

# Федеральный бюджет и бюджетно-налоговая политика государства: макроэкономическая адаптация до 2025 года

**Михаил Евгеньевич Косов**

E-mail: [Kosov.ME@rea.ru](mailto:Kosov.ME@rea.ru), ORCID: 0000-0002-1067-0935

РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва, Российская Федерация;  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,  
г. Москва, Российская Федерация

**Ала Юрьевна Чалова**

E-mail: [TCHalova.AY@rea.ru](mailto:TCHalova.AY@rea.ru), ORCID: 0000-0002-6818-2918

РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва, Российская Федерация

**Равиль Габдуллаевич Ахмадеев**

E-mail: [Akhmadeev.RG@rea.ru](mailto:Akhmadeev.RG@rea.ru), ORCID: 0000-0002-7526-0144

РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва, Российская Федерация

**Екатерина Владимировна Голубцова**

E-mail: [Golubtsova.EV@rea.ru](mailto:Golubtsova.EV@rea.ru), ORCID: 0000-0002-7762-794X

РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва, Российская Федерация

## Аннотация

В статье представлены результаты исследования современной концепции государственной бюджетно-налоговой политики России и возможностей ее реализации в условиях новых глобальных вызовов. С этой целью авторы провели оценку ресурсной базы федерального бюджета Российской Федерации, а также адекватности мер бюджетно-налогового регулирования текущей экономической ситуации. Дополнительно была оценена реалистичность исходных макроэкономических индикаторов, лежащих в основе параметров федерального бюджета 2023–2025 гг., и вероятность их возможного изменения. Ключевые риски недостижения заявленных целей бюджетной и налоговой политики на период 2023–2025 гг. авторы связывают с резким сокращением ресурсной базы федерального бюджета, прежде всего его нефтегазовых доходов, в условиях обострившейся геополитической напряженности и усиления санкционного давления на Российскую Федерацию. Основное внимание уделяется обоснованию подходов по минимизации негативных последствий внешних шоков как для субъектов российской экономики, так и для государственных финансов.

При проведении исследования использовались методы статистической обработки данных, факторное моделирование, регрессионный анализ, экспертная оценка. Научная новизна данной работы заключается в оценке влияния новых глобальных вызовов на сбалансированность федерального бюджета России и обосновании подходов к трансформации мер бюджетно-налогового регулирования для реагирования на эти вызовы. Практическая значимость исследования состоит в возможности использования его результатов при разработке государственной бюджетно-налоговой политики на среднесрочный период в условиях резкого изменения сценарных условий формирования федерального бюджета.

**Ключевые слова:** федеральный бюджет, бюджетно-налоговая политика, фискальная экспансия, налоговые расходы, нефтегазовые доходы, факторная модель, бюджетные правила

**JEL:** E62

**Для цитирования:** Косов М. Е., Чалова А. Ю., Ахмадеев Р. Г., Голубцова Е. В. Федеральный бюджет и бюджетно-налоговая политика государства: макроэкономическая адаптация до 2025 года // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 2. С. 8–26.  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-2-8-26>.

© Косов М. Е., Чалова А. Ю., Ахмадеев Р. Г., Голубцова Е. В., 2023

---

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-2-8-26>

## **Federal Budget and State Fiscal Policy: Macroeconomic Adaptation until 2025**

**Mikhail E. Kosov<sup>1,2</sup>, Alla Yu. Chalova<sup>3</sup>, Ravil G. Akhmadeev<sup>4</sup>, Ekaterina V. Golubtsova<sup>5</sup>**

<sup>1,3,4,5</sup> Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation

<sup>2</sup> Financial University under the Government of the Russian Federation Moscow, Russian Federation

<sup>1,2</sup> [Kosov.ME@rea.ru](mailto:Kosov.ME@rea.ru), <https://orcid.org/0000-0002-1067-0935>

<sup>3</sup> [TChalova.AY@rea.ru](mailto:TChalova.AY@rea.ru), <https://orcid.org/0000-0002-6818-2918>

<sup>4</sup> [Akhmadeev.RG@rea.ru](mailto:Akhmadeev.RG@rea.ru), <https://orcid.org/0000-0002-7526-0144>

<sup>5</sup> [Golubtsova.EV@rea.ru](mailto:Golubtsova.EV@rea.ru), <https://orcid.org/0000-0002-7762-794X>

### **Abstract**

The article examines the modern concept of the state fiscal policy in Russia and the possibilities of its implementation through the federal budget in the face of new global challenges. To this end, the authors assessed the resource base of the federal budget of the Russian Federation, as well as the adequacy of measures of fiscal regulation of the current economic situation. In this regard, the authors evaluated the feasibility of the initial macroeconomic indicators underlying the parameters of the federal budget for 2023–2025, primarily its revenues, and the risks of their possible change. The authors associate the key risks of failure to achieve the stated goals of the budget and tax policy for the period 2023–2025 with a sharp reduction in the resource base of the federal budget, especially its oil and gas revenues in the context of worsening geopolitical tensions and increasing sanctions pressure on the Russian Federation. The study focuses on the justification of approaches to minimize the negative consequences of external shocks both for the subjects of the Russian economy and for public finances. In the course of the study, the authors used the methods of statistical data processing, factor modeling, regression analysis and expert evaluation. The scientific novelty of the study lies in the assessment of the impact of new global challenges on the balance of the Russian federal budget and substantiation of approaches to transform fiscal regulation measures in response to these challenges. The practical significance of the study lies in the possibility of using its results in the development of state fiscal policy in the medium term under the conditions of dramatic changes in the scenario conditions of formation of the federal budget.

**Keywords:** federal budget, fiscal policy, fiscal expansion, tax spending, oil and gas revenues, factor model, budget rules

**JEL:** E62

**For citation:** Kosov M.E., Chalova A.Yu., Akhmadeev R.G., Golubtsova E.V. (2023). Federal Budget and State Fiscal Policy: Macroeconomic Adaptation until 2025. *Financial Journal*, 15 (2), 8–26 (In Russ.).  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-2-8-26>.

© Kosov M.E., Chalova A.Yu., Akhmadeev R.G., Golubtsova E.V., 2023

---

---

**ВВЕДЕНИЕ**

Федеральный бюджет современной России — яркий пример происходящих трансформационных процессов в национальной и глобальной экономике. Необходимость реагирования на постоянные глобальные вызовы, обусловленные, с одной стороны, начавшейся с 2020 г. мировой пандемией коронавируса и ее последствиями в форме замедления темпов мирового экономического развития, устойчивой глобальной инфляции ввиду активных мер бюджетного стимулирования своих экономик правительствами ряда стран, с другой, — введением против Российской Федерации экономических санкций, напрямую затрагивающих объемы формирования доходов федерального бюджета, оказывает влияние на изменение его конструкции и приоритеты реализуемых через него мер бюджетной и налоговой политики.

Реализация бюджетной и налоговой политики Российской Федерации в течение 2020–2022 гг. была обусловлена разнонаправленными макроэкономическими факторами. В частности, на модель и инструментарий этой политики в 2020–2021 гг. оказала влияние преимущественно реализация контрциклических мер, начатых в период мировой пандемии коронавируса в 2020 г. и пролонгированных в постпандемийный период для восстановления деловой активности бизнеса и достижения национальных целей развития в рамках стратегических инициатив Правительства Российской Федерации.

Данная модель бюджетно-налоговой политики в целом соответствовала глобальному тренду бюджетной экспансии в большинстве зарубежных стран, охваченных пандемией коронавируса [Ziogas, Panagiotidis, 2021]. Результатом бюджетной экспансии стало резкое увеличение доли государственных расходов в ВВП в мировой экономике к концу 2020 г. (выше 50%). Больше всего этот показатель увеличился в странах Евросоюза — в среднем до 53% (в т. ч. во Франции — до 61,4%, в Греции — до 59,9%, в Бельгии — до 59,2%, в Норвегии — 58,5%, в Италии — 57%), несколько снизившись до 51,6% к концу 2021 г.; в США он составлял 43,6 и 37% соответственно<sup>1</sup>. В Российской Федерации относительный уровень государственных расходов в ВВП в 2020 г. вырос почти на 6% (с 33,9% в 2019 г. до 39,8% в 2020 г.) после длительного периода бюджетной консолидации, в т. ч. за счет расходов федерального бюджета — на 4,7%; однако в постпандемийный период 2021 г. вновь снизился до 36% ВВП<sup>2</sup>.

Помимо бюджетной экспансии преимущественно в форме единовременных выплат населению, субсидий бизнесу, межбюджетных трансфертов субфедеральным и местным бюджетам правительства ряда стран задействовали в арсенале проводимой ими контрциклической политики инструменты фискальной экспансии. Последние применялись чаще всего в форме налоговых каникул и отсрочек, временного снижения эффективных налоговых ставок — как правило, в отношении подоходных налогов на бизнес и население, а также социальных налогов (в России — взносов на обязательное социальное страхование), приводя к росту налоговых расходов бюджетов.

В эпоху экономических и финансовых кризисов, усилившихся с начала XXI в., вопросы обоснованности налоговых льгот и оценки возникающих в результате их использования налоговых расходов бюджетов при реализации антикризисной финансовой политики стали предметом многих исследований. Теоретические основы оценки налоговых расходов бюджетов были заложены российскими и зарубежными учеными еще в начале 2000-х гг. Исследованием сущности, преимуществ и рисков налоговых льгот занимались такие зарубежные экономисты, как D. Bondolino, S. James и A. Klemm [Bondolino, Greenbaum, 2007;

<sup>1</sup> <https://ru.tradingeconomics.com/country-list/government-spending-to-gdp>.

<sup>2</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. С. 71. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/10/main/Osn\\_2023-2025.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/10/main/Osn_2023-2025.pdf).

James, 2009; Klemm, Causes, 2009]. Обоснованию и оценке эффективности налоговых расходов бюджета посвящены работы российских ученых [Майбуров, 2012; Гончаренко, Мельникова, 2017]. Вопросы оптимизации налоговых льгот в своих работах рассматривала Л. Я. Маршавина [Маршавина, 2012]. Налоговые расходы бюджета определялись ею как форма государственного софинансирования затрат налогоплательщика. О. С. Кириллова в своем исследовании анализировала налоговые льготы в двух аспектах: как бюджетные потери и как «экономические приобретения» в форме отложенных экономических эффектов и выгод в результате применения налоговых преференций [Кириллова, 2018].

Фискальная экспансия, проводимая правительствами многих стран в 2020–2021 гг., безусловно, оказала определенный стабилизирующий эффект в сфере корпоративных и частных финансов, однако обернулась для сферы государственных финансов ростом выпадающих доходов: согласно данным Международного валютного фонда, объем налоговых расходов в совокупности с межбюджетными трансфертами нижестоящим бюджетам в целях компенсации им выпадающих доходов от введения налоговых льгот составил за этот период около 7,8 трлн долл.<sup>3</sup>

Следствием контрциклической направленности бюджетно-налоговой политики в большинстве стран во время пандемии коронавируса и в постпандемийный период как для глобальной, так и для российской экономики явился рост уровня инфляции к 2022 г., несмотря на то, что практически во всех странах, в том числе и в России, уровень госрасходов к ВВП начал снижаться. Так, в Евросоюзе уровень инфляции по итогам 2022 г. составил 10,4% (после 0,25% в 2020 г.), в США — 6,5% (1,36% в 2020 г.)<sup>4</sup>. В России показатель инфляции после 4,91% в 2020 г. вырос до 8,39% в 2021 г. и до 11,92% в 2022 г.<sup>5</sup> Реакция инфляции на активную фискальную экспансию антикризисной направленности, подтверждающая выводы классической неокейнсианской теории, особенно ярко проявилась в ряде стран Евросоюза, в которых уровень потребительских цен находился до и в период мировой пандемии коронавируса ниже установленных Европейским центральным банком целевых значений (2%)<sup>6</sup>. В свою очередь, это обусловило большую эффективность шоков государственных расходов в этих странах, которая проявилась в том, что они способствовали раскручиванию уровня инфляции быстрее роста номинальных процентных ставок, в итоге спровоцировав рост потребления и активизировав деловую активность бизнеса и потребительский спрос населения [Jørgensen, Ravn, 2022].

Таким образом, контрциклическая направленность бюджетной политики в большинстве стран, включая Россию, поддержала экономический рост в постпандемийный период, сохранив свой стимулирующий импульс и в 2022 г. (табл. 1). При этом мультипликативный эффект роста экономики, обусловленный внутренним импульсом высоких бюджетных расходов, сохранялся и за пределами территорий этих стран [Ilori et al., 2022].

Однако для России выявленная выше тенденция бюджетного стимулирования в 2022 г. получила преломление ввиду новых глобальных вызовов, что нарушило поступательную динамику экономического роста, поддержанного возросшими в пандемийный период расходами федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы. Реализация бюджетной и налоговой политики в этот период происходила под воздействием беспрецедентных по мировым масштабам международных санкций в отношении Российской Федерации, вызвавших определенное разрушение устоявшихся хозяйственных связей субъектов экономики и отток иностранных инвестиций и технологий из страны.

<sup>3</sup> International Monetary Fund. Fiscal Monitor Update. January 2021, p. 6. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021>

<sup>4</sup> <https://ru.tradingeconomics.com/italy/full-year-gdp-growth>.

<sup>5</sup> Данные Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/price>.

<sup>6</sup> <https://ru.tradingeconomics.com/european-union/inflation-rate>.

**Взаимосвязь уровня государственных расходов и темпов экономического роста в зарубежных странах и Российской Федерации в 2020–2022 гг. / Relationship between the level of public spending and economic growth rates in foreign countries and the Russian Federation in 2020–2022**

Страна	Уровень госрасходов, % к ВВП		Темпы роста ВВП, %		
	2021	2020	2022	2021	2020
Франция	59,2	61,4	2,6	6,8	-7,9
Греция	56,9	59,9	н/д	8,4	-9
Австрия	55,9	57	4,7	4,6	-6,5
Италия	55,5	57	3,9	6,6	-9
Бельгия	54,8	59,2	3,1	6,1	-5,7
<b>Зона евро</b>	<b>52,4</b>	<b>53,6</b>	<b>3,5</b>	<b>5,3</b>	<b>-6,4</b>
<b>Евросоюз</b>	<b>51,6</b>	<b>53</b>	<b>3,6</b>	<b>5,3</b>	<b>-5,9</b>
Германия	51,5	50,8	1,8	2,6	-3,7
Испания	50,6	51,8	5,5	5,5	-11,3
Швеция	50,2	52,6	2,4	4,8	-2,8
Португалия	48,1	49,3	6,72	5,48	-8,3
Чешская Республика	46,4	47,3	2,5	3,5	-5,5
Польша	44,2	48,2	4,9	6,8	-2,5
Румыния	39,9	42	4,9	5,9	-3,7
Литва	38,7	42,9	4,8	6	0
Южная Корея	38,1	33,9	2,6	4	-0,85
Соединенные Штаты	37	43,6	2,1	5,9	-2,8
<b>Российская Федерация</b>	<b>36</b>	<b>39,8</b>	<b>-2,5</b>	<b>4,7</b>	<b>-2,7</b>
Австралия	34,8	27,7	2,24	3,62	-0,05
Китай	н/д	36,9	3	8,1	2,2
Мексика	н/д	29,1	3	5	-8,2
Казахстан	н/д	25,4	3,1	4	-2,6
Индия	15,9	17,7	7	8,7	-6,6

Источник: составлено авторами на основе данных Trading Economics / Source: compiled by the authors based on data of Trading Economics. URL: <https://ru.tradingeconomics.com/country-list/full-year-gdp-growth?continent=europe>.

Это обусловило возврат к контрциклической модели бюджетной политики в первой половине 2022 г. и проциклическим результатам исполнения федерального бюджета по его итогам (рост дефицита до 3,3 трлн руб., рост государственного федерального долга почти на 2 трлн руб., сокращение Фонда национального благосостояния на 34,24 млрд долл., или более чем на 3 трлн руб. по среднему курсу доллара к рублю), что подтверждается результатами исследования о воздействии экспансионистской модели бюджетно-налоговой политики государства на параметры бюджета, являющегося источником и инструментом ее реализации [Gootjes, Naan, 2022a].

В связи с этим при планировании основных параметров федерального бюджета на период до 2025 г. актуальным является комплексное задействование всех имеющихся инструментов бюджетно-налоговой политики, позволяющих сгладить негативные последствия введения международных санкций, замедлить торможение российской экономики, выявить внутренние резервы ее развития, обеспечить финансовую поддержку приоритетных отраслей и социально незащищенных групп российского населения.

Следует подчеркнуть, что выбор инструментов антикризисной политики в бюджетной и налоговой сферах должен происходить с учетом обеспечения сбалансированной конструкции федерального бюджета, сохранение которой в среднесрочном периоде является

важнейшим фактором достижения всех заявленных целей бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг.<sup>7</sup> Поскольку экономическая и финансовая неопределенность негативно влияют не только на параметры федерального бюджета России, вынуждая Правительство РФ принимать меры по его сбалансированности, но и на уровень экономической активности российского бизнеса и населения и их ожидания в отношении фискальных действий правительства, представляется актуальным провести оценку соответствия прогнозных макроэкономических индикаторов, лежащих в основе параметров федерального бюджета на 2023–2025 гг., прежде всего его доходов, текущим экономическим условиям, а также выявить и оценить риски их негативного изменения. При этом важной является оценка соответствия инструментария, используемого при формировании федерального бюджета, целевым ориентирам государственной бюджетной и налоговой политики, а также обоснование мер по минимизации негативных последствий внешних шоков как для субъектов российской экономики, так и для государственных финансов.

### **ФАКТОРНЫЙ АНАЛИЗ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ**

В основу конструкции федерального бюджета на 2023–2025 гг. заложен базовый вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, который предусматривает сохранение на протяжении всего прогнозного периода основного перечня ограничительных мер, принятых иностранными государствами в отношении России<sup>8</sup>. В связи с этим прогнозные значения параметров федерального бюджета основаны на скорректированных в сторону снижения объемах экспортно-импортных операций, а также объемах добычи нефти и газа на период 2023–2024 гг. в сравнении с утвержденными их значениями в бюджетном цикле 2022–2024 гг. С другой стороны, выбранный прогноз предполагает более оптимистичные ценовые показатели на мировом рынке углеводородов по причине сжатия их предложения. Однако это не обеспечивает полноценного замещения снижения объемов экспорта.

Так, прогнозируемая величина средней мировой цены нефти марки Urals в 2023 г. ниже ее среднего уровня в 2022 г. всего на 6,08 долл./барр., что в условиях наличия значительных дисконтов к цене продажи российской нефти после введения потолка цен на нее с декабря 2022 г. (в среднем на 20 долл. с барреля, или на 40%) и введения международного эмбарго на экспорт нефтепродуктов создает существенные риски недополучения нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Не меньший риск для формирования нефтегазовых доходов федерального бюджета представляет отклонение от прогнозного значения курса доллара США к рублю. В соответствии с «Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов»<sup>9</sup> ослабление курса рубля к доллару должно происходить постепенно до 72,2 руб. за доллар США только к 2025 г. Однако по состоянию на конец декабря 2022 г. курс рубля к доллару превысил 72 руб. за доллар США. Несмотря на то что более слабый, чем заложено в параметры федерального бюджета, рубль обеспечивает дополнительный объем нефтегазовых доходов федерального

---

<sup>7</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. С. 31–33.

<sup>8</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». С. 55. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8>; <http://council.gov.ru/media/files/Quh2hVvqtqSKTWVRmOkAeLYvJCIXJvi.pdf>.

<sup>9</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

бюджета, частично компенсируя их выпадение ввиду сокращения объемов добычи и экспорта углеводородов и наличия ценовых дисконтов по ним, неопределенность курса национальной валюты формирует и неопределенность экономического поведения бизнеса и населения, подавляя их деловую активность. Это, в свою очередь, может негативно сказаться на результатах не только бюджетно-налоговой, но и денежно-кредитной политики, что подтверждается результатами ряда исследований [Jerow, Wolff, 2022; García-Albán et al., 2021; Jiang, Cheng, 2021].

Одновременно в связи с уходом Российской Федерации как экспортера нефти с европейского рынка и сжатием объемов экспорта нефтепродуктов из России вследствие введения Европейским союзом с февраля 2023 г. нефтяного эмбарго существуют риски снижения объемов добычи сырой нефти российскими добывающими компаниями в среднем на 1 млн барр. в сутки или до 9,5–9,7 млн против 10,68 млн в 2022 г. Вместе с тем в прогнозные параметры доходов федерального бюджета России заложен годовой объем добычи нефти в объеме 490 млн т, что как раз соответствует 9,8 млн барр. в сутки.

Для расчета прогнозного объема нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023 г. авторами была построена их факторная модель с временным рядом значений показателей с 2006 по 2022 г. (табл. 2).

Таблица 2

**Факторная модель нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2006–2023 гг. /  
Factor model of oil and gas revenues of the federal budget in 2006–2023**

Год	НГД, млрд руб.	Цена на нефть Urals (за баррель)	Курс рубля к дол.	Объем добычи нефти, млн т	Объем добычи природного газа, млрд куб. м	Объем экспорта нефти, млн т	Объем экспорта природного газа, млрд куб. м
2006	3516,5	56,3	27,2	486,0	656,3	352,0	202,8
2007	3570,0	64,3	25,6	497,0	651,5	369,0	191,9
2008	3091,5	90,7	24,9	494,0	665,0	243,1	195,4
2009	2820,1	55,6	31,8	501,0	684,0	247,4	168,4
2010	4474,7	74,1	30,4	505,2	650,7	247,0	177,8
2011	5725,9	101,7	29,4	511,4	670,7	242,1	189,7
2012	6402,4	109,9	31,2	518,1	654,5	239,7	178,7
2013	6485,9	108,5	31,8	523,4	668,2	235,0	196,4
2014	7063,1	100,3	37,5	526,7	641,9	221,3	174,3
2015	5863,0	51,2	60,7	534,1	635,5	241,8	154,8
2016	4844,0	41,7	66,9	548,6	639,4	254,8	198,7
2017	5971,9	53,0	58,3	546,5	690,9	256,8	210,2
2018	9017,8	70,0	62,5	555,7	727,6	260,2	220,6
2019	7924,3	63,8	64,7	560,8	738,4	269,2	220,6
2020	5127,0	41,4	71,9	507,4	690,8	225,0	184,5
2021	9056,5	69,1	73,6	524,1	763,5	230,0	205,6
2022	11 586,0	76,1	68,4	534,0	672,0	231,0	100,9
2023 базовый прогноз	9077,5*	70,1	68,3	490,0	670,2	250,0	125,2
	8939**						
2023 текущие условия	6849,09	50,0	68,3	484,0	670,2	231,0	125,2

\* Значение, утвержденное Законом о федеральном бюджете.

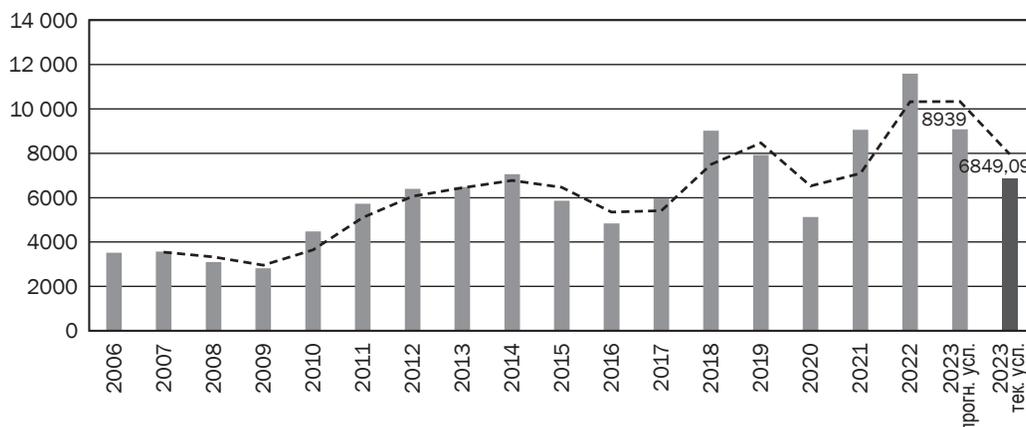
\*\* Прогнозное значение, рассчитанное на основе уравнения регрессии.

Источник: составлено и рассчитано авторами на основе официальных статистических данных Министерства финансов РФ / Source: compiled and calculated by the authors based on official statistics of the Ministry of Finance of the Russian Federation ([https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute?id\\_57=80042-informatsiya\\_ob\\_ispolnenii\\_federalnogo\\_byudzhet](https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute?id_57=80042-informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzhet)).

С учетом корректировки базовых сценарных факторов формирования нефтегазовых доходов федерального бюджета (объемов добычи сырой нефти, среднего уровня ее цен на мировом рынке, равновесного курса рубля к доллару) в 2023 г. в сравнении с их значениями в прогнозе Минэкономразвития России на указанный период<sup>10</sup>, при условии сохранения ежедневного объема добычи нефти в России в течение всего отчетного периода на уровне 9,5–9,7 млн барр. в сутки и ее среднегодовой цены 50 долл./барр., что соответствует среднему значению за декабрь 2022 – январь 2023 гг.; прогнозный объем нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023 г., рассчитанный с использованием авторегрессионного моделирования, составит 6,8 трлн руб. (рис. 1). Это на 2,1 трлн руб. меньше утвержденного в Законе о федеральном бюджете их объема на 2023 г. (8,9 трлн руб.)<sup>11</sup>.

Рисунок 1

**Динамика нефтегазовых доходов федерального бюджета с прогнозом их значений на 2023 г., млрд руб. / Dynamics of oil and gas revenues of the federal budget with a forecast of their values for 2023, in billion rubles**



Источник: построено авторами на основе данных табл. 2 / Source: constructed by the authors based on the Table 2 data.

Полученное значение в целом соответствует сценарному прогнозу нефтегазовых доходов федерального бюджета Министерства финансов России при негативном изменении указанных выше факторов (6,6–6,7 трлн руб.)<sup>12</sup>.

Частично указанные риски в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета реализовались уже в начале текущего года: на основе оперативного отчета Министерства финансов РФ об исполнении федерального бюджета за январь 2023 г. сумма недополученных им нефтегазовых доходов составила 52,1 млрд руб. в связи с сокращением поступлений от экспортной пошлины на газ<sup>13</sup>. По прогнозу Минфина России в феврале 2023 г.

<sup>10</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/ea2fd3ce38f2e28d51c312acf2be0917/prognoz\\_socialno\\_ekonom\\_razvitiya\\_rf\\_2023-2025.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/ea2fd3ce38f2e28d51c312acf2be0917/prognoz_socialno_ekonom_razvitiya_rf_2023-2025.pdf).

<sup>11</sup> Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_433298/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_433298/).

<sup>12</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». С. 37.

<sup>13</sup> Предварительная оценка исполнения федерального бюджета в январе 2023 г. / Пресс-центр Министерства финансов Российской Федерации. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id\\_4=38368-predvaritelnaya\\_otsenka\\_izpolneniya\\_federalnogo\\_byudzheta\\_zh\\_yanvar\\_2023\\_goda](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38368-predvaritelnaya_otsenka_izpolneniya_federalnogo_byudzheta_zh_yanvar_2023_goda).

объем выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета может составить уже 1080 млрд руб.

Если экстраполировать условия формирования макроэкономических факторов нефтегазовых доходов федерального бюджета, сложившиеся в конце 2022 — начале 2023 гг., на весь период текущего бюджетного цикла 2023–2025 гг., то общий отрицательный эффект, рассчитанный на основе регрессионной модели, составит за три года бюджетного цикла около 3,8 трлн руб. При этом, если в предыдущие бюджетные циклы наибольшее влияние на объем нефтегазовых доходов оказывало изменение средней мировой цены на сырую нефть марки Urals, экспортной цены на природный газ, а также обменного курса доллара США к рублю, то в 2023–2025 гг. наибольшая зависимость поступлений доходов наблюдается от изменения объемов добычи и экспорта углеводородов.

Прогнозные значения макроэкономических показателей, определяющих поступления нефтегазовых доходов федерального бюджета, в 2023–2025 гг. также демонстрируют неоднозначную динамику: с одной стороны — опережающий в сравнении со значениями 2022 г. рост ВВП, прибыли прибыльных организаций, фонда оплаты труда обуславливают возможность роста нефтегазовых поступлений; с другой — влияние международных санкций и геополитического бойкота со стороны ряда зарубежных компаний, а также сжатие объемов добычи и экспорта углеводородов могут создать риски недополучения поступлений по налогу на прибыль и НДС. Несмотря на оптимистичные прогнозы Министерства финансов Российской Федерации относительно позитивного влияния динамики макроэкономических показателей на объемы нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023–2025 гг., совокупный эффект от которых оценен им на уровне 2,9 трлн руб.<sup>14</sup>, неопределенность дальнейшего развития геополитической ситуации в совокупности с неопределенностью выбора инструментов реализации фискальной политики могут формировать негативные потребительские и инвестиционные ожидания российского населения и бизнеса [Jerow, Wolff, 2022].

В свою очередь, это обуславливает риск недостижения динамики роста инвестиций в основной капитал и прибыли прибыльных организаций, которая учтена при формировании параметров нефтегазовых доходов федерального бюджета. Часть этих рисков уже реализовалась в январе 2023 г. ввиду необходимости возмещений из федерального бюджета переплат по налогу на прибыль организаций в предыдущие налоговые периоды, исходя из прогнозируемой налогооблагаемой базы, рассчитанной в условиях 2022 г. Дополнительным негативным фактором недопоступления доходов указанной группы в федеральный бюджет может служить более сильная девальвация рубля к мировым валютам ввиду прогнозируемого сжатия поступлений экспортной выручки, возможного усиления геополитической напряженности и новых санкций в отношении России, а также проинфляционного давления на российскую экономику под влиянием роста бюджетного дефицита<sup>15</sup>.

Кроме выявленных выше макроэкономических факторов формирования доходов федерального бюджета России определенное влияние на их поступление в 2023–2025 гг. будет оказывать изменение налогового законодательства.

В отношении нефтегазовых доходов к таким изменениям относятся прежде всего завершение налогового маневра, использование демпферных ценовых механизмов при акцизном налогообложении нефтепереработчиков, а также изменение условий налогообложения добычи нефти и газа. На основании данных пояснительной записки к проекту федерального закона о федеральном бюджете на бюджетный цикл

<sup>14</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». С. 55.

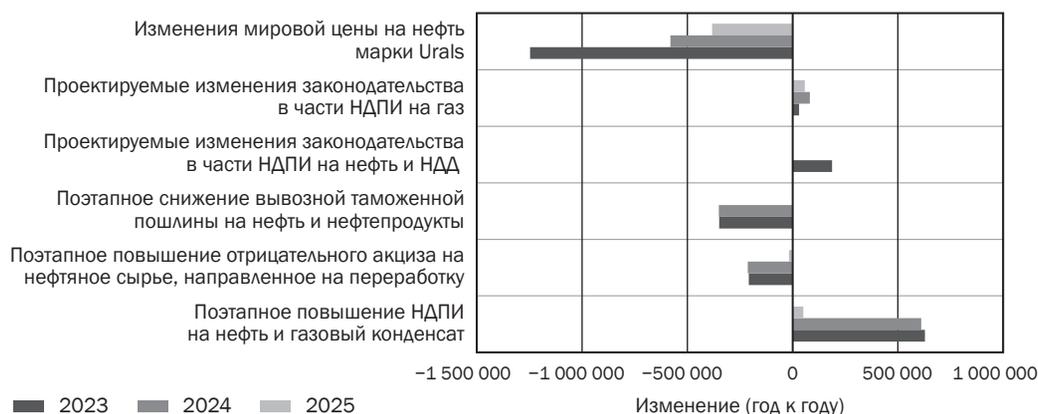
<sup>15</sup> Пресс-релиз Банка России. URL: [https://cbr.ru/press/pr/?file=10022023\\_133000Key.htm](https://cbr.ru/press/pr/?file=10022023_133000Key.htm).

2023–2025 гг.<sup>16</sup> к факторам, оказывающим наибольшее влияние на поступления нефтегазовых доходов федерального бюджета, относятся: повышение ставок НДС на нефть и газовый конденсат и отрицательного акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку; снижение ставки вывозной таможенной пошлины на нефть и нефтепродукты в рамках завершения «налогового маневра»; повышение ставки экспортной пошлины и акциза на газ; корректировка коэффициентов к ставке НДС на нефть (рис. 2).

Положительный эффект воздействия на нефтегазовые доходы федерального бюджета за счет завершения налогового маневра и проектируемых изменений налогообложения нефтегазовой сферы в 2023–2025 гг. оценивается Министерством финансов России за трехлетний период в объеме более 1,2 трлн руб. за три года (из них только 998,5 млрд руб. — в 2023 г.)<sup>17</sup>. Однако обеспечивающие этот эффект меры в сфере налогообложения нефтегазовой отрасли не смогут компенсировать объем выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета за счет льгот по НДС и акцизам в нефтепереработке (минус 1,3 трлн руб.), а также ухудшения макроэкономических условий (минус 3,1 трлн руб.).

Рисунок 2

**Ключевые факторы формирования нефтегазовых доходов  
федерального бюджета в 2023–2025 гг. /  
Key factors in the formation of oil and gas revenues  
of the federal budget in 2023–2025**



Источник: построено авторами на основе данных пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» / Source: constructed by the authors based on the data of the Explanatory Note to the Federal Law Draft “On the Federal Budget for 2023 and for the Planning Period of 2024 and 2025” (<http://council.gov.ru/media/files/QuIh2hVvqtqSKTWVRmOkAeLYvJCIXvi.pdf>).

Анализ факторов формирования нефтяных доходов федерального бюджета России в текущем бюджетном цикле, обусловленных принятыми изменениями в налоговом законодательстве, свидетельствует об усилении фискальной нагрузки на бизнес с целью обеспечения дополнительных поступлений указанных доходов. В результате реализации фискальных мер объем дополнительных нефтяных доходов федерального бюджета, по предварительным расчетам Министерства финансов РФ, составит более 580 млрд руб. за три года<sup>18</sup>. Указанный эффект предполагается достичь главным

<sup>16</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

<sup>17</sup> Там же, с. 51–53.

<sup>18</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». С. 53–55.

образом за счет увеличения поступлений от акцизов и налога на прибыль с компаний газовой отрасли, ввозных таможенных пошлин на уголь, удобрения и товары критического импорта и другое.

Таким образом, эффект влияния макроэкономических факторов на доходы федерального бюджета в анализируемый период дифференцирован по различным группам доходов. В отношении нефтегазовых доходов он носит ярко выраженный отрицательный характер и согласно прогнозной модели авторов статьи может привести к недополучению федеральным бюджетом доходов в сумме более 3,8 трлн руб. за три года.

Действенной мерой бюджетно-налоговой политики, направленной на рост поступлений нефтегазовых доходов федерального бюджета в текущих условиях трудно прогнозируемой динамики средних мировых цен на российскую нефть марки Urals и установления значительных дисконтов к ней относительно цен на нефть марки Brent является трансформация методики определения цен на нефть и нефтепродукты, используемой для расчета налоговых обязательств нефтяных компаний. В феврале 2023 г. Правительство Российской Федерации внесло в Государственную думу РФ законопроект, уточняющий механизм определения цены нефти марки Urals для расчета налога на добычу нефти, налога на дополнительный доход и акциза на нефтяное сырье начиная с апреля 2023 г., который фиксирует целевой диапазон размера дисконта, применяемого к цене на нефть марки Brent с его понижением от 34 долл./барр. до 25 долл./барр., а также методику расчета стоимости нефти для определения средней цены<sup>19</sup>.

Снижение репрезентативности котировок цен на нефть марки Urals вынуждает Правительство РФ применять адаптивные меры в сфере налогообложения, чтобы сократить объем выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета. С другой стороны, такой механизм будет стимулировать российские нефтяные компании сокращать дисконты к цене экспортируемой нефти посредством нахождения менее затратных логистических путей.

Очевидно, что в условиях высокой подверженности доходов федерального бюджета различного рода рискам, речь о которых шла выше, требуются дополнительные источники их замещения для финансирования утвержденных расходных обязательств. Оценка достаточности этих источников будет проведена в следующем разделе.

## **ОЦЕНКА ДОСТАТОЧНОСТИ ИСТОЧНИКОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ УВЕЛИЧЕНИЯ**

Как отмечалось выше, успешность адаптации мер бюджетно-налоговой политики к внешним вызовам и макроэкономической неопределенности определяется адекватными подходами к обеспечению сбалансированности государственного бюджета. Для достижения бюджетного баланса многие страны, включая Россию, используют так называемые бюджетные правила. Бюджетные правила являются своего рода ограничителями фискальных и бюджетных стимулов в случае сильной разбалансировки госбюджетов и служат определенным тормозом наращивания госрасходов, способствуя повышению устойчивости государственных финансов и реализации разумной бюджетной политики [Gootjes, Naap, 2022b]. Вместе с тем отдельные исследования в отношении применения бюджетных правил при балансировке бюджета государства показывают, что их эффективность определяется уровнем прозрачности бюджетных параметров [Gronesk, 2010].

В Российской Федерации бюджетные правила играют весомую роль в обеспечении сбалансированности федерального бюджета. Учитывая высокую углеводородную зависимость

<sup>19</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/294475-8>.

доходов федерального бюджета России и волатильность последних в периоды циклических колебаний экономики и кризисных явлений в ней, бюджетные правила обеспечивали на протяжении всего периода их существования (с 2004 г. по настоящее время) гибкий механизм регулирования бюджетного баланса посредством формирования и использования суверенных резервов. Накопленный существенный объем таких резервов к началу мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. и экономического кризиса в России в 2014–2016 гг. (в Резервном фонде), а также в период мировой пандемии коронавируса в 2020–2021 гг. (в Фонде национального благосостояния) позволил проводить активную контрциклическую политику, обеспечивая объем дефицита федерального бюджета и долговую нагрузку Российской Федерации на безопасном уровне [Чалова, 2016; Чалова, 2018; Гришина и др., 2022].

В условиях прогнозируемых объемов выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета в бюджетном цикле 2023–2025 гг., а также резкого роста его дефицита, в том числе по причине увеличения бюджетных расходов на социальную политику, национальную оборону и безопасность, основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета так же, как и в предыдущем бюджетном цикле, будут являться средства Фонда национального благосостояния и государственные займы<sup>20</sup>.

Однако новые условия реализации бюджетной политики с 2023 г. потребовали изменения принципов балансировки федерального бюджета, что обусловило превышение предельных объемов финансирования его расходов в сравнении с их объемами при действующей ранее конструкции бюджетных правил<sup>21</sup>. При высокой степени неопределенности и субъективности определения средней мировой цены нефти марки Urals и объемов ее добычи в 2023 г. базовый объем нефтегазовых доходов федерального бюджета как источника финансирования его расходов на весь период бюджетного цикла утверждён в абсолютном одинаковом размере (8 трлн руб.) вместо ранее применявшегося механизма их определения на основе базовой цены отсечения российской нефти в долларах США за 1 баррель. Одновременно был временно приостановлен механизм формирования Фонда национального благосостояния (далее — ФНБ) за счет нефтегазовых доходов сверх их базового объема. Указанные изменения обеспечили дополнительный резерв для финансирования бюджетных расходов в размере около 1,5 трлн руб.<sup>22</sup> Таким образом, гибкость применяемых бюджетных правил соответствует задаче адаптации бюджетной политики к внешним шокам и вызовам. На наш взгляд, включение адаптационных механизмов в фискальных правила позволяет снизить бюджетные риски, сохранить уровень доверия инвесторов к проводимой макроэкономической политике и вывести экономику на «безопасный» уровень функционирования.

Естественным следствием такой адаптации явился рост отрицательного сальдо федерального бюджета — как структурного, так и нефтегазового — во всех отчетных периодах бюджетного цикла (рис. 3). Вместе с тем, оценивая размер дефицита федерального бюджета в прогнозном периоде 2023–2025 гг., следует отметить, что он находится на допустимом уровне (менее 3% ВВП), что могло бы означать высокую степень вероятности его преодоления к концу прогнозного бюджетного цикла. При этом снижение отрицательного структурного сальдо федерального бюджета в течение бюджетного цикла 2023–2025 гг. должно обеспечиваться за счет снижения его нефтегазового дефицита, что предполагает превышение темпов роста нефтегазовых доходов федерального бюджета над темпами

<sup>20</sup> Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

<sup>21</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». С. 37–38.

<sup>22</sup> Расчеты авторов на основе данных Федерального закона от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

роста его расходов. Вместе с тем реализация отмеченной тенденции может быть затруднена при возврате к политике бюджетной консолидации после адаптации к внешним шокам в краткосрочном периоде.

Рисунок 3



Источник: составлено авторами на основе данных Федерального закона от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» / Source: compiled by the authors based on data from the Federal Law No. 466-FZ of December 5, 2022 "On the Federal Budget for 2023 and for the Planning Period of 2024 and 2025" ([https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_433298/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_433298/)).

Следует отметить, что после реализации активных мер антикризисной бюджетной политики большинство стран вынуждены прибегать к умеренной или ярко выраженной бюджетной консолидации [Gootjes, Naan, 2022a]. Опыт Российской Федерации при формировании и исполнении федерального бюджета в течение 2015–2018 гг., то есть после периода контрциклической бюджетной политики, направленной на противодействие циклическому спаду российской экономики, подтверждает это положение. В указанный период адаптация параметров федерального бюджета к новым условиям осуществлялась за счет сокращения его расходов в относительном выражении, централизации налоговых поступлений с целью восстановления бюджетной сбалансированности. Однако стремление обеспечить минимальный дефицит в условиях сжатия бюджетных доходов или их выпадения приводит, с одной стороны, к постоянной приостановке действий бюджетных правил или их модификации, с другой — к необходимости финансирования «дополнительных», хотя и необходимых расходов федерального бюджета за счет растущего объема государственных заимствований. Одновременно на федеральном уровне в отношении показателей сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации проводится довольно жесткая политика, направленная на ограничение дефицитов региональных бюджетов и как следствие — субфедеральных заимствований.

Изменение бюджетных правил для расширенного финансирования расходов федерального бюджета целесообразно только в отношении тех из них, которые связаны с приростом бюджетных инвестиций и обеспечением долгосрочного мультипликативного эффекта. Это требует от правительства приоритизации бюджетных расходов на финансирование стратегически значимых для российской экономики и населения сфер, повышения прозрачности и эффективности форм финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, использования гибких подходов для обеспечения сбалансированности федерального бюджета в условиях расширения социальной помощи наиболее уязвимым группам населения.

Поскольку значительный объем ресурсов на финансирование дополнительных расходов федерального бюджета в 2023 и 2024 гг. будет обеспечен за счет средств ФНБ (2,9 трлн и 1,3 трлн руб. соответственно)<sup>23</sup>, с учетом рассчитанных ранее объемов выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета за указанные годы (2,1 трлн и 1,1 трлн руб. соответственно), его ликвидной части, составляющей на начало 2023 г. 6,4 трлн руб., может быть явно недостаточно. Очевидно, что при реализации такого сценария Фонду национального благосостояния грозит быстрое исчерпание за пределами 2024 г. в случае сохранения экономической турбулентности в течение долгосрочного периода, что обуславливает высокий риск недостаточности собственных источников финансирования дефицита. В связи с этим дальнейшее использование средств ФНБ для финансирования инфраструктурных проектов и софинансирования пенсионных накоплений застрахованных лиц одновременно с финансированием выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета представляется невозможным.

С учетом нахождения параметров долговой нагрузки Российской Федерации на безопасных уровнях относительно целевых ориентиров (менее 20% ВВП), установленных в паспорте Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»<sup>24</sup>, нам представляется обоснованным финансирование бюджетной экспансии инвестиционных расходов за счет внутренних государственных займов. Согласно Программе государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг.<sup>25</sup> объем привлекаемых займов посредством выпуска госбумаг в национальной валюте составит в 2023 г. более 2,5 трлн руб., в 2024 г. — более 3,4 трлн руб., в 2025 г. — 3,4 трлн руб., или 9,3 трлн руб. за трехлетний период. Указанный объем госзаймов не является рекордным: за прошедшие три отчетных периода 2020–2022 гг. общий объем средств, привлеченных Минфином России посредством эмиссии облигаций (ОФЗ), составил 11 трлн руб., из которых более 50% (5,2 трлн руб.) пришлось только на пандемийный 2020 г.<sup>26</sup> Учитывая объемы средств, направляемых на погашение государственного долга в этот период, чистый объем привлечения составил 5,1 трлн руб. Аналогичный показатель за период 2023–2025 гг. составит, соответственно, 5,6 трлн руб. (за трехлетний период)<sup>27</sup>.

Однако стоит учитывать, что в текущих условиях усиления санкционного давления на российскую экономику, с одной стороны, и ухода с российского рынка гособлигаций нерезидентов и снижения инвестиционной активности российских инвесторов ввиду высокой экономической неопределенности, с другой, использование государственных займов в ранее предусмотренных объемах также сопряжено с высоким риском их неразмещения на рынке.

Безусловно, от востребованности государственных ценных бумаг на российском фондовом рынке зависит объем финансовых ресурсов, поступающих на счета федерального бюджета. В связи с этим для увеличения количества инвесторов — покупателей ОФЗ представляется целесообразным использовать в первую очередь инструменты государственного налогового регулирования.

<sup>23</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». С. 62.

<sup>24</sup> Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/gosfin>.

<sup>25</sup> [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_433298/8d8daf375690a97390e9d3a8392499c93f72fd67/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_433298/8d8daf375690a97390e9d3a8392499c93f72fd67/).

<sup>26</sup> Информация об исполнении федерального бюджета / Официальная статистика Минфина России. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document?id\\_4=80042-informatsiya\\_ob\\_ishpolnenii\\_federalnogo\\_byudzheta](https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=80042-informatsiya_ob_ishpolnenii_federalnogo_byudzheta).

<sup>27</sup> [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_433298/8d8daf375690a97390e9d3a8392499c93f72fd67/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_433298/8d8daf375690a97390e9d3a8392499c93f72fd67/).

Методом стимулирования вложения средств как юридических, так и физических лиц в те виды ОФЗ, которые обращаются на организованном рынке ценных бумаг, могут стать налоговые льготы. Учитывая тот факт, что с российского рынка ценных бумаг ушли покупатели-нерезиденты, по нашему мнению, фискальные преференции необходимо распространить на международные холдинговые компании (МХК), являющиеся резидентами специальных административных районов, созданных на территориях острова Русский (Приморский край) и острова Октябрьский (Калининградская область). При этом освобождение от налога на прибыль организаций для этой категории плательщиков следует применить не к полученному спекулятивному доходу от продажи ОФЗ (то есть положительной курсовой разнице), а непосредственно к полученному за период владения облигацией процентному доходу.

Заинтересованность МХК в покупке государственных ценных бумаг косвенно стимулирует и другая норма российского налогового законодательства, введенная в действие с 25.03.2023. В соответствии со ст. 284.10 Налогового кодекса РФ обязательным условием применения нулевой ставки по дивидендам, полученным МХК, является соблюдение предельной доли доходов таких компаний от пассивной деятельности за отчетный (налоговый) период на уровне выше 90%. Процентный доход, полученный от инвестиций в долговые обязательства любого вида, как раз относится к доходам от пассивной деятельности<sup>28</sup>, и, следовательно, его наличие помогает компаниям выполнять требования по соблюдению ограничений для применения льготной ставки по дивидендным доходам.

С учетом принципов реализации надлежащей бюджетной политики [Соляникова, 2021] при введении любых налоговых преференций необходимо определять критерии оценки их результативности как для экономики в целом, так и долгосрочный эффект для бюджетов бюджетной системы.

Одним из критериев эффективности предлагаемой выше льготы по налогу на прибыль организаций, по мнению авторов, будет являться увеличение спроса на ОФЗ со стороны МХК — резидентов российских специальных административных районов.

Более активное использование налоговых преференций в рамках контрциклической политики целесообразно применить и для стимулирования инвестиционных вложений российских граждан в ОФЗ при покупке ими госбумаг для населения (ОФЗ-н). Принимая во внимание то обстоятельство, что с 1 января 2023 г. проценты по вкладам в российских банках выше необлагаемой суммы попадают под налогообложение, государственные ценные бумаги могут стать более доходной и одновременно надежной альтернативой вложению временно свободных средств граждан.

В целях привлечения физических лиц к покупке ОФЗ для населения предлагается не облагать налогом на доходы физических лиц (НДФЛ) средства, полученные в виде процентов по ОФЗ-н в той части, которая не превышает ключевую ставку Банка России (ставку рефинансирования).

В качестве критериев эффективности мер налогового стимулирования при предоставлении частичного освобождения от НДФЛ процентного дохода по ОФЗ-н для российского населения целесообразно использовать увеличение доли граждан среди лиц, размещающих свои средства в ОФЗ, а также увеличение объемов размещений ОФЗ-н среди этой категории налогоплательщиков. По нашему мнению, более объективными эти показатели станут на второй год после введения такой преференции.

Таким образом, использование предложенных мер в сфере налоговой политики создаст условия для частичного замещения ушедших с рынка государственных ценных бумаг России инвесторов-нерезидентов.

<sup>28</sup> Ст. 309.1 Налогового кодекса РФ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28165/904afeb5d8a05f1a5246751f56e1a5074a03f75a/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/904afeb5d8a05f1a5246751f56e1a5074a03f75a/).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование в сфере оценки соответствия текущей модели бюджетно-налоговой политики современным вызовам со стороны глобальной экономики, а также достаточности ресурсных возможностей по ее реализации в федеральном бюджете выявило высокую степень адаптивности предусмотренных в среднесрочном периоде мер к быстро меняющимся условиям экономической конъюнктуры и возникающим рискам. Анализ параметров федерального бюджета России на 2023 г. позволяет сделать вывод о сохранении умеренной контрциклической направленности бюджетной модели для адаптации российской экономики к новым санкционным условиям развития. Оценка предусмотренных в федеральном бюджете налогово-бюджетных мер свидетельствует о наличии ресурсных возможностей у Правительства Российской Федерации для реализации не только стабилизационной, но и стимулирующей бюджетной политики в течение всего 2023 г. Смягчение бюджетного правила через разумное и контролируемое использование накопленных в ФНБ резервов, безусловно, обеспечит возможность финансирования предусмотренных объемов расходов при сохранении уровня бюджетного дефицита и государственного долга в пределах целевых безопасных значений.

Построенная авторами факторная модель нефтегазовых доходов федерального бюджета для прогнозирования их объемов в текущем бюджетном цикле на основе авторегрессии позволила количественно оценить риски недополучения ресурсов по указанной группе доходов в случае сохранения значений составляющих ее макроэкономических показателей на текущем уровне в течение всего 2023 г. и бюджетного цикла в целом. Полученные результаты совпали с официальными прогнозами выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета при аналогичных сценарных условиях.

Ключевой тренд современной бюджетной политики в России связан с резким сжатием бюджетных доходов. В таких условиях адаптация федерального бюджета к новому уровню доходов, очевидно, может происходить за счет сочетания процессов сокращения расходов и/или увеличения финансирования дефицита. Предпочтительным вариантом является сохранение либо увеличение расходов, особенно инвестиционного характера, и компенсация потерянных доходов за счет дополнительного финансирования. Именно в этом случае бюджетная политика носит контрциклический характер и обеспечивает сглаживание последствий внешних шоков.

Значительный объем накопленных расходных обязательств федеральным бюджетом России в период антикризисных мер 2020–2022 гг., прежде всего за счет индексации социальных выплат населению и субсидирования финансирования инфраструктурных проектов, а также рост расходов на обеспечение оборонной программы делают основным инструментом реализации указанной выше бюджетной политики государственные заимствования. Однако для России в текущих условиях существующих ограничений выхода на внешние рынки суверенного долга и ухудшающейся и нестабильной конъюнктуры размещения на внутреннем фондовом рынке использование долговых инструментов не может рассматриваться как единственно возможный источник финансирования мер для адаптации к внешним шокам. Напротив, увеличение государственных заимствований для проведения контрциклической бюджетной политики может привести к усилению разбалансировки федерального бюджета, вытеснению в нем расходов с долгосрочным мультипликативным эффектом, отвлечению значительного объема средств на погашение госдолга в будущие периоды. Расширять внутренние заимствования необходимо только для финансирования тех расходов, которые связаны с приростом инвестиций в объекты производственной и социальной инфраструктуры, а также определяющие качество и устойчивость экономического роста.

При этом следует иметь в виду, что усиленная бюджетная экспансия в периоды противодействия внешним шокам и циклическим колебаниям хотя и приводит к увеличению

спроса в экономике, однако имеет обратной стороной вытеснение с конкурентного рынка малых и средних компаний и их замещение монопольными государственными компаниями, обеспеченными стабильным финансированием в результате исполнения контрактов в рамках госзакупок. Кроме того, расширение бюджетной экспансии создает предпосылки к значительным объемам нецелевого расходования средств и не всегда приводит к достижению желаемых эффектов. В связи с этим одновременно с расширением стимулирующих бюджетных мер требуется внедрение действенных инструментов контроля не только целевого использования бюджетных средств, но и объективности оценки достигнутых за их счет результатов.

В условиях неоднозначной эффективности бюджетных стимулов при реализации контрциклической политики, связанных с увеличением бюджетного дефицита и ростом инфляции, альтернативные возможности стимулирующих мер, направленных на достижение сбалансированности федерального бюджета, заключаются, по нашему мнению, в использовании инструментов государственной налоговой политики. Часть мер, которые прямо или косвенно способствуют увеличению налоговых доходов федерального бюджета, уже имплементированы в российское налоговое законодательство. Кроме того, отчасти решить проблему недополучения федеральным бюджетом нефтегазовых доходов призвано совершенствование методики определения цен на нефть и нефтепродукты для целей налогообложения.

В проведенном исследовании предлагается также использовать фискальные преференции для увеличения спроса на государственные облигации как основные инструменты госзаймов на федеральном уровне не только для организаций, но и для физических лиц. В частности, налоговые льготы в этой сфере необходимо распространить:

— на физических лиц, получающих процентный доход от инвестиций в ОФЗ. Вложению средств населения в облигации федерального займа будет способствовать освобождение от НДФЛ полученного дохода по ОФЗ, определенного в пределах ключевой ставки (ставки рефинансирования) Банка России. Привлекательность такого инструмента инвестирования для физлиц повышается из-за необходимости платить НДФЛ при размещении сбережений на банковских вкладах;

— на международные холдинговые компании, зарегистрированные в российских специальных административных районах, созданных на территориях острова Русский (Приморский край) и острова Октябрьский (Калининградская область). Привлечению новых корпоративных инвесторов в ОФЗ будет способствовать освобождение полученного ими процентного дохода по государственным долговым обязательствам от налога на прибыль организаций.

### **Список источников**

1. Гончаренко Л. И., Мельникова Н. П. О новых подходах к политике применения налоговых льгот и преференций в целях стимулирования развития экономики // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 10. № 2. С. 96–104.
2. Гришина О. А., Чалова А. Ю., Ахмадеев Р. Г. Федеральный бюджет и бюджетно-налоговая политика России: оценка возможностей для достижения целей национального развития // Финансы и кредит. 2022. Т. 28. № 2 (818). С. 269–294. <https://doi.org/10.24891/fc.28.2.269>.
3. Кириллова О. С. О новых подходах к администрированию налоговых расходов и оценке их эффективности // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2018. № 2 (71). С. 131–135.
4. Майбуров И. А. Проблема идентификации и оценки налоговых расходов: методологический подход к решению // Проблемы экономики. 2012. № 4. С. 187–193.
5. Маршавина Л. Я. К вопросу о налоговых расходах бюджета России // Вестник РЭА им. Г. В. Плеханова. 2012. № 11.

6. Соляникова С. П. Надлежащая бюджетная политика для меняющейся экономики // Мир новой экономики. 2021. Т. 15. № 2. С. 6–15. <https://doi.org/10.26794/2220-6469-2021-15-2-6-15>.
7. Чалова А. Ю. Бюджетная политика в России в условиях финансовых санкций / А. Ю. Чалова / Россия в условиях экономических санкций: Материалы VIII Международной научно-практической конференции. Москва: Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, 2018. С. 216–223.
8. Чалова А. Ю. Управление сбалансированностью федерального бюджета России в фазе циклического спада экономики / А. Ю. Чалова / Современная экономика: концепции и модели инновационного развития: Материалы VIII Международной научно-практической конференции: в трех книгах. Книга 2. Москва: Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, 2016. С. 228–232.
9. Ilori A. E. et al. Fiscal policy shocks and international spillovers // *European Economic Review*. 2022. Vol. 141. Art. 103969. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103969>.
10. Bondolino D., Greenbaum R. T. Do Local Tax Incentives Affect Economic Growth? What Mean Impacts Miss in the Analysis of Enterprise Zone Policies // *Regional Science and Urban Economics*. 2007. № 37. P. 121–136.
11. Garcia-Albán F. et al. Good policy or good luck? Analyzing the effects of fiscal policy and oil revenue shocks in Ecuador // *Energy Economics*. 2021. Vol. 100. Art. 105321. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105321>.
12. Gootjes B., de Haan J. Procyclicality of fiscal policy in European Union countries // *Journal of International Money and Finance*. 2022a. Vol. 120. Art. 102276. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102276>.
13. Gootjes B., de Haan J. Do fiscal rules need budget transparency to be effective? // *European Journal of Political Economy*. 2022b. Vol. 75. Art. 102210. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2022.102210>.
14. Gronck M. A golden rule of public finance or a fixed deficit regime?: Growth and welfare effects of budget rules // *Economic Modelling*. 2010. Vol. 27. Iss. 2. P. 523–534. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2009.11.005>.
15. James S. Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications / Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group. Washington, DC: World Bank, 2009.
16. Jørgensen P. L., Ravn S. H. The inflation response to government spending shocks: A fiscal price puzzle? // *European Economic Review*. 2022. Vol. 141. Art. 103982. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103982>.
17. Jerow S., Wolff J. Fiscal policy and uncertainty // *Journal of Economic Dynamics and Control*. 2022. Vol. 145. Art. 104559. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2022.104559>.
18. Klemm A. Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives / IMF Working Paper WP/09/21. Washington, DC: International Monetary Fund, 2009.
19. Jiang Q., Cheng S. How the fiscal and monetary policy uncertainty of China respond to global oil price volatility: A multi-regime-on-scale approach // *Resources Policy*. 2021. Vol. 72. Art. 102121. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102121>.
20. Zogas T., Panagiotidis T. Revisiting the political economy of fiscal adjustments // *Journal of International Money and Finance*. 2021. Vol. 11. Art. 102312. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102312>.

## References

1. Goncharenko L.I., Melnikova N.P. (2017). On New Approaches to the Policy of Tax Benefits Incentives and Preferences to Boost Economic Development. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economics, Taxes & Law*, 10 (2), 96–104 (In Russ.).
2. Grishina O.A., Chalova A.Yu., Akhmadeev R.G. (2022). Federal Budget and the Fiscal Policy of Russia: assessment of opportunities to achieve national development goals. *Finansy i kredit — Finance and Credit*, 28, 2 (818), 269–294 (In Russ.). <https://doi.org/10.24891/fc.28.2.269>.
3. Kirillova O.S. (2018). New Approaches to Administration Tax Expenditures and Evaluate Their Effectiveness. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universitet — Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University Industry*, 2 (71), 131–135 (In Russ.).
4. Mayburov I.A. (2012). The Problem of Tax Expenditures Identification and Evaluation: Methodological Approach. *Problemy ekonomiki — Problems of Economics*, 4, 187–193 (In Russ.).
5. Marshavina L.Ya. (2012). Concerning Taxation Expenditure of the Russian Budget. *Vestnik Rossijskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova — Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics*, 11 (In Russ.).
6. Solyannikova S.P. (2021). Appropriate Budgetary Policy for a Changing Economy. *Mir novoi ekonomiki — The World of the New Economy*, 15 (2), 6–15. <https://doi.org/10.26794/2220-6469-2021-15-2-6-15> (In Russ.).
7. Chalova A.Yu. (2018). Budgetary Policy of Russia in the Conditions of Financial Sanctions. In: *Russia Under Economic Sanctions. Materials of the VIII International Scientific and Practical Conference*. Moscow: Plekhanov Russian University of Economics Publ., pp. 216–223 (In Russ.).
8. Chalova A.Yu. (2016). Balance Management of the Federal Budget of Russia in the Phase of the Cyclical Recession of the Economy. In: *Modern Economics: Concepts and Models of Innovative Development. Collection of scientific articles of the VIII International Scientific and Practical Conference*. Moscow: Plekhanov Russian University of Economics Publ., pp. 228–232 (In Russ.).

9. Ilori A.E. et al. (2022). Fiscal policy shocks and international spillovers. *European Economic Review*, 141, 103969. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103969>.
10. Bondolino D., Greenbaum R.T. (2007). Do Local Tax Incentives Affect Economic Growth? What Mean Impacts Miss in the Analysis of Enterprise Zone Policies. *Regional Science and Urban Economics*, 37, 121–136.
11. García-Albán F. et al. (2021). Good policy or good luck? Analyzing the effects of fiscal policy and oil revenue shocks in Ecuador. *Energy Economics*, 100, 105321. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105321>.
12. Gootjes B., de Haan J. (2022a). Procyclicality of fiscal policy in European Union countries, *Journal of International Money and Finance*, 120, 102276. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102276>.
13. Gootjes B., de Haan J. (2022b). Do fiscal rules need budget transparency to be effective? *European Journal of Political Economy*, 75, 102210. <https://doi.org/10.1016/j.ejpolco.2022.102210>.
14. Groneck M. (2010). A golden rule of public finance or a fixed deficit regime?: Growth and welfare effects of budget rules. *Economic Modelling*, 27 (2), 523–534. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2009.11.005>.
15. James S. (2009). Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications. Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group. Washington, DC: World Bank.
16. Jørgensen P.L., Ravn S.H. (2022). The inflation response to government spending shocks: A fiscal price puzzle? *European Economic Review*, 141, 103982. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103982>.
17. Jerow S., Wolff J. (2022). Fiscal policy and uncertainty. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 145, 104559. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2022.104559>.
18. Klemm A. (2009). Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives. IMF Working Paper WP/09/21. Washington, DC: International Monetary Fund.
19. Jiang Q., Cheng S. (2021). How the fiscal and monetary policy uncertainty of China respond to global oil price volatility: A multi-regime-on-scale approach. *Resources Policy*, 72, 102121. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102121>.
20. Ziogas T., Panagiotidis T. (2021). Revisiting the political economy of fiscal adjustments. *Journal of International Money and Finance*, 11, 102312. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102312>.

### Информация об авторах

**Михаил Евгеньевич Косов**, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственных и муниципальных финансов Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова; доцент департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

**Алла Юрьевна Чалова**, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, г. Москва

**Равиль Габдулаевич Ахмадеев**, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, г. Москва

**Екатерина Владимировна Голубцова**, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, г. Москва

### Information about the authors

**Mikhail E. Kosov**, British Doctor of Philosophy degree (PhD) standard, Docent, Head of Department of State and Municipal Finance, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow; Associate Professor of Department of Public Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

**Alla Yu. Chalova**, Candidate of Economic Sciences, Docent, Associate Professor of Department of State and Municipal Finance, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

**Ravil G. Akhmadeev**, British Doctor of Philosophy degree (PhD) standard, Docent, Associate Professor of Department of State and Municipal Finance, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

**Ekaterina V. Golubtsova**, Candidate of Economic Sciences, Docent, Associate Professor of Department of State and Municipal Finance, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

Статья поступила в редакцию 13.02.2023  
 Одобрена после рецензирования 15.03.2023  
 Принята к публикации 12.04.2023

Article submitted February 13, 2023  
 Approved after reviewing March 15, 2023  
 Accepted for publication April 12, 2023