



МОСКОВСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА
(МГУ)
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Ленинские горы, Москва, ГСП-1, 119991.
Телефон: (495) 939-29-13, Факс: (495) 939-08-77

21.10.2021 № 430-21/114-03 (4)
На № _____

Председателю Комитета
Государственной Думы
по бюджету и налогам
А.М. Макарову

Уважаемый Андрей Михайлович!

Направляю экспертное заключение экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова по проекту федерального закона №1258295-7 «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Приложение: на 12 стр.

Декан экономического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова,
профессор

А.А. Аузан



189621 843207
Государственная Дума ФС РФ
Дата 22.10.2021 20:04
№6735-8; 3.7

Экспертное заключение

на проект федерального закона №1258295-7

«О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» и материалы, предоставляемые в Государственную думу одновременно с проектом федерального бюджета

При анализе законопроекта «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» и других документов бюджетного пакета, прежде всего, стоит остановиться на итогах развития страны в период пандемического кризиса и перспективах социально-экономической динамики, причем не только на предстоящий трехлетний срок, но также и после его окончания. Бюджетно-налоговая политика – это главный инструмент национального развития, и ее содержание нужно рассматривать в первую очередь в контексте обеспечения поступательного повышения эффективности функционирования отечественной экономики и прироста благосостояния населения страны на долгосрочном временном горизонте. Другими словами, анализируя проект бюджета, необходимо в первую очередь обращать внимание на то, в какой мере логика мероприятий, заложенных в бюджетном законопроекте, способствует достижению поставленных целей и существуют ли резервы по увеличению данного вклада.

1. В условиях продолжающейся пандемии и ее негативных последствий трудно переоценить роль бюджетно-налоговой политики в противостоянии кризисным явлениям. В бюджетных документах особо подчеркивается «контрциклический» характер проводимой фискальной политики, а также утверждается, что соответствующий ее импульс действенен и соразмерен произошедшему шоку, составляя к настоящему моменту примерно 8% от ВВП.

Напомним, однако, что, несмотря на критику большинства экспертов и нынешнюю уверенность правительства в благотворности контрциклической политики, утвержденный годом ранее и действующий в настоящее время закон о бюджете на 2021 год, напротив, предусматривал значительное проциклическое *сокращение* государственного спроса - бюджетные расходы должны были уменьшиться на 6% в номинальном выражении или на 9% в реальном исчислении относительно уровня 2020 года.

Правда, в ходе исполнения бюджета-2021 имело место фактическое признание и исправление данной ошибки бюджетной политики. Государственные расходы в 2021 году, к счастью, были наращены по сравнению с первоначально запланированным уровнем почти на 12% или на

2,5 трлн рублей. Но в этой связи нельзя не поставить вопрос об излишне широких возможностях правительства по распоряжению средствами налогоплательщиков в рамках неизменного бюджетного закона («с учетом дополнительных расходов в пределах превышения оценки объема нефтегазовых доходов в соответствии с прогнозом социально-экономического развития над объемом нефтегазовых доходов, учтенных при формировании 385-ФЗ и без учета перенесенных остатков 2020 года»¹).

Не выдерживает критики и другой повторяющийся тезис бюджетных материалов – о том, что Россия занимает одно из лидирующих мест по величине фискальной реакции на пандемический кризис. Согласно данным Международного валютного фонда (МВФ), по объемам контрпандемического фискального импульса по отношению к ВВП Россия заметно уступает развитым странам и, в лучшем случае, занимает промежуточные позиции среди развивающихся государств и стран с переходной экономикой².

2. Предпринятые меры бюджетной поддержки экономике и населению характеризовались различной степенью эффективности. В марте 2020 года правительство достаточно оперативно определило перечень из наиболее пострадавших в пандемический период видов экономической деятельности (в окончательном списке значится 23 ОКВЭД — от транспортных предприятий до туризма, бытовых услуг и СМИ). Эти отрасли охватывали около 7 млн занятых, в том числе 5,3 млн — в сфере малого и среднего предпринимательства. Среди заявленных мер для пострадавших отраслей наиболее значимыми были:

- шесть месяцев отсрочки выплат по всем налогам (за исключением НДС);
- отсрочка на шесть месяцев по уплате страховых взносов в государственные внебюджетные фонды для микропредприятий;
- отсрочка по кредитам субъектам малого и среднего предпринимательства на шесть месяцев;
- дополнительные меры обеспечения устойчивого кредитования предприятий реального сектора, включая предоставление госгарантий и субсидирование;
- мораторий на подачу заявлений кредиторов о банкротстве компаний и взыскании долгов и штрафов с предприятий на шесть месяцев;
- отсрочка для малого и среднего бизнеса по уплате арендных платежей за федеральное имущество;
- расширение возможностей МСП для получения кредитов по льготной ставке не более 8,5% (впоследствии – 7,75%);

¹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, стр. 61.

² <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

- мораторий на проведение контрольных закупок, плановых и внеплановых проверок.

Однако, несмотря на разнообразие, эти меры носили скорее точечный, а не комплексный характер, а также были свернуты раньше, чем в них отпала необходимость. По состоянию на середину 2021 года ими были охвачены несколько десятков тысяч предприятий на суммы, исчислявшиеся не более чем десятками миллионов рублей.³ Существует множество жалоб на то, что из-за бюрократических проволочек часть выделенной помощи не дошла до получателей; по данным опроса РСПП, большая часть компаний не могла воспользоваться поддержкой, главным образом из-за сложности предъявленных к получателям требований и затяжек времени⁴. Так, на пролонгацию и отсрочку выплат кредитов аграрным предприятиям была выделена половина из запрошенных 2,6 млрд; из гарантийного фонда реструктуризации кредитов компаний выбрано 46 млрд руб. из потенциального объема в 70 млрд.

Гораздо эффективнее, по всей видимости, оказались меры по поддержке населения – в первую очередь, семей с детьми (за счет средств Пенсионного фонда) как наиболее уязвимых в российских условиях для бедности категорий населения⁵, а также увеличение трансфертов региональных бюджетов – это в немалой мере способствовало стабилизации социальной ситуации в стране. Тем не менее в условиях наличия крупных резервов в Фонде национального благосостояния (ФНБ) и небольшой государственной задолженности данная помощь могла бы быть значительно больше и охватывать более широкие категории населения, что с высокой вероятностью поддержало бы темпы восстановления и посткризисного роста экономики, а также облегчило бы выполнение бюджетных задач будущих периодов.

3. Вызывает недоумение, что ФНБ как главный инструмент правительства по обеспечению финансирования экономики и социальной сферы в кризисные периоды не только не уменьшился за полтора года с начала тяжелейшего для страны пандемического кризиса (01.03.2020) до настоящего времени (01.10.2021), а, напротив, обеспечил значительный прирост – как в долларовом выражении (на 67,88 млрд или более чем на 50%), так и в рублевом (на 5639 млрд или на 70%), а также в терминах доли от ВВП (на 4,7 процентных пункта). Это свидетельствует не только о недостатках учета и зачисления средств в Фонд, происходящего с чрезмерными временными

³ План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции. Правительство России. 24.06.2021 (<http://static.government.ru/media/covid19/plans/s07STtaBVk4qrJcBAd5WjY3bX3bxdJ72/PlanRF.pdf>)

⁴ <https://rspp.ru/activity/analytics/-otsenka-biznesom-finansovykh-mer-podderzhki-v-usloviyakh-rasprostraneniya-covid-19/>

⁵ По официальным данным, 82% всех бедных в стране составляют семьи с детьми.

лагами, но и о фактическом приоритете накопления резервов по отношению к остальным направлениям расходной политики. К сожалению, в соответствии с рассматриваемым бюджетным законопроектом аналогичный приоритет планируется реализовывать и в дальнейшем.

Объём ФНБ на конец 2024 года, как прогнозируется, достигнет 23 2674 млрд руб. (против 13 545,7 млрд руб. в начале 2021 года), от этой суммы ликвидная часть, размещённая на счетах в Банке России, составит 17 782 млрд руб. или 11,7% ВВП. Сумма неликвидных активов ФНБ, продажа которых либо невозможна, либо должна занять какое-то время и, вероятно, приведет к потерям относительно учетной стоимости – в том числе находящиеся в дефолте облигации Украины, обыкновенные и привилегированные акции российских эмитентов, инфраструктурные облигации и субординированные депозиты – практически не меняется на протяжении планируемого периода и составляет 5 484,4 млрд руб. или 3,6% ВВП на конец 2024 года.

Продолжение практики учета в Фонде национального благосостояния неликвидных активов не просто искажает статистику, но и создает иллюзию возвратности средств, значительная часть которых, скорее всего, не подлежит переводу в ликвидную форму на обозримом временном горизонте. В целях повышения эффективности управления общественными финансами стоило бы наметить план распоряжения данными активами с исключением их из состава ФНБ как непрофильных с тем, чтобы формулировать политику исключительно по отношению к ликвидным активам.

Кроме того, поскольку при подготовке проекта бюджета были использованы достаточно консервативные оценки нефтяных цен на период до 2024 года, мы полагаем, что дополнительные нефтегазовые доходы и, следовательно, приращение объёмов ФНБ в действительности могут оказаться ещё больше, чем предусматривает законопроект, по меньшей мере, на краткосрочном временном горизонте.

4. Официальный экономический прогноз правительства в целом рисует довольно оптимистичную картину дальнейшей траектории развития российской экономики (4,2 и 3,0 процентов прироста реального ВВП в 2021-22 годах), особенно по сравнению с мировыми показателями. Тем не менее беглый взгляд на прогнозы ведущих международных организаций заставляет усомниться в данном сценарии.

Так, согласно промежуточному прогнозу ОЭСР (сентябрь 2021 года)⁶ темпы прироста реального ВВП России в 2021 и 2022 годах составят 2,7 и 3,4 процента, что гораздо ниже среднемировых темпов экономического роста за этот период (5,7 и 4,5 процента соответственно). Более поздний

⁶ OECD Economic Outlook, Interim Report, September 2021 (<https://www.oecd.org/economic-outlook/>).

экономический прогноз МВФ (октябрь 2021 года)⁷ дает российской экономике в 2021-22 годах суммарно более высокие показатели (4,7 и 2,9 процента роста), что тем не менее гораздо ниже темпов роста глобальной экономики (5,9 и 4,9 процента соответственно).

Другими словами, несмотря на предписания президентского указа № 474 от 21 июля 2020 г.,⁸ планируется, что российская экономика продолжит расти темпами, уступающими среднемировым. Это означает, что ключевой индикатор национальных целей развития на плановом горизонте не будет достигнут, а потенциал бюджетно-налоговой политики оказывается при этом явно недораскрытым. Отметим, что оба процитированных прогноза международных организаций также указывают на возрастающие факторы неопределенности и риски экономического развития, что способно привести к еще более значительному отставанию России от намеченных ориентиров.

Одним из этих факторов является повышенная инфляция, а также ожидаемые в этой связи меры национальных монетарных регуляторов ведущих стран. Развитие инфляционной ситуации в России в 2021 году тоже заметно превосходит ожидания властей. Минэкономразвития уже существенно пересмотрело сценарный прогноз с 5,8 процентов в базовом сценарии прогноза до 7,4 процента (т.е. на 1,6 процентных пункта или больше чем на четверть); ожидается аналогичное уточнение прогноза Банка России. Таким образом, рассматриваемые номинальные параметры бюджета-2022 уже оказываются заниженными и в дальнейшем потребуется их корректировка, особенно в том случае, если инфляцию не удастся обуздать в кратчайшие сроки. Обеспечение быстрого взятия под контроль темпов роста цен в 2022 году до 4% также потребует от монетарных властей усилий, которые не могут не сказаться негативно на экономическом росте на краткосрочном временном горизонте.

5. Ключевая предпосылка идеологии Основных направлений бюджетно-налоговой и таможенно-тарифной политики гласит, что в экономике уже достигнута полная занятость и преодолен допандемийный трендовый уровень деловой активности. Тем самым главный вывод, который делается для бюджета из базового экономического сценария правительства на предстоящий период, заключается в том, что необходимо скорейшее восстановление действия бюджетного правила.

Данная линия аргументации с макроэкономической точки зрения представляется, как минимум, небесспорной. Текущие показатели занятости

⁷ IMF Economic Outlook, October, 2021 (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>).

⁸ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74304210>

отражают напряженную ситуацию на рынке труда, вызванную не столько достижением экономикой своего предельного потенциала, сколько структурными ограничениями (в частности, сохраняющимся закрытием границ и другими препятствиями на передвижение рабочей силы). В свою очередь, допандемийный трендовый уровень деловой активности пока не может считаться преодоленным с учетом внеэкономической просадки основных показателей российской экономики в 2020 году, сформировавшей отложенный спрос, а также высокой конъюнктурной фазы по основным товарным категориям российского экспорта.

Необходимо также отметить, что до сих пор не преодолены проблемы нехватки внутреннего платежеспособного потребительского спроса по широкому спектру производимых в России товаров и услуг. Очевидно, что негативная динамика доходов населения в течение последнего десятилетия – главный сдерживающий фактор экономического подъема в настоящий момент, и из представленного законопроекта и сопутствующих документов совершенно не ясно, каким образом бюджетно-налоговая политика будет участвовать в переломе данной тенденции в будущем (особенно с учетом повышенного инфляционного фона).

Повышение в такой ситуации степени омертвления государственного спроса в низкодходных валютных резервах (речь в первую очередь идет о предстоящем повышении порога для инвестирования средств ФНБ с 7 до 10% от ВВП) будет означать, что важный для экономического развития страны крупный ресурс остается незадействованным, причем по надуманным причинам.

6. Несмотря на существенный экономический спад в 2020 году, нынешний год был ознаменован продолжением тенденции к увеличению налоговой нагрузки на экономику. Опережающий рост налоговых выплат относительно ВВП⁹, несомненно, дестимулирует экономическую активность. Кроме того, сами по себе дискуссии о ретроактивном налогообложении дивидендов, а также распространение практики взимания конъюнктурных налогов за пределами нефтегазовой отрасли, какими бы высокими целями это ни обосновывалось (будущий энергетический переход, создание устойчивых налоговых источников и даже «справедливость»), никак не способствуют декларируемому повышению предсказуемости регуляторной среды и подрывают инвестиционный климат в стране.

На этом фоне в 2021 году продолжается расширение налоговых расходов (практик льготного налогообложения) – на 25% в терминах упущенных

⁹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, стр. 10.

бюджетных доходов, причем опережающими темпами – в нефтегазовой сфере (почти на 40%)¹⁰. И хотя заявленное создание института учета и оценки налоговых расходов имеет большое значение, планировать устойчивое номинальное расширение налогового льготирования в будущем, как это делается в бюджетных документах, неверно: по меньшей мере, это противоречит временному характеру многих предоставляемых льгот и подрывает тезис о формировании равных конкурентных условий для различных категорий участников рынка. Общая тенденция повышения налогов будет автоматически приводить к росту выпадающих доходов бюджета и конкурентных искажений. В условиях нестабильной бюджетной ситуации на перспективу необходимо ставить задачу стабилизации абсолютного размера и сокращения уровня налоговых расходов как доли от ВВП.

Целесообразность повышения налогов также выглядит сомнительной на фоне высоких уровней бюджетных остатков на едином казначейском счете, которые инвестируются в различные рыночные инструменты. Так, объем временно свободных остатков средств под управлением Федерального казначейства в 2021 году увеличился на 1,9 трлн руб., что позволило нарастить объем размещаемых на временной основе средств в среднем за восемь месяцев года до 5,6 трлн руб. (или +79% к аналогичному периоду 2020 г.) и обеспечить дополнительные доходы от управления средствами единого казначейского счета бюджетов бюджетной системы по итогам первого полугодия на 24,2 млрд руб. в федеральный бюджет и 6,5 млрд руб. – в региональные.¹¹

Минфин России с гордостью рапортует об этом как о большом достижении в сфере повышения операционной эффективности распоряжения средствами. Однако увеличение «плотности» размещения свободных остатков бюджета и существенный уровень доходов от их инвестирования не отменяют того факта, что значительные объемы изъятых у налогоплательщиков средств оказываются в течение длительных сроков незадействованными в бюджетной системе. Это, несомненно, негативная характеристика ее качественной и динамической сбалансированности, а не позитивная.

Кроме того, заметим, что рефинансирование банковской системы Федеральным казначейством уже осуществляется в бо́льших объемах и с бо́льшим разнообразием условий, чем в рамках профильной деятельности Банка России, что стирает грань между различными видами экономической политики государства и размывает ответственность за их осуществление.

¹⁰ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, стр. 19.

¹¹ Там же, стр. 21.

7. Общая идеология долгосрочной бюджетной политики в бюджетном законопроекте нынешнего года впервые оказалась эксплицитно построена на представлениях необходимости подготовки российского фискального хозяйства к кардинальному сокращению мирового спроса на нефть и другие углеводороды (энергетическому переходу). На основе вывода, что в средне-/долгосрочном периоде вероятно усиление тенденций нисходящей динамики нефтяного рынка при сохранении повышенной ценовой волатильности, по мнению Минфина России, главным фактором долгосрочной устойчивости в этом выступает наличие достаточного объема ликвидных резервных активов в ФНБ, а основным инструментом обеспечения этого – ограничение объемов инвестирования дополнительных конъюнктурных доходов, накапливаемых в период относительно высоких цен¹².

Между тем стандартный подход, который применяется в фискальной политике для реакции на постоянные шоки (а энергетический переход, безусловно, представляет собой таковой) заключается не в поиске финансирования (так поступают как раз с временными шоками – насколько бы ни был велик накопленный резерв, он рано или поздно заканчивается), а в долгосрочном приспособлении к новым реалиям.

Нельзя сказать, что в бюджете такой подход полностью отсутствует. Так, в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2036 года предусматривается значительное падение относительной доли нефтегазовых доходов по сравнению с отметками 2020-2021 годов (на 3,5 п.п. ВВП) и соответственное снижение размера общих доходов федерального бюджета¹³. Для того чтобы компенсировать указанное падение, аналогичным образом сокращаются и расходы всех бюджетов бюджетной системы: федерального (на 2,2 п.п. ВВП), консолидированных региональных бюджетов (на 1,3 п.п. ВВП). Но наибольший интерес, на наш взгляд, представляет сокращение запланированных расходов Пенсионного фонда России с 7,8% ВВП в 2021 году до 5,9% ВВП в 2036 году, т.е. почти на 2 п.п. ВВП (в точности сообразно снижению прогнозных доходов Фонда за счет трансфертов из федерального бюджета).

Данная динамика, явно противоречащая глобальным тенденциям увеличения выделяемых на пенсионное обеспечение ресурсов, может иметь несколько потенциальных объяснений.

Во-первых, речь может идти о сокращении числа получателей пенсий – например, путем дальнейшего повышения пенсионного возраста или

¹² Там же, стр. 30-34 и 38-39.

¹³ См. Приложение 9 к Бюджетному прогнозу Российской Федерации на период до 2036 года.

радикального сокращения практики досрочного выхода на пенсию. Однако планы нового изменения сроков выхода граждан на пенсию правительством не озвучивались, а давно заявлявшаяся политика ограничения досрочных пенсий до сих пор не приносила результатов. Между тем по среднему варианту прогноза Росстата, к 2036 году сокращение абсолютного числа людей в пенсионном возрасте (в нынешней его версии) составляет менее 10%.¹⁴

Во-вторых, можно говорить об уменьшении размера самих пенсий, однако такое представить себе сложно, поскольку он и в настоящее время, очевидно, не является удовлетворительным. В свою очередь, прогноз социально-экономического развития, что неправильно, не содержит никаких указаний на важнейший параметр изменения реального размера пенсий.

Наконец, определенные надежды могут возлагаться на подкрепление действия распределительной пенсионной системы за счет создания вместо разрушенной системы добровольных накоплений новой улучшенной модели (бюджетный законопроект привычно предусматривает продолжение конфискационного «моратория» на перечисление для инвестирования средств накопительной пенсии). Однако времени на определение и утверждение параметров, а также практическое внедрение такой системы и тем более – на накопление в ней достаточного объема ресурсов для финансирования пенсионного разрыва в требуемых масштабах уже не осталось.

К сожалению, в текстовой части Бюджетного прогноза долгосрочная динамика расходов Пенсионного фонда никак содержательно не раскрывается, но очень хотелось бы ознакомиться с официальной трактовкой значительного запланированного сокращения ассигнований на пенсионное обеспечение.

8. Рассматривая плановые ассигнования консолидированного бюджета в разрезе функциональной классификации (в терминах долей от ВВП), за период с 2019 по 2024 год по бюджетной системе¹⁵ можно отметить только следующие заметные изменения в структуре расходов:

- сокращение расходов на национальную экономику (на 0,2 п.п. по сравнению с началом периода и на 1,2 п.п. по сравнению с максимальным уровнем);
- сокращение расходов на национальную оборону (на 0,2 п.п. по сравнению с началом периода и на 0,5 п.п. по сравнению с максимальным уровнем);

¹⁴ Правда, этот прогноз пока не учитывает последствий пандемии, наносящей самый тяжелый удар в основном по старшим поколениям.

¹⁵ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, стр. 74.

- увеличение расходов на здравоохранение (на 0,2 п.п. по сравнению с началом периода) при их сокращении по сравнению с максимальным уровнем на 0,9 п.п.;
- сокращение расходов на социальную политику (на 0,2 п.п. по сравнению с началом периода и на 2,5 п.п. по сравнению с максимальным уровнем).

Заметно увеличивается также обслуживание госдолга (на 0,5 процентных пункта по сравнению с началом периода). При практически неизменном долге на федеральном уровне и относительно низких процентных ставках по нему, по всей видимости, рост данной статьи происходит в первую очередь за счет регионального долга.

Также обращает на себя внимание то, что каждый седьмой рубль в бюджете (всего – 3,7 триллионов рублей, или практически на полтриллиона больше, чем в 2021 году) тратится по закрытым от налогоплательщика статьям. Это беспрецедентное для мировой практики засекречивание расходов, прямо противоречащее провозглашаемым принципам открытости и прозрачности бюджетной системы.

Таким образом, утверждение о проводимом в рамках бюджетной системы «структурном маневре», направленном на повышение эффективности бюджетных расходов, макропоказателями не подтверждается. По нашему мнению, в свете рекордных показателей избыточной смертности в России по сравнению с большинством стран мира необходимо не сокращение расходов на здравоохранение по сравнению с пандемийным пиком, а, как минимум, сохранение на том же уровне.

9. Несомненный позитивный заряд несет в себе финансовая поддержка региональных бюджетов в кризисный период. Федеральный центр оказал весомую финансовую помощь регионам в 2020–2021 годах и планирует поддерживать относительно высокий уровень трансфертов в ближайшие три года (например, выше в терминах доли ВВП, чем в 2019 году). Можно также приветствовать меры центра по замещению рыночного долга и стимулирование инфраструктурного строительства в регионах.

Одновременно происходят значимые изменения в структуре самих трансфертов. Если ранее преобладала доля нецелевых дотаций, то в последние годы она существенно снижается; дотации уступают место целевым субсидиям, которые по плану в 2024 году должны достичь более половины от общего объема трансфертов (другими словами, степень бюджетной самостоятельности и финансовой гибкости субъектов федерации вновь сократится). Одновременно не может не вызывать одобрения устранение из практики применения «иных» межбюджетных трансфертов, но их столь

резкое уменьшение (на фоне двукратного увеличения объема субсидий) представляется не слишком реалистичным.

10. Структурирование бюджетного финансирования в формате государственных программ, к сожалению, не всегда является продуманным. К примеру, паспорт государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа (ДФО)» содержит следующие ключевые показатели:

- Количество созданных на территории ДФО рабочих мест

Запланированный рост числа рабочих мест к 2024 г. составляет порядка 3% от совокупной численности занятых, что само по себе не является амбициозной целью и вряд ли может серьезно сказаться на социально-экономическом развитии региона. При этом рост численности рабочих запланирован в основном за счет преференциальных режимов «Территории опережающего социально-экономического развития» и «Свободный порт Владивосток». В ситуации, когда общее количество занятых в регионе последовательно сокращается, следует говорить о мимикрии: численность существующих рабочих мест попросту «перетекает» в преференциальные режимы. Кроме того, существует проблема, связанная с высокой долей иностранной рабочей силы из стран бывшего СССР, которая и занимает многие из созданных рабочих мест.

- Накопленный объем инвестиций инвестиционных проектов и резидентов территорий опережающего социально-экономического развития.

Примерно половина объема всех осуществленных инвестиций приходится на один проект (ООО «Газпром переработка Благовещенск»). В целом порядка 80% осуществленных инвестиций приходятся на ограниченное число крупных проектов, в основном в сфере добычи полезных ископаемых. Вполне вероятно, что данные проекты могли бы быть реализованы и без предоставления налоговых льгот в преференциальных режимах.

- Увеличение численности постоянного населения ДФО

Очевидно, что в условиях пандемии обеспечение выполнения данного показателя представляется нереалистичным.

Аналогичные недостатки (выполнение целевых нормативов в основном за счет деятельности крупных компаний, в том числе связанных с государством, ориентация на отрасли, связанные с добычей сырья и, в лучшем случае, его первичной переработкой, потенциальные манипуляции со статистикой и др.) присущи и другим государственным программам (в частности, «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»).

Законопроект о федеральном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов составлен на основе крайне консервативных принципов, ставших привычными за последние годы. Структурные изменения расходов федерального бюджета, соответствующие современным тенденциям экономического развития (в первую очередь – необходимости ускоренных инвестиций в развитие человеческого капитала), в целом не прослеживаются. Правительство продолжает противоречивую политику опережающего экономического роста повышения налогового бремени, одновременно расширяя практику предоставления налоговых льгот, прежде всего в нефтегазовом секторе. Запоздалое признание необходимости стратегической реакции российской экономики и бюджетной системы на энергетический переход, как ни странно, приводит к тем же, что и ранее, стратегически неверным посылкам о приоритетности еще более быстрого и существенного наполнения Фонда национального благосостояния. Абстрактные стабилизационные ориентиры восстановления действия бюджетного правила и увеличения резервов вновь ставятся во главу угла вместо удовлетворения насущных потребностей развития отечественной экономики на современном этапе. Как минимум, остается без должной реакции бюджетной политики продолжающийся пандемический кризис и крайне высокая избыточная смертность в России; увеличенное финансирование здравоохранения сворачивается.

Долгосрочный бюджетный прогноз правительства, прямо вытекающий из представленной в законопроекте стратегии, предусматривает кардинальное сокращение расходов бюджетной системы, в том числе Пенсионного фонда уже на пятнадцатилетнем временном горизонте. Каким образом и на каких категориях бюджетополучателей это скажется в первую очередь и за счет каких компенсационных механизмов может быть обеспечено смягчение соответствующих негативных последствий, в бюджетных документах никак не комментируется.

В целом можно констатировать, что Правительству не удалось представить бюджет, в полной мере ориентированный на достижение национальных целей. Решение ключевых задач – ускоренного укрепления благосостояния российских граждан как устойчивой основы экономического роста на базе потребительской активности и обеспечение темпов такого роста не ниже среднемировых – не обеспечивается. Вызовы, стоящие в настоящее время перед страной, требуют выработки принципиально другой экономической, в том числе бюджетно-налоговой политики.