225,6	10,4	109,2
Национальная экономика	4 317,5	13,9	4 125,6	13,3	90,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	645,4	2,1	856,9	2,8	125,4
Охрана окружающей среды	355,1	1,1	347,3	1,1	92,4
Образование	1 319,2	4,2	1 464,4	4,7	104,8
Культура, кинематография	204,6	0,7	209,0	0,7	96,4
Здравоохранение	1 533,0	4,9	1 570,0	5,0	96,7
Социальная политика	6 453,3	20,7	6 492,7	20,9	95,0
Физическая культура и спорт	89,5	0,3	71,4	0,2	75,3
Средства массовой информации	128,2	0,4	122,1	0,4	89,9
Обслуживание государственного и муниципального долга	1 403,4	4,5	1 519,3	4,9	102,2
Межбюджетные трансферты	1 069,2	3,4	1 530,4	4,9	135,2
Статистическое расхождение ^{*)}	3 504,8	—	2 088,0	—	—
Справочно: Результат исполнения бюджета (профицит/дефицит)	-3 294,5	—	-3 229,7	—	—

Источник: составлено автором по [8].

^{*)} Разница между значением по строке «Расходы бюджета — всего» отчета об исполнении федерального бюджета Российской Федерации и суммой расходов по данным пояснительной записки к проекту Закона «О федеральном бюджете...» на очередной год.

Еще одно направление, где наблюдался значительный прирост — межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации. В сопоставимых ценах 2022 г. межбюджетные трансферты выросли на 35,0%. Как видно из результатов исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов (см. табл. 1), итоговый объем расходов опередил инфляцию и темпы роста ВВП. Таким образом, основными драйверами роста расходов стали консолидированные бюджеты субъектов Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов. Вливание оборонных расходов происходило при сокращении финансирования по другим разделам федерального бюджета.

Таким образом, существенная часть бюджетного импульса *реализовалась через консолидированные бюджеты субъектов Федерации*. Частично эти расходы были обеспечены трансфертами из федерального бюджета. Кроме того, как отмечается в докладе Счетной палаты⁷, часть расходов, запланированных на 2024 г., была перенесена на 2023 г. для ускоренной реализации инвестиционных планов и покрытия социальных расходов.

Из гражданских расходов рост отмечается только по разделу «Образование», удельный вес которого вырос с 4,2% в 2022 г. до 4,7% по оценкам за 2023 г., а также по расходам на обслуживание государственного и муниципального долга. Удельный вес расходов на обслуживание государственного и муниципального долга достиг почти 5,0%, а темпы прироста в сопоставимых ценах 2022 г. составили 2,2% (см. табл. 3). Эти показатели выглядят скромно на фоне остальных разделов расходов федерального бюджета, однако несут потенциальные риски, о которых было сказано ранее.

По оценкам за 2023 г. были сокращены расходы на общегосударственные вопросы, национальную экономику, охрану окружающей среды, физическую культуру и спорт, средства массовой информации. По таким разделам, как «Культура», «Здравоохранение», «Социальная политика», суммы расходов остались практически на уровне 2022 г., т.е. в сопоставимых ценах произошло сокращение. Фактически федеральный бюджет становится все более оборонным, а производительные расходы активнее передаются на субфедеральный уровень.

Финансирование дефицита федерального бюджета и государственного долга

Итогом исполнения федерального бюджета в 2023 г. стал дефицит в размере около 3,2 трлн руб. (1,9% ВВП). Это немного меньше, чем в 2022 г., когда дефицит составил 3,3 трлн руб., или 2,5% ВВП. Основным

⁷ Оперативный доклад о ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за январь — сентябрь 2023 г. // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/a7b/eibuz5synz237i579debpnffk0vuxs42.ppd> (дата обращения: 20.03.2024).

источником финансирования дефицита федерального бюджета остаются средства Фонда национального благосостояния (ФНБ). На 1 января 2024 г. объем ФНБ приблизился к 12,0 трлн руб. (7,0% ВВП). По сравнению с началом 2022 г. он увеличился почти на 15,0% в номинальном исчислении. Но этот рост в основном произошел из-за переоценки валютных активов и стоимости золота, поскольку в валюте средства Фонда снизились с 143,8 млрд долл. США по состоянию на 1 января 2023 г. до 133,4 млрд долл. США на 1 января 2024 г. В августе – декабре 2023 г. федеральный бюджет получал дополнительные нефтегазовые доходы (превышение поступлений над установленным базовым объемом). В рамках бюджетного правила Банк России осуществлял операции по покупке валюты и золота. Таким образом, в декабре 2023 г. на счета по учету средств ФНБ поступило 62,5 млрд китайских юаней и 91,3 т золота в обезличенной форме. Одновременно в декабре 2023 г. было продано 114,9 млрд китайских юаней, 232,6 т золота и 573,7 млн евро в общей сумме на 2,9 трлн руб. Как указано в сообщении Минфина России, эти продажи осуществлялись в целях финансирования дефицита бюджета⁸. В то же время по итогам 2023 г. чистое размещение государственных ценных бумаг оценивается в 1,8 трлн руб.

По данным Минфина России, за 2023 г. изъятия из средств ФНБ оцениваются в 3,5 трлн руб.⁹ Совокупный доход от размещения средств ФНБ в 2023 г. составил почти 355,7 млрд руб. (4,2 млрд долл. США). По состоянию на начало 2024 г. ликвидные активы ФНБ оцениваются почти в 5,0 трлн руб. (около 55,7 млрд долл. США). В начале 2022 г. они составляли порядка 8,8 трлн руб. Резервы для финансирования дефицита федерального бюджета заканчиваются, при этом возникают новые обязательства, в частности, по развитию новых регионов. В настоящее время активно обсуждается возможность введения полноценной прогрессии по подоходному налогу. Кроме того, высоки риски сокращения расходов бюджета по многим гражданским расходам, как это произошло в 2023 г.

* * *

Итоги исполнения доходной части консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2023 г. отражают процессы *адаптации и восстановления российской экономики в новых условиях*. При сравнении показателей 2023 г. с результатами исполнения бюджета в 2021 г. можно отметить незначительный рост налоговой нагрузки по основным группам налогов. Несмотря

⁸ О результатах размещения средств Фонда национального благосостояния // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38829-o_rezultatakh_razmeshcheniya_sredstv_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya (дата обращения: 15.03.2024).

⁹ Данные о движении средств и результатах управления средствами Фонда национального благосостояния // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=93488-dannye_o_dvizhenii_sredstv_i_rezultatakh_upravleniya_sredstvami_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya (дата обращения: 20.03.2024).

на рост ВВП в сравнении с 2021 г., налоговые доходы бюджета росли опережающими темпами, что сказалось на повышении фискальной нагрузки. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов значительно выросли как в сопоставимых ценах 2021 г., так и по отношению к ВВП. При этом основной вклад произошел не за счет средств федерального бюджета, расходы которого незначительно изменились по сравнению с 2022 г., а за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

На первый взгляд результаты исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации обнадеживают, демонстрируя увеличение нефтегазовых доходов, расходов на национальную экономику и социальные нужды. Опасение вызывает накопление рисков в бюджетной системе. В первую очередь это касается возможностей финансирования дефицита федерального бюджета. Ликвидные средства Фонда национального благосостояния стремительно сокращаются, требуемая доходность облигаций федерального займа остается высокой в условиях проведения жесткой денежно-кредитной политики и рисков наращивания бюджетных расходов, а емкость долгового рынка ограничена. Кроме того, происходит перераспределение риска с федерального уровня на уровень субъектов Федерации, которые вынуждены финансировать основной прирост производительных и социальных расходов. Частично эта задача решается за счет остатков по счетам, частично — за счет заимствований, в результате чего растет долг субъектов Федерации.

Список литературы

1. ВВП (с 1995 г.) // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VVP_god_s_1995.xlsx (дата обращения: 15.03.2023).
2. Социально-экономическое положение России: Ежемесячный доклад // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-01-2024.pdf> (дата обращения: 10.03.2024).
3. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2023 г. // Федеральное Казначейство Минфина России. URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/26f/KBRF-na-01.01.2023.zip>; (дата обращения: 05.03.2024).
4. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2024 г. // Федеральное Казначейство Минфина России. URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/b99/f.-0507021-na-01.01.2024.xls> (дата обращения: 05.03.2024).
5. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1 января 2022 г. // Федеральное Казначейство Минфина России. URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/ab9/KBRF-na-01.01.2022.zip> (дата обращения: 05.03.2024).
6. Букина И.С. Бюджетно-налоговая политика России в период замедления экономического роста и итоги 2018 г. // Федерализм. 2019. № 1. С. 86–99.

7. Справочная информация: «Данные, применяемые для расчета налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата» (материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/ (дата обращения: 15.03.2024).

8. Пояснительная записка 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: 15.03.2024).

References

1. VVP (s 1995 g.) [GDP (since 1995)], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VVP_god_s_1995.xlsx (accessed 15 March 2023).

2. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii: Ezhemesiachnyi doklad [The Socio-Economic Situation of Russia: Monthly report], *Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-01-2024.pdf> (accessed 10 March 2024).

3. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetnykh fondov na 1 ianvaria 2023 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of January 1, 2023], *Federal'noe Kaznacheistvo Minfina Rossii* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/26f/KBRF-na-01.01.2023.zip>; (accessed 05 March 2024).

4. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetnykh fondov na 1 ianvaria 2024 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of January 1, 2024], *Federal'noe Kaznacheistvo Minfina Rossii* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/b99/f.-0507021-na-01.01.2024.xls> (accessed 05 March 2024).

5. Otchet ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i biudzhetrov gosudarstvennykh vnebiudzhetnykh fondov na 1 ianvaria 2022 g. [Report on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation and the Budgets of State Extra-Budgetary Funds as of January 1, 2022], *Federal'noe Kaznacheistvo Minfina Rossii* [Federal Treasury of the Ministry of Finance of Russia]. (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/ab9/KBRF-na-01.01.2022.zip> (accessed 05 March 2024).

6. Bukina I.S. Biudzhetho-nalogovaia politika Rossii v period zamedleniia ekonomicheskogo rosta i itogi 2018 g. [Fiscal Policy of Russia During the Period of Economic Growth Slowdown and Results of 2018], *Federalizm* [Federalism], 2019, No. 1, pp. 86–99. (In Russ.).

7. Spravochnaia informatsiia: “Dannye, primeniaemye dlia rascheta naloga na dobychu poleznykh iskopaemykh v otnoshenii nefi i gazovogo kondensata” (material podgotovlen spetsialistami Konsul'tantPlus) [Reference Information: “Data Used to Calculate the Mineral Extraction Tax in Relation to Oil and Gas Condensate” (Material Prepared by ConsultantPlus specialists)]. (In Russ.). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50642/ (data obrashcheniia: accessed 15 March 2024).

8. 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”]. (In Russ.). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8> (accessed 15 March 2024).

RESULTS OF BUDGET AND TAX POLICY IN THE NEW CONDITIONS

In 2023, the Russian economy recovered relatively quickly, despite the persistence of geopolitical tensions, the risks of new sanctions and the deterioration of the global situation. This has a beneficial effect on the results of budget execution of the budget system of the Russian Federation. At the same time, the question remains whether there is a transformation of the influence of external and internal factors on the state of budgets and fiscal policy. An analysis of the results for 2023 and their comparison with 2021 showed that the nominal stabilization of oil and gas revenues of the federal budget, the growth of non-oil and gas revenues and the resumption of the fiscal rule are occurring against the backdrop of an increase in the tax burden and expenses. The increase in expenditures related to defense, security and related social payments is accompanied by a reduction in civilian expenditures of the federal budget and an increase in both the federal internal debt and the debt of the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: budget deficit, budget expenditures, damping mechanism, fiscal policy, national welfare fund, oil and gas revenues, public debt, tax maneuver.

JEL: E32, H21, H61

Дата поступления — 20.03.2024 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. Результаты бюджетно-налоговой политики в новых условиях // Федерализм. 2024. Т. 29. № 1 (113). С. 128–145. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-1-128-145>