



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования

«Российский экономический университет
имени Г. В. Плеханова»

(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова»)

Стремянный пер., дом 36, Москва, ГСП-7, 117997

Тел.: (499)236-30-70, факс: (495) 958-27-54.

E-mail: rctor@rea.ru http://www.rea.ru

ОКПО 02068686, ОГРН 1037700012008

ИНН/КПП 7705043493/770501001

Председателю Комитета
по бюджету и налогам
Государственной Думы
Федерального Собрания РФ

Макарову А.М.

15.10.2020 № 01.04-01.04/9200

На № _____ от _____

Уважаемый Андрей Михайлович!

Направляем Вам заключение на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», подготовленное учеными Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова.

Приложение: вышеупомянутое на 41 стр.

С уважением,

Врио проректора

В.Г. Минашкин

Исп. Минашкин В.Г.
8(499)236-41-40

00071163

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования**

«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»



ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова на
проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый
период 2022 и 2023 годов»**

Заключение на проект федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – проект) подготовлено на основе материалов проекта федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – Основные направления), других материалов к законопроекту¹.

Особенностью проекта федерального бюджета на 2021-2023 г.г. является его формирование в условиях высокой степени неопределенности экономической ситуации в российской и мировой экономиках в связи с дальнейшим распространением эпидемии коронавируса, а также значительного снижения деловой активности бизнеса и населения, явившегося следствием введенных карантинных мер во 2 квартале 2020 г. и их возможного

¹ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027743-7>

возобновления в конце 2020 г. В этой связи особое внимание при оценке проекта федерального бюджета на 2021-2023 гг. уделялось ключевым рискам, влияющим на его параметры, соответствию предусмотренных в законопроекте мер контрциклической направленности бюджетной политики для реализации задачи восстановления российской экономики после пандемии за счет стимулирования потребительской активности населения и роста бюджетных инвестиций в основной капитал.

При подготовке Заключения Университетом также учитывалась необходимость реализации в проекте федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов мер, направленных на сдерживание распространения коронавирусной инфекции, а также выполнение задач по реализации национальных целей и ключевых приоритетов, заданных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее - Указы Президента Российской Федерации).

1. Анализ обоснованности сценарных условий, используемых при формировании проекта федерального бюджета на 2021–2023 гг.

В основе формирования параметров федерального бюджета на 2021-2023 гг. в законопроекте лежит «базовый» вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – прогноз). Главной предпосылкой базового прогноза относительно внешнеэкономических условий является отсутствие «второй волны» распространения новой коронавирусной инфекции в мире и на территории Российской Федерации. К другим базовым предпосылкам прогноза относятся:

- затяжной период восстановления глобальной экономики на фоне разрыва глобальных производственных цепочек и сохранения ограничений на деятельность ряда отраслей (туризм, авиаперевозки, общественное питание, сфера досуга и развлечений);
- сохранение ограничительных мер, принятых иностранными государствами в отношении Российской Федерации, на протяжении всего прогнозного периода;
- учет реализации национальных проектов и других мероприятий по достижению национальных целей развития в параметрах экономического развития;

- проведение денежно-кредитной политики Банка России в рамках режима таргетирования инфляции на протяжении всего прогнозного периода;
- возобновление реализации бюджетной политики в соответствии с конструкцией "бюджетных правил", начиная с 2022 года;
- снижение мировой экономической активности и, как следствие, сокращение спроса на энергоносители.

Прогноз основан на ухудшении практически всех базовых фундаментальных показателей, определяющих формирование параметров федерального бюджета, в сравнении с их значениями в 2021 и 2022 гг. в федеральном законе от 02.12.2019. № 380-ФЗ (таблица 1). Наиболее сильное отклонение наблюдается по средним мировым ценам на нефть и газ в сторону их снижения в течение всего бюджетного цикла в сравнении с их уровнем, утвержденным законом № 380-ФЗ², и как следствие, становится более слабым курс доллара к рублю. Так, снижение средних мировых цен на нефть в 2021 г. от ранее прогнозируемой их величины составит 19,2 процента, в 2022 г. - 15 процентов; снижение цен на газ - соответственно 16 и 11,5 процентов. Вместе с тем, прогнозируемая величина средней мировой цены нефти в течение всего бюджетного цикла 2021-2023 гг. остается выше базовой цены нефти, определяемой бюджетным правилом (на 4,6% в 2021 г. и на 5,5 и 5,4% - в 2022-2023 гг.), что определяет формирование дополнительных нефтегазовых доходов и их последующее резервирование в Фонде национального благосостояния.

Ухудшение прогнозных значений в 2021-2022 гг. предусмотрено в отношении:

- номинального объема ВВП (снижение в 2021-2022 гг. соответственно на 4,3 и 3,6 процентов с последующим номинальным ростом в 2023 г. на 6,9 процентов);
- инвестиций в основной капитал (снижение на 12,2-12,7 процентов в 2021-2022 гг. с последующим ростом в 2023 г. на 10 процентов);
- объемов экспорта (снижение на 18,1 и 16 процентов соответственно с ростом в 2023 г. на 5,6 процентов) и импорта (снижение на 12,5 процентов в 2021-2022 гг. с ростом в 2023 г. на 6,5 процентов);
- объемов прибыли прибыльных организаций (снижение соответственно на 5,4 и 39 процентов с ростом в 2023 г. на 7,2 процентов).

Также снижаются прогнозные значения объемов экспорта нефти, нефтепродуктов, газа, объемы добычи нефти и газа, определяющие поступление нефтегазовых доходов

² Федеральный закон от 02.12.2019. № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020). "О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов". (Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339305/22f32f8ea88351e8d76707a067f06a877b63edd6/)

федерального бюджета (таблица 1). Таким образом, по всем фундаментальным показателям российской экономики прогнозируется существенное ухудшение их динамики в 2021-2022 гг. На этом фоне совершенно необоснованно выглядит запланированный рост ВВП темпами, выше уровня 2019 г., т.е. докризисного уровня.

Таблица 1 – Основные макроэкономические показатели на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, положенные в основу формирования федерального бюджета³

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка *)	2021 год			2022 год			2023 год	
			Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закон у, %	Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону , %	Законо- проект	Δ к законопр оекту на 2022 год, %
1	2	3	4	5	$6=5/4$ *100	7	8	$9=8/7^*$ 100	10	$11=10/8^*$ 100
Цены на нефть Urals, долл./барр.	63,8	41,8	56,0	45,3	80,9	55,0	46,6	84,7	47,5	101,9
Цены на газ (среднеконтракт ные включая страны СНГ), долл./тыс. куб. м	189,4	129,1	186,0	156,3	84,0	180,5	159,8	88,5	160,6	100,5
ВВП, млрд. руб.	110046	106974	120687	115533	95,7	128850	124223	96,4	132822	106,9
Рост ВВП, %	1,3	-3,9	3,1	3,3	106,5	3,2	3,4	106,3	3,0	88,2
Инвестиции, млрд. руб.	19319	19144	23794	20895	87,8	26410	23048	87,3	25350	110,0
Объем импорта, млрд. долл. США	244,3	225,7	274,1	239,8	87,5	292,9	256,5	87,6	273,2	106,5
Объем экспорта, млрд. долл. США	424,4	324,7	442,1	358,4	81,1	459,4	385,9	84,0	407,4	105,6
Прибыль прибыльных организаций, млрд. руб.	28031	25698	29794	28178	94,6	31705	30462	96,1	32646	107,2
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю пред. года	3,0	3,8	4,0	3,7	92,5	4,0	4,0	100,0	4,0	100,0
Курс доллара, рублей за доллар США	64,7	71,2	66,1	72,4	109,5	66,5	73,1	109,9	73,8	101,0
Фонд заработной платы, млрд. руб.	25209	26055	27791	27890	100,4	29743	29815	100,2	31904	107,0
Объем экспорта нефти, млн тонн	269,2	225,0	270,2	231,0	85,5	266,2	256,6	96,4	266,2	103,7
Объем экспорта природного газа, млрд. куб. м.	220,6	184,5	237,0	220,2	92,9	235,4	238,4	101,3	240,5	100,9

³ Данные пояснительной записки к проекту закона о федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 г.г. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027743-7>

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка *)	2021 год			2022 год			2023 год	
			Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закон у, %	Закон № 380- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону , %	Законо- проект	Δ к законопр оекту на 2022 год, %
1	2	3	4	5	6=5/4 *100	7	8	9=8/7* 100	10	11=10/8* 100
Объем экспорта нефтепродуктов, млн тонн	142,9	143,0	153,0	141,0	92,2	153,0	140,5	91,8	140,0	99,6
Объем добычи нефти, млн тонн	560,8	507,4	564,0	517,8	91,8	562,0	552,4	98,3	560,0	101,4
Объем добычи газа, млрд. куб. м.	738,4	690,8	763,6	728,4	95,4	777,6	770,1	99,0	795,6	103,3

Так, при прогнозируемой динамике ВВП по итогам 2020 г. на уровне минус 3,9 процентов при ее значении в течение 2018-2019 гг. не выше трех процентов (2,3 - 1,3 процентов соответственно) в 2021 году рост ВВП планируется на 3,3 процента против 3,1 процента, утвержденного на 2021 год в федеральном законе № 380-ФЗ; в 2022 г. - уже на 3,4 процента против 3,2 процентов в федеральном законе № 380-ФЗ; в 2023 г. при существенном улучшении всех прогнозных показателей - на 3 процента.

Важно понимать, что рост номинального ВВП может быть вызван двумя причинами – ростом инвестиций в основной капитал и ростом цен на товары и услуги (дефлятор ВВП). Объем инвестиций в основной капитал на протяжении 2021-2023 гг. растет темпами 5-6 процентов в год с учетом инфляции, что значительно ниже аналогичных показателей, заложенных в предыдущий прогноз с более низкими темпами роста ВВП. Вместе с тем, анализ динамики инвестиций в основной капитал на протяжении 2000-2019 гг. позволяет сделать вывод, что их влияние на ускорение экономики начиналось при росте самих инвестиций темпами выше 12-15 процентов в годовом выражении, что с учетом временного лага в 3-5 лет за счет накопленного эффекта обеспечивало экономический рост на уровне выше трех процентов. В период бурного роста цен на нефть в 2007 г. прирост инвестиций в сопоставимых ценах составил рекордные 23,8%. После кризиса 2008-2009 гг. темпы роста инвестиций замедлились. В последние 7 лет они не превышали 4,5-5 процентов. Кроме того, так и не выполнена задача увеличения доли инвестиций в основной капитал до 25-27%. Наиболее высокое значение данного показателя в России было достигнуто в 2007 году – 22,3%, когда рост ВВП составил 8,1 процент. В последние годы фактическое отношение инвестиций в основной капитал к ВВП по данным Росстата сократилось с 21,4% в 2017 году до 20,6% в 2018 г.

Инфляция в 2021 г. закладывается в прогнозе в размере 3,7 %, т.е. ниже ранее утвержденного уровня в законе № 380-ФЗ; в 2022 и 2023 гг. – 4 %. Темпы прироста инвестиций в основной капитал отрицательны до 2023 г., вместе с тем темпы роста реального ВВП не только положительны, но и превышают ранее утвержденные значения. Таким образом, можно утверждать, что показатели темпа роста реального ВВП в 2021-2022 гг. в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации являются необоснованно завышенными и не соответствуют ни текущей динамике макроэкономических показателей, ни динамике определяющих их факторов в самом прогнозе.

Как следует из пояснительной записки к проекту, основным драйвером роста российской экономики в течение 2021-2023 гг. будет являться реализация национальных проектов и других мероприятий по достижению национальных целей развития (Общенациональный план действий, обеспечивающий восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения и др.). Другим фактором, обеспечивающим рост экономики, должно стать восстановление численности занятых на докризисном уровне 2019 г. Однако следует отметить, что уровень занятости в 2019 г. не смог обеспечить темпы роста ВВП выше трех процентов при сохранении темпов роста реальных доходов населения в этом же году на около нулевом значении. По-прежнему восстановление внутреннего потребительского спроса и рост реальных доходов населения выше 3-5 процентов не рассматривается в прогнозе в качестве основных драйверов экономического роста, что, по-нашему мнению, не позволяет достичь запланированных показателей роста российской экономики.

Относительно вклада реализации национальных проектов в темпы роста российской экономики в пояснительной записке к проекту федерального бюджета по-прежнему отсутствуют какие-либо расчеты. Удельный вес законодательно утверждаемых расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов в ВВП с момента их реализации в 2019 г. неуклонно растет. Так в 2019 г. доля проектных расходов федерального бюджета в ВВП относительно утвержденного их объема в уточненной бюджетной росписи составила 1,6 процентов, однако по итогам неудовлетворительного исполнения нацпроектов в указанном периоде (91,4% от утвержденного объема расходов) она снизилась до 1,45 процентов. В 2020 г. из федерального бюджета планировалось профинансировать в форме национальных проектов 1,8 процентов расходов, однако ввиду прогнозируемого до конца года снижения объемов ВВП почти на 4 процента вследствие пандемии этот показатель ожидается на уровне 2,05 процентов при условии 100-

процентного исполнения бюджетных ассигнований по национальным проектам. Вместе с тем, согласно оперативному отчету Счетной палаты Российской Федерации, расходы федерального бюджета России на реализацию национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в январе-сентябре 2020 года исполнены только на 55%, что составляет 1,2 трлн руб. из установленных уточненной бюджетной росписью ассигнований в размере 2,19 трлн рублей⁴. В этой связи вероятно повторение неудовлетворительных результатов исполнения расходов на национальные проекты и в текущем году, а следовательно, недостижение запланированного их вклада в экономический рост. В 2021 г. доля расходов федерального бюджета на национальные проекты в сравнении с 2020 г. снижается в ВВП до 1,94 процента, с последующим ее увеличением в 2022-2023 гг. до 2,1 процента. Учитывая вышеизложенное, существуют риски недостижения указанных показателей прироста ВВП в 2021-2023 гг. под влиянием финансирования национальных проектов, несмотря на рост бюджетных расходов.

Подводя итог анализу основных макроэкономических параметров, заложенных в проект федерального бюджета на 2021-2023 гг., отмечаем, что прогнозируемые значения большинства конъюнктурных внешних факторов видятся в целом обоснованными и не противоречат мировой макроэкономической динамике текущего периода. В то же время, целевой показатель роста ВВП в условиях нестабильного и непредсказуемого тренда мирового и российского экономического развития видится недостижимым, и может препятствовать реализации намеченного курса бюджетно-налоговой политики.

2. Анализ ключевых параметров проекта федерального бюджета в 2021–2023 гг.

Анализ проекта федерального бюджета на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. позволил выявить следующие *его ключевые особенности*:

- 1) формирование федерального бюджета с дефицитом в течение всего прогнозного периода с постепенным снижением его объема в абсолютном и относительном выражении к концу бюджетного цикла;
- 2) временное смягчение бюджетного правила для обеспечения финансирования отдельных антикризисных мер за счет дополнительных заимствований;
- 3) определение прогнозных объемов нефтегазовых доходов федерального бюджета выше их базового уровня в течение всего бюджетного цикла;

⁴ Режим доступа: <https://ach.gov.ru/audit-national/ispolnenie-raskhodov-byudzheta-na-natsproekty-za-yanvar-sentyabr-2020-goda-sostavilo-55>

- 4) усиление фискальных мер для аккумулирования дополнительных нефтегазовых и отчасти нефтегазовых доходов с целью сокращения объемов их выпадения в федеральном бюджете;
- 5) ежегодное снижение доли нефтегазовых доходов федерального бюджета в общем объеме его доходов в течение всего бюджетного цикла;
- 6) включение в состав расходов федерального бюджета пакета антикризисных мер, направленных на восстановление российской экономики и противодействие распространению пандемии;
- 7) ежегодное увеличение расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов в течение всего бюджетного цикла при одновременном снижении объемов их финансирования, утвержденных паспортами проектов;
- 8) сохранение высокой доли закрытых статей расходов в общем объеме расходов федерального бюджета в течение всего бюджетного цикла;
- 9) беспрецедентный рост объемов государственного долга с увеличением в нем доли государственных внутренних обязательств;
- 10) отказ от использования средств Фонда национального благосостояния на финансирование дефицита федерального бюджета и дальнейшее накопление резервов в нем за счет дополнительных нефтегазовых доходов выше нормативной величины.

Оценка ключевых параметров проекта федерального бюджета в 2021-2022 гг. показывает существенное снижение его доходов как в абсолютном, так и в относительном выражении в сравнении с ранее утвержденными показателями в федеральном законе № 380-ФЗ в предыдущем бюджетном цикле (на 14,3 и 9,5 процентов соответственно) при одновременном относительном увеличении его расходов к ранее утвержденным объемам в 2021 г. (на 1,6 процента), последующем их плавном снижении в 2022 г. относительно ранее утвержденного объема (на 2,5 процента) и возобновлении роста в 2023 г. на 8,2 процента к уровню 2022 г. (таблица 2). Тем самым прослеживается реализация умеренной контрциклической бюджетной политики через федеральный бюджет в анализируемом периоде при отчетливо выраженной цели на восстановление его сбалансированности и минимизацию бюджетного дефицита.

Таблица 2 - Основные характеристики федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

млрд. руб

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год			2021 год			2022 год			2023 год	
		Закон № 380-ФЗ	Оценка*	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2022 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100	12	13=12/10*100
Доходы, всего	20 188,8	20 593,6	17 852,4	86,7	21 892,3	18 765,1	85,7	22 813,6	20 637,5	90,5	22 262,7	107,9
%% к ВВП	18,3	18,1	16,7		18,1	16,2		17,7	16,6		16,8	
Расходы, всего	18 214,5	19 666,0	22 561,7	114,7	21 190,9	21 520,1	101,6	22 440,9	21 885,0	97,5	23 671,3	108,2
%% к ВВП	16,6	17,3	21,1		17,6	18,6		17,4	17,6		17,8	
в том числе условно утвержденные					529,8			1 122,0	547,1	48,8	1 183,6	216,3
%% к общему объему расходов					2,5			5,0	2,5		5,0	
Дефицит (-) / Профицит (+)	+1 974,3	+927,6	-4 709,3	-	+701,4	-2 755,0	-	+372,7	-1 247,5	-	-1 408,6	112,9
%% к ВВП	1,8	0,8	4,4		0,6	2,4		0,3	1,0		1,1	
Нефтегазовый дефицит	-5 950,0	-6 596,2	-9 836,2	149,1	-7 119,0	-8 742,2	122,8	-7 499,4	-8 131,8	108,4	-8 898,4	109,4
%% к ВВП	5,4	5,8	9,2		5,9	7,6		5,8	6,5		6,7	

При этом особенностью формирования нефтегазовых доходов федерального бюджета в течение 2021-2023 гг. является их расчет с превышением прогнозируемой средней мировой цены нефти над ее базовым уровнем, определяемым бюджетным правилом с ежегодной индексацией на 2 процента от предыдущего значения в отчетном периоде (таблица 3). Это обуславливает формирование дополнительного их объема с последующим его резервированием в Фонде национального благосостояния (далее - ФНБ). Кроме того, объем базовых нефтегазовых доходов в 2021 году определен без учета снижения объемов добычи нефти в рамках соглашения ОПЕК+, что приведет к их частичному выпадению и потребует компенсации из ФНБ.

Таблица 3 - Доходы федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

млрд. рублей

Показатель	2020 год (оценка)	Законопроект		
		2021 год	2022 год	2023 год
1	2	3	4	5
Доходы, всего	17 852,4	18 765,1	20 637,5	22 262,7
в %% к ВВП	16,7	16,2	16,6	16,8
в том числе:				
Нефтегазовые доходы	5 127,0	5 987,2	6 884,3	7 489,8
в %% к ВВП	4,8	5,2	5,5	5,6
в том числе:				
Базовые нефтегазовые доходы	5 508,7	6 078,3	6 181,6	6 702,5
в %% к ВВП	5,1	5,3	5,0	5,0
Ненефтегазовые доходы	12 725,5	12 777,9	13 753,2	14 772,9
в %% к ВВП	11,9	11,1	11,1	11,1
Доля в общем объеме доходов, %	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:				
Нефтегазовые доходы	28,7	31,9	33,4	33,6
Ненефтегазовые доходы	71,3	68,1	66,6	66,4

Показатель	2020 год (оценка)	Законопроект		
		2021 год	2022 год	2023 год
1	2	3	4	5
Темпы прироста доходов в номинальном выражении к предыдущему году, %	-11,6	5,1	10,0	7,9

В течение всего бюджетного цикла доля нефтегазовых доходов федерального бюджета в общем объеме его доходов будет увеличиваться (с 28,7 в 2021 г. до 33,6 в 2023 г.), хотя и останется ниже значений, утвержденных законом № 380-ФЗ (на уровне 35-36 процентов). При этом ненефтегазовые доходы по отношению к объему ВВП в ближайшие три года останутся стабильными — на уровне примерно 11%, а нефтегазовые вырастут — с 5,2% в 2021 году до 5,6% в 2023 году.

Предельный объем расходов федерального бюджета впервые сформирован в 2021 г. с некоторым отступлением от требований «бюджетных правил» для обеспечения продолжения реализации отдельных антикризисных мер через федеральный бюджет, что обусловило их превышение над суммой прогнозируемых ненефтегазовых доходов и базовых нефтегазовых доходов на 875 млрд. рублей (вместо планируемых 585 млрд. руб.). Данное превышение будет профинансировано за счет дополнительных государственных заимствований, что также свидетельствует об определенной контрциклической направленности параметров проекта федерального бюджета в 2021 г. С 2022 г. правило формирования предельных расходов федерального бюджета будет восстановлено, что отразится на сокращении объемов дефицита федерального бюджета и его сохранении на уровне около 1 процента от ВВП.

В сравнении с динамикой номинального ВВП расходы федерального бюджета будут расти более быстрыми темпами только в 2020 г. за счет реализованных антикризисных мер; в 2021-2022 гг. их динамика вновь уступит динамике номинального ВВП и опередит последнюю только в 2023 г. (табл. 4).

Таблица 4 – Динамика основных параметров федерального бюджета в сравнении с динамикой ВВП в 2019-2023 г.г., % год к году⁵

Показатель	2019	2020		2021		2022		2023	
		млрд. руб.	темп роста, %						
Доходы федерального бюджета, всего	20188,8	17852,4	88,4	18765,1	105,1	20637,5	110,0	22262,7	107,9

⁵ Рассчитано на основе данных из пояснительной записки к проекту закона о федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 гг. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/802503-7>

доля доходов в ВВП, %	18,3	16,7		16,2		16,6		16,8	
Расходы федерального бюджета, всего	18214,5	22 561,7	123,9	21520,1	95,4	21885,0	101,7	23671,3	108,2
доля расходов в ВВП, %	16,6	21,1		18,6		17,6		17,8	
ВВП	110046	106974	97,2	115533	108,0	124223	107,5	132822	106,9

Это обусловит снижение доли расходов федерального бюджета в ВВП к концу бюджетного цикла с 21,1% в 2020 г. до 17,8% в 2023 г., что свидетельствует о достаточно сдержанной их роли в стимулировании роста экономики в среднесрочном периоде. Динамика номинальных доходов федерального бюджета будет выше прогнозируемой динамики ВВП, начиная с 2020-2023 гг. Однако их доля в ВВП останется к концу бюджетного цикла на уровне 2020 года. Это существенно ограничивает возможности федерального бюджета по изменению направленности бюджетной политики с политики сбалансированной консолидации на более активную экспансионистскую политику в рамках действующей конструкции бюджетных правил.

В соответствии с действующим бюджетным правилом накопление дополнительных нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния будет продолжено с 2022 г., что обеспечит его объем на конец 2023 г. в размере 13,5 трлн руб. (прирост за трехлетний период составит чуть больше 1 трлн руб. с учетом прогнозного курса рубля к доллару). Одновременно чистый объем совокупных государственных займов в рублевом эквиваленте (с учетом сумм, направляемых на погашение долга) может увеличиться за 2021-2023 гг. на 7,4 трлн руб., что на 2,2 трлн руб. больше планируемого объема чистых государственных заимствований в период 2020-2022 гг. При этом государственный долг Российской Федерации увеличится в рублевом выражении за трехлетний период на 8 трлн руб. (с 20,4 трлн руб. на конец 2020 г. до 28,4 трлн руб. на конец 2023 г. или с 19,1 до 21,4 процентов к ВВП). Следует отметить, что только за один 2020 год государственный долг планируется увеличить на 6,8 трлн руб. Как следует из пояснительной записки, относительная величина государственного долга России будет оставаться на безопасных уровнях, определяемых критериями долговой устойчивости Российской Федерации, установленными государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», т.е. ниже 25 процентов. Таким образом, сформированная конструкция федерального бюджета на 2021-2023 гг., несмотря на наличие бюджетного дефицита и существенного роста государственного долга, остается в определенной степени

сбалансированной и устойчивой к волатильности мировых цен на углеводороды и низким темпам роста российской экономики.

3. Анализ динамики и структуры доходов федерального бюджета и мер по их повышению

Ключевыми факторами формирования доходов федерального бюджета в предстоящем бюджетном цикле 2021-2023 гг., обеспечивающими их номинальный рост, являются оптимистичный прогноз восстановительного роста ВВП на уровне выше трех процентов при сохраняющихся рисках ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и «второй волны» распространения новой коронавирусной инфекции, а также пакет мобилизационных мер и временных балансирующих нововведений, который включает:

- модификацию параметров режима налога на добавленный доход (НДД);
- изменение параметров предоставления льгот нефтегазовому сектору;
- повышение НДС на ряд не углеводородных полезных ископаемых;
- индексацию ставок акцизов и уточнение порядка расчета ставок акциза на подакцизную продукцию;
- дополнительное обложение повышенного дохода физических лиц, введение НДФЛ с доходов в виде процентов по вкладам с зачислением соответствующих дополнительных доходов от уплаты НДФЛ в федеральный бюджет;
- изменение законодательства в части налога на прибыль организаций за счет внесения изменений в соглашения об избежании двойного налогообложения между Правительством Российской Федерации и другими государствами;
- использование для расчета базовых нефтегазовых доходов прогноза объемов добычи и переработки нефти и экспорта топливно-энергетических товаров, сформированного до заключения соглашения ОПЕК+, с компенсацией недополученных нефтегазовых доходов за счет средств ФНБ в размере до 1% ВВП.

В проекте федерального бюджета на 2021-2023 годы запланировано увеличение общего объема доходов федерального бюджета в номинальном выражении: в 2021 году на 5,1% относительно оценки исполнения доходов в 2020 году, в 2022 году на 10,0 % к 2021 году и в 2023 году на 7,9% к 2022 году. В реальном выражении (с учетом инфляции 3,7%-4%) также ожидается увеличение доходов федерального бюджета в 2021-2023 гг. на 1,4%, 5,7%, 3,7% соответственно (приложение 1).

Динамика доходов федерального бюджета на 2021-2023 гг. в номинальном выражении слабо коррелирует с бюджетным прогнозом, представленным в составе документов к законопроекту без уточнений на изменение макроэкономической ситуации. Уровень доходов федерального бюджета по отношению к ВВП сократится в целом за трехлетний период на 1,5 п.п. с 18,3% в 2019 году до 16,8 % ВВП в 2023 году, что обусловлено снижением доли нефтегазовых доходов с 7,2 % ВВП в 2019 году до 5,6% ВВП в 2023 году; доля ненефтегазовых доходов в ВВП останется неизменной (11,1% ВВП).

Прогнозируемый рост доходов федерального бюджета Российской Федерации обеспечен увеличением нефтегазовых доходов в течение всего бюджетного цикла 2021-2023 гг. на 16,8%, 15,0 % и 8,8 % соответственно, что отразится на повышении их удельного веса в общих доходах федерального бюджета с 31,9% в 2020 году до 33,6% в 2023 году. Доля нефтегазовых доходов по отношению к ВВП также увеличивается с 4,8% ВВП в 2020 году до 5,6% ВВП к 2023 году, что обусловлено структурными изменениями, предусматривающими новые налоговые условия для нефтегазового сектора и других секторов экономики. Так для нефтегазового сектора будет расширен перечень участков недр для НДС, отменены или изменены параметры отдельных льгот и вычетов при добыче нефти, введены инфраструктурный налоговый вычет по НДС, инвестиционный вычет по акцизу на нефтяное сырье, направленное на переработку. Совокупное положительное влияние изменений налогового законодательства на объем нефтегазовых доходов в 2021-2023 гг. прогнозируется на уровне 3,7%, 3,7%; 2,8% от объема нефтегазовых доходов в 2021-2023 гг. соответственно. Таким образом зависимость доходов федерального бюджета от нефтегазового комплекса в целом сохранится.

Результатом структурных налоговых новаций станет увеличение в структуре нефтегазовых доходов доли НДС с 1,3% в 2019 году (с момента введения) до 10,5% в 2023 году, увеличение доли НДС до 80,5% в 2023 году, доли НДС в виде углеводородного сырья с 75,4% в 2019 году до 80,7% в 2023 году. За счет завершения налогового маневра продолжится тенденция сокращения доли вывозных таможенных пошлин с 28,7% в 2019 году до 13,0% в 2023 году (приложение 2).

В проекте федерального бюджета на 2021-2023 гг. прогнозируется увеличение НДС в виде углеводородного сырья в номинальном выражении (+10,2%; +23,0%; +16,6% соответственно) и реальном выражении (+6,2%; +18,3%; +12,1% соответственно). Прогноз НДС основан на предпосылках роста цены на нефть марки «Юралс» с 41,8 долларов США за баррель в 2020 году до 45,3 долл. за баррель в 2021 г., 46,6 долл. за баррель - в 2022 г. и

47,5 долл. за баррель в 2023 гг. В то же время в прогнозе Всемирного банка⁶ на 2021-2023 гг. заложена более сдержанная оценка темпов роста средних цен на нефть. При расчете доходной части бюджета прогнозируется как увеличение общего объема добываемой нефти – с 507,4 млн тонн в 2020 году до 560 млн тонн в 2023 году, так и объема нефтедобычи, используемого для расчета НДС. Налогооблагаемый объем нефтедобычи для расчета НДС в первый год бюджетного цикла сократится на 9,5%, а в последующие два года увеличение составит +6,8%, +1,7%, с 453,81 млн. тонн до 492,88 млн. тонн.

Базовая цена на нефть, используемая при расчете базового объема нефтегазовых доходов, в рамках действующего бюджетного правила будет ежегодно индексироваться на 2%. В проекте федерального бюджета 2021-2023 гг. вводится временный для 2021 года порядок расчета базовых нефтегазовых доходов, предусматривающий использование прогнозных данных по объему добычи нефти без учета снижения объемов добычи в рамках соглашения ОПЕК+, что обеспечит увеличение предельных расходов в рамках «бюджетного правила» и определит условия для использования средств ФНБ для компенсации выпадающих дополнительных нефтегазовых доходов в 2021 году в размере 91,1 млрд. руб. В проекте федерального бюджета в соответствии с закладываемыми в базовом сценарии темпами роста экономики, объемами добычи, переработки и экспорта углеводородного сырья, динамикой средних мировых цен на нефть планируется получение дополнительных нефтегазовых доходов с 2022 года, при этом доля дополнительных нефтегазовых доходов в общем объеме нефтегазовых доходов снизится с 37,3% в 2019 году до 10,5%.

Увеличение ненефтегазовых доходов в 2021-2023 гг. прогнозируется как в номинальном выражении (на 0,4%, 7,6%, 7,4% соответственно), так и в реальном выражении, начиная с 2022 года (в 2021 году снижение на 3,2% с последующим ростом в 2022-2023 гг. на 3,5% и 3,3% соответственно). Это обусловлено ростом поступлений основных внутренних налогов (НДС и налога на прибыль организаций) в связи с ожидаемым улучшением экономической динамики, дополнительной мобилизацией доходов за счет принимаемых мер в части улучшения администрирования и увеличения их собираемости. При этом доля ненефтегазовых доходов будет ежегодно снижаться как в совокупных доходах федерального бюджета (с 71,3% в 2020 году до 66,4% в 2023 году), так и относительно ВВП (с 11,9% в 2020 году до 11,1% в 2023 году).

⁶ <http://pubdocs.worldbank.org/en/633541587395091108/CMO-April-2020-Forecasts.pdf>

Мобилизационный эффект от реализации пакета налоговых новаций составит в совокупном размере 686,3 млрд. руб. за трехлетний период, оптимистические прогнозы по динамике экономического роста отразятся и на динамике роста налоговых доходов: + 14 % в 2021 году, +11,8% в 2022 г., +9,5% в 2023 г. (приложение 3).

Удельный вес налоговых доходов в ВВП в 2021 году вырастет в сравнении с его просевшим значением в 2020 г. (с 12,2 до 12,9 процентов), однако останется почти на 1 процент ВВП ниже докризисных его значений в 2019 г. (13,8 процентов). Восстановление удельного веса налоговых доходов в ВВП ожидается только к 2023 г. до 13,7% ВВП. При этом доля налоговых доходов в общих доходах федерального бюджета за трехлетний период увеличится с 79,3% в 2021 г. до 81,8% в 2023 г., что является одним из самых высоких значений этого показателя с 2005 года. Это обусловлено преимущественно увеличением доли НДС в структуре доходов федерального бюджета (с 35,1% в 2019 г. до 40,2% в 2023 г), незначительным увеличением налога на прибыль организаций (с 5,9% в 2019 г. до 7% в 2023 г.) и налогов, сборов за пользование природными ресурсами (с 30,6% в 2019 г. до 31,3% в 2023 г.).

Прогнозные значения налога на прибыль организаций в 2021-2023 гг. останутся на уровне 1% ВВП при номинальном росте налога на прибыль организаций на 21,3%, 7,6%, 7,3% соответственно, что обусловлено ожидаемым в проекте федерального бюджета увеличением прибыли организаций (на +10%, +8%, +7%), а также увеличением поступлений налога на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов за счет изменения законодательства в части внесения изменений в соглашения об избежании двойного налогообложения между Правительством Российской Федерации и другими государствами. В первый год бюджетного цикла темп роста поступлений по налогу на прибыль организаций превысит темп роста прогнозируемой прибыли организаций, что увеличивает риски выпадающих доходов по налогу на прибыль организаций в случае недостижения прогнозируемой траектории экономического роста.

Изменение порядка налогообложения доходов в виде дивидендов и процентов, выплачиваемых лицам, не являющимся налоговыми резидентами Российской Федерации, усиление налогового администрирования определяют структуру поступлений по налогу на прибыль организаций на 2021-2023 годы: доля поступлений по налогу на прибыль организаций по основной ставке сократится в среднем с 56% до 49 %, доля поступлений по налогу на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов от российских организаций иностранными организациями в среднем увеличится с 19,6% до 30,9%. Кроме того, прогнозируется увеличение в составе налога на прибыль организаций по основной

ставке доли дополнительных поступлений по перерасчетам, произведенным по итогам работы за предыдущий год, дополнительных поступлений от проведения налоговыми органами контрольных мероприятий в среднем с 6,4% до 9,8%.

Новацией предстоящего бюджетного цикла станет увеличение ставки по НДФЛ с доходов, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период, и расширение налоговой базы по НДФЛ за счет пассивных доходов (процентов по вкладам). При этом доля поступлений по НДФЛ с повышенных доходов и доходов в виде процентов по вкладам в налоговых доходах федерального бюджета в течение 2021-2023 гг. будет незначительна и составит 0,4%, 1,0%, 0,9% соответственно.

Поступления по НДС в 2021-2023 гг. прогнозируются на уровне 6,6% - 6,7% ВВП при увеличении объема доходов от НДС в номинальном выражении на 10,8%; 8,6%; 8,6% и реальном выражении - на 6,9%; 4,5%; 4,5% соответственно за счет ускоренной динамики прироста ВВП, изменения структуры налоговой базы, роста стоимостных объемов импорта и изменения его структуры, увеличения курса доллара США, а также увеличения уровня собираемости НДС на 0,8 п.п. (с 97% в 2020 году до 97,8% в среднем за 2021-2023 гг.) за счет повышения качества администрирования НДС.

Доля неналоговых доходов в доходах федерального бюджета в предстоящем бюджетном цикле снижается с 26,9 в 2021 г. до 18,2 в 2023 г. Ежегодная динамика неналоговых доходов определяется прогнозом стоимостных объемов экспорта, изменением структуры и объемов импорта, завершением налогового маневра в нефтегазовой сфере, прогнозом дивидендных поступлений, прогнозом доходов от управления средствами ФНБ, изменением нормативов дивидендных выплат, индексацией ставок арендной платы, платы при пользовании природными ресурсами.

В целом политика в сфере налоговых доходов в предстоящем бюджетном цикле вновь носит явно фискальный, а не стимулирующий характер. Об этом же свидетельствует ряд мер, принятых для увеличения поступлений доходов в федеральный бюджет:

- повышение ставки НДС в рамках «завершения налогового маневра» в нефтяной отрасли за счет изменения значения корректирующего коэффициента, компенсирующего снижение размера возвратного акциза на нефтяное сырье - 498,6 млрд. руб. за три года;
- модификация параметров режима НДС и перевод в режим НДС отдельных месторождений – 563,6 млрд. руб. за три года;
- отмены льгот по НДС и предоставления налогового вычета по НДС – 175,1 млрд. руб. за три года;

- изменения в соглашения об избежании двойного налогообложения между Правительством Российской Федерации и другими государствами – 453,3 млрд. руб. за три года;
- увеличение ставки по НДФЛ для повышенных доходов и дополнительное обложение пассивных доходов – 395,6 млрд. руб. за три года;
- отмена освобождения по НДС операций по реализации исключительных прав на программы для электронных вычислительных машин, баз данных, не включенные в реестр российского программного обеспечения – 121,5 млрд. руб. за три года;
- введение повышающего рентного коэффициента на отдельные виды твердых полезных ископаемых и зачисление НДС на указанные полезные ископаемые в федеральный бюджет - 160,6 млрд. руб. за три года;
- ускоренная индексация (на 20%) специфической и минимальной ставок акцизов на табачную продукцию – 234 млрд. руб. за три года.

Совокупный эффект влияния изменений налогового и бюджетного законодательства, макроэкономической ситуации и разовых факторов на различные группы доходов федерального бюджета в 2021 г. по оценке Министерства финансов РФ в отношении формирования нефтегазовых и ненефтегазовых доходов различается: *в отношении нефтегазовых доходов федерального бюджета* влияние указанных факторов в 2021 г. обеспечит приток 860,3 млрд. руб., а *в отношении ненефтегазовых доходов* - только 52,4 млрд. руб.

Таким образом, по-прежнему ключевыми драйверами формирования доходов федерального бюджета являются два ключевых налоговых источника - НДС и НДС, а также продолжающаяся мобилизационная направленность мер налоговой политики в условиях крайне неустойчивой ситуации в российской экономике.

4. Анализ основных параметров и приоритетов расходов федерального бюджета и их соответствия целям и приоритетам бюджетной политики

Оценка параметров и приоритетов расходов федерального бюджета в проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» с позиции *соответствия структуры и динамики расходов национальным целям развития и текущей ситуации* позволила выявить следующие особенности расходной части федерального бюджета в 2021-2023 гг.

1. Несмотря на номинальный рост общего объема доходов в течение 2021-2023 гг. (с 21,52 трлн руб. в 2021 г. до 23,67 трлн руб. в 2023 г.) их доля к ВВП продолжит снижение (рисунок 1).

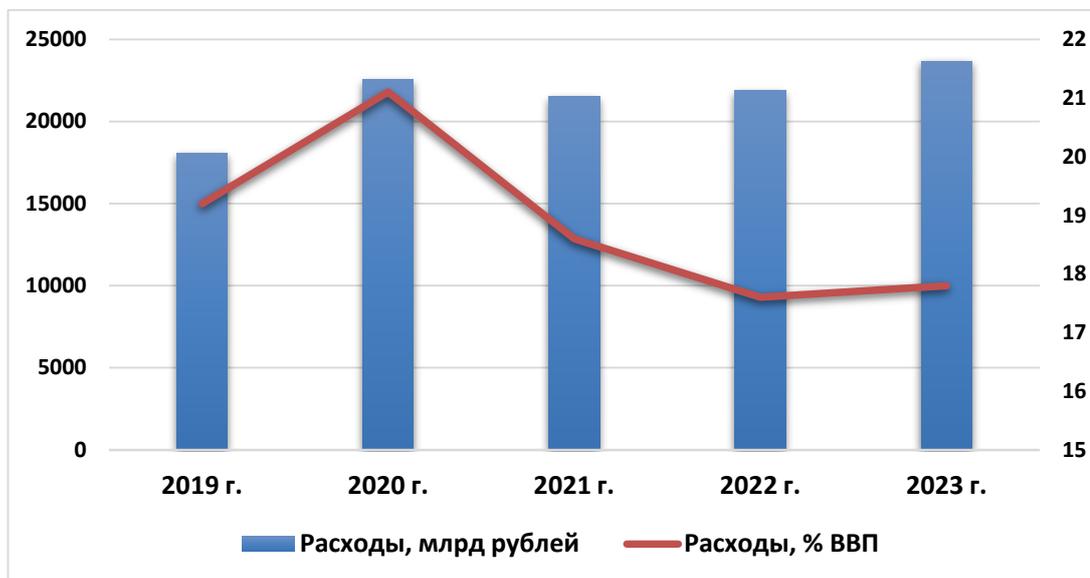


Рисунок 1 - Динамика расходов федерального бюджета 2021-2023 гг., в трлн рублей и в процентах к ВВП

Объем условно утверждаемых расходов в 2022 и 2023 гг. сформирован в соответствии с утвержденными правилами (таблица 5) и составляет 2,5% к общему объему расходов в 2022 г. или 547,1 млрд. руб. и 5,0% к общему объему расходов в 2023 году (или 1 183,6 млрд. руб.).

Таблица 5 - Расходы федерального бюджета по разделам классификации расходов в 2020-2023 гг. в номинальном выражении, в % в общем объеме и в % к ВВП
млрд рублей

Наименования разделов	2020 год (оценка*)	2021 год			2022 год			2023 год	
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2022 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
ВСЕГО	23 734 206,5	21 190 939,9	21 520 068,1	101,6	22 440 936,2	21 884 992,1	97,5	23 671 297,9	108,2
<i>Условно утвержденные</i>		529 773,5			1 122 046,8	547 124,8		1 183 564,9	
<i>%% к общему объему расходов</i>		2,5			5,0	2,5		5,0	
ВСЕГО (без учета условно утвержденных)	23 734 206,5	20 661 166,4	21 520 068,1	104,2	21 318 889,4	21 337 867,3	100,1	22 487 733,0	105,4
<i>в том числе:</i>									
Общегосударственные вопросы	3 639 104,6	1 585 102,2	1 582 774,0	99,9	1 626 100,3	1 458 455,0	89,7	1 617 245,0	110,9
<i>%% к ВВП</i>	3,2	1,3	1,4		1,3	1,2		1,2	

Наименования разделов	2020 год (оценка*)	2021 год			2022 год			2023 год	
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2022 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	15,3	7,7	7,4		7,6	6,8		7,2	
Национальная оборона	3 308 864,5	3 232 803,7	3 113 247,5	96,3	3 319 112,5	3 231 721,8	97,4	3 257 484,0	100,8
%% к ВВП	2,9	2,7	2,7		2,6	2,6		2,5	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	13,9	15,6	14,5		15,6	15,1		14,5	
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 359 141,9	2 437 068,9	2 456 681,5	100,8	2 467 388,7	2 408 910,2	97,6	2 544 479,4	105,6
%% к ВВП	2,1	2,0	2,1		1,9	1,9		1,9	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	9,9	11,8	11,4		11,6	11,3		11,3	
Национальная экономика	3 190 652,1	2 837 255,9	3 326 628,3	117,2	3 236 868,9	3 004 240,0	92,8	3 119 712,9	103,8
%% к ВВП	2,8	2,4	2,9		2,5	2,4		2,3	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	13,4	13,7	15,5		15,2	14,1		13,9	
Жилищно-коммунальное хозяйство	383 992,1	308 345,8	322 190,1	104,5	402 498,4	296 132,4	73,6	417 290,5	140,9
%% к ВВП	0,3	0,3	0,3		0,3	0,2		0,3	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	1,6	1,5	1,5		1,9	1,4		1,9	
Охрана окружающей среды	301 719,9	412 810,9	335 675,2	81,3	442 722,0	358 082,8	80,9	382 743,8	106,9
%% к ВВП	0,3	0,3	0,3		0,3	0,3		0,3	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	1,3	2,0	1,6		2,1	1,7		1,7	
Образование	1 011 229,9	1 123 160,9	1 082 683,1	96,4	1 089 515,7	1 052 121,3	96,6	1 094 750,4	104,1
%% к ВВП	0,9	0,9	0,9		0,8	0,8		0,8	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	4,3	5,4	5,0		5,1	4,9		4,9	
Культура, кинематография	144 938,0	133 734,2	135 092,8	101,0	124 708,2	125 045,8	100,3	121 593,0	97,2
%% к ВВП	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1		0,1	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	0,6	0,6	0,6		0,6	0,6		0,5	
Здравоохранение	1 264 668,9	1 068 954,9	1 129 447,6	105,7	1 078 546,6	1 134 849,3	105,2	1 100 928,3	97,0
%% к ВВП	1,1	0,9	1,0		0,8	0,9		0,8	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	5,3	5,2	5,2		5,1	5,3		4,9	
Социальная политика	5 767 091,0	5 352 162,1	5 594 509,6	104,5	5 233 372,7	5 762 084,1	110,1	6 073 855,2	105,4
%% к ВВП	5,1	4,4	4,8		4,1	4,6		4,6	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	24,3	25,9	26,0		24,5	27,0		27,0	
Физическая культура и спорт	74 374,1	63 315,8	65 312,0	103,2	64 705,6	63 838,7	98,7	53 892,3	84,4
%% к ВВП	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1		0,04	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	0,3	0,3	0,3		0,3	0,3		0,2	
Средства массовой информации	101 191,8	73 817,2	102 794,5	139,3	73 545,7	102 155,2	138,9	102 372,8	100,2

Наименования разделов	2020 год (оценка*)	2021 год			2022 год			2023 год	
		Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект	Δ к законопроекту на 2022 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
%% к ВВП	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1		0,1	
доля в общем объеме расходов, %	0,4	0,4	0,5		0,3	0,5		0,5	
Обслуживание государственного (муниципального) долга	896 955,5	1 037 052,5	1 203 852,7	116,1	1 155 711,1	1 365 145,6	118,1	1 610 956,4	118,0
%% к ВВП	0,8	0,9	1,0		0,9	1,1		1,2	
доля в общем объеме расходов, %	3,8	5,0	5,6		5,4	6,4		7,2	
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 290 282,2	995 581,4	1 069 179,3	107,4	1 004 092,9	975 085,1	97,1	990 429,0	101,6
%% к ВВП	1,1	0,8	0,9		0,8	0,8		0,7	
доля в общем объеме расходов, %	5,4	4,8	5,0		4,7	4,6		4,4	

2. Сокращение удельного веса практически всех направлений расходов к ВВП в течение 2021-2023 гг. за исключением расходов на обслуживание государственного долга. Так, средний процент сокращения объемов расходов к ВВП за трехлетний бюджетный цикл к их уровню в 2020 г. составит минус 0,2 процента ВВП. Более высокими темпами в процентах к ВВП к уровню 2020 г. сокращаются только расходы на национальную экономику и межбюджетные трансферты (минус 0,6 процента ВВП по каждому направлению) в связи с завершением финансирования в их составе мер антикризисной поддержки экономики и бюджетов субъектов РФ.

3. Беспрецедентный рост расходов на обслуживание государственного долга с ростом их доли в ВВП с 0,8 процентов в 2020 г. до 1,2 процента в 2023 г. При этом доля указанных расходов в общих расходах федерального бюджета также существенно увеличится с 3,8 процентов в 2020 г. до 7,2 процентов в 2023 г., став сопоставимой по объемам с расходами на общегосударственные вопросы. Таким образом, по удельному весу в общих расходах данное направление перемещается с восьмой в 2019 г. на пятую позицию в 2023 г., обогнав расходы на образование, здравоохранение и межбюджетные трансферты.

4. Структура расходов федерального бюджета Российской Федерации в 2021-2023 гг. сохраняет определенную неизменность своих приоритетов по удельному весу ключевых (более 10 процентов) разделов классификации расходов бюджетов (рисунок 2). Так наибольший удельный вес, как и в предыдущие годы, будут составлять четыре направления расходов: «Социальная политика» (26 - 27 процентов), «Национальная экономика» (15,5

процентов в 2021 г. со снижением удельного веса до 13,9 процентов к 2023 г.), «Национальная оборона» (14,5 - 15 процентов) и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (11,3 - 11,4 процента) (рисунок 2). Хотя временные изменения приоритетов в структуре расходов произойдут в 2021 г. Так, объем расходов по направлению «Национальная экономика» в связи с дополнительным финансированием антикризисных и восстановительных мер впервые с 2015 года превысит объем расходов по направлению «Национальная оборона», однако с 2022 г. опять будет уступать оборонным расходам.

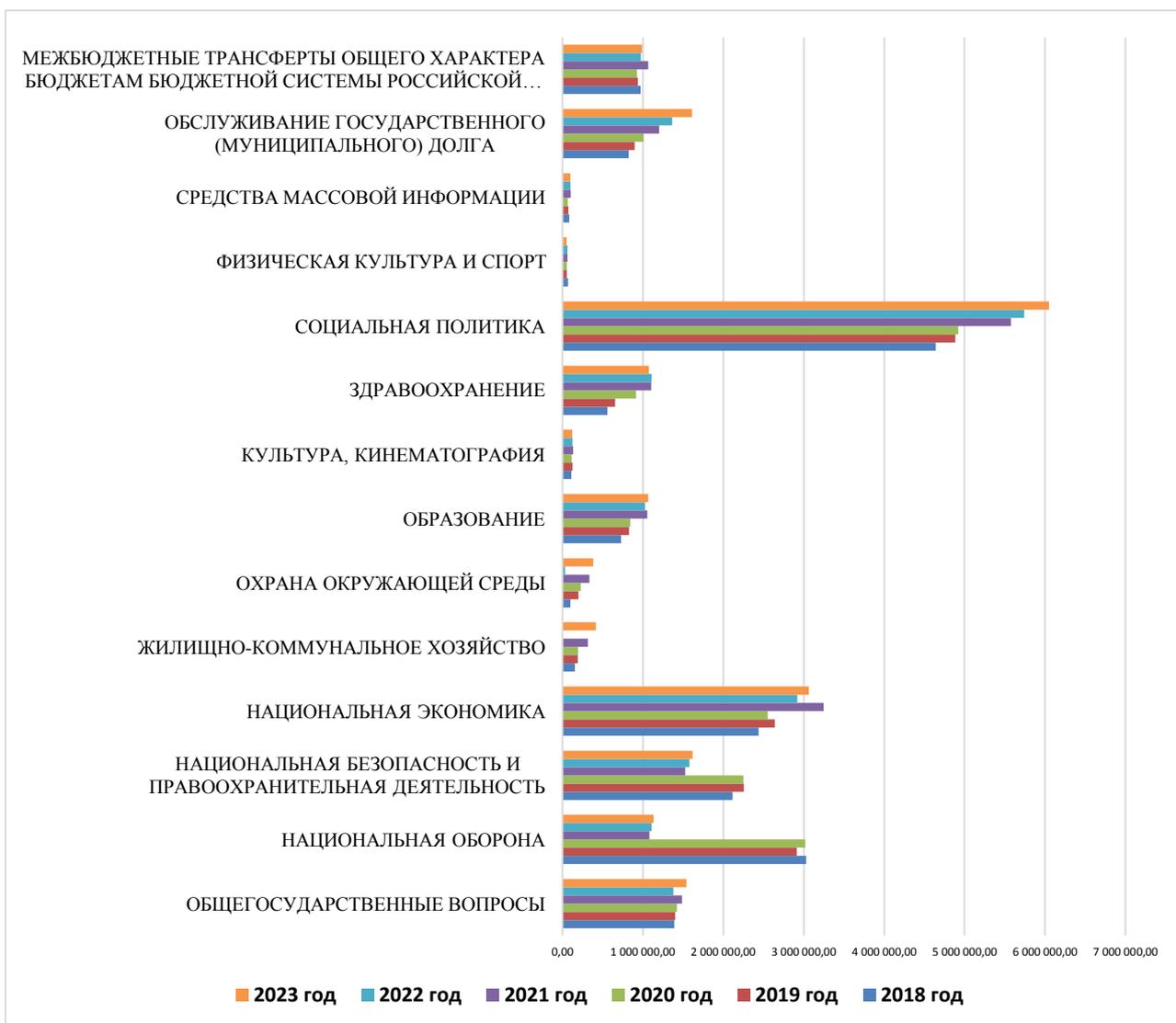


Рисунок 2 - Структура расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов в 2018-2023 гг.

5. Негативно следует оценить сокращение объемов финансирования в сравнении с их утвержденной величиной в предыдущем бюджетном цикле на 2021 и 2022 гг. расходов по

разделу «Образование» (соответственно на 3,6 и 3,44 процента в номинальном выражении, а с учетом прогнозируемого уровня инфляции - на 7,04 и 7,15 процентов в реальном выражении). Считаем, что в условиях поставленной в Послании Президента России Федеральному Собранию задаче по увеличению с 2021 года роста занятости экономически активного населения и повышению его востребованности на рынке труда образование играет ключевую роль в ее решении, а потому снижение объемов субсидий бюджетным и автономным учреждениям на выполнение государственного задания на оказание образовательных услуг и субсидий бюджетам субъектов РФ в сфере образования является нецелесообразным и стратегически не оправданным.

б. Безусловно положительно следует оценить прирост расходов по разделу «Здравоохранение» в 2021 и 2022 гг. более чем на 5 процентов ежегодно в сравнении с утвержденным их объемом в Законе № 380-ФЗ. Хотя объем указанных расходов в 2021 г. в сравнении с его уровнем в 2020 году составит всего 89 процентов. В 2023 г. вновь наблюдается сокращение расходов на здравоохранение к уровню 2022 г. на 3 процента, что в целом за трехлетний период не позволит их объему преодолеть планку в 1 процент к ВВП, как это ожидается в 2020 г. В своих предыдущих заключениях Университет доказательно обосновывал необходимость увеличения объемов расходов на здравоохранение и образование 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.

Таким образом, структура и динамика расходов федерального бюджета Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов позволяет сделать вывод об определенных преобразованиях в отношении их структуры в целях реализации политики стимулирования экономики и ее восстановления в «постпандемийный» период. Однако реализация стимулирующих мер предусмотрена в течение краткосрочного периода и не способна оказать существенного влияния как на структурную перестройку российской экономики, так и выход ее на траекторию устойчивого экономического роста. По-прежнему изменения в финансировании расходов на образование и здравоохранение являются недостаточными для обеспечения высокого качества человеческого капитала в России и выполнения национальных целей развития государства.

5. Анализ показателей финансирования национальных проектов в составе расходов федерального бюджета и оценка их соответствия национальным целям развития и приоритетам бюджетной политики

Формирование расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов в составе утвержденных государственных программ в 2021-2023 гг. определяется следующими документами: Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». При этом июльский Указ Президента РФ 2020 года существенно отличается от аналогичного майского указа 2018 года. Во-первых, достижение целевых ориентиров перенесено с 2024 года на 2030 год. Во-вторых, с 9 до 5 сократилось количество национальных целей развития России. В-третьих, целевые показатели национальных проектов по ряду направлений существенно ухудшились.

Первоначально в 2018 году национальные цели развития были сформулированы в 13 национальных проектах, сгруппированных по трем основным направлениям: «Человеческий капитал» (4 проекта), «Комфортная среда для жизни» (3 проекта) и «Экономический рост» (6 проектов). Общий объем финансирования национальных проектов на период 01.01.2019 – 31.12.2024 гг. был запланирован в размере 25,7 трлн. руб.

Следует отметить, что в редакции майского Указа декларировался приоритетный порядок выделения ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов в очередном финансовом году и на плановый период. В редакции июльского Указа данное положение (п. 16) утратило силу, что может трактоваться как дезавуирование нацпроектов.

В структуре расходов федерального бюджета предусмотрен незначительный рост финансирования национальных проектов (рисунок 3). Как следует из пояснительной записки к законопроекту, все расходы структурированы, исходя из целей развития, наполнения нацпроектов как инструментов реализации национальных целей.

Учитывая важность реализации национальных проектов с точки зрения обеспечения национальной безопасности России в долгосрочной перспективе, затраты на их финансовое обеспечение, отраженные в структуре расходов федерального бюджета в 2021-2023 годах, не столь значительны (рисунок 4). Первоначально планировалось выделять на

финансирование нацпроектов не менее 3-4 процентов от прогнозируемого на соответствующий год ВВП.



Рисунок 3 - Финансирование национальных проектов в 2021-2023 гг., трлн руб.

Источник: проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

В проекте федерального бюджета 2021-2023 гг. суммарные затраты на нацпроекты не превышают 2,1% ВВП. При этом их доля в совокупных расходах федерального бюджета находится в пределах значений 2019-2020 гг. и составляет от 10,4% до 11,7%.

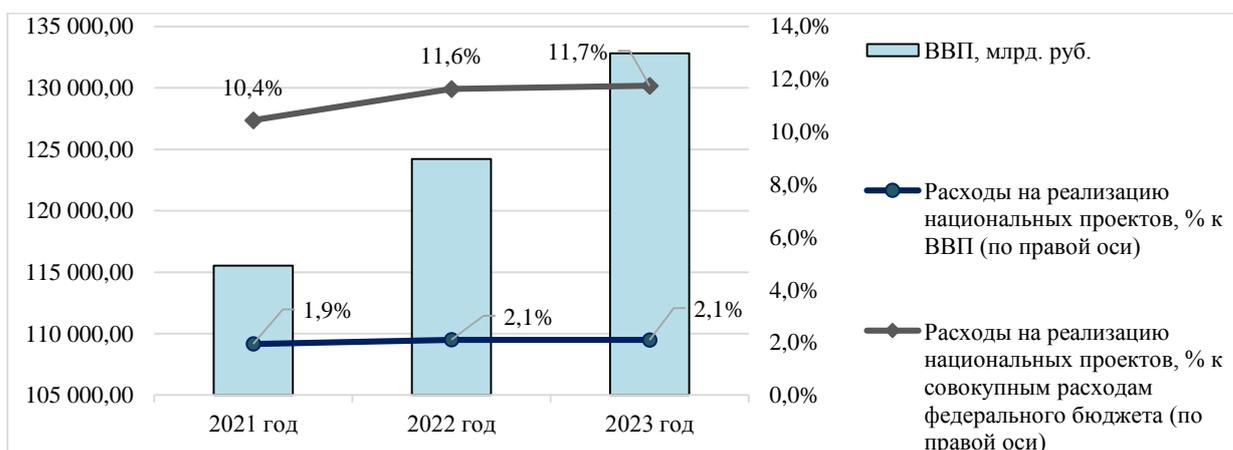


Рисунок 4 - Доля расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2021-2023 гг., %

Следует отметить, что несмотря на заявленную в Основных направлениях задачу сохранения объемов финансирования национальных проектов и мер, предусмотренных в Послании Президента Федеральному Собранию, абсолютный объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации национальных проектов в 2021 и

2022 гг. снижается в сравнении с утвержденными на эти годы объемами в Федеральном законе от 02.12.2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» соответственно на 210 млрд. руб. и на 370 млрд. руб. (рисунок 5).

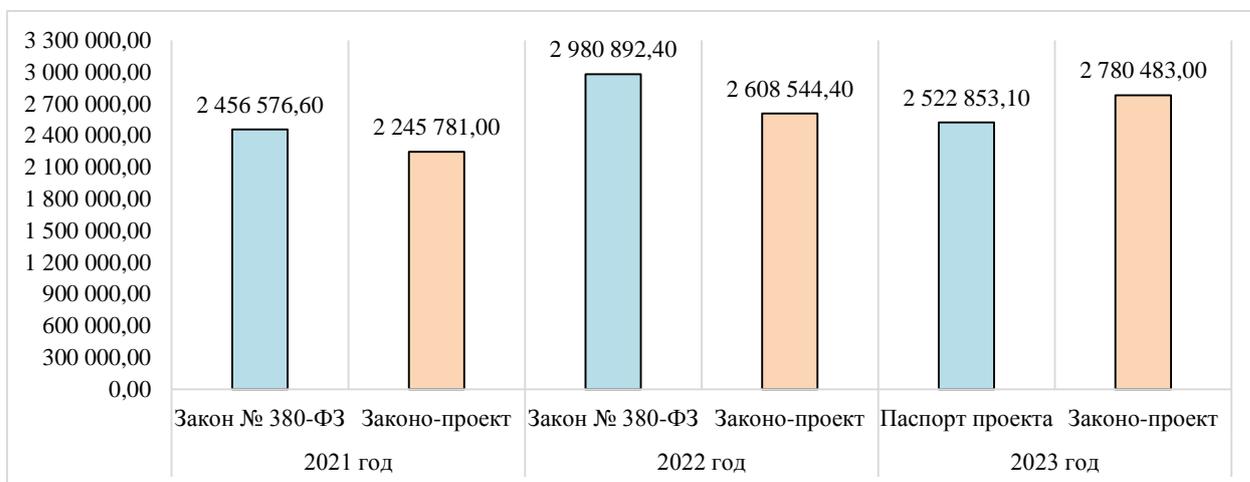


Рисунок 5 - Расходы федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации национальных проектов в 2021-2023 гг., млн рублей

Более наглядно перераспределение финансовых ресурсов федерального бюджета между национальными проектами представлено в таблице 6.

Таблица 6 - Динамика расходов на финансирование национальных проектов в соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»

Наименование проекта	Проект закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», млрд руб.			Утвержденные паспорта национальных проектов, финансирование из федерального бюджета, млрд руб.			Отклонения текущего законопроекта от утвержденных паспортов программ, %		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Национальный проект "Демография"	742,51	762,39	855,90	559,5	506,9	483,5	32,6	50,4	77,0
Национальный проект "Здравоохранение"	243,20	251,08	212,13	297,5	312,8	270,4	-18,3	-19,7	-21,5
Национальный проект "Образование"	171,63	155,74	184,63	143,5	129,3	128,9	19,6	20,4	43,2
Национальный проект "Культура"	21,66	24,26	25,14	18,3	21,3	22,6	18,3	13,9	11,2
Национальный проект "Жилье и городская среда"	102,59	125,73	178,36	125,0	131,3	321,3	-17,9	-4,2	-44,5
Национальный проект "Экология"	108,01	131,93	140,30	659,2	892,3	889,6	-83,6	-85,2	-84,2

Национальный проект "Безопасные и качественные автомобильные дороги"	117,44	34,03	26,27	802,2	780,2	877,6	-85,4	-95,6	-97,0
Национальный проект "Наука"	54,89	76,26	97,76	76,5	111,0	148,1	-28,2	-31,3	-34,0
Национальный проект "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы"	56,30	60,96	78,65	60,40	108,6	107,7	-6,8	-43,9	-27,0
Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"	150,21	211,08	190,68	365,6	284,8	255,4	-58,9	-25,9	-25,3
Национальный проект "Производительность труда и поддержка занятости"	6,39	6,91	7,24	8,0	8,8	9,1	-20,1	-21,5	-20,5
Национальный проект "Международная кооперация и экспорт"	97,54	205,99	192,99	128,9	233,5	226,2	-24,3	-11,8	-14,7
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	373,39	562,19	590,42	403,9	645,1	683,5	-7,6	-12,9	-13,6

Из представленных в таблице 6 данных следует, что существенное отклонение от объемов финансирования, утвержденных паспортом проекта, в сторону их увеличения предусмотрено по трем национальным проектам: по НП «Демография» (более 30 % в 2021 г., более 50% в 2022 г. и 77 % в 2023 г.), по НП «Образование» (около 20% в 2021-2022 гг. и более 40% в 2023 г.) и по НП «Культура» (соответственно 18,3%, 13,9% и 11,2%). Существенное увеличение расходов по указанным проектам в течение всего рассматриваемого периода позволяет утверждать, что таким образом федеральный бюджет увеличивает вложения в развитие человеческого капитала, сохраняя социальную направленность проектного финансирования. Вместе с тем, по национальному проекту «Здравоохранение» предусмотрено значительное снижение расходов в 2021-2023 гг. относительно утвержденных в его паспорте объемов (на 18,3%, 19,7% и 21,5% соответственно), что, по нашему мнению, не является оправданным даже с учетом возросших объемов его финансирования в текущем 2020 г. Учитывая высокую вероятность второй волны пандемии в Российской Федерации, с одной стороны, и низкое качество медицинской помощи в регионах за счет хронического недофинансирования сферы здравоохранения в предыдущие годы, с другой, сокращение расходов по этому проекту считаем не обоснованным.

По остальным проектам хотя и предусмотрено ежегодное увеличение расходов в номинальном выражении (национальные проекты «Наука», «Малое и среднее

предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Экология» и «Жилье и городская среда», а также «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»), однако объемы бюджетных ассигнований на них не соответствуют ежегодным расходам, утвержденным в паспортах соответствующих программ, и отклоняются от них в меньшую сторону.

В условиях сохранения значительных рисков негативного влияния коронавирусной пандемии на состояние здоровья граждан Российской Федерации, а также на экономическое положение российских компаний, особенно субъектов малого и среднего бизнеса, больше всего страдающих от карантинных мер и снижения покупательной способности населения, считаем необходимым увеличить расходы на финансирование нацпроектов «Здравоохранение» и «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» как минимум до уровня, утвержденного паспортами указанных проектов на 2021-2023 гг.

В целом можно отметить позитивную динамику в отношении финансирования проектных расходов федерального бюджета, выражающуюся в росте совокупных расходов на реализацию национальных проектов в общей структуре расходов федерального бюджета. Однако, опасения вызывает достаточно неравномерное увеличение расходов на одни нацпроекты и существенное сокращение расходов на другие нацпроекты. Данные опасения связаны непосредственно с комплексным решением социально-экономических проблем, заложенных в саму идею реализации национальных проектов, а также с достижением их мультипликативного эффекта для российской экономики в целом. Кроме того, представляется необходимым сбалансировать расходы между проектами в соответствии с первоочередностью решаемых задач – таких, например, как развитие системы здравоохранения и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства.

6. Анализ источников финансирования дефицита федерального бюджета и объемов государственного долга

Как отмечалось выше, отличительной особенностью проекта федерального бюджета в 2021-2023 гг. является его формирование с дефицитом в течение всего бюджетного цикла, что кардинально отличается от параметров сбалансированности федерального бюджета, утвержденных на текущий бюджетный цикл 2020-2022 гг. федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 380-ФЗ (рисунок 6).

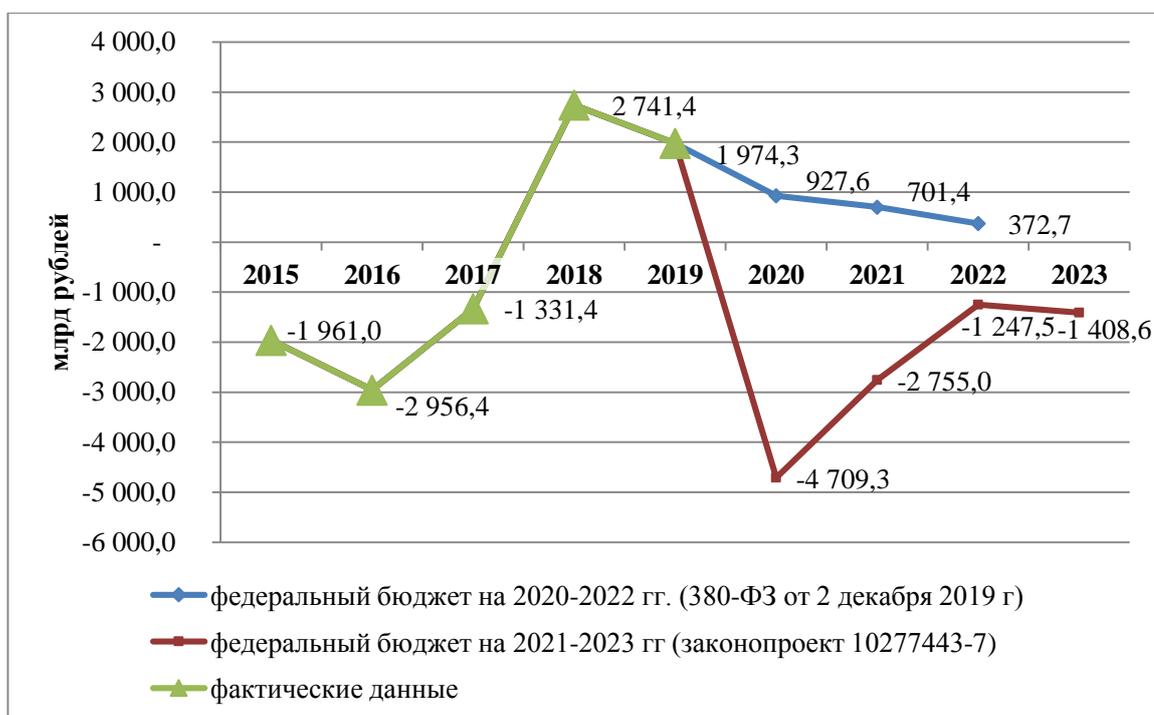


Рисунок 6 - Дефицит (-) / Профицит (+) федерального бюджета

Источники: федеральные законы об исполнении федерального бюджета в 2015-2018 гг.; проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за 2019 год №1020025-7; федеральный закон от 2 декабря 2019 года № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»; проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (законопроект 10277443-7)

Из пояснительной записки к законопроекту на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов следует, что дефицит федерального бюджета в 2021 году составит 4,4% ВВП, с постепенным его понижением до 2,4% ВВП в 2022 г. и 1,1% ВВП в 2023 г. Это обусловлено контрциклической направленностью бюджетной политики, реализуемой через федеральный бюджет, а именно продолжением (и постепенным завершением) финансирования отдельных антикризисных программ, связанных с временной поддержкой граждан, отдельных субъектов отраслей российской экономики для поддержания их деловой активности в период пандемии и «постпандемийный» период.

С 2022 г. формирование основных параметров федерального бюджета осуществляется в полном соответствии с «бюджетными правилами», что обусловит обеспечение с 2022 г. его первичного структурного профицита в объеме 117,6 млрд рублей в 2022 году и 202,4 млрд рублей в 2023 году с учетом значительно возросших расходов на обслуживание государственного долга (Таблица 7).

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2021 - 2023 годах будут являться государственные займы посредством эмиссии облигаций Российской Федерации (рисунок 7).

Таблица 7 – Первичный дефицит (-) / профицит (+) федерального бюджета в 2021-2023 гг.

	2021	2022	2023
Дефицит федерального бюджета	- 2 755,0	- 1 247,5	- 1 408,6
Расходы на обслуживание государственного долга	1 203,8	1 365,1	1 611,0
Первичный дефицит (-) / профицит (+)	- 1 551,2	117,6	202,4

Источник: законопроект 10277443-7

Наращивание обязательств по государственным ценным бумагам, начатое в 2020 г. (объем привлечения средств посредством ОФЗ по предварительной оценке Министерства финансов РФ составит 4,8 трлн. руб.), продолжится и в следующем бюджетном цикле, но более умеренными темпами. Всего за 2021-2023 гг. планируется привлечь посредством выпуска ОФЗ 10 трлн. руб. (соответственно 3,7 трлн. руб., 3,1 трлн. руб. и 3,2 трлн. руб.), что в 1,3 раза больше совокупного объема размещений ОФЗ, предусмотренного федеральным законом № 380-ФЗ в 2020-2022 гг. Это обусловит увеличение доли государственных ценных бумаг в структуре государственного внутреннего долга с 91,4% в 2021 году до 92,9% к концу 2023 года (таблица 8).

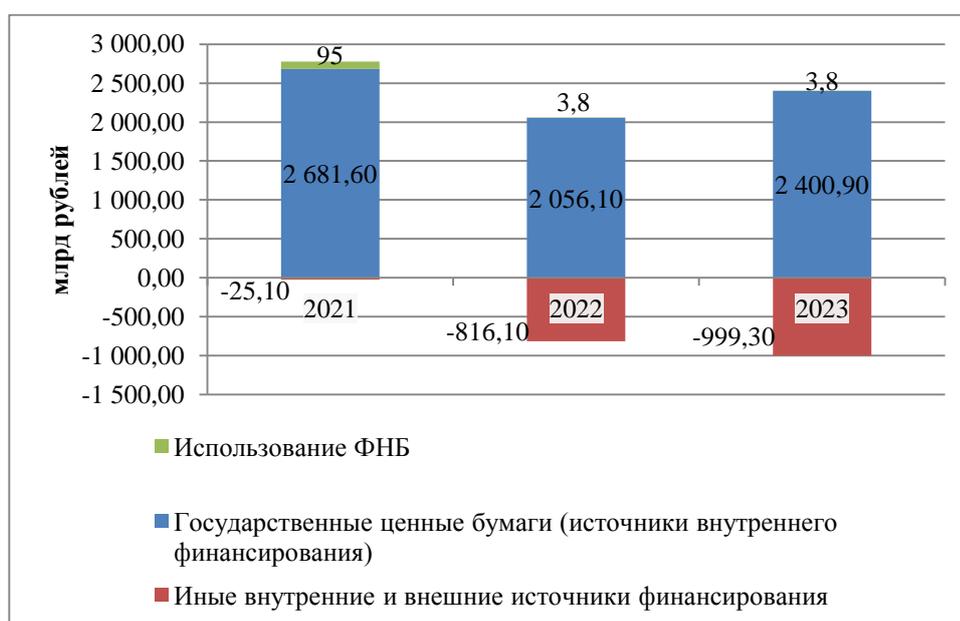


Рисунок 7 - Структура источников финансирования дефицита в 2021-2023 гг.
Источник: сопроводительные материалы к законопроекту 10277443-7

Учитывая значительное давление дополнительных государственных заимствований в отмеченных выше беспрецедентных объемах на 2021-2023 гг. на российский финансовый рынок в условиях сокращения свободных капиталов у компаний и банков в период торможения российской экономики и ее неустойчивого равновесия, обратной стороной

активной долговой политики государства станет эффект вытеснения с рынка частных капиталов, размещаемых посредством корпоративных облигаций. Так, по данным ПАО «Московская биржа», в 2019 г. общий объем размещений корпоративных облигаций на российском финансовом рынке составил 4,687 трлн. руб., а объем размещений государственных бумаг в форме ОФЗ - 2,083 трлн. руб. или 44% от объема корпоративных долговых размещений.

Таблица 8 – Структура государственного внутреннего долга Российской Федерации в 2021-2023 гг.

Вид задолженности	на 01.01.2022	на 01.01.2023	на 01.01.2024
Государственный внутренний долг Российской Федерации, всего, млрд рублей (%)	18 315,3 (100%)	20 519,3 (100%)	22 947,0 (100%)
Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, млрд рублей (%)	16 743,0 (91,4%)	18 917,0 (92,2%)	21 314,7 (92,9%)
Государственные гарантии Российской Федерации, млрд рублей (%)	1 572,3 (8,6%)	1 602,3 (7,8%)	1 632,3 (7,1%)

Источник: сопроводительные материалы к законопроекту 10277443-7

Исходя из ожидаемого объема размещения госбумаг на внутреннем рынке в 2020 году в объеме 4,8 трлн. руб. с учетом планов Министерства финансов РФ на IV квартал, заимствования органов федеральной власти могут превысить суммарный объем займов компаний. Это может негативно отразиться на ликвидности рынка корпоративных облигаций. В этой связи считаем необходимым при планировании объемов государственных заимствований в предстоящем бюджетном цикле учитывать переходящие остатки средств федерального бюджета по неисполненным расходным обязательствам отчетного периода с учетом уровня их исполнения за 3 квартал отчетного периода, которые могли бы заместить часть ресурсов, привлекаемых с рынка долговых обязательств. Так, в 2019 году ввиду низкого уровня исполнения расходов федерального бюджета переходящие остатки средств составили около 1 трлн. руб. За 8 месяцев 2020 г. по ряду направлений расходов федерального бюджета уровень их исполнения не превысил 50% (например, по направлению «Национальная экономика» уровень исполнения 48,2%; не использовано 1,65 трлн. рублей). Таким образом, планируемые в 2021 году государственные заимствования

на внутреннем долговом рынке могли бы быть уменьшены на сумму переходящих остатков по состоянию на 01 января 2021 года.

Объем и структура государственного долга

Общий объем государственного долга Российской Федерации в 2021-2022 гг. вырастет темпами, опережающими ранее установленные на 2020-2022 гг. показатели в федеральном законе № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» от 2 декабря 2019 года. Однако даже в этом случае относительный объем государственного долга Российской Федерации останется на безопасном уровне - менее 50% ВВП (Таблица 9).

Таблица 9 – Объем государственного долга Российской Федерации (млрд. руб.)

Показатели	2020 год (оценка)	2021 год			2022 год			2023 год
		380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	380-ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Законо- проект
1	3	4	5	$6=5/4*100$	7	8	$9=8/7*100$	10
Объем государственного долга РФ, всего	20 398,6	19 117,7	23 552,8	123,2	21 204,0	25 883,9	122,1	28 407,4
%% к ВВП	19,1	15,8	20,4		16,5	20,8		21,4
<i>в том числе:</i>								
Объем государственного внутреннего долга РФ	15 492,7	14 643,7	18 315,3	125,1	16 619,3	20 519,2	123,5	22 946,9
%% к общему объему	75,9	76,6	77,8		78,4	79,3		80,8
Объем государственного внешнего долга РФ	4 905,9	4 474,1	5 237,5	117,1	4 584,8	5 364,6	117,0	5 460,5
%% к общему объему	24,1	23,4	22,2		21,6	20,7		19,2

Источник: пояснительная записка к законопроекту 10277443-7

Увеличение совокупного объема государственного долга, как и в предыдущие бюджетные циклы, происходит за счет роста объемов государственного внутреннего долга с 18,3 трлн. руб. (или 77,8% к общему его объему) в 2021 г. до 22,9 трлн. руб. (или 80,8% к общему объему госдолга) в 2023 г. (рисунок 8). Стратегию наращивания госдолга за счет внутренних, а не внешних займов считаем оправданной в условиях наличия существенных рисков дальнейшей девальвации рубля к доллару и ухудшения внешней долговой конъюнктуры, а именно снижения спроса иностранных инвесторов на российские государственные ценные бумаги.

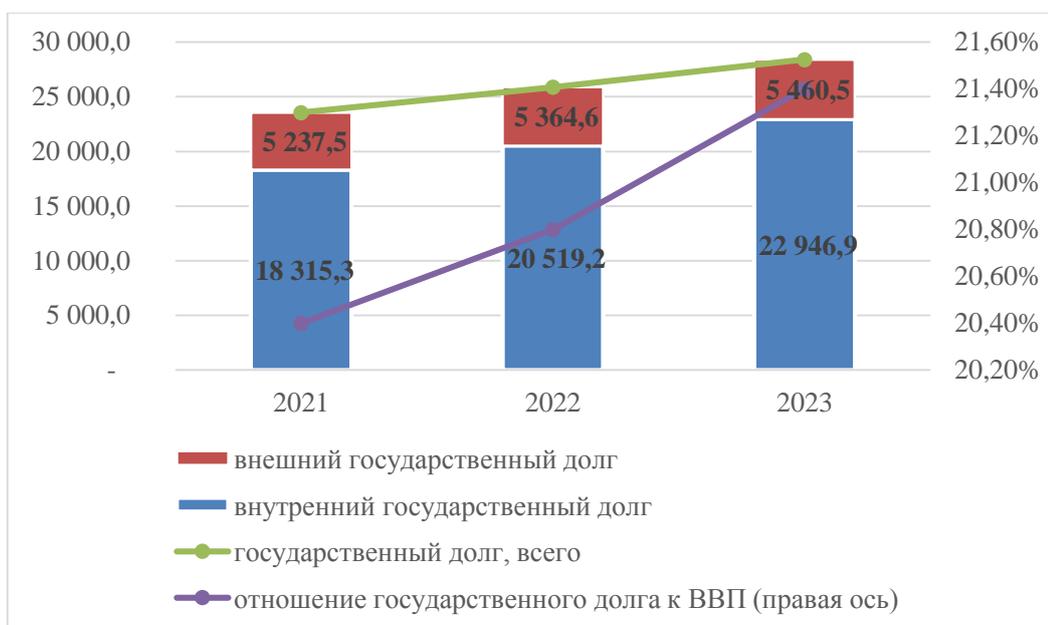


Рисунок 8 - Структура государственного долга Российской Федерации в 2021-2023 гг.
 Источник: сопроводительные материалы к законопроекту 10277443-7

Анализ расходов на обслуживание госдолга в трехлетнем периоде показал, что в 2021-2023 годах они будут расти темпами, опережающими темп роста совокупных расходов федерального бюджета, а также темп роста ВВП. При этом в совокупных процентных расходах также преобладают расходы на обслуживание государственного внутреннего долга, причем их доля увеличивается с 86,8% в 2021 г. до 89,4% в 2023 г. от общих расходов на обслуживание госдолга. Доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета также повышается с 6,4% в 2021 г. до 8,4% в 2023 г. при целевом значении этого показателя в основных направлениях долговой политики на 2017-2019 гг. на уровне 5-8% (таблица 10).

Таблица 10 – Расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга в 2021-2023 гг.

	2021	2022	2023
	млрд. руб.		
Доходы федерального бюджета, всего	18 765,1	20 637,5	22 262,7
Расходы федерального бюджета, всего	18 312,0	18 146,6	19 229,6
<i>из них</i>			
Расходы на обслуживание государственного долга	1 203,8	1 365,1	1 611,0
% к общим доходам	6,4%	6,6%	7,2%
% к общим расходам	6,6%	7,5%	8,4%
% ВВП	1,0%	1,1%	1,2%
<i>в том числе</i>			
Обслуживание государственного внутреннего долга	1 045,2	1 201,8	1 440,2
Обслуживание государственного внешнего долга	158,6	163,3	170,8

Принимая во внимание график погашения государственного внутреннего долга (рисунок 9) и планы Правительства Российской Федерации по активному использованию долговых инструментов для финансирования отдельных антикризисных программ и развития национальной экономики, считаем, что после 2023 г. расходы на обслуживание государственного долга сохранят свою тенденцию к росту или, по крайней мере, останутся на уровне 2023 года.

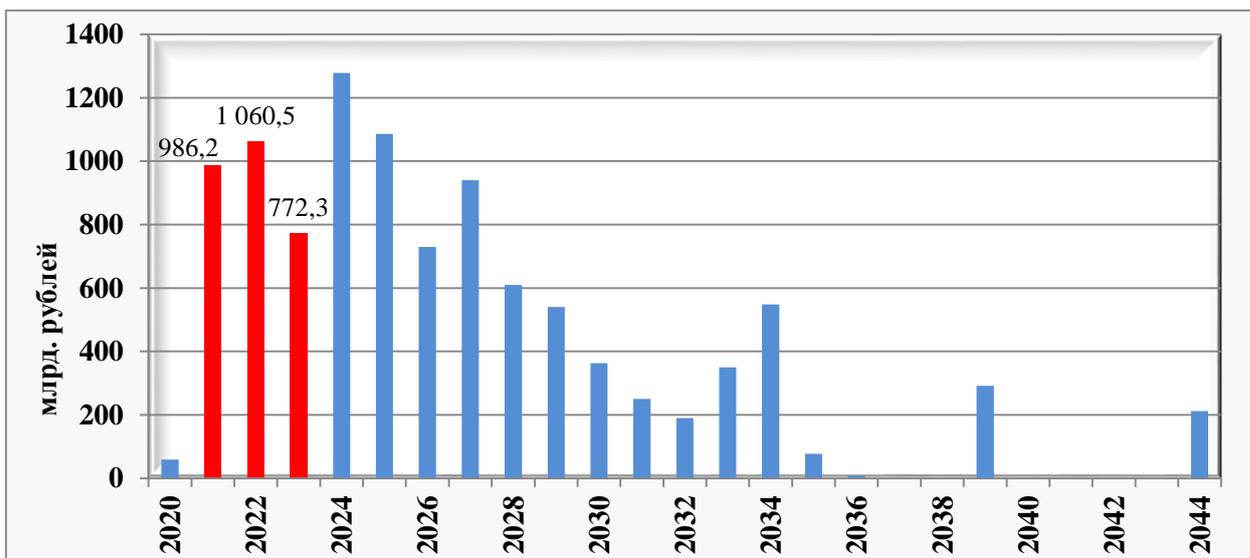


Рисунок 9 - График погашения государственного внутреннего долга РФ, выраженного в государственных ценных бумагах РФ, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, по состоянию на 01.07.2020

Источник: данные Минфина России

Фонд национального благосостояния

Согласно проекту закона о федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов объем ФНБ составит 12,4 трлн. рублей (или 10,8% ВВП) в 2021 году, 12,5 трлн. рублей (или 10,1% ВВП) в 2022 году и 12,6 трлн. рублей (или 9,5% ВВП) в 2023 году (таблица 11).

Таблица 11 – Прогноз объема Фонда национального благосостояния, млрд. руб.

Показатели	2020 год (оценка)	2021 год			2022 год			2023 год
		380-ФЗ*	Законо- проект	Δ к закону, %	380-ФЗ*	Законо- проект	Δ к закону, %	Законо- проект
1	3	4	5	6=5/4*100	7	8	9=8/7*100	10
Объем ФНБ на начало года	7 773,1	11 059,5	12 447,5	112,6	13 658,0	12 487,3	91,4	12 638,2
% к ВВП	7,3	9,2	10,8	-	10,6	10,1	-	9,5
Пополнение ФНБ	3 349,9	2 372,0	-	-	2 339,6**	-	-	712,3

Показатели	2020 год (оценка)	2021 год			2022 год			2023 год
		380-ФЗ*	Законо- проект	Δ к закону, %	380-ФЗ*	Законо- проект	Δ к закону, %	
1	3	4	5	6=5/4*100	7	8	9=8/7*100	10
<i>в том числе:</i>								
за счет нефтегазовых доходов	2 956,8	2 332,9	-	-	2 234,6	-	-	702,7
за счет курсовой разницы	393,1	39,1	-	-	40,3	-	-	9,6
Использование средств ФНБ	342,1	4,3	95,0	2 213,3	4,1	3,8	92,4	3,8
Курсовая разница и переоценка активов	1 666,7	230,8	134,7	-	202,8	154,7	-	127,7
Объем ФНБ на конец года	12 447,5	13 658,0	12 487,3	91,4	16 196,3	12 638,2	78,0	13 474,4
% к ВВП	11,6	11,3	10,8	-	12,6	10,2	-	10,1
Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России	8 197,0	12 165,0	8 238,2	67,7	14 715,5	8 402,1	57,1	9 252,7
Объем средств ФНБ, размещенных в иные (помимо счетов в Банке России) финансовые активы	4 250,5	1 493,0	4 249,1	284,6	1 480,8	4 236,2	286,1	4 221,8

Примечания: * - первоначальная редакция Федерального закона № 380-ФЗ

** - с учетом доходов от управления средствами ФНБ

Источник: пояснительная записка к законопроекту 10277443-7

Рост объемов ФНБ темпами, ниже темпов роста ВВП, обусловлено как использованием части дополнительных нефтегазовых доходов на восстановление российской экономики (в 2021 году), так и снижением поступлений дополнительных нефтегазовых доходов в течение всего бюджетного цикла ввиду пересмотра прогнозных значений средних мировых цен нефти и валютного курса доллара к рублю в сторону его большего снижения. Определенное смягчение «бюджетного правила» в 2021 году приведет к недополучению средств в ФНБ около 875 млрд. руб., которые будут направлены на финансирование антикризисных мероприятий и развитие национальной экономики в соответствии с Общенациональным планом действий.

Согласно прогнозным объемам Фонда национального благосостояния (таблица 11) и структуре источников финансирования дефицита федерального бюджета (рисунок 7) в 2021-2023 гг. для финансирования расходов федерального бюджета запланировано использование средств ФНБ в следующих объемах:

- 95,0 млрд. руб. в 2021 г., в т.ч. 91,1 млрд. рублей на финансирование дефицита федерального бюджета в связи с образованием недополученных нефтегазовых доходов федерального бюджета;

- 3,8 млрд. руб. ежегодно в течение 2021-2023 гг. на софинансирование накопительной пенсии.

Таким образом, направления использования средств ФНБ соответствуют установленным в законодательстве требованиям (часть 1 статьи 96.10 Бюджетного кодекса

Российской Федерации). Объем расходов ФНБ не требует пересмотра с учетом сохранения объемов государственного долга Российской Федерации в 2021-2023 гг. на безопасном уровне.

Выводы

Проведенный анализ проекта федерального бюджета России на 2021–2023 гг. позволяет сделать вывод о наличии у Правительства РФ ресурсных возможностей по реализации антикризисной бюджетной политики не только в течение 2021 года, но и в течение всего бюджетного цикла. Предусмотренные в составе его расходной части меры в первую очередь ориентированы на содействие борьбе с пандемией и нивелированию её последствий, в т.ч. меры на поддержку наиболее уязвимых групп граждан, а также пострадавших отраслей, укрепление системы здравоохранения. В переходный период 2021 года в бюджете сохраняется повышенный объем расходов и повышенный объем дефицита, финансирование которых предусмотрено за счет существенного роста объемов государственных займов. Временная смена парадигмы бюджетной политики для спасения экономики страны в сторону активизации ее стимулирующих механизмов, финансируемых за счет расширения государственных займов, использования накопленных резервов, безусловно, пойдет на пользу гражданам и компаниям и должна положительно отразиться на экономике в целом.

В этой связи временное смягчение действующих в «бюджетном правиле» ограничений для расходов федерального бюджета на период реализации антикризисных мер считаем оправданным и необходимым. Полагаем, что в период сохранения и распространения коронавирусной инфекции дополнительное финансирование расходов федерального бюджета может составить до 2-2,5 процентов от ВВП. Однако обратной стороной этого решения может явиться переход к жесткой консолидации бюджетных расходов после окончания периода реализации антикризисной поддержки в связи с сохранением низких мировых цен на углеводороды и более медленным, чем ожидается в правительстве, восстановлением российской экономики, что и наблюдается в параметрах законопроекта на 2022-2023 гг. Так, после 2021 г. заложенные в законопроект параметры и инструменты возвращаются на траекторию привычной бюджетной консолидации с сокращением бюджетного дефицита и накоплением резервов, возвращением структуры бюджетных расходов к традиционным приоритетам с незначительной долей расходов на образование, здравоохранение по отношению к ВВП, отстающей в сравнении с развитыми и развивающимися странами.

Не отрицая необходимости поддержания сбалансированного по источникам федерального бюджета с относительно низким дефицитом, а при благоприятной рыночной конъюнктуре — и профицитом как залога устойчивости государственных финансов и фактора снижения инфляционных ожиданий в экономике, считаем, что сохранение повышенных бюджетных расходов и после 2021 г. за счет контролируемого увеличения государственных займов и поиска внутренних резервов будет способствовать восстановлению российской экономики после кризиса более быстрыми темпами. Очевидно, что в условиях уже длительного торможения российской экономики приоритеты в бюджетной политике следующих лет необходимо сместить в пользу более активного стимулирования потребительской активности населения России и тех мер, которые обеспечат устойчивое повышение уровня его жизни, за счет использования ликвидной части накопленных резервов в ФНБ.

Заключение подготовили преподаватели *кафедры Финансов и цен*:

д.э.н., проф. Гришина О.А., к.э.н., доцент Чалова А.Ю., к.э.н. Омшанова Э.А., к.э.н., доцент Киреева Е.В., к.э.н. Валишвили М.А., к.э.н. Козлов П.А.

Динамика доходов федерального бюджета за 2019-2023 гг., млрд. руб.

Наименование	Исполнение 2019 (закон об исполнении)	2020 год		2021 год				2022 год				2023 год	
		Закон № 380-ФЗ	Оценка 2020	Закон № 380-ФЗ	Законопроект 2021	Δ к оценке 2020, %	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект 2022	Δ к закону	Δ к проекту 2021	Законопроект 2023	Δ к проекту 2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ВВП	110 046	113 631	106 974	120 687	115 533	108,0%	95,7%	128 850	124 223	96,4%	107,5%	132 822	106,9%
Всего доходов	20 188,80	20 593,57	17 852,42	21 892,33	18 765,10	105,1%	85,7%	22 813,60	20 637,50	90,5%	110,0%	22 262,68	107,9%
В % к предыдущему году с учетом инфляции			85,2%		101,4%				105,7%			103,7%	
<i>в % к ВВП</i>	18,3%	18,1%	16,7%	18,1%	16,2%			17,7%	16,6%			16,8%	
Налоговые доходы	15 167,72	15 798,77	13 048,30	16 877,59	14 874,56	114,0%	88,1%	17 862,54	16 630,45	93,1%	111,8%	18 202,98	109,5%
В % к предыдущему году с учетом инфляции			82,9%		109,9%				107,5%			105,2%	
<i>в % к ВВП</i>	13,8%	13,9%	12,2%	14,0%	12,9%			13,9%	13,4%			13,7%	
Неналоговые доходы	4 947,72	4 771,99	3 704,00	5 006,66	3 670,15	99,1%	73,3%	4 947,58	3 999,57	80,8%	109,0%	4 053,29	101,3%
В % к предыдущему году с учетом инфляции			72,1%		95,6%				104,8%			97,4%	
<i>в % к ВВП</i>	4,5%	4,2%	3,5%	4,1%	3,2%			3,8%	3,2%			3,1%	
Нефтегазовые доходы	7 924,25	7 523,78	5 126,96	7 820,44	5 987,23	116,8%	76,6%	7 872,14	6 884,29	87,5%	115,0%	7 489,79	108,8%
В % к предыдущему году с учетом инфляции			62,3%		112,6%				110,6%			104,6%	
<i>в % к ВВП</i>	7,2%	6,6%	4,8%	6,5%	5,2%			6,1%	5,5%			5,6%	
<i>в % к доходам</i>	39,3%	36,5%	28,7%	35,7%	31,9%			34,5%	33,4%			33,6%	
Базовые нефтегазовые доходы	4 967,42	5 012,80	5 508,68	5 497,00	6 078,35			5 758,77	6 181,64			6 702,46	
Дополнительные нефтегазовые доходы	2 956,83	2 510,98	-381,72	2 323,45	-91,11			2 113,37	702,65			787,34	
Ненефтегазовые доходы	12 264,55	13 069,79	12 725,46	14 071,89	12 777,87	100,4%	90,8%	14 941,46	13 753,20	92,0%	107,6%	14 772,88	107,4%
В % к предыдущему году с учетом инфляции			100,0%		96,8%				103,5%			103,3%	
<i>в % к ВВП</i>	11,1%	11,5%	11,9%	11,7%	11,1%			11,6%	11,1%			11,1%	

<i>в % к доходам</i>	60,7%		71,3%	64,3%	68,1%			65,5%	66,6%			66,4%	
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю пред. года	3,0	3,0	3,8	4,0	3,7			4,0	4,0			4,0	
Цены на нефть Urals, долл./барр.	63,8	57,7	41,8	56,0	45,3			55,0	46,6			47,5	

Приложение 2

Динамика нефтегазовых доходов, млрд. руб., %

Наименование	Исполнение 2019 (закон об исполнении)	2019 год уд. Вес, %	2020 год			2021 год					2022 год					2023 год		
			Закон № 380-ФЗ	Оценка 2020	уд. вес, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект 2021	уд. Вес, %	Δ к оценке 2020, %	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект 2022	уд. вес	Δ к закону, %	Δ к проекту 2021	Законопроект 2023	уд. вес	Δ к проекту 2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Всего доходов	20 188,80		20 593,57	17 852,42		21 892,33	18 765,10		105,1	85,7	22 813,60	20 637,50		90,5	110,0	22 262,68		107,9
Нефтегазовые доходы	7 924,25		7 523,78	5 126,96		7 820,44	5 987,23		116,8	76,6	7 872,14	6 884,29		87,5	115,0	7 489,79		108,8
В % к предыдущему году с учетом инфляции				62,3%			112,6%					110,6%				104,6%		
<i>в %% к ВВП</i>	7,2%		6,6%	4,8%		6,5%	5,2%				6,1%	5,5%				5,6%		
<i>в % к доходам</i>	39,3%		36,5%	28,7%		35,7%	31,9%				34,5%	33,4%				33,6%		
<i>Базовые нефтегазовые доходы</i>	4 967,42		5 012,80	5 508,68		5 497,00	6 078,35		110,3	110,6	5 758,77	6 181,64		107,3	101,7	6 702,46		108,4
<i>Дополнительные нефтегазовые доходы</i>	2 956,83	37,3	2 510,98	-381,72		2 323,45	-91,11		23,9	-3,9	2 113,37	702,65	10,2	33,2	-771,2	787,34	10,5	112,1
Акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку	-424,57	-5,4	-301,23	82,06	1,6	-360,73	-108,36	-1,8	-132,1	30,0	-369,99	-217,55	-3,2	58,8	200,8	-313,22	-4,2	144,0
Демпфирующая компонента (Кдемп)			50,83	291,93		-27,42	-204,16				-152,41	-245,53				-289,45		
Инвестиционный вычет (Кинв)							6,02					9,13				11,93		
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	5 971,70	75,4	5 783,70	3 823,65	74,6	6 261,35	4 212,78	70,4	110,2	67,3	6 619,15	5 181,54	75,3	78,3	123,0	6 041,25	80,7	116,6

Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья	101,08	1,3	233,07	144,78	2,8	335,57	636,66	10,6	439,7	189,7	357,35	740,03	10,7	207,1	116,2	788,01	10,5	106,5
Вывозные таможенные пошлины	2 276,05	28,7	1 808,24	1 076,47	21,0	1 584,26	1 246,15	20,8	115,8	78,7	1 265,63	1 180,27	17,1	93,3	94,7	973,76	13,0	82,5

Структура налоговых доходов федерального бюджета, млрд. руб., %

Наименование	Исполнение 2019 (закон об исполнении)	2019 год, уд. вес, %	2020 год				2021 год					2022 год					2023 год		
			Закон № 380-ФЗ	Оценка 2020	уд. вес, %	Δ к оценке 2019, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект 2021	уд. вес, %	Δ к оценке 2020, %	Δ к закону, %	Закон № 380-ФЗ	Законопроект 2022	уд. вес, %	Δ к закону, %	Δ к проекту 2021, %	Законопроект 2023	уд. вес, %	Δ к проекту 2021, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Всего доходов	20 188,80		20 593,57	17 852,42			21 892,33	18 765,10		105,1	85,7	22 813,60	20 637,50		90,5	110,0	22 262,68		107,9
Налоговые доходы	15 167,72	75,1	15 798,77	13 048,30	73,1		16 877,59	14 874,56	79,3	114,0		17 862,54	16 630,45	80,6	93,1	111,8	18 202,98	81,8	109,5
в % к ВВП	13,8%		13,9%	12,2%			14,0%	12,9%				13,9%	13,4%				13,7%		
НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ, ДОХОДЫ	1 185,03	7,8	1 217,31	987,59	7,6	83,3	1 245,76	1 257,81	8,5	127,4	101,0	1 308,35	1 453,34	8,7	111,1	115,5	1 555,16	8,5	107,0
Налог на прибыль организаций	1 185,03	7,8	1 217,31	987,59	7,6	83,3	1 245,76	1 197,81	8,1	121,3	96,2	1 308,35	1 289,25	7,8	98,5	107,6	1 383,67	7,6	107,3
Налог на доходы физических лиц								60,00	0,4				164,10	1,0		273,5	171,49	0,9	104,5
НАЛОГИ НА ТОВАРЫ (РАБОТЫ, УСЛУГИ), РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	4 779,95	31,5	5 212,15	5 019,30	38,5		5 387,54	5 318,81	35,8	106,0	98,7	5 682,82	5 550,55	33,4	97,7	104,4	5 851,23	32,1	105,4
Налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	4 257,77	28,1	4 552,79	4 032,64	30,9		4 807,37	4 475,70	30,1	111,0	93,1	5 146,10	4 876,71	29,3	94,8	109,0	5 337,45	29,3	109,4
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации	522,18	3,4	659,36	986,66	7,6		580,17	843,11	5,7	85,5	145,3	536,73	673,83	4,1	125,5	79,9	513,78	2,8	76,2
Акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку	-424,57	-2,8	-301,23	82,06	0,6		-360,73	-108,36	-0,7	-132,1	30,0	-369,99	-217,55	-1,3	58,8	200,8	-313,22	-1,7	144,0
НАЛОГИ НА ТОВАРЫ, ВВОЗИМЫЕ НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	2 927,66	19,3	3 146,42	2 903,43	22,3		3 439,60	3 212,84	21,6	110,7	93,4	3 689,45	3 467,93	20,9	94,0	107,9	3 726,54	20,5	107,5
Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	2 837,38	18,7	3 020,51	2 808,46	21,5		3 308,30	3 107,13	20,9	110,6	93,9	3 552,09	3 355,30	20,2	94,5	108,0	3 606,42	19,8	107,5

Акцизы по подакцизным товарам (продукции), ввозимым на территорию Российской Федерации	90,28	0,6	125,92	94,97	0,7		131,29	105,71	0,7	111,3	80,5	137,36	112,63	0,7	82,0	106,5	120,13	0,7	106,7
НАЛОГИ, СБОРЫ И РЕГУЛЯРНЫЕ ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ	6 173,06	40,7	6 110,28	4 054,05	31,1		6 690,90	4 990,90	33,6	123,1	74,6	7 068,79	6 065,35	36,5	85,8	121,5	6 976,61	38,3	115,0
Налог на добычу полезных ископаемых	6 024,87	39,7	5 838,15	3 873,98	29,7		6 318,42	4 320,08	29,0	111,5	68,4	6 677,55	5 292,64	31,8	79,3	122,5	6 155,64	33,8	116,3
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	5 971,70	39,4	5 783,70	3 823,65	29,3		6 261,35	4 212,78	28,3	110,2	67,3	6 619,15	5 181,54	31,2	78,3	123,0	6 041,25	33,2	116,6
Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья	101,08	0,7	233,07	144,78	1,1		335,57	636,66	4,3	439,7	189,7	357,35	740,03	4,4	207,1	116,2	788,01	4,3	106,5
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОШЛИНА	101,21	0,7	112,47	83,52	0,6		113,69	94,09	0,6	112,7	82,8	113,02	93,16	0,6	82,4	99,0	93,33	0,5	100,2
ЗАДОЛЖЕННОСТЬ И ПЕРЕРАСЧЕТЫ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ, СБОРАМ И ИНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ПЛАТЕЖАМ	0,82	0,0%	0,13	0,41	0,0		0,11	0,12	0,0	27,9	104,1	0,11	0,11	0,0	104,1	99,1	0,11	0,0	100,0