**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**высшего образования**

 **«Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»**

# **C:\Documents and Settings\karina\Рабочий стол\герб_центра 5.jpg**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова**

**на проект** **федерального закона № 201614–8**

**«О** **федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»**

 Экспертное заключение на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (далее – законопроект, проект федерального бюджета) подготовлено на основе текста законопроекта и пояснительной записки к нему, Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов (далее − Основные направления), Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов (далее – прогноз СЭР), других материалов к законопроекту [[1]](#footnote-1).

Особенностью параметров проекта федерального бюджета на очередной бюджетный цикл является его формирование в условиях сложной геополитической ситуации и беспрецедентного санкционного давления, обусловивших изменение сценарных показателей развития российской экономики в сравнении с их значениями в Федеральном законе № 390-ФЗ от 06.12.2021 г. В этой связи особое внимание при подготовке заключения уделялось: сбалансированности параметров проекта федерального бюджета, их соответствие прогнозу СЭР и рискам в среднесрочном периоде; нацеленности инструментов законопроекта на достижение национальных целей развития, обозначенных в Указе Президента Российской Федерации[[2]](#footnote-2); достаточности предусмотренных в законопроекте мер по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций; наличию дополнительных финансовых резервов и методов обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

Законопроект разработан на основе базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, учитывающего текущую макроэкономическую ситуацию на внутреннем и внешних рынках, а также с соблюдением всех необходимых требований к структуре и содержанию проекта закона о федеральном бюджете, отраженных в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Оценка основных положений законопроекта и сопровождающих его материалов показала, что наряду с его традиционными стратегическими приоритетами, такими как безусловное выполнение социальных обязательств перед российскими гражданами, расширение необходимой для экономики инфраструктуры, повышение ее технологического уровня, в предстоящем бюджетном цикле обозначены новые приоритетные задачи, среди которых ⎯ обеспечение безопасности государства и боеготовности вооруженных сил, сохранение финансовой поддержки субъектов Федерации и интеграция новых регионов. Все заявленные приоритеты нашли отражение в бюджетных проектировках.

Более подробная оценка особенностей и ключевых параметров федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов представлена в последующих разделах заключения.

1. ***Анализ ключевых параметров и рисков проекта федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов***

В основе формирования параметров федерального бюджета на 2023–2025 годы в законопроекте лежит базовый вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, который предусматривает сохранение на протяжении всего прогнозного периода основного перечня ограничительных мер, принятых иностранными государствами в отношении России. В этой связи прогноз параметров федерального бюджета в законопроекте основан, с одной стороны, на скорректированных в сторону снижения показателей экспортно-импортных операций, а также объемов добычи нефти и газа в 2023 и 2024 годы в сравнении с утвержденными в эти периоды их значениями в Федеральном законе № 390-ФЗ от 06.12.2021 г. ввиду вступления в силу с конца 2022 – начала 2023 годов новых санкционных ограничений на экспортуглеводородов и ограниченных возможностей по оперативной переориентации значительных объемов экспортных поставок; с другой – на более оптимистичных ценовых конъюнктурных факторах по причине сжатия предложения на рынке углеводородов в совокупности с ограничивающим предложение нефти решением ОПЕК+ о сдержанном повышении добычи, не обеспечивающим полного замещения выпадающих российских поставок, а также на более высоких в номинальном выражении показателях внутреннего развития российской экономики.

Разнонаправленная динамика макроэкономических показателей формирования параметров федерального бюджета обуславливает одновременно как возможность получения дополнительных доходов, прежде всего, ненефтегазовых (за счет опережающего роста номинальных показателей ВВП, прибыли прибыльных организаций, фонда оплаты труда в сравнении с их ожидаемыми значениями в 2022 году), так и вероятность возможного выпадения доходов, прежде всего, - нефтегазовых (за счет сокращения объемов добычи и экспорта углеводородов, укрепления курса рубля к доллару).

В этой связи для обеспечения сбалансированности федерального бюджета законопроект предусматривает корректировку «бюджетных правил» и реализацию контр-циклических мерпо обеспечению финансовой стабильности и содействию адаптации российской экономики к отмеченным выше негативным условиям.

Оценка конструкции и параметров проекта федерального бюджета в 2023–2025 годы позволила выявить следующие их особенности.

1. *Сокращение параметров федерального бюджета в относительном и в реальном выражении с учетом переоценки текущей макроэкономической ситуации*. Взятый за основу вариант прогноза предполагает снижение доходов федерального бюджета за три года на 2,6 процентов относительно ВВП к их уровню в 2022 году, а расходов - на 2,8 процентов к ВВП, т.е. расходы сокращаются быстрее доходов (Рис. 1). Накопленная в течение 2023–2025 годов динамика роста как доходов, так и расходов свидетельствует о том, что в номинальном выражении они останутся примерно на уровне 2022 года. В реальном выражении с учетом суммарного за 3 года роста инфляции (более 14 процентов) расходы федерального бюджета за 2023–2025 годы снизятся больше, чем его доходы (соответственно на 12,4 % и на 11,9%) – таблица 1.

*Рисунок 1 – Динамика параметров федерального бюджета в 2021–2025 годы относительно ВВП, в %*

*Источник: Составлено на основе данных законопроекта*

*Таблица 1 – Динамика изменения параметров федерального бюджета в 2023–2025 годы, в %*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2022 год (оценка\*) | 2023 год | 2024 год | 2025 год | Всего за 3 года, в т.ч. |
| Законо-проект | % к 2022 г. | Законо-проект | % к 2023 г. | Законо-проект | % к 2024 г. | в номинальном выражении | в реальном выражении |
| 1 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |  |  |
| **Доходы, всего**  | **27 693,1** | **26 130,3** | **94,4%** | **27 239,8** | **104,2%** | **27 979,4** | **102,7%** | **101,0%** | **88,2%** |
| *%% к ВВП* | *19,0* | *17,4* | **-** | *17,1* | **-** | *16,4* | **-** |  |  |
| **Расходы, всего**  | **29 006,2** | **29 055,6** | **100,2%** | **29 432,5** | **101,3%** | **29 243,7** | **99,4%** | **100,9%** | **87,6%** |
| *%% к ВВП* | *19,9* | *19,4* | **-** | *18,4* | **-** | *17,1* | **-** |  |  |
| Инфляция (ИПЦ), % к декабрю пред. Года | **12,4%** | **5,5%** | **-** | **4%** | **-** | **4%** | **-** | **14,1%** | **-** |

*Источник: Составлено на основе данных законопроекта*

Опережающее сокращение расходов над доходами в реальном и относительном выражении обеспечит снижение дефицита федерального бюджета в процентах к ВВП с 2-х до 0,7 процентов (или с 2,9 до 1,3 трлн руб.), что, на наш взгляд, обеспечит устойчивость государственных финансов в условиях повышенной волатильности российского финансового рынка. Указанные тенденции вместе с тем отражают определенное снижение степени активности бюджетного вмешательства в экономику в прогнозном периоде после принятых в 2022 году масштабных стабилизационных мер в рамках противодействия санкционному давлению для поддержания деловой и инвестиционной активности в российской экономике.

1. *Формирование федерального бюджета во всех трех отчетных периодах прогнозного бюджетного цикла с дефицитом с постепенным его сокращением к концу анализируемого периода*. В сравнении с утвержденными в Федеральном законе № 390-ФЗ от 06.12.2021г. параметрами федерального бюджета в 2023 и 2024 годыего профицитное сальдо в 2023 году (около 300 млрд руб.) изменено на дефицит около 3-х трлн руб.; в 2024 году размер дефицита федерального бюджета соответственно увеличен с 523 млрд руб. до 2,2 трлн руб. В 2025 году прогнозируемое значение дефицита федерального бюджета в сравнении с его запланированным показателем в Бюджетном прогнозе до 2036 года превышен всего на 91 млрд руб. Значительное увеличение дефицита федерального бюджета вызвано *существенным опережающим номинальным ростом бюджетных расходов* в сравнении с их утвержденными значениями в Федеральном законе № 390-ФЗ от 06.12.2021г. на 2023 и 2024 годы и в Бюджетном прогнозе до 2036 года – на 2025 год. Если за трехлетний прогнозируемый период 2023–2025 годов доходы федерального бюджета в законопроекте в сравнении с ранее утвержденными их значениями увеличатся на 13 процентов, то его расходы - почти на 35 процентов (рис. 2).

*Рисунок 2 – Сравнение прогнозных и утвержденных параметров федерального бюджета в 2023–2025 годы*

*Источник: Составлено на основе данных в пояснительной записке к законопроекту*

Одновременно на фоне прогнозируемой отрицательной динамики ВВП в 2023 году и меньших, чем ожидалось, темпов его роста в 2024 годы в сравнении с первоначальными проектировками в Федеральном законе № 390-ФЗ от 06.12.2021г. уровень бюджетного дефицита по отношению к ВВП повысится в 2023 и 2024 годы соответственно с -1,1 до -2 процентов и с -0,9 до -1,4 процента. К 2025 году дефицит федерального бюджета снизится до уровня менее 1 процента, что свидетельствует о контролируемой сбалансированности федерального бюджета в пределах безопасных уровней.

1. *Изменение конструкции «бюджетных правил» с фиксацией базовых нефтегазовых доходов в абсолютном значении и увеличением размера структурного первичного дефицита*. Так, в законопроекте предусмотрена фиксация объема нефтегазовых доходов федерального бюджета в течение всего предстоящего бюджетного цикла на уровне 8 трлн руб. (что на 500 млрд руб. выше запланированного в первоначальном проекте Основных направлений их уровня) для обеспечения стабильности бюджетных расходов. С учетом снижения предсказуемости ценовой конъюнктуры на продукты отечественного нефтегазового экспорта, а также показателей добычи и экспорта энергоресурсов в условиях усиления нефтяного эмбарго определение базовых нефтегазовых доходов в абсолютном выражении представляется обоснованным и целесообразным. Кроме того, установление их базового объема на уровне 8 трлн руб., что более чем на 30% превышает их объем в 2022 году, обусловливает возможность формирования резерва для финансирования дополнительных бюджетных расходов с целью поддержания российской экономики и граждан. Временное изменение принципов балансировки федерального бюджета с ростом объемов структурного первичного дефицита. Изменения касаются превышения предельных объемов финансирования расходов в сравнении с их объемом при действующей конструкции «бюджетных правил» на сумму квази-бюджетных операций, финансируемых за счет источников финансирования дефицита бюджета, прежде всего, за счет Фонда национального благосостояния (ФНБ) и государственных заимствований, и как следствие - рост отрицательного сальдо структурного первичного баланса (таблица 2). Это стало возможным в связи с принятием решения о временном отступлении от бюджетного правила на период 2023–2024 годов в связи с внешними вызовами для российской экономики, в результате чего на финансирование дополнительных расходов будут использованы дополнительные нефтегазовые доходы, зачисляемые в ФНБ, в том числе и ранее накопленные в нем доходы. Обоснованием такого отступления, как следует из пояснительной записки к законопроекту, является необходимость обеспечения финансовой и ценовой стабилизации в российской экономике, устойчивость рынка труда и доходов наиболее уязвимых категорий граждан, снижение экономических потерь в переходный период перестройки хозяйственных связей.

*Таблица 2 - Показатели структурного первичного баланса федерального бюджета
в 2022–2025 годы*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** |
| **ДОХОДЫ** | **27 693,10** | **26 130,30** | **27 239,80** | **27 979,40** |
| *%% ВВП* | *19* | *17,4* | *17,1* | *16,4* |
| Нефтегазовые доходы *(НГД)* | 11 666,20 | 8 939,00 | 8 656,30 | 8 488,50 |
|  *базовые НГД* | *6 563,60* | *8 000,00* | *8 000,00* | *8 000,00* |
|  *%% ВВП* | *8* | *6* | *5,4* | *5* |
| Ненефтегазовые доходы | 16 027,00 | 17 191,30 | 18 583,50 | 19 490,90 |
|  *%% ВВП* | *11* | *11,5* | *11,6* | *11,4* |
| **РАСХОДЫ** | **29 006,20** | **29 055,60** | **29 432,50** | **29 243,70** |
| *%% ВВП* | *19,9* | *19,4* | *18,4* | *17,1* |
| *в т.ч. Расходы на обслуживание государственного долга* | 1 403,36 | 1 519,32 | 1 625, 16 | 1 878,28 |
| **ПЕРВИЧНЫЙ СТРУКТУРНЫЙ****БАЛАНС** | **-5 012,30** | **-2 900,00** | **-1 600,00** | **0** |
| *%% ВВП* | *-3,4* | *-1,9* | *-1* | *0* |
| СТРУКТУРНЫЙ БАЛАНС, РАССЧИТАННЫЙ ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ БЮДЖЕТНОМУ ПРАВИЛУ | -5 012,24 | -2 344,98 | -1 223,84 | 125,48 |
| *Отклонение структурного баланса от действующего бюджетного правила* | -0,10 | -555,00 | -376,20 | 125,50 |
| НЕНЕФТЕГАЗОВЫЙ БАЛАНС | -12 979,2 | -11 864,2 | -10 849,0 | -9 752,8 |
| *%% ВВП* | *-8,9* | *-7,9* | *-6,8* | *-5,7* |
| **БАЛАНС** | **-1 313,10** | **-2 925,30** | **-2 192,60** | **-1 264,30** |
| *%% ВВП* | *-0,9* | *-2* | *-1,4* | *-0,7* |

*Источник: Составлено на основе данных в пояснительной записке к законопроекту*

В целом такое временное отступление от «бюджетного правила» следует оценить положительно, так как данная мера позволит через расходы федерального бюджета обеспечить необходимое стимулирование бизнеса и граждан в указанных выше целях. Обратной стороной такой меры может явиться быстрое исчерпание средств в ФНБ, объем которого будет оценен далее. Вместе с тем следует позитивно оценить существенное повышение сбалансированности федерального бюджета к концу прогнозного бюджетного цикла с возвратом к принципам «бюджетных правил» и выходом на первичный структурный профицит бюджета к 2025 году.

1. *Значительное сокращение* в 2023 году (на 23,4% или на 2% к ВВП) *нефтегазовых доходов федерального бюджета* к их уровню в 2022 году (несмотря на повышение ставок НДПИ на газ природный и усиления налогообложения нефтяной отрасли) с сохранением отрицательной их динамики до конца прогнозного бюджетного цикла. В целом прогнозируемое сокращение нефтегазовых доходов федерального бюджета за 3 года составит более 27% или 3 % ВВП. Одновременно *динамика ненефтегазовых доходов прогнозируется с ежегодным номинальным ростом* на уровне 7–8% в 2023–2024 годы 5% в 2025 году или в среднем на уровне 11,5% к ВВП ежегодно. Накопленный номинальный рост указанной группы доходов за три года бюджетного цикла составит 21,6%, а их доля в совокупных доходах федерального бюджета вырастет с 59 до почти 70%. Не в последнюю очередь рост ненефтегазовых доходов федерального бюджета обусловлен усилением их фискальной функции в части увеличения ставок и повышающих коэффициентов по НДПИ на нефть, индексации ставок отдельных видов акцизов, установление повышенной ставки НДПИ и вывозной таможенной пошлины на уголь и удобрения и др. Таким образом, в структуре доходов федерального бюджета прослеживается устойчивая тенденция вытеснения нефтегазовых доходов ненефтегазовыми.
2. *Существенное изменение структуры расходов федерального бюджета и их приоритетов*. В сравнении с 2022 годом в 2023 году *значительно (на 26% или более чем на 1,9 трлн руб.) увеличены расходы на военно-силовой блок* (по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» соответственно на 43 и 49 процентов) при общей динамике роста совокупных расходов федерального бюджета на 5,2 процента. Кроме указанных расходов, существенно возрастают расходы по направлениям «Социальная политика» (на 890 млрд руб. или на 13,8%, в том числе за счет индексации ряда социальных выплат населению, прежде всего, пособий семьям с детьми) и «Обслуживание государственного долга» (116 млрд руб. или на 8,3%). Незначительный рост (ниже общей динамики расходов и уровня инфляции) в 2023 году предусмотрен также по направлениям «Образование» (на 43,6 млрд руб. или на 3,3%) и «Межбюджетные трансферты» (на 25,3 млрд руб. или 2,4%). По остальным 8 из 14 направлений расходов федерального бюджета предусмотрено сокращение их финансирования. Наибольшее сокращение в абсолютном выражении в 2023 году в сравнении с 2022 годом запланировано по таким направлениям, как «Национальная экономика» (на 804 млрд руб. или на 8,6%) и «Общегосударственные вопросы» (на 635 млрд руб. или на 24,1%) за счет сокращения финансирования стимулирующих и антикризисных мер. Следует отметить и сокращение расходов по направлению «Здравоохранение» в предстоящем бюджетном цикле на 4,1% или на 64 млрд руб. к их уровню в 2022 году. Таким образом, в структуре расходов федерального бюджета в 2023 году прослеживается *перераспределение в пользу условно-непроизводительных направлений.*
3. *Снижение доли программных расходов федерального бюджета в общем их объеме.* За 3 года удельный вес расходов на финансирование государственных программ снизится с 78,3% в 2022 г. до 69,4% в 2025 году. При этом динамика программных расходов в 2023 и 2025 годах показывает отрицательные значения (снижение к предыдущему году соответственно на 9,1 и 2,8 процентов), что противоречит поставленной в Бюджетном прогнозе цели довести уровень расходов на финансирование государственных программ в общих расходах федерального бюджета до 93,4 и 93,6 процентов в 2023 и 2024 годах соответственно. В отношении расходов на реализацию национальных проектов также отмечается снижение их относительной доли в общих расходах федерального бюджета в 2023 году почти до 9,75% процентов (против 10,94% в 2022 году) за счет сокращения абсолютных объемов их финансирования на 9,8%. В сравнении с июньским вариантом Основных направлений финансирование расходов на национальные проекты также снижено на 2% в 2023 году и на 3% в 2024 году (в 2025 году финансирование национальных проектов в Основных направлениях и Пояснительной записке не предусмотрено).
4. *Существенное увеличение в законопроекте объёма привлекаемых источников финансирования дефицита* в сравнении с их проектируемой величиной в первичном варианте Основных направлений и ожидаемым объемом по итогам 2022 года (более чем на 84% и более чем в 2,2 раза соответственно). Это обусловлено модификацией параметров «бюджетных правил», предполагающих наличие дополнительных источников финансирования бюджетных обязательств в объеме 2-х трлн руб. Вместе с тем, в Пояснительной записке к законопроекту наблюдаются существенные расхождения в значениях привлечения средств посредством эмиссии государственных ценных бумаг, используемых дополнительных нефтегазовых доходов из ФНБ и некоторых других источников в сравнении с их величиной, представленной в новом варианте Основных направлений. Если ориентироваться на проектировки источников финансирования дефицита федерального бюджета в Пояснительной записке, то большая их часть (или около 3-х трлн руб.) в 2023 году приходится на накопленные средства из ФНБ. В связи с приостановкой «бюджетных правил» на период до 2025 года, а также увеличением расходов, связанных с поддержкой экономики и граждан в условиях геополитического и санкционного давления, пополнение Фонда национального благосостояния за счет дополнительных нефтегазовых доходов в 2023 году не планируется, что в целом является обоснованным шагом. С другой стороны, это приведет *к резкому сокращению накопленных суверенных резервов в ФНБ*, объем которого в относительном выражении уже начиная с 2024 года снизится до уровня ниже 5%, а к концу 2025 года – ниже 4-х процентов ВВП. В этой связи в 2024–2025 годы роль накопленных суверенных резервов в качестве источника финансирования резко снижается, уступая место государственным займам. Чистое сальдо последних (т. е. объем привлеченных средств за вычетом средств на погашение) составит к концу 2025 года 2 трлн руб.
5. *Продолжение умеренного роста объемов государственного долга за счет государственных внутренних заимствований в пределах безопасных целевых значений* (мнее 20% к ВВП) с установлением в 2023–2024 годы более высоких абсолютных лимитов для государственного внутреннего долга в сравнении с предыдущим бюджетным циклом. Анализ показателей государственного долга Российской Федерации позволяет оценить долговую политику на федеральном уровне как взвешенную и обоснованную. В условиях повышенных процентных и валютных рисков увеличение доли облигаций с постоянным купонным доходом и дальнейшее сокращение доли государственных внешних займов в структуре обязательств видится нам обоснованным и целесообразным.
6. *В сфере инструментария реализации межбюджетных отношений следует позитивно оценить повышение прозрачности межбюджетных трансфертов* в части перевода иных межбюджетных трансфертов в формат субсидий с установлением четких правил их предоставления, а также усиление инвестиционной направленности межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, повышение финансовой самостоятельности субъектов Федерации при использовании трансфертов на цели инфраструктурного развития.
7. ***Оценка источников доходов федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов и их соответствия сценарным условиям прогноза социально-экономического развития***

Доходы федерального бюджета в прогнозируемом бюджетном цикле 2023–2025 годов сформированы с учетом воздействия негативного влияния на них следующих внешних факторов:

* усиление санкционного давления со стороны недружественных стран, в т. ч. введение нефтяного эмбарго на экспорт углеводородов;
* замедление роста мировой экономики (снижение темпов роста мирового ВВП до 2,9% в 2023 году с последующим постепенным увеличением до 3,4% в 2024 и 2025 годах соответственно, а также повышенный мировой инфляционный фон - около 8,3% и 5,7% в 2022–2023 соответственно);
* вынужденное сокращение импорта основных российских сырьевых товаров ввиду нарушения логистических цепочек, ограничения внешней торговли, затруднений в закупках и сырья, и комплектующих, объявления о прекращении поставок ряда зарубежных товаров на российский рынок и ухода с него ряда ведущих иностранных компаний.

 Ввиду отмеченных выше негативных факторов в проекте федерального бюджета на 2023–2025 годы прогнозируется уменьшение доходов федерального бюджета в номинальном выражении в первый год бюджетного цикла на 5,6 процента относительно ожидаемой оценки их исполнения в 2022 году. Действие неблагоприятных макроэкономических факторов прежде всего отразится на сокращении прогнозируемых нефтегазовых доходов федерального бюджета: на 2,4 трлн руб. в 2023 году, 261 млрд руб. в 2024 году, и 408 млрд руб. в 2025 году. Главными факторами неблагоприятной динамики указанной группы доходов федерального бюджета стало изменение цен на энергоносители и обменного курса рубля (82,5%, 46,3% и 98,4% выпадающих доходов федерального бюджета в 2023–2025 годах соответственно). Кроме того, изменение объемов добычи, переработки и экспорта нефти и газа согласно пояснительной записке на законопроект снизит нефтегазовые доходы федерального бюджета только в 2023 году на 426 млрд руб., после чего в 2024 и 2025 годах прогнозируется положительное влияние указанных факторов за счет постепенного восстановления их положительной динамики на рост нефтегазовых доходов на 57 и 112 млрд рублей соответственно.

Несмотря на то, что в законопроекте прогнозные объемы доходов федерального бюджета в 2023 и 2024 году были увеличены по сравнению с их значениями в указанные периоды в Законе №390-ФЗ[[3]](#footnote-3) (на 2,3% и на 5,5% соответственно), их уровень не превысит ожидаемых фактических показателей доходов 2022 года. Только в 2025 году прогнозируемый номинальный объем доходов федерального бюджета окажется выше их ожидаемого объема в 2022 году; при этом их рост по сравнению с 2024 годом должен составить 2,7%.

 Прогнозируемый номинальный рост доходов в течение 2024 и 2025 годов, как следует из пояснительной записки, будет обусловлен как внутренними макроэкономическими факторами, так и определенными изменениями в налоговом законодательстве, предполагающими повышение налоговой нагрузки на предприятия сырьевого сектора, а также традиционно в части налогообложения подакцизной продукции. К макроэкономическим факторам, прогнозируемая динамика которых позитивно скажется на росте доходов федерального бюджета, будут относиться:

* повышение номинального объема ВВП в сравнении с его значениями в Законе №390-ФЗ на 5,7 и 5,4 процентов в 2023-2024 годы соответственно (несмотря на скорректированную в сторону понижения динамику его роста);
* рост объемов прибыли прибыльных организаций (на 36,1 и 36,6% процентов соответственно),
* рост реальных заработных плат (+2,6% в 2023 г., + 2,9% в 2024 г., +2,8% в 2025 г.) и реальных располагаемых доходов населения (+1,6% после -2,2% годом ранее).

В пояснительной записке к законопроекту позитивное влияние указанных факторов на доходы федерального бюджета обосновано благоприятным влиянием реализованного в 2022 году комплекса мер экономической политики, направленных на содействие адаптации российского бизнеса к происходящим структурным изменениям и внешним шокам, а также действием стимулирующих программ для населения России. Вместе с тем, не отрицая важности и своевременности введенных экономических мер и их благоприятного влияния на экономику и население, по нашему мнению, в прогнозируемой динамике прибыли прибыльных организаций, а таже в темпах роста реальных располагаемых доходов населения в указанные периоды недостаточно учтены риски негативного отложенного влияния международных санкций, как ранее введенных, так и предстоящих к введению декабре 2022 - феврале 2023 годов, существенного ослабления инвестиционной активности бизнеса ввиду усиливающейся экономической неопределенности и сжатия внутреннего спроса населения. Реализация указанных рисков в большем объеме, чем заложено в параметры прогноза СЭР, может привести к большему объему выпадающих доходов федерального бюджета и необходимости их замещения государственными займами.

Общий эффект влияния макроэкономических факторов дифференцирован по различным группам статей доходов федерального бюджета. В отношении налоговых и таможенных платежей, относящихся к группе нефтегазовых доходов, он отрицательный и составляет за 3 года бюджетного цикла соответственно -2,4 трлн руб., -0,25 трлн руб. и – 0,41 трлн руб. (в совокупности – более 3-х трлн руб. за 3 года). При этом, если в предыдущие периоды наибольшее влияние на объем нефтегазовых доходов оказывало изменение средней мировой цены на нефть сырую марки "Юралс", величина экспортной цены на газ природный, а также обменный курс доллара США к рублю, то в текущем и прогнозном периодах набольшая зависимость их поступлений наблюдается от изменения объемов добычи и экспорта углеводородов (рис. 3). В отношении налоговых и таможенных платежей, относящихся к группе ненефтегазовых доходов, эффект влияния положительный и составляет за 3 года бюджетного цикла соответственно более 1 трлн руб., 0,98 трлн руб., и 0,91 трлн руб. (в совокупности – около 2,9 трлн руб. за три года).

*Рисунок 3 - Наиболее значимые факторы, определяющие изменение нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023–2025 годах*

*Источник: Составлено на основе данных пояснительной записки к законопроекту*

К ключевым законодательным факторам, оказывающим наибольшее влияние на поступления нефтегазовых доходов федерального бюджета, относятся: повышение ставок НДПИ на нефть и газовый конденсат и отрицательного акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, а также снижение ставки вывозной таможенной пошлины на нефть и нефтепродукты в рамках завершения «налогового маневра»; повышение ставки экспортной пошлины и акциза на природный газ; корректировка коэффициентов к ставке НДПИ на нефть. Действие указанных факторов на доходы федерального бюджета оценивается в пояснительной записке к законопроекту в положительном значении и составляет за трехлетний период в совокупности более 1 трлн руб. Однако указанные меры не смогут компенсировать выпадающие нефтегазовые доходы бюджета вследствие негативного действия макроэкономических факторов (сокращение добычи и экспорта нефти и газа, а также прогнозируемое постепенное снижения цен на нефть). В результате наблюдается сокращение нефтегазовых доходов на всем прогнозируемом периоде бюджетного цикла (рис. 4). Прогнозные значения нефтегазовых доходов в 2023 году будут ниже ожидаемых в 2022 году на 23,4%, в 2024 и 2025 годах ожидается уменьшение объема нефтегазовых доходов на 3,2% и 1,9% соответственно.

*Рисунок 4 - Динамика нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023–2025 годы*

*Источник: Составлено на основе данных пояснительной записки к законопроекту*

Несмотря на устойчивое сокращение нефтегазовых доходов федерального бюджета в прогнозном бюджетном цикле, с учетом модификации «бюджетного правила», в законопроекте запланированы дополнительные доходы, которые составят соответственно 939,0 млрд рублей в 2023 году, 656,3 млрд рублей в 2024 году и 488,5 млрд рублей в 2025 году.

На поступления налоговых и таможенных платежей в составе ненефтегазовых доходов будут оказывать существенное влияние следующие изменения налогового законодательства: установление повышенной вывозной таможенной пошлины на уголь и удобрения с 2023 года, введение повышенной налоговой ставки по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, для ряда организаций, производящих газ природный в сжиженном состоянии, начало обложения НДФЛ доходов по вкладам в 2023 года, индексация акцизов на табачную и никотин-содержащую продукцию, поэтапным завершением действия нулевых ставок ввозных таможенных пошлин/тарифных льгот на ввоз товаров критического импорта и др. (рис. 5). Действие указанных факторов будет оказывать разнонаправленное влияние на ненефтегазовые доходы федерального бюджета, обеспечив в совокупности положительный эффект их прироста за 3 года бюджетного цикла в сумме около 627 млрд руб., уступая положительному эффекту влияния макроэкономических факторов на их объем. *Рисунок 5 - Наиболее значимые факторы, определяющие изменение ненефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023–2025 годах*

*Источник: Составлено на основе данных пояснительной записки к законопроекту*

Указанные выше тенденции в формировании различных групп доходов федерального бюджета изменят их соотношение в общем объеме доходов в прогнозируемом бюджетном цикле.

*Рисунок 6 -* *Прогноз структуры доходов федерального бюджета на 2023–2025 годы*

*Источник: Составлено на основе данных пояснительной записки к законопроекту*

Оценка соотношения нефтегазовых и ненефтегазовых доходов в проекте федерального бюджета на 2023–2025 годы, представленное на рисунке 6, позволяет судить об устойчивой тенденции превалирования последних в общем объеме доходов.

Структура нефтегазовых доходов на анализируемый прогнозный период представлена на рисунке 7. Основная доля доходов, как и в прошлые периоды, приходится на поступления от НДПИ, при этом главным образом за счет НДПИ на нефть. По прогнозу доходы от обложения нефти составят соответственно 87,5%, 85,9% и 85,1% поступлений НДПИ по углеводородам в 2023–2025 годах.

*Рисунок 7 - Прогноз структуры поступления нефтегазовых доходов в федеральный бюджет на 2023–2025 годы*

*Источник: Составлено на основе данных пояснительной записки к законопроекту*

Остальная доля приходится на поступления НДПИ по газу горючему природному и газовому конденсату. Вывозные таможенные пошлины формируются большей частью за счет обложения газа природного. На его долю по прогнозу приходится 82,9%, 100% и 100% всех вывозных таможенных пошлин в 2023–2025 годах соответственно. В 2024 и 2025 годах вывозная таможенная пошлина на природный газ становится единственным квази-фискальным платежом, взимаемым при экспорте углеводородов, доходы от которого пополняют федеральный бюджет. Такая динамика поступлений нефтегазовых доходов обусловлена планируемыми изменениями основных параметров прогноза социально-экономического развития и налогового законодательства.

 Относительно прогнозных значений ненефтегазовых доходов, наоборот, наблюдаются стабильно растущая динамика (выше темпов роста инфляции) и неизменность их структуры (рис. 8).

*Рисунок 8 - Прогноз структуры поступления ненефтегазовых доходов в федеральный бюджет на 2023–2025 годы*

*Источник: Составлено на основе данных пояснительной записки к законопроекту*

Принятые изменения в налоговом законодательстве и разовые факторы должны дополнительно увеличить объем ненефтегазовых доходов федерального бюджета 2,9 трлн руб. за 2023–2025 годы. Положительная динамика этого показателя достигается главным образом за счет:

* планируемого роста поступлений налога на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов по облигациям российских организаций, на фоне роста соответствующей налоговой базы;
* изменения поступлений НДФЛ в части превышения доходов, облагаемых по прогрессивной ставке 15%, а также за счет обложения депозитов и процентов в связи с ростом налоговой базы;
* увеличения поступлений внутреннего НДС за счет роста номинального объема ВВП;
* увеличения поступлений ввозного НДС за счет увеличения объемов импорта, изменения его структуры при положительном влиянии курса доллара США;
* увеличения поступлений акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации и ввозимым на территорию Российской Федерации посредством введения с 1 января 2023 года акциза на сахаросодержащие напитки, индексации ставок на табачную и никотин-содержащую продукцию, изменения единых розничных цен на сигареты с фильтром, индексации ставок на алкогольную продукцию, Изменение законодательства в части взимания акциза на природный газ, предусмотренного международными договорами Российской Федерации, а также улучшения администрирования этого налога.
1. ***Оценка налоговых нововведений в 2023–2025 гг. и их влияния на доходы федерального бюджета и развитие экономики***

При оценке основных направлений налоговых мер, воздействующих на доходы федерального бюджета и на стимулирование развития российской экономики на плановый период 2023-2025 гг. принималось во внимание сохранение контрциклической направленности проводимой бюджетной политики, направленной на постепенную адаптацию к 2025 году основных параметров федерального бюджета к международным санкциям и внешним шокам, а также стабилизацию налоговых условий для бизнеса в независимости от динамики цен на углеводороды.

В части прогнозируемых к реализации мер таможенно-тарифной и налоговой политики следует отметить, что основная роль в повышении номинального объема доходов федерального бюджета, прежде всего ненефтегазовых доходов, на всем горизонте бюджетного цикла 2023-2025 годов принадлежит косвенным налогам: НДС и акцизам (их доля в совокупных доходах устойчиво растет с 45,6% в 2023 году до 48,2% в 2025 году; при этом отношение поступлений от косвенных налогов к ВВП в течение всего бюджетного цикла будет стабильным на уровне 7,9%), налогам и платежам за природные ресурсы (с долей в доходах федерального бюджета 45,4% в 2023 г. с последующим ее снижением до 34,5% в 2025 г.) (рис. 9).

Проведённая выше оценка роли налоговых и таможенных платежей в формировании доходов федерального бюджета позволяет выявить фискальные мероприятия, способные существенно повлиять на уровень экономической активности различных категорий плательщиков. Выделим наиболее значимые из них.

1. Совершенствование порядка взимания косвенных налогов (совокупный рост налоговых поступлений в бюджетную систему на 54,3% к 2025 году по сравнению с 2022 годом):
* в отношении электронной торговли товарами, реализуемыми физическим лицам в целях урегулирования спорных вопросов, связанных с двойным налогообложением НДС;
* возможность предоставления банковской гарантии для лиц, осуществляющих ввоз на территорию Российской Федерации алкогольной продукции с территории государств ЕАЭС.

*Рисунок 9 - Соотношение динамики планируемых поступлений в доходную часть федерального бюджета по группам взимаемых налогов и сборов, тыс. руб*.

*Источник: Составлено на основе данных пояснительной записки к законопроекту*

1. Мероприятия стимулирующего характера по отдельным прямым налогам (совокупный рост налоговых поступлений в бюджетную систему на 32,0% к 2025 году по сравнению с 2022 годом):
* увеличение объема финансирования инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации, за счет доли собственной прибыли, направляемой на капитальные вложения;
* пересмотр норм расходов организаций на выплату компенсации за использование для служебных поездок личных легковых автомобилей и мотоциклов, учитываемых по налогу на прибыль организаций;
* введение дополнительных налоговых преференций по имущественным налогам для плательщиков, осуществляющих производство в сфере импортозамещения;
* совершенствование института налогового мониторинга в части снижения пороговых значений, расширяющих потенциальный круга его участников и др.
1. Совершенствование администрирования инвестиционных налоговых льгот в отношении донастройки функционирования ТОСЭР в ДФО, моногородах и ЗАТО (выявление фискальных параметров «сверхдоходность / контролируемые плановые и фактические финансовые показатели), ОЭЗ, СПИК, сохранение инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль (дополнительные обязательства по инвестициям, в частности расходы НИОКР).
2. ***Оценка расходов федерального бюджета на поддержку бизнеса, развитие экономики и на сохранение и развитие человеческого капитала на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов***

С целью оценки воздействия федерального бюджета на социальную сферу и экономику России проанализируем его расходы на финансирование отраслей экономики, а также расходы на сохранение и развитие человеческого капитала (расходы на социальную сферу). Оценка была проведена по открытой части расходов федерального бюджета (без учета секретных статей расходов) с группировкой отдельных разделов следующим образом: в группу расходов по финансированию развития человеческого капитала были отнесены расходы федерального бюджета по разделам «Образование», «Здравоохранение», «Культура, кинематография», «Социальная политика» и «Физическая культура и спорт»; расходы, связанные с финансированием экономики, оценивались только по разделу «Национальная экономика» (таблица 3).

Оценка общего объема расходов, связанных с финансированием экономики и социальной сферы, до 2025 года имеет положительную динамику роста, хотя в реальном выражении с учетом прогнозируемого ежегодно индекса потребительских цен они увеличатся только в 2023 году (на 6,7%). По итогам трехлетнего бюджетного цикла в реальном выражении (с учетом накопленной динамики индекса потребительских цен) указанные расходы сократятся на 1,3 процента. Вместе с тем, доля расходов, связанных с развитием экономики и социальной сферы, в общих расходах федерального бюджета увеличится в 2023 году на 5 п.п. в сравнении с ее значением в 2022 году – до 77,3%, с небольшим снижением ее до 76,8% в 2025 году.

Таким образом, более 2/3 расходов федерального бюджета (преимущественно за счет межбюджетных трансфертов Пенсионному фонду России и другим государственным внебюджетным фондам) используются на финансирование экономики и социальной сферы, что следует оценить безусловно положительно.

*Таблица 3 – Расходы федерального бюджета на сохранение и развитие человеческого капитала и финансирование экономики, млн рублей*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Направления расходов, связанные с финансированием экономики и социальной сферы | **2022\*** | **2023**\*\* | **2024\***\* | **2025\***\* |
| ВСЕГО | 19 953 456,9 | 22 472 541,9 | 22 877 612,0 | 22 456 161,2 |
| *темп роста, %* | *100%* | *112,6%* | *101,8%* | *98,2%* |
| *доля в общем объеме расходов ФБ, %* | 72,3% | 77,3% | 77,7% | 76,8% |
| *в том числе:* |   |   |   |   |
| Национальная экономика  | 3 261 278,9 | 3 415 101,4 | 3 499 457,2 | 3 520 084,1 |
| *темп роста, %* | 100,0% | 104,7% | 102,5% | 100,6% |
| *%% к ВВП* | *2,5* | *2,3* | *2,2* | *2,1* |
| *доля в общем объеме расходов ФБ, %* | *11,8%* | *11,8%* | *11,9%* | *12,0%* |
| *РАСХОДЫ НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ* | *8 554 197,8* | *10 382 593,3* | *10 399 638,4* | *10 032 145,0* |
| *темп роста, %* | *100,0%* | *121,4%* | *100,2%* | *96,5%* |
| *%% к ВВП* | *6,4* | *6,9* | *6,44* | *5,93* |
| *доля в общем объеме расходов ФБ, %* | *31,0%* | *35,7%* | *35,3%* | *34,3%* |
| *в том числе:* |  |  |  |  |
| Образование  | 1 237 380,6 | 1 363 569,4 | 1 398 138,3 | 1 202 996,5 |
| *темп роста, %* | 100,0% | 110,2% | 102,5% | 86,0% |
| *%% к ВВП* | *0,9* | *0,9* | *0,9* | *0,7* |
| *доля в общем объеме расходов ФБ, %* | *4,5%* | *4,7%* | *4,8%* | *4,1%* |
| Культура, кинематография | 177 959,3 | 195 626,60 | 203 099,00 | 170 563,50 |
| *темп роста, %* | 100,0% | 109,9% | 103,8% | 84,0% |
| *%% к ВВП* | *0,1* | *0,1* | *0,1* | *0,1* |
| *доля в общем объеме расходов ФБ, %* | *0,6%* | *0,7%* | *0,7%* | *0,6%* |
| Здравоохранение  | 1 234 574,10 | 1 431 897,90 | 1 456 795,70 | 1 472 506,90 |
| *темп роста, %* | 100,0% | 116,0% | 101,7% | 101,1% |
| *%% к ВВП* | *0,9* | *0,9* | *0,9* | *0,9* |
| *доля в общем объеме расходов ФБ, %* | *4,5%* | *4,9%* | *4,9%* | *5,0%* |
| Социальная политика  | 5 823 344,8 | 7 323 740,5 | 7 279 607,9 | 7 132 480,6 |
| *темп роста, %* | 100,0% | 125,8% | 99,4% | 98,0% |
| *%% к ВВП* | *4,4* | *4,9* | *4,5* | *4,2* |
| *доля в общем объеме расходов ФБ, %* | *21,1%* | *25,2%* | *24,7%* | *24,4%* |
| Физическая культура и спорт | 80 939,00 | 67 758,90 | 61 997,50 | 53 597,50 |
| *темп роста, %* | 100,0% | 83,7% | 91,5% | 86,5% |
| *%% к ВВП* | *0,1* | *0,1* | *0,04* | *0,03* |
| *доля в общем объеме расходов ФБ, %* | *0,3%* | *0,2%* | *0,2%* | *0,2%* |

\* Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 06.12.2021 № 390-ФЗ

\*\* данные без учета бюджетных ассигнований приложения 16 (секретно)

*Источник: составлено на основе данных Приложения 15 «Распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»*

Согласно данным законопроекта в течение прогнозного бюджетного цикла предусмотренные в федеральном бюджете объемы бюджетных ассигнований по разделу «Национальная экономика» в рамках открытой его части увеличиваются не только год к году (суммарно около 260 млрд руб. за 3 года), но и по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 390-ФЗ: в 2023 году - на 22,3 млрд руб., в 2024 году - на 130,7 млрд руб., в 2025 году по сравнению с соответствующими объемами расходов, установленными Бюджетным прогнозом, - на 248,5 млрд руб., что в целом соответствует заявленной в Основных направлениях цели решения структурных проблем и трансформации российской экономики и ее модернизации. Удельный вес открытой части расходов на национальную экономику в общих расходах федерального бюджета имеет незначительную тенденцию к росту с 2024 года (с 11,8% в 2022 году до 12,0% в 2025 году).

Однако динамика финансирования подразделов, входящих в указанное направление расходов федерального бюджета, оцененная по открытой части расходов, довольно неоднозначна. Несмотря на общий рост открытой части расходов на национальную экономику, существенное снижение расходов в нем за трехлетний период (на 143 млрд или на 34,2%) предусмотрено по подразделу «Сельское хозяйство и рыболовство» (за счет сокращения бюджетных ассигнований по федеральному проекту «Стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе»); в то же время расходы на финансирование федерального проекта «Развитие отраслей и техническая модернизация агропромышленного комплекса» в этом подразделе будут увеличиваться. Также сильное снижение расходов по данному направлению отмечается в отношении следующих подразделов: «Транспорт» - на 136,6 млрд руб. или на 31,2% за трехлетний период, «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» (за счет сокращения финансирования государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации») - на 52 млрд руб. или на 15,4% за три года цикла, «Связь и информатика» - на 41,7 млрд руб. или 42% за три года, «Исследование и использование космического пространства» - на 9 млрд руб. или на 17,3%. Указанные подразделы отвечают, с одной стороны, за технологическое развитие Российской Федерации, ее цифровизацию, с другой, – за продовольственную безопасность. В то же время в рамках указанного направления на 240 млрд руб. или на 25% за три года цикла вырастут расходы по подразделу «Дорожное хозяйство» (за счет предоставления межбюджетных трансфертов субъектам РФ на приведение в нормативное состояние автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений), что в условиях недостаточной обеспеченности регионов качественной дорожной инфраструктурой является целесообразным и необходимым.

Несмотря на номинальный рост открытой части расходов по разделу «Национальная экономика» в абсолютном выражении, удельный вес этих расходов в ВВП снижается на протяжении всего анализируемого периода. В реальном выражении с учетом накопленной за три года инфляции суммарно расходы федерального бюджета по направлению «Национальная экономика» снижаются к концу прогнозного бюджетного цикла на 5,3 процента. В условиях продолжающегося санкционного давления на Российскую Федерацию снижение объемов финансирования важнейших направлений расходов данного раздела существенно повлияют на реализацию проводимой структурной перестройки российской экономики и ее выход на траекторию устойчивого роста. Для решения этой задачи в составе расходов федерального бюджета в течение 2023 года и планового периода 2024–2025 годов по разделу «Национальная экономика» необходимо предусмотреть реализацию более масштабного пакета стимулирующих экономическое развитие мер.

Далее проведем оценку социальных расходов федерального бюджета, влияющих на сохранение и развитие человеческого капитала. Совокупные расходы федерального бюджета на социальную сферу по указанным ранее пяти направлениям по открытой части в общей сумме его расходов увеличатся в 2023 году до 35,7% по сравнению с 31,0% в 2022 году, что обусловлено увеличением публичных нормативных выплат населению, и останутся практически на том же уровне в 2024 году с небольшим его снижением к 2025 году (рис. 10).

Наибольшую долю в структуре социальных расходов федерального бюджета на сохранение и развитие человеческого капитала занимают, как и в предыдущие отчетные периоды, расходы по разделу «Социальная политика». Следует отметить, что по этому разделу в 2023 году наблюдаются наиболее значимые темпы роста – 125,8%.

В рамках данного раздела существенные объемы бюджетных ассигнований запланированы на развитие пенсионной системы Российской Федерации – 47,9% от суммы расходов по разделу и 15,6% от общей суммы расходов федерального бюджета. Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ, финансирование которых осуществляется в рамках данного раздела, увеличиваются практически по всем государственным программам, что следует оценить положительно: их номинальный рост за три года прогнозного бюджетного цикла составит более 22,5 процентов, а реальный – свыше 7 процентов.

*Рисунок 10 – Структура расходов федерального бюджета на социальную сферу*

*Источник: Составлено на основе данных Приложения 15 к законопроекту*

Анализ содержания раздела «Социальная политика» по подразделам показал, что бюджетные ассигнования по нему в течение прогнозного бюджетного цикла изменяются разнонаправленно. Так, расходы по подразделу «Пенсионное обеспечение» увеличиваются в 2023 году только по сравнению с 2022 годом, а в плановом периоде 2024–2025 годов сокращаются, но тем не менее остаются выше значений 2022 года. По подразделу «Социальное обслуживание населения» запланировано увеличение расходов в 2023 и 2024 годах. Во второй год планового периода расходы сокращаются, но остаются на уровне 2023 года. Расходы по подразделу «Социальное обеспечение населения» в 2023 году увеличиваются, в 2024 сокращаются; в 2025 вновь намечен их рост. Однако следует положительно оценить, что в течение всего прогнозного бюджетного цикла расходы по указанному направлению превышают сумму бюджетных ассигнований в 2022 году. По подразделу «Охрана семьи и детства» в первые два года прогнозного бюджетного цикла общая сумма увеличивается, в 2025 году незначительно сокращается. Вместе с тем по подразделу «Охрана семьи и детства» предусмотрены значительные средства на выплаты семьям с детьми. Так, в рамках реализации Федерального проекта «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации адресной социальной поддержки граждан» предусмотрены бюджетные ассигнования в форме субсидий на ежемесячные выплаты на детей в возрасте от трех до семи лет включительно в размере 159,6 млрд рублей.

По Федеральному проекту «Финансовая поддержка семей при рождении детей» запланированы бюджетные ассигнования на предоставление материнского (семейного) капитала, осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка, осуществление ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет в общей сумме 777,5 млрд рублей.

В целях реализации комплекса процессных мероприятий «Предоставление мер государственной поддержки семьям с детьми» в 2023 году в федеральном бюджете запланированы ассигнования на общую сумму более одного триллиона рублей (1 031,3 млрд рублей) или 3,5% общих расходов федерального бюджета.

Для реализации комплекса процессных мероприятий «Предоставление мер социальной поддержки детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа указанной категории детей, а также гражданам, желающим взять детей на воспитание в семью» в 2023 году запланировано 16,6 млрд рублей. Эти средства буду направлены на выплату единовременного пособия при всех формах устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семью.

Кроме этого, 0,2 млрд рублей предусмотрено в рамках реализации Государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на выполнение комплекса процессных мероприятий «Обеспечение инвалидов и детей-инвалидов реабилитационными и абилитационными услугами, а также техническими средствами реабилитации. Еще 14,5 млрд рублей будут профинансированы по государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» предусмотрены на субсидии на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, и субсидии на реализацию мероприятий по обеспечению жильем молодых семей. Таким образом расходы федерального бюджета на выплаты семьям с детьми увеличиваются, а это значит будут выполнены обязательства по поддержанию жизненного уровня большой части населения.

В отношении финансирования публичных нормативных расходов федерального бюджета в рамках раздела «Социальная политика» следует отметить, что в соответствии с Бюджетным прогнозом Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 29.03.2019 №558-р, финансирование базовых объемов бюджетных ассигнований и публичных нормативных обязательств должно индексироваться в соответствии с прогнозируемым уровнем инфляции. В представленном законопроекте плановые показатели 2023 года скорректированы на уровень инфляции равный 12,4%, в 2024 году - на 5,5% и на 2025 год - на 4%.

Вторым по динамике номинального и реального роста разделом социальной сферы расходов федерального бюджета после раздела «Социальная политика» являются расходы по разделу «Здравоохранение»: в 2023 году они демонстрируют рост на 16%, далее оставаясь примерно на уровне 2023 года. Но в целом накопленный их рост за три года прогнозного бюджетного цикла будет превышать накопленную за тот же период инфляцию на 4,6 процентов, что можно оценить, как положительную тенденцию. Однако по отношению к ВВП расходы по указанному разделу, несмотря на поступательный рост, останутся неизменными – 0,9%, так и не перейдя барьер в 1% ВВП.

Незначительный рост расходов по подразделу «Стационарная медицинская помощь» с 197,1 млрд руб. в 2023 году до 203,7 млрд руб. в 2004 года затем меняет тренд – в 2025 году запланировано сокращение до 200,1 млрд руб. Расходы по подразделу «Скорая медицинская помощь» увеличиваются с 7,8 млрд руб. в 2023 году до 8,5 млрд руб. в 2024 и 8,6 млрд руб. в 2025 году. Как отмечалось и в прошлогодней экспертизе проекта федерального закона о федеральном бюджете, подготовленной Университетом опыт функционирования системы здравоохранения в условиях пандемии продемонстрировал необходимость проводить серьезные научно-прикладные исследования по противодействию ее пагубному влиянию. В сложных и крайне непредсказуемых условиях, требующих постоянной исследовательской работы в сфере вирусологии, поиска новых, более действенных протоколов лечения коронавируса и др., в законопроекте запланировано снижение финансирования подраздела «Прикладные научные исследования в области здравоохранения» — с 44 млрд руб. в 2023 году до 34,7 млрд руб. в 2024 году и до 32,6 млрд руб. в 2025 году.

Оценка финансового обеспечения расходов федерального бюджета по разделу «Образование» показала, что расходы по данному направлению в 2023 году и в первый год планового периода увеличиваются на 10,2% и 2,5% соответственно, но уже в 2025 году запланировано снижение бюджетных ассигнований на 14%. В относительном выражении к ВВП их доля в течение 2023–2024 годов остается неизменной (0,9%), а затем снижается до 0,7%. Такой тренд нельзя оценить положительно. Расходы на высшее образование увеличиваются на протяжении всего анализируемого периода, однако темпы увеличения незначительные – 6% в номинальном выражении в 2024 году и только 2% в 2025 году. Таким образом накопленная динамика роста расходов федерального бюджета по разделу «Образование» в реальном выражении к концу прогнозного бюджетного цикла составит минус 3%.

В своих предыдущих заключениях на законопроекты о федеральном бюджете Университет доказательно обосновывал необходимость увеличения объемов расходов на здравоохранение и образование за счет средств федерального бюджета минимально до уровня 1,1 процента к ВВП по каждому направлению для достижения задачи более качественного состояния человеческого капитала в Российской Федерации, в том числе для обеспечения достижения таких национальных приоритетов развития, как рост продолжительности жизни населения, в т. ч. продолжительности его активной трудовой деятельности, а также рост количества работников с высшим образованием, увеличение средней заработной платы по Российской Федерации, определяющей стоимость и уровень квалификации рабочей силы.

В целом законопроект учитывает положения послания Президента Российской Федерации в отношении сохранения и развития человеческого потенциала.

1. ***Расходы федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации национальных проектов в 2023 и 2024 годы***

Национальные цели развития реализуются в рамках основных направлений, утвержденных Указом Президента России от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Указом Президента России от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Кроме того, в 2021 году разработан Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года. Следует отметить, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 09.04.2022 №628 «Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики» продление сроков реализации и планирования паспортов национальных проектов после 2024 года не предусмотрено. Таким образом, рассматриваемый проект федерального бюджета на 2023 год и плановый 2024 и 2025 годов является решающим с точки зрения достижения национальных целей развития.

На реализацию 14 национальных проектов до конца 2024 года по 3 ключевым направлениям «Человеческий капитал» (4 проекта), «Комфортная среда для жизни» (3 проекта) и «Экономический рост» (7 проектов) ежегодно предусмотрено финансирование в размере около 3 трлн рублей, что составляет около 10% от совокупных расходов федерального бюджета в плановом периоде (рис. 11).

*Рисунок 11 - Финансирование национальных проектов в 2021–2024 годы*

*Источник: Составлено на основе данных пояснительной записки к законопроекту*

Структура расходов федерального бюджета на финансирование приоритетных национальных проектов в целом соответствует выработанным приоритетам бюджетной политики. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, являющиеся неотъемлемой частью проекта федерального бюджета на будущую трёхлетку, декларируют обеспечение поддержки экономики в период адаптации и перестройки хозяйственных связей, а также содействие сохранению доверия к целостности конструкции проводимой макроэкономической политики, устойчивому развитию и структурным изменениям в экономике на среднесрочном горизонте.

Существенное изменение параметров финансирования затронет 8 из 14 национальных проектов. При этом единого тренда в динамике финансирования национальных проектов не прослеживается, все изменения объемов расходов на них носят разнонаправленный характер (табл. 4). Как и в предыдущем бюджетном цикле, развитие человеческого капитала остается важнейшим приоритетом стратегических расходов федерального бюджета, в связи с чем запланировано увеличение финансирования нацпроектов «Образование» и «Культура». В частности, по нацпроекту «Образование» расходы будут увеличены на 18% и 16% в 2023 и 2024 годах соответственно, на нацпроект «Культура» - на 26% и 7,6% соответственно в сравнении с их объемами, утвержденными в Федеральном законе №390-ФЗ.

При этом большое значение для оценки эффективности такого роста расходов имеет анализ динамики финансирования отдельных федеральных проектов в рамках указанных нацпроектов, в частности:

* в нацпроекте «Культура» более чем полуторакратный рост финансирования в 2023 году предусмотрен по федеральному проекту «Цифровая культура». В проекте «Образование» рост расходов более чем на 700% предусмотрен по федеральному проекту «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации», что связано с введением обязательного модуля патриотического воспитания в общеобразовательных и средних специальных учебных заведениях;
* нацпроекты «Демография» и «Здравоохранение» будут исполнены в ранее запланированных объемах, нацпроекты блока «Комфортная среда для жизни», а именно «Жилье и городская среда», «Безопасные дороги» и «Экология» демонстрируют разнонаправленные тенденции по периодам бюджетного цикла.
* федеральный проект «Модернизация пассажирского транспорта в городских агломерациях» предполагает увеличение расходов почти в 10 раз в 2023 году и в 6 раз в 2024 году; финансирование нацпроекта «Жилье и городская среда» будет увеличено в 2023 г. на 3,6%, а в 2024 г. на 6%. Нацпроект «Экология» предполагает сокращение ассигнований на 10–11% в рассматриваемом периоде, в первую очередь за счет снижения финансирования проектов по оздоровлению бассейнов Волги и Байкала.

В некоторой мере следствием влияния санкций по отношению к российской экономике можно считать существенное сокращение финансирования проекта «Международная кооперация и экспорт» в сравнении с ранее утвержденными объемами в паспорте проекта: в 2023 г. - на 28,5%, в 2024 г. - на 31%. В условиях необходимости приоритетного развития цифровых технологий в Российской Федерации и подготовки высоко квалифицированных кадров в IT-сфере негативно следует оценить снижение финансирования по нацпроекту «Цифровая экономика»: в 2023 г. - на 30,5%, в 2024 г. - на 39,1%, в первую очередь за счет отсутствия финансирования федерального проекта «Обеспечение доступа в Интернет за счет развития спутниковой связи» и недофинансирования проекта «Кадры для цифровой экономики»; при этом Федеральный закон №390-ФЗ предусматривал реализацию проектов в 2023-2024 гг.

При финансировании Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в 2023 г. запланировано сокращение ассигнований на 18,6%, а в 2024 г. увеличение на 19,5%.

*Таблица 4 - Динамика расходов на финансирование национальных проектов в соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» и паспортами национальных проектов*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Наименование направления / Национального проекта** | **2023** | **2024** |
| Проект закона на 2023-2025,млрд руб.  | Отклонение от паспорта нацпроектов, % | Отклонение от ФЗ № 390-ФЗ, % | Проект закона на 2023-2025,млрд руб.  | Отклонение от паспорта нацпроектов, % | Отклонение от ФЗ № 390-ФЗ, % |
| **Человеческий капитал** |
| Национальный проект "Демография" | 918,13 | ↑ 190% | 99% | 885,68 | ↑ 104% | ↓ 93% |
| Национальный проект "Здравоохранение" | 309,88 | ↑ 115% | ↑ 142% | 309,09 | ↑ 144% | ↑ 142% |
| Национальный проект "Образование" | 228,79 | ↑ 177% | ↑ 141% | 242,95 | ↑ 132% | ↑ 129% |
| Национальный проект "Культура" | 54,06 | ↑ 239% | ↑ 175% | 47,17 | ↑ 128% | ↑ 108% |
| **Комфортная среда для жизни** |
| Национальный проект "Жилье и городская среда" | 178,50 | ↓ 56% | ↓ 80% | 175,72 | ↓ 94% | 106% |
| Национальный проект "Экология" | 119,51 | ↓ 13% | ↓ 92% | 88,38 | ↓ 95% | ↓ 89% |
| Национальный проект "Безопасные качественные дороги" | 397,51 | ↓ 45% | ↑ 165% | 541,22 | ↓ 89% | ↓ 99% |
| **Экономический рост** |
| Национальный проект "Производительность труда" | 5,12 | ↓ 56% | ↓ 88% | 6,00 | ↓ 88% | ↓ 88% |
| Национальный проект "Наука и университеты" | 144,82 | ↓ 98% | ↑ 121% | 154,74 | ↓ 96% | ↑ 111% |
| Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации" | 129,26 | ↓ 51% | ↓ 67% | 126,93 | ↓ 68% | ↓ 67% |
| Национальный проект "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы" | 79,46 | ↓ 74% | 99% | 74,67 | ↑ 105% | 99% |
| Национальный проект "Международная кооперация и экспорт" | 126,43 | ↓ 56% | ↓ 73% | 157,88 | ↓ 72% | ↓ 79% |
| Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры | 129,36 | ↓ 19% | ↓ 45% | 111,54 | ↓ 89% | ↑ 125% |
| Национальный проект "Туризм и индустрия гостеприимства" | 48,18 | 100% | ↓ 87% | 47,69 | ↓ 83% | ↓ 83% |

*Источник: составлено на основе данных законопроекта, данных федерального закона от 06.12.2021 №390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» и данных паспортов государственных программ*

Негативно следует оценить существенное недофинансирование нацпроекта «Производительность труда» на уровне 10–25% от утвержденных ранее значений в 2023–2024 годах. Кроме того, актуальной проблемой является неравномерное распределение средств внутри нацпроектов между программами. Так нацпроекта «Наука и университеты» содержит Федеральный проект «Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям», финансирование по которому составит 90% от ранее заложенных в Федеральном законе №390-ФЗ, а также Федеральный проект «Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок» с объемом плановых ассигнований 155,3% и 239,3% в 2023 и 2024 годах соответственно.

В целом проведенная оценка выявила существенную корректировку и уточнение показателей бюджетных ассигнований на реализацию практически всех приоритетных национальных проектов в 2023 и 2024 годах (табл. 4). В первую очередь, это связано адаптацией экономики к новым условиям, а также с завершением реализации национальных проектов в 2024 году.

Кроме того, следует положительно оценить существенный рост исполнения национальных проектов в 2021 году, по сравнению с предыдущими периодами. Так, по состоянию на 1 января 2022 года исполнение национальных проектов в общей сложности составило 2 549 млрд рублей или 97,8 % от плановых назначений. Достигнутый уровень финансирования и исполнения национальных проектов в настоящее время обеспечивает начало структурной перестройки российской экономики. Вместе с тем сохраняются риски неполного достижения целей национального развития в связи с существенными отклонениями показателей финансирования нацпроектов от их объемов, утвержденных паспортами нацпроектов, а также от утвержденных в предыдущем бюджетном цикле проектировок.

1. ***Программная структура расходов федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов***

На достижение национальных целей развития ориентированы как национальные проекты, так и мероприятия государственных программ, реализация которых способствует достижению национальных целей в рамках Единого плана по достижению национальных целей развития на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.

Распоряжением Правительства РФ от 11.11.2010 №1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» было выделено 8 основных программных направлений развития: сохранение населения, здоровье и благополучие людей (5 программ); возможности для самореализации и развития талантов (4 программы); комфортная и безопасная среда для жизни (8 программ); достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство (8 программ); развитие науки, промышленности и технологий (8 программ); цифровая трансформация (2 программы); сбалансированное региональное развитие (6 программ); обеспечение национальной безопасности и международного сотрудничества (9 программ).

Бюджетные ассигнования, предусмотренные законопроектом на реализацию 48 из 50 государственных программ в открытой части и расходов на реализацию государственных программ в закрытой части, составляют в 2023 и 2024 годы чуть более 70% от совокупных расходов федерального бюджета (рис. 12).

Следует отметить, что несмотря на номинальное увеличение расходов на программные мероприятия в 2023 и 2024 годы в сравнении с их объемами в федеральном законе №390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и плановый период 2023–2024 годов» (на 6,6 и 5,1% соответственно), их доля в совокупных расходах существенно ниже аналогичных показателей в прошлом бюджетном цикле. Так, доля программных расходов в общих расходах федерального бюджета предусматривалась на уровне до 77,6% к 2024 году. Однако в течение 2023–2025 годов удельный вес расходов на финансирование государственных программ снизится с 82,2% в 2022 г. до 69,4% в 2025 году. При этом ежегодно доля программных расходов в 2023-2025 годах демонстрирует устойчивое снижение к предыдущему году соответственно, что противоречит поставленной в Бюджетном прогнозе на период до 2036 года цели довести уровень расходов на финансирование государственных программ в общих расходах федерального бюджета до 93,4 и 93,6% в 2023 и 2024 годах соответственно.

По структуре программные расходы в целом повторяют приоритеты финансирования национальных проектов, а именно: более 20% расходов ежегодно предусмотрено на финансирование направления «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей», т.е. на развитие человеческого капитала страны. На втором месте по объему бюджетных ассигнований находится направление «Комфортная и безопасная среда для жизни» - более 16% расходов ежегодно. Устойчивый рост финансирования ежегодно на уровне 120% наблюдается по государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» в обеспечение достижения цели выравнивания регионального развития.

*Рисунок 12 - Финансирование государственных программ в 2023–2025 годы*

*Источник: составлено по данным законопроекта*

Таким образом, увеличение бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями, заложенными в Федеральном законе №390-ФЗ, прогнозируется по 5 из 8 направлений программных расходов (рис. 13).

*Рисунок 13 - Доли финансирования по основным направлениям государственных программ в 2023–2025 годы*

*Источник: составлено по данным законопроекта*

Наибольшее увеличение расходов предусматривается по направлениям: «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (140,7%), «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» (138,6%), «Социальная поддержка граждан» (130%), «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (126,5%.), «Комплексное развитие сельских территорий» (123,7%). Наименьшая же доля ассигнований из федерального бюджета (на уровне 1,6%, 1,5% и 1,2% в 2023–2025 годы) предусмотрена по направлению «Цифровая трансформация».

Оценка прогнозируемых объемов финансирования отдельных государственных программ в федеральном бюджете в 2023 году по сравнению с их объемами в Федеральном законе № 390-ФЗ выявила увеличение расходов по 34 госпрограммам открытой части, в 2024 году – по 31 госпрограмме открытой части, и в 2025 году – по 22 госпрограммам открытой части.

Беспрецедентно кратный рост финансирования по отношению к показателям, заложенным Федеральным законом №390-ФЗ, предусмотрен в 2024 году по следующим госпрограммам: «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» (583,6%) и «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» (257,6%).

В 2025 году по отношению к показателям, заложенным в бюджетном прогнозе, запланирован существенный рост ассигнований по госпрограммам: «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» (2009%) и «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (301,9%),

Наряду с ростом финансирования расходов федерального бюджета по большинству госпрограмм были выявлены наиболее недофинансированные программные направления. На протяжении всего прогнозного периода самыми недофинансированными госпрограммами в сравнении с показателями федерального закона №390-ФЗ и Бюджетного прогноза являются: «Социально-экономическое развитие Калининградской области» (34,6%, 40,8% и 46,1% соответственно от предусмотренных плановых значений), а также «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (77,1%, 72,5% и 58,2% от плановых значений).

Анализ динамики финансирования госпрограмм в разрезе основных направлений программных расходов по темпам роста расходов к 2022 году выявил сокращение их финансирования по большинству направлений (табл. 5). В наибольшей степени за три года бюджетного цикла сокращается финансирование по госпрограмме «Цифровая трансформация», по отношению к объему финансирования, утвержденному в 2022 году: на 27,08%, 32,05% и 47,26% в 2023–2025 годах соответственно.

Рост расходов федерального бюджета по отношению к показателям их финансирования в 2022 году предусмотрен по программным направлениям «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (+4,88%, 6,66% и 8,59% к 2022 году) и «Сбалансированное региональное развитие» (+2,95%, 1,63% и 3,94% к 2022 году), что, безусловно, следует оценить положительно в непростых условиях сжатия доходных источников федерального бюджета.

*Таблица 5 - Динамика относительных изменений показателя финансирования государственных программ в 2023–2025 годы (к базисному 2022 году)*



*Источник: составлено по данным законопроекта и паспортов государственных программ.*

В то же время вызывает обеспокоенность сокращение финансирования госпрограмм по двум важнейшим для стимулирования экономического роста направлениям: «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» (в среднем на 11,88% за три года) и «Развитие науки, промышленности и технологий» (в среднем на 7,11% за три года).

Таким образом, на основе оценки приоритетов программных расходов федерального бюджета в 2023–2025 годов можно сделать вывод о необходимости более активного стимулирования расходов на развитие экономического, научного и цифрового потенциалов роста российской экономики. Сохранение ранее утвержденных объемов финансирования по указанным направлениям является крайне необходимым для сохранения и поддержания технологического потенциала экономики России в условиях сохраняющихся санкций. Считаем, что дальнейшее развитие института государственных программ посредством дальнейшего приоритетного их финансирования, совершенствование проектных принципов управления являются ключевыми мерами государственной поддержки и условием достижения национальных целей развития.

1. ***Оценка обоснованности и достаточности источников финансирования дефицита федерального бюджета, объемов государственных заимствований и параметров Фонда национального благосостояния на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов***

Проект федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов составлен с учетом планируемого превышения расходов федерального бюджета над доходами в каждом отчетном периоде бюджетного цикла. Это кардинально отличает параметры сбалансированности федерального бюджета в прогнозном периоде от их значений, утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 06.12.2021 № 390-ФЗ и предусматривающих ранее профицит федерального бюджета в указанные периоды. Изменения обусловлены введением в отношении Российской Федерации беспрецедентных санкционных ограничений по экспорту углеводородов и других ресурсов и будут сказываться в основном на сокращении нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2023–2025 годах, также, как и в предыдущем бюджетном цикле, будут являться государственные займы и средства Фонда национального благосостояния (рис.14).

При этом, согласно законопроекту, в отношении принципов балансировки федерального бюджета произошли изменения, обусловившие превышение предельных объемов финансирования расходов в сравнении с их объемом при действующей конструкции «бюджетных правил». Применяемая до недавнего времени редакция бюджетных правил не могла быть применена в условиях 2022 года.
Во-первых, установление цены отсечения в долларах США за 1 баррель нефти приводило к сильной зависимости объемов нефтегазовых доходов федерального бюджета, в т.ч. отчислений в ФНБ от конъюнктурных факторов с высокой волатильностью и степенью непредсказуемости (средние мировые цены на нефть и валютный курс доллара к рублю).

Во-вторых, использование бюджетного правила не представляется возможным ввиду необходимости осуществления дополнительных расходов федерального бюджета на реализацию антикризисных мер поддержки российской экономики, в т.ч. их финансирования за счет средств ФНБ.

В этой связи дефицит федерального бюджета во всех отчетных периодах прогнозируемого бюджетного цикла обусловлен не только ухудшением внешней экономической конъюнктуры, приводящей к выпадению части доходов федерального бюджета, но и необходимым увеличением его расходов в рамках проводимой контрциклической бюджетной политикой, направленной на поддержку наиболее уязвимых групп населения и организаций из пострадавших отраслей.

*Рисунок 14 - Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2023–2025 годах, млрд рублей*

*Источник: составлено на основе данных пояснительной записки к законопроекту*

В этих условиях предельные расходы федерального бюджета будут определены в соответствии с некоторой модификацией отдельных элементов «бюджетного правила», что позволит снизить бюджетные риски, сохранить уровень доверия инвесторов к проводимой макроэкономической политике и выйти на "безопасный" уровень функционирования экономики.

Согласно планам Минфина России, к 2025 году планируется постепенное внедрение новой редакции бюджетного правила и переход к профицитному бюджету на федеральном уровне безотносительно последствий роста долговых обязательств, обусловленных государственными заимствованиями прошлых лет.

Оценивая размер дефицита федерального бюджета в прогнозном периоде, следует отметить, что он находится на допустимом уровне (менее 3% ВВП), что означает высокую степень вероятности его преодоления к концу прогнозного бюджетного цикла. (рис. 15). Снижение отрицательного сальдо федерального бюджета в течение бюджетного цикла 2023–2025 годов обеспечивается в том числе за счет снижения отдельных его расходов.

Следует отметить, что формирование федерального бюджета на 2020–2022 годы осуществлялось также в условиях сокращения части расходов с целью выполнения принципа сбалансированности бюджета. Вместе с тем стремление обеспечить минимальный дефицит в условиях сжатия бюджетных доходов или их выпадения приводит, с одной стороны, к постоянной приостановке действий «бюджетных правил» или их модификации, с другой – к необходимости финансирования «дополнительных», хотя и необходимых расходов федерального бюджета за счет растущего объема государственных заимствований. Одновременно на федеральном уровне в отношении показателей сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации проводится довольно жесткая политика, направленная на ограничение дефицитов региональных бюджетов и как следствие - субфедеральных заимствований.

*Рисунок 15 - Первичный дефицит (-)/профицит (+) федерального бюджета*

*Источник: составлено авторами на основе данных пояснительной записки к законопроекту*

Оценка структуры источников финансирования дефицита федерального бюджета в анализируемый период, согласно данным пояснительной записки к законопроекту, показывает, что основной объем ресурсов на финансирование дополнительных расходов федерального бюджета в 2023 и 2024 году будет обеспечен за счет средств Фонда национального благосостояния, на который придется соответственно 99,2 и 59,4 процентов в источниках в указанные периоды (или 2,9 и 1,3 трлн рублей соответственно). Замещение в структуре источников финансирования дефицита федерального бюджета государственных займов средствами ФНБ в 2023 и 2024 годы является на наш взгляд обоснованным, так как в текущих условиях усиления санкционного давления на российскую экономику, с одной стороны, ухода с российского рынка гособлигаций нерезидентов и снижения инвестиционной активности российских инвесторов ввиду высокой экономической неопределенности, с другой, использование государственных займов в ранее предусмотренных объемах сопряжено с высоким риском их неразмещения на рынке.

Несмотря на то, что в 2024 и 2025 годах ожидается пополнение средств Фонда национального благосостояния за счет перечисления дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, полученных в 2023–2024 годах, в объемах 939,0 млрд рублей и 656,3 млрд рублей соответственно, его объем к концу прогнозного бюджетного цикла будет составлять менее 4-х процентов к ВВП (при прогнозируемом изначально его объеме на конец текущего бюджетного цикла более 15 процентов ВВП). Это вызывает опасения быстрого исчерпания суверенных резервов за пределами 2025 года в случае сохранения экономической турбулентности в течение долгосрочного периода.

Согласно законопроекту, планируется дальнейшее использование средств Фонда национального благосостояния на реализацию инвестиционных проектов и на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию. Следует подчеркнуть, что указанные направления использования средств Фонда полностью соответствуют установленным Бюджетным кодексом (ст. 96.10) требованиям.

Оценка объемов государственного долга Российской Федерации отражает его умеренный рост в течение всего прогнозного периода, при чем в объемах меньше, чем утвержденные его значения в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 06.12.2021 № 390-ФЗ (табл. 6). К концу бюджетного цикла объем государственного долга Российской Федерации, по предварительной оценке, не превысит 18% ВВП. Это значение существенно (на 3,5% к ВВП) ниже, чем предполагалось федеральным законом № 390-ФЗ на конец 2024 года, в то же время на 2% выше, чем запланировано в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на 2025 год[[4]](#footnote-4). Тем не менее величина государственного долга Российской Федерации будет оставаться в пределах безопасных значений (менее 20% ВВП), установленных для него в паспорте Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»[[5]](#footnote-5).

Ожидается, что в следующем бюджетном цикле государственный долг Российской Федерации продолжит увеличиваться в основном за счет роста государственного внутреннего долга с 20 814, 96 млрд руб. (15,6% к ВВП) на 1.01.2023 г. до 24 994,02 млрд руб. (14,7% к ВВП) на начало 2026 г., или на 4 179,06 млрд. руб. (на 20,1 %).

*Таблица 6 – Объем государственного долга Российской Федерации (млрд руб.)*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| Оценка | 390-ФЗ | Законо-проект | изменение, в % | 390-ФЗ | Законо-проект | изменение, в % | Законо-проект | изменение, в % |
| 1 | 3 | 5 | 6 | 7=6/5\*100 | 8 | 9 | 10=9/8\*100 | 11 | 12=11/9\*100 |
| Объем государственного долга России, всего | 23 407 | 28 765,1 | 25 368,6 | 88,19 | 31 939,7 | 27 679,0 | 86,66 | 29 939,5 | 108,17 |
| %% к ВВП | *17,6* | *20,3* | *16,9* |  | *21,1* | *17,3* |  | *17,6* |  |
| в т.ч. |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Объем внутреннего государственного долга России | 20814,96 | 23 526,72 | 20 696,96 | 87,97 | 26 342,20 | 22 804,29 | 86,57 | 24 994,02 | 109,60 |
| *%% к ВВП* | *15,6* | *16,6* | *13,8* |  | *17,4* | *14,3* |  | *14,7* |  |
| *%% к общему объему* | *88,92* | *81,78* | *81,58* |  | *82,47* | *82,38* | *99,89* |  | *109,40* |
| Объем внешнего государственного долга России | 70,0 | 71,7 | 66,6 | 92,89 | 75,7 | 68,1 | 89,96 | 68,0 | 99,85 |
| *Справочно:**ВВП* | *133 328* | *141 881* | *149 949* |  | *151 513* | *159 714* |  | *170598* |  |

*Источник: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 06.12.2021 № 390-ФЗ; законопроект, пояснительная записка к законопроекту*

В общем объеме государственного долга Российской Федерации, как и предполагается Бюджетным прогнозом и Основными направлениями, будет преобладать государственный внутренний долг Российской Федерации в связи с преимущественным выпуском государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации: его доля в общем объеме государственного долга Российской Федерации составит 81,6% в 2023 году, 82,4% в 2024 году и 83,5% в 2025 году.

Таким образом, формирование федерального бюджета с дефицитом в течение всего прогнозного периода полностью обосновано необходимостью реализации посредством него антикризисных мер. Размер дефицита федерального бюджета будет находиться на допустимом уровне (менее 3% ВВП), что означает высокую степень вероятности его преодоления к концу прогнозного бюджетного цикла. Кроме того, к 2025 году планируется выход на положительное первичное сальдо бюджета и достижение показателей структурного первичного баланса в соответствии с принципами «бюджетного правила». В связи с этим следует отметить, что сбалансированность федерального бюджета в среднесрочном периоде будет зависеть от грамотной реализации долговой политики, регулярного пересмотра расходов федерального бюджета по принципу их приоритизации с применением различных инструментов оценки их финансовой эффективности, например обзора бюджетных расходов.

1. ***Оценка форм и методов мебюджетного регулирования для обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации***

На формирование основных параметров бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджетном цикле 2023-2025 годов будут оказывать влияние геополитические факторы, необходимость достижения целей социально-экономического развития в условиях удорожания стоимости работ и, как следствие, рост расходов бюджетов субъектов РФ. Нарушение экономических и логистических связей, необходимость переориентации на новые экспортные и импортные рынки создает трудности в осуществлении деятельности организаций, что может вызвать негативный эффект, выражаемый в недополучении налоговых доходов бюджетной системой, прежде всего зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации. Высокая доля специализации отдельных регионов, в том числе по экспортной направленности, в условиях внешнего санкционного давления является дополнительным дестабилизирующим фактором углубления дифференциации уровня их бюджетной обеспечености.

В бюджетном цикле 2023-2025 годов предусмотрен более высокий темп роста доходов по отношению к темпу роста расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации при сокращении объемов межбюджетных трансфертов как в номинальном, так и в относительном выражении (табл. 7).

Однако, усугубление экономической ситуации может негативно сказаться на финансовых результатах организаций, как следствие, - привести к необходимости возмещения из бюджетов субъектов Российской Федерации средств, полученных в рамках авансовых платежей по налогу на прибыль организаций в предстоящем бюджетном цикле. Возможное сокращение налоговых доходов при снижающихся объемах межбюджетных трансфертов, определенных в закопроекте, несет в себе риски сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, необходимости привлечения заемного финансирования для замещенеия выпадающих доходов и как следствие - снижение возможности по реализации субъектами Российской Федерации эффективной долговой политики, нацеленной на сокращение государственного долга субъекта РФ.

*Таблица 7 - Показатели консолидированных субфедеральных бюджетов*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| **Расходы** | **19 072** | **19 361** | **20 415** | **21 285** |
| % ВВП | 13,05 | 12,92 | 12,78 | 12,48 |
| темп роста, в % | - | 102 | 105 | 104 |
| Доходы без учета межбюджетных трансфертов | 15 524 | 16 076 | 17 370 | 18 681 |
| % ВВП | 10,63 | 10,72 | 10,88 | 10,95 |
| темп роста, в% | - | 104 | 108 | 108 |
| Межбюджетные трансферты | 3 605 | 3 207 | 2 974 | 2 557 |
| % ВВП | 2,50 | 2,14 | 1,86 | 1,50 |
| темп роста, в % | - | 89 | 93 | 86 |

*Источник: составлено на основании данных Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов*

Оценка динамики межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации из федерального бюджета в предстоящем бюджетном цикле позволила выявить тенденцию устойчивого снижения их объемов на 650,4 млрд рублей к 2025 году по отношению к 2023 году. При этом снижение объемов финансовой помощи происходит не только в сравнении с утвержденными в предыдущем бюджетном цикле параметрами, но и год к году в прогнозном бюджетном цикле. Так, в сравнении с утвержденными в Федеральном законе от 06.12.2021г. № 390-ФЗ объемами межбюджетных трансфертов их снижение в прогнозном бюджетном цикле составляет 145,1 млрд руб. в 2023 году и 361,4 млрд руб. в 2024 году. Оценка темпов роста межбюджетных трансфертов в течение прогнозного периода демонстрирует таблица 8.

Общая сумма межбюджетных трансфертов из федерального бюджета сокращается в номинальном выражении на 12% в 2023 году в сравнении с их ожидаемым объемом в 2022 году, на 7% в 2024 году и на 14% в 2025 году (или на 30% за три года). С учетом прогнозируемой инфляции 5,5% в 2023 году и 4% в 2024–2025 годы реальное сокращение межбюджетных трансфертов будет еще больше – минус 38,3 процента. Сокращение межбюджетных трансфертов в 2023 году происходит почти по всем их видам (исключая дотации), но преимущественно за счет снижения иных межбюджетных трансфертов (-41%) и субвенций (-34%). Также в этот период небольшое сокращение коснется субсидий (-4%). В дальнейшем объемы выделяемых иных межбюджетных трансфертов продолжат снижаться более активными темпами (минус 71% в 2024 г. и минус 83% за трехлетний период). Помимо сокращения финансовой поддержки субъектам РФ за счет указанной выше группы межбюджетных трансфертов, вклад в их сжатия внесут субсидии (минус 35% за трехлетний период) и субвенции (минус 25% за три года).

*Таблица 8 - Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2023–2025 годы, млн руб.*

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2022 год | 2023 год | %∆ к 2022 | 2024 год | %∆ к 2023  | 2025 год | %∆ к 2024 |
| **В С Е Г О** | **3 650 355** | **3 207 009** | **88%** | **2 974 161** | **93%** | **2 556 576** | **86%** |
| Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура  | 969 618 | 1 004 073 | **104%** | 1 038 987 | **103%** | 1 074 094 | **103%** |
| Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации | 1 591 941 | 1 529 910 | **96%** | 1 495 213 | **98%** | 1 032 482 | **69%** |
| Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура  | 452 309 | 300 402 | **66%** | 330 683 | **110%** | 340 293 | **103%** |
| Иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура  | 636 487 | 372 624 | **59%** | 109 279 | **29%** | 109 706 | **100%** |

*Источник: составлено на основе данных законопроекта ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»*

Вместе с тем, в отношении дотаций субъектам Российской Федерации, запланированных в законопроекте в 2023 и 2024 годы, в сравнении с их утвержденными объемами в Федеральном законе от 06.12.2021г. № 390-ФЗ. наблюдается рост в обоих периодах: на 3,5% (33,5 млрд руб.) в 2023 году и на 4,9% (48,9 млрд руб.) в 2024 году (табл.9). Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в соответствии с п. 3 ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2023 году также будут выше их объемов, утвержденных в текущем бюджетном цикле, на 51,6 млрд рублей (или на 6,7%, в 2024 году - на 66,9 млрд рублей (или на 8,5%). То есть в номинальном выражении их рост превышает значения ожидаемой в данной период инфляции и потенциально позволит снизить риски сбалансированности бюджетов.

Выявленный в законопроекте тренд на снижение объемов «иных межбюджетных трансфертов» как наименее подверженных контролю и оценке эффективности расходования средств субъектами Российской Федерации вследствие специфики формата их предоставления можно оценить позитивно с точки зрения повышения прозрачности видов финансовой помощи. Средства от снижения указанных видов межбюджетных трансфертов могли бы быть перенаправлены на другие их виды, однако этой тенденции в законопроекте не наблюдается. В условиях отсутствия тренда на увеличение налоговой базы в регионах России, выявленное снижение общего объема межбюджетных трансфертов будет оказывать негативное влияние на сбалансированность региональных бюджетов субъектов РФ и достигнутые позитивные сдвиги в повышении их долговой устойчивости в предыдущие годы.

*Таблица 9 - Дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности, млрд руб.*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2022 год  | 2023 год | 2024 год | 2025 год |
| Закон №390-ФЗ | Законопроект | Изм. к закону, % | Закон №390-ФЗ | Законопроект | Изм. к закону, % | Законопроект | Изм. к 2024, % |
| Дотации | 969 | 970 | 1 004 | 103,5 | 990 | 1 039 | 104,9 | 1 074 | 103,4 |
| в том числе  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| *Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности* | *758* | *771* | *823* | *106,7* | *791* | *857,8* | *108* | *893* | *104,1* |
| *Доля в общем объеме МБТ, %* | *78* | *79* | *82* | *-* | *79* | *83* | *-* | *83* | *-* |

*Источник: составлено на основании данных законопроекта «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»*

Снижение общей суммы выделяемых межбюджетных трансфертов ведет и к изменению их структуры (рис. 16).

*Рисунок 16 - Структура межбюджетных трансфертов в 2021–2025 гг.*

*Источник: составлено на основании данных законопроекта*

Безусловно положительной тенденцией в 2023 и 2024 годах является увеличение в структуре межбюджетных трансфертов доли субсидий, как наиболее прозрачной формы финансовой помощи с точки зрения контроля и возможностей возврата нецелевого использования средств среди остальных форм межбюджетных трансфертов, что связано с активным софинансированием национальных проектов из федерального бюджета в указанный период, реализуемых на территории субъектов Российской Федерации. В общем объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации доля субсидий в 2023 и 2024 годы запланирована на уровне 48% и 50% соответственно, что существенно превышает аналогичный показатель в 2021–2022 годы – 33% и 44%. В то же время в 2025 году в связи с завершением софинансирования национальных проектов в субъектах РФ доля субсидий в общем объеме трансфертов резко снижается (до 40% в сравнении с 48–50% в 2023–2024 годы). Одновременно доля дотаций увеличивается за три года бюджетного цикла на 15 позиций (с 27% в 2022 году до 42% в 2025 году). Таким образом, повышается объем нецелевых трансфертов, направленных прежде всего на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (~83% от общей суммы дотаций). Данное явление имеет негативных характер, так как дестимулирует региональные власти к реализации мероприятий по увеличению налоговой базы для финансирования собственных расходных обязательств.

Рост доли субсидий в 2023 и 2024 годы в общем объеме трансфертов из федерального бюджета обусловлен сохранением в законопроекте их объемов на уровне, установленном в Федеральном законе от 06.12.2021г. № 390-ФЗ в части софинансирования национальных проектов в субъектах Федерации. Однако, при этом сохраняются риски достижения целей национальных проектов вследствие удорожания стоимости выполнения работ, о чем писалось выше, и необходимости выделения дополнительных средств из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Несмотря на сложную геополитическую и экономическую ситуацию, сопровождающую прогнозный бюджетный цикл, следует положительно оценить для обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации резервирование в составе бюджетных ассигнований федерального бюджета средств в объеме до 497,9 млрд рублей на продолжение реализации отдельных мероприятий, входящих в состав национальных проектов в 2023 и 2024 годах, с учетом возможности переноса сроков выполнения работ вследствие влияния внешних факторов.

Положительной тенденцией является увеличение финансирования и введение новых видов субсидий из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации, непосредственно затрагивающих реальный сектор экономики как основу обеспечения экономического развития, а именно:

- субсидии на возмещение затрат по созданию, модернизации и (или) реконструкции объектов инфраструктуры индустриальных парков или промышленных технопарков (15,6 млрд руб. – 2024 г., 13,9 млрд руб. – 2025 г., ранее 1 млрд руб. - 2024 г.);

- субсидия Камчатскому краю в целях софинансирования строительства объектов в рамках инвестиционного проекта "Регазификационный комплекс СПГ в Камчатском крае" в бухте Раковая Авачинской губы (4 млрд руб. в 2023, 2024, 2025 гг., ранее –не было);

- субсидия на поддержку субъектов Российской Федерации для создания инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристских кластеров (95 млрд. руб. – 2023 г., 9,2 млрд руб. – 2024 г., ранее – не было).

В предстоящем бюджетном цикле по многим направлениям предоставления субсидий из федерального бюджета на условиях софинансирования в рамках реализации государственных программ заложены объемы, превышающие утвержденные в Федеральном законе от 06.12.2021г. №390-ФЗ на соответствующий период. В этой связи необходимо более подробно проанализировать их распределение по ключевым направлениям программных расходов и оценить, по каким конкретно программным направлениям субсидии сокращаются, а по каким будут увеличиваться. В таблице 10 представлен полный перечень государственных программ, в рамках которых предоставляются субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации для реализации программных мероприятий.

*Таблица 10 - Распределения субсидий по государственным программам в проекте бюджета 2023–2025, млн руб.*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 2023 год | 2024 год | ∆ в % к 2023 | 2025 год | ∆ в % к 2024 |
| **В С Е Г О** | **1 529 910** | **1 495 213** | **-2%** | **1 032 482** | **-31%** |
| Развитие транспортной системы | 162 534 | 293 124 | 80% | 288 964 | -1% |
| Развитие здравоохранения | 175 890 | 178 013 | 1% | 180 338 | 1% |
| Развитие образования | 286 233 | 295 182 | 3% | 140 523 | -52% |
| Социальная поддержка граждан | 347 491 | 167 920 | -52% | 119 149 | -29% |
| Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия | 76 495 | 99 569 | 30% | 83 100 | -17% |
| Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя | 116 839 | 84 365 | -28% | 75 519 | -10% |
| Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации | 148 562 | 170 770 | 15% | 32 066 | -81% |
| Комплексное развитие сельских территорий | 30 021 | 30 027 | 0% | 29 981 | 0% |
| Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности | 4 638 | 20 322 | 338% | 17 304 | -15% |
| Развитие физической культуры и спорта | 25 138 | 17 456 | -31% | 10 126 | -42% |
| Национальная система пространственных данных | 510 | 542 | 6% | 9 000 | 1561% |
| Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа | 186 | 7 373 | 3857% | 8 733 | 18% |
| Развитие энергетики | 6 568 | 7 028 | 7% | 7 276 | 4% |
| Развитие культуры | 29 899 | 30 509 | 2% | 6 578 | -78% |
| Воспроизводство и использование природных ресурсов | 9 842 | 8 197 | -17% | 5 148 | -37% |
| Социально-экономическое развитие Калининградской области | 4 986 | 5 329 | 7% | 4 324 | -19% |
| Развитие Северо-Кавказского федерального округа | 5 623 | 4 277 | -24% | 4 012 | -6% |
| Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации | 8 256 | 11 548 | 40% | 3 667 | -68% |
| Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности | 900 | 2 400 | 167% | 2 400 | 0% |
| Экономическое развитие и инновационная экономика | 19 763 | 20 510 | 4% | 1 249 | -94% |
| Реализация государственной национальной политики | 968 | 968 | 0% | 968 | 0% |
| Доступная среда | 1 007 | 902 | -10% | 824 | -9% |
| Охрана окружающей среды | 38 474 | 19 026 | -51% | 332 | -98% |
| Научно-технологическое развитие Российской Федерации | 309 | 309 | 0% | 309 | 0% |
| Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности | 300 | 300 | 0% | 300 | 0% |
| Информационное общество | 371 | 439 | 18% | 292 | -33% |
| Содействие занятости населения | 1 639 | 1 139 | -31% | 0 | - |
| Космическая деятельность России | 396 | 0 | - | 0 | - |
| Развитие рыбохозяйственного комплекса | 13 | 2 | -84% | 0 | - |
| Обеспечение обороноспособности страны | 603 | 916 | 52% | 0 | - |
| Развитие туризма | 22 332 | 16 753 | -25% | 0 | - |
| Реализация функций иных федеральных органов государственной власти | 3 126 | 0 | - | 0 | - |

*Источник: Проект ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»*

Основной объем сокращения субсидий в 2024–2025 годах связан с уменьшением ассигнований по государственным программам «Развитие образования» (-52%) и «Социальная поддержка граждан» (-29%), что следует оценить крайне негативно. Выявленное изменение в объемах межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации по социальному направлению связано с введением единого универсального пособия на детей с 01 января 2023 года, финансирование которого осуществляется посредством Социального фонда России, способствует сокращению полномочий субфедеральных органов власти по проведению данных выплат и как, следствие, снижению межбюджетных трансфертов.

Исходя из паспорта программ «Социальная поддержка граждан» и «Развитие образования», 2024 год – последний год их финансового обеспечения. Ввиду отсутствия на момент подготовки заключения новых программ, связанных с развитием и сохранением человеческого капитала, выявленное снижение субсидий по этим программам в 2024–2025 годы может негативно отразиться на развитии образовательного и карьерного потенциала российской молодежи, с одной стороны, и снижении уровня социального обеспечения наиболее уязвимых групп российских граждан с другой. В текущих условиях постоянная социальная поддержка граждан и развитие образования критически в России необходимы. Уход с рынка международных компаний ведет к потере рабочих мест и росту безработицы (в т.ч. скрытой), что необходимо учесть в реализации программы «Социальная поддержка граждан» в 2024-2025 годы и за пределами прогнозного бюджетного цикла.

Оценка структуры финансирования государственных программ за счет субсидий из федерального бюджета в прогнозном периоде (табл. 11) выявила смещение приоритетов к 2025 году в сторону следующих госпрограмм: «Развитие Транспортной системы» (+17%), «Развитие здравоохранения» (+6%), что оценивается нами безусловно положительно. Рост расходов на расширение и модернизацию транспортного сообщения в условиях необходимости переориентации российской экономики в сторону азиатского потребителя положительно скажется на экспортном потенциале страны. Одновременно существенно снижется доля субсидий на госпрограммы «Развитие образования» (-5%) и «Социальная поддержка граждан» (-11%), что, как ранее было отмечено, является негативным фактором для социальной стабильности и уровня квалификации населения. Устойчивый ежегодный рост расходов на медицину способен компенсировать общее недофинансирование учреждений здравоохранения, выявленную в период пандемии коронавируса.

*Таблица 11 - Структура распределения субсидий из федерального бюджета на финансирование государственных программ в проекте бюджета 2023–2025, в %*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование госпрограммы | 2023 год | 2024 год | 2025 год |
| Развитие транспортной системы | 11% | 20% | 28% |
| Развитие здравоохранения | 11% | 12% | 17% |
| Развитие образования | 19% | 20% | 14% |
| Социальная поддержка граждан | 23% | 11% | 12% |
| Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия | 5% | 7% | 8% |
| Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя | 8% | 6% | 7% |
| Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации | 10% | 11% | 3% |
| Комплексное развитие сельских территорий | 2% | 2% | 3% |
| Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности | 0% | 1% | 2% |

*Источник: Проект ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»*

С учетом введенных против Российской Федерации санкций, направленных прежде всего против ввоза технологий, представляется важным увеличить расходы на такие госпрограммы, как «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». Однако, субсидии в рамках этих программ за анализируемый период не увеличиваются, а по программе «Экономическое развитие и инновационная экономика» даже сокращаются на 94% к 2025 году.

Отдельное внимание при оценке межбюджетных потоков из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации следует уделить бюджетным кредитам и условиям их предоставления, которые являются важнейшим, на наш взгляд, инструментом обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета. Согласно тексту законопроекта, в 2023 году сохраняется возможность получения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов в объеме до 250 млрд рублей, плата по которым установлена в размере 3 процентов годовых. Вторым доступным инструментом является получение бюджетных кредитов в целях пополнения остатка средств на едином счете под 0,1 процента годовых. Получение бюджетных кредитов дает возможность субъектам Российской Федерации проводить активную политику, связанную с реализацией инфраструктурных проектов на своей территории, способствующих ускорению экономического их развития в условиях геополитической и экономической напряженности. Однако, вероятное послабление условий предоставления бюджетных кредитов в будущих периодах, с учетом существующих прецедентов, может негативно сказаться на эффективности проводимой субъектами Российской Федерации долговой политики.

Подводя итог проведенной оценки форм и методов мебюджетного регулирования для обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, необходимо отметить, что уменьшение поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации объемов средств из федерального бюджета может создать определенные трудности в дальнейшем развитии социальной и транспортной инфраструктуры в регионах, а том числе финансируемой в рамках национальных проектов, а также в оказании финансовой поддержки приоритетным для региона отраслевым организациям в условиях сложной геополитической обстановки и внешнего санкционного давления. Отсутствие роста субсидий на программы, связанные с разработкой новых технологий, развитием образования и промышленности формируют риски консервации текущего уровня развития российской экономики и её стагнации в долгосрочной перспективе. Положительным трендом является рост финансирования программ на возмещение затрат по созданию, модернизации и (или) реконструкции объектов инфраструктуры индустриальных парков или промышленных технопарков; на поддержку субъектов Российской Федерации для создания инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристских кластеров.

***Вывод***

Проведенный анализ законопроекта федерального бюджета России на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов и его параметров позволяет сделать выводы его соответствии как требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации, так и задачам адаптации российской экономики к новым санкционным условиям развития. Оценка предусмотренных мер налоговой и долговой политики свидетельствует о наличии у Правительства РФ ресурсных возможностей по реализации не только стабилизационной, но точечной стимулирующей бюджетной политики в течение всего бюджетного цикла 2023–2025 годов. Предусмотренные в составе расходной части федерального бюджета меры в первую очередь ориентированы на поддержку наиболее уязвимых групп российских граждан, а также стимулирование приоритетных отраслей экономики, что позволит стабилизировать внутреннюю макросреду и обеспечить дальнейшее экономическое развитие и рост.

В этой связи временную приостановку и модификацию действующих «бюджетных правил» с целью смягчения в них ограничений для расходов федерального бюджета на период реализации стабилизационных мер считаем оправданной и необходимой мерой. Полагаем, что в период 2023–2024 годов дополнительное финансирование расходов федерального бюджета значительно смягчит негативное воздействие санкционного давления на российскую экономику и сформирует базис для ее структурной перестройки и вывода на устойчивую траекторию роста к 2025 году. Это обусловит рост дефицита федерального бюджета течение первых двух лет прогнозного бюджетного цикла, финансирование которого предусмотрено за счет использования накопленных резервов и умеренного увеличения объемов государственных займов. Обратной стороной этого решения может явиться возможное исчерпание Фонда национального благосостояния и дальнейший переход к жесткой консолидации бюджетных расходов. В этой связи необходимо осуществление мониторинга параметров расходов федерального бюджета, контроля показателей сбалансированности и долговой устойчивости Российской Федерации, а также тщательной оценки результативности расходования бюджетных средств по приоритетным направлениям национального развития.

Следует выделить продолжающиеся положительные изменения в структуре и инструментах федерального бюджета в части приоритизации его расходов на финансирование стратегически значимых для российской экономики и населения сфер, повышения прозрачности и эффективности форм финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, использования гибких подходов для обеспечения сбалансированности федерального бюджета в условиях расширения социальной помощи наиболее уязвимым группам населения.

Реализация стабилизационной бюджетной политики для обеспечения сбалансированного развития российской экономики с точечной активизацией стимулирующих механизмов, финансируемых за счет расширения государственных займов, использования накопленных резервов, безусловно, пойдет на пользу российским гражданам и бизнесу и должна положительно отразиться на экономике России в целом.

Проректор К.В.Екимова

1. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8> [↑](#footnote-ref-1)
2. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 “О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года” [↑](#footnote-ref-2)
3. Закон №390-ФЗ - Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 06.12.2021 N 390-ФЗ [↑](#footnote-ref-3)
4. Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2026 года - с. 47. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/04/main/Budzhetnyy\_prognoz\_2036.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» - с. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/budget/govprog/gosfin [↑](#footnote-ref-5)