

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 5(170) Июнь 2023 г.

1. СОКРАЩЕНИЕ ДЕМПФЕРА СНИЗИТ СВЕРХПРИБЫЛИ РОССИЙСКИХ НПЗ, НО НЕ СДЕЛАЕТ ИХ УБЫТОЧНЫМИ	3
2. ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА 5 МЕСЯЦЕВ 2023 ГОДА	8
3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ В I КВАРТАЛЕ 2023 ГОДА	12

Мониторинг является изданием Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара (Института Гайдара).

Редколлегия: Дробышевский С. М., Мау В. А., Синельников-Мурылев С. Г.



**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ
имени Е. Т. ГАЙДАРА**

5(170) 2023

Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2023. № 5 (170). Июнь / Под ред. Дробышевского С.М., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара. 17 с. URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2023_05-170_June.pdf

При частичном или полном использовании материалов ссылка на источник обязательна.

1. СОКРАЩЕНИЕ ДЕМПФЕРА СНИЗИТ СВЕРХПРИБЫЛИ РОССИЙСКИХ НПЗ, НО НЕ СДЕЛАЕТ ИХ УБЫТОЧНЫМИ

Каукин А.С., к.э.н., заведующий лабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры Института Гайдара;

Миллер Е.М., с.н.с. лаборатории системного анализа отраслевых рынков ИПЭИ РАНХиГС

Министерство финансов РФ рассматривает снижение в два раза выплат нефтеперерабатывающим компаниям по демпфирующему механизму с сентября 2023 г. на год. В материале оценивается влияние корректировки на экономику нефтеперерабатывающей отрасли, в частности, возможность обеспечения внутреннего рынка безубыточным производством нефтепродуктов.

Демпфирующий механизм был введен в 2019 г. для сдерживания цен на бензин и дизельное топливо на внутреннем рынке. Формула расчета предполагала, что при более высоких экспортных ценах на нефтепродукты, чем цены на внутреннем рынке, нефтяники получают выплаты из бюджета и имеют возможность не поднимать цены в России (если цены на внутреннем рынке выше экспортных, то компании отчисляют часть этой разницы в бюджет)¹.

В формуле в качестве экспортных цен использовался средний за налоговый период уровень цен нефти сорта Urals на мировых рынках нефтяного сырья (котировки агентства Argus, которое рассматривает поставки до портов Италии и Нидерландов).

Вступление в силу запрета на экспорт российской нефти и нефтепродуктов в ЕС по морю и установление ценового потолка исказили показатель котировок цен на нефть Urals в связи с выстраиванием новых логистических цепочек и резким удлинением транспортного плеча при поставках из портов на западе России до новых рынков сбыта в азиатском регионе. Использование таких котировок приводило к выпадению значительной части доходов бюджета, поэтому в феврале 2023 г. были приняты поправки к Налоговому кодексу, которые с 1 апреля 2023 г. ограничили дисконт на российскую нефть марки Urals по отношению к North Sea Dated для расчета нефтяных налогов².

1 Каукин А. С., Миллер Е.М. Налоговый маневр в нефтяной отрасли: промежуточные итоги и риски дальнейшей реализации // Вопросы экономики. – 2020. – № 10. – С. 28–43.

2 Каукин А.С., Миллер Е.М. Законодательное ограничение размера скидки цены на нефть марки Urals к марке Brent // Экономическое развитие России. – 2023. – Т. 30. – № 4. – С. 57–60.

Изменения должны были привести к уменьшению расходов бюджета на субсидии нефтяным компаниям по демпферному механизму, но выплаты из бюджета в апреле 2023 г. оказались выше предыдущего месяца: по данным Минфина России, в апреле 2023 г. из бюджета по демпферу было выплачено 107,2 млрд руб., что на 10,86% больше, чем в марте 2023 г. (96,7 млрд руб.), по сравнению с апрелем 2022 г. выплаты снизились в 4,2 раза¹. Для исправления ситуации Минфин России предлагает скорректировать формулу расчета демпфера, снизив его в 2 раза за счет введения коэффициента 0,5 с сентября 2023 г. на год².

Была произведена оценка возможности того, что данная корректировка не ухудшит экономику нефтеперерабатывающей отрасли России при снижении затрат бюджета и, в частности, обеспечит внутренний рынок безубыточным производством нефтепродуктов. Расчет осуществлялся по двум сценариям.

В сценарии 1 предполагалось, что российские экспортеры нефти и нефтепродуктов испытывают трудности с реализацией своей продукции: санкции ЕС на экспорт нефти и нефтепродуктов вступили в полную силу, а введение новых ограничений может быть связано с существенным ущербом некоторым странам ЕС, поэтому усилен контроль над соблюдением уже действующих санкций; спрос на нефть со стороны других торговых партнеров России ограничен ввиду вероятного введения вторичных санкций; спрос на российскую нефть и нефтепродукты падает, в ответ сокращается их производство (пропорционально объемам производства бензина на российских НПЗ).

В сценарии 2 предполагалось, что российские экспортеры нефти и нефтепродуктов испытывают трудности с реализацией своей продукции: санкции ЕС на экспорт нефти и нефтепродуктов вступили в полную силу, но контроль над их соблюдением предполагается не таким строгим, как в сценарии 1 из-за фактического соблюдения ценового потолка для нефти в 60 долл./барр.; сокращение экспорта все таки наблюдается – как из-за переориентации ЕС на импорт из других стран, так и за счет постепенного перехода на ВИЭ; спрос на российскую нефть и нефтепродукты падает, в ответ сокращается их производство (пропорционально объемам производства бензина на российских НПЗ).

Прогнозные значения по объемам добычи, экспорта и переработки нефти и производству нефтепродуктов в сценариях 1–2 представлены в *табл. 1*.

Результаты расчетов ВДС нефтеперерабатывающей отрасли по двум сценариям представлены на *рис. 1*. В случае реализации сценария 1, т.е. более существенного сокращения внешнего спроса на российские нефть и нефтепродукты и цены на нефть ниже 60 долл./барр., объем безубыточной нефтепереработки с учетом сокращенной в два раза субсидии, начиная с 1 сентября 2023 г., составит 197 млн т (или 64% от всего объема нефтяного сырья, поступающего на переработку). Внутреннее потребление нефтепродуктов в сценарии 1 составляет 139 млн т, учитывая, что средняя

1 Алифирова Е. Корректировка демпфера откладывается до всестороннего обсуждения // Neftegaz.ru. 01.06.2023. URL: <https://neftegaz.ru/news/neftechim/781685-korrektirovka-dempfera-otkladyvaetsya-do-vsestoronnego-obsuzhdeniya/>

2 За весь период существования механизм подвергался изменениям 5 раз: в 2019 г. и 2021 г. – изменение индикативной цены на внутреннем рынке, в 2022 г. – изменение размера компенсации нефтяным компаниям разницы между экспортной и индикативной внутренней ценой топлива и учет дисконта Urals к Brent при расчете бензинового демпфера, в 2023 г. – учет дисконта Urals к Brent при расчете дизельного демпфера.

1. Сокращение демпфера снизит сверхприбыли, но не сделает НПЗ убыточными

Таблица 1

Прогноз объемов добычи, экспорта, внутреннего потребления нефти и нефтепродуктов в 2023 г., млн т

Показатель	Сценарий 1	Сценарий 2
Валютный курс, руб./долл.	76,53 ^а	76,53
Цена на нефть, долл./барр.	51,23 ^б	60,00
Добыча нефти	488,9 ^в	488,9
Экспорт нефти	185,2 ^г	196,1 ^а
Внутреннее потребление нефти ^е	303,7	292,8
Рост спроса на нефть за счет импортозамещения в химической отрасли, производстве резины и пластмассы	55,3 [*]	37,8
Производство нефтепродуктов ^з	233,0	239,2
Экспорт нефтепродуктов ^и	94,1	100,4
Внутреннее потребление нефтепродуктов	138,8	138,8
Рост внутреннего туризма ^к	4,6	4,6
Рост спроса на грузовые перевозки из-за переориентации на Восток ^л	1,2	1,2

Примечания.

^а Сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации и основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов // Министерство экономического развития Российской Федерации. 2022. 14 апреля. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroes/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/scenarnye_usloviya_funkcionirovaniya_ekonomiki_rossiyskoj_federacii_i_osnovnye_parametry_prognoza_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rossiyskoj_federacii_na_2024_god_i_na_planovyy_period_2025_i_2026_godov.html

^б За весь период существования механизм подвергался изменениям 5 раз: в 2019 г. и 2021 г. – изменение индикативной цены на внутреннем рынке, в 2022 г. – изменение размера компенсации нефтяным компаниям разницы между экспортной и индикативной внутренней ценой топлива и учет дисконта Urals к Brent при расчете бензинового демпфера, в 2023 г. – учет дисконта Urals к Brent при расчете дизельного демпфера.

^в Дополнительное сокращение добычи на 500 тыс. барр./сут. от уровня февраля 2023 г. составит 9.7 млн барр./сут. до конца года // ОПЕК. 2023. 3 апреля. URL: https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/7120.htm.

^г Предполагается, что экспорт нефти из России сократится на 15% (среднее значение между прогнозами EIA и IEA). См., например: *Савенкова Д., Милькин В.* Экспорт нефти и нефтепродуктов из России приблизился к историческому максимуму // Ведомости. 2023. 15 февраля. URL: [https://www.vedomosti.ru/business/articles/2023/02/15/963134-eksport-priblizilsya-maksimumu; Short-term Energy Outlook \(STEO\) // EIA. 2022. 11 April. URL: https://www.eia.gov/outlooks/steo/](https://www.vedomosti.ru/business/articles/2023/02/15/963134-eksport-priblizilsya-maksimumu; Short-term Energy Outlook (STEO) // EIA. 2022. 11 April. URL: https://www.eia.gov/outlooks/steo/)

^д Предполагается сокращение до 3,3 млн барр./сут., или на 10%. Short-term Energy Outlook (STEO) // EIA. 2022. 11 April. URL: <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>

^е Разность между объемом добычи и объемом экспорта нефти.

^{*} Прогнозы по объемам добычи нефти и экспорта нефтепродуктов не согласуются из-за разных источников предоставления данных. Для устранения этой проблемы вводится предположение, что спрос на нефть растет со стороны химической промышленности и производства резиновых изделий из-за импортозамещения. См.: Катков М. Минпромторг провел аудит химической промышленности // Ведомости. 2022. 30 сентября. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/09/30/943198-minpromtorg-provel-audit-himicheskoi-promishlennosti>

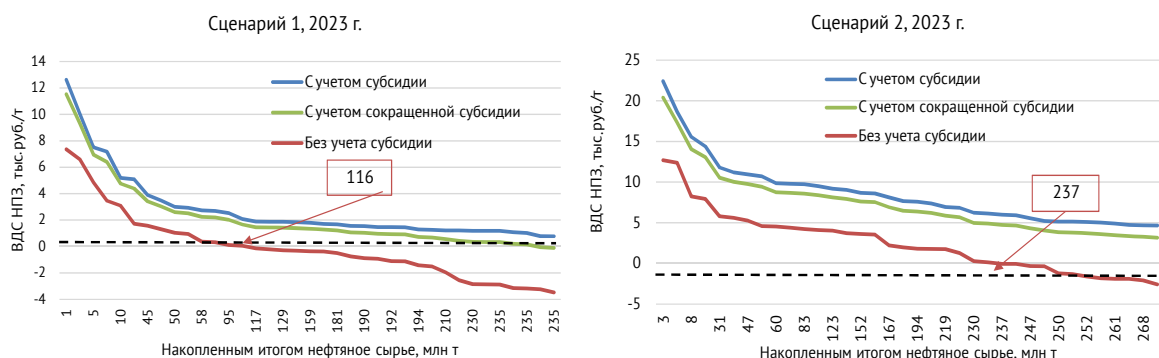
^з Сумма объемов экспорта нефтепродуктов и внутреннего потребления.

^и В сценарии предполагается, что экспорт нефтепродуктов из России сократится на 25%, что больше, чем прогнозы экспертов, см., например: В ВЭБ.РФ спрогнозировали сокращение экспорта нефтепродуктов в России в 2023 году на 16% // ТАСС. 2023. 3 марта. <https://tass.ru/ekonomika/17187181>. Объявляется это тем, что нефтепродукты переориентировать на Восток гораздо сложнее, чем нефть, так как у основных покупателей (Индии, Китая) имеются свои нефтеперерабатывающие заводы.

^к По прогнозам Ассоциации туроператоров, спрос на внутренний туризм вырастет в 2023 г. на 30%. URL: <https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/97169/>). Предполагаем, что спрос на топливо вырастет тоже на 30% (спрос со стороны авиакомпаний в 2021 г., по данным ЦДУ ТЭК, составил 6,8 млн т. Таким образом, в 2023 г. он вырастет на 2 млн т; среднемесячный спрос на бензин, дизельное топливо, мазут, нефть и средние дистилляты в 2021 г., по данным ЦДУ ТЭК, составил 8,6 млн т, таким образом, в 2023 г. он вырастет на 2,6 млн т).

^л Предполагается, что рост составит 0,3%, как и в 2022 г. См., например: *Кореньяко А.* «Дочка» «Сбера» спрогнозировала рост грузовых автоперевозок до ₽ 3 трлн. За счет чего аналитики ждут увеличения оборотов // РБК. 2023. 30 марта. URL: <https://www.rbc.ru/business/30/03/2023/642435409a7947e436f4d7d2>

Источник: Составлено авторами.



Примечание. Ось ординат – отсортированные по убыванию ВДС НПЗ; ось абсцисс – объемы нефтяного сырья, используемого в нефтепереработке отсортированных НПЗ, накопленным итогом. В рамках даны значения объемов нефтяного сырья, перерабатываемого с положительной ВДС.

Рис. 1. ВДС российских НПЗ в 2023 г. с учетом и без учета субсидии

Источник: Рассчитано авторами.

глубина переработки нефти в России около 84%¹ – для обеспечения внутреннего спроса необходимо переработать до 167 млн т. Таким образом, корректировка демпфирующей надбавки, начиная с 1 сентября 2023 г., при реализации параметров, заложенных в сценарий 1, лишь сократит сверхприбыль НПЗ: все нефтяное сырье, поступившее на НПЗ, будет переработано с положительной прибылью. По данным Минфина, в начале 2023 г. средняя прибыль НПЗ составляла 8 000 руб./т, раньше она была меньше 2 000 руб./т, т.е. при сложившейся конъюнктуре часть прибыли НПЗ выплачивается из бюджета. Из результатов расчетов и статистики Минфина России можно сделать вывод, что уменьшение демпфера не должно сказаться на увеличении стоимости нефтепродуктов (дизельного топлива и бензина) на внутреннем рынке.


В случае реализации сценария 2 объем безубыточной нефтепереработки с учетом сокращенной в два раза субсидии по демпфирующему механизму составит 100% от всего объема нефтяного сырья, поступающего на переработку. Таким образом, корректировка демпфирующей надбавки, начиная с 1 сентября 2023 г., при реализации параметров, заложенных в сценарий 2, как и в сценарии 1, лишь сократит сверхприбыль НПЗ: все нефтяное сырье, поступившее на НПЗ, будет переработано с положительной прибылью.

Стоит отметить, что система налогообложения нефтяной и нефтеперерабатывающей отрасли в России связана с рядом нерешенных проблем, которые, в частности, затрагивают демпфирующий механизм:

- до сих пор законодательно не зафиксирован срок окончания выдачи субсидии НПЗ в виде обратного акциза с учетом демпфирующей надбавки (в отличие от сроков обнуления экспортной пошлины), что создает базу для потенциально неограниченного субсидирования отрасли, которое (с учетом того, что на обратный акциз могут рассчитывать компании, находящиеся под санкциями) даже не обязательно будет связано с повышением эффективности производства на НПЗ и увеличением доли светлых фракций в корзине производимых нефтепродуктов;

¹ Красинская А. Россия сократила переработку нефти на 3% в 2022 г. – Вице-премьер Новак // Argus. 13.02.2023. URL: <https://www.argusmedia.com/ru/news/2419141-rossiia-sokratila-pererabotku-nefti-na-3-v-2022-g--vitsepremer-novak>

1. Сокращение демпфера снизит сверхприбыли, но не сделает НПЗ убыточными

- частота корректировки параметров демпфирующей надбавки для сдерживания внутренних оптовых цен на топливо. Фактически действующий механизм позволяет проводить «ручное» управление ценами на внутреннем рынке;
- сочетание двух фактически противоречащих друг другу механизмов налогообложения: демпфер, защищающий от роста цен на внутреннем рынке, накладывается на рост акцизных платежей на нефтепродукты (который приводит к росту розничных цен). 

2. ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА 5 МЕСЯЦЕВ 2023 ГОДА

Казакова Ю.Е., н.с. лаборатории бюджетной политики Института Гайдара;

Соколов И.А., к.э.н., в.н.с. научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара;

Тищенко Т.В., к.э.н., с.н.с. лаборатории бюджетной политики Института Гайдара

По итогам 5 месяцев 2023 г. доходы федерального бюджета в номинальном выражении оказались на 2,2 трлн руб. ниже, чем годом ранее. Основной причиной столь заметного сокращения поступлений в бюджет стали нефтегазовые доходы, которые не достигли даже уровня аналогичного периода 2021 г. Стабильность динамики поступлений в бюджет по-прежнему обеспечивает только НДС, доходы от которого приросли на 0,6 трлн руб. в текущих ценах. Расходы федерального бюджета за рассматриваемый период увеличились на 2,7 трлн руб. в номинальном выражении, что отчасти может быть объяснено более высоким уровнем кассового исполнения (45% от годовых значений в 2023 г. против 33–36% за предыдущие два года). В результате разнонаправленной динамики доходов и расходов бюджетное сальдо по итогам 5 месяцев текущего года составило -3,4 трлн руб. против профицита в размере 0,3 и 1,5 трлн руб. за аналогичные периоды 2021 и 2022 гг.

Доходы федерального бюджета за январь-май 2023 г. составили менее 10 трлн руб., или 37,6% от прогнозируемых годовых объемов (табл. 1). Можно заметить, что динамика доходных поступлений в бюджет пока повторяет траекторию 2021 г. и по уровню кассового исполнения, и в абсолютном измерении. При ее продолжении (что будет позитивным сценарием с учетом складывающейся ситуации с объемами и ценами на экспортируемые углеводороды) общий объем доходов федерального бюджета по итогам 2023 г. может не превысить 25 трлн руб., что ниже заложенного в законе о федеральном бюджете прогноза поступлений на 1 трлн руб.

Объем нефтегазовых доходов за 5 месяцев текущего года составил 2,8 трлн руб., что ниже января-мая 2021 и 2022 гг. на 0,3 и 2,8 трлн руб. в текущих ценах соответственно. Как результат, снизилась и доля нефтегазовой компоненты в структуре федерального бюджета до 29,1% против 33,6 и 47,0% соответственно по итогам 5 месяцев 2021 и 2022 гг. Подобная динамика нефтегазовых доходов в 2023 г. стала вполне ожидаемым следствием действия западных санкций, наложенных на экспортные поставки углеводородного сырья. В случае продолжения данной динамики нефтегазовые поступления в бюджет по итогам 2023 г. могут не превысить 7,5 трлн руб., что будет на 1,5 трлн руб. ниже, чем заложено в законе о федеральном бюджете на текущий год.

2. Исполнение федерального бюджета за 5 месяцев 2023 года

Таблица 1

Основные параметры федерального бюджета за январь-май 2021–2023 гг.

	Январь-май 2021 г.		Январь-май 2022 г.		Январь-май 2023 г.		Изменение в 2023 г. (в текущих ценах, млрд руб.) относительно	
	млрд руб.	кассовое исполнение, %	млрд руб.	кассовое исполнение, %	млрд руб.	кассовое исполнение, %	2021 г.	2022 г.
Доходы, в том числе:	9320	36,9	12043	43,3	9818	37,6	498	-2225
– нефтегазовые доходы	3129	34,6	5658	48,8	2853	31,9	-276	-2805
– ненефтегазовые доходы, в том числе:	6191	38,1	6385	39,3	6965	40,5	774	580
– налог на прибыль	558	36,0	810	44,6	688	42,1	130	-122
– НДС	3520	38,2	3757	39,3	4368	41,9	848	611
– прочие доходы	2113	38,7	1818	36,6	1909	37,1	-204	91
Расходы	9004	36,4	10544	33,6	13229	45,5	4225	2685
Дефицит	316		1499		-3411		-3727	-4910
– нефтегазовый дефицит	-2813		-4159		-6264		-3451	-2105

Источники: Минфин России, Росказна, Портал «Электронный бюджет», Росстат, расчеты авторов.

Сокращение нефтегазовых доходов федерального бюджета наблюдается с первого месяца текущего года, когда поступления в федеральный бюджет от добычи и обращения углеводородов сократились более чем в 2 раза до 425 млрд руб. (5,1% от годового прогнозируемого объема) против 931,5 млрд руб. за предыдущий месяц (декабрь 2022 г.). По информации Минфина России, падение доходов было вызвано двумя факторами: снижением цен на углеводороды и ускоренным возмещением НДС российским экспортерам. Действительно, динамика нефтегазовых доходов в последующие четыре месяца положительна относительно января: среднемесячный объем поступлений за февраль-май текущего года вырос до 607 млрд руб., однако все еще ниже среднемесячных значений за 2021–2022 гг. (755 и 965 млрд руб. соответственно). На динамику нефтегазовых доходов по итогам 5 месяцев 2023 г. оказали определенное влияние изменения в налоговой политике в части расчета акцизов на нефтяное сырье, направленное на переработку, что позволило снизить объем возмещения почти в 2 раза.

По ненефтегазовым доходам, напротив, отмечается положительная динамика: за январь-май 2023 г. относительно 5 первых месяцев 2022 г. они увеличились на 0,6 трлн руб. в текущих ценах. Стабилизирующее влияние на собираемость ненефтегазовых доходов в первую очередь оказывает НДС. При продолжении набранных темпов высока вероятность достичь по итогам текущего года объема поступлений от данного налога в размере 11 трлн руб., что соответствует исходным ожиданиям Минфина России.

На фоне снижения рентабельности предприятий реального сектора (по данным Росстата, сальдированный финансовый результат по итогам первых 3-х месяцев текущего года снизился на 22,3% к уровню аналогичного периода предыдущего года) динамика поступлений в федеральный бюджет по налогу на прибыль в январе-мае 2023 г. оказалась даже лучше, чем можно было ожидать – сокращение составило всего 0,1 трлн руб. в номинальном выражении по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Однако прогноз поступлений от налога на прибыль на весь год можно будет

делать только после получения полугодовых данных о сальдированном финансовом результате.

Расходы федерального бюджета за 5 месяцев 2023 г. относительно января-мая 2022 г. увеличились на 2,7 трлн руб. в текущих ценах в основном за счет роста бюджетных ассигнований по закрытой части (на 3,5 трлн руб.), объем которых не распределен по функциональным разделам бюджетной классификации расходов, а также расходов на межбюджетные трансферты, которые, принимая во внимание необычно высокий уровень кассового исполнения (66% против 32–33%), демонстрируют готовность Минфина России доводить средства до регионов опережающими темпами (табл. 2).

В номинальном выражении за январь-май 2023 г. объем бюджетных ассигнований по всем направлениям финансирования (без учета «силовых» расходов) был не ниже прошлогоднего уровня. Отдельно отметим возросший уровень кассового исполнения федерального бюджета по расходным статьям: 45,5% против 36,4 и 33,6% от годовых утвержденных объемов в 2021–2022 гг. соответственно. С одной стороны, можно ожидать некоторого «торможения» наращивания бюджетных расходов во второй половине года, с другой – существуют ощутимые риски того, что плановые параметры федерального бюджета в части расходов (29 трлн руб.) будут превышены на 1,5–2,0 трлн руб.

По итогам 5 месяцев 2023 г. федеральный бюджет исполнен с существенным дефицитом (-3,4 трлн руб.), что совсем не типично для практики исполнения федерального бюджета последних лет. Мы придерживаемся ранее сделанных в Институте Гайдара оценок относительного годового дефицита

Таблица 2


Расходы федерального бюджета по открытым статьям за январь-май 2021–2023 гг.

	Январь-май 2021 г.		Январь-май 2022 г.		Январь-май 2023 г.		Изменение в 2023 г. (в текущих ценах, млрд руб.) относительно	
	млрд руб.	кассовое исполнение, %	млрд руб.	кассовое исполнение, %	млрд руб.	кассовое исполнение, %	2021 г.	2022 г.
Расходы всего, в том числе:	9004	36,4	10544	33,6	13229	45,5	4225	2685
Общегосударственные вопросы	604	34,3	692	33,7	571	28,6	-33	-121
Национальная оборона	1340	37,5	1918	22,1	884	17,7	-456	-1034
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	809	34,6	871	33,3	721	15,3	-88	-150
Национальная экономика	1249	27,2	1168	24,9	1269	36,1	20	101
Жилищно-коммунальное хозяйство	245	41,2	273	30,0	277	45,8	32	4
Образование	469	42,4	592	45,1	718	52,7	249	126
Здравоохранение	493	33,4	677	39,2	673	45,8	180	-4
Социальная политика	2604	39,0	2985	33,3	2896	39,4	292	-89
Обслуживание государственного долга	411	37,9	552	41,5	601	39,6	190	49
Межбюджетные трансферты	375	33,8	402	32,3	727	66,5	352	325

Источники: Минфин России, Росказна, Портал «Электронный бюджет», расчеты авторов.

2. Исполнение федерального бюджета за 5 месяцев 2023 года

бюджета в размере более 4 трлн руб., или порядка 2,5% ВВП¹. С учетом наличия ликвидных средств в ФНБ, общий объем которого на 01.06.2023 г. составил 12,4 трлн руб., а также относительно низкого уровня долговой нагрузки (объем государственных внутренних заимствований на 01.06.2023 г. достиг 19,8 трлн руб., что означает рост за 5 месяца 2023 г. на 1,0 трлн руб.) проблем с финансированием столь значительного объема дефицита в течение года не возникнет, однако ситуация может измениться в худшую сторону уже в следующем году (по мере исчерпания ФНБ и увеличения внутреннего долга Российской Федерации).

И хотя объективно оценить устойчивость бюджетной системы в среднесрочном периоде пока не представляется возможным в связи с сохраняющейся высокой неопределенностью, в том числе в геополитике, а также в переориентации российской экономики в сторону азиатского рынка сбыта, следует признать, что Минфину России удается держать ситуацию в сфере государственных финансов под контролем. 

1 Соколов И.А., Казакова Ю.Е. Федеральный бюджет: итоги 2022 г. и перспективы на 2023 г. / Экономическое развитие России, Том 30, № 4, апрель 2023 г.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ В I КВАРТАЛЕ 2023 ГОДА

Дерюгин А.Н., с.н.с., и.о. заведующего лабораторией бюджетной политики
Института Гайдара

Перевод с 1 января 2023 г. налогоплательщиков на использование единого налогового счета, весьма для них удобного, создал немало проблем для региональных бюджетов. Так, перенос сроков уплаты налогов, более оперативное взаимное погашение обязательств по уплате и возмещению излишне уплаченных налогов, а также сокращение сроков возвратов по имущественным и социальным вычетам привели к снижению темпов роста поступлений налоговых доходов региональных бюджетов, сделав их более волатильными и менее предсказуемыми, и к необходимости осуществления дополнительных заимствований.

Доходы

В I квартале 2023 г. общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 4,91 трлн руб., что на 12,9% больше аналогичного показателя за соответствующий период 2022 г. и выше уровня инфляции¹. Так как данные региональной бюджетной статистики в 2023 г. впервые публикуются с учетом данных по Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областям, то в целях обеспечения сопоставимости общих бюджетных показателей и более корректной оценки темпов их изменения приводятся их итоговые значения без учета данных по указанным регионам (если не указано иное). Без них общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации составил 4,77 млрд руб., а темпы прироста – 9,7%. В отличие от I квартала 2022 г., когда основным драйвером роста стали налоговые и неналоговые доходы региональных и местных бюджетов, в I квартале 2023 г. быстрее всего росли межбюджетные трансферты от других бюджетов (+33,2%), в то время как рост налоговых доходов оставался на уровне инфляции – 5,3%.

Налоговые доходы демонстрировали разнонаправленную динамику: рост поступлений налога на прибыль организаций на 18,2% сопровождался сокращением НДФЛ на 20,3%, что совсем не свойственно кризисным периодам, когда наибольшее падение обычно демонстрирует налог на прибыль, а НДФЛ остается относительно стабильным.

Причинами значительного падения поступлений НДФЛ могли стать особенности уплаты налогов через единый налоговый счет (ЕНС),

¹ По данным Росстата, в марте 2023 г. индекс потребительских цен по отношению к марту 2022 г. составил 103,51%, а в I квартале 2023 г. относительно I квартала 2022 г. – 108,62%.

предполагающие перенос сроков уплаты налогов (точнее, перевод их на единый налоговый счет, с которого налоговые органы в течение еще нескольких дней переводят средства в бюджеты всех уровней) на более поздний – 28 число. К другим причинам можно отнести более оперативное взаимное погашение обязательств по уплате налогов и возмещению излишне уплаченных налогов, которое возникает как при использовании ЕНС, так и вследствие сокращения с 45 до 15 дней сроков возвратов по имущественным и социальным вычетам.

Из других основных налогов можно выделить рост акцизов (+10,1%) и налога на имущество организаций (+61,7%), а также снижение поступлений налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (-14,1%). Неналоговые доходы выросли на 13,9%.

Таким образом, слабая динамика поступлений налоговых доходов в I квартале 2023 г. в значительной степени стала следствием технического изменения порядка уплаты и возмещения налогов, поэтому до конца текущего года можно ожидать улучшения данной ситуации и повышения средних темпов роста налоговых доходов.

Высокие темпы роста безвозмездных поступлений от других бюджетов были обеспечены увеличением дотаций (+46,6%), включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (+34,7%) и дотации на сбалансированность (+3416,4%), и субсидий (+62,6%). Иные межбюджетные трансферты выросли на 3,1%, а субвенции сократились на 26,0%.

Рост выравнивающих дотаций был обусловлен необходимостью хотя бы частичной компенсации указанных выше проблем с поступлением налоговых доходов региональных бюджетов и произошел в результате опережающего предоставления этих дотаций в январе 2023 г., когда регионы получили их почти вдвое больше, чем должны были в условиях равномерного их предоставления в течение финансового года. В I квартале 2022 г. опережающего предоставления трансфертов не производилось. То же самое можно сказать и про дотации на сбалансированность: в I квартале 2022 г. их получателем была только Чеченская Республика (895 млн руб.), в то время как основная масса регионов получила эти дотации только в ноябре-декабре. В I квартале 2023 г. 14 субъектов Федерации получили дотаций на сбалансированность на сумму 31,5 млрд руб., а новые регионы – еще 126,5 млрд руб.

По итогам I квартала 2023 г. положительные темпы роста доходов консолидированных бюджетов наблюдались в 69 субъектах Российской Федерации, а наиболее высокие – в Республике Крым (+84,4%), Белгородской области (+48,4%), Еврейской автономной области (+46,0%) и г. Севастополе (+44,9%), где во всех случаях драйвером роста стали трансферты из федерального бюджета. В Республике Саха (+44,6%) и Ямало-Ненецком автономном округе (+39,9%) высокие темпы роста доходов были обусловлены ростом собственных налоговых и неналоговых доходов.

Из 16 субъектов, столкнувшихся с падением бюджетных доходов, у 4 из них оно превысило 10%: в Республике Хакасия (-26,8%), Кемеровской области – Кузбассе (-16,5%), Самарской области (-13,8%) и Архангельской области (-10,7%), в которых основной причиной сокращения можно назвать высокую базу I квартала 2022 г.

Начало публикации данных об исполнении бюджетов 4 новых субъектов Федерации позволяет говорить, что основным источником их доходов являются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности

Региональные бюджеты в I квартале 2023 года

бюджетов (92,6%), НДФЛ (3,8%), а также доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (1,4%).

В целом проблемы, связанные с использованием единого налогового счета, а также проблемы общего сокращения собственных доходов региональных бюджетов вследствие проблем в экономике в I квартале 2023 г. решались за счет авансового предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (прежде всего дотаций на выравнивание, дотаций на сбалансированность и субсидий), что позволило удержать темпы роста доходов большинства субъектов РФ на уровне выше инфляции. В дальнейшем по мере решения технических проблем возможно некоторое повышение темпов роста налоговых доходов и одновременно (из-за постепенного исчерпания лимитов) снижение темпов роста предоставления межбюджетных трансфертов, поэтому до конца года можно ожидать решений по предоставлению дополнительных объемов трансфертов регионам.

Расходы

По итогам I квартала 2023 г. расходы консолидированных бюджетов регионов составили 4,09 трлн руб., увеличившись по отношению к I кварталу 2022 г. на 20,0%, что выше и уровня инфляции, и темпов роста бюджетных доходов.

Лидерами роста стали расходы на общегосударственные вопросы (+49,8%), национальную экономику (+39,1%), включая сельское хозяйство и рыболовство (+61,5), транспорт (+47,6%) и дорожное хозяйство (+35,7%), ЖКХ (+25,1%), а также физическую культуру и спорт (+25,5%). Немного медленнее росли расходы на общее образование (+15,1%), дошкольное образование (+9,5%), культуру и кинематографию (+16,0%) и социальную политику (+15,5%), включая социальное обслуживание (+17,5%) и социальное обеспечение (+18,1%). Расходы на здравоохранение (-10,0%), как и расходы на обслуживание государственного и муниципального долга (-32,5%), показали отрицательную динамику, продолжив тенденцию 2022 г. В сфере здравоохранения это связано со сворачиванием многих антиковидных мероприятий, а расходы на обслуживание долга сокращаются вследствие продолжения процесса замещения коммерческого долга регионов бюджетными кредитами.

В I квартале 2023 г. расходы консолидированных бюджетов выросли в 80 субъектах Федерации, в 78 из них рост превысил инфляцию за аналогичный период, а в 5 субъектах расходы выросли более чем на 50%: в Республике Крым (+90,3%, основной прирост пришелся на дорожное хозяйство и социальное обеспечение), Республике Адыгея (+59,1%, ЖКХ, общее образование, социальное обеспечение), Курской области (+58,4%, национальная оборона, дорожное хозяйство и здравоохранение), г. Севастополе (+56,8%, ЖКХ, национальная оборона, топливно-энергетический комплекс, здравоохранение) и Еврейской автономной области (+54,9%, водное хозяйство, дорожное хозяйство, ЖКХ).

Сократились бюджетные расходы в Ямало-Ненецком автономном округе (-19,2%), Республике Татарстан (-17,0%) и Тюменской области (-3,6%), что можно объяснить очень высокими темпами их роста в I квартале 2022 г.

Структура расходов новых субъектов Федерации в I квартале 2023 г. отличалась от структуры остальных субъектов меньшей долей расходов на национальную экономику (4,5% против 19,2%), ЖКХ (2,2% против 8,8%) и образование (12,8% против 23,8%), но большей долей расходов на

национальную безопасность и правоохранительную деятельность (7,5% против 1,3%), а также социальную политику (57,6% против 23,0%).

Сбалансированность региональных бюджетов и государственный долг

Профицит консолидированного регионального бюджета наблюдался у 72 субъектов РФ, а его общий объем составил 679,0 млрд руб., или 14,5% общего объема доходов консолидированных бюджетов субъектов без учета субвенций. С профицитом завершили I квартал также большинство новых регионов России, и только бюджет Луганской Народной Республики был исполнен с дефицитом.

Несмотря на высокие показатели сбалансированности региональных бюджетов, по итогам I квартала 2023 г. общий объем государственного долга субъектов Федерации вырос с начала года на 177,4 млрд руб. (рост на 6,4%) и составил 2,97 трлн руб., увеличившись за год на 19,8%. Заметный рост объема госдолга при высоком уровне бюджетного профицита объясняется как необходимостью предоставления казначейских кредитов с целью покрытия кассовых разрывов, возникших у регионов вследствие изменения сроков уплаты налогов, о которых говорилось выше, так и предоставлением инфраструктурных бюджетных кредитов, по своей природе не связанных с величиной бюджетного баланса региона.

Размер долговой нагрузки регионов¹ хотя и вырос с 19,6% по состоянию на 1 апреля 2022 г. до 21,8% на 1 апреля 2023 г., продолжает оставаться на безопасном уровне, существенно ниже зафиксированного в период 2014–2018 гг. (рис. 1).

Число регионов с долговой нагрузкой выше 50% выросло за год с 21 до 27, но по-прежнему не представляет угрозы стабильности региональных бюджетов (рис. 2).

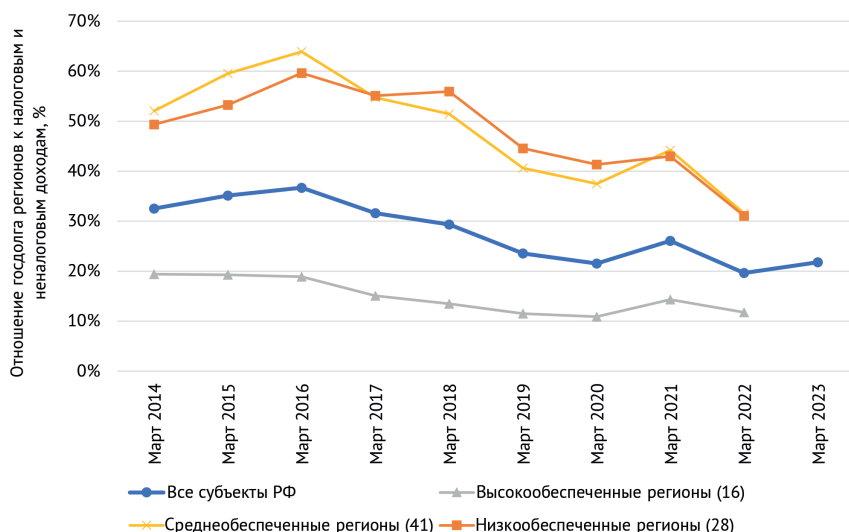


Рис. 1. Долговая нагрузка субъектов Российской Федерации, %

Источник: Рассчитано автором по данным Минфина России и Федерального казначейства.

¹ Размер долговой нагрузки субъекта РФ определяется как отношение объема государственного долга региона к объему налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета.

Региональные бюджеты в I квартале 2023 года

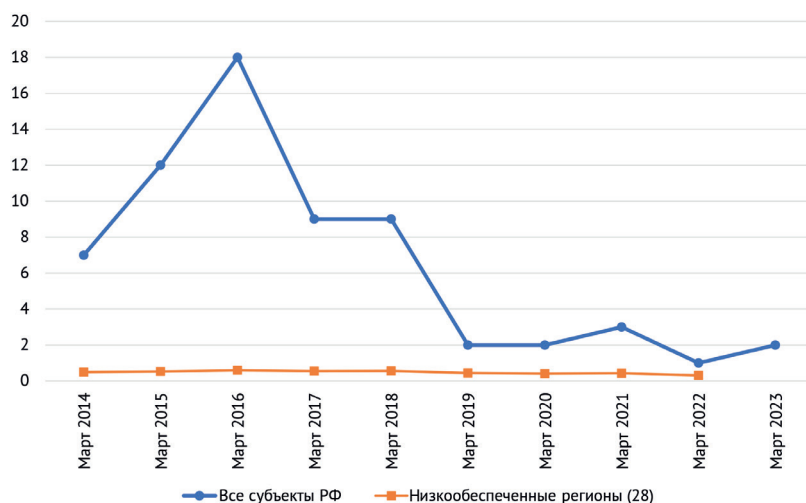


Рис. 2. Число субъектов РФ с уровнем долговой нагрузки более 50%

Источник: Рассчитано автором по данным Минфина России и Федерального казначейства.

По состоянию на 1 апреля 2023 г. высокий уровень государственного долга, превышающий 100% объема налоговых и неналоговых доходов региона, имелся у Удмуртской Республики (109,3%) и Республики Калмыкия (104,6%).

В целом за 12 месяцев, с конца марта 2022 г. по конец марта 2023 г., государственный долг вырос у 76 субъектов РФ, а долговая нагрузка – у 60.

Политика активного замещения дорогого в обслуживании регионально-го коммерческого госдолга (и государственные ценные бумаги) бюджетными кредитами продолжает давать свои плоды: доля кредитов кредитных организаций в структуре госдолга за I квартал 2023 г. снизилась с 4,5 до 2,6%, а доля ценных бумаг – с 23,4 до 21,8%, в то время как доля бюджетных кредитов выросла с 71,0 до 74,4% (рис. 3).

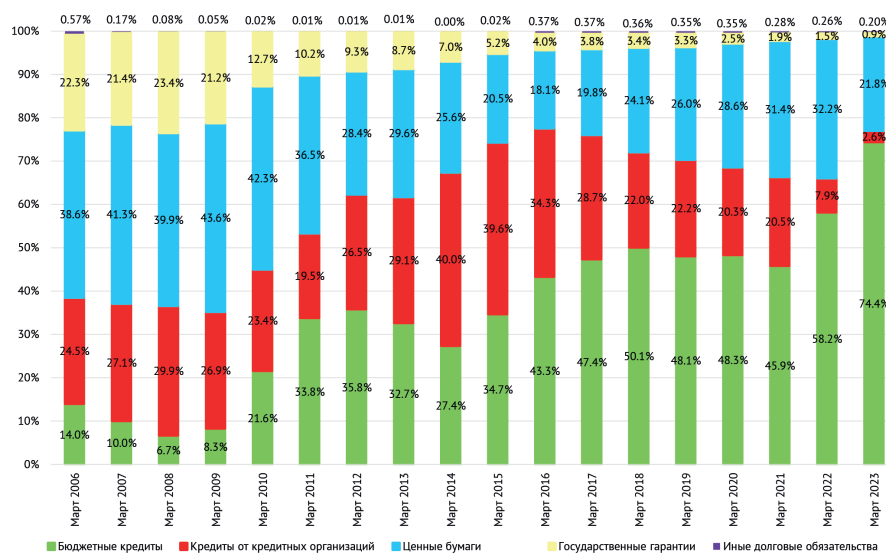


Рис. 3. Структура государственного долга субъектов РФ, % к итогу

Источник: Рассчитано автором по данным Минфина России.

Таким образом, рост государственного долга регионов в I квартале 2023 г. носил скорее технический характер и не был связан с каким-либо общим ухудшением сбалансированности региональных бюджетов. До конца 2023 г. рост государственного долга регионов будет продолжаться вследствие дальнейшего предоставления инфраструктурных бюджетных кредитов. Одновременно постепенное решение проблем с единым налоговым счетом приведет к некоторому повышению темпов роста налоговых доходов, а также возврату части казначейских кредитов, что будет способствовать снижению как темпов роста общего объема госдолга регионов, так и их долговой нагрузки.

* * *

Проблемы с исполнением региональных бюджетов по доходам, вызванные переходом с 1 января 2023 г. на уплату налогов через единый налоговый счет, носят технический характер и постепенно решаются, что до конца 2023 г. приведет к нормализации и росту поступлений налоговых доходов, а также снижению темпов роста государственного долга регионов.

Опережающее предоставление регионам из федерального бюджета дотаций и субсидий в I квартале 2023 г. в определенной степени позволило компенсировать проблемы недопоступления налоговых доходов в региональные бюджеты.

Долговая нагрузка регионов, несмотря на некоторый рост, продолжает оставаться на безопасном уровне.

Бюджеты субъектов Федерации, присоединенных в 2022 г., в основном формируются за счет дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов из федерального бюджета, а расходы в большей степени ориентированы на безопасность и социальную политику. 