



**ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Россия, 109012, Москва, ул. Ильинка, д. 6/1, стр. 1, тел.: (495) 620 0009, факс: (495) 620 0360  
bld. 1, 6/1, Pyinka street, Moscow, 109012, Russia, ph.: +7 (495) 620 0009, fax: +7 (495) 620 0360  
<http://www.tpprf.ru>, e-mail: [tpprf@tpprf.ru](mailto:tpprf@tpprf.ru)

№ ПР/1228

14 октября 2020 года

**Председателю Комитета  
Государственной Думы  
по бюджету и налогам**

**А.М. Макарову**

На исх. № 3.7-6/1085 от 30.09.2020

Уважаемый Андрей Михайлович!

Направляю к первому чтению заключение Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», который в целом поддерживается.

При поступлении дополнительных замечаний и предложений к проекту бюджета от бизнеса, отраслевых объединений и территориальных торгово-промышленных палат они будут направлены в Ваш адрес.

Приложение: на 7 л.

Президент

С.Н. Катырин

**Заключение**  
**Торгово-промышленной палаты Российской Федерации**  
**по проекту федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на**  
**2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»**

В ТПП РФ рассмотрен проект федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – законопроект, проект бюджета).

Законопроект содержит основные характеристики проекта бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, которые базируются на основных показателях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021-2023 годы:

- доходы федерального бюджета в 2021 году – 18,77 трлн рублей, в 2022 году – 20,64 трлн рублей, в 2023 году – 22,26 трлн рублей;
- расходы федерального бюджета в 2021 году – 21,52 трлн рублей, в 2022 году – 21,88 трлн рублей, в 2023 году – 23,67 трлн рублей;
- дефицит федерального бюджета в 2021 году – 2,75 трлн рублей, в 2022 году – 1,25 трлн рублей, в 2023 году – 1,41 трлн рублей.

На реализацию национальных проектов в 2021 году предусмотрено 2,25 трлн рублей, в 2022 году – 2,62 трлн рублей, в 2023 году – 2,79 трлн рублей.

Проектом бюджета предусматривается выделение в приоритетном порядке ассигнований на реализацию национальных проектов и задач, поставленных Президентом Российской Федерации Федеральному Собранию.

Это должно обеспечить поддержку экономики в период восстановления и может способствовать устойчивому развитию и структурным изменениям в экономике.

Параметры проекта бюджета рассчитаны с учетом динамики макроэкономических показателей на 2021-2023 годы в условиях экономического спада из-за пандемии COVID-19 и требований Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года.

ТПП РФ в основном положительно оценивают представленный проект, но полагает, что он может быть дополнен и конкретизирован с учетом следующих замечаний и предложений.

1. Сложившаяся система проектов и программ, финансируемых за счет средств федерального бюджета, представляет сложность для комплексного анализа совокупных расходов бюджета по разделам функциональной классификации, например, на поддержку малого и среднего предпринимательства (МСП), промышленности, науки, здравоохранения и т.п.

Так, ассигнования распределены на национальные проекты, федеральные проекты, государственные программы и подпрограммы, федеральные целевые программы, комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, национальную программу

«Цифровая экономика Российской Федерации», ведомственные целевые программы, ведомственные проекты и др.

Предлагаем подготавливать сводную аналитическую информацию в пояснительной записке к законопроекту (в составе документов «бюджетного пакета») общих расходов бюджетов бюджетной системы РФ на те или иные направления, в частности, на поддержку МСП.

## **2. Поддержка малого и среднего предпринимательства**

Бюджетные ассигнования, предусмотренные в проекте бюджета на реализацию **национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»**, в 2021 году составят 56,302 млрд рублей, в 2022 году – 60,957 млрд рублей, в 2023 году - 78,654 млрд рублей.

Федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (Закон № 380-ФЗ) на 2020 год запланировано финансирование 47,450 млрд рублей.

По факту исполнения бюджета и в связи с кризисом на поддержку МСП уже потратили в 2020 году 64,778 млрд рублей.

Однако в проекте бюджета на 2021 год сумма запланирована в размере 56,302 млрд рублей.

Считаем, что такой подход нуждается в пересмотре, поскольку за 2021 год не все субъекты МСП восстановятся от кризиса. В этой связи сумма поддержки, на наш взгляд, должна составить минимум 70-80 млрд. рублей.

Тем более, что в проектировках бюджета на 2023 год сумма финансирования МСП заложена в размере 78,654 млрд рублей.

Предлагаем источник такого маневра расходов: за счет перераспределения части расходов со статей «Общегосударственные вопросы», в частности, государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (увеличение в 2021 году с 1 трлн 359 млрд до 1 трлн 601 млрд рублей) или непрограммных направлений деятельности (например, направления «Реализация функций иных федеральных органов государственной власти», рост в 2021 году с 849 млрд до 1 трлн 271 млрд рублей).

## **3. Финансирование промышленности**

В 2021 году по сравнению с законом о федеральном бюджете на 2020 год сократятся расходы на государственные программы «Развитие авиационной промышленности» (с 83,8 млрд. до 75,5 млрд. рублей), «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» (с 10,7 млрд. до 9,7 млрд. рублей) и «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» (с 11,1 млрд. до 9,9 млрд. рублей).

Полагаем, что на 2021 году следует увеличить ассигнования на указанные государственные программы за счет перераспределения части расходов со статей «Общегосударственные вопросы», в частности,

государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» или непрограммных направлений.

#### **4. Здравоохранение**

Законом о федеральном бюджете на 2020 год предполагалось на текущий год выделить на национальный проект «Здравоохранение» 252,766 млрд рублей. По факту сейчас уже израсходовано 306,748 млрд рублей.

В проекте, внесенном в Госдуму, на 2021 год на национальный проект «Здравоохранение» заложено всего 243,204 млрд рублей. Этого явно недостаточно, учитывая сложную эпидемиологическую обстановку.

Общие расходы бюджетной системы (федеральный бюджет, бюджет Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС) и консолидированные бюджеты регионов) по разделу «Здравоохранение» в текущих ценах в 2021 году по сравнению с 2020 годом останутся на прежнем уровне – 4,4 трлн рублей.

При этом расходы федерального бюджета сократятся на 11%, консолидированные бюджеты регионов – на 1%, а бюджет ФОМС увеличится только на 8%.

Государственные расходы на здравоохранение в доле ВВП в 2021 году по отношению к 2020 году сократятся с 4,1% до 3,8% ВВП, а к 2023 году – до 3,6% ВВП.

По расчетам на решение проблем здравоохранения потребуется увеличение государственного финансирования с 4,4 трлн руб. в 2020 году до 6,0 трлн руб. к 2023 году, что будет составлять 5,3% ВВП.

Таким образом, запланированные государственные расходы на здравоохранение (федеральный бюджет, бюджет ФОМС и консолидированные бюджеты регионов) в 2021 году по сравнению с 2020 годом сократятся на 3%, а к 2023 году - на 4% (в ценах с поправкой на инфляцию). Это произойдет за счет федеральной составляющей, которая уменьшится на 14% в 2021 году и на 23% - к 2023 году.

Предлагаем: изыскать дополнительные средства федерального бюджета за счет перераспределения части расходов со статей «Общегосударственные вопросы», в частности, государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» или непрограммных направлений.

#### **5. Наука и цифровая экономика**

В соответствии с проектом бюджета на 2021 год планируется снижение расходов на реализацию других национальных проектов, в частности:

- на национальный проект «Наука» законом о бюджете на текущий год заложено 55 млрд. рублей, проектом закона на 2021 год – 54,9 млрд. рублей;

- на национальный проект «Цифровая экономика» законом о бюджете было запланировано 177,9 млрд. рублей на 2020 год, на 2021 год планируется сумма 150,2 млрд. рублей.

Предлагаем рассмотреть вопрос об увеличении финансирования национальных проектов за счет перераспределения части расходов со статей «Общегосударственные вопросы», в частности, государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» или непрограммных направлений.

## **6. Межбюджетные отношения**

В рамках межбюджетных отношений целесообразно было бы рассмотреть вопрос о возмещении регионам выпадающих доходов в связи с предоставлением отдельным компаниям инвестиционных налоговых льгот.

Сейчас таких разных видов специальных инвестиционных режимов очень много: СПИК 2.0 (специальные инвестиционные контракты), СЗПК (льготы по закону о защите и поощрении капиталовложений), ТОСЭР (территории опережающего социально-экономического развития), Арктика (спецрежим для арктической зоны), РИП (региональные инвестиционные проекты).

Все указанные спецрежимы, фактически, направлены на значительное снижение налоговой нагрузки, в особенности по налогу на прибыль, что уменьшает поступления в региональные бюджеты.

При этом затраты регионов на развитие инфраструктуры и прочие расходы для сопровождения новых крупных предприятий увеличиваются.

Полагаем, что в рамках межбюджетных отношений отдельным регионам необходимо в условиях пандемии выделить дополнительные ассигнования из федерального бюджета для выравнивания экономической ситуации.

## **7. Социальная политика**

В 2020 году в связи с увеличением расходов Фонда обязательного социального страхования на оплату на случаев временной нетрудоспособности в связи с заболеваниями коронавирусом и «карантинных» больничных листов (лицам старше 65 лет, инвалидам) в качестве источника покрытия дефицита бюджета Фонда привлечены средства, образовавшиеся в результате профицита по другому виду обязательного социального страхования - от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Предлагаем при рассмотрении бюджета и бюджетов социальных фондов исключить практику подобного перекрестного финансирования за счет средств социального страхования и предусмотреть в проекте федерального бюджета до 2023 года компенсацию израсходованных на эти цели в 2020 году средств обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Предлагаем также предусмотреть в проекте федерального бюджета компенсацию потерь бюджета Фонда в связи введением в 2020 году для категории плательщиков, признаваемых субъектами МСП, пониженных тарифов при уплате страховых взносов по обязательному социальному

страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Кроме того, проект федерального бюджета предусматривает продление на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов действующего моратория на формирование накопительной составляющей в системе обязательного пенсионного страхования, что позволит уменьшить трансферт из федерального бюджета Пенсионному фонду РФ.

В 2021 году взносы на накопительную составляющую будут, как и в предыдущие два года, учитываться в страховой части индивидуального лицевого счета застрахованного лица (распределительная часть пенсии) и пойдут на текущие выплаты пенсионерам.

ТПП РФ полагает, что:

- не следует из года в год продлевать мораторий на формирование накопительной составляющей пенсии, если действующее законодательство сохраняет такое право за застрахованными лицами;

- целесообразно рассмотреть вопрос о переходе от формирования накопительной пенсии в рамках обязательного пенсионного страхования к развитию системы пенсионных накоплений на добровольной основе с участием работника, работодателя и государства.

Минфином России и Банком России разрабатывается проект закона об индивидуальном пенсионном капитале, который должен заменить накопительные пенсии. Часть пенсионного взноса на накопительную пенсию передается на увеличение взноса на страховую пенсию, а индивидуальный пенсионный капитал будет формироваться за счет взносов уплачиваемых работником.

## **8. Инвестиции в основной капитал**

Согласно пояснительной записке к законопроекту, снижается макроэкономический показатель «Инвестиции», положенный в основу формирования бюджета.

Так, в соответствии с Законом № 380-ФЗ в 2021 году инвестиции должны были составить 23 трлн 794 млрд рублей, однако снижаются на 2 трлн 899 млрд рублей до 20 трлн 895 млрд рублей.

Инвестиции в 2022 году с прогнозируемых 26 трлн 410 млрд снизятся до 23 трлн 048 млрд рублей (на 3 трлн 362 млрд рублей). Одним из условий восстановления ВВП до кризисного уровня и дальнейший его рост является необходимость увеличения объема инвестиций. В этой связи стоит поддержать запуск нового механизма поддержки инвестиций со стороны государства – заключение соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК).

Правительство РФ озвучило, что в текущем году предполагается к заключению не менее 20 соглашений по проектам на 900 млрд рублей, к 2024 года – не менее 1000 соглашений на 14,1 трлн рублей.

Данный прогноз по объему привлекаемых инвестиций имеет положительную тенденцию, поэтому ТПП РФ видит целесообразным наращивать заключение соглашений о СЗПК и развивать государственно-частное партнерство.

Полагаем, что реализация инфраструктурных проектов с участием бюджетных ассигнований и государственно-частного партнерства должна обеспечить существенное увеличение вклада инвестиций в экономический рост, стать основой для повышения инвестиционной привлекательности.

## **9. Дефицит федерального бюджета**

Анализ структуры источников финансирования дефицита федерального бюджета показывает, что основным источником на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов остаются внутренние государственные заимствования Российской Федерации, из них основную долю занимают заимствования в форме государственных ценных бумаг Российской Федерации, выраженных в рублях.

За счет данного источника планируется не только компенсировать недостаточный объем доходов федерального бюджета для финансирования планового объема расходов федерального бюджета, но и осуществлять расчеты с внешними кредиторами: по государственным кредитам: (-)234,6 млрд. рублей в 2021 году, (-)183,8 млрд рублей в 2022 году, (-)197,5 млрд рублей в 2023 году. Государственные ценные бумаги рассматриваются Минфином России как основной инструмент мобилизации временно свободных денежных средств на финансовом рынке с целью безинфляционного финансирования дефицита федерального бюджета и финансирования национальных проектов и государственных программ РФ в запланированном объеме.

Такой подход к выбору источников финансирования дефицита федерального бюджета, полагаем, оправдан в условиях существующих для России ограничений доступа к ресурсам на внешних финансовых рынках и снижения ключевой ставки Банка России.

Внутренние государственные заимствования становятся оптимальным источником финансирования дефицита федерального бюджета, поскольку они позволяют финансировать общегосударственные потребности и исполнять платежные обязательства с минимальными затратами при разумной степени риска. При этом облигации федеральных займов могут оказать положительное влияние на уровень долгосрочных процентных ставок в экономике, выполняя роль безрискового ликвидного актива на финансовом рынке.

Однако для размещения и обслуживания такого объема государственных внутренних заимствований необходимо активно развивать розничный сегмент финансового рынка и эмитировать государственные ценные бумаги с различными условиями выпуска для удовлетворения спроса специфических потребностей разных категорий внутренних инвесторов, прежде всего долгосрочных институциональных инвесторов:

негосударственных пенсионных фондов и страховщиков жизни, а также банков и розничных инвесторов.

## **10. Поддержка транспортной отрасли**

Отрасль авиаперевозок является одной из наиболее пострадавших отраслей экономики от коронавирусного кризиса: по итогам 2020 года авиакомпании могут понести убытки в размере 250-300 млрд рублей из-за уменьшения пассажиропотока. Проектом бюджета предполагается в 2021 году сократить субсидии на внутренние авиаперевозки относительно сумм, выделенных на 2020 год. Так, на субсидии авиакомпаниям в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению в ближайшие три года планируется выделять по 3,8 млрд рублей в год.

В федеральном бюджете 2020 года на эти цели было предусмотрено 5,8 млрд рублей. Данные субсидии поддерживали перелеты из европейской части страны на Дальний Восток, в Крым и Калининград. Господдержка авиаперевозок между регионами в обход Москвы на 2021 год заложена в размере 7,7 млрд рублей (в 2020 году авиакомпаниям было предусмотрено 8,3 млрд рублей на эти цели).

Предлагаем предусмотреть в проекте бюджета на 2021 год субсидии в размере 23,6 млрд. рублей на частичную компенсацию расходов авиаперевозчиков в результате падения объемов пассажирских воздушных перевозок вследствие распространения коронавирусной инфекции.

Субсидии будут направлены на компенсацию части расходов авиакомпаний на оплату труда авиационного персонала, на лизинговые платежи и аэропортовые расходы в части оплаты стоянки простаивающих воздушных судов.

## **11. Выставочно-ярмарочная и конгрессная деятельность**

В условиях преодоления кризиса пандемии наличие у региональных предприятий целевой финансово-кредитной поддержки в виде субсидий открывает возможность участия в выставках, которые помогают создавать необходимые условия для стимулирования местного производства, продвижения продукции и новых технологий, формирования связей различного уровня, создания новых рабочих мест.

Предлагаем предусмотреть в расходной части проекта федерального бюджета средства для поддержки региональных предприятий по участию в международных выставках на территории Российской Федерации.

Предлагаем источник такого маневра расходов: за счет перераспределения части расходов со статей «Общегосударственные вопросы», в частности, государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (увеличение в 2021 году с 1 трлн. 359 млрд до 1 трлн 601 млрд рублей) или непрограммных направлений деятельности (например, направления «Реализация функций иных федеральных органов государственной власти», рост в 2021 году с 849 млрд до 1 трлн. 271 млрд. рублей).