



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ



МЯСНИЦКАЯ УЛ. Д. 20, Г. МОСКВА, РОССИЯ, 101000, ТЕЛ: 8 (495) 771 3232, ФАКС: 8 (495) 628 7931, E-MAIL: HSE@HSE.RU, WWW.HSE.RU
ОКПО 17701729, ОГРН 1027739630401, ИНН/КПП 7714030726/770101001

15.10.2020 № 6.18.1-11.1/1510-23

на № _____ от _____

Председателю Комитета по бюджету и
налогам Государственной Думы
Федерального Собрания Российской
Федерации

А.М. МАКАРОВУ

О направлении заключения

Уважаемый Андрей Михайлович!

В соответствии с Вашим запросом от 30 сентября 2020 г. № 3.7-6/1085 Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» направляет заключение на проект федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», подготовленное экспертами университета.

Приложение: на _____ л. в 1 экз.

Ректор

Я.И. Кузьминов

Петрова М.А. +7 495 6280421

Заключение НИУ ВШЭ на проект Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022-2023 годов»

Пандемия COVID-19 и вызванный ей экономический кризис внесли существенные коррективы как в исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 г., так и в бюджетные проектировки на 2021-2023 гг. Из-за снижения доходов и роста расходов, нацеленных на смягчение последствий пандемии и экономического кризиса, дефицит федерального бюджета значительно увеличился. В будущем году намечается консолидация бюджета и снижение дефицита, но возвратиться к бюджетному правилу удастся только в 2022 г. Общая конструкция бюджета по сравнению с предыдущим планом на 2020-2022 гг. существенно изменилась. В условиях возросших ресурсных ограничений для обеспечения бюджетной устойчивости и макроэкономической стабильности требуется корректировка как объемов финансирования по ряду направлений, так и отдельных налогов.

Правительству Российской Федерации в значительной мере удалось использовать бюджетные механизмы для смягчения и частичного преодоления последствий кризиса, поддержки пострадавших секторов экономики и потерявших в уровне доходов групп населения, обеспечения социальной стабильности. В то же время кризис активизировал процессы структурной перестройки, связанные с распространением цифровых технологий, трансформацией отдельных секторов, изменениями на глобальных рынках, в том числе на рынках энергоносителей и сырьевых товаров. Для того, чтобы в новых условиях обеспечить динамичный рост и достижение национальных целей развития, необходимо наряду с ликвидацией последствий пандемии **сконцентрировать больше усилий и ресурсов бюджета на ключевых факторах развития экономики и общества, к числу которых прежде всего относится человеческий капитал.**

Представленный ниже анализ проекта Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022-2023 годов» приводит к следующим **основным выводам:**

- проект формировался в условиях, характеризующихся не только непредвиденным ухудшением экономической ситуации, но и высокой неопределенностью будущей динамики влияющих на нее факторов; с учетом этих условий проект, в основном обеспечивающий решение наиболее неотложных экономических и социальных проблем, в целом заслуживает высокой оценки;

- положенный в основу проекта макроэкономический прогноз может быть признан реалистичным лишь при условии, если в ближайшие годы будут последовательно приниматься **назревшие меры по улучшению бизнес-климата, целенаправленному стимулированию наиболее перспективной экономической активности, по улучшению инфраструктуры и особенно по развитию человеческого капитала**; целесообразно было бы более явным образом **связать прогноз с этими мерами** и их адекватным отражением в бюджетной политике;
- поддержки заслуживает предусмотренный в проекте подход к компенсации дополнительных расходов бюджета за счет относительного **смещения налоговой нагрузки с фонда оплаты труда на доходы рентного характера**, введение элементов прогрессивного обложения личных доходов, акцизы и поступления, связанные с деофшоризацией;
- в проекте бюджета отчетливо видны социальные приоритеты, причем предусмотрено усиление **адресного характера мер социальной политики**; таким образом, увеличение финансирования увязывается с выбором эффективных вариантов использования дополнительных средств; формулируемые ниже рекомендации, как правило, следуют данному подходу;
- при оправданной нацеленности проекта на стабилизацию экономической и социальной ситуации ее необходимо в существенно большей мере сочетать с нацеленностью на **восстановление и формирование предпосылок обновления и развития** российской экономики и социальной сферы (включая качество жизни), усиления их позиций в глобальной конкуренции;
- для обеспечения позитивной экономической и социальной динамики, в том числе предусматриваемой прогнозом, на который ориентирован проект бюджета, требуется **увеличить расходы на достижение ряда приоритетных целей**, по сравнению с величинами, предусматриваемыми проектом; это в первую очередь относится к расходам на **образование, науку и цифровизацию**, а также к **межбюджетным трансфертам** (конкретные предложения излагаются далее);
- минимально необходимые дополнительные средства могут быть изысканы за счет **идентификации нерациональных расходов и увеличения дефицита в пределах 0,5 % ВВП**.

1. Прогноз социально-экономического развития на 2021-2023 годы

Приводимая ниже оценка прогноза макропоказателей, включенных в базовый вариант Минэкономразвития России, базируется на консенсус-прогнозах, которые

получены по результатам опроса профессиональных прогнозистов, проведенного Институтом «Центр развития» НИУ ВШЭ в августе 2020 г. В опросе приняли участие 20 экспертов из России и других стран, отвечающих в своих организациях (крупных инвестиционных и коммерческих банках, аналитических центрах, компаниях реального сектора) за макропрогнозирование¹. Консенсус-прогнозы рассчитывались как простое среднее арифметическое из оценок, предоставленных участниками опроса. Сопоставление прогнозов Минэкономразвития и консенсус-прогнозов представлено в таблице 1. Краткие выводы сопоставления представлены ниже.

Во-первых, по ряду показателей, прежде всего **по индексу потребительских цен, курсу доллара и номинальному ВВП, прогнозы Министерства и консенсус-прогнозы либо совпадают, либо имеют незначительные различия.** И те, и другие прогнозы предполагают, что политика Банка России по достижению инфляционного таргета (4% в год) будет успешной, а курс рубля будет фактически неизменным (ослабление курса на 1 руб./долл. к концу 2024 г. вряд ли можно интерпретировать иначе).

В отношении динамики цен на нефть Юралс Министерство занимает чуть более осторожную позицию: его прогнозы на 2021-2023 гг. примерно на 3 долл. ниже консенсус-прогнозов. Однако с учетом высокой волатильности рынка нефти следует признать, что эти **отличия несущественны** и исходят из одного сценария – весьма умеренного восстановительного роста цен на протяжении всего рассматриваемого периода.

Во-вторых, **в отношении остальных макропоказателей прогнозы Министерства в большей или меньшей степени оптимистичнее консенсус-прогнозов.** В частности, Министерство прогнозирует заметно большие объемы внешней торговли товарами – как экспорта (что особенно примечательно, учитывая несколько более низкий прогноз цен на нефть), так и импорта. Большой стоимостной объем экспорта товаров при более низких нефтяных ценах означает, что ожидается существенно **более высокие физические объемы экспорта.** Учитывая ограничения на объемы добычи нефти в рамках соглашений ОПЕК+, можно заключить, что Министерство особенно оптимистично в отношении динамики ненефтегазового экспорта, относительно которого независимые эксперты настроены более пессимистично.

¹ Их полный перечень: Альфа-банк, BCS, Bloomberg Economics, Экономическая экспертная группа, Economist Intelligence Unit, Институт Внешэкономбанка, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ, Институт экономики РАН, ING Bank (EURASIA), JPMorgan, Лукойл, Morgan Stanley, ПФ «Капитал», Промсвязьбанк, Raiffeisen Bank, Renaissance Capital, Sberbank CIB, Центр макроэкономических исследований (Сбербанк РФ), UBS.

Консенсус-прогноз ближе к прогнозу Банка России² в части динамики экспорта товаров и услуг в реальном выражении. Банк России прогнозирует падение экспорта на 13-15% в 2020 г. и рост на 4,5-6,5%, в то время как Минэкономразвития России заметно оптимистичнее: 9,5% падения в 2020 г. и 6,9% прироста в 2021 гг. Соответственно, за два года в прогнозе Минэкономразвития России формируется существенное накопленное отклонение.

Большой стоимостной объем импорта товаров при низкой инфляции практически во всех странах-производителях означает, что Минэкономразвития России ожидает **более высоких темпов роста физических объемов импорта**. Это возможно только при более благоприятной динамике инвестиционного и потребительского спроса – основных составляющих спроса на импортные товары. И действительно, прогноз Министерства по приросту инвестиций в основной капитал на 2020 г. превышает консенсус-прогноз на 0,8 п.п., на 2021 г. – на 0,1 п.п.; прогноз по приросту оборота розничной торговли на 2020 г. превышает консенсус-прогноз на 0,6 п.п., а на 2021 г. – вообще на 2,1 п.п. Все эти цифры означают, что Министерство прогнозирует менее глубокий спад в 2020 г. и более сильный «отскок» в 2021 г. Между тем, как правило, чем сильнее спад, тем – в силу «эффекта базы» - сильнее последующий восстановительный рост.

Внимания требуют **расхождения в прогнозах оборота розничной торговли** (основного компонента потребительского спроса), а также **в прогнозах реальных располагаемых денежных доходов населения**. Консенсус-прогноз предполагает, что оба показателя в 2020 г. снизятся примерно одинаково (оборот розничной торговли – на 0,3 п.п. сильнее), а в 2021 г. – примерно одинаково, причем меньше, чем упали в 2020 г. – вырастут (опять-таки оборот розничной торговли – на 0,4 п.п. сильнее). В результате по итогам 2021 г. как оборот розничной торговли, так и реальные располагаемые денежные доходы населения оказываются на 2% ниже, чем они были в 2019 г., а изменения оборота розничной торговли в большой степени корреспондируют с изменениями реальных располагаемых денежных доходов населения. Прогноз Минэкономразвития России рисует другую картину. Он исходит из того, что в 2020 г. реальные располагаемые денежные доходы населения снизятся не так сильно, как это предполагает консенсус-прогноз (на 3%, а не на 4,5%), а в 2021 г. – сильнее вырастут (на 3%, а не на 2,6%); в результате этот показатель уже в 2021 г. вернется к уровню 2019 г. При этом, согласно прогнозу Министерства, оборот розничной торговли в 2020 г. сократится заметно сильнее, чем реальные располагаемые доходы (на 4,2% в сравнении с 3%), а в 2021 г., напротив, быстрее

² Базовый сценарий прогноза из проекта (от 29.09.2020) Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и на период 2022 и 2023 годов.

вырастет (на 5,1% в сравнении с 3%). Такая динамика может объясняться лишь колебаниями нормы сбережений, ее ростом в 2020 г. и снижением в 2021 г. С учетом текущей динамики реальных располагаемых доходов населения такой сценарий вызывает вопросы. Мы не видим предпосылок для роста нормы сбережений; в экономической истории за последние 100 лет падение доходов населения практически никогда не сопровождается ростом его сбережений.

Прогноз Минэкономразвития России ни в одном из сценариев **не включает экономический эффект обострения эпидемиологического кризиса осенью текущего года**, во всяком случае, явным образом. Это может объясняться, с одной стороны, тем, что прогноз готовился в период, когда резкий рост заболеваемости прогнозировался не всеми экспертами, а с другой – ориентацией на такую реакцию на него со стороны населения и бизнеса, которая не предполагала бы существенных ограничительных мер. Судя по тенденциям последних недель, целесообразна определенная корректировка прогноза в данном отношении.

Наконец, в-третьих, если для 2020-2021 гг. оценки независимых экспертов и прогнозы Минэкономразвития России по динамике ВВП близки, то в отношении **среднесрочной перспективы** консенсус-прогноз более пессимистичен. Прогноз Министерства предполагает ежегодный темп прироста **не ниже 3%**, тогда как консенсус-прогноз тяготеет к **2%** в год.

Очевидно, **прогноз Минэкономразвития России**, в отличие от консенсус-прогноза, **не ограничивается учетом складывающихся тенденций и обычных закономерностей, а фактически подразумевает их существенную корректировку, которой соответствует достижение темпов 3% в год и более.** Несомненно, в российской экономике **имеются значительные резервы**, связанные, в том числе, с более активным и эффективным использованием бюджетных средств и инструментов для ускорения экономического роста, прежде всего за счет опоры на **человеческий капитал, совершенствование инфраструктуры и инициативу бизнеса.** Вместе с тем, **ни в прогнозе, ни в проекте бюджета пока не видны инвестиционные и институциональные факторы, обеспечивающие ускоренный рост.**

Эти факторы мы сегодня **видим на стороне рынка труда**, где сконцентрировались ключевые барьеры развития:

- Структурная безработица в городах, обусловленная быстрой сменой технологий и пандемией, и связанный с этим рост спроса на обновление квалификаций и знаний у большинства работников.
- Недоиспользование национальной рабочей силы и большой сегмент (20-25%) экономически неуспешных работников. Этот фактор может сработать

через **замещение иностранных трудовых мигрантов**, приток которых в Россию в связи с пандемией упал не менее чем на треть.

- В системе государственного управления мы **перестали управлять трудовыми потоками**, а службы занятости практически утратили функционал содействия трудоустройству. Она организована исключительно на региональной основе, в то время как основные решения основаны на межрегиональных перетоках работников.

Ответы на эти системные вызовы потребуют:

- Новых мер для развития малого и среднего бизнеса, направленных на поддержку старта бизнеса и быстрорастущих субъектов МСП (подробнее см. раздел 3.5).

- Стимулирования освоения новых перспективных страновых и продуктовых рынков, включая **рынок социального обслуживания населения** для некоммерческих организаций.

- Модернизации службы занятости, предполагающей: создание **государственной трудовой корпорации социально значимых работ** – современного аналога общественных работ, вовлекающих экономически неуспешных граждан; **формирование в службе занятости компетенции содействия в трудоустройстве как основного функционала службы**; восстановление экспертно-аналитического функционала Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в части прогнозирования и мониторинга ситуации на рынке труда.

- Достройки системы непрерывного образования для постоянного обновления знаний за счет дополнительного профессионального образования в онлайн-формате, развития системы ваучеров на переобучение (подробнее см. раздел 3.4).

Таблица 1. Прогнозы макропоказателей: базовый вариант Минэкономразвития России и консенсус-прогноз на базе опроса Института «Центр развития» НИУ ВШЭ (20 авг. 2020 г.)

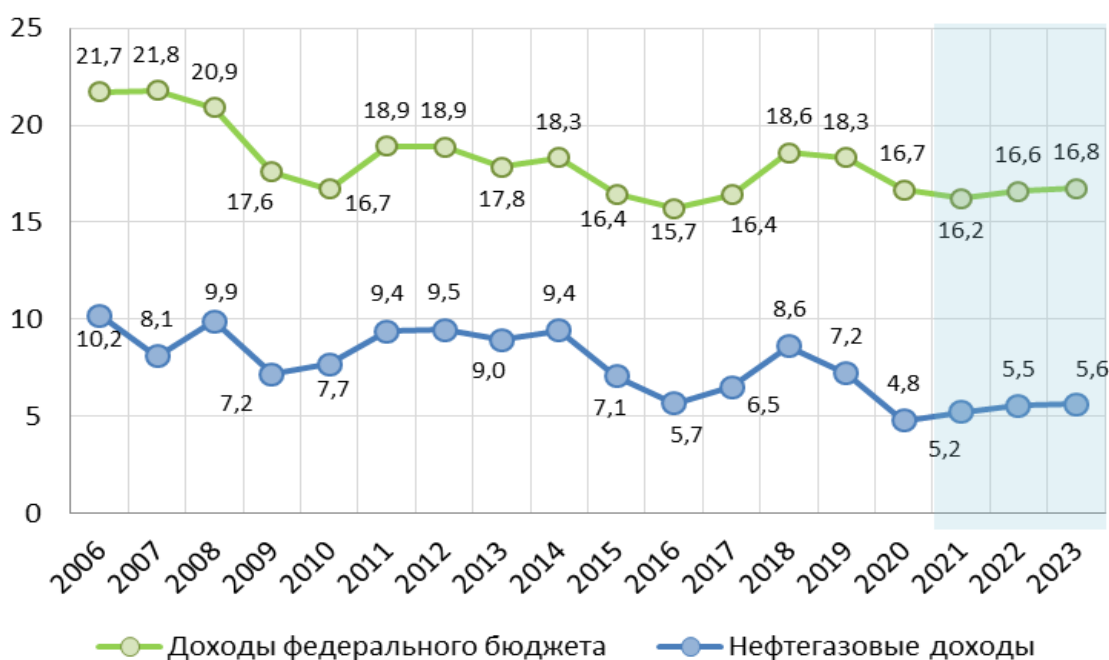
	2020	2021	2022	2023
Реальный ВВП, % прироста				
Прогноз МЭР	-3,9	3,3	3,4	3,0
Консенсус-прогноз	-4,2	3,1	2,3	2,2
Номинальный ВВП, трлн руб.				
Прогноз МЭР	107,0	115,5	124,2	132,8
Консенсус-прогноз	105,9	115,0	-	-

Индекс промышленного производства, % прироста				
Прогноз МЭР	-4,1	2,6	3,6	2,3
Консенсус-прогноз	-4,5	3,3	-	-
Инвестиции в основной капитал, % прироста				
Прогноз МЭР	-6,6	3,9	5,3	5,1
Консенсус-прогноз	-7,4	3,8	-	-
Оборот розничной торговли, % прироста				
Прогноз МЭР	-4,2	5,1	2,9	2,8
Консенсус-прогноз	-4,8	3,0	-	-
Реальные располагаемые денежные доходы населения, % прироста				
Прогноз МЭР	-3,0	3,0	2,4	2,5
Консенсус-прогноз	-4,5	2,6	-	-
Индекс потребительских цен (на конец года), % прироста				
Прогноз МЭР	3,8	3,7	4,0	4,0
Консенсус-прогноз	3,8	3,6	4,0	4,0
Курс доллара США (на конец года), руб./долл.				
Прогноз МЭР	73,0	72,8	73,3	74,2
Консенсус-прогноз	72,7	72,0	73,3	73,8
Экспорт товаров, млрд долл.				
Прогноз МЭР	321,3	354,6	381,7	403,1
Консенсус-прогноз	286,6	318,4	-	-
Импорт товаров, млрд долл.				
Прогноз МЭР	235,2	249,9	267,3	284,7
Консенсус-прогноз	213,8	235,8	-	-
Торговый баланс, млрд долл.				
Прогноз МЭР	86,0	104,7	114,4	118,4
Консенсус-прогноз	72,7	82,6	-	-
Сальдо счета текущих операций, млрд долл.				
Прогноз МЭР	29,9	28,8	31,2	28,5
Консенсус-прогноз	21,9	28,1	-	-
Цена на нефть Юралс, долл./барр.				
Прогноз МЭР	41,8	45,3	46,6	47,5
Консенсус-прогноз	41,1	48,0	50,0	49,9

2. Доходы федерального бюджета и бюджетной системы

В проекте федерального бюджета на 2021-2023 годы доходы предполагаются на уровне от 16 до 17% ВВП, что на 1-2 п.п. ниже, чем в предыдущем плане (рис.1). По оценке Минфина России, в кризисном 2020 г. доходы федерального бюджета составят 16,7% ВВП. Это напоминает последствия кризиса 2014-2015 годов, когда из-за падения цен на нефть доходы также снизились, и в течение трех лет (в 2015-2017 гг.) держались на уровне около 16% ВВП. Тогда Минфин запустил программу бюджетной консолидации и пошел на сокращение расходов, чтобы постепенно сбалансировать бюджет и вернуться к бюджетному правилу.

Рис.1 Доходы федерального бюджета и нефтегазовые доходы (% к ВВП)

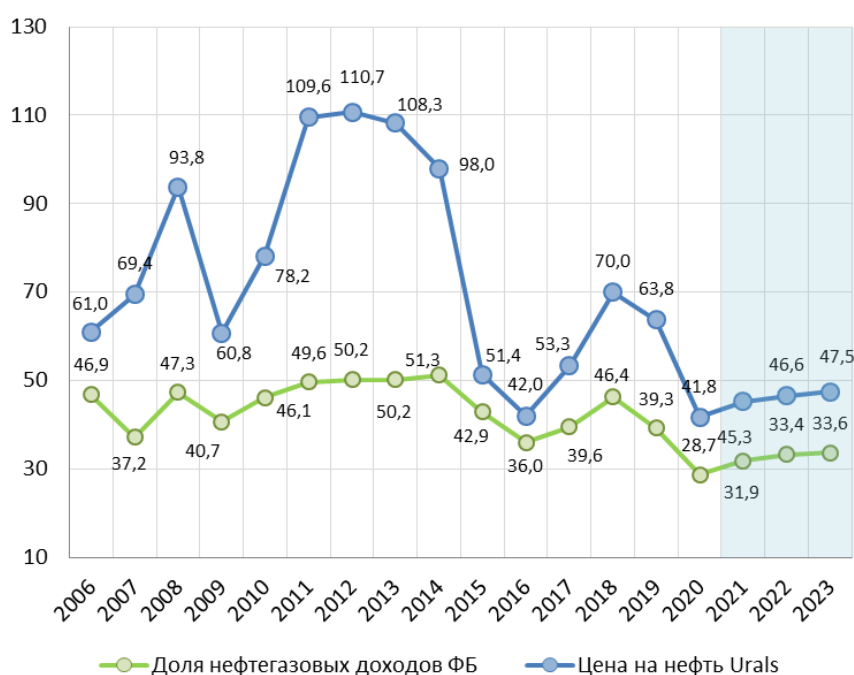


Источник: Минфин России, Росстат, расчеты авторов

По оценке Минфина России, доходы федерального бюджета в номинальном выражении в 2020 г. составят 17,9 трлн руб. при запланированных 20,6 трлн руб. (в 2019 г. они составляли 20,2 трлн руб.). В соответствии с проектом бюджета на ближайшую трехлетку ожидается, что **в номинальном выражении доходы федерального бюджета вернуться на уровень 2019 г. в 2022 г.** Если же скорректировать соответствующие величины на уровень инфляции, то **возврат доходов в реальном выражении к уровню 2019 г. произойдет за пределами 2023 г.**

В соответствии с законопроектом, доходы федерального бюджета в 2021 г. увеличатся на 0,9 трлн руб. до 18,8 трлн руб. В первую очередь они будут восстанавливаться за счет роста цены на нефть и нефтегазовых доходов, в том числе за счет корректировки параметров налога на добавленный доход и сокращения масштабов предоставляемых нефтяникам льгот по НДС. Однако, несмотря на это, Правительство ожидает, что в среднесрочной перспективе доля нефтегазовых поступлений в составе бюджетных доходов будет ниже, чем в предыдущее десятилетие (32-34% в 2021-2023 гг.). Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета сильно коррелирует с ценой на российскую нефть. Таким образом при прогнозируемой на ближайшие годы умеренной внешнеторговой конъюнктуре ослабление сырьевой зависимости бюджета будет происходить автоматически.

Рис. 2. Цена на нефть марки Urals (долл./барр.), доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета (%)



Источник: Минфин РФ, Рейтер

Основные источники роста бюджетных доходов в 2021-2023 гг. – ненефтегазовые. Темп прироста ненефтегазовых доходов в ближайшие три года, в соответствии с проектировками Минфина России, должен составить 16%. Большая часть ожидаемого роста ненефтегазовых доходов обусловлена **расширением налоговых баз по основным налогам на экономику (НДС, налог на прибыль), которое может произойти лишь при выходе на устойчивые темпы роста ВВП выше 3% в год в 2022 и 2023 гг.** Таким образом, следует констатировать, что бюджет построен не на консервативном, а на оптимистическом макроэкономическом прогнозе, что отличается от подходов, применявшихся в нулевые и 2010-е годы.

Помимо быстрого роста экономики рост ненефтегазовых доходов в 2021-2023 гг. будет связан с **изменениями законодательства с целью увеличения налоговых и неналоговых поступлений.** За счет этих изменений ожидается увеличение доходов ежегодно на 240-260 млрд руб. Это дополнительные поступления от повышения акцизов на табак, от налога на доходы физических лиц свыше 5 миллионов рублей в год, от НДФЛ на проценты по вкладам, поступления от налога на прибыль вследствие изменений в соглашениях об избежании двойного налогообложения с Кипром и Мальтой. Кроме того, Минфин РФ рассчитывает получить **дополнительные доходы от дивидендов компаний с государственным участием** за счет направления на дивиденды не менее 50% чистой прибыли.

Таблица 2. Доходы федерального бюджета по видам (в % к ВВП)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 оценка	2021 прогноз	2022 прогноз	2023 прогноз
Доходы, всего	21,7	21,8	20,9	17,6	16,7	18,9	18,9	17,8	18,3	16,4	15,7	16,4	18,6	18,3	16,7	16,2	16,6	16,8
Нефтегазовые доходы	10,2	8,1	9,9	7,2	7,7	9,4	9,5	9,0	9,4	7,1	5,7	6,5	8,6	7,2	4,8	5,2	5,5	5,6
Ненефтегазовые доходы	11,5	13,7	11,0	10,4	9,0	9,5	9,4	8,9	8,9	9,4	10,1	9,9	10,0	11,1	11,9	11,1	11,1	11,1
НДС (внутренний)	3,2	3,9	2,3	2,8	2,7	2,9	2,8	2,6	2,8	2,9	3,1	3,3	3,4	3,9	3,8	3,9	3,9	4,0
Акцизы	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6
Налог на прибыль	1,8	1,8	1,7	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	1,0	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0
НДФЛ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
НДС на ввозимые товары	2,0	2,4	2,6	2,1	2,4	2,5	2,4	2,3	2,2	2,1	2,2	2,3	2,3	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7
Акцизы на ввозимые товары	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ввозные пошлины	1,2	1,4	1,4	1,1	1,2	1,2	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6
<i>Прочие</i>	3,0	3,8	2,7	3,7	2,0	1,9	2,0	1,9	1,9	2,3	2,7	1,8	1,7	2,0	3,1	1,9	2,0	2,0

Источник: Минфин РФ, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ

Проектируемая динамика доходов бюджетов бюджетной системы в Основных направлениях бюджетной политики на 2021-2023 гг. **в целом следует за динамикой доходов федерального бюджета.** В части налоговых изменений наиболее существенным является снижение ставки социальных отчислений для МСП с 30% до 15%, предусмотренное антикризисным пакетом 2020 года. Таким образом **в ближайшие три года произойдет определенное смещение налоговой нагрузки с фонда оплаты труда на доходы рентного характера, акцизы, доходы, связанные с деофшоризацией экономики.** Это несомненно заслуживает **позитивной оценки.**

Рис. 3 Доходы бюджетов бюджетной системы и федерального бюджета (% к ВВП)



Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

Представляется, что достигнутый уровень технологий налоговой службы и современная внешнеэкономическая ситуация существенно ограничивают возможности бегства национального капитала и вывода денег российскими юридическими и физическими лицами из российской юрисдикции. Это создает потенциал для более значительного повышения налогового бремени на **неинвестируемые высокие личные доходы и на неинвестируемые свободные средства корпораций.** Речь идет о 20-24% уровне подоходного налога для доходов физических лиц свыше 12 и 24 млн руб. в год и о **возвращении к 24% или даже о 30% ставке налога на прибыль в сочетании с установлением эффективного инвестиционного вычета.**

Вместе с тем **возможная позитивная динамика доходов бюджета в российских условиях имеет один ключевой среднесрочный источник – улучшение предпринимательского климата**, в первую очередь за счет **снижения рисков со стороны контрольно-надзорных органов и рисков уголовного преследования в экономической сфере**. С учетом очень большого веса бюджетных и квазибюджетных ресурсов во всех инвестиционных проектах необходимо **снизить эти риски и применительно к использованию бюджетных денег**. Рост уверенности в защищенности своего бизнеса внутри страны может привести к всплеску реальных инвестиций уже в краткосрочном периоде. Другие условия этого уже налицо: доступность как коммерческого, так и потребительского **кредита**; **удешевление рубля** на 20%, что формирует во многих отраслях хорошие условия для импортозамещения и производства на экспорт.

Мы рассматриваем эту меру как среднесрочную, потому что ее реализация потребует не только значительной работы по перестройке контрольно-надзорной и правоохранительной системы, но и определенного периода, в течение которого бизнес поверит в реальность и устойчивость новых условий.

3. Расходы федерального бюджета и бюджетной системы

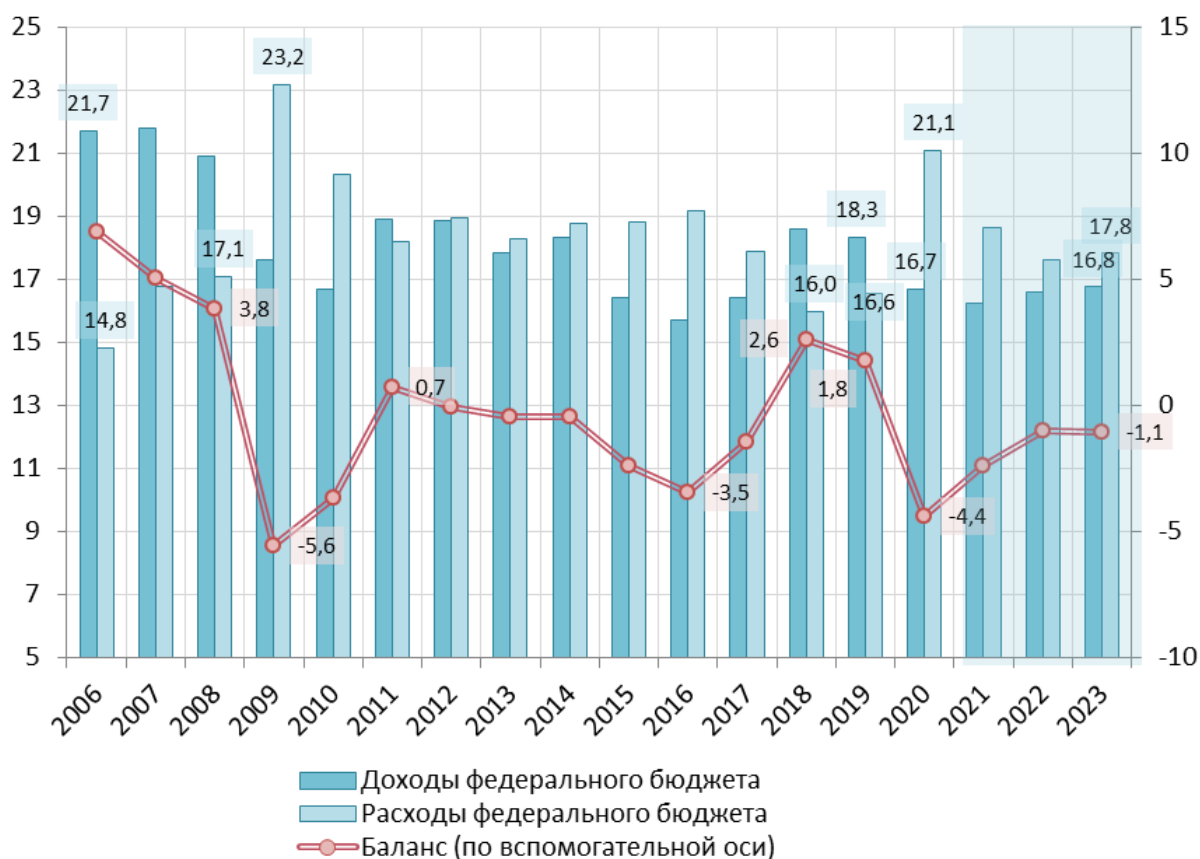
3.1. Динамика расходов

В 2020 г. году с учетом реализации программ антикризисной поддержки экономики и населения **расходы бюджета достигнут 22,6 трлн рублей против 18,2 трлн рублей в 2019 году**. Этот рост расходов – **основной источник дефицита, который составит 4,7 трлн рублей, или 4,4% ВВП**. Объем расходов 2020 г. указан без учета расходов, финансируемых за счет остатков на счетах федерального бюджета, перешедших с 2019 г. С учетом последних расходов федерального бюджета в 2020 г. по оценке Минфина России, могут составить 23,7 трлн руб. Соответственно, **дефицит федерального бюджета достигнет 5,5% ВВП**, но **дополнительных источников финансирования бюджетного дефицита при этом не потребуется**. Начиная с 2021 года предполагается **постепенное сокращение дефицита** как за счет восстановления доходов, так и за счет сокращения расходов.

На 2021 г. расходы федерального бюджета запланированы в объеме 21,5 трлн рублей. Это на 0,3 трлн руб. больше, чем предполагалось в законе о федеральном бюджете на 2020-2022 гг, но на 1 трлн руб. меньше по сравнению с нынешним годом (с учетом расходования в 2020 г. средств 2019 г. разница в расходах между 2020 и 2021 гг. может составить 2,2 трлн руб.). Таким образом, **начать процесс бюджетной консолидации в достаточно жесткой форме планируется уже в 2021 году**. Однако

полноценный возврат к бюджетному правилу состоится только в 2022 году. Общая конструкция федерального бюджета в ретроспективе и на ближайшие три года представлена на рис.4.

Рис.4. Доходы, расходы и баланс федерального бюджета (в % к ВВП)

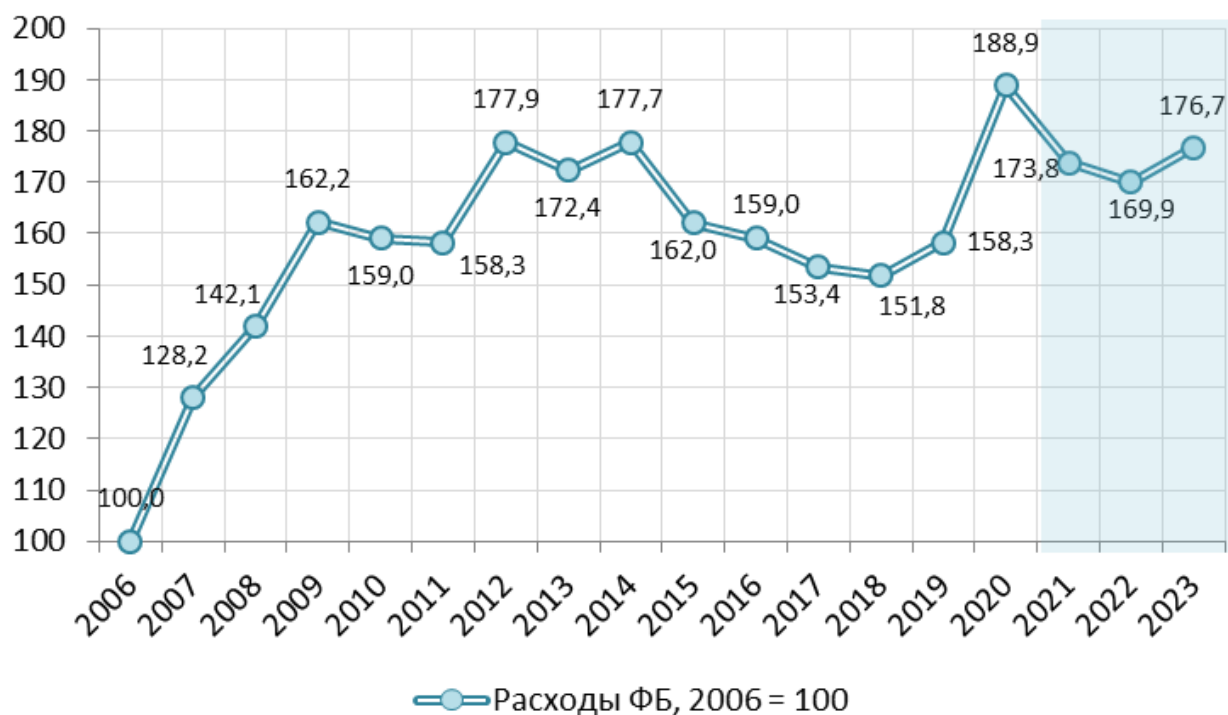


Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

Динамика расходов федерального бюджета в неизменных ценах представлена на рис.5. После пиков 2012 и 2014 гг. расходы федерального бюджета в неизменных ценах в 2015-2019 гг. существенно снизились. **После экстренного роста расходов в 2020 г. последует их новое снижение в 2021 и 2022 гг. В результате расходы в реальном выражении в 2023 году могут вернуться на уровень 2012-2014 гг.**

В 2021 году планируется сокращение расходов федерального бюджета более чем на 2,5 трлн руб. (с учетом расходов, профинансированных за счет неиспользованных ресурсов 2019 г.), по сравнению с уровнем 2020 г. Основная часть этого сокращения (2,3 трлн руб.) придется на расходы по разделу «общегосударственные вопросы». Именно по этому разделу финансируются экстренные (связанные с пандемией и экономическим кризисом) расходы.

Рис. 5 Динамика расходов федерального бюджета в неизменных ценах (2006 г. = 100%)



Источник: Минфин РФ, Росстат, расчеты авторов

В рамках оптимизации проектом бюджета **планируется сокращение расходов на все национальные проекты (программы)**. В 2021 году они уменьшатся на 8,6% (а в среднем за три года на 7,7%), часть расходов переносится на более отдаленные периоды.

Таблица 3. Расходы на национальные программы (млрд руб.)

	2020	2021		2022		2023	
		Объем	% к плану	Объем	% к плану	Объем	% к паспорту
Всего	2190,5	2245,8	91,4	2608,5	87,5	2780,5	110,2
Демография	735,3	742,5	89,9	762,4	90,7	855,9	184,4
Здравоохранение	306,7	243,2	96,2	251,1	95,6	212,1	97,1
Образование	132,2	171,6	94,6	155,7	95,6	184,6	154,5
Жилье и городская среда	118,9	102,6	94,7	125,7	66,5	178,4	92,9
Экология	72,0	108,0	85,1	131,9	85,8	140,3	92,4
Безопасные и качественные автомобильные дороги	149,0	117,4	94,1	34,0	142,5	26,3	113,4
Производительность труда и поддержка занятости	5,2	6,4	92,6	6,9	92,3	7,2	92,3
Наука	45,7	54,9	99,5	76,3	99,9	97,8	100
Цифровая экономика	113,4	150,2	84,4	211,1	81,8	190,7	81,7
Культура	16,1	21,7	106,8	24,3	104,5	25,1	114,7

Малое и среднее предпринимательство	64,8	56,3	118,7	61,0	69,3	78,7	83,5
Международная кооперация и экспорт	69,3	97,5	78,7	206,0	93,9	193,0	90,8
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	361,8	373,4	92,3	562,2	83,2	590,4	86,1

Источник: Минфин РФ

3.2. Социальная политика

Структура бюджетных расходов в 2020 г. существенно изменилась (таблицы 4 и 5). Помимо расходов на общегосударственные вопросы резко увеличились **расходы федерального бюджета на социальную политику**. Если в 2019 году расходы на эти цели составили 4,9 триллионов рублей, то **в нынешнем году они предположительно увеличатся на 18,4% до 5,8 триллионов**. Однако, согласно проекту, **в 2021 году эти расходы сократятся до 5,6 трлн руб., в 2022 г. вернуться на уровень 2020 г.**

Таблица 4. Структура расходов федерального бюджета (в % к ВВП)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 оценка	2021 прогноз	2022 прогноз	2023 прогноз
Расходы, всего	18,17	18,93	18,28	18,77	18,80	19,17	17,88	15,97	16,55	22,19	18,63	17,62	17,82
Общегосударственные вопросы	1,29	1,19	1,17	1,18	1,35	1,28	1,27	1,20	1,24	3,40	1,37	1,17	1,22
Национальная оборона	2,52	2,66	2,88	3,14	3,83	4,41	3,11	2,70	2,72	3,09	2,69	2,60	2,45
Национальная безопасность	2,10	2,71	2,82	2,64	2,37	2,22	2,09	1,88	1,89	2,21	2,13	1,94	1,92
Национальная экономика	2,98	2,89	2,53	3,88	2,80	2,69	2,68	2,30	2,57	2,98	2,88	2,42	2,35
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,47	0,34	0,24	0,15	0,17	0,08	0,13	0,14	0,26	0,36	0,28	0,24	0,31
Охрана окружающей среды	0,03	0,03	0,03	0,06	0,06	0,07	0,10	0,11	0,18	0,28	0,29	0,29	0,29
Образование	0,92	0,89	0,92	0,81	0,73	0,70	0,67	0,69	0,75	0,95	0,94	0,85	0,82
Культура, кинематография	0,14	0,13	0,13	0,12	0,11	0,10	0,10	0,09	0,11	0,14	0,12	0,10	0,09
Здравоохранение	0,83	0,90	0,69	0,68	0,62	0,59	0,48	0,51	0,65	1,18	0,98	0,91	0,83
Социальная политика	5,20	5,67	5,25	4,37	5,13	5,36	5,44	4,38	4,44	5,39	4,84	4,64	4,57
Физическая культура и спорт	0,07	0,07	0,09	0,09	0,09	0,07	0,10	0,06	0,07	0,07	0,06	0,05	0,04
Средства массовой информации	0,10	0,11	0,11	0,09	0,10	0,09	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,44	0,47	0,49	0,53	0,62	0,73	0,77	0,77	0,66	0,84	1,04	1,10	1,21
Межбюджетные трансферты общего характера	1,08	0,88	0,92	1,03	0,82	0,78	0,86	1,05	0,91	1,21	0,93	0,78	0,75
Условно утвержденные												0,44	0,89

Источник: Минфин РФ, Росстат, расчеты авторов

Таблица 5. Структура расходов бюджетов бюджетной системы (в % к ВВП)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020, оценка	2021, прогноз	2022, прогноз	2023, прогноз
Расходы, всего	33,3	34,0	34,7	34,9	35,8	36,6	35,3	32,8	33,9	40,7	36,6	35,1	35,0
Общегосударственные вопросы	2,3	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	2,0	2,1	3,6	2,2	2,0	2,0
Национальная оборона	2,5	2,7	2,9	3,1	3,8	4,4	3,1	2,7	2,7	3,1	2,7	2,6	2,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,5	2,8	3,0	2,8	2,5	2,3	2,2	2,0	2,0	2,3	2,3	2,1	2,0
Национальная экономика	4,6	4,8	4,5	5,7	4,5	4,5	4,7	4,2	4,7	5,2	5,1	4,7	4,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,0	1,6	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,6	1,4	1,4	1,4
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Образование	3,7	3,8	4,0	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5	3,7	4,0	3,9	3,7	3,6
Культура, кинематография	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Здравоохранение	3,2	3,4	3,2	3,2	3,4	3,6	3,1	3,2	3,5	4,1	3,8	3,7	3,6
Социальная политика	10,8	11,4	12,0	11,1	12,6	12,7	13,1	11,9	11,8	13,5	12,8	12,1	11,9
Физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Средства массовой информации	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	1,1	1,2	1,3

Источник: Минфин РФ, Росстат, расчеты авторов

Увеличение, по сравнению с 2019 г., расходов на социальную политику объясняется **финансированием мер, предусмотренных январским посланием Президента Российской Федерации, мер антикризисного пакета, компенсацией выпадающих доходов внебюджетных фондов, возникших в том числе в результате снижения взносов в социальные фонды для малого и среднего бизнеса.** Основную часть расходов на социальную политику в федеральном бюджете занимают **трансферты государственным внебюджетным фондам.** В 2019 г. они составили около 3,5 трлн руб., в том числе Пенсионному фонду РФ 3,4 трлн руб. В 2020 г. объем трансфертов внебюджетным фондам, по оценкам Минфина России, увеличивается до 4,1 трлн руб. В 2021 г. он составит 3,8 трлн руб. Сокращение трансферта внебюджетным фондам в 2021 г. обуславливает и общее сокращение расходов на социальную политику.

Детальное рассмотрение объемов финансового обеспечения по отдельным, наиболее крупным по численности получателей и объему расходов, мерам социальной защиты населения представлено в таблице 6. По направлению и скорости изменения объемов бюджетных ассигнований в 2021-2023 гг. среди них можно выделить три группы:

- 1) меры социальной поддержки, расходы на которые планируется существенно увеличить, как минимум, в 2021 г.,
- 2) меры социальной поддержки, расходы на которые предполагается снижать,
- 3) меры социальной поддержки, уровень расходов на которые сохраняется, незначительно сокращается или растет темпами, близкими к прогнозируемой инфляции.

К первой группе относятся в основном меры поддержки наиболее уязвимых категорий граждан с низкими доходами:

- *социальные доплаты к пенсии* (в совокупности бюджетные ассигнования на федеральную и региональную доплаты к пенсии планируется увеличить в 2021 г. на 35% по сравнению с 2020 г. и затем сохранять на достигнутом уровне в течение 2022-2023 гг.);

- *государственная социальная помощь на основании социального контракта* (резкий рост (в 3,75 раза к уровню 2020 г.) субсидий региональным бюджетам на софинансирование расходов на эти цели в 2021 г. и сохранение величины бюджетных ассигнований в течение планового периода);

- *ежемесячная денежная выплата при рождении третьего ребенка или последующих детей* (увеличение субсидий региональным бюджетам на 25% в

2021 г., по сравнению с предыдущим годом, и увеличение темпами выше ожидаемой инфляции в 2022 г.);

- *ежемесячная денежная выплата на детей в возрасте 3-7 лет из малоимущих семей* (увеличение на 70% субсидий региональным бюджетам на эти цели в 2021 г. к значению 2020 г. и сохранение бюджетных ассигнований на достигнутом уровне в течение 2022-2023 гг.). Следует, однако, отметить, что в пояснительной записке к законопроекту (с. 145) увеличение бюджетных ассигнований на предоставление ежемесячной выплаты на ребенка в возрасте 3-7 лет связывается лишь с ростом численности ее получателей. В данной связи не вполне ясно, было ли учтено предложение Минтруда России применять с 1 января 2021 г. новый подход при определении нуждаемости семей и повысить размер выплаты с 50% до 100% величины прожиточного минимума (ВПМ), если размер среднедушевого дохода семьи с учетом ежемесячной выплаты в размере 50% ВПМ для детей не превышает ВПМ на душу населения в субъекте федерации;

- *компенсационные выплаты по уходу за детьми-инвалидами, инвалидами с детства I группы и нетрудоспособными гражданами* (рост бюджетных ассигнований в 1,5 раза в 2021 г. по сравнению с 2020 г. и дальнейшее увеличение темпами выше ожидаемой инфляции в 2022-2023 гг.). Основной вклад в это увеличение вносят бюджетные ассигнования на ежемесячные выплаты лицам, осуществляющих уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы. В течение планового периода предполагается дальнейшее увеличение бюджетных ассигнований на эти цели темпами выше ожидаемой инфляции.

Ко второй группе относятся *социальные выплаты безработным гражданам*. В связи с резким ростом численности зарегистрированных безработных и повышением размера пособия по безработице в 2020 г. бюджетные ассигнования, запланированные на 2021 г. в законопроекте, в 2 раза больше, чем было заложено в законе о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период на 2021-2022 годы. Ожидается, что в течение 2021-2022 годов ситуация на рынке труда нормализуется, что позволит постепенно снизить расходы на выплаты безработным.

Остальные рассматриваемые меры поддержки можно отнести к третьей группе. В основном это меры поддержки инвалидов, ветеранов и иных категорий граждан, предоставляемые по категориальному признаку, без учета уровня дохода. Объем их финансового обеспечения в 2021-2023 гг. не предполагает заметных изменений. Отчасти это означает **сохранение имеющихся проблем недофинансирования**, например, в части обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, а также предоставления им санаторно-курортного лечения в рамках набора социальных услуг.

Таблица 6. Бюджетные ассигнования федерального бюджета на отдельные меры социальной защиты населения и софинансирование расходов бюджетов субъектов РФ в 2020 году и 2021-2023 годах

Наименование	2020 г., млн руб.*	2021 г.		2022 г.		2023 г.	
		млн руб.	% к 2020 г.	млн руб.	% к 2021 г.	млн руб.	% к 2022 г.
Федеральная социальная доплата к пенсии	47 856,1	87 426,1	182,7	84 847,8	97,1	84 754,9	99,9
Региональная социальная доплата к пенсии	29 633,3	17 036,8	57,5	17 872,7	104,9	18 587,6	104,0
Социальные выплаты безработным гражданам	130 440,4	122 193,4	93,7	78 741,3	64,4	79 566,5	101,0
Оказание государственной социальной помощи на основании социального контракта	7 000,0	26 280,0	375,4	26 280,0	100,0	26 280,0	100,0
Ежемесячная денежная выплата на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет включительно	116 959,7	199 095,6	170,2	196 612,5	98,8	198 445,5	100,9
Ежемесячная денежная выплата при рождении первого ребенка до достижения возраста 3 лет	142 493,8	153 828,2	108,0	157 973,6	102,7	160 084,2	101,3
Ежемесячная денежная выплата при рождении третьего ребенка или последующих детей до достижения возраста 3 лет	46 151,9	57 957,8	125,6	63 679,0	109,9	64 401,2	101,1
Предоставление материнского (семейного) капитала	428 308,6	443 347,4	103,5	480 337,6	108,3	580 024,2	120,8
Оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным	106 120,4	105 783,2	99,7	105 783,2	100,0	105 783,1	100,0

Наименование	2020 г., млн руб.*	2021 г.		2022 г.		2023 г.	
		млн руб.	% к 2020 г.	млн руб.	% к 2021 г.	млн руб.	% к 2022 г.
категориям граждан							
Оказание государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг отдельным категориям граждан**	6 879,48	7 171,8	104,2	7 171,8	100,0	7 171,8	100,0
Ежемесячные денежные выплаты отдельным категориям граждан (трансферты ПФР)	419 367,1	425 320,3	101,4	436 762,3	102,7	450 336,6	103,1
Компенсационные выплаты по уходу за детьми- инвалидами, инвалидами с детства I группы и нетрудоспособным и гражданами	80 062,8	119 799,4	149,6	127 934,4	106,8	137 528,9	107,5
Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации	35 537,4	35 471,7	99,8	35 508,5	100,1	35 508,5	100,0
Всего	1 596 811,0	1 800 711,7	112,8	1 819 504,7	101,0	1 948 473,0	107,1

* Согласно утвержденным бюджетным назначениям по состоянию на 01.08.2020

** В части санаторно-курортного лечения и проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно

В целом, в проекте федерального бюджета на 2021 г. и на плановый период 2022 г. и 2023 г. предполагается **ежегодная индексация всех публичных нормативных обязательств**, в том числе обязательств по пенсионному обеспечению и др., в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Страховые пенсии в 2021 г. индексируются выше уровня инфляции, что соответствует Указу Президента Российской Федерации от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Бюджетные ассигнования на госпрограммы «Социальная поддержка граждан» и «Содействие занятости населения» в 2021-2023 г., по сравнению с 2020 г., будут снижены, что повлечет их возврат к докризисным значениям.

Среди самых масштабных мер социальной поддержки населения **приоритет, с точки зрения наращивания бюджетных ассигнований на 2021 г., отдается мерам, предоставляемым с учетом уровня доходов** (федеральная социальная доплата к пенсии, ежемесячные выплаты на детей до трех лет, оказание государственной социальной помощи на основании социального контракта и пр.). В силу этого **доля мер поддержки, предоставляемых с учетом материального положения**, в общей структуре расходов на эти цели **продолжит расти, что будет вносить свой вклад в снижение уровня бедности и дефицита доходов населения.** Данный подход – одно из несомненных достоинств проекта бюджета.

3.3. Здравоохранение

Борьба с эпидемией новой коронавирусной инфекции вызвала дополнительные расходы на закупку лекарств, средств индивидуальной защиты, оборудования, и выплаты различным категориям персонала медицинских организаций. По сравнению с утвержденным федеральным бюджетом на 2020 г. (Федеральный закон от 02.12.2019 N 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020)), фактические **расходы федерального бюджета на здравоохранение** в 2020 году увеличатся примерно в 1,3 раза с 996 миллиардов до 1,265 триллионов рублей. Планируется, что в 2021 г. они уменьшатся до 1,129 триллиона, но, **по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом на 2020 г. увеличение составит 13%.** Таким образом, проект федерального бюджета отражает **изменение в приоритетности расходов на здравоохранение**, обусловленное еще не закончившейся эпидемией. Это также **важная позитивная особенность рассматриваемого законопроекта.**

Основной прирост **расходов на здравоохранение** в 2021 г. по сравнению с утвержденным федеральным бюджетом на 2020 г. запланирован по статьям:

- Ведомственная целевая программа обеспечение отдельных категорий граждан лекарственными препаратами в амбулаторных условиях (с 135 млрд руб. до 191 млрд руб.);

- Реализация мероприятий по модернизации первичного звена здравоохранения – 90 млрд руб.

Именно **увеличение вклада федерального бюджета** в 2020 г. сыграло ключевую роль в общем приросте государственных расходов на здравоохранение (включая средства субфедеральных бюджетов и ФОМС), по сравнению с 2019 г., с 3,8 до 4,4 триллионов рублей. Вторая величина составила 600 млрд руб., из которых

550 млрд руб. профинансированы из федерального бюджета. **В 2021 г. расходы расширенного бюджета на здравоохранение должны сохраниться на уровне 2020 г., а в 2022-2023 гг. увеличиться за счет регионов и ФОМС.**

Однако **расходы по национальному проекту «Здравоохранение» в 2021 г. сокращаются, по сравнению с прежними проектировками, на 4% (243 млрд руб. вместо 253 млрд руб.). На пять из восьми федеральных проектов в составе этого нацпроекта расходы сокращены на 10%** (наименьшему сокращению на 2% подвергся федеральный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями»). Такое сокращение способно **помешать осуществлению назревших мер модернизации здравоохранения.**

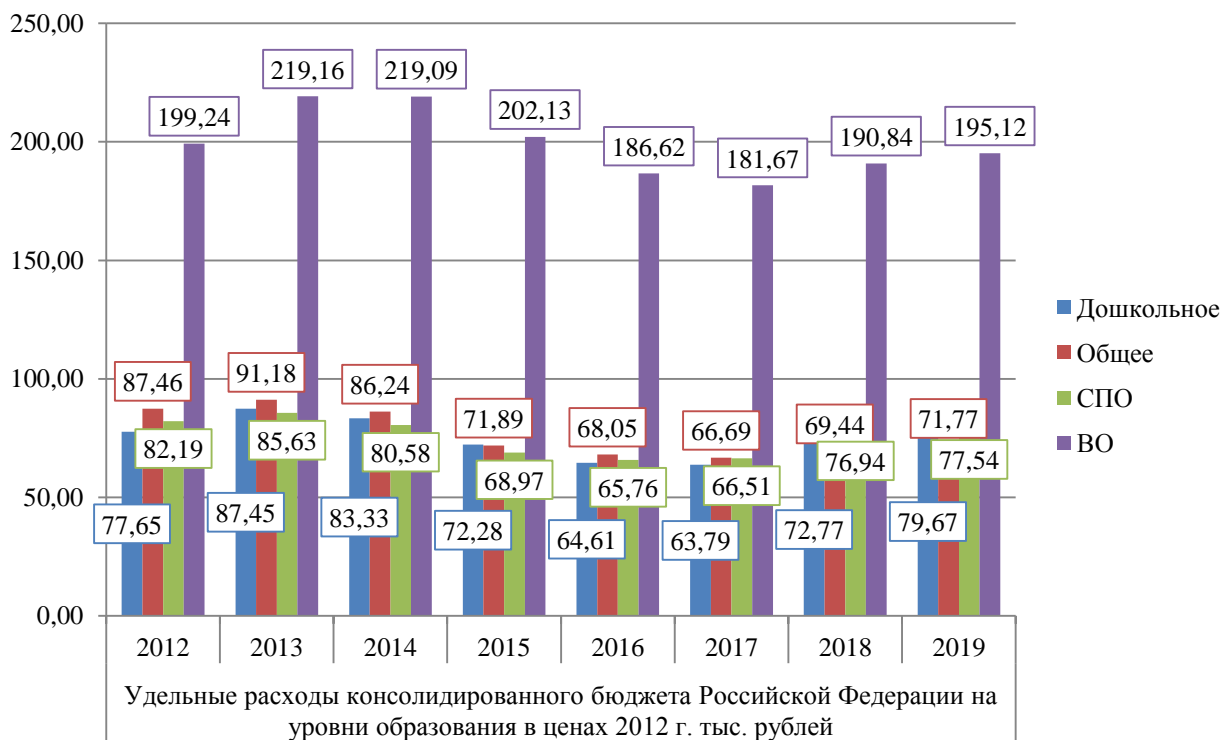
Анализ, проводившийся в данной связи в НИУ ВШЭ, дает основания для вывода, что **обоснованная фокусировка финансирования на мерах стабилизирующего характера недостаточно дополнена поддержкой наиболее назревших мер по развитию здравоохранения, повышению его качества.** Особенно перспективно в данном отношении улучшение лекарственного обеспечения населения. Сказанное не ставит под сомнение ни необходимости ситуативных мер, на осуществление которых действительно следует направить дополнительные расходы, ни целесообразности определенных корректировок национального проекта «Здравоохранение», призванных повысить его эффективность.

3.4. Образование

Анализ представленного проекта бюджета в части **финансирования образования** показывает, что после их увеличения в 2020 году до 0,95% ВВП планируется новое **снижение расходов на образование в структуре федерального бюджета до 0,94% ВВП уже в 2021 году и до 0,82% ВВП в 2023 году.** Аналогичная ситуация **ожидается по всем уровням бюджетной системы:** после роста расходов в 2020 году до 4,0% ВВП их объем относительно ВВП затем ежегодно снижается и к 2023 году возвращается к 3,6% ВВП, что не превышает средних уровней, сложившихся в предшествующее десятилетие.

Расчеты удельных показателей расходов на образование по каждому из уровней в реальных ценах 2012 года показывают, что **по итогам 2019 года они оставались ниже 2013 года,** когда началась реализация задач, предусмотренных Указами Президента от 7 мая 2012 года, в частности, повышение заработной платы и инвестиций в достижение конкурентоспособности российского образования.

Рис. 6. Удельные расходы консолидированного бюджета на уровни образования в ценах 2012 года, тыс. рублей



Источник: Росстат, Минфин РФ, расчеты авторов

Этот тренд вступает в противоречие с общепризнанным положением о том, что в предстоящий период именно образование как основа человеческого капитала будет играть решающую роль в обеспечении долгосрочного экономического роста, социального развития и политической стабильности. С учетом этого, приоритетного внимания требует достижение и поддержание глобальной конкурентоспособности российского образования, в том числе на основе его цифровой трансформации. В связи с этим тенденции к недофинансированию расходов на образование, несомненно, требуют корректировки.

Перенесение сроков достижения международной конкурентоспособности российского школьного образования на более поздние сроки не отменяет необходимости наращивания ресурсов для поэтапного развития качества образования и преодоления неуспешности. Это особенно актуально в условиях пандемии и необходимости радикального перехода на использование современных цифровых технологий обучения, что требует не только инвестиций в разработки и переоснащение учебных заведений, но и переподготовку педагогических работников и управленческих кадров. Сохранение высокой доли школьников, имеющих низкие образовательные результаты, создает угрозы росту

производительности труда и качеству человеческого капитала для будущего развития экономики и социальной сферы.

Следует подчеркнуть **исчерпанность ресурсов оптимизации педагогических кадров и нарастающую нехватку их** (в наибольшей степени в сельской местности и особенно молодых педагогов), **отсутствие резервов для реструктуризации сети образовательных организаций без угрозы доступности образования**. Особую озабоченность вызывает ответственность за выплаты классным руководителям за воспитательную работу и обеспечение бесплатным горячим питанием. Учитывая высокую кредиторскую задолженность регионов, возможности софинансирования ими указанных расходных обязательств крайне ограничены.

В рамках трех приоритетных направлений развития: **(а) достижение современного качества доступного высшего и среднего профессионального образования, (б) доступность образования на протяжении жизни, (в) профилактика и коррекция образовательной неуспешности**, необходимо рекомендовать следующие меры, требующие дополнительных объемов бюджетного финансирования.

А. Меры по достижению современного качества доступного высшего и среднего профессионального образования

Реализация **программы стратегического академического лидерства (ПСАЛ)**, решение о запуске которой в 2021 г. принято, предполагает финансирование в размере 28,9 млрд руб. ежегодно, что при запланированном расширении группы вузов, чьи программы развития финансируются государством, **не позволит достичь заявленных целей**. Для достижения задач усиления **международной конкурентоспособности вузов, повышения экспортного потенциала российского образования и оказания позитивного влияния на региональное развитие**, сформулированных в программе, необходимо **увеличение среднего объема специальной части гранта с 500 млн до 1 млрд руб.**, что потребует **дополнительного финансирования в размере 28,9 млрд руб.**

Важнейшим риском для развития российской науки и высшего образования является снижение притока нового поколения исследователей и преподавателей, выражающееся, в том числе, в утечке мозгов за рубеж. В связи с этим представляется целесообразным **финансовая поддержка ежемесячными грантами не менее 2500 молодых ученых** (три года после защиты диссертации).

Проблема привлечения молодых кадров в науку и высшее образование обостряется **крайне низкой эффективностью аспирантуры** (меньше 20%), поскольку более 80% аспирантов **вынуждены работать вне вузов** из-за того, что средний размер стипендии составляет 6,5 тыс. рублей. **Повышение в 2021 г.**

стипендии аспирантам до размера медианного душевого дохода потребует дополнительно **20,2 млрд руб. в год**, а до медианной заработной платы – **24, 4 млрд руб. в год**.

Целесообразно также установить **размер ежемесячных грантов** на конкурентоспособном для молодых кадров уровне в **60 тыс. руб. в месяц**. Меры дополнительной финансовой поддержки молодых ученых потребуют от **1,4 млрд руб. в 2021 г.** с постепенным увеличением к 2024 году до **8,5 млрд руб.**

Усиление **глобального позиционирования России** и конкурентоспособности **российского образования** требует расширения приема иностранных студентов и **активного входа на международный рынок онлайн-образования**. Выделение **грантов на конкурсной основе для создания и продвижения онлайн-продуктов** для учащихся всех возрастов на иностранных языках (онлайн-курсов, образовательных онлайн-игр, комплексов облачных ресурсов массовых онлайн-курсов), в том числе на глобальных платформах Coursera и EdX, потребует **по 4 млрд руб. в 2021–2023 годах ежегодно**. Ежегодное введение **20 000 дополнительных бюджетных мест для приема талантливых иностранных граждан** потребует **5 млрд руб. в 2021 году, 7 млрд руб. в 2022 году, 8 млрд руб. в 2023 году**.

Одним из ключевых условий роста качества **высшего образования** должно стать создание **единой национальной платформы цифровых библиотечных ресурсов и онлайн-курсов для вузов и научных организаций**. В настоящее время менее половины вузов в должной мере обеспечены цифровыми библиотечными ресурсами и лишь 11% этих ресурсов могут интегрироваться с зарубежными базами данных. Централизованная закупка библиотечных ресурсов позволит не только обеспечить доступ к ним всех вузов и научных организаций, но и существенно сократить совокупные расходы вузовской сети на их приобретение, которые ныне осуществляются во многом из внебюджетных средств, закрепляя неравное положение обучающихся в разных вузах. Для **решения задачи**, несомненно относящейся к числу приоритетных, **необходимо ассигновать по 12 млрд руб. ежегодно**.

Б. Меры по повышению доступности образования на протяжении жизни

В Российской Федерации действует ряд федеральных проектов, мероприятиями которых предусматривается **обновление навыков работающих граждан**. Это имеет исключительное значение, с точки зрения предотвращения безработицы и наиболее эффективного использования человеческого потенциала. И

то и другое ныне приобрело беспрецедентную актуальность. В данной связи целесообразно увеличить:

- **объем финансирования по мероприятию «Обучение граждан в университетах»** в составе ФП «Новые возможности для каждого» (Национальный проект «Образование») дополнительно **на 1 млрд рублей**. Приоритный характер должна получить поддержка программ дополнительного профессионального образования, реализуемым в онлайн-формате, предназначенным для обновления навыков квалифицированных специалистов (более 100 тысяч человек).
- **в 10 раз число персональных цифровых сертификатов федерального проекта «Кадры для цифровой экономики»** (Национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации»). **Стоимость предлагаемой меры составит 750 млн рублей, а количество получателей сертификатов возрастет до 50 тысяч человек**. Целесообразно предусмотреть для получателей грантов возможность доплатить (самостоятельно или с участием предприятий и организаций) за обучение на дополнительных или более дорогостоящих программах.

В. Меры для профилактики и коррекции образовательной неуспешности

Адресная поддержка детей и семей:

- **Создание службы сопровождения физического, психического и социального развития (патроната) для всех детей от 0 до 3 лет** (и для детей с ограниченными возможностями здоровья от 0 до 6 лет), предполагающей регулярное консультирование семей специалистами по детскому развитию, мониторинг динамики развития детей при помощи индивидуальных электронных карт. Целесообразно, чтобы **не менее 20% семей** (с учетом материального положения) получили сертификаты на бесплатное пользование услугами патроната.
- **Предоставление 200 тысяч сертификатов в год** (по 50 тыс. рублей) на участие в программах дополнительного образования для детей из семей с низкими доходами, как правило, в рамках социального контракта, что предполагает финансирование в размере **10 млрд рублей в год**.

Адресная поддержка школ:

- **Адресная грантовая поддержка 5 тысяч школ, работающих в трудных социальных условиях**, для профилактики и коррекции школьной неуспешности (стоимость - 15 млрд руб. исходя из 3 млн руб. на 1 школу). За счет этих средств будет обеспечено проведение дополнительных занятий,

психолого-педагогическое сопровождение, наставничество, а также укрепление материальной базы и введение дополнительных ставок воспитателей, социальных педагогов, психологов, тьюторов.

- Выделение **30 тыс. ставок педагогов-консультантов для школ с высокой концентрацией детей из группы риска неуспешности** (стоимость 18 млрд руб. в год).
- Организация летних каникулярных программ для детей, испытывающих трудности в освоении образовательных программ, – 150 тысяч детей - 12 млрд рублей.

3.5. Национальная экономика

Существенно выросли федеральные расходы на национальную экономику. В 2019 году они составили 2,6% ВВП, в 2020 ожидается 3% ВВП, в 2021 – 2,9% ВВП. Это отражает прежде всего реализацию **пакета помощи отдельным секторам экономики**. В то же время и в данной области **финансирование мер стабилизирующего характера сочетается с сокращением расходов на меры, перспективные с точки зрения развития, обновления, повышения эффективности**. Так, предусматривается существенное сокращение ассигнований на национальные программы «Цифровая экономика», «Международная кооперация и экспорт». Повышение расходов по национальной программе развития малого и среднего предпринимательства предусмотрено только в 2021 году.

Выше отмечалось, что **макроэкономический прогноз**, который лег в основу проекта бюджета, **предполагает существенное превышение темпов экономического роста по сравнению с теми, которые прогнозируются исходя из складывающихся тенденций**. Чтобы достичь этой цели, необходимо **активизировать и поддержать инициативы бизнеса, в первую очередь малого и среднего**. В связи с этим мы считаем необходимым оказание дополнительной поддержки малому и среднему предпринимательству (МСП) в следующих формах:

А) **Расширение поддержки старта малого бизнеса** ради улучшения демографии субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе в инновационной сфере. По данным Росстата, на протяжении последних нескольких лет наблюдается превышение сокращения численности предприятий во всех секторах экономики, что связано с значимым превышением коэффициента ликвидации над коэффициентов рождаемости предприятий (по данным 2019 года – коэффициент ликвидации составил 172 предприятия на 1000, коэффициент рождаемости – 76,4 на 1000). При этом предпринимательская активность в новых и быстрорастущих в мире секторах (в первую очередь, услуги в сфере информации и

связи, образования, финансовой деятельности) не демонстрирует значимых отличий от традиционных секторов экономики. Необходимо **кратное увеличение финансирования Фонда содействия инновациям**, масштабирования его программы «Старт», расширение программ поддержки технологических компаний применительно к новым перспективным рынкам, в частности в рамках Национальной технологической инициативы.

Б) Целевая **поддержка быстрорастущих субъектов МСП**, которые обладают высоким технологическим уровнем производства, чаще используют современные цифровые технологии и в целом более инвестиционно активны, чем прочие субъекты МСП. В качестве меры поддержки предлагается использовать предоставление быстрорастущим малым и средним компаниям двух-трехлетних кредитов под обязательства быстрого роста выручки и расширения занятости, при выполнении которых государство погашало бы выданный кредит или существенно снижало выплаты по нему. Условиями получения кредита могли бы быть экономическая результативность, качество менеджмента, позитивная история устойчивого динамичного развития в период 2016-2019 годов.

В) Стимулирование **освоения новых перспективных страновых и продуктовых рынков**. По оценкам Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ, в российских базовых несырьевых отраслях менее 10% фирм, трансформирующих рынок, внедряющих новые продукты и выходящих на новые рынки, и треть инертных фирм, которые не занимаются инновационной деятельностью. В качестве мер поддержки предлагаются: (1) предоставление грантов, поощряющих освоение новых географических рынков; создание принципиально новой продукции (услуг); (2) формирование специальных программ в государственных институтах развития, например в Фонде содействия инновациям и Фонде развития промышленности; (3) организация конкурсов и премий для «молодых» компаний, осваивающих новые рынки. Для стимулирования входа МСП в принципиально новые сферы целесообразно проработать схему предоставления вновь создаваемым малым и средним компаниям в пилотном режиме (для двух-трех новых, формирующихся секторов) налоговых каникул на 4-6 лет.

Общий смысл сформулированных выше предложений состоит в том, чтобы **дополнить объективно необходимые меры по стабилизации положения МСП с преимущественной фокусировкой на помощь наиболее пострадавшим отраслям относительно недорогими мерами, ориентированными на поддержку потенциальных лидеров роста экономики, ее модернизации и повышения конкурентоспособности.**

3.6. Цифровизация

Проект федерального бюджета на 2021-2023 гг. **несет риски недостижения национальной цели «Цифровая трансформация»**, поставленной в Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», включая «Достижение "цифровой зрелости" ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления» и «Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года».

Риски связаны с несколькими обстоятельствами:

1. Финансирование национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» – основного инструмента достижения национальной цели «Цифровая трансформация» – в проекте бюджета на 2021-2023 гг. **сокращено на 16-18%** по сравнению с бюджетом на 2020-2022 гг. (№380-ФЗ) (таблица 7).

2. При этом произошло **перераспределение бюджета в пользу цифровизации госсектора**; на реализацию федерального проекта «Цифровое государственное управление» выделено значительно больше средств (и в относительном, и в абсолютном выражении), чем планировалось ранее. В то же время, **сокращено в 2-2,5 раза финансирование проектов, направленных на поддержку массовой цифровизации частного бизнеса**, а именно, федерального проекта «Цифровые технологии», обеспечивающего разработку и внедрение передовых российских цифровых технологий, и «Кадры для цифровой экономики», обеспечивающего массовое повышение цифровых компетенций работников, необходимое для тиражирования цифровых технологий в отраслях.

3. В рамках федерального проекта «Цифровые технологии» **снижено в 6-12 раз финансирование наиболее массовых инструментов поддержки с высоким охватом организаций** – субсидий на проекты пилотного внедрения цифровых технологий³ (0,8 и 1,7 млрд руб. в 2021-2022 гг. против ранее запланированных 9,1 и 14,8 млрд руб. соответственно), субсидий на внедрение отечественного ПО субъектами МСП⁴ (1,0 и 2,0 млрд руб. в 2021-2022 гг. против ранее запланированных 9,1 и 14,8 млрд руб.), а также льготных кредитов на проекты цифровизации⁵ (1,0 и 2,0 млрд руб. в 2021-2022 гг. против ранее запланированных 7,1 и 11,5 млрд руб.). В то же время стоит отметить, что в проекте бюджета теперь предусмотрено

³ КБК 071 04 10 23 4 D5 64120 600

⁴ КБК 071 04 10 23 4 D5 66831 600

⁵ КБК 071 04 10 23 4 D5 66809 800

финансирование разработок в рамках отдельных высокотехнологичных направлений через госкомпании, курирующие реализацию соответствующих «дорожных карт», включая ГК «Ростех» (оборудование для 5G, квантовые сенсоры)⁶, АО «РЖД» (квантовые коммуникации)⁷, на сумму 26,9 млрд руб. в 2021-2023 гг. (Распоряжение Правительства РФ от 8 июля 2019 № 1484-р «О подписании соглашений о намерении между Правительством Российской Федерации и государственными корпорациями и компаниями с государственным участием в целях развития отдельных высокотехнологичных направлений»).

4. У отраслевых ФОИВ, которые призваны содействовать цифровой трансформации соответствующих секторов экономики и социальной сферы, в первую очередь стимулируя массовый спрос предприятий на цифровых технологии, **отсутствуют или крайне низки на фоне масштаба стоящих задач бюджеты на реализацию ведомственных (отраслевых) проектов цифровой трансформации.**

Например, в распоряжении Минпромторга России – около 11,5 млрд руб. в год на содействие цифровой трансформации всей промышленности, что может быть недостаточно для развития и внедрения в России технологий Индустрии 4.0 (включая цифровое моделирование, цифровые двойники, аддитивные технологии, роботизацию и др.). Следует учесть, что основная часть суммы (8,6 млрд руб. в год) приходится на традиционные субсидии на создание научно-технического задела в рамках ГП «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности»⁸, в то время как на новые инструменты (субсидии на производство и реализацию средств производства в рамках робототехники, цифрового производства и аддитивных технологий⁹, а также на поддержку проектов по разработке цифровых платформ и программных продуктов¹⁰) – 2,8-3,0 млрд руб. в год. В явном виде не предусмотрено каких-либо новых мер поддержки и финансирования ведомственного проекта цифровизации промышленности. Аналогично, в бюджете Минсельхоза России предусмотрено только одно мероприятие, связанное с цифровой трансформацией с финансированием 1,3 млрд руб. в 2021-2023 гг.¹¹). В явном виде не предусмотрено каких-либо новых мер поддержки и финансирования ведомственного проекта цифровизации сельского хозяйства.

⁶ КБК 071	04	10	23 4 D5 60809	800
⁷ КБК 071	04	10	23 4 D5 60812	400
⁸ КБК 020	04	11	19 3 01 68580	800
⁹ КБК 020	04	12	16 2 05 60980	800
¹⁰ КБК 020	04	12	16 6 D5 64046	800
¹¹ КБК 082	04	05	23 4 D6 D0000	200

Таблица 7. Финансирование национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в рамках федерального бюджета на 2020-2022 гг. (№380-ФЗ) и в рамках проекта федерального бюджета на 2021-2023 гг. (млн руб.)*

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Закон № 380-ФЗ	Законо-проект	к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законо-проект	к закону, %	Паспорт проекта	Законо-проект	к Паспорту проекта на 2023 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"	113 386,90	177 887,10	150 212,70	84,4	258 039,50	211 081,60	81,8	233 278,50	190 679,30	81,7
Федеральный проект "Нормативное регулирование цифровой среды"	264,9	264,8	113,3	42,8	265,5	163,4	61,5	265	163,5	61,7
Федеральный проект "Информационная инфраструктура"	44 812,10	67 916,30	48 820,90	71,9	105 858,20	40 455,90	38,2	85 784,00	37 440,80	43,6
Федеральный проект "Кадры для цифровой экономики"	14 669,50	22 415,90	9 730,10	43,4	30 445,40	11 562,80	38	31 853,00	17 863,50	56,1
Федеральный проект "Информационная безопасность"	4 878,00	4 828,30	3 591,10	74,4	1 051,00	8 080,80	768,9	979	8 176,00	835,1
Федеральный проект "Цифровые технологии"	18 591,50	41 578,60	19 822,10	47,7	67 342,10	31 749,20	47,1	65 875,50	28 991,50	44
Федеральный проект "Цифровое государственное управление"	30 170,90	40 883,30	63 972,00	156,5	53 077,30	112 557,00	212,1	48 522,00	92 131,80	189,9
Федеральный проект "Искусственный интеллект"	0	0	4 163,30	-	0	6 512,50	-	0	5 912,10	-

* Согласно Приложению № 8 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

3.7. Наука

Специфика оценки **бюджетных ассигнований и/или расходов на научные исследования и разработки (далее – ИР) гражданского назначения** связана с тем, что в действующей классификации бюджетных расходов не предусмотрен раздел, консолидирующий расходы бюджета РФ на гражданскую науку. Расходы на ИР (в т.ч. гражданского назначения) представлены в бюджете РФ на уровне подразделов разделов функциональной классификации бюджета. В результате общий объем указанных бюджетных ассигнований на гражданскую науку рассчитывается как сумма ассигнований по подразделам 0110 Фундаментальные исследования и Прикладные научные исследования разделов 0100 и с 0400 до 1100.

Расчет ассигнований федерального бюджета на гражданскую науку на 2021 - 2023 гг. как суммы ассигнований по соответствующим подразделам позволяет получить следующие результаты (таблица 8):

Таблица 8. Ассигнования федерального бюджета на научные исследования и разработки на 2021-2023 гг., млн руб.

	Раздел	Подраздел	2021	2022	2023
Фундаментальные исследования	1	10	211 822,6	234 761,9	260 170,5
Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	1	12	29 229,7	31 111,8	27 998,6
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	2	8	366 092,1	388 735,3	364 239,5
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	3	13	36 645,4	37 543,2	41 257,7
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	4	11	198 362,0	205 329,3	200 726,6
Прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства	5	4	550,7	539,9	н/д
Прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды	6	4	781,8	824,7	865,8
Прикладные научные исследования в области образования	7	8	12 195,5	11 504,1	11 614,2

Прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии	8	3	525,4	546,4	572,0
Прикладные научные исследования в области здравоохранения	9	8	48 906,3	44 919,0	40 148,0
Прикладные научные исследования в области социальной политики	10	5	281,5	273,9	282,7
Прикладные научные исследования в области физической культуры и спорта	11	4	442,7	444,7	459,1
ИТОГО			905 835,7	956 534,2	948 334,7
ИТОГО на гражданскую науку			503 098,2	530 255,7	542 837,5

Источник: Приложение 11 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

При сравнении с соответствующими показателями №380-ФЗ заслуживают внимания следующие тенденции:

– проект федерального бюджета на 2021-2023 гг. предусматривает незначительное сокращение ассигнований федерального бюджета на гражданскую науку, установленных №380-ФЗ: на 2,8% в 2021 г. и на 1,4% – в 2022 г. На 2023 г. здесь планируется рост ассигнований федерального бюджета на гражданскую науку на 2,3% по сравнению с 2022 г.;

– ассигнования федерального бюджета на фундаментальные исследования в 2021 и 2022 гг., предусмотренные в №380-ФЗ, в проекте федерального бюджета на 2021-2023 гг. также скорректированы в сторону понижения: на 4,3% по сравнению с №380-ФЗ в 2021 г. (с 221,4 млрд руб. до 211,9 млрд руб.) и на 6% – в 2022 г. (с 249,7 млрд руб. до 234,8 млрд руб. соответственно). При этом значение такого чувствительного для научно-образовательного сообщества показателя, фигурирующего в дискуссиях последних лет относительно финансирования отечественной науки, как доля расходов федерального бюджета на фундаментальные научные исследования в ВВП, остается в 2021-2023 гг. неизменным – 0,2% (что, по-видимому, связано с «синхронизацией» динамики этих расходов с динамикой ВВП).

3.8. Культура

За последние 20 лет, несмотря на положительный темп роста расходов в номинальном выражении, в реальном выражении (в условиях 2000 г.)¹² расходы в сфере культуры, остаются примерно на уровне финансирования 2005 г. Снижается величина расходов федерального бюджета на культуру по отношению к ВВП. Если в 2005 г. и в 2008 г. значение данного показателя составляло 0,16% и 0,15% соответственно, то в последующие годы расходы сокращались примерно на 0,01 п.п. и к 2018 г. упали до уровня 2000 г., который составил 0,09 % ВВП. В 2019 г. указанные расходы увеличились до 0,11% ВВП (это уровень 2015 г.). Однако **в проекте бюджета на 2021-2023 гг. планируется их возвращение к 0,09% ВВП, т.е. к уровню 2000 г.**

Проект предусматривает **сокращение финансирования федеральных проектов, относящихся к развитию культуры.** При этом в представленных материалах в ряде случаев указывается, что уменьшение финансирования не скажется на значениях достигаемых результатов. Об этом говорится, например, применительно к проекту «Творческие люди», ассигнования на который снижаются в 2021 году на 655,0 млн рублей, в 2022 году – на 653,8 млн руб., а в 2023 году – на 671,6 млн руб. Трудно согласиться с тем, что такое снижение совместимо с достижением ожидаемых содержательных результатов.

Согласно проекту бюджета, ассигнования, направляемые на обеспечение федерального проекта «Цифровая культура», переносятся с 2021 и 2022 гг. на 2023 год. Это будет **препятствовать освоению и закреплению позитивных нововведений по дистанционному приобщению граждан к благам культуры,** которые ситуативно получили импульс в условиях пандемии.

В данной связи целесообразно **вернуться к ранее планировавшемуся варианту реализации проекта «Цифровая культура»** и величинам финансирования этого проекта, адекватным данному варианту. В отношении других компонентов финансирования культуры следует дополнительно проанализировать допустимые размеры сокращений ранее предусмотренных величин расходов.

3.9. Дорожная сеть

Существенным тормозом экономического роста и социального развития в настоящее время выступает состояние инфраструктуры, в частности дорожной сети. В этом отношении тревогу вызывает решение **приостановить до 2024 года норму о 100% финансировании капитального ремонта, ремонта и содержания**

¹² Расходы приведены к уровню 2000 г. При расчетах использовались индексы-дефляторы ВВП.

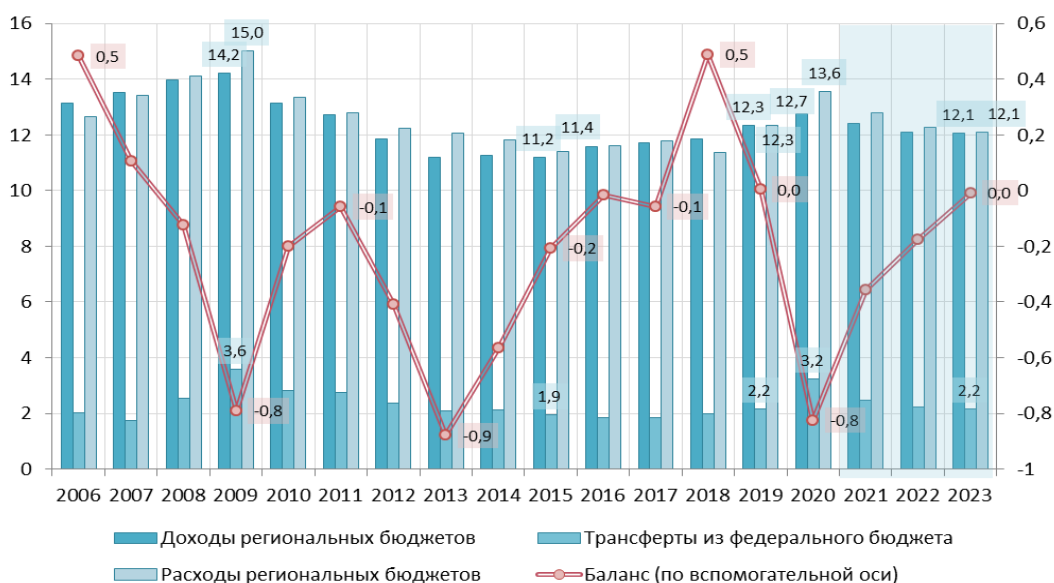
автомобильных дорог федерального значения, рассчитываемых по установленным нормативам финансовых затрат. В результате будут сворачиваться работы по поддержанию прочности федеральных магистралей, что приведет к их износу, сокращению срока службы дорог и увеличению затрат на их содержание и ремонт.

Законодательная норма о 100-процентном финансировании дорожных работ на федеральной сети по своему смыслу была равнозначна целевой установке на стабильное поддержание федеральных дорог в нормативном состоянии. Целевая установка национального проекта БКАД, подкрепленная федеральным финансированием, состояла в том, что к нормативному состоянию будет постепенно подтягиваться субфедеральная сеть. Таким образом, налицо не просто количественное сокращение, а фактический пересмотр идеи национального проекта. **Настоятельно необходим возврат к ранее утвержденному варианту.**

3.10. Межбюджетные трансферты

Важнейший аспект бюджетной политики – межбюджетные трансферты. Ожидаемый дефицит региональных бюджетов в 2020 году составит 0,8% ВВП (похожая картина наблюдалась в 2008 году, а также в 2013 году, когда регионы приняли дополнительные обязательства связанные с выполнением «майских указов» 2012 года). В 2021-2023 гг. Минфин РФ ожидает сокращения дефицита, и **в 2023 г. консолидированный бюджет регионов вновь станет сбалансированным.**

Рис 7. Доходы, расходы и баланс региональных бюджетов (в % к ВВП)



Источник: Минфин РФ, Росстат, расчеты авторов

В текущем году Правительство Российской Федерации эффективно оказывает **помощь региональным бюджетам** для восполнения доходов, выпавших в результате экономических последствий пандемии. Межбюджетные трансферты 2019 г. составляли 2,4 трлн руб., в 2020 году они могут вырасти до 3,5 трлн руб. Однако уже **в 2021 году планируется их сокращение до 2,8 трлн руб. В 2022 г этот показатель запланирован на более низком уровне.** Сокращение трансфертов регионам в 2021 г. произойдет за счет почти всех видов трансфертов – дотаций, субсидий, иных трансфертов. Дотации снизятся с 1,2 трлн руб. в 2020 г. до 0,9 трлн руб. в 2021 г.

При одной из наиболее высоких в мире дифференциации регионов по уровню развития и бюджетной обеспеченности, расходы на ее выравнивание в России намного ниже, чем в целом ряде развитых и развивающихся стран. До кризиса страны ОЭСР в среднем тратили на эти цели 2,5% ВВП, 50% от общего объема трансфертов, передаваемых регионам и 5% расходов расширенного бюджета. В России на бюджетное выравнивание в 2019 г. было потрачено лишь 0,6% ВВП (1,7% расходов российского расширенного бюджета). Для того, чтобы российские регионы могли успешно развиваться и выполнять свои бюджетные функции, а не находиться в постоянно растущей зависимости от федерального центра, **в среднесрочной перспективе необходимо постепенно увеличивать их финансовую поддержку.**

Целесообразно довести размер межбюджетных трансфертов на 2021 и последующий период, как минимум, до 3 трлн руб. в год.

4. Баланс федерального бюджета и источники финансирования.

Пандемия коронавируса и экономический кризис существенно повлияли на федеральный бюджет в 2020 г. Доля доходов в ВВП сократились по сравнению с 2019 г. почти на 1,5 процентных пункта. Одновременно доля расходов увеличились на 4 процентных пункта, а с учетом использования переходящих остатков 2019 г., более чем на 5 процентных пунктов. В 2021 г. доля расходов в ВВП даже с учетом временного отхода от бюджетного правила, согласно проекту, сокращается по сравнению с 2020 г., на 3,5 процентных пункта. В абсолютном выражении расходы федерального бюджета сокращаются почти на 10%, что не благоприятствует экономическому росту и должно быть компенсировано за счет других его предпосылок.

При этом суммарный объем ФНБ в 2021-2023 гг. останется практически на неизменном уровне с плавным снижением его доли в ВВП. Для финансирования бюджетного дефицита он будет использован в небольшом объеме только в 2021 г.

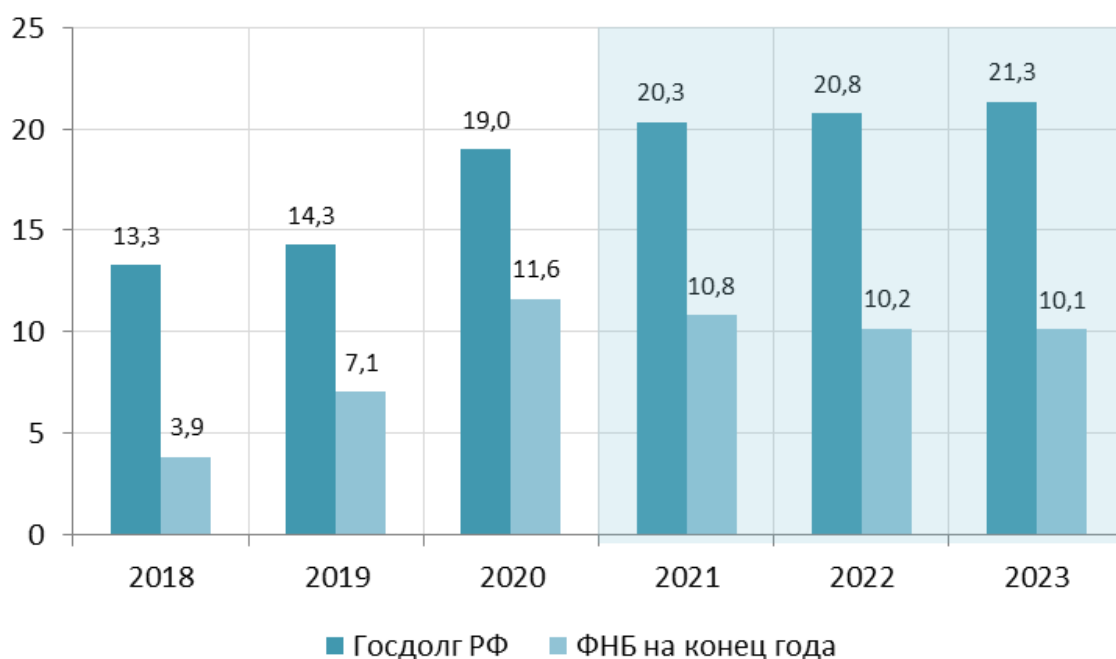
Увеличение иных финансовых активов ФНБ в соответствии с проектировками Минфина РФ не предполагается. **Ликвидная часть ФНБ только в 2021 г. незначительно превысит уровень 7% ВВП.**

Финансирование бюджетного дефицита предлагается осуществлять в основном за счет заемных ресурсов и дополнительных налоговых поступлений. Накопление ФНБ в 2021 г. не будет происходить, а в 2022-2023 гг. может происходить крайне медленно, что будет препятствовать использованию средств ФНБ как источника финансирования инвестиционных проектов и инструмента поддержки финансового сектора экономики.

Планируемое финансирование дефицита федерального бюджета за счет заимствований в 2020-2023 гг., без существенного расходования ФНБ приведет к росту расходов на обслуживание долга.

В связи с изложенными в предыдущих разделах заключения рекомендациями по дополнительному финансированию ряда направлений расходов необходимо ответить на вопрос об источниках соответствующих средств. **Соответствующие средства могут быть изысканы за счет дополнительной идентификации неэффективных расходов и, при необходимости, также за счет увеличения дефицита в пределах 0,5% ВВП.**

Рис 8. Государственный долг РФ и ФНБ (в % к ВВП)



Источник: Минфин РФ, Росстат

5. Расходы и баланс внебюджетных фондов.

Согласно оценкам, основанным на данных проекта Основных направлений бюджетной политики, **расходы Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФРФ) в 2020 г. в реальном выражении увеличатся на 9,0%**, в то время как в 2018-2019 гг. наблюдалось снижение реальных расходов ПФРФ на 1,4-2,8% (после их роста в 2017 г. на 3,7%). **В 2021г. расходы ПФРФ снизятся и в номинальном (на 1,3%) и в реальном выражении (на 4,8%). В 2022 г. прирост реальных расходов ПФРФ составит 1,2%, в 2023 г. реальные расходы ПФРФ останутся на уровне предыдущего года.**

Сокращение ВВП в 2020 г. на 3,9% на фоне роста реальных расходов Пенсионного фонда приводит к тому, что снижавшиеся с 2016 г. расходы ПФРФ в % к ВВП (с 9,2% в 2015 г. до 7,8% в 2019 г.) вырастут в 2020г. до 9,1% ВВП. Начиная с 2021 г. тренд на снижение расходов ПФРФ в % к ВВП возобновится (8,3%, 8,1%, 7,9% соответственно).

В 2020 г. будет наблюдаться профицит ПФРФ на уровне 0,6% ВВП, что сопоставимо с его значениями в 2011-2012 гг. **Запланированный дефицит бюджета ПФРФ в 2021 г. превысит его значения в 2016-2018 гг. и составит 0,5% ВВП. В 2022 г. дефицит ПФРФ сократится до 0,1% ВВП, снижаясь впоследствии до нуля в 2023 г.**

При расчете расходов ПФРФ на пенсии целесообразным представляется принимать во внимание возможность **прироста числа неработающих пенсионеров** в ситуации с неустойчивой занятостью (по сравнению с динамикой их отказа от работы в более благоприятной ситуации с занятостью).

Рост реальных расходов Фонда социального страхования (ФСС) в 2020 г. к 2019 г. достигнет 4,4% (в 2019 г. он составлял 2%). **В 2021 г. темп прироста реальных расходов ФСС снизится до 0,5%, с постепенным переходом к слабо отрицательным темпам прироста (на уровне - 0,5%) в 2022-2023 гг.**

Небольшой (0,02-0,03% ВВП) профицит бюджета ФСС, наблюдавшийся по итогам 2017 - 2019 гг., будет характерен и для 2020 г. **В 2021 г. бюджет ФСС будет сведен с небольшим дефицитом (-0,02% ВВП). В 2022-2023 гг. запланирован профицит бюджета ФСС на уровне 0,05-0,07% ВВП.**

Реальные расходы Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС) после падения в 2016 г. росли. Высокие темпы их прироста были характерны для 2018 – 2019 гг. (15,2% и 6,7% соответственно). **В 2020 г. темп этого прироста составит 4,4%. С 2021 г. запланировано постепенное снижение темпов прироста реальных расходов ФОМС до 3,6% в 2021 г. и до около 0,4% в 2022 г. В 2023 г. реальные расходы ФОМС, как планируется, увеличатся на 1,2%.**

В условиях пандемии коронавируса, когда значительные средства выделяются на лечение и профилактику заболеваемости коронавирусом, при возможности новых волн роста заболеваемости коронавирусом и необходимости реформирования здравоохранения в целях повышения его эффективности в новых условиях (выполнение всех имеющихся обязательств на фоне роста финансирования новых потребностей) целесообразным представляется рассмотреть повышение темпов прироста финансирования расходов на здравоохранение. Поэтому вопросы вызывает **снижение, пусть и небольшое, номинальных расходов ФОМС в 2021-2022 гг. при профиците его бюджета по сравнению с запланированными в предыдущих ОНБП.**

При расчете доходов ФОМС учитывалось вовлечение в экономику самозанятых и уплату ими взносов на медицинское страхование. Однако, пока нет данных для точных оценок влияния такого вовлечения на доходы ФОМС (особенно на 2021-2023 гг.), следует с осторожностью использовать оценки уплачиваемых самозанятыми сумм на медицинское страхование.